



**U**UD 1945 lama menganut prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer, sehingga implementasinya dalam ketatanegaraan Indonesia terjadi kerancuan. Pada kurun waktu tertentu diterapkan sistem pemerintahan presidential, dan pada waktu yang lain diterapkan sistem pemerintahan parlementer. Kadang gabungan antara keduanya.

Dualisme sistem pemerintahan pada UUD 1945 lama tersebut berpengaruh pada pemahaman masyarakat, khususnya di kalangan ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik. Ada yang berpendapat, sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 lama adalah sistem pemerintahan presidential, namun ada pula yang mengatakan sistem campuran, semi parlementer dan sistem MPR. Perbedaan pendapat tersebut merambah ke kalangan penyelenggara Negara sehingga memberi peluang terjadinya konflik antar lembaga Negara. Itulah sebabnya UUD 1945 diamandemen.

Buku ini membahas sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945, sebelum dan sesudah amandemen. Dalam buku ini dideskripsikan tema-tema krusial terkait ketatanegaraan Indonesia:

- Model Sistem Pemerintahan
- Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945 Lama
- Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen

**Mahmuzar, M.Hum** lahir di Kampar, 26 April 1976, adalah dosen tetap pada Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau. Di samping itu, ia juga mengajar di Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Rab University Pekanbaru. Studi S1 pada Fakultas Syariah UII, Yogyakarta (1995-1999), Jurusan Peradilan Agama. Kemudian melanjutkan studi pada Program Magister (S2) Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta (2000-2002). Sekarang beliau merupakan kandidat Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Buku yang ada ditangan pembaca ini merupakan buku pertama. Buku kedua, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, dalam proses penerbitan.



**SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**

Mahmuzar, M.Hum



Mahmuzar, M.Hum

# SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

**Menurut UUD 45  
Sebelum dan Sesudah  
Amandemen**

# **SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**





Mahmuzar, M.Hum

# **SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**

**Menurut UUD 1945  
Sebelum dan Sesudah  
Amandemen**

i



NUSAMEDIA

Kode Penerbitan: NM 004-04-13

---

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA Menurut UUD  
1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

Penulis: Mahmuzar, M.Hum.

Cetakan I: 2013

Diterbitan oleh  
Penerbit Nusa Media  
PO Box 137 Ujungberung, Bandung  
Bekerjasa dengan  
FEKONSOS UIN SUSKA Riau

Desain Cover: MF Mahardika  
Tata Letak: Nusamed Studio

---

ISBN: 979-1305-39-6

# KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kepada Allah S.W.T, yang telah memberikan *rahmad* dan *nikmat*-Nya kepada penulis, terutama *nikmat* sehat dan kejernihan berpikir, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku ini. Selanjutnya selawat dan salam penulis berikan kepada Nabi Muhammad s.a.w, yang telah berhasil membawa umat manusia keluar dari alam kebodohan ke alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti yang kita rasakan sekarang ini.

Dalam hati penulis terkandung niat untuk tetap konsisten menjalani hari-hari ini dengan, tiada hari tanpa membaca dan tiada hari tanpa menulis, karena sebagai akademisi, yang selalu mesti dilakukan minimal adalah dua hal tersebut secara kontinu. Namun niat tersebut tidak semuanya terpenuhi, karena manusia hanya bisa berencana, tetapi Tuhanlah yang menentukan. Walaupun demikian penulis tetap terus berusaha memenuhi tuntutan tersebut, yang akhirnya dengan susah payah penulis berhasil menyelesaikan buku ini, yang sebagian besar isinya berasal dari Tesis penulis ketika kuliah di Program Magister (S2) Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta tahun 2002.

Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada pembimbing penulis yakni: (alm). Bapak Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H, M.Si., sebagai pembimbing utama yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis di tengah-tengah kesibukannya waktu itu sebagai anggota Tim Ahli

Panitia Ad Hoc I BP MPR, sebagai Asisten Menteri Keuangan di bidang Aspek Hukum dan sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada Bapak Joko Setiono, S.H, M.Hum., sebagai pembimbing pendamping I yang telah meluangkan waktu untuk membimbing dan berdiskusi dengan penulis dalam banyak hal tentang ketatanegaraan Indonesia.

Kemudian kepada Bapak Mahyudin dan Ibunda Nurbayanis selaku kedua orang tua penulis, yang telah bersusah payah mendidik penulis dari dalam kandungan sampai sekarang, hanya dengan satu harapan semoga anaknya berguna bagi agama, bangsa dan masyarakat, saya persembahkan buku ini.

Tidak lupa pula kepada Suska Press yang bersedia menerbitkan buku ini, penulis ucapkan terimakasih karena telah memberi peluang dan kesempatan kepada penulis untuk mempublikasikan ide yang ada.

Disadari sepenuhnya, dalam buku ini masih terdapat kekurangan di sana-sini, untuk itu kepada seluruh pembaca, diharapkan masukan dan kritiknya demi sempurnanya karya ilmiah ini di masa mendatang.

Demikian kata pengantar ini, semoga buku ini bermanfaat untuk semua pembaca.

Pekanbaru, April 2010  
Penulis

Mahmuzar, M.Hum.

# DAFTAR ISI

*Kata Pengantar ~ v*

BAB I: PENDAHULUAN ~ 1

BAB II: MODEL-MODEL SISTEM PEMERINTAHAN ~ 12

- A. Pengertian Sistem Pemerintahan ~ 12
  - B. Dasar Teori Sistem Pemerintahan ~ 17
    - 1. *Teori pemisahan kekuasaan (separation of power) ~ 17*
    - 2. *Teori Demokrasi ~ 21*
    - 3. *Teori Negara Berdasarkan atas Hukum ~ 24*
    - 4. *Teori Negara Berkonstitusi ~ 27*
    - 5. *Ajaran Negara Kesejahteraan (Welfare State) ~ 29*
    - 6. *Ajaran Sistem Pemerintahan ~ 31*
  - C. Model-model Sistem Pemerintahan ~ 33
  - D. Organisasi Sistem Pemerintahan ~ 43
    - 1. *Organisasi negara ditinjau dari segi pengertian pemerintahan dalam arti luas ~ 44*
    - 2. *Organisasi sistem pemerintahan ditinjau dari segi susunan negara dan pemerintahannya ~ 47*
- Catatan Akhir: ~ 51

BAB III: SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945  
LAMA ~ 54

- A. Ciri Sistem Presidential pada UUD 1945 Lama ~ 54
  - a. *Presiden dipilih untuk masa jabatan tertentu ~ 54*
  - b. *Kepala pemerintahan sekaligus menjadi kepala negara ~ 60*



- c. *Presiden mengangkat Menteri-menteri dan merupakan bawahannya ~ 63*
  - d. *Presiden adalah eksekutif tunggal ~ 64*
  - e. *Anggota DPR/MPR tidak boleh rangkap jabatan pemerintahan demikian sebaliknya ~ 64*
  - f. *Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi ~ 65*
  - g. *Presiden tidak dapat membubarkan DPR/MPR ~ 66*
  - h. *MPR berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain, dan tidak ada peleburan antara eksekutif dengan legislatif ~ 68*
  - i. *Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.*  
70
- B. *Ciri Sistem Parlementer pada UUD 1945 Lama ~ 72*
- a. *Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR ~ 72*
  - b. *Adanya peleburan antara eksekutif dan legislatif ~ 78*
  - c. *Adanya hak interpelasi dan hak angket bagi DPR ~ 81*
- C. *Sistem Pemerintahan ketika Berlakunya UUD 1945 Lama ~ 87*
- 1. *Periode I (18 Agustus 1945-27 Desember 1949) ~ 87*
  - 2. *Periode II (5 Juli 1959-1999) ~ 94*
- D. *Pengaruh Dualisme Sistem Pemerintahan ~ 100*
- 1. *Menimbulkan Multi Tafsir ~ 100*
  - 2. *Menimbulkan Konflik antar Lembaga Negara ~ 106*
- Catatan Akhir: ~ 117
- BAB IV: SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945 HASIL AMANDEMEN ~ 120**
- A. *Sistem Pemerintahan Presidential ~ 120*
  - B. *Alasan Memilih Sistem Presidential ~ 136*
- Catatan Akhir: ~ 145
- BAB V: KESIMPULAN ~ 159**
- DAFTAR PUSTAKA ~ 168**
- INDEKS ~ 173**

# BAB I

## PENDAHULUAN

Dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya tidak disebutkan dengan tegas, sistem pemerintahan apa yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun kalau kita teliti UUD 1945 dan hasil perubahannya, tampak dengan jelas bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidential. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan diamandemennya UUD 1945 yakni; mempertegas sistem pemerintahan presidential. Namun demikian, masih terdapat satu anomali yang tidak lazim dalam sistem pemerintahan presidential seperti yang lazim berlaku di Amerika Serikat yakni dalam hal pembuatan undang-undang (UU).

Untuk mencermati, apakah benar UUD 1945 hasil amandemen menganut sistem pemerintahan presidential, terlebih dahulu harus kita ketahui ciri-ciri sistem pemerintahan yang lazim berlaku di berbagai negara, yang mana pada buku ini khusus dibahas pada bab II. Dalam studi kepustakaan dan praktek ketatanegaraan, terdapat paling tidak empat model sistem pemerintahan yakni; sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidential, sistem pemerintahan campuran (*quasy*) dan sistem referendum. Namun dari empat model sistem pemerintahan di atas, yang paling fundamental

adalah dua yang pertama yakni; sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential. Sistem pemerintahan parlementer pertama kali dipraktekkan oleh Kerajaan Inggris Raya, sedangkan sistem pemerintahan presidential pertama kali lahir di Amerika Serikat, sebagai anti tesis terhadap sistem pemerintahan parlementer Inggris Raya di atas. Kedua sistem pemerintahan ini, kemudian dianut oleh banyak negara berkembang, terutama setelah Perang Dunia Kedua usai.

Walaupun banyak negara-negara demokrasi, baik yang berbentuk republik maupun yang berbentuk monarki, memakai dua sistem pemerintahan di atas, tetapi dalam implementasinya banyak dipengaruhi oleh budaya dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan, sehingga terjadi modifikasi terhadap model sistem pemerintahan di atas. Hasil modifikasi terhadap sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential ini, disebut oleh sebagian ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik dengan istilah sistem *quasy* (campuran), namun ada pula yang menyebutnya dengan istilah semi presidential dan semi parlementer. Suatu rezim sistem pemerintahan (*quasy*) campuran disebut dengan istilah semi presidential apabila di dalam konstitusi negara yang bersangkutan, ciri-ciri sistem pemerintahan presidential lebih dominan dari pada ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Sebaliknya suatu rezim sistem pemerintahan disebut dengan istilah semi parlementer apabila di dalam konstitusi negara yang bersangkutan, ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer lebih dominan dari pada ciri-ciri sistem pemerintahan presidential.

Sebelum UUD 1945 diamandemen oleh MPR, sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama disebut oleh sebagian ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik dengan istilah sistem campuran (*quasy*), karena di satu sisi UUD 1945 lama memuat ciri-ciri sistem pemerintahan presi-

dential, sedangkan pada sisi yang lain juga memuat ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Beberapa ketentuan UUD 1945 lama yang memuat ciri-ciri sistem pemerintahan presidential dapat kita lihat misalnya pada Pasal 4 ayat (1) Pasal 7, Pasal 9, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 20 ayat (1), dan (4). Selanjutnya beberapa ketentuan UUD 1945 lama yang bercirikan sistem pemerintahan parlementer adalah Pasal 2 ayat (1), Pasal 5 ayat 1, Pasal 6 ayat (2), Pasal 20 ayat (2) serta beberapa Penjelasan<sup>1</sup> UUD 1945 lama, khususnya tentang kedudukan DPR yang menyebutkan; "Jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan/atau UUD maka MPR dapat diundang untuk melaksanakan Sidang Istimewa (SI) guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden." Penjelasan UUD 1945 lama tersebut, lebih lanjut diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap. MPR RI) No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, khususnya pada Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 7. Berdasarkan ketentuan di atas maka dapat disebut bahwa; UUD 1945 lama menganut dualisme sistem pemerintahan sekaligus. Persoalan ini selanjutnya akan dibahas pada bab III buku ini.

Hukum tata negara suatu negara adalah berdasarkan kepada bentuk aturan yang terdapat di dalam UUD atau konstitusi negara yang bersangkutan. Tetapi sesuai dengan teori sistem sebagaimana dikemukakan oleh Bintang R. Saragih dan M. Kusnardi, "Dalam UUD tidak boleh terdapat dualisme karena dia (UUD) merupakan suatu kesatuan yang tersusun secara sistematis, tidak boleh ada pertentangan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain atau antara bagian-bagian itu dengan keseluruhannya."<sup>2</sup> Demikian juga seharusnya dengan sistem pemerintahan yang diatur di dalam UUD 1945. Sistem pemerintahan suatu negara haruslah tegas dan jelas (tidak boleh mengandung dualisme)

atau tidak boleh ada pertentangan antara satu sama lain karena akan melahirkan multi interpretatif, baik oleh masyarakat maupun oleh penyelenggara negara.

Adanya dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama, menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat dan penyelenggara negara. Perbedaan pendapat di kalangan masyarakat misalnya dapat kita lihat pendapat para ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik. Misalnya Hamid S. Attamimi, M. Mahfud MD dan Jimmly Assiddiqie, mereka menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dengan istilah sistem presidential. Sebaliknya William Liddle menamai sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dengan nama semi parlementer. Selanjutnya Bagir Manan mengakui terdapat dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama, namun dia memandang sistem pemerintahan presidential lebih menonjol ketimbang sistem pemerintahan parlementer. Keadaan ini membuat Sri Soemanteri M., menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dengan istilah sistem campuran. Sedangkan Padmo Wahyono menyebutnya dengan istilah sistem MPR.

Perbedaan pendapat pada tingkat masyarakat dan para ahli di atas merupakan *rahmat*, bermanfaat bagi pengembangan wacana ilmu hukum tata negara dan ilmu politik. Namun sayangnya, perbedaan pendapat tersebut merambah ke tingkat elite penyelenggara negara, seperti yang pernah terjadi antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR hasil pemilu 1999. Presiden Abdurrahman Wahid berpendapat bahwa; UUD 1945 lama menganut sistem pemerintahan presidential, sedangkan DPR/MPR pada masa itu, bekerja menurut cara-cara sistem pemerintahan parlementer<sup>3</sup> karena dilegalkan oleh UUD 1945 lama.

Perbedaan pendapat antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR hasil pemilu 1999, menyebabkan

terjadinya instabilitas politik di negara ini, karena perbedaan pendapat tersebut berubah menjadi konflik terbuka antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR masa itu. Dan kalau kita cermati pemerintahan yang ada ketika berlakunya UUD 1945 lama, ada faktor yang bisa menyebabkan mengemukanya konflik antara presiden dengan DPR/MPR ke permukaan, dan ada pula faktor yang bisa meredamnya, yaitu apakah Presiden yang sedang berkuasa di bawah UUD 1945 lama, mampu menguasai mayoritas kursi DPR/MPR atautkah sebaliknya. Jika presiden berkuasa mampu menguasai mayoritas kursi DPR/MPR, konflik antara lembaga kepresidenan dengan DPR/MPR tidak akan pernah terjadi, seperti pada masa Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. Sebaliknya jika presiden berkuasa tidak mampu menguasai mayoritas kursi DPR/MPR, konflik terbuka antara presiden dengan DPR/MPR dapat terjadi kapan saja, seperti yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid.,

Mengemukanya konflik antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR masa itu, diawali oleh interpelasi DPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid. Interpelasi DPR tersebut lahir karena DPR masa itu, tidak dapat menerima alasan Presiden Abdurrahman Wahid memberhentikan Yusuf Kalla sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) dan Laksamana Sukardi sebagai Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kedua menteri di atas diberhentikan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatannya karena Presiden menuduh mereka terlibat Kolusi, Korupsi dan Neopotisme (KKN).

Ketika interpelasi ini bergulir, Abdurrahman Wahid bersikeras atau mengancam tidak akan menghadiri Sidang Paripurna DPR yang meminta klarifikasi darinya mengenai pemberhentian dua menteri di atas, karena Abdurrahman Wahid menganggap hak interpelasi DPR hanya ada dalam

sistem pemerintahan parlementer, sebagai bentuk mosi tidak percaya parlemen kepada pemerintah. Namun karena banyak pertimbangan dan masukan, akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid menghadiri Sidang Paripurna DPR yang meminta klarifikasi darinya mengenai tuduhan KKN terhadap Yusuf Kalla dan Laksamana Sukardi di atas.

Walaupun Presiden Abdurrahman Wahid telah menghadiri forum interpelasi DPR, konflik antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR masa itu juga tidak terselesaikan, bahkan meningkat dengan drastis ketika Presiden Abdurrahman Wahid diduga oleh DPR terlibat dalam skandal Bulog dan bantuan Sultan Brunai Darussalam. Untuk membuktikan dugaan tersebut, DPR membentuk panitia khusus (Pansus) DPR yang bertugas menyelidiki kebenaran dugaan tersebut. Berdasarkan penyelidikan Panitia Khusus (Pansus) DPR, DPR berkesimpulan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid diduga terlibat dalam skandal Bulog dan bantuan Sultan Brunai Darussalam. Atas dugaan ini DPR mengeluarkan memorandum I kepada Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 1 Februari 2001 karena Presiden Abdurrahman Wahid dinilai oleh DPR melanggar Haluan Negara yaitu, Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan Presiden dan Tap. MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Tuduhan keterlibatan Presiden Abdurrahman Wahid dalam skandal Bulog dan bantuan Sultan Brunai Darussalam tersebut, dibantah oleh Presiden Abdurrahman Wahid lewat jawaban memornadum I, yang disampaikannya dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 28 Maret 2001. Presiden Abdurrahman Wahid menganggap tuduhan tersebut tidak didasarkan kepada kenyataan objektif dan menyalahi prosedur yang ada.

Jawaban memorandum I yang disampaikan Presiden Abdurrahman Wahid tersebut tidak memuaskan pihak DPR.

Sebaliknya DPR menganggap Presiden Abdurrahman Wahid melakukan perlawanan terhadap Keputusan DPR, melalui pernyataan-pernyataan presiden, sehingga DPR masa itu kembali mengeluarkan memorandum II kepada Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 30 April 2001.

Sesuai ketentuan Tap. MPR RI No. III/MPR/1978, setelah memorandum II disampaikan kepada Presiden, DPR memberikan waktu satu bulan lagi kepada Presiden untuk memperbaiki kinerjanya. Namun yang muncul malah sebaliknya, Presiden Abdurrahman Wahid tidak memperbaiki kinerjanya sebagaimana yang dikehendaki oleh DPR. Sebaliknya malah membuat berbagai macam kebijakan yang membuat keadaan politik nasional semakin hari semakin memanas, sehingga DPR dalam Sidang Paripurnanya pada tanggal 30 Mei 2001, memutuskan untuk mengundang MPR melaksanakan Sidang Istimewa (SI) MPR, guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden Abdurrahman Wahid. Permintaan DPR tersebut disambut baik oleh MPR, sehingga MPR mengagendakan SI MPR pada tanggal 1 Agustus 2001.

Sebelum keputusan DPR mengundang MPR untuk melaksanakan SI MPR dibuat, Presiden Abdurrahman Wahid sebelumnya pernah menawarkan langkah kompromi kepada DPR/MPR, lewat ketua partai politik (parpol) yang memegang mayoritas kursi DPR/MPR masa itu. Namun kompromi politik yang ditawarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid tersebut ditolak oleh mayoritas parpol, sehingga terjadi kebuntuan politik. Melihat jalan buntu tersebut, kemudian ditambah dengan adanya pro dan kontra tentang pelaksanaan SI MPR dalam masyarakat, maka atas penilaian subjektif dari Presiden, pada tanggal 28 Mei 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Maklumat Presiden, yang isinya memerintahkan kepada Menteri Koordinator Politik, Sosial dan Keamanan (Menko Polsoskam), Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengambil tindakan dan langkah khusus



yang diperlukan, dengan mengkoordinasi seluruh aparat keamanan secara fungsional, guna mengatasi krisis serta menegakkan ketertiban, keamanan dan hukum secepat-cepatnya.

Dua hari setelah maklumat di atas, pada tanggal 30 Juni 2001 Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 49/Polri/2001 tentang Pemberhentian Jenderal (Pol.) Suroyo Bimantoro sebagai Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Selanjutnya mengangkat Komisaris Jenderal Chaeruddin Ismail sebagai Wakil Kepala Polri dan sekaligus Pelaksana Tugas Kapolri Sehari-hari. Keppres tersebut dipandang oleh DPR sebagai pelanggaran terhadap Haluan Negara yaitu, Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri, yang mana salah satu ketentuan di dalamnya mengatur tentang mekanisme pengangkatan Kapolri, harus mendapat persetujuan DPR. Keadaan ini mendorong MPR untuk mempercepat pelaksanaan SI MPR, yang seharusnya tanggal 1 Agustus 2001 sebagaimana diusulkan oleh DPR, menjadi 21 Juli 2001.

Keputusan MPR mempercepat pelaksanaan SI MPR, mendapat perlawanan sengit dari Presiden Abdurrahman Wahid. Ketika SI MPR berlangsung, Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan DPR/MPR dan Partai Golkar melalui Maklumat Presiden pada tanggal 22 Juli 2001. Maklumat yang dipandang orang sama dengan Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 tersebut, dinyatakan oleh Mahkamah Agung (MA) "tidak mempunyai kekuatan hukum,"<sup>4</sup> sehingga MPR mempunyai landasan hukum yang kuat untuk melanjutkan SI MPR kala itu.

Dalam SI MPR yang dipercepat tersebut, Presiden Abdurrahman Wahid diminta pertanggungjawabannya oleh MPR, atas dugaan pelanggaran Haluan Negara dan UUD 1945, khususnya Pasal 9 UUD 1945 tentang sumpah jabatan Presiden. Namun Presiden Abdurrahman Wahid tidak mau

memberikan pertanggungjawaban presiden dalam SI MPR tersebut, karena menurut Presiden Abdurrahman Wahid, pertanggungjawaban Presiden hanya akan diberikan kepada MPR pada akhir masa jabatan Presiden yakni tahun 2004. Pendapat presiden ini didasarkan kepada ketentuan UUD 1945 lama, yang mana menurut Presiden Abdurrahman Wahid menganut sistem pemerintahan presidential. Dan dalam sistem pemerintahan presidential, seorang presiden tidak dapat diberhentikan atau diminta pertanggungjawaban di dalam masa jabatannya, kecuali karena melanggar hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.

Atas ketidakhadiran Presiden Abdurrahman Wahid dalam SI MPR yang dipercepat tersebut, akhirnya MPR mencabut mandat dari Presiden Abdurrahman Wahid, kemudian MPR memilih dan mengangkat Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden pengganti, sampai habis masa jabatan presiden (tahun 2004).

Pergantian Presiden dalam masa jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945 lama, hanya tiga yaitu; "Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya." Dari ketentuan tersebut jelas, tidak ada aturan yang mengatur tentang pergantian Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR. Berhenti dengan diberhentikan mengandung arti yang berbeda. Berhenti biasanya atas kemauan sendiri, bukan dipaksa. Sedangkan diberhentikan mengandung konotasi atas kemauan orang lain. Dan dalam kasus Presiden Abdurrahman Wahid, pemberhentian presiden adalah atas kemauan MPR, bukan atas dasar keinginan Presiden Abdurrahman Wahid sendiri. Buktinya Presiden Abdurrahman Wahid melakukan perlawanan, di antaranya dengan cara tidak mau menghadiri SI MPR yang meminta pertanggungjawaban darinya, dan bahkan membubarkan DPR/MPR hasil pemilu 1999 kala itu.

Dengan demikian terlihat bahwa, dasar pergantian Presiden dalam masa jabatannya karena diberhentikan oleh MPR tidak diatur dalam UUD 1945 lama. Menyadari terdapatnya kekosongan hukum, pada tahun 1978 MPR mengatur masalah tersebut dalam Pasal 4 Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 yang berbunyi, "Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena atas permintaan sendiri, berhalangan tetap dan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara." Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Tap MPR RI tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa pemberhentian Presiden (sebelum UUD 1945 diamandemen) karena melanggar Haluan Negara dan/atau UUD 1945 dapat menjadi dasar oleh MPR untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya.

Konflik antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR masa itu sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat, dan juga terhadap jalannya pemerintahan. Seorang presiden merupakan tokoh masyarakat yang mempunyai banyak pendukung dan simpatisan. Para pendukung dan simpatisan presiden tentu tak dapat menerima begitu saja usaha-usaha yang dilakukan DPR/MPR untuk menjatuhkan sang presiden yang didukungnya. Mereka melakukan perlawanan dengan berbagai cara, diantaranya aksi massa, turun ke jalan berdemosrasi, menolak keputusan DPR yang meminta pelaksanaan SI MPR.

Selanjutnya, konflik antara presiden dengan DPR/MPR juga membuat pemerintahan tidak berjalan efektif karena kemampuan dan tenaga pemerintah tercurah kepada usaha bagaimana memenangkan konflik. Konsekuensinya program kerja pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Agar tidak lagi terjadi perbedaan pemahaman terhadap sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945, yang dapat menimbulkan konflik antar lembaga negara dan dapat membahayakan kelangsungan hidup berbangsa dan ber-

negara dikemudian hari, maka MPR hasil pemilu 1999, melalui agenda perubahan UUD 1945 berusaha mempertegas sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945. Agenda perubahan terhadap UUD 1945 tersebut, sudah dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali yakni pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Karena itu timbul pertanyaan, apakah usaha MPR untuk mempertegas sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945 berhasil? Selanjutnya persoalan ini akan dibahas pada bab IV buku ini. Sedangkan bab V merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.[]

### CATATAN AKHIR:

<sup>1</sup> Semenjak UUD 1945 selesai diamandemen pada tahun 2002, Penjelasan UUD 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi. Di samping memang tidak lazim, Pejelasan UUD 1945 tidak pernah dibahas dan disahkan oleh PPKI sebagai hukum dasar. Penjelasan UUD 1945 tersebut merupakan karya Prof. Soepomo, SH.

<sup>2</sup> Bintan R. Saragih & M. Kusnardi, (1990), *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Gramedia, Jakarta, hal. 2.

<sup>3</sup> Kompas, Edisi 26 Mei 2001, hal. 7.

<sup>4</sup> Kompas, Edisi 23 Juli 2001, hal 11.

## BAB II

# MODEL-MODEL SISTEM PEMERINTAHAN

### A. PENGERTIAN SISTEM PEMERINTAHAN

Sebelum penulis memberikan definisi sistem pemerintahan, mengingat kalimat sistem pemerintahan terdiri dari dua buah suku kata, maka terlebih dahulu penulis menjelaskan pengertian kata “sistem” kemudian baru pengertian kata “pemerintahan.” Hal ini dipandang perlu karena pengertian kata “sistem” dan kata “pemerintahan” di kalangan para ilmuwan berbeda-beda.

Kata sistem berasal dari bahasa Yunani yaitu “*systema*” yang mempunyai arti sebagai berikut: *Pertama*, suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian. *Kedua*, hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur. Dengan perkataan lain “*systema*” itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*).<sup>1</sup>

Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “system” diartikan dengan sekelompok atau bagian (alat

dan sebagainya) yang bekerjasama untuk melakukan suatu maksud. Contohnya sistem metabolisme tubuh manusia.<sup>2</sup> Definisi "system" yang pertama dikutip oleh Carl J. Friedrich, namun dia memberikan rumusan yang sedikit berbeda. Menurut Carl J. Friedrich "system" adalah "Suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian. Bagian-bagian tersebut mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan ketergantungan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain. Akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi keseluruhannya atau bagian yang lain."<sup>3</sup>

Tiga pengertian "system" di atas menurut penulis tidak jauh berbeda, bahkan saling melengkapi karena, *pertama* semua pengertian di atas sama-sama memiliki lima unsur, yaitu himpunan bagian-bagian, bagian-bagian itu saling berkaitan, masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan/atau bersama-sama (satu sama lain saling mendukung), semuanya ditujukan pada pencapaian tujuan bersama atau tujuan system, dan terakhir terjadi dalam lingkungan yang rumit atau kompleks.

*Kedua*, semua pengertian di atas menunjukkan suatu entitas, buktinya Poerwadarminta memberikan contoh definisi "sitem" yang dia kemukakan di atas dengan "Sistem metabolisme tubuh manusia." Sama-sama diketahui, apabila tubuh seseorang secara keseluruhan berfungsi (bekerja) dengan baik, maka orang tersebut akan merasakan sehat. Sebaliknya apabila sebagian atau suatu organ tubuh manusia ada yang tidak bekerja dengan baik, maka orang tersebut akan merasakan sakit. Bagian atau organ tubuh yang sehat terpengaruh oleh organ tubuh yang sakit. Organ tubuh yang sehat ikut merasakan organ tubuh yang sakit.

Sedangkan pengertian "pemerintahan" sebagaimana disebutkan di atas, para ilmuwan juga memberikan definisi yang berbeda-beda. Ada yang menganggap, bahwa "peme-

rintah” sama dengan eksekutif dan ada pula yang membedakan antara keduanya. Di samping itu ada pula yang mendefinisikan “pemerintahan” dalam arti sempit, dan ada pula yang memberikan definisi “pemerintahan” dalam arti luas.

Pendapat yang mengatakan pemerintah sama dengan eksekutif adalah karena adanya pemisahan kekuasaan organ negara secara formal dalam konstitusi negara. Dalam ajaran pemisahan kekuasaan yang diperkenalkan oleh Montesquie disebutkan, ada tiga organ negara yang menjalankan kekuasaan negara, *pertama*, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan membuat undang-undang (UU). Kekuasaan ini biasanya dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau parlemen. *Kedua*, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan menjalankan UU yang dibuat oleh lembaga legislatif. Kekuasaan eksekutif tersebut diberikan kepada pemerintah (Presiden atau Perdana Menteri). *Ketiga*, kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan menegakkan hukum, diberikan kepada lembaga peradilan (Mahkamah Agung).

Sedangkan pendapat yang mengatakan pemerintah tidak sama dengan eksekutif didasarkan kepada praktek kerja pemerintah (eksekutif). Selama ini pemerintah tidak hanya sebagai organ negara yang menjalankan UU, tetapi pemerintah juga menjalankan fungsi lain yang tidak terjangkau oleh atau di luar kekuasaan lembaga legislatif dan lembaga yudikatif.

Selanjutnya pendapat yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pendapat yang mengatakan pemerintah sama dengan eksekutif atau yang mengatakan pemerintah berbeda dengan eksekutif.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, pendapat yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti luas didasarkan kepada kegiatan atau fungsi kenegaraan yang meliputi fungsi semua organ negara.<sup>4</sup> Dalam organisasi negara terdapat

beberapa jabatan. Jabatan-jabatan tersebut adalah alat perlengkapan negara, seperti jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya.

Untuk menjalankan jabatan-jabatan tersebut harus ada pemangku jabatan yang lazim disebut dengan pejabat (pejabat). Pemangku jabatan negara tersebut menurut Bagir Manan disebut dengan pemerintah (bukan pemerintahan). Dengan demikian ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang eksekutif, pemerintah di bidang yudikatif dan pemerintah di bidang lainnya. Dari pengertian pemerintah dalam arti luas ini, selanjutnya menurut Bagir Manan dilihat dari berfungsi atau tidaknya jabatan-jabatan tersebut maka dapat dibuat klasifikasi pemerintah dalam arti statis dan pemerintah dalam arti dinamis.<sup>5</sup>

Sedangkan pengertian "pemerintahan" dalam arti sempit hanya dilihat dari satu sisi fungsi pemerintah atau eksekutif saja tanpa melihat kepada fungsi organ negara lainnya. Definisi ini juga dipengaruhi oleh ajaran pemisahan kekuasaan Montesquie di atas, seperti definisi yang menyatakan pemerintah sama dengan eksekutif.

Menurut Ivo D. Duchacek sebagaimana dikutip oleh Jimmly Assiddiqie, sarjana yang mendefinisikan pemerintahan dalam arti luas melihat kepada tradisi Amerika Serikat sedangkan sarjana yang memberikan definisi pemerintahan dalam arti sempit melihat kepada tradisi Inggris dan negara Eropa pada umumnya serta beberapa negara Asia, Afrika dan Amerika Latin. Di beberapa negara terakhir ini perkataan pemerintah lazim diartikan sebagai kabinet saja, yaitu para Menteri. Sedangkan di Amerika Serikat perkataan pemerintah (*government*) biasanya digunakan untuk memberikan gambaran mengenai semua cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>6</sup>

Melihat berbagai macam pengertian di atas, untuk merumuskan pengertian "sistem pemerintahan," penulis lebih



cenderung memilih pengertian sistem yang dikemukakan oleh Carl J. Friedrich dan pengertian pemerintahan dalam arti luas seperti di Amerika karena: *Pertama*, sistem ketatanegaraan Indonesia walaupun berbeda tetapi lebih menyerupai sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, misalnya mengenai sistem penerapan sistem pemerintahan presidential setelah perubahan UUD 1945 dan lain sebagainya. *Kedua*, kalau ingin melihat sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara maka harus dilihat dari semua organ negara. Organ-organ ini satu sama lain saling berhubungan. Hubungan tersebut melahirkan apa yang disebut dengan sistem pemerintahan. Sedangkan untuk dapat melihat semua organ negara harus ditinjau dari pengertian pemerintahan dalam arti luas.

Berdasarkan kepada pengertian dua suku kata tersebut (sistem dan pemerintah), mengutip A. Hamid S. Attamimi, maka dapat didefinisikan bahwa, sistem pemerintahan merupakan bagian-bagian dari pemerintahan (semua organ kekuasaan). Masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri. Namun secara keseluruhan, bagian-bagian (organ-organ negara) itu merupakan suatu kesatuan yang harus padu bekerjasama secara rasional<sup>7</sup> demi tercapainya tujuan negara sebagaimana yang dirumuskan oleh *founding fathers* negara tersebut.

Dengan demikian mengutip pendapat A. Hamid S. Attamimi, dalam membicarakan sistem pemerintahan pada hakikatnya membicarakan sistem kerja (fungsi) pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden dalam hubungannya dengan sistem kerja (fungsi) lembaga negara lainnya.<sup>8</sup> Khususnya hubungan antara Presiden dengan lembaga legislatif yakni DPR. Melihat kepada sistem kerja atau wewenang yang dimiliki setiap organ negara, antara organ negara yang satu dengan organ negara yang lainnya saling keterkaitan atau berhubungan. Seperti disebutkan di atas dari hubungan

tersebut lahirlah berbagai sistem pemerintahan. Artinya sistem pemerintahan sebuah negara tergantung kepada bagaimana mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara diciptakan dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini untuk negara Republik Indonesia harus dilihat, bagaimana mekanisme hubungan kerja antara, Presiden dengan DPR, hubungan Presiden dengan DPD, hubungan Presiden dengan MPR, hubungan Presiden dengan MA, Hubungan Presiden dengan MK dan hubungan Presiden dengan BPK, di dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya. Akan tetapi yang terpenting adalah bagaimana hubungan Presiden dengan lembaga legislatif yakni DPR dan DPD (MPR).

## B. DASAR TEORI SISTEM PEMERINTAHAN

Menurut Bagir Manan ada enam teori atau ajaran yang mempengaruhi sistem pemerintahan negara yang berbentuk republik dan Negara yang berbentuk kerajaan yaitu; ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*), ajaran demokrasi, ajaran negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaate* atau *rule of law*), ajaran negara berkonstitusi, ajaran negara kesejahteraan (*welfarestaate*) dan ajaran sistem pemerintahan.<sup>9</sup> Untuk itu di bawah ini enam ajaran atau teori di atas akan diuraikan satu persatu sebagai berikut;

### 1. Teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*)

Dalam negara monarki absolut kekuasaan hanya terpusat pada satu tangan sehingga terjadi tirani dalam menjalankan kehidupan bernegara. Penguasa sewenang-wenang menggunakan kekuasaannya untuk menindas rakyat. Sebagai anti tesis terhadap absolutisme penguasa tersebut,

maka lahirlah teori pemisahan kekuasaan pada abad XVII dari John Lock dan Montesquieu.

Menurut John Lock, kekuasaan itu harus dibagi menjadi tiga: kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat UU, dalam hal ini dilakukan oleh parlemen atas nama rakyat. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan, namun di dalamnya juga terkandung kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan menegakkan hukum. Sedangkan kekuasaan federatif menurut John Lock adalah kekuasaan untuk mengadakan hubungan dengan bangsa atau negara lain.

Menurut Polak, sebagaimana dikutip oleh M. Mahfud MD dan Ismail Suny, kekuasaan eksekutif yang dimaksud oleh John Lock tersebut bukanlah eksekutif dalam arti yang sekarang, tetapi kekuasaan eksekutif yang dimaksud John Lock tersebut juga terkandung kekuasaan untuk mengadili (yudikatif).<sup>10</sup> Karena John Lock mencampuradukkan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan yudikatif maka timbulah kritik terhadap teorinya di atas, karena apabila teori ini dipakai atau diterapkan dipandang tidak akan bisa mencegah *abuse of power* atau *misbruik van macht*, sebab apabila para pejabat negara melanggar peraturan perundang-undangan maka pemerintah tidak akan mudah dapat diajukan ke muka pengadilan atau diadili secara bebas, mengingat badan peradilan terikat oleh kekuasaan eksekutif. Pendapat ini tidak selamanya benar. Di Prancis ada peradilan administrasi atau tata usaha negara yang disebut dengan *conseil d'Etat*. Peradilan administrasi ini berada di bawah Wakil Perdana Menteri, namun dalam kenyataannya berfungsi dengan baik tanpa ada pengaruh, bebas dari campur tangan eksekutif.

Teori John Lock di atas disempurnakan oleh Montesquieu yang kemudian disebut oleh Immanuel Kant dengan teori *Trias Politica*. Dalam ajaran *Trias Poltica* ini kekuasaan juga dibagi menjadi tiga macam, namun perbedaannya dengan

John Lock, Montesquieu memisahkan antara kekuasaan eksekutif dengan yudikatif. Dalam ajaran *Trias Politica* dikenal, *pertama* kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan membuat UU. *Kedua*, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan menjalankan UU. *Ketiga*, kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan menegakkan hukum. Masing-masing organ negara tersebut terpisah dan mempunyai kekuasaan terpisah pula. Agar tidak terjadi tirani dalam menjalankan kekuasaan negara oleh salah satu organ tersebut, maka diciptakan mekanisme *checks and balances*, satu organ negara mengawasi organ negara yang lain sehingga terjadi keseimbangan.<sup>11</sup>

Namun dalam perkembangan hidup bernegara terjadi pergeseran. Wewenang setiap organ negara berkembang. Lembaga legislatif, selain berwenang membuat UU lembaga ini juga berfungsi sebagai lembaga kontrol, menunjuk atau memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan negara. Presiden (eksekutif) tidak hanya berfungsi menjalankan UU yang dibuat oleh legislatif, tetapi juga membuat peraturan perundang-undangan lewat *freies ermessen* yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan lembaga yudikatif, tidak hanya sebagai lembaga penegak hukum, tetapi juga berfungsi sebagai pemberi fatwa dan kompetensi.

Apakah UUD 1945 dan perubahan-perubahannya menganut teori atau ajaran pemisahan kekuasaan? Kalau melihat kepada UUD 1945 sebelum diamandemen, dengan menggunakan ukuran ajaran inti *Trias Politica*, yaitu adakah hubungan fungsional (kerjasama) dari badan, legislatif, eksekutif dan yudikatif, maka UUD 1945 lama tidak menganut teori pemisahan kekuasaan secara murni sebagaimana yang diperkenalkan oleh John Lock dan Montesquieu di atas, tetapi menganut ajaran pembagian kekuasaan (*distribution or division of power*).

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 lama disebutkan kedaulatan berada di tangan rakyat, kemudian lewat pemilu

kedaulatan yang ada pada rakyat tersebut diberikan kepada wakilnya yang akan duduk di DPR/MPR. Kemudian MPR mendistribusikan kekuasaan dari rakyat tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Setelah itu bukan berarti MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan. MPR masih mempunyai kekuasaan, buktinya lembaga ini dahulunya bisa melakukan sidang umum, sidang istimewa dan sidang tahunan. Begitu juga halnya dengan poros-poros kekuasaan dalam UUD 1945 lama. Organ-organ negara yang diatur dalam UUD 1945 lama bukan tiga (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi enam yaitu ditambah dengan BPK, DPA dan MPR.

Secara umum organ-organ negara ini saling terkait. Secara khusus sebelum UUD 1945 diamandemen, lembaga eksekutif (Presiden) yang mempunyai wewenang membentuk UU (Pasal 5 ayat (1)). Tiap UU menghendaki persetujuan DPR (Pasal 20 ayat (1)). Jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan DPR maka RUU tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 20 ayat (2)). Anggota DPR berhak mengajukan RUU (Pasal 21 ayat (1)). Walaupun RUU itu disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka RUU tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 21 ayat (2)).

Beberapa pasal di atas menunjukkan, bahwa DPR dan Presiden adalah badan pembentuk UU. Tanpa kerjasama antara keduanya, maka UU tidak akan terbentuk. Berdasarkan ketentuan di atas, maka sebelum UUD 1945 diamandemen, negara Republik Indonesia tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan.

Namun setelah UUD 1945 diamandemen (perubahan I) pada tahun 1999, yakni Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) Presiden tidak lagi mempunyai wewenang membentuk UU. Menurut Pasal 20 ayat (1), DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Sedangkan menurut Pasal 5 ayat (1), Presiden hanya berhak mengajukan

Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR. Namun dalam pembahasan RUU menjadi UU di DPR, baik RUU inisiatif DPR maupun RUU inisiatif dari pemerintah, harus mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Apabila RUU tersebut mendapat persetujuan bersama untuk menjadi UU maka Presiden mensahkan UU tersebut. Jika RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu hari ketiga puluh (penulis) semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan harus diundangkan. Berdasarkan ketentuan tersebut maka negara Indonesia oleh sebagian orang memandang tidak lagi menganut teori pembagian kekuasaan, tetapi sudah menganut teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), walaupun poros-poros kekuasaan lebih dari tiga. Namun sekarang paling tidak, sesuai dengan ketentuan UUD 1945 hasil perubahan, titik berat pembuatan UU sudah diberikan kepada lembaga legislatif (DPR), sedangkan presiden hanya berwenang sebatas mengajukan RUU ke DPR, di samping mempunyai tugas menjalankan pemerintahan umum.

## 2. Teori Demokrasi

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan antara negara dan hukum di Yunani kuno, dipraktikkan dalam hidup bernegara pada abad III sebelum masehi sampai pada abad VI masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung. Artinya hak rakyat untuk membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat (warga negara), bertindak berdasarkan prosedur yang telah disepakati.

Waktu itu demokrasi langsung dapat dilaksanakan karena Yunani kuno merupakan negara kota (*state city*) dengan jumlah penduduk lebih kurang 400.000 jiwa. Selain itu ketentuan demokrasi hanya berlaku bagi warga negara resmi. Sebagian

kecil dari jumlah penduduk Yunani kuno merupakan budak, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak bisa menikmati haknya untuk menjalankan demokrasi langsung tersebut.

Demokrasi yang dipraktekkan di Yunani kuno tersebut lenyap ketika Bangsa Romawi dikalahkan oleh Bangsa Eropa Barat. Bangsa Eropa kala itu terkungkung dalam kekuasaan raja dan gereja (teokrasi). Kemudian pada abad XIV, demokrasi muncul kembali di Eropa. Munculnya demokrasi ini didorong oleh perubahan sosial dan kultur yang berintikan kemerdekaan akal dari berbagai pembatasan. Kejadian ini dinamakan oleh Bangsa Eropa dengan *renaissance* dan reformasi. *Renaissance* ini timbul setelah Bangsa Eropa terlibat dalam Perang Salib melawan tentara Islam dalam merebutkan kota Yerusalem di Timur Tengah.

*Renaissance* merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani kuno, berupa gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai dari Itali pada abad XIV, dan mencapai puncaknya pada abad XV dan XVI. Masa *renaissance* adalah masa ketika orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantikan dengan kebebasan untuk bertindak sebebaskan-bebasnya asal sesuai dengan yang dipikirkan, karena dasar ide ini adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia tanpa ada orang lain yang menguasai dan membatasinya

Sebagaimana disebutkan di atas berkembangnya demokrasi juga disebabkan oleh pertemuan antara tentara Islam dan tentara Eropa dalam Perang Salib. Akibat dari pertemuan dua buah kutub peradaban yang berbeda ini. Eropa kala itu berada dalam masa kegelapan dan Islam dalam masa kejayaan, maka timbul keinginan dari Bangsa Eropa untuk menjunjung tinggi akal dan pikiran seperti yang ada pada bangsa-bangsa Islam kala itu.

Selain kejadian ini ada pula faktor lain sebagai pendukung munculnya kembali demokrasi pada abad pertengahan di

Eropa tersebut, yaitu pencerahan pemikiran di bidang agama yang banyak disebut orang reformasi di bidang agama yang dilakukan oleh kelompok Martin Luther terhadap Gereja Katolik yang kemudian berkembang menjadi asas-asas protetanisme.

Sebagaimana disebutkan di atas Bangsa Eropa kala itu berada di bawah kekuasaan raja dan gereja. Pada saat ini gereja memainkan peranan yang sangat penting dalam kekuasaannya, karena kekuasaan terpusat di tangannya. Paus atas nama Tuhan, membuat peraturan perundang-undangan untuk membatasi gerak langkah rakyat, sehingga terjadilah kesewenang-wenangan atau tirani dalam pemerintahan Paus.

Melihat kondisi pemerintahan seperti itu maka timbullah ide untuk memisahkan kekuasaan. Ide pemisahan kekuasaan tersebut seiring pula dengan lahirnya ajaran demokrasi. Ajaran demokrasi secara esensial menurut Abraham Lincoln mengandung arti bahwa pemerintahan dimiliki dan dijalankan sendiri oleh rakyat (*the government from the people, by the people, of the people*).

Menurut Muhammad Hatta sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan fitrah hati nurani rakyat karena manusia diciptakan dan dilahirkan dalam keadaan bebas. Agar kebebasan yang dimiliki manusia itu bisa berjalan dengan baik, maka rakyat harus diperintah oleh rakyat.<sup>12</sup> Rakyat dalam pemerintahan demokrasi tidak berarti bebas sebebannya, namun harus disertai dengan tanggung jawab (bebas tetapi bertanggung jawab).

Dalam menjalankan pemerintahan demokratik ada prinsip-prinsip yang harus diperhatikan. M. Amien Rais sebagaimana yang dikutip oleh M. Mahfud MD, mengemukakan prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- a. Rakyat harus berpartisipasi dalam pembuatan keputusan. Jika rakyat tidak berpartisipasi maka pemerintah



- tidak boleh membuat kebijakan yang bertentangan dengan keinginan rakyat.
- b. Setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equity before of the law*).
  - c. Pendapatan negara harus didistribusikan secara adil bagi seluruh warga negara.
  - d. Semua rakyat harus diberi kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan.
  - e. Harus ada kebebasan untuk mengemukakan pendapat, termasuk kebebasan pers dan kebebasan untuk berkumpul dan beragama.
  - f. Rakyat berhak mendapatkan informasi seluas-luasnya.
  - g. Menghindakan *fatsoen* atau tata krama politik.
  - h. Harus ada kebebasan individu
  - i. Semangat kerjasama.
  - j. Hak untuk protes.<sup>13</sup>

Prinsip-prinsip pemerintahan demokratik tersebut harus dijalankan oleh setiap pemerintah yang berkuasa. Begitu juga halnya dengan pemerintah Indonesia, karena UUD 1945 juga menganut paham atau ajaran demokrasi. Hal ini dapat dilihat pada alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu pada kalimat "...negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..." Selanjutnya pada sila keempat dari Pancasila yang juga terdapat pada Pembukaan UUD 1945 berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Kemudian, hal tersebut dijabarkan dalam batang tubuh UUD 1945 terutama pada Pasal 1 ayat (2) yang mengatakan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.

### **3. Teori Negara Berdasarkan Atas Hukum**

Hal lain yang tak dapat dipisahkan dari munculnya ajaran pemisahan kekuasaan dan demokrasi adalah lahirnya

ajaran negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat* atau *Rule of Law*). Ajaran negara berdasarkan atas hukum ini lahir di Eropa pada abad pertengahan, kemudian dianut oleh banyak negara pada abad XVII dan pada abad XIX setelah perang dunia kedua.

Pada abad pertengahan ini sebagaimana disebutkan di atas terjadi penindasan terhadap rakyat oleh negara atau pemerintah kala itu. Melihat keadaan seperti ini maka timbul pandangan dari warga negara, agar pemerintah dalam menjalankan kehidupan bernegara dibatasi kekuasaannya. Salah satu usaha untuk membatasi kekuasaan pemerintah tersebut adalah dengan jalan, pemerintahan harus dijalankan berdasarkan atas hukum. Negara berdasarkan atas hukum ini dikenal dengan *rechtsstaat* bagi kalangan Eropa kontinental dan *rule of law* bagi negara anglo saxon.

Untuk melihat prinsip-prinsip negara hukum dapat dilihat beberapa ide. *Pertama*, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa kontinental memberikan ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.
- b. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan yang berdasarkan atas hukum.
- d. Adanya Peradilan Administrasi.<sup>14</sup>

Sedangkan A.V. Dicey, yang berasal dari kalangan ahli hukum *anglo saxon*, memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut:

- a. Adanya supremasi hukum.
- b. Kududukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat (*equality before of the law*).
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan putusan pengadilan.<sup>15</sup>

Menurut Laurence M. Friedman, negara hukum lebih identik dengan *rule of law*. Sedangkan istilah *rechtsstaat*

menurut Friedman mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.<sup>16</sup>

Dalam perkembangannya, gagasan Immanuel Kant, Julius Stahl, A.V. Dicey dan Laurence M. Friedman di atas dirasakan belum memadai karena terjadi perkembangan demokrasi dan hukum dalam kehidupan bernegara. Kemudian pada tahun 1965 *International Commission of Jurists* dalam komperensinya di Bangkok merumuskan ciri-ciri pemerintahan demokratis di bawah *Rule of Law* sebagai berikut:

- a. Perlindungan konstitusional.
- b. Badan kehakiman yang bebas, tidak memihak.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat, baik secara lisan maupun tulisan.
- f. Pendidikan bagi warga negara.<sup>17</sup>

Dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum, setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before of the law*), pemerintahan dijalankan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), kekuasaan pemerintah tidak tak terbatas berarti kekuasaan pemerintah itu terbatas. Yang membatasinya adalah hukum.

Timbul pertanyaan, apakah konsep negara hukum Indonesia berdasarkan kepada *rechtsstaat* atau *rule of law*? Untuk menjawab pertanyaan ini, harus digali materi UUD 1945 dan perubahan-perubahannya.

Kalau dilihat ciri-ciri *rechtsstaat* salah satunya adalah adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri. Di Indonesia ada peradilan administrasi negara atau perdilan tata usaha negara yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 yang sekarang diperbaharui dengan UU No. 9 Tahun 2004. Dengan demikian maka konsep negara hukum Indonesia

dapat digolongkan mengadopsi konsep *rechtsstaat* (Eropa Kontinental).

Di samping itu, salah satu ciri-ciri *rule of law* adalah setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before of the law*), sehingga setiap warga negara baik itu pemerintah maupun warga negara biasa, tunduk pada peradilan yang sama sehingga tidak diperlukan peradilan administarsi. Dalam UUD 1945 disebutkan bahwa setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Dengan demikian konsep negara hukum Indonesia dapat pula digolongkan ke dalam *rule of law* (anglo saxon). Bahkan menurut M. Mahfud MD, UUD 1945 lebih kental dengan muatan ciri-ciri *rule of law*.<sup>18</sup>

#### **4. Teori Negara Berkonstitusi**

Ajaran negara berkonstitusi dikenal dengan paham konstitusionalisme. Paham ini lahir pada abad XIX sebagai lanjutan dari paham negara berdasarkan atas hukum. Paham konstitusionalisme ini juga lahir sebagai salah satu mekanisme untuk membatasi kekuasaan.

Sebagaimana disebutkan di atas pada dasarnya manusia itu lahir dalam keadaan bebas, dilengkapi dengan hak-hak dasar yang lazim disebut dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Sebelum lahirnya ajaran negara berdasarkan atas hukum dan ajaran negara berkonstitusi, terjadi penindasan oleh negara terhadap hak-hak dasar yang dibawa manusia sejak lahir.

Ketika hak-hak dasar manusia tersebut terancam, timbul keinginan dari masyarakat agar hak-hak dasar yang dimiliki manusia tersebut dilindungi oleh penguasa, salah satu jalannya adalah dengan merumuskannya ke dalam konstitusi negara.,

Kebanyakan negara pada abad XIX ini tidak menjalankan demokrasi secara langsung, maka untuk merumuskan HAM

ke dalam konstitusi negara, salah satu mekanisme yang ditempuh adalah melalui pemilu. Pemilu dianggap sebagai salah satu mekanisme yang paling representatif untuk melimpahkan kedaulatan dari rakyat. Melalui pemilu ini akan dipilih wakil rakyat yang akan duduk di parlemen. Kemudian wakil rakyat yang duduk di parlemen merumuskan hak dan kewajiban warga negara ke dalam peraturan perundang-undangan atau konstitusi.

Apa saja yang harus diatur dalam suatu konstitusi? Menurut Miriam Budiardjo suatu konstitusi biasanya mengatur mengenai organisasi negara, hak asasi manusia, prosedur perubahannya dan adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari konstitusi.<sup>19</sup> Namun yang paling prinsip harus diatur dalam konstitusi sebuah negara (minimal) menurut J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri M., adalah: *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara. *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental. *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.<sup>20</sup> Materi konstitusi di atas adalah materi yang paling prinsip atau yang paling mendasar harus ada. Menurut K.C. Wheare, makin sedikit yang diatur dalam konstitusi semakin baik, asalkan yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan.<sup>21</sup>

Konstitusi-konstitusi negara yang telah dirumuskan oleh para wakil rakyat atau oleh para pendiri negara, kemudian ditambah dengan praktek kenegaraan, diklasifikasikan oleh K.C. Wheare dan C.F. Strong menjadi beberapa macam yaitu, konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis atau konvensi (*written constitution and no written constitution*), konstitusi yang fleksibel dan konstitusi yang kaku (*flexible constitution and rigid constitution*), konstitusi derajat tinggi dan konstitusi bukan derajat tinggi (*supreme constitution and not*

*supreme constitution*), konstitusi negara serikat dan konstitusi negara kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*), konstitusi sistem pemerintahan presidential dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive and parliamentary executive constitution*).<sup>22</sup>

Apakah dalam UUD 1945 ada jaminan terhadap hak-hak asasi manusia? Adakah susunan organisasi negara serta pembatasan kekuasaan? Melihat kepada materi muatan UUD 1945 sebelum perubahan, HAM (individualis) diatur di dalamnya tetapi sangat terbatas yaitu hanya pada Pasal 28 dan 29 saja. Namun materi UUD 1945 tersebut lebih menjurus kepada adanya jaminan terhadap hak warga negara dan penduduk (sosial). Namun setelah amandemen II UUD 1945 pada tahun 2000 ketentuan tentang HAM yang bersifat individualistik di atur dalam Bab XA yang terdiri dari Pasal 28A sampai Pasal 28J. Sedangkan ketentuan tentang adanya batasan kekuasaan lembaga negara diatur dengan jelas.

## **5. Ajaran Negara Kesejahteraan (Welfare State)**

Negara yang menganut paham berdasarkan atas hukum pada abad XVII dan paham ajaran negara berkonstitusi pada abad XIX, pada umumnya menganut paham negara hukum formal. Negara yang menganut paham Negara hukum formal ini, lembaga eksekutif atau pemerintah dalam arti sempit hanya bertugas menjalankan UU yang dibuat oleh lembaga legislatif (pemerintah bersifat pasif).

Produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif pada abad XVII sampai awal abad XIX banyak yang tidak memihak kepada rakyat, karena lembaga legislatif diisi oleh orang-orang dan kelompok yang mempunyai status sosial di bidang ekonomi lebih mapan. Kelompok sosial ekonomi tersebut membeli suara rakyat dalam pemilu. Kemudian setelah terpilih sebagai anggota legislatif mereka membuat

produk peraturan perundang-undangan untuk menjaga kepentingan individu dan kelompoknya.

Melihat keadaan ini, maka terjadilah perkembangan di bidang pemerintahan; eksekutif yang semula hanya diberi tugas untuk menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif, sekarang diberi tugas baru, harus bisa menjamin kesejahteraan rakyat. Agar kesejahteraan rakyat tersebut bisa terwujud, maka diberikanlah kebebasan kepada pemerintah untuk menetapkan peraturan perundang-undangan lewat *freies ermessen* atau *foevoir deeskretion*.

Eksekutif dalam menjalankan pemerintahan tidak hanya berdasarkan kepada hukum yang telah ditetapkan lembaga legislatif, tetapi melalui lembaga *freies ermessen*, eksekutif bisa mengambil kebijakan, bahkan menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu demi tercapainya tujuan negara.

Menurut M. Mahfud MD, adanya lembaga *freies Ermessen* atau *foevoir deeskretion* ini menimbulkan implikasi di bidang eksekutif dan di bidang peraturan perundang-undangan. Di bidang eksekutif antara lain ditandai dengan adanya hak prerogatif. Sedangkan di bidang peraturan perundang-undangan ada tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu: *Pertama*, pemerintah berwenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan kepada parlemen. *Kedua*, pemerintah mempunyai kewenangan membuat peraturan pelaksana atas ketentuan UU. *Ketiga*, pemerintah mempunyai kewenangan sendiri dalam menafsirkan materi peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Apakah Indonesia menganut paham negara kesejahteraan? Untuk menjawab pertanyaan ini harus dilihat materi muatan UUD 1945 dan perubahan-perubahannya. Sama-sama diketahui, pada alenia IV pembukaan UUD 1945 disebutkan tujuan berdirinya negara Republik Indonesia, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Walaupun sampai sekarang sebagian besar rakyat Indonesia belum sejahtera, tetapi berdasarkan kepada ketentuan UUD 1945 di atas, maka negara Republik Indonesia dapat digolongkan ke dalam negara kesejahteraan (*welfare state*).

## 6. Ajaran Sistem Pemerintahan

Ajaran sistem pemerintahan yang paling esensial adalah sistem pemerintahan presidential dan ajaran sistem pemerintahan parlementer. Dalam ilmu negara dikenal, bahwa sistem pemerintahan presidential dipakai oleh negara yang berbentuk republik. Sedangkan sistem pemerintahan parlementer dipakai oleh negara yang berbentuk kerajaan (monarki). Namun sekarang batasan tersebut menjadi kabur, karena ada negara yang berbentuk republik, seperti Republik Rakyat Cina (RRC) dan Republik Prancis yang mengenal sistem pertanggungjawaban menteri seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

Pada abad IV SM, di dunia ini sudah ada negara. Namun negara-negara sebelum abad pertengahan pada umumnya belum mengenal sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer. Negara tertua penganut bentuk sistem pemerintahan presidential adalah Amerika Serikat. Sedangkan negara yang paling terdahulu menganut bentuk sistem pemerintah parlementer adalah Inggris.

Dahulu Inggris dikenal sebagai negara yang banyak mempunyai daerah jajahan. Begitu juga halnya dengan Amerika Serikat dan sekutunya. Negara-negara bekas jajahan Inggris dan Amerika Serikat, maupun yang bukan jajahan Inggris dan Amerika Serikat banyak mengadopsi sistem



pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer. Di samping itu banyak pula negara-negara di belahan dunia ini mengkombinasikan dua sistem pemerintahan tersebut dengan budaya masyarakat yang ada pada negara tersebut, sehingga terjadi modifikasi terhadap sistem pemerintahan. Negara yang mengkombinasikan kedua sistem pemerintahan tersebut disebut dengan sistem semi presidential atau semi parlementer.

Sistem pemerintahan terkait erat dengan poros-poros kekuasaan lain yang ada pada negara bersangkutan. Pada umumnya negara yang menganut paham demokrasi, negara berdasarkan atas hukum, pada negara tersebut minimalnya ada lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam hal bentuk sistem pemerintahan yang perlu diperhatikan adalah bagaimana hubungan lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Sedangkan lembaga yudikatif baik pada Negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential maupun pada Negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, dalam menjalankan fungsinya, baik secara formal maupun materiil sama-sama terpisah dari kekuasaan eksekutif dan legislatif agar kekuasaan ini dalam menjalankan fungsinya bisa mandiri.

Berbeda halnya dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif, *pertama* dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif bisa dijatuhkan oleh parlemen lewat mosi tidak percaya. Sebagai kontrol terhadap tindakan parlemen ini, maka eksekutif dapat mengusulkan kepada Presiden atau raja/ratu (Kepala Negara) untuk membubarkan parlemen. *Kedua* dalam sistem pemerintahan presidential, Presiden yang sedang berkuasa tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen dalam keadaan normal, karena dalam sistem pemerintahan presidential, Presiden dipilih oleh rakyat baik secara langsung (*popular vote* atau *electoral college*) untuk masa jabatan tertentu yang ditetapkan dalam UUD.

Sistem pemerintahan apakah yang dianut oleh Indonesia di bawah UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen? Banyak pendapat tentang bentuk sistem pemerintahan Indonesia yang dianut oleh UUD 1945 lama dan perubahan-perubahannya, yang selanjutnya akan dibahas pada bab berikutnya. Menurut UUD 1945 lama, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR karena kedudukannya *neben* atau sejajar, tetapi Presiden bertanggung jawab (*untergeordnet*) kepada MPR. Dalam penjelasan UUD 1945 lama disebutkan kedudukan DPR adalah kuat tidak dapat dibubarkan oleh Presiden karena anggota DPR adalah anggota MPR. Demikian sebaliknya DPR juga tidak dapat meminta pertanggungjawaban dari Presiden. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR karena itu harus bertanggung jawab kepada MPR.

Di samping itu DPR merupakan perpanjangan MPR untuk mengontrol jalannya pemerintahan, jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, maka DPR dapat mengundang MPR untuk melakukan Sidang Istimewa (SI) untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden. Menurut penulis lingkaran hubungan poros kekuasaan inilah yang menyebabkan timbulnya banyak penafsiran terhadap sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 lama.

### C. MODEL-MODEL SISTEM PEMERINTAHAN

Sebagaimana disebutkan di atas sistem pemerintahan yang paling prinsip dan paling dikenal di dunia adalah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential. Sistem pemerintahan parlementer murni terdapat di Inggris dan sistem pemerintahan presidential murni terdapat di Amerika Serikat. Kedua sistem pemerintahan tersebut banyak dianut oleh negara-negara berkembang pada abad

XIX dan XX setelah perang dunia kedua. Namun ada pula negara yang mengkombinasikan antara keduanya yang lazim disebut dengan sistem pemerintahan semi presidential, tetapi ada pula yang menyebutnya dengan istilah semi parlementer.

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris dan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat tersebut dirumuskan oleh Arend Lijphart dan C.F Strong. *Pertama* ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris menurut Arend Lijphart adalah sebagai berikut:

- a. Majelis menjadi parlemen.
- b. Eksekutif dibagi dalam dua bagian.
- c. Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan.
- d. Kepala pemerintahan mengangkat Menteri-menteri.
- e. Kementerian adalah badan kolektif.
- f. Menteri biasanya merupakan anggota parlemen.
- g. Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada majelis.
- h. Kepala negara dapat membubarkan parlemen.
- i. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukannya yang lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah dan majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai.
- j. Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggung jawab kepada para pemilih (rakyat).
- k. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik karena ada penyatuan eksekutif dengan legislatif<sup>24</sup>

Sedangkan menurut H.D Trail sebagaimana dikutip oleh C.F Strong menyebutkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris sebagai berikut:

- a. Kabinet yang dipimpin Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan atas kekuatan yang menguasai parlemen.
- b. Para anggota kabinet mungkin semuanya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota kabinet.
- c. Kabinet dan ketuanya (Perdana Menteri) bertanggung

- jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang harus mengundurkan diri dari kabinet.
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet oleh parlemen, maka kepala negara (Presiden atau Raja/Ratu) atas saran dari Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.<sup>25</sup>

Kemudian ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat yang dirumuskan Arend Lijphart adalah:

- a. Majelis tetap sebagai majelis saja.
- b. Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih.
- c. Kepala pemerintah adalah kepala negara.
- d. Presiden mengangkat kepala departemen (Menteri) yang merupakan bawahannya.
- e. Presiden adalah eksekutif tunggal.
- f. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya pemerintah tidak boleh menjadi anggota majelis.
- g. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis.
- i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dengan legislatif seperti dalam sebuah parlemen.
- j. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih.
- k. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.<sup>26</sup>

Sedangkan C.F Strong merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat yang disebutnya dengan istilah *fixed executive* sebagai berikut:

- a. Presiden selain berkedudukan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan.
- b. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para Menteri dan merupakan bawahannya.
- c. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu, sehingga Presiden dalam masa jabatan tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen.
- d. Sebagai imbangannya Presiden tidak pula dapat membubarkan parlemen.
- e. Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.<sup>27</sup>

Berdasarkan ciri-ciri kedua sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh Arend Lijphart dan C.F. Strong di atas sedikit tampak ada perbedaan, karena Arend Lijphart mengklasifikasikan ciri-ciri sistem pemerintahan di atas berdasarkan praktek ketatanegaraan Amerika Serikat dan Inggris, sedangkan C.F. Strong mengklasifikasikannya berdasarkan teori sistem pemerintahan itu sendiri.

Dari klasifikasi di atas terlihat perbedaan yang paling prinsip antara sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidential yaitu:

*Pertama*, dalam sistem pemerintahan parlementer kepala pemerintahan biasanya dijabat oleh Perdana Menteri, pemerintahan adalah eksekutif kolegal bergantung kepada mosi atau kepercayaan badan legislatif. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidential kepala pemerintahan disebut dengan Presiden, dipilih untuk masa jabatan tertentu yang telah ditentukan dalam konstitusi dan dalam keadaan normal tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri oleh badan legislatif kecuali dengan tindakan *impeachment*, melalui prosedur yang melimpah dari instansi politik ke instansi teknis yudikatif karena melanggar hukum dan kesusilaan seperti di Amerika Serikat.

*Kedua*, kepala pemerintahan dalam sistem presidential dipilih oleh rakyat secara langsung, teknisnya melalui *popular*

*vote* atau *electoral college*. Sedangkan kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer diangkat oleh kepala negara dari partai pemenang pemilihan umum (pemilu) yang menguasai mayoritas kursi di badan legislatif. Perbedaan ini didasarkan kepada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara eksekutif dan legislatif yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam sistem pemerintahan presidensial dan prinsip tidak ada pemisahan (penyatuan) kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer.

*Ketiga*, sistem pemerintahan parlementer mempunyai eksekutif kolejal. Perdana Menteri dan Menteri-menteri bertanggung jawab baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama atas urusan pemerintahan kepada parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidential, pemerintahan adalah eksekutif tunggal yaitu Presiden. Menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden bukan eksekutif, melainkan hanya pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya Presiden yang akan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan, karena itu kepada Presiden diberikan kebebasan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri atas keinginannya sendiri.

Sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer, masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan, sehingga ada pula negara (seperti Prancis, India dan lainnya) yang mengkombinasikan antara kedua sistem pemerintahan tersebut. Seperti disebutkan di atas negara yang mengkombinasikan sistem pemerintahan presidential dengan sistem pemerintahan parlementer lazimnya disebut dengan istilah sistem semi presidential, tetapi ada pula yang menyebutnya dengan istilah semi parlementer.

Menurut Maurice Duverger sebagaimana dikutip oleh Arend Lijphart, sebuah rezim politik dianggap sebagai sistem semi presidential atau semi parlementer jika konstitusinya

menetapkan atau menyatukan tiga unsur yaitu: *Pertama*, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. *Kedua*, Presiden diberi kekuasaan yang cukup besar. *Ketiga*, Pemerintahan dijalankan oleh eksekutif kolegal. Perdana Menteri dan para Menteri dapat memegang kekuasaan eksekutif jika parlemen tidak menunjukkan oposisi kepadanya.<sup>28</sup>

Adanya pengkombinasian terhadap dua sistem pemerintahan tersebut terutama karena kedua sistem pemerintahan (presidential dan parlementer) di atas, masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Namun pengkombinasian tersebut tidak terlepas pula dari pengaruh budaya masyarakat yang ada pada negara yang bersangkutan.

Arend Lijphart menyebutkan kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan presidential sebagai berikut:

1. Kelebihan sistem pemerintahan presidential
  - a. Dalam sistem pemerintahan presidential stabilitas eksekutif didasarkan kepada masa jabatan Presiden. Presiden dalam sistem pemerintahan presidential dipilih oleh rakyat secara langsung melalui teknis (*popular vote* atau *electoral college*) untuk masa jabatan tertentu. Pada akhir masa jabatannya, Presiden memberikan pertanggungjawaban kepada (rakyat) pemilih.
  - b. Pemilihan pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidential adalah pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat. Hal ini dapat dipandang lebih demokratis daripada pemilihan tidak langsung dalam sistem pemerintahan parlementer. Dengan demikian pemilihan Presiden dalam sistem pemerintahan presidential oleh parlemen dapat dipandang kurang demokratis karena kadang-kadang parlemen lewat koalisi yang diciptakan memilih Presiden yang mendapat suara lebih sedikit dalam pemilu. Hal ini

sudah terjadi di Indonesia ketika pemilihan Presiden pada tahun 1999 yang lalu. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai partai yang paling banyak mendapatkan suara dalam pemilu, ketua umumnya tidak dipilih oleh MPR sebagai Presiden, tetapi malah memilih Abdurrahman Wahid dari PKB sebagai pemenang pemilu nomor tiga.

- c. Pemerintahan dalam sistem presidential merupakan pemisahan kekuasaan. Ini berarti kekuasaan pemerintahan yang dibatasi. Pembatasan dan pemisahan kekuasaan dapat melindungi rakyat dari tirani.
2. Kekurangan sistem pemerintahan presidential adalah:
- a. Apabila terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif, konflik tersebut sering menghadapi jalan buntu. Pemerintahan bisa tidak berjalan efektif karena kebijakan dan RUU yang diajukan oleh pemerintah untuk menjalankan pemerintahan negara biasanya selalu ditolak oleh lembaga legislatif. Persoalan ini dapat diatasi dengan jalan, *pertama*, pisahkan kedua kekuasaan tersebut, jangan menyeimbangkan kekuasaan keduanya, tetapi khusus dengan jalan meningkatkan kekuasaan Presiden seperti di Amerika Serikat. *Kedua*, terapkan eksekutif kolegiat atau majemuk yang melibatkan kedua lembaga tersebut.
  - b. Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidential bersifat kaku (temporal), karena Presiden dalam sistem pemerintahan presidential dibatasi masa jabatannya dan tidak boleh berkelanjutan. Hal ini tidak memberikan kesempatan untuk melakukan penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. Kadang-kadang Presiden yang sudah habis masa jabatannya masih dikehendaki oleh rakyat untuk menjadi Presiden, tetapi terhalang oleh ketentuan yang sudah diatur dalam konstitusi, misalnya di



Filipina pada tahun 1999, lewat demonstrasi besar-besaran, rakyat Filipina masih menghendaki mantan Presiden Fidel Ramos menjadi Presiden untuk kedua kalinya, tetapi keinginan rakyat Filipina tersebut tersandung oleh ketentuan konstitusi Filipina yang mengatur masa jabatan Presiden adalah enam tahun dan sesudahnya tidak dapat dipilih kembali. Berdasarkan ketentuan konstitusi Filipina tersebut, maka Fidel Ramos tidak bisa menduduki jabatan Presiden pada periode berikutnya. Rakyat Filipina terpaksa harus rela berkorban atas keinginannya.

- c. Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidential berjalan atas dasar aturan pemenang atau mayoritas menguasai semuanya yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai permainan.<sup>29</sup>

Sedangkan kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan parlementer menurut Arend Lijphart adalah kebalikan dari kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan parlementer, namun Arend Lijphart tidak menguraikannya dengan jelas. Untuk itu penulis mencoba menguraikan kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1. Kelebihan sistem pemerintahan parlementer.
  - a. Dalam sistem pemerintahan parlementer stabilitas pemerintahan tinggi karena pemerintahan berasal dari partai mayoritas yang menguasai kursi parlemen, semua program dan kebijakan pemerintah akan didukung oleh mayoritas anggota parlemen.
  - b. Jarang terjadi konflik antara pemerintah dengan parlemen karena pemerintah pada umumnya diisi oleh anggota parlemen yang berasal dari partai pemerintah. Anggota pemerintahan merangkap

menjadi anggota parlemen. Karena pemerintah mayoritasnya berasal dari parlemen maka setiap kebijakan pemerintah selalu mendapat persetujuan dari parlemen.

- c. Kekuasaan pemerintah tidak dijalankan atas waktu atau periode tertentu, tergantung kepada kepercayaan parlemen. Karena pemerintah biasanya berasal dari partai mayoritas di parlemen, dan apabila partai tersebut selalu bisa memenangkan pemilu, maka bisa saja seseorang menjabat sebagai Perdana Menteri sampai puluhan tahun seperti di Malaysia. Di Malaysia parlemen dikuasai oleh partai UMNO yang diketuai oleh Mahatir Muhammad kala itu sehingga Mahatir Muhammad bisa menjadi Perdana Menteri sampai lima periode atau selama 25 tahun.
2. Kekurangan sistem pemerintahan parlementer
  - a. Karena dalam sistem pemerintahan parlementer pemerintahan dipegang oleh partai mayoritas yang menguasai kursi parlemen, jika pemerintah membuat kebijakan yang salah, kebijakan tersebut walaupun salah tetap saja mendapat dukungan dari parlemen. Dengan demikian pemerintah dan parlemen bisa bersepakat atau bersekongkol mengingkari aspirasi rakyat demi mempertahankan kebijakan salah yang dibuatnya. Di samping itu pemerintahan bisa menjadi otoriter karena tidak ada pembagian kekuasaan secara tegas.
  - b. Apabila tidak ada partai mayoritas yang menguasai kursi parlemen, biasanya pemerintahan diciptakan lewat koalisi antar partai. Namun koalisi antar partai ini biasanya rapuh karena masing-masing partai mempunyai ideologi dan program sendiri-sendiri. Apabila tidak ada koalisi yang kuat, pemerintahan tidak akan berjalan dengan stabil.

- c. Apabila terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif, pemerintahan bisa lumpuh bahkan pemerintah bisa dijatuhkan lewat mosi tidak percaya oleh parlemen.

Selain model sistem pemerintahan di atas masih ada model sistem pemerintahan yang lain, dan di Swiss masih berlaku sampai sekarang yaitu; sistem referendum yang lebih dikenal dengan sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat terhadap badan legislatif.

Dalam konstitusi federal konfederasi Swiss disebutkan, bahwa kedaulatan tertinggi di negara konfederasi Swiss adalah pada Sidang Federal yang terdiri dari dua kamar yaitu Dewan Nasional dan Dewan Negara (Pasal 71). Sedangkan Pasal 96 ayat (1) konstitusi federasi konfederasi Swiss menyebutkan, bahwa kekuasaan eksekutif dan badan pelaksana kekuasaan tertinggi konfederasi Swiss dipegang oleh Dewan Federal, yang terdiri dari tujuh anggota dan dipilih oleh Sidang Federal. Selanjutnya Pasal 98 ayat (1) menyebutkan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden konfederasi Swiss dipilih oleh Sidang Federal, di antara para anggota Dewan Negara untuk masa jabatan satu tahun.

Melihat kepada ketentuan konstitusi federasi konfederasi Swiss di atas, terlihat tidak mungkin ada kontrol antara Sidang Federal sebagai pemegang kedaulatan dengan Dewan Federal (eksekutif) seperti halnya dalam sistem pemerintahan parlementer Inggris, karena Dewan Federal Swiss pada hakikatnya adalah bagian yang tidak terpisah dari Sidang Federal. Keadaan inilah yang melatarbelakangi munculnya sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat, karena Dewan Federal dan Sidang Federal sama-sama memperoleh kekuasaan dari rakyat konfederasi, sehingga yang berhak untuk melakukan kontrol terhadap badan legislatif federasi konfederasi Swiss adalah rakyat Swiss sendiri.

Adapun cara yang ditempuh oleh rakyat Swiss dalam melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan adalah dengan jalan referendum dan lewat usul inisiatif rakyat. Referendum yaitu, suatu kegiatan politik yang dilakukan oleh rakyat untuk memberikan keputusan setuju atau menolak kebijakan yang dibuat oleh parlemen, setuju atau menolak kebijakan yang dimintakan persetujuan kepada rakyat. Sedangkan usul inisiatif rakyat adalah, hak rakyat untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada parlemen atau pemerintah.

Referendum itu sendiri terbagi tiga macam yaitu: *Pertama* referendum obligator (wajib) yaitu, meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap suatu RUU yang akan diundangkan. *Kedua*, referendum fakultatif (tidak wajib) yaitu, meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap suatu UU yang sudah berlaku, karena ada sego- longan masyarakat yang menggugatinya. Dalam hal ini apabila mayoritas rakyat berpendapat bahwa UU tersebut perlu dipertahankan, maka UU tersebut tetap berlaku, demik- ian sebaliknya. *Ketiga*, referendum optatif, yaitu meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap RUU pemerintah federal atau pemer- intah pusat di wilayah-wilayah negara-negara bagian atau daerah-daerah otonom.

#### D. ORGANISASI SISTEM PEMERINTAHAN

Organisasi sistem pemerintahan ini perlu dirumuskan karena hubungan dari organisasi negara inilah yang menim- bulkan bentuk sistem pemerintahan. Untuk melihat organ- isasi negara dari sistem pemerintahan dapat dilihat dari arah: *pertama*, dari pengertian pemerintahan dalam arti luas. *Kedua*, dari segi bentuk negara dan susunan pemerintahannya.

## 1. *Organisasi negara ditinjau dari segi pengertian pemerintahan dalam arti luas.*

Sebagaimana disebutkan di atas salah satu teori atau ajaran yang mempengaruhi sistem pemerintahan adalah ajaran pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) yang diperkenalkan oleh Montesquieu. Negara yang menganut ajaran pemisahan kekuasaan, baik dalam arti materiil maupun formal, maka minimalnya pada negara tersebut ada tiga organisasi atau lembaga negara, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Organisasi negara tersebut satu sama lain saling berhubungan secara horizontal. Namun dalam menentukan bagaimana sistem pemerintahan sebuah negara yang sangat perlu diperhatikan adalah bagaimana hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Pada negara yang menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*), baik secara materiil maupun formal, lembaga yudikatif diberikan kebebasan dan kemandirian dalam menjalankan fungsinya, sehingga tidak ada hubungan antara lembaga legislatif, eksekutif dengan lembaga yudikatif.

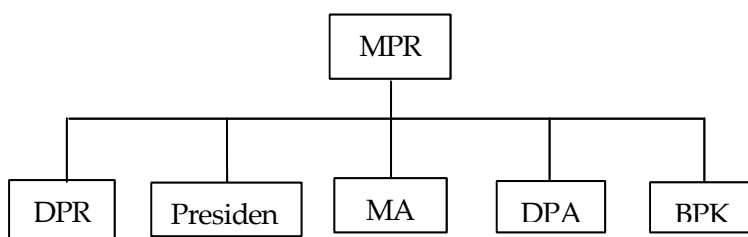
Organisasi (lembaga-lembaga) negara Indonesia dalam UUD 1945 lama lebih dari tiga (legislatif, eksekutif dan yudikatif) tetapi ditambah dengan lembaga inspektif (BPK), lembaga pemberi nasehat (DPA) dan MPR sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat, karena itu disebut lembaga tertinggi negara.

Fungsi masing-masing lembaga tertinggi dan tinggi negara tersebut, menurut UUD 1945 lama sangat jelas yaitu; DPR dengan jalan bekerjasama dengan Presiden membentuk UU (legislatif), Presiden sebagai lembaga yang melaksanakan UU (eksekutif), MA sebagai lembaga penegak hukum (yudikatif), BPK sebagai lembaga inspektif dan DPA sebagai lembaga penasihat resmi pemerintah.

Sebenarnya kalau Indonesia mau konsisten, melihat

kepada fungsi masing-masing lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara di atas, maka struktur negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 lama mestinya tidak seperti yang lazim kita ketahui. Struktur negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 lama, menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, di bawah MPR ada lima lembaga tinggi negara (DPR, Presiden, MA, DPA, BPK) yang mempunyai kedudukan sejajar (*neben*) seperti terlihat pada Gambar 1.

**Gambar I:**  
Struktur Negara Indonesia yang Lazim  
Menurut UUD 1945 Lama



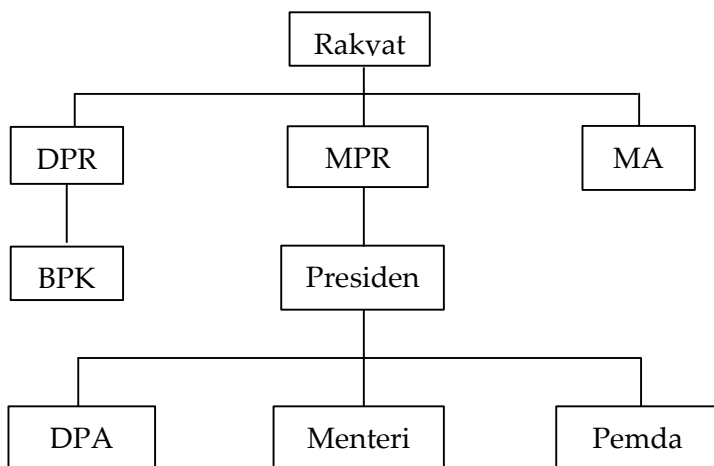
Melihat kepada fungsi masing-masing lembaga negara berdasarkan UUD 1945 lama tersebut, mengutip pendapat Sugeng Istanto, maka struktur negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 lama mestinya tidak seperti di atas, tetapi harus menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara paling tinggi. Dalam UUD 1945 lama disebutkan bahwa, "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan sepenuhnya dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Kemudian karena MPR merupakan penyelenggara kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka di bawah rakyat adalah lembaga MPR. Sesuai dengan teori mandataris, di bawah MPR adalah tiga lembaga tinggi negara yang diberi mandat (DPR, Presiden dan MA) yang mempunyai kedudukan sejajar.

Sedangkan DPA dan BPK, sesuai dengan fungsinya masing-masing yaitu, DPA sebagai lembaga pemberi nasehat, baik diminta maupun tidak diminta oleh pemerintah. Kemudian nasehat yang diberikan oleh DPA kepada Presiden sifatnya tidak mengikat. Dengan demikian terlihat, bahwa DPA mempunyai tugas dalam bidang eksekutif karena dia membantu Presiden, maka DPA seharusnya berada di bawah Presiden. Sedangkan BPK merupakan lembaga inspektif (pemeriksa dan pengawas) atas penggunaan keuangan negara oleh pemerintah yang telah ditetapkan dengan UU. Dengan demikian terlihat pula bahwa wewenang BPK merupakan bagian dari wewenang DPR, maka struktur BPK seharusnya diletakkan di bawah DPR.

Dalam UUD 1945 juga disebutkan, bahwa Menteri Negara adalah pembantu Presiden. Dalam menjalankan tugasnya Menteri bertanggung jawab kepada Presiden, maka Menteri harus pula dimasukkan ke dalam struktur negara di bawah Presiden. Begitu juga halnya dengan Pemerintah Daerah harus pula dimasukkan ke dalam struktur negara. Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan, sesuai pula dengan prinsip otonomi, maka struktur Pemerintah Daerah harus diletakkan di bawah Presiden (lihat gambar II).

Seiring dengan diamandemennya UUD 1945, maka struktur ketatanegaraan Indonesia juga mengalami perubahan. Sekarang berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara karena MPR tidak lagi menjalankan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945 lama, MPR hanya disebut sebagai lembaga Negara, yang kedudukannya sejajar dengan lembaga Negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, MA, MK, Komisi Yudisial dan BPK, sehingga penyebutan lembaga tinggi Negara untuk lembaga-lembaga Negara di atas juga ditiadakan. Masing-masing lembaga Negara di atas

**Gambar II:**  
Struktur Negara Indonesia  
yang Semestinya Menurut UUD 1945 Lama



mempunyai kedudukan sejajar. Masing-masing lembaga menjalankan kewenangannya sesuai dengan fungsinya masing-masing, antara lembaga Negara yang satu dengan lembaga Negara yang lain saling mengawasi dan menyeimbangi atau disebut dengan istilah *cheks and balances*.

## 2. Organisasi sistem pemerintahan ditinjau dari segi susunan negara dan pemerintahannya

Bentuk susunan negara di dunia ini pada umumnya dikenal dengan bentuk susunan negara federasi dan bentuk susunan negara kesatuan. Namun di samping dua bentuk susunan negara tersebut, ada pula negara berbentuk susunan konfederasi. Menurut Miriam Budiardjo negara konfederasi ini ditinjau dari segi ilmu politik maupun hukum interna-



sional bukanlah bentuk susunan negara, namun hanyalah gabungan dari beberapa negara berdaulat yang sepakat membuat perjanjian, misalnya perjanjian demi pertahanan bersama. Perjanjian tersebut bisa diingkari oleh negara-negara yang tergabung ke dalam konfederasi tersebut.<sup>30</sup> Untuk itu organisasi negara dari sistem pemerintahan di sini hanya akan dilihat dari dua bentuk susunan negara dan susunan pemerintahannya yaitu; susunan negara kesatuan dan susunan negara federasi.

*Pertama*, susunan negara kesatuan menurut A.V. Dicey sebagaimana dikutip oleh C.F. Strong adalah bentuk susunan negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional/pusat.<sup>31</sup> Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (desentralisasi) melalui UU yang dibuat oleh legislatif pusat. Tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.

Dengan demikian hakikat dari negara kesatuan adalah kedaulatan tidak terbagi, dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Adanya wewenang bagi badan legislatif daerah membuat peraturan daerah (perda) bukan berarti daerah mempunyai kedaulatan. Wewenang badan legislatif daerah hanya membuat perda yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah yaitu mengenai pelaksanaan penyelenggaraan rumah tangga daerah dan asas pembantuan (*medebewind*). Menurut Bagir Manan, legislatif daerah hanya berwenang membuat perda di bidang administrasi negara bukan di bidang ketatanegaraan<sup>32</sup> karena itulah perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bisa dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Jadi dalam bentuk negara kesatuan ada hubungan organisasi negara secara vertikal, sehingga organisasi negara terbagi dua, yaitu organisasi negara pada pemerintah pusat dan organisasi negara pada pemerintah daerah. Organisasi pemerintah pusat sama dengan organisasi negara dalam sistem pemerintahan dalam arti luas. Sedangkan organisasi pemerintah daerah pada negara kesatuan terdiri dari pemerintah daerah (Gubernur/Bupati/Walikota), legislatif daerah yang hanya berwenang membuat perda tentang otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Lembaga yudikatif, penegak hukum memang ada di daerah, tetapi lembaga ini merupakan lembaga pemerintah pusat yang ada di daerah.

Dalam UUD 1945 disebutkan, bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan (*unitary*). Sesuai dengan prinsip negara kesatuan sebagaimana disebutkan di atas, kewenangan sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah pusat. Wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat tersebut bisa dilimpahkan lewat hak otonomi. Hal ini dijamin oleh Pasal 18 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut maka lahirlah UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU. No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan terakhir UU No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan pada masa berlakunya UUDS 1950, berdasarkan Pasal 131, maka lahirlah UU No. 1 Tahun 1957. Sesuai dengan hak otonomi yang dimiliki oleh daerah, maka pemerintah pusat melimpahkan sebagian wewenang yang dimilikinya kepada pemerintah daerah.,

*Kedua*, agak berbeda dengan negara kesatuan, negara federasi terdiri dari beberapa negara bagian yang tergabung untuk tujuan tertentu. Menurut Kranenburg negara bagian suatu federasi memiliki "*pouvoir constituan*" yaitu wewenang membuat konstitusi sendiri serta berwenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas yang telah ditentukan dalam konstitusi federal.<sup>33</sup>

Antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian mempunyai hubungan vertikal seperti negara kesatuan. Namun sebagaimana disebutkan di atas karena negara bagian ini merupakan negara berdaulat, maka organisasi negara bagian ditentukan sendiri oleh negara bagian, dalam arti kata organisasi negara bagian bisa sama dan bisa pula berbeda dengan organisasi pemerintahan federal, asalkan tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi federal.

Kalau melihat kepada negara kesatuan yang memberikan otonomi kepada daerah (desentralisasi), dan melihat pula kepada negara federal, di mana negara bagiannya mempunyai otonomi tinggi (kedaulatan), maka sulit untuk membedakan corak hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, dan corak hubungan pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian dalam negara federasi. Batas hubungan antara keduanya menjadi kabur.

Perbedaannya adalah, pada negara kesatuan yang memberikan otonomi (teritorial) fungsi kenegaraan dan pemerintahan pada dasarnya merupakan wewenang pemerintah pusat, kemudian diberikan kepada satuan-satuan otonomi. Pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dilakukan melalui UU yang dibuat oleh legislatif pusat. UU menetapkan secara tegas mana urusan pemerintah pusat dan mana urusan pemerintah daerah. Artinya pemerintah pusat yang mempunyai wewenang secara keseluruhan dapat melimpahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah atas prinsip otonomi dan kebaikan hati dari pemerintah pusat. Sedangkan pada negara federal wewenang pemerintah federal dan wewenang pemerintah negara bagian ditentukan di dalam konstitusi federal. Hal ini sebagai akibat dari kedaulatan yang dimiliki oleh negara bagian. Dengan demikian negara bagian yang

tergabung dalam suatu federasi, secara otomatis berhenti menjadi negara sendiri dalam arti yang seluas-luasnya. Karena gerak geriknya sudah dibatasi oleh konstitusi federal.[]

## CATATAN AKHIR:

<sup>1</sup> Tatang Amirin, (1996), *Pokok-Pokok Teori Sistem*, cet. keenam, Rajawali Press, Jakarta, hal. 1.

<sup>2</sup> W.J.S. Poerwadarminta (1982), *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 955.

<sup>3</sup> Carl. J. Friedrik dalam M. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, (1980), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI dan Sinar Bakti, Jakarta, hal. 160.

<sup>4</sup> Hamid S. Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Disertasi), Fak. Pascasarjana UI, Jakarta, hal. 114.

<sup>5</sup> Bagir Manan, (2001), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hal. 101.

<sup>6</sup> Jimly Assididqie, (1996), *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hal. 1-3.

<sup>7</sup> Hamid S. Attamimi, (1990), *Op. Cit.*, hal. 110-111.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 123-124.

<sup>9</sup> Bagir Manan (1999), *Lembaga Kepresidenan*, Pusham UII & Gama Media, Yogyakarta, hal. 8-19.

<sup>10</sup> M. Mahfud MD, (1999), *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, hal. 293. Lihat Juga Ismail Sunny, (1962), *Pembagian Kekuasaan Negara, Suatu Penyelidikan Perbandingan Dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika Serikat, Unisoviet dan Indonesia*, Departemen Penerangan RI, Jakarta, hal. 7-8.

<sup>11</sup> Montesquieu, (tt), *The Spirit of The Law*, Hafner Press, London, hal. 151 dst. Lihat juga Bagir Manan, *Op. Cit.*, hal. 10. Kemudian Lihat pula C.F. Strong, (1966), *Modern Political Constitution*, Sidwick

& Jackson Limited, London, hal. 235.

<sup>12</sup> Muhammad Hatta dalam Bagir Manan (1999), *Op. Cit*, hal. 12.

<sup>13</sup> M. Mahfud MD, (1999), *Op. Cit*, hal. 183-185.

<sup>14</sup> Soedikno Mertokusumo, (1999), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet kedua, Liberty, Yogyakarta hal. 22. Lihat juga Miriam Budiardjo, (1999), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 57-58. Padmo Wahyono, (1983), *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 10. M. Mahfud MD., (1999), *Op. Cit*. hal 23.

<sup>15</sup> *Ibid*.

<sup>16</sup> Lauren M. Friedman, (1960), *Legal Theory*, Stern & Sou Limited, London, hal. 456.

<sup>17</sup> M. Mahfud MD, (1999), *Op-Cit*, hal 26.

<sup>18</sup> M. Mahfud MD, (1999), *Op. Cit*. hal. 134.

<sup>19</sup> Miriam Budiardjo, (1999), *Op. Cit*, hal. 101.

<sup>20</sup> Sri Soemantri Martosoewignyo, (1987), *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, hal. 51. Lihat Dahlan Thaib, (2001), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet. kedua, Rajawali Press, Jakarta, hal. 18-19.

<sup>21</sup> K.C. Wheare, (1975), *Modern Konstitution*, Oxford University Press, London, hal. 33-34.

<sup>22</sup> Lihat K.C.Wheare, (1975), *Op. Cit*. hal. 14-31. C.F. Strong, (1966), *Op. Cit*. hal. 145-148.

<sup>23</sup> Dalam ketatanegaraan Indonesia banyak produk hukum yang dibuat oleh eksekutif untuk kepentingannya sendiri, hukum yang ditetapkan banyak yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk lebih jelasnya lihat M. Mahfud MD, (1999), *Op. Cit*. hal. 260.

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 36-41. Bandingkan kedua ciri-ciri sistem pemerintahan di atas dengan pendapat Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 49-53. Jimmly Assiddiqie, (1996), *Op. Cit*. hal 65-81.

<sup>25</sup> C.F. Strong, (1960), *Op. Cit*, hal. 212.

<sup>26</sup> Arend Lijphart, (1995) *Parliamentary Versus Presidential Government (terj)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 43-48.

<sup>27</sup> C.F. Strong, *Ibid*, hal. 251.

<sup>28</sup> Arend Lijphart, (1995), *Op. Cit.*, hal. 150.

<sup>29</sup> Arend Lijphart, *Op. Cit.* Hal 14-22.

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, (1999), *Op. Cit.* hal. 139

<sup>31</sup> C.F. Strong, (1960), *Op. Cit.* hal. 63

<sup>32</sup> Bagir Manan, (2001), *Op. Cit*, hal. 105. Lihat juga Sugeng Istanto, (1968), *Beberapa Segi Hubungan Pemerinatah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Fak. Sospol UGM., Yogyakarta, hal. 15.

<sup>33</sup> Kranenburg dalam Miriam Budiardjo, (1999), *Op. Cit.* hal. 143

## **BAB III**

# **SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945 LAMA**

Berdasarkan pada ciri-ciri sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya dapat dilihat bahwa UUD 1945 sebelum perubahan menganut dualisme sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer. Karena itu timbul pertanyaan, model sistem pemerintahan apakah yang dominan dalam UUD 1945 sebelum amandemen? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut terlebih dahulu penulis menguraikan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential dan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer yang ada pada UUD 1945 lama. Untuk diketahui, tidak semua ciri-ciri kedua sistem pemerintahan tersebut ada dalam UUD 1945 lama. Oleh sebab itu hanya ciri-ciri yang ada saja yang akan diuraikan di bawah ini.

### **A. CIRI SISTEM PRESIDENTIAL PADA UUD 1945 LAMA**

#### **a. *Presiden dipilih untuk masa jabatan tertentu***

Menurut Lord Acton kekuasaan itu cenderung korup, setiap bentuk kekuasaan cenderung memperbesar dan mem-

pertahankan diri (*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).<sup>1</sup> Salah satu bentuk kontrol terhadap kekuasaan yang cenderung disalahgunakan tersebut, perlu ada batasan terhadap cabang-cabang kekuasaan. Salah satu cara membatasi kekuasaan tersebut dalam sistem pemerintahan presidential masa jabatan Presiden dibatasi dalam kurun waktu tertentu. Masa jabatan Presiden di berbagai negara bervariasi antara satu sama lain, ada yang 4 tahun (Amerika Serikat), 5 tahun (Indonesia), 6 tahun (Argentina dan Filipina) ada pula yang 7 tahun (Syria).

Dalam Pasal 7 sebelum perubahan I UUD 1945 dinyatakan, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Berdasarkan bunyi Pasal 7 sebelum perubahan I (1999) tersebut, jelas masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dibatasi dalam jangka waktu lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Menurut Harun Alrasid seperti dikutip oleh Mahmuzar, kata "dan sesudahnya dapat dipilih kembali" bukan berarti dapat dipilih berturut-turut secara terus menerus, tetapi hanya sekali lagi untuk periode berikutnya (kedua kalinya). Penafsiran Harun Alrasid ini didasarkan kepada hampir semua pemerintahan, baik yang menerapkan sistem pemerintahan presidential maupun sistem pemerintahan parlementer semuanya membatasi masa jabatan Presiden satu kali atau paling lama dua kali berturut-turut.<sup>2</sup> Artinya seorang Presiden Indonesia maksimal hanya boleh menduduki jabatan Presiden selama dua periode berturut-turut atau dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto Pasal 7 UUD 1945 (sebelum perubahan I) tersebut diselewengkan. Soekarno dan Soeharto menafsirkan kata "dan sesudahnya dapat dipilih kembali" tersebut berdasarkan kepada kemauannya sendiri, yaitu boleh dipilih secara terus menerus. Penafsiran Soekarno dan Soeharto



tersebut didukung oleh sebagian besar kroninya yang berhasil menduduki atau diduduki di kursi DPR/MPR waktu itu, sehingga Soekarno bisa menjadi Presiden selama 25 tahun dan Soeharto bisa menjadi Presiden selama 32 tahun berturut-turut. Fakta tersebut merupakan salah satu akibat dari singkat dan supelnya UUD 1945 sebelum amandemen.

Berdasarkan pengalaman kenegaraan tersebut, maka pada tahun 1999 MPR mengamandemen Pasal 7 UUD 1945 tersebut. Tujuannya agar presiden berikutnya tidak dapat menginterpretasikan ketentuan UUD 1945 tersebut dengan sesuka hatinya. Dalam Pasal 7 perubahan I UUD 1945 diper tegas masa jabatan Presiden Indonesia yaitu, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

Menurut Jimly Assiddiqie, ada tiga keuntungan ditentukannya masa jabatan Presiden. *Pertama*, stabilitas pemerintahan dapat terpelihara. Presiden terlindungi dari pengaruh yang diakibatkan oleh perubahan politik di parlemen. *Kedua*, dengan adanya stabilitas pemerintahan, perencanaan dan jalannya pembangunan, minimalnya selama masa jabatan Presiden dapat berjalan secara konsisten, tanpa terganggu oleh perubahan politik. *Ketiga*, pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak tergantung kepada suara anggota parlemen yang kadang-kadang bersifat parokial dan berorientasi pada kepentingan golongan.<sup>3</sup>

Apakah dengan ditentukannya masa jabatan Presiden dalam UUD 1945 dapat diartikan bahwa Presiden Indonesia tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya? Berdasarkan ketentuan di atas bukan berarti Presiden Indonesia tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya. Dalam sistem pemerintahan presidential seperti di Amerika Serikat, Presiden dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya apabila Presiden melakukan pelanggaran hukum atau asusila.

Mekanisme yang ditempuh untuk menjatuhkan Presiden Amerika Serikat dalam masa jabatannya seperti disebutkan di atas adalah melalui mekanisme *impeachment*, dari forum yang bersifat politis (Kongres) menjadi forum yang bersifat yuridis. Forum *impeachment* di Amerika Serikat dianalogikan oleh kebanyakan pakar dengan Sidang Istimewa (SI) MPR di Indonesia. Namun menurut penulis ada perbedaan mendasar di antara keduanya yaitu, forum *impeachment* lebih bersifat yuridis, sedangkan SI MPR sebelum UUD 1945 di amandemen lebih bersifat politis. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang diatur oleh konstitusi kedua negara (Amerika Serikat dan Indonesia), khususnya mengenai prosedur dan tata cara *impeachment* dan SI MPR.

Konstitusi Amerika Serikat mengatur; *pertama, impeachment* diajukan oleh *Houses of Representative* kepada Presiden (bab I Pasal 2 ayat (5) karena Presiden melakukan pelanggaran hukum. *Houses of Representative* bertindak seperti jaksa dalam sidang di pengadilan, atau *Houses of Representative* dapat atau boleh menunjuk seorang jaksa untuk melakukan penyelidikan kepada Presiden seperti kasus Presiden Nixon (*Watergate*). *Kedua*, yang berwenang membuktikan tuduhan kepada Presiden adalah Senat (bab I Pasal 3 ayat (6), Senat bertindak sebagai majelis hakim di pengadilan. *Ketiga*, Sidang Kongres yang diadakan untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden dipimpin langsung oleh ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. Kemudian ketua sidang tidak akan menghukum Presiden yang di-*impeachment* tanpa mendapatkan persetujuan 2/3 dari anggota Kongres yang hadir.<sup>4</sup>

Berlainan dengan Amerika Serikat, dasar hukum untuk melaksanakan SI MPR di Indonesia, sebelum UUD 1945 diamandemen tidak diatur di dalamnya (batang tubuh), namun secara eksplisit dapat ditangkap dari penjelasan UUD 1945 tentang Kedudukan DPR yang mengatakan bahwa, "Kedudukan DPR adalah kuat, dewan ini tidak bisa dibubar-

kan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlemen), anggota DPR adalah anggota MPR." DPR merupakan perpanjangan tangan dari MPR diberi tugas untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Apabila dalam menjalankan pemerintahan Presiden dianggap oleh DPR melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, DPR dapat mengundang MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden.

Oleh karena anggota DPR juga merupakan anggota MPR, maka SI MPR yang diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden tersebut juga berisikan anggota DPR, ditambah dengan utusan daerah-daerah dan golongan yang ada dalam masyarakat. SI MPR dipimpin oleh ketua MPR dalam rangka meminta pertanggungjawaban dari Presiden yang diduga melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa SI MPR yang diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam masa jabatannya di Indonesia selama ini lebih bersifat politis dari pada yuridis, karena batasan yuridis sungguh melanggar Haluan Negara tersebut tidak jelas.

Keadaan seperti itu disadari oleh MPR, karena itu pada tanggal 9 November 2001 MPR mempertegas dasar hukum dan tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Pasal 3 ayat (4) perubahan III UUD 1945 menegaskan bahwa "MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD." Kemudian dasar hukum pemberhentian Presiden oleh MPR diatur dalam Pasal 7A perubahan III (2001) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, "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.” Pembuktian bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi atas permintaan DPR (Pasal 7B ayat (1) perubahan III). Pengajuan permintaan DPR tersebut dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna DPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR (Pasal 7B ayat (3) perubahan III). Putusan Mahkamah Konstitusi atas permintaan DPR tersebut ada dua kemungkinan. Pertama, Mahkamah Konstitusi menolak anggapan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Kedua, mengabulkan atau membenarkan anggapan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden banar atau terbukti telah melakukan pelanggaran hukum. Jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa dugaan DPR itu benar, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, maka yang akan menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi itu adalah MPR. MPR akan melaksanakan Sidang Istimewa MPR, atas usul DPR yang didasarkan kepada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Dalam Sidang Istimewa MPR tersebut, Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan pidato pembelaan diri. Persoalannya, apakah MPR dapat menganulir putusan Mahkamah Konstitusi setelah mendengarkan pidato pembelaan diri dari Presiden dan/atau Wakil Presiden? Jawabannya menurut penulis, MPR tidak boleh menganulir putusan Mahkamah Konstitusi karena menurut UUD 1945 Indonesia adalah Negara hukum, bukan negara politik. Namun berdasarkan kekuatan politik yang ada di MPR, bisa saja MPR menganulir putusan Mahkamah Konstitusi, apalagi jika sang Presiden dan/atau Wakil Presiden yang

diputus bersalah oleh Mahkamah Konstitusi tersebut berasal dari partai politik yang menguasai mayoritas kursi MPR. Jika kondisi seperti ini terjadi, berarti Negara Indonesia bukan lagi Negara hukum tetapi negara politik. Ini bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dikatakan, bahwa MPR sudah membuat mekanisme pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden oleh MPR dalam masa jabatannya sudah bersifat yuridis karena sudah mempunyai ukuran dan dasar hukum yang jelas.

### ***b. Kepala pemerintahan sekaligus menjadi kepala negara***

Dalam sistem pemerintahan presidential kepala pemerintahan sekaligus menjadi kepala negara. Artinya seseorang yang dipilih oleh rakyat menjadi kepala pemerintahan sekaligus menjadi kepala negara.

Indonesia menganut paham seperti di atas, Dalam UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan, bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di bawah MPR, karena itu Presiden merupakan administrasi negara tertinggi. Namun tentang kedudukan Presiden sebagai kepala negara tidak disebutkan dengan tegas dalam UUD 1945. Akan tetapi hal ini dapat dilihat dari penjelasan Pasal 10-15 UUD 1945 yang menyebutkan, "Kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara."

Oleh karena terjadi peleburan antara kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara, maka dalam UUD 1945 diatur dengan jelas, apa yang menjadi kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan apa yang menjadi kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Wewenang Presiden sebagai kepala

pemerintahan menurut Bagir Manan adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, meliputi wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum, di bidang tata usaha pemerintahan, pelayanan umum dan penyelenggara kesejahteraan umum.<sup>5</sup> Sedangkan wewenang Presiden sebagai kepala negara lazimnya disebut dengan hak prerogatif Presiden.

Dalam kehidupan kenegaraan Indonesia terjadi simpang siur dalam mengartikan hak prerogatif Presiden pada UUD 45. Sebagai contoh A. Aryoso mengatakan hak prerogatif Presiden tidak ada dalam UUD 1945.<sup>6</sup> Sedangkan ilmuwan lainnya, misalnya M. Mahfud MD membagi hak prerogatif Presiden menjadi tiga macam: *Pertama*, di bidang pemerintahan adalah menyatakan negara dalam keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan lebih dulu dengan UU, mengangkat duta dan konsul, memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan serta mengangkat dan memberhentikan Menteri. *Kedua*, di bidang peraturan perundang-undangan, menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) jika negara dalam keadaan genting atau bahaya. *Ketiga*, di bidang peradilan, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.<sup>7</sup>

Menurut penulis, Presiden Indonesia selama ini ikut pula mengaburkan pengertian hak prerogatif Presiden. Presiden Indonesia selalu mengatakan, "Haknya untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri adalah hak prerogatif Presiden." Lalu apakah sebenarnya yang dimaksud dengan hak prerogatif Presiden?

Prerogatif berasal dari Bahasa Latin yang artinya menurut Ensiklopedia Indonesia adalah hak istimewa atau hak mendahului (*privilage right*). Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak prerogatif berarti hak luar biasa mengenai hukum, UU dan sebagainya.

Dalam ilmu hukum dan ilmu politik, hak prerogatif dikenal dengan hak istimewa yang tersisa dan kebal hukum yang diberikan atau dimiliki oleh raja-raja konstitusional dalam sistem pemerintahan parlementer, di mana pemerintahannya dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui parlemen.

Hak prerogatif dipertahankan untuk melindungi sang raja agar tetap berada dalam lingkaran adigium *the king do no wrong*, yang berarti raja tidak bisa diminta pertanggungjawaban politik. Yang dapat diminta pertanggungjawaban politik bukan lagi raja konstitusional, tetapi pihak eksekutif (kabinet). Dalam sistem pemerintahan presidential adalah presiden sebagai kepala pemerintahan bukan presiden sebagai kepala negara. Lalu apakah ada hak istimewa yang tersisa dan kebal hukum tersebut dalam UUD 1945?

UUD 1945 dan perubahan-perubahannya secara implisit tidak menyebut hak prerogatif presiden, tetapi dalam penjelasan Pasal 10-15 UUD 1945 sebelum amandemen sebagaimana disebutkan di atas dikatakan, bahwa kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal tersebut adalah sebagai konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara, bukan sebagai kepala pemerintahan.

Berangkat dari definisi dan pola pikir di atas, menurut penulis hanya ada enam hak prerogatif Presiden yang dirumuskan dalam UUD 1945. *Pertama*, Presiden sebagai panglima tertinggi Tentara Nasional Indonesia (Pasal 10). *Kedua*, menyatakan perang dan damai (Pasal 11). *Ketiga*, menyatakan negara dalam keadaan bahaya atau *state van beleg* (Pasal 12). *Keempat*, mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1)). *Kelima*, memberikan ampunan hukum (Pasal 14). *Keenam*, memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan (Pasal 15).<sup>8</sup>

Menurut Padmo Wahyono, hak prerogatif yang dipertahankan dalam UUD 1945 tersebut kurang demokratis karena membuat Presiden seakan-akan mempunyai kekuasaan

an yang tidak terbatas.<sup>9</sup> Atas dasar asumsi ini, maka dalam amandemen I (1999) terhadap UUD 1945, hak prerogatif Presiden tersebut dalam penggunaannya diatur dengan UU dan sebagian yang lain harus memperhatikan pertimbangan DPR dan MA, sehingga kekuasaan Presiden jadi terbatas.

### ***c. Presiden mengangkat Menteri-menteri dan merupakan bawahannya.***

Ciri-ciri lain dari sistem pemerintahan presidential dalam UUD 1945 adalah Presiden selaku kepala pemerintahan berwenang mengangkat Menteri sebagai kepala departemen atau untuk menduduki urusan tertentu dalam pemerintahan. Hal ini diatur dalam Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) perubahan I UUD 1945. Presiden dibantu oleh Menteri-menteri. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Kemudian hal ini dijelaskan oleh penjelasan UUD 1945 lama tentang Sistem Pemerintahan Negara, khususnya pada angka VI yang menyebutkan, Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedudukannya tidak bergantung kepada dewan, akan tetapi bergantung kepada Presiden. Mereka adalah pembantu Presiden.

Dalam pemerintahan demokrasi, semua tindakan pemerintah harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Untuk memenuhi tanggung jawab kepada rakyat tersebut, maka tanggung jawab Menteri dalam sistem pemerintahan presidential diambil alih oleh Presiden, karena para Menteri hanyalah pembantu Presiden semata, sedangkan kekuasaan pemerintahan tertinggi sebagaimana disebutkan di atas tetap berada di tangan Presiden, karena itu Presiden yang akan bertanggung jawab kepada rakyat atas semua tindakan dan kebijakan pemerintahannya.



#### **d. Presiden adalah eksekutif tunggal**

Dalam sistem pemerintahan presidential eksekutif hanya seorang Presiden saja. Presiden sebagai eksekutif tunggal memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 ayat (1). Penjelasan UUD 1945 lama tentang Sistem Pemerintahan Negara, angka IV mengatakan, "Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah MPR." Namun dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (2) dan Menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (1) dan (2). Karena Wakil Presiden dan Menteri-menteri hanya pembantu Presiden semata, maka tanggung jawab atas jalannya pemerintahan hanya di tangan Presiden saja.

#### **e. Anggota DPR/MPR tidak boleh rangkap jabatan pemerintahan demikian sebaliknya**

Salah satu ciri-ciri yang menonjol dalam sistem pemerintahan presidential seperti di Amerika Serikat adalah seseorang yang duduk di jabatan pemerintahan tidak boleh menjadi anggota Kongres begitu sebaliknya, seseorang yang menjadi anggota Kongres tidak boleh duduk di kursi pemerintahan. Kalau ada anggota Kongres diangkat oleh Presiden menjadi Menteri maka dia harus mengundurkan diri dari keanggotaan Kongres.

Dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang melarang anggota DPR/MPR rangkap jabatan (*incompatibilitet*) dengan jabatan pemerintahan. Akan tetapi larangan tersebut ada dalam UU No. 16 Tahun 1969, UU No. 5 Tahun 1985 kemudian dirubah dengan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah. Pasal 41 ayat (1), menyebutkan “Keanggotaan MPR tidak boleh dirangkap oleh pejabat negara, pejabat struktural pada pemerintahan, pejabat pada lembaga peradilan dan pejabat lain sebagai mana yang diatur dalam peraturan perundang undangan yang berlaku.” Selanjutnya ayat (2) menyatakan, “Keanggotaan DPR dan DPRD tidak boleh dirangkap dengan jabatan apa pun di lingkungan pemerintahan dan peradilan pada semua tingkatan.”

Indonesia oleh sebagian besar pengamat dan ilmuwan dikatakan menganut sistem pemerintahan presidential, tetapi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, Soeharto dan B.J. Habibie, semua anggota kabinet, Gubernur, Pangdam merangkap menjadi anggota DPR/MPR. Baru pada tahun 1999 di bawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, anggota kabinet dan eksekutif lainnya dilarang merangkap jabatan menjadi anggota DPR/MPR begitu sebaliknya.

Usaha pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid tidak berhasil sepenuhnya, karena masih ada sebagian dari anggota kabinetnya seperti Kwik Kian Gie dan Laksamana Sukardi yang ketika itu menjabat sebagai Menteri Koordinator Perekonomian dan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merangkap sebagai anggota DPR/MPR. Larangan rangkap jabatan, khususnya pemerintahan dengan keanggotaan DPR/MPR di Indonesia baru berhasil sepenuhnya di bawah pemerintahan Presiden Megawati semenjak Agustus 2001 sampai sekarang.

#### ***f. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi***

Menurut UUD 1945 sebelum amandemen, presiden dalam menjalankan kehidupan kenegaraan berkedudukan sebagai kepala pemerintahan tertinggi di bawah majelis, dan harus bertanggung jawab kepada konstitusi. Karena itu Presiden

sebelum memangku jabatannya bersumpah atau berjanji akan memegang teguh UUD dan menjalankan segala UU dan peraturannya dengan selurus-lurusnya (Pasal 9). Konsekuensi atas sumpah Presiden tersebut, jika Presiden yang berkuasa melanggar sumpahnya, maka Presiden yang bersangkutan dapat diberhentikan dari jabatannya.

Berdasarkan sumpah jabatan Presiden di atas, sebagai bentuk tanggung jawab Presiden kepada konstitusi, pemerintahan yang dijalankan harus berdasarkan kepada konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebut “Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD. Kemudian lebih lanjut dalam penjelasan UUD 1945 lama tentang Sistem Pemerintahan Negara pada angka I dan angka II dijelaskan bahwa, negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

#### ***g. Presiden tidak dapat membubarkan DPR/MPR***

Dalam sistem pemerintahan presidential, Presiden baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan tidak dapat memaksa DPR/MPR (parlemen) apalagi membubarkan lembaga tersebut. Hal ini adalah sebagai akibat dari dianutnya ajaran pemisahan atau pembagian kekuasaan oleh sistem pemerintahan presidential. Masing-masing organ negara mempunyai fungsi dan wewenang sendiri-sendiri.

Ketentuan tersebutkan secara eksplisit diatur dalam Pasal 7C perubahan III UUD 1945, “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Penjelasan UUD 1945 lama khususnya tentang Kedudukan DPR menyebutkan, “Kedudukan DPR adalah kuat. Dewan

ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer).

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, DPR/MPR sudah tiga kali dibubarkan oleh Presiden yaitu, pada tahun 1959, 1960 dan 2001. *Pertama*, pada tahun 1959 Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan alasan negara dalam keadaan bahaya membubarkan lembaga Konstituante hasil pemilu 1955, kemudian Presiden Soekarno membentuk DPR-GR dan MPRS. *Kedua*, pada tanggal 5 Maret 1960 Presiden Soekarno membubarkan DPR-GR dan MPRS, karena DPR-GR di bawah pimpinan Sartono waktu itu tidak mau menerima Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan oleh Presiden Soekarno. Pada hal Pasal 23 UUD 1945 yang berlaku saat itu menyebutkan “ Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.” Sedangkan pembubaran DPR/MPR yang *ketiga* adalah pada tanggal 22 Juli 2001 dengan alasan darurat negara subjektif, Presiden Abdurrahman Wahid berusaha membubarkan DPR/MPR. Akan tetapi tindakan Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan DPR/MPR tersebut dianggap oleh Mahkamah Agung (MA) “tidak mempunyai dasar hukum yang kuat,” karena pada saat itu walaupun Pasal 7C UUD 1945 belum ada, namun dalam penjelasan UUD 1945, khususnya tentang Kedudukan DPR sudah ada ketentuan yang menyebutkan, bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR/MPR, sehingga eksistensi DPR/MPR tetap terjaga. Sebaliknya tindakan Presiden yang berusaha membubarkan DPR/MPR tersebut dipandang oleh DPR/MPR bertentangan dengan UUD 1945, karena itu DPR/MPR meminta pertanggungjawaban dari Presiden atas tindakannya dalam SI MPR tahun 2001.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dilihat, bahwa tindakan Presiden Soekarno membubarkan DPR-GR dan

MPRS pada tanggal 5 Maret 1960 dan tindakan Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan DPR/MPR pada tanggal 22 Juli 2001 adalah bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan tindakan Presiden Soekarno membubarkan konstituante pada tahun 1959 bisa dibenarkan, karena yang berlaku saat itu bukan UUD 1945 tetapi adalah UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer, dan dalam sistem pemerintahan parlementer seorang presiden (kepala Negara) dapat atau berwenang membubarkan parlemen. Namun untuk menjaga keseimbangan kewenangan ini maka dalam tempo tiga puluh hari semenjak parlemen dibubarkan, presiden wajib menyelenggarakan pemilu legislatif.

***h. MPR berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain, dan tidak ada peleburan antara eksekutif dengan legislatif.***

Dalam sistem pemerintahan presidential seperti di Amerika, Kongres mempunyai kedudukan sejajar dengan organ negara lainnya (eksekutif dan yudikatif). Namun Arend Lijphart, menyebut Kongres mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada eksekutif, karena Presiden mempunyai kekuasaan berdasarkan UUD. Jika Presiden bertindak tanpa berdasarkan UUD, maka Kongres dapat menghukumnya. Bahkan dalam konflik yang serius, badan yudikatifpun harus tunduk kepada kehendak Kongres, karena badan ini mempunyai wewenang untuk mengubah konstitusi.<sup>10</sup>

Kongres di Amerika Serikat dapat dianalogikan dengan MPR di Indonesia, komposisi anggotanya dulu agak berdeda, dan sekarang sudah dapat dikatakan sama. Dulu sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan dalam masyarakat (Pasal 2 ayat (1)). Sedangkan komposisi anggota Kongres di Amerika Serikat terdiri dari

*Houses of Representative* dan Senat. Sama dengan keanggotaan MPR sekarang ini. Sekarang MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dulu sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Hal itu dijelaskan oleh penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, angka III "MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi." Karena MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat sebagai mana disebutkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, "Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Sedangkan berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 lama, MPR mempunyai wewenang menetapkan UUD dan GBHN. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa sebelum UUD 1945 diamandemen, UUD 1945 lebih spesifik menyebut kedudukan MPR lebih tinggi dari pada kedudukan organ negara yang lain. (Presiden, DPR dan MA)

Di samping itu dalam sistem pemerintahan presidential tidak ada peleburan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, karena sistem pemerintahan presidential ini berangkat dari ajaran pemisahan kekuasaan yang diperkenalkan oleh Montesquieu. Masing-masing organ negara terpisah satu sama lain, begitu juga dalam menjalankan fungsinya. Karena itu dalam sistem pemerintahan presidential anggota kabinet tidak boleh rangkap menjadi anggota parlemen sebagaimana disebutkan di atas.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, selama 50 tahun pertama kemerdekaan Indonesia, terjadi peleburan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif, bahkan sampai sekarang peleburan kekuasaan eksekutif dan legislatif masih terjadi dalam menjalankan fungsinya, khususnya dalam membuat UU harus ada kerjasama antara DPR dengan Presiden. Sebagaimana disebutkan di atas, usaha pemisahannya baru dimulai beberapa tahun terakhir ini, namun tidak

termasuk dalam membuat UU. Praktek ketatanegaraan yang meleburkan (fungsi) eksekutif dengan legislatif lebih menyerupai sistem pemerintahan parlementer.

***i. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.***

Dalam sistem pemerintahan presidential kekuasaan tidak terfokus pada satu tangan atau satu organ negara saja, karena negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidential pada umumnya menganut ajaran pembagian atau pemisahan kekuasaan, masing-masing organ negara mempunyai kekuasaan sendiri-sendiri dan menjalankan fungsinya sendiri-sendiri pula.

UUD 1945 dan perubahan-perubahannya memberikan kekuasaan pemerintahan kepada Presiden. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1), Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Sedangkan kekuasaan membuat UU diserahkan kepada DPR. Ketentuan ini diatur pula dalam Pasal 20 ayat (1) perubahan I yang menyatakan, DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Walaupun DPR memegang kekuasaan membentuk UU, namun dalam proses pembahasan RUU menjadi UU harus ada persetujuan bersama antara pihak pemerintah dengan pihak DPR. Kemudian RUU yang telah disetujui bersama tersebut harus disahkan oleh Presiden menjadi UU. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 20 ayat (4) yang menyebutkan, Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.

Dalam sistem pemerintahan presidential, dasar ketentuan RUU yang telah disetujui oleh lembaga legislatif (DPR) harus disahkan oleh Presiden menjadi UU menurut Bagir Manan adalah pengaruh dari mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat wewenang

menetapkan RUU yang telah disetujui oleh Kongres ada pada Presiden, sebagai bentuk *checks and balances* antara Kongres dengan Presiden.<sup>11</sup> Jika RUU yang telah disetujui oleh Kongres tersebut tidak disahkan oleh Presiden menjadi UU, maka Kongres kembali membahas RUU yang dikembalikan oleh Presiden tersebut. Jika 2/3 dari semua anggota Kongres yang hadir tetap menyetujui RUU tersebut, maka RUU tersebut akan menjadi UU tanpa disahkan oleh Presiden. Ketentuan seperti di atas dianut pula oleh UUD 1945, namun ada sedikit perbedaan. Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 setelah perubahan II, menyebutkan “Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden, dalam waktu hari ketiga puluh (penulis) semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

Perlu diperhatikan perbedaannya adalah, di Amerika Serikat sebelum RUU yang ditolak oleh Presiden tersebut sah menjadi UU, terlebih dahulu Kongres mengadakan sidang untuk membahas masalah ini. Jika 2/3 dari anggota Kongres yang hadir keberatan dengan alasan-alasan yang dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat, maka RUU tadi sah menjadi UU tanpa disahkan oleh Presiden. Berbeda halnya dengan Indonesia, berdasarkan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 di atas dapat dilihat, bahwa RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan pemerintah, jika di kemudian hari tidak disahkan oleh Presiden menjadi UU, maka dengan sendirinya sah menjadi UU setelah hari ketiga puluh semenjak RUU tersebut disetujui.

Menurut Penulis terjadinya perbedaan tersebut karena Amerika Serikat menganut ajaran pemisahan kekuasaan secara tegas seperti yang diungkapkan oleh Montesquieu. Sedangkan di Indonesia walaupun wewenang membentuk UU sudah diberikan kepada DPR (1999), namun dalam pembahasan RUU di DPR masih mengikutsertakan pemerintah. Suatu RUU harus mendapatkan persetujuan bersama antara



DPR dan pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa Indonesia tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam membuat UU. Hal ini disebabkan karena selama ini DPR tidak memiliki sumber daya yang memadai dalam membuat UU. Kebanyakan anggota DPR tidak mendapatkan pendidikan dalam membuat UU, sebaliknya pemerintah dipandang mempunyai sumber daya yang lebih dari DPR dalam hal membuat UU, dan pemerintah dianggap lebih mengetahui kebutuhannya dalam hal membuat materi UU karena dia sendiri yang akan menjalankannya.

Selain DPR berwenang membentuk UU, DPR juga mempunyai hak interpelasi dan hak angket yang diatur dalam Pasal 20A ayat (2). Hak angket atau penyelidikan menurut Bagir Manan sesuai dengan, baik sistem pemerintahan parlementer maupun dengan sistem pemerintahan presidential<sup>12</sup> sebagai bentuk *checks and balances* antara Presiden atau Perdana Menteri dengan parlemen.

## **B. CIRI SISTEM PARLEMENTER PADA UUD 1945 LAMA**

### ***a. Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR***

Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan III) menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR berdasarkan suara terbanyak." Sebagai konsekuensi atas pemilihan Presiden oleh MPR, maka Presiden dalam menjalankan pemerintahan harus bertanggung jawab kepada MPR. Secara eksplisit ketentuan seperti itu tidak disebutkan dalam batang tubuh UUD 1945 lama. Hal itu diatur dalam penjelasan UUD 1945 lama tentang Sistem Pemerintahan Negara angka III, Presiden yang diangkat oleh MPR tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis, ia (Presiden) adalah

mandataris dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak *neben* tetapi *untergeordnet* kepada Majelis. Pengertian tunduk dan bertanggung jawab tersebut menurut Bagir Manan tidak hanya diartikan pengawasan, tetapi juga termasuk pemberhentian Presiden.<sup>13</sup>

Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tersebut adalah sebagai akibat dari paham demokrasi dan kedaulatan rakyat yang sepenuhnya dijalankan oleh MPR sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Sesuai dengan teori mandataris (imperatif),<sup>14</sup> maka Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR. Pertanggungjawaban Presiden Indonesia (sebelum UUD 1945 diamandemen) biasanya diberikan dalam bentuk laporan pada akhir masa jabatannya kepada MPR, selain itu pertanggungjawaban Presiden bisa pula diminta oleh MPR dalam masa jabatannya jika Presiden diyakini melanggar Haluan Negara dan/atau UUD 1945.

Dulu pertanggungjawaban Presiden yang diberikan kepada MPR di akhir atau di tengah masa jabatannya, bisa diterima dan bisa pula ditolak oleh MPR. Pertanggungjawaban Presiden yang diterima tidak menjadi masalah, sedangkan Pertanggungjawaban Presiden yang ditolak akan mempunyai konsekuensi. Konsekuensi terhadap pertanggungjawaban Presiden yang ditolak, MPR mempunyai dua pilihan, *pertama* apabila pertanggungjawaban yang ditolak tersebut merupakan pertanggungjawaban Presiden yang diberikan di akhir masa jabatannya, maka Presiden yang bersangkutan, walaupun masih mempunyai kesempatan untuk menjadi Presiden pada periode berikutnya (seperti Habibie pada tahun 1999), maka Presiden tersebut tidak akan dipilih lagi oleh MPR untuk menjadi Presiden pada periode berikutnya.

*Kedua*, jika pertanggungjawaban Presiden yang ditolak MPR tersebut merupakan pertanggungjawaban Presiden

yang diminta oleh MPR dalam suatu Sidang Istimewa MPR yang diadakan di tengah masa jabatan Presiden, karena Presiden yang sedang berkuasa diduga melakukan pelanggaran terhadap Haluan Negara dan/atau UUD 1945, maka ada dua pilihan yang akan diambil oleh MPR. (1); Presiden diberhentikan oleh MPR dalam masa jabatannya seperti kasus Presiden Abdurrahman Wahid (2001). (2); MPR memerintahkan kepada Presiden untuk melengkapi atau menyempurnakan pertanggungjawabannya (kasus Presiden Soekarno 1966). Apabila MPR puas dengan pelengkap pertanggungjawaban tersebut, MPR akan memberikan kesempatan lagi kepada Presiden yang bersangkutan untuk tetap memangku jabatan Presiden sampai habis masa jabatannya. Sebaliknya apabila MPR tidak puas dengan pelengkap pertanggungjawaban tersebut, maka MPR akan mencabut mandat Presiden yang bersangkutan, selanjutnya MPR memilih Presiden baru.

Ketentuan yang mengatur tentang tata cara pemberhentian Presiden oleh MPR dalam masa jabatannya di atas, sebelum perubahan III UUD 1945 (2001) tidak ada dalam batang tubuh UUD 1945, tetapi hal itu dapat dilihat dari penjelasan UUD 1945 tentang Kedudukan DPR. Dalam penjelasan UUD 1945 tersebut dinyatakan, "Jika DPR menganggap Presiden benar-benar melanggar UUD 1945 dan Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa MPR guna meminta pertanggungjawaban kepada Presiden."

Namun sebelum Sidang Istimewa MPR diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam masa jabatannya, MPR terlebih dahulu harus menempuh prosedur yang diatur dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Pasal 4 Tap. MPR RI tersebut kembali mempertegas, bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena permintaan sendiri, berhalangan tetap dan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Prosedur pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya, atas permintaan sendiri dan karena melanggar Haluan Negara tidak diatur dalam UUD 1945. Pasal 8 UUD 1945 (sebelum perubahan III) hanya mengatur tentang keadaan khusus, yaitu mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Namun pemberhentian Presiden oleh MPR, karena Presiden dinilai melanggar Haluan Negara dan/atau UUD 1945, prosedurnya tidak diatur dengan jelas dalam UUD 1945. Sebagaimana disebutkan di atas, prosedur masalah ini diatur dalam Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 sebagai berikut:

*Pertama*, sebelum MPR mengadakan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden karena diduga melanggar UUD 1945 dan/atau Haluan Negara, DPR sebagai perpanjangan dari MPR terlebih dahulu harus mengingatkan atau memberikan peringatan (memorandum) terlebih kepada Presiden atas Haluan Negara yang mana dilanggar oleh Presiden. Pemberian peringatan atau memorandum diatur dalam Pasal 7 ayat (2) "Apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden." Ayat (3) "Apabila dalam waktu tiga bulan, Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka DPR menyampaikan momerandum yang kedua." Ayat (4) "Apabila dalam waktu satu bulan momerandum kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini tidak diindahkan oleh Presiden, maka DPR dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden."

*Kedua*, apabila Presiden tidak mengindahkan peringatan dari DPR tersebut, maka DPR mengundang MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa MPR. Dalam Sidang Istimewa MPR tersebut Presiden harus memberikan pertanggungjawaban di hadapan MPR. Hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (2) "Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh UUD atau Majelis." Kemudian dalam Tap. MPR RI No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang terakhir diperbaharui dengan Tap MPR RI No. V/MPR/2001, disebutkan pula bahwa MPR berwenang meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan menilai pertanggungjawaban tersebut (Pasal 4 huruf d). MPR berwenang mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya bila Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau UUD 1945 (Pasal 4 huruf e).

Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 dan Tap. MPR RI No. V/MPR/2001 ini, di mana isinya mengatur tentang mekanisme Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam masa jabatannya, memakai cara berpikir Harun Alrasid, kedua Tap. MPR tersebut bertentangan dengan UUD 1945, karena UUD 1945 sudah menentukan masa jabatan Presiden selama lima tahun. Artinya pertanggungjawaban Presiden hanya dapat diminta atau diberikan kepada MPR pada akhir masa jabatan Presiden.<sup>15</sup>

Melihat kepada materi muatan yang diatur dalam Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 dan Tap. MRR RI No. V/MPR/2001 di atas, maka terlihat bahwa materi muatan yang diatur di dalam kedua Tap. MPR tersebut merupakan materi muatan konstitusi, karena isinya mengatur tentang mekanisme

hubungan antara lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Karena materi tersebut adalah materi muatan konstitusi, maka seharusnya diatur atau dimasukkan ke dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya.

Dari uraian di atas terlihat, bahwa menurut UUD 1945 sebelum amandemen, Presiden bertanggung jawab kepada lembaga negara yang lain yaitu MPR, di mana mayoritas anggotanya adalah anggota badan perwakilan. Mengutip pendapat Jimly Assiddigie, Ismail Suny dan Sri Soemantri, kebiasaan Presiden bertanggung jawab kepada lembaga negara yang lain (parlemen) merupakan kelaziman dalam sistem pemerintahan parlementer yang dianut oleh UUD 1945 lama.<sup>16</sup>

Namun pendapat tiga orang ahli hukum tata negara di atas dibantah oleh Bagir Manan yang juga ahli hukum tata negara. Bagir Manan mengakui MPR merupakan badan perwakilan rakyat. Tetapi tidak serta merta dapat disimpulkan, bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai badan perwakilan rakyat sebagaimana disebutkan oleh penjelasan UUD 1945 lama tersebut, dapat dianggap, bahwa dalam UUD 1945 lama terdapat segi sistem pemerintahan parlementer. Hal itu menurut Bagir Manan tidak tepat, karena pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tersebut hanya sebatas pelanggaran terhadap Haluan Negara dan atau UUD 1945, bukan berkaitan dengan kebijakan (*beleid*) pemerintah, seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>17</sup>

Semua pendapat di atas menurut penulis benar, tergantung dari sisi mana melihatnya. Namun penulis lebih cenderung mengikuti pendapat tiga orang di atas (Jimly Assiddigie, Ismail Suny dan Sri Soemantri) yang mengatakan ketentuan Pasal 6 ayat (2) sebelum perubahan III dan penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, angka III tersebut bercirikan sistem pemerintahan parlementer, karena Presiden

yang dipilih oleh MPR tersebut harus bertanggung jawab kepada MPR, maka Presiden Indonesia bergantung kepada MPR. Hal ini terbukti jika Presiden dianggap oleh MPR melakukan pelanggaran terhadap Haluan Negara dan atau UUD 1945, walaupun masa jabatannya masih ada, tetapi MPR dapat mencabut mandat Presiden yang bersangkutan, seperti yang dialami oleh Presiden Soekarno pada tahun 1968 dan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001.

### ***b. Adanya peleburan antara eksekutif dan legislatif***

Peleburan antara eksekutif dengan legislatif dalam UUD 1945 lama tidak terjadi pada organ negara, tetapi terjadi ketika organ negara tersebut menjalankan fungsinya. Hal ini dapat dilihat dalam UUD 1945, khususnya Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 21 sebelum dan sesudah perubahan I (1999) UUD 1945.

Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan I UUD 1945, memberikan wewenang membentuk UU kepada Presiden. Sedangkan Pasal 20 ayat (1) dan (2) sebelum perubahan I disebutkan, "Setiap UU harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan dari DPR, maka rancangan tadi tidak boleh lagi diajukan dalam persidangan DPR masa itu." Selanjutnya Pasal 21 ayat (1) dan (2) sebelum perubahan I mengatakan, anggota DPR berhak mengajukan RUU. Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tetapi tidak disetujui oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Berdasarkan ketentuan di atas dapat dilihat, bahwa dalam membentuk UU harus ada kerja sama yang erat antara DPR dengan Presiden, karena yang dimaksud dengan legislatif oleh UUD 1945 sebelum perubahan I (1999) adalah Presiden dan DPR. Namun A. Hamid Attamimi berpendapat lain, bahwa yang dimaksud dengan legislatif

oleh UUD 1945 sebelum amandemen adalah Presiden karena Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama menyebutkan bahwa Presiden berwenang membuat UU, sedangkan DPR hanya diminta persetujuannya saja.

Padahal Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, bahwa kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden. Sedangkan berdasarkan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 (sebelum perubahan I) memberikan pengertian bahwa yang dimaksud legislatif oleh UUD 1945 adalah Presiden dengan DPR. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat dalam ketatanegaraan Indonesia semenjak disahkannya UUD 1945 oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai diamandemennya UUD 1945 pada tahun 1999 (perubahan I), terjadi peleburan antara fungsi eksekutif dan legislatif khususnya dalam pembuatan UU.

Adanya peleburan antara eksekutif dan legislatif, membuat peran lembaga legislatif terdistorsi, karena walaupun setiap UU harus mendapatkan persetujuan dari DPR, tetapi wewenang membentuk UU berada di tangan Presiden, bahkan Presiden mempunyai hak mutlak menolak UU yang telah disetujui oleh DPR. Di samping itu DPR, baik itu pada masa pemerintah Orde Lama maupun pada masa Orde Baru bisa dipengaruhi oleh Presiden Soekarno dan Soeharto. DPR dengan mudah menyetujui setiap RUU yang diajukan oleh pemerintah, tidak peduli itu bertentangan dengan keinginan rakyat, sehingga lembaga legislatif akhirnya hanya sebagai stempel pemerintah saja.

Menyadari akan hal demikian, maka pada tahun 1999 MPR mengamandemen Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945 tersebut. Kekuasaan membentuk UU yang dulunya menjadi wewenang Presiden sekarang diberikan sepenuhnya kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) perubahan I). Sedangkan Presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 20 ayat (1) perubahan I). Di samping itu DPR juga mempu-



nyai hak (inisiatif) untuk mengajukan RUU (Pasal 21 setelah perubahan I).

Sebagaimana disebutkan di atas, RUU yang dibahas di DPR, baik datang dari inisiatif DPR maupun dari pemerintah harus mendapat persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR (Pasal 20 ayat (2) perubahan I). Jika suatu RUU tidak mendapat persetujuan bersama, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 20 ayat (3) perubahan I). Kemudian kalau suatu RUU mendapat persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR, maka RUU tersebut disahkan oleh Presiden menjadi UU (Pasal 20 ayat (4) perubahan I), "Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU."

Kebiasaan mengikutsertakan Presiden (pemerintah) dalam membuat UU bukanlah kebiasaan dalam sistem pemerintahan presidential. Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan presidential murni, dalam konstitusinya disebutkan, Kongres merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan membentuk UU. Presiden semata-mata menjalankan kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai kekuasaan membentuk atau tidak mempunyai hak inisiatif dan tidak mempunyai hak ikut serta membahas UU (Pasal 1 ayat (1)).<sup>18</sup> Namun Presiden Amerika sebagaimana disebutkan di atas diberi hak untuk mensah UU.

Pengesahan RUU menjadi UU oleh Presiden, selain dipengaruhi oleh teori pemisahan kekuasaan sebagai bentuk *checks and balances* antara Presiden dengan legislatif dalam sistem pemerintahan presidential, juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan parlementer kepala negara yang menetapkan atau mensahkan RUU menjadi UU. Lebih dari itu dalam negara yang berbentuk kerajaan (monarki), rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk UU, di Inggris dikenal dengan sebutan *queen (king) in parliament* yang menunjukkan bahwa

parlemen pada dasarnya adalah aparat raja (ratu).<sup>19</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan 20 (perubahan I) di atas, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 sudah menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Walaupun demikian masih terlihat, bahwa dalam membentuk suatu UU harus ada kerjasama yang erat antara Presiden dengan DPR. Oleh karena itu, suatu RUU baik itu inisiatif DPR maupun yang datang dari pemerintah, tidak akan bisa menjadi UU apabila tidak disetujui oleh kedua lembaga tersebut.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa UUD 1945 hasil amandemen sudah menganut ajaran pemisahan kekuasaan, tetapi masih ragu-ragu, karena dalam UUD 1945 masih terdapat peleburan antara fungsi eksekutif dengan legislatif, khususnya dalam membuat UU. Pada hal sistem pemerintahan presidential yang menganut ajaran pemisahan kekuasaan menghendaki masing-masing organ menjalankan fungsinya sendiri-sendiri. Legislatif sebagai pembuat UU, sedangkan Eksekutif sebagai lembaga penjalankan UU yang dibuat oleh legislatif.

### **c. Adanya hak interpelasi dan hak angket bagi DPR.**

Dalam Pasal 20A ayat (2) perubahan II UUD 1945 dinyatakan, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi dan hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Menurut Jimmly Assiddiqie, secara harfiah interpelasi berarti pidato yang bersifat kritis, menentang suatu kebijakan pemerintah. Dilakukan menurut prosedur tertentu melalui perdebatan terbuka dalam sidang parlemen yang dilakukan melalui pidato politik yang berisi pernyataan dan pertanyaan. Pemerintah harus memberikan jawaban atas pernyataan dan pertanyaan yang diperlukan.<sup>20</sup>

Biasanya dalam forum interpelasi tersebut terjadi perdebatan, karena di parlemen selalu ada partai pendukung atau partai oposisi terhadap pemerintah. Biasanya perdebatan tersebut berakhir dengan pemungutan suara dukungan (*vote of confidence*) ataupun mosi tidak percaya (*vote of censure*) seperti yang banyak dipraktekkan di lingkungan parlemen Eropa. Sedangkan di Indonesia, di masa Orde Baru hak interpelasi DPR ini sudah ada dan diatur dengan UU, namun dalam UUD 1945, baru diatur setelah amandemen II UUD 1945 pada tahun 2000, kemudian dipraktekkan pada tahun 2001 sebanyak dua kali kepada pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. DPR meminta keterangan kepada Presiden atas kebijakannya menglikuidasi Departemen Penerangan dan Departemen Sosial, kemudian atas tuduhan Kolusi, Korupsi dan Neopotisme (KNN) yang ditujukan Presiden kepada Yusuf Kalla dan Laksaman Sukardi yang pada waktu itu dicopot dari jabatannya sebagai Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat dan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Sedangkan hak angket (*angnette*) menurut Bagir Manan sama dengan hak penyelidikan yaitu penyelidikan DPR yang bertalian dengan penyelenggara negara atau pemerintahan. Bukan penyelidikan dalam rangka menegakkan hukum (*investigation*)

Hak interpelasi di atas menurut Bagir Manan sangat relevan dengan sistem pemerintahan parlementer sebagai mosi tidak percaya parlemen terhadap pemerintah. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidential hak interpelasi ini tidak dikenal sebagai konsekuensi dari pemisahan kekuasaan.<sup>21</sup> Sedangkan hak angket (penyelidikan) relevan baik dengan sistem pemerintahan parlementer maupun dalam sistem pemerintahan presidential.<sup>22</sup>

Kalau melihat kepada ciri-ciri sistem pemerintahan presidential dan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer dalam

UUD 1945 sebelum amandemen, maka terlihat bahwa ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen, lebih banyak yang bercirikan sistem pemerintahan presidential dari pada yang bercirikan sistem pemerintahan parlementer. Karena pada waktu itu yang dimaksud dengan UUD adalah UUD Proklamasi yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945, terdiri dari pembukaan, 16 bab, 37 pasal, IV pasal aturan peralihan dan 2 ayat tambahan, kemudian dalam perkembangannya penjelasan UUD 1945 yang dibuat oleh Soepomo dianggap bagian yang tidak terpisah dari UUD 1945. Dengan demikian penjelasan UUD 1945 harus pula diperhitungkan. Jadi ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen yang bercirikan sistem pemerintahan presidential berjumlah 11 (sebelas) buah setelah ditambah dengan penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan angka IV, angka VI dan penjelasan UUD 1945 tentang Kedudukan DPR yang menyebutkan, "Presiden tidak bisa membubarkan DPR."

Sedangkan batang tubuh UUD 1945 lama yang bercirikan sistem pemerintahan parlementer berjumlah 4 (empat) buah pasal, terdiri dari 6 (enam) ayat. Kemudian apabila ditambah dengan penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara angka III, dan penjelasan UUD 1945 tentang Kedudukan DPR menyebutkan, "Jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, maka DPR dapat mengundang MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden." Dengan demikian, ketentuan UUD 1945 lama yang bercirikan sistem pemerintahan parlementer berjumlah 6 (enam) buah.

Penjelasan UUD 1945 yang merupakan satu-satunya dasar hukum untuk melaksanakan SI MPR sebagaimana disebutkan di atas, lebih lanjut ketentuan teknisnya diatur dalam Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 dan Tap. MPR RI No.

V/MPR/2001. Kemudian kalau ditambah dengan dua Tap. MPR tersebut, maka ketentuan-ketentuan yang biasanya ada dalam sistem pemerintahan parlementer dipraktekkan di Indonesia berjumlah sebanyak 8 (delapan) buah.

Berdasarkan klasifikasi di atas, maka terlihat bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidential lebih banyak dianut oleh UUD 1945 lama. Namun untuk menyebut sistem pemerintahan presidential lebih dominan rasanya menurut penulis kurang tepat, karena ketentuan UUD 1945 yang bercirikan sistem pemerintahan parlementer lebih lanjut diatur pula dengan Tap. MPR. Pada hal waktu itu Tap. MPR bisa dikatakan sebagai produk hukum yang tidak bisa diganggu gugat karena MPR menurut UUD 1945 lama merupakan lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Dengan demikian terlihat bahwa UUD 1945 lama menganut dualisme sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer. Mengapa UUD 1945 lama menganut dualisme sistem pemerintahan? Untuk menjawab pertanyaan ini kita harus melihat kepada sejarah, khususnya ketika UUD 1945 dirumuskan oleh pendiri Negara ini.

Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dilakukan pada tanggal 28 Mei sampai 22 Agustus 1945, terjadi perdebatan sengit antar *the founding fathers* Indonesia dalam merumuskan konstitusi Negara Indonesia merdeka nanti, termasuk mengenai sistem pemerintahan negara. Waktu itu dalam rancangan UUD 1945 muncul dua pilihan terhadap sistem pemerintahan Indonesia merdeka nanti, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential.<sup>23</sup>

Menurut penulis timbulnya dua gagasan tentang sistem pemerintahan dalam rancangan UUD 1945 oleh *the founding fathers* Indonesia kala itu adalah karena;

*Pertama*, ditinjau dari segi sejarah, Indonesia sebelum merdeka merupakan beberapa buah negara yang berdaulat dalam bentuk kerajaan yang tersebar di berbagai pulau. Masing-masing mempunyai penguasa yang dihormati oleh rakyatnya. Namun setelah Indonesia merdeka nanti, diharapkan menjadi sebuah negara modern, sedangkan saat menjelang kemerdekaan pada umumnya kerajaan-kerajaan di Indonesia sudah kehilangan kedaulatan akibat tekanan dari penjajah Belanda dan Jepang. Berdasarkan keadaan demikian maka hadir dua pilihan mengenai sistem pemerintahan di atas.

*Kedua*, karena badan yang berwenang untuk mempersiapkan Indonesia merdeka saat itu ada dua yaitu, BUPKI yang dibuat atas prakarsa pemerintah jajahan Jepang, kemudian digantikan oleh PPKI yang sebagian besar anggotanya berasal dari anggota BPUPKI sebelumnya, maka agar badan tersebut tidak dikatakan sebagai badan bentukan Jepang, kemudian Soekarno menambah anggota PPKI tersebut. (*Ketiga*); sebagian besar anggota BPUPKI dan PPKI mendapatkan pendidikan modern, sehingga mereka dipengaruhi oleh ajaran sistem pemerintahan yang berkembang saat itu, yaitu ajaran sistem pemerintahan presidential dan ajaran sistem pemerintahan parlementer. Yang pertama dianut oleh Amerika Serikat dan yang kedua dianut oleh Inggris. Di samping itu anggota BPUPKI dan PPKI tersebut berasal dari berbagai daerah-daerah di Indonesia, di mana waktu itu masih berada di bawah bayang-bayang feodalisme.

Dua pilihan terhadap model sistem pemerintahan di atas, kemudian dilihat oleh *the founding fathers* Indonesia dari kaca mata Bangsa Indonesia sendiri saat itu, apakah sesuai atau tidak dengan budaya Bangsa Indonesia? Berdasarkan hasil musyawarah anggota PPKI yang menasah UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 (UUD 1945 sebelum diamandemen) dapat dilihat bahwa, para pendiri negara

saat itu bermaksud tidak akan memilih sistem pemerintahan parlementer untuk menjalankan roda pemerintahan Indonesia merdeka. Akan tetapi *the founding fathers* Indonesia tersebut tidak pula menyebutnya dengan istilah sistem pemerintahan presidential, tetapi mereka memilih memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden, namun kekuasaan yang besar pada Presiden tersebut diimbangi oleh kekuasaan lain. Oleh karena Presiden menurut UUD 1945 lama merupakan mandataris MPR, kemudian MPR sebagian besar anggotanya adalah anggota DPR, maka MPR memberikan tugas kepada DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan sehari-hari. Jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, maka DPR dapat mengundang MPR untuk melaksanakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden.

Berdasarkan UUD 1945 lama yang disahkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945 tersebut, disadari atau tidak oleh para *the founding fathers* Indonesia ketika itu, bahwa di dalam UUD 1945 lama sudah terjadi penyatuan kedua sistem pemerintahan (presidential dan parlementer). Dengan demikian UUD 1945 lama menganut dua sistem pemerintahan sekaligus.

UUD 1945 yang menganut dualisme sistem pemerintahan tersebut, diterapkan di dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai tanggal 27 Desember 1949 (periode pertama). Semenjak diakuinya kedaulatan Indonesia oleh Belanda, ditetapkannya Konstitusi RIS sebagai hukum dasar negara Indonesia, maka UUD 1945 tidak berlaku lagi diseluruh wilayah Indonesia, tetapi hanya belaku negara bagian Yogyakarta saja. Begitu juga halnya ketika berlakunya UUDS 1950. Kemudian lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali sampai sekarang.

Walaupun kadang-kadang ada pergantian konstitusi, namun konstitusi yang paling lama diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia adalah UUD 1945. Sehingga wajar ketika

UUD 1945 lama yang menganut dualisme sistem pemerintahan diterapkan, maka implementasinya dalam ketatanegaraan Indonesia juga seperti itu. Kadang dalam kurun waktu tertentu diterapkan sistem pemerintahan presidential dan pada waktu yang lain diterapkan pula sistem pemerintahan parlementer sebagaimana di bahas di bawah ini.

### C. SISTEM PEMERINTAHAN KETIKA BERLAKUNYA UUD 1945 LAMA

Sebagaimana disebutkan di atas, UUD 1945 lama menganut dualisme sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer, sehingga implementasinya dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia juga seperti itu. Dalam kurun waktu tertentu sistem pemerintahan presidential yang diterapkan. Sedangkan dalam kurun waktu yang lain diterapkan pula sistem pemerintahan parlementer. Di samping itu ada pula gabungan antara keduanya. Keadaan demikian ditopang oleh keadaan dan perkembangan hidup masyarakat. Untuk melihat implementasi sistem pemerintahan pada UUD 1945 lama dalam ketatanegaraan Indonesia, penulis membaginya ke dalam tiga periode yaitu: Periode *pertama*, semenjak ditetapkannya UUD 1945 oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai hukum dasar negara sampai dengan diakui atau dipulihkannya kedaulatan negara Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949. Periode *kedua* semenjak kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai diamandemennya UUD 1945 pada tahun 1999.

#### 1. Periode I (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)

Semenjak UUD 1945 disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai hukum dasar negara, jalannya



pemerintahan harus berdasarkan kepada ketentuan yang ada pada UUD 1945 tersebut. Dalam UUD 1945 diatur lembaga-lembaga negara, kekuasaan yang dimiliki serta bagaimana hubungannya satu sama lain. Namun karena masa ini merupakan masa transisi dan revolusi, semua ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 lama belum bisa dijalankan dengan baik.

Untuk menjaga kekosongan hukum pada masa transisi tersebut, maka dalam UUD 1945 lama dibuat aturan peralihan yang terdiri dari empat pasal. Namun menurut penulis aturan peralihan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan hanya dua pasal, yaitu Pasal III dan Pasal IV, yang berbunyi sebagai berikut: "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI (Pasal III). Sebelum, MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional (Pasal IV)."

Berdasarkan ketentuan Pasal IV aturan peralihan UUD 1945 lama tersebut, di mana kekuasaan semua lembaga negara diberikan kepada Presiden, maka sulit untuk melihat sistem pemerintahan apa yang dianut oleh Indonesia kala itu? Untuk melihat sistem pemerintahan apa yang diterapkan, sesuai dengan pengertian sistem pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas, kita harus melihat kepada, bagaimana hubungan antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lainnya, khususnya antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Sedangkan pada masa itu semua kekuasaan berada di tangan Presiden, termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, sehingga hubungan fungsional antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif menjadi kabur bahkan tidak jelas sama sekali.

Beberapa orang sarjana, misalnya Ismail Suny dan A.K. Pringgodigdo menyebut sistem pemerintahan kala itu dengan sistem pemerintahan presidential, karena Wakil Presi-

den dan para Menteri hanya merupakan pembantu Presiden, yang bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan adalah Presiden sendiri. Di samping itu Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR.<sup>24</sup> Menurut penulis, pendapat Ismail Suny dan A.K. Pringgogigdo tersebut ada benarnya, karena Ismail Suny dan A.K. Pringgogigdo meninjaunya dari segi tanggung jawab jalannya pemerintahan, akan tetapi kalau ditinjau dari ketentuan yang ada dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 lama yang memberikan semua kekuasaan lembaga negara kepada Presiden sebelum terbentuknya MPR, DPR dan DPA, yang menyebabkan hubungan legislatif dengan eksekutif menjadi tidak jelas, maka sistem pemerintahan Indonesia sebelum diberikannya kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), tidak bisa disebut dengan sistem pemerintahan Presidential, karena tidak sesuai dengan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential sebagaimana yang dikemukakan pada bagian terdahulu dari tulisan ini. Menurut penulis, mengutip pendapat Achmad Sanusi, sistem pemerintahan Indonesia pada masa itu lebih tepat disebut dengan sistem pemerintahan yang dipusatkan secara mutlak dan bersifat revolusioner.<sup>25</sup>

Sistem pemerintahan yang dipusatkan dan bersifat revolusioner di atas dibenarkan oleh UUD 1945 lama, dalam jangka waktu (maksimal) enam bulan sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) Aturan Tambahan, "Dalam enam bulan sesudah berakhirnya Perang Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam UUD ini."

Walaupun limit waktu untuk mempertahankan sistem pemerintahan yang dipusatkan dan bersifat revolusioner tersebut masih ada, namun atas usul dari KNIP, dan niat baik dari Presiden, sistem pemerintahan tersebut tidak dipertahankan begitu lama, berlangsung lebih kurang selama

dua bulan (18 Agustus 1945 sampai 16 Oktober 1945), berakhir ketika dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 16 Oktober 1945, di mana isinya yang terpenting adalah memberikan kekuasaan legislatif (DPR) kepada KNIP. Di samping itu KNIP diberi pula wewenang (MPR) untuk menetapkan Haluan Negara.

Diberikannya kekuasaan legislatif kepada KNIP, maka berakhirilah sistem pemerintahan yang dipusatkan dan bersifat revolusioner di atas, karena kekuasaan, khususnya kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak lagi menumpuk di tangan Presiden sendiri. Dengan demikian sudah dapat dilihat, bagaimana hubungan antara lembaga legislatif (DPR/MPR) dengan lembaga eksekutif (Presiden), akibat hubungan kedua lembaga tersebut maka lahirilah apa yang disebut dengan sistem pemerintahan.

Berakhirnya sistem pemerintahan yang dipusatkan dan bersifat revolusioner tersebut, ternyata tidak merubah komposisi kabinet dan tanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan. Tanggung jawab atas jalannya pemerintahan masih dipegang oleh Presiden. Wakil Presiden dan para Menteri tetap berkedudukan sebagai pembantu Presiden semata, sehingga Ismail Suny dan A.K. Pringgodigdo tetap menamai sistem pemerintahan masa itu dengan nama sistem pemerintahan presidential.

Perubahan besar dalam ketatanegaraan Indonesia baru terjadi pada tanggal 14 November 1945, ketika Presiden Soekarno melantik Kabinet Syahrir I. Pada masa Kabinet Syahrir I, sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer. Mengapa pada masa itu terjadi perubahan sistem pemerintahan, dari sistem pemerintahan presidential ke sistem pemerintahan parlementer, padahal yang berlaku juga UUD 1945 lama? Ada tiga faktor penyebabnya sebagaimana dikemukakan oleh A.K. Pringgodigdo dan Bagir Manan. *Pertama* dalam rangka demokratisasi

pemerintahan untuk mendapatkan dukungan yang kuat, khususnya dari KNIP.

Pada masa ini berkembang pemikiran di kalangan anggota KNIP, bahwa tanggung jawab atas jalannya pemerintahan berada di tangan Presiden adalah tidak atau kurang demokratis, karena dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh para Menteri. Jika Menteri membuat kebijakan yang salah, maka yang bertanggung jawab seharusnya Menteri yang bersangkutan, bukan Presiden. Kalau tidak demikian, wibawa seorang Presiden bisa hilang akibat kesalahan yang dilakukan oleh Menteri dilimpahkan kepada Presiden. Pola pikir demikian menurut A.K. Pringgodigdo berkembang di kalangan anggota KNIP, karena sebagian besar anggota KNIP mendapatkan pendidikan di Eropa Barat, khususnya Belanda yang memakai sistem pemerintahan parlementer.

*Kedua*, untuk mengurangi atau meniadakan propaganda pihak lain, termasuk dunia internasional (Belanda), yang mempropagandakan Indonesia merdeka adalah bentukan Jepang dan dijalankan oleh kolabor Jepang yang semestinya diadili sebagai penjahat perang.

*Ketiga*, pada masa itu tentara sekutu datang ke Indonesia, dipimpin oleh Jenderal Christison dengan penasehat politiknya Dening. Sebagai orang Inggris, Jenderal Christison tidak mengerti atau tidak paham dengan sistem pemerintahan presidential. Ketidaktungtunya ini takut dimanfaatkan oleh pihak lain yang mengatakan sistem pemerintahan yang diterapkan Indonesia sama dengan sistem pemerintahan nazi atau fasisme.<sup>26</sup>

Dalam sistem pemerintahan parlementer kala itu, Presiden hanya sebagai kepala negara, sedangkan tanggung jawab atas jalannya pemerintahan diserahkan kepada kabinet. Para Menteri baik secara kolektif maupun secara perorangan bertanggung jawab kepada KNIP (badan pekerja)

atas jalannya pemerintahan.

Kalau melihat kepada alasan-alasan perubahan sistem pemerintahan di atas, dari sistem pemerintahan presidential ke sistem pemerintahan parlementer, semuanya hanya alasan politis, tidak ada dasar hukumnya dalam UUD 1945 lama. Dasar hukum satu-satunya hanya atas usul KNIP dan keinginan baik dari Presiden, di mana keduanya sebagai pemegang kekuasaan negara menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 lama. Menurut penulis, kejadian ini dapat dijadikan bukti, bahwa UUD 1945 lama benar-benar menganut dualisme sistem pemerintahan. Presiden dan KNIP sebagai pemegang kekuasaan negara dapat memilih sistem pemerintahan apa yang mau diterapkan dalam menjalankan roda pemerintahan, demi tercapainya tujuan negara sebagaimana yang amanatkan oleh UUD 1945.

Sistem pemerintahan parlementer tersebut bertahan cukup lama dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, tidak hanya ketika berlakunya UUD 1945 lama pada periode I (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), bahkan ketika Indonesia memakai Konstitusi RIS dan UUDS 1950, sistem pemerintahan yang diterapkan juga sistem pemerintahan parlementer. Namun perjalanannya tidak begitu ajeg.

Ketika berlakunya sistem pemerintahan parlementer ini, kabinet sering jatuh akibat mosi tidak percaya, baik yang datang dari dalam maupun dari luar parlemen. Jatuh banggunya pemerintahan ketika sistem pemerintahan parlementer diterapkan, menurut Bagir Manan bukan karena faktor konstitusi dan demokrasi liberal yang diterapkan saat itu, tetapi karena tidak diiringi dengan perbaikan perangkat politik lain, seperti sistem kepartaian, sistem pemilu, susunan dan kedudukan keanggotaan DPR/MPR.<sup>27</sup>

Pada masa itu partai-partai tumbuh bagaikan jamur di musim hujan, sesuai dengan aliran yang ada dalam masyarakat, setelah keluarnya Maklumat Pemerintah 3 November

1945, yang memberikan kebebasan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik (parpol). Setelah terbentuknya multi partai dalam masyarakat Indonesia, ternyata pemilu yang sudah ditentukan masa itu, belum bisa dilaksanakan oleh pemerintah. Demi memperhatikan keinginan masyarakat, pada tanggal 16 Oktober 1945, Presiden Soekarno menambah keanggotaan KNIP yang berasal dari pemimpin-pemimpin masyarakat yang berpengaruh saat itu. Kemudian berdasarkan Peraturan Presiden No. 6 Tahun 1946, Presiden Soekarno kembali menambah keanggotaan KNIP dari unsur parpol.

Masuknya unsur parpol ke dalam KNIP, membuat pemerintahan sering jatuh bangun akibat mosi tidak percaya yang ditujukan oleh KNIP kepada pemerintah. Jatuh banggunya kabinet ketika sistem pemerintahan parlementer diterapkan, membuat sejarah ketatanegaraan Indonesia semakin unik. Kadang-kadang dalam perjalanan, kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan kabinet diambil alih oleh Presiden (kepala negara), seperti yang terjadi pada tanggal 28 Juni 1946 sampai 2 Oktober 1946, karena sehari sebelumnya, yaitu pada tanggal 27 Juni 1946 Perdana Menteri Sutan Syahrir, Menteri Kemakmuran Dermawan Mangunkusumo dan Menteri Sosial Maria Ulfah Santoso diculik oleh segerombolan orang yang tidak dikenal. Kemudian ketika kehidupan kenegaraan dipandang Presiden Soekarno sudah stabil, sistem pemerintahan parlementer kembali diterapkan. Namun dalam perjalanannya kembali diganti dengan sistem pemerintahan presidential pada tanggal 29 Januari 1948 sampai 4 Agustus 1949 di bawah pimpinan Wakil Presiden Hatta, sedangkan Presiden Soekarno pada waktu itu hanya bertindak sebagai kepala negara. Pemerintahan presidential yang dipimpin oleh Wakil Presiden adalah sesuatu yang unik, karena dalam sistem pemerintahan presidential, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu paket, antara

satu dengan yang lainnya tak dapat dipisahkan. Presiden adalah sebagai kepala pemerintah sekaligus menjadi kepala negara.

Dari uraian di atas, maka tampak pada periode pertama UUD 1945 lama diterapkan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), sistem pemerintahan yang paling lama diterap dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer, yaitu dari tanggal 14 November 1945 sampai dengan dibentuknya kabinet presidential di bawah pimpinan Wakil Presiden Muhammad Hatta tanggal 29 Januari 1948. Namun pada waktu diterapkannya sistem pemerintahan presidential di bawah pimpinan Muhammad Hatta ini, nuansa parlementer masih ada, karena Presiden Soekarno pada masa itu tetap sebagai kepala negara sedangkan pemerintahan dijalankan oleh Wakil Presiden. Kemudian setelah diakuinya kedaulatan negara Indonesia oleh Belanda pada tanggal 27 Desember 1949, ketika berlakunya Konstitusi RIS dan UUDS 1950 sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer sebagaimana yang akan dibahas dibawah ini.

## **2. Periode II (5 Juli 1959-1999)**

Implementasi sistem pemerintahan periode kedua di bawah UUD 1945 ini, sebagian besar diwarnai oleh perilaku pemerintah Orde Lama dan Orde Baru setelah kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kembali ke UUD 1945 berarti kembali kepada UUD yang belum sempurna sebagaimana diakui oleh *the founding father* Indonesia sebagai UUD kilat dan bersifat sementara. Di samping itu berarti pula kembali kepada UUD yang menganut dualisme sistem pemerintahan.

UUD 1945 lama dikatakan tidak sempurna karena mempunyai kelemahan-kelemahan, di antaranya memberikan

kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden (*eksekutif heavy*) tanpa diimbangi oleh mekanisme *checks and balances* yang memadai. Presiden tidak hanya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, tetapi juga diberi kekuasaan di bidang legislatif dan yudikatif. Kelemahan UUD 1945 tersebut kemudian dimanfaatkan oleh pemerintah Orde Lama dan pemerintah Orde Baru semasa berkuasa.

Setelah kembali ke UUD 1945, pemerintah Orde Lama menerapkan sistem pemerintahan presidential untuk menjalankan roda pemerintahan. Sistem pemerintahan presidential ini dipilih, karena pada periode sebelumnya sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer. Pada masa itu pemerintahan sering jatuh bangun akibat mosi tidak percaya yang datang dari parlemen maupun dari luar, seperti dari kelompok Persatuan Perjuangan (*Volks Front*) dan Dewan Banteng yang dipimpin oleh Tan Malaka. Sistem pemerintahan presidential dipilih, karena dalam sistem ini, masa jabatan Presiden dijamin oleh konstitusi. Hal tersebut diatur dalam Pasal 7 UUD 1945 yang menyebutkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia adalah selama lima tahun.

Ketika sistem pemerintahan presidential diterapkan, pemerintah Orde Lama berhasil memperkuat posisi lembaga kepresidenan sebagai mana yang dikehendaki oleh UUD 1945 lama, sehingga jalannya pemerintahan lebih stabil jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, namun dalam prakteknya terjadi berbagai pelanggaran berat terhadap konstitusi atau UUD 1945, misalnya tindakan MPRS mengangkat Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, dan tindakan Presiden Soekarno membubarkan DPR-GR dan MPRS di bawah pimpinan Sartono pada tanggal 5 Maret 1960. Stabilitasnya pemerintahan pada masa itu, membuat pemerintah Orde Lama berhasil mengembalikan Irian Jaya yang sekarang dikenal dengan Papua kepangkuan Ibu pertiwi.



Berbeda dengan pemerintahan Orde Lama, pemerintah Orde Baru di awal kekuasaannya menurut Burhan Djabir Magenda, menggabungkan semangat parlementarisme yang kuat dengan presidensialisme yang kuat seperti yang dikehendaki oleh UUD 1945<sup>28</sup> dalam rangka mengambil hati rakyat termasuk DPR-GR dan MPRS yang waktu itu anti pati terhadap pemerintah Orde Lama, karena terjadinya peristiwa G-30-S/PKI. Akhirnya pemerintahan Orde Baru di awal pemerintahannya betul-betul mendapat dukungan dari rakyat, sehingga berhasil ke luar dari krisis ekonomi dan krisis politik akibat meletusnya peristiwa G-30-S/PKI pada tahun 1965. Namun di akhir kekuasaannya, sama dengan Orde Lama, pemerintah Orde baru juga mewariskan krisis ekonomi dan krisis politik sebagai akibat dari tidak diperhatikannya UUD 1945 dalam menjalankan roda pemerintahan.

Walaupun UUD 1945 lama memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden, kemudian disertai dengan masa jabatan Presiden yang dijamin selama lima tahun, tetapi penjelasan UUD 1945 lama memberikan peluang kepada DPR/MPR untuk menjatuhkan Presiden yang kuat tersebut dalam masa jabatannya, jika melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945. Dengan demikian terlihat ada keseimbangan kekuasaan antara kekuasaan Presiden dengan DPR/MPR, sehingga Burhan Djabir Magenda berpendapat, "tidak betul anggapan orang yang mengatakan UUD 1945 lama itu *eksekutive heavy*."<sup>29</sup> Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto menyadari, bahwa Presiden Indonesia bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya, jika melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945. Demi melanggengkan kekuasaan, keduanya melakukan pendekatan karismatik-kosmis dan politis yang bertujuan melemahkan kedudukan DPR/MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pendekatan karismatik-kosmis yang dilakukan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto adalah dengan memuncul-

kan predikat atau simbol sebagai pemimpin besar revolusi, bapak pembangunan, sebagai orang yang paling besar jasanya dibandingkan dengan orang lain dalam rangka kemerdekaan dan mempertahankan UUD 1945 sebagai dasar negara. Pendekatan karismatik-kosmis ini akhirnya berhasil mempengaruhi anggota DPR/MPR, sehingga Presiden Soekarno ditetapkan oleh MPRS sebagai Presiden seumur hidup dan Presiden Soeharto dipilih oleh MPR selama enam periode berturut-turut, sehingga Soeharto berhasil menduduki jabatan Presiden selama 32 tahun. Suatu keputusan yang benar-benar bertentangan dengan konstitusi Negara yang berlaku saat itu (UUD 1945).

Selain pendekatan karismatik-kosmis di atas, Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto juga melakukan pendekatan politis, dengan tujuan juga melemahkan kedudukan DPR/MPR masa itu. Pada masa pemerintah Orde Lama konstituante hasil pemilu 1955 dibubarkan oleh Presiden Soekarno, kemudian Presiden Soekarno membentuk DPR-GR dan MPRS, di mana semua anggotanya diangkat sepenuhnya oleh Presiden. DPR-GR dan MPRS bentukan Presiden Soekarno ini tidak bisa berbuat banyak, harus tunduk kepada Presiden, karena keanggotaannya tergantung kepada Presiden. Hal ini terbukti dengan dibubarkan DPR-GR dan MPRS oleh Presiden Soekarno pada tanggal 5 Maret 1960. Di samping itu Presiden Soekarno juga memberlakukan Demokrasi Terpimpin yang sebenarnya tidak demokratis sampai di akhir masa kepemimpinannya.

Runtuhnya pemerintah Orde Lama memunculkan pemerintahan baru yang lebih dikenal dengan rezim Orde Baru. Pemerintah Orde Baru setelah berhasil mengambil hati rakyat di awal kekuasaannya, namun perlahan-lahan mengikuti langkah pemerintah sebelumnya, yaitu melemahkan kedudukan DPR/MPR secara sistematis. Setelah Golkar memenangkan pemilu 1971 dengan 62% suara, Presiden Soeharto

memutuskan untuk membangun sistem presidensialisme yang kuat dan parlementarisme yang tidak kuat, sehingga DPR/MPR tidak bisa berperan sebagai wakil rakyat.

Lemahnya peran DPR/MPR masa itu disebabkan oleh banyak faktor. Dahlan Thaib mengklasifikasikan ke dalam dua faktor, *pertama* faktor eksternal disebabkan oleh sistem pemilu, latar belakang sejarah dan iklim politik yang berlaku, adanya hak *recall* bagi anggota DPR/MPR dan terakhir kurangnya kesadaran anggota DPR/MPR terhadap konstitusi. *Kedua*, faktor internal yaitu, disebabkan oleh peraturan tata tertib DPR/MPR sendiri, kualitas anggota DPR/MPR, kurangnya sarana dan anggaran yang disediakan oleh pemerintah.<sup>30</sup>

Dari dua faktor yang disebutkan di atas, terutama dari faktor eksternal dapat dilihat peran pemerintah (Presiden) yang berkuasa saat itu dengan sengaja melemahkan kedudukan DPR/MPR. Hal ini dilakukan melalui UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu, UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD, UU No. 3 Tahun 1973 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Lima belas tahun kemudian, UU No. 15 Tahun 1969 dan UU No. 16 Tahun 1969 diperbaharui dengan UU No. 1 Tahun 1985 dan UU No. 2 Tahun 1985, namun masih menempatkan DPR/MPR pada posisi yang lemah. Tindakan Presiden melemahkan kedudukan DPR/MPR melalui UU ini, diberi peluang oleh UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan I yang menyatakan kekuasaan membentuk UU ada di tangan Presiden. Sedangkan waktu itu DPR hanyalah sebagai lembaga pemberi persetujuan saja atau tukang stempel.

Keinginan Presiden untuk melemahkan DPR/MPR kala itu ditopang pula oleh DPR yang keanggotaannya sebagian besar diangkat oleh Presiden. Sehingga atas persetujuan DPR maka sistem pemilu yang diterapkan kala itu adalah sistem di mana rakyat pemilih tidak bisa mengenal siapa wakil yang akan dipilihnya (proporsional). Anggota DPR/

MPR yang sebagian besar diangkat oleh Presiden cenderung mendukung pemerintah sebagai bentuk ucapan terima kasih dan balas jasa kepada Presiden yang mengangkatnya. Iklim politik seperti ini akhirnya menyebabkan DPR/MPR tidak menjadi wakil rakyat, tetapi hanyalah sebagai wahana menunjukkan kepada dunia luar, bahwa Presiden Indonesia berkuasa atas kontrol dan keinginan dari DPR/MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat (demokrasi) kala itu, tetapi yang terjadi adalah sebaliknya. Keadaan seperti ini berakhir ketika runtuhnya kekuasaan Orde Baru yang dimotori oleh mahasiswa bersama rakyat menuntut dilaksanakannya reformasi di segala bidang, termasuk di bidang pemerintahan.

Jatuhnya Presiden Soeharto, kemudian digantikan oleh Presiden B.J. Habibie yang waktu itu menjadi wakilnya. Pada masa kepemimpinannya, Presiden B.J. Habibie berusaha mendapatkan hati rakyat, di mana kepercayaan rakyat kepada pemerintah waktu itu sudah memudar, bahkan hilang. Salah satu usaha yang dilakukan oleh pemerintahan B.J. Habibie adalah dengan jalan merevisi UU di bidang politik yaitu, UU tentang pemilu, UU tentang partai politik dan UU tentang susunan keanggotaan MPR, DPR dan DPRD. Kemudian dilanjutkan dengan melaksanakan pemilu pada tanggal 7 Mei 1999 untuk memilih anggota DPR/MPR.

Pada periode kedua berlakunya UUD 1945 lama ini terlihat, bahwa sistem pemerintahan presidential yang diterapkan oleh pemerintah Orde Lama dan Orde Baru dalam menjalankan roda pemerintahan tanpa kontrol dari lembaga perwakilan rakyat, sehingga terjadi keditatoran dalam menjalankan kekuasaan negara. Rakyat yang menentang kebijakan pemerintah akan dibungkam dengan paksa menggunakan kekuatan tentara atau militer, sehingga pada masa ini terlihat, konstitusi dan mekanisme demokrasi tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Dengan demikian bukan berarti sistem pemerintahan presidential yang diterap-

kan telah membuat demokrasi menjadi terdistorsi, tetapi timbulnya kediktatoran saat itu disebabkan oleh person Presiden yang berkuasa, kemudian ditopang pula oleh UUD 1945 lama, yang memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden, kemudian pasal-pasalanya mengandung multi interpretatif.

#### D. PENGARUH DUALISME SISTEM PEMERINTAHAN

Adanya dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama, menurut penulis setidaknya-tidaknya menimbulkan dua pengaruh secara langsung. *Pertama*, menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat, khususnya di kalangan ahli ilmu hukum tata negara dan ahli ilmu politik. *Kedua*, menimbulkan perbedaan pemahaman di antara penyelenggara Negara dan lebih khusus lagi antara presiden dan DPR/MPR seperti yang pernah terjadi yakni antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR/MPR hasil pemilu 1999, sehingga berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan. Untuk itu dibawah ini akan diuraikan dua hal di atas satu persatu.

##### 1. *Menimbulkan Multi Tafsir*

Banyak pendapat ahli ilmu hukum tata negara dan ahli politik tentang sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 lama. Untuk itu penulis mencoba menjelaskan sebagian pendapat para ahli tersebut.

M. Mahfud MD mengatakan bahwa, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 lama adalah sistem pemerintahan presidential. Untuk memperkuat pendapatnya M. Mahfud MD mengemukakan beberapa alasan sebagai berikut:

- a. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 lama menyebutkan, Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD.

- b. Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) menyebutkan, Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- c. Dalam penjelasan UUD 1945 lama, bagian umum tentang Sistem Pemerintahan Negara yang memuat tujuh pokok sistem pemerintahan, dua di antaranya:
  1. Dalam pokok pikiran keempat disebutkan, bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi dan tanggung jawab ada di tangan Presiden.
  2. Dalam pokok pikiran keenam disebutkan, bahwa Menteri-menteri negara adalah pembantu Presiden.<sup>31</sup>

Menurut penulis, M. Mahfud MD berpendapat demikian, karena M. Mahfud MD hanya melihat kepada ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang menganut ciri-ciri sistem pemerintahan presidential saja, tanpa melihat kepada ketentuan-ketentuan UUD 1945 lama yang bercirikan sistem pemerintahan parlementer. Kalau seandainya M. Mahfud MD, melihat kepada kedua ciri-ciri sistem pemerintahan yang ada pada UUD 1945 lama, maka M. Mahfud MD mungkin tidak akan berpendapat demikian.

Sebagai contoh pendapat ahli hukum tata negara lainnya yang melihat sistem pemerintahan dalam UUD 1945 dari dua sisi sekaligus. Sri Soemantri M., mengatakan "Sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah sistem campuran, karena UUD 1945 lama memperlihatkan sekaligus ciri-ciri sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer. Hal ini dapat dilihat dalam UUD 1945 lama, di satu pihak Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan (presidential) dan di pihak lain Presiden bertanggung jawab kepada lembaga negara yang lain yaitu MPR."<sup>32</sup>

Selanjutnya Jimly Assiddiqie dan Ismail Suny mengakui UUD 1945 lama menganut dualisme sistem pemerintahan, tetapi menurut Jimly Assiddiqie dari apa yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945, maka Indonesia jelas menganut sistem Presidential.<sup>33</sup> Selanjutnya Bagir Manan mengakui juga dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama seperti Jimly Assiddiqie, Ismail Suny dan Sri Soemantri M., namun tidak secara tegas. Menurut Bagir Manan sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 lama lebih menonjolkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential, karena *pertama*, Bagir Manan melihat kepada aturan-aturan yang ada dalam UUD 1945 lama lebih banyak mengatur tentang kekuasaan Presiden (*eksekutive heavy*). *Kedua*, Bagir Manan melihat dari segi pembatasan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yaitu hanya terbatas pada pelanggaran Haluan Negara dan atau UUD 1945. Pertanggungjawaban ini lebih dekat dengan *impeachment* di Amerika Serikat walaupun alasan pemberhentian Presiden Amerika Serikat dan Indonesia kala itu berbeda. Berdasarkan ketentuan tersebut sampailah Bagir Manan kepada kesimpulan, bahwa sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 lama adalah sistem presidential, bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran.<sup>34</sup>

Pendapat Bagir Manan tersebut didukung oleh A. Hamid S. Attamimi yang mengatakan sistem pemerintahan presidential murni tidak hanya terdapat di Amerika Serikat saja, melainkan juga di Indonesia di bawah UUD 1945 lama. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mengwujudkan sistem pemerintahan negara. Amerika Serikat menganut sistem sendiri atas dasar *Trias Politica* dan Indonesia atas dasar Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.<sup>35</sup>

Berbeda dengan pendapat yang mengatakan Indonesia di bawah UUD 1945 lama menganut sistem pemerintahan

presidential, namun tidak jauh berbeda dengan pendapat Sri Soemantri M., R. William Liddle menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dan Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 tentang Hubungan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, lebih menyerupai sistem pemerintahan parlementer ketimbang sistem pemerintahan presidential.<sup>36</sup> Memang banyak ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik berpendapat UUD 1945 lama menganut sistem presidential, karena kekuatan Presiden jauh lebih besar daripada kekuatan legislatif (DPR/MPR). Kebanyakan ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik lupa, bahwa pemerintahan kala itu dikuasai oleh dua diktator (Soekarno, Soeharto) yang mampu memaksakan kehendaknya kepada anggota DPR/MPR. Soekarno dan Soeharto menjalankan roda pemerintahan tidak berdasarkan kepada konstitusi. Apabila tindakannya tersebut mendapat perlawanan dari rakyat, maka Soekarno dan Soeharto memakai kekuatan tentara untuk menjaga kepentingan politiknya.

Padmo Wahyono berbeda dengan para ahli-ahli di atas. Menurutnyanya negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat itu menurut UUD 1945 lama sepenuhnya dilakukan oleh MPR (Pasal 1 ayat (2)). Majelis dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Dengan demikian UUD 1945 lama tidak menganut sistem pemerintahan presidential dan bukan pula sistem pemerintahan parlementer, karena pada dasarnya Indonesia di bawah UUD 1945 lama tidak menganut sistem pemerintahan presidential secara murni dan bukan pula sistem pemerintahan parlementer secara murni melainkan sistem MPR.<sup>37</sup> Olah karena inilah MPR bukan sebagai majelis perwakilan rakyat, tetapi majelis permusyawaratan rakyat. Negara yang didirikan oleh *founding father* Indonesia lebih bersifat kekeluargaan.

Berdasarkan ketentuan ini, maka Presiden tidak dapat



membubarkan parlemen (DPR) meskipun Presiden sangat berkuasa (*concentration of power in the hand of the president*), karena Presiden Indonesia bukan Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer. Sebaliknya walaupun kedudukan DPR kuat, karena anggota DPR merupakan anggota MPR, tetapi DPR tidak dapat mencabut mandat dari Presiden. Yang dapat dilakukan oleh DPR adalah mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara, maka DPR dapat meminta MPR untuk melakukan sidang istimewa (penjelasan UUD 1945) untuk menentukan sikap politiknya terhadap Presiden yang bersangkutan. Keputusan MPR dapat berupa apa saja, menarik mandat, mentransfer kekuasaan dan seterusnya. MPR sangat berkuasa karena pengejawantah kedaulatan rakyat.

Melihat pendapat para ahli hukum tata negara dan ahli politik di atas, sebagian di antaranya memang mengakui UUD 1945 lama menganut dua sistem pemerintahan sekaligus. Hanya Bagir Manan yang mengatakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential lebih menonjol. Bagir Manan berpendapat demikian, karena Bagir Manan melihatnya dari segi pertanggungjawab Presiden kepada MPR hanya sebatas pelanggaran Haluan Negara dan banyaknya pasal-pasal UUD 1945 lama yang mengatur tentang kekuasaan Presiden, kemudian pasal-pasal tersebut memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden (*eksekutif heavy*). Lebih tegas lagi A. Hamid S. Attamimi mengatakan Indonesia juga menganut sistem pemerintahan presidential secara murni berdasarkan UUD 1945 lama.

Berdasarkan hasil penelitian penulis, tanpa mengabaikan pendapat-pendapat para ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik di atas, menurut penulis: *pertama*, UUD 1945 lama menganut dualisme sistem pemerintahan sekaligus, namun tidak ada yang dominan.

*Kedua*, sebagaimana disebutkan di atas, jika suatu negara

menganut dua ciri-ciri sistem pemerintahan sekaligus, maka sistem pemerintahan tersebut disebut dengan sistem semi presidential atau semi parlementer. Namun untuk menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah semi presidential atau semi parlementer tidak bisa, karena tidak memenuhi tiga syarat sebagaimana disebutkan di atas (bab II) yaitu: *Pertama*, Presiden harus dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. *Kedua*, Presiden Indonesia memang memiliki kuasa yang cukup besar. *Ketiga*, eksekutif merupakan eksekutif kolegiat. Perdana Menteri dan para Menteri yang memegang kekuasaan pemerintahan dapat tetap memegang jabatannya apabila parlemen tidak menunjukkan oposisi kepada mereka. Jadi menurut penulis, sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama lebih tepat disebut dengan sistem quasi presidential atau presidential tidak nyata, karena UUD 1945 lama lebih menonjolkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential, akan tetapi juga dibayang-bayangi oleh sistem pemerintahan parlementer, sehingga untuk menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah sistem pemerintahan presidential menjadi kabur.

Terjadinya dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 menurut penulis adalah hal yang wajar, karena penyusunan UUD 1945 lama dilaksanakan dalam waktu yang singkat, di samping itu pola pikir pendiri negara dipengaruhi pula oleh ajaran sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer yang berkembang saat itu, kemudian para penyusun UUD 1945 lama mencoba menyesuaikannya dengan kondisi dan budaya bangsa Indonesia. Namun demikian usaha yang dilakukan oleh para pendiri negara tersebut adalah usaha yang patut disyukuri dan diteladani, karena telah mencurahkan segala tenaga dan pikirannya untuk kemerdekaan dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Tidak hanya itu saja,

walaupun UUD 1945 lama tidak ideal menurut sebagian orang, namun para pendiri negara sudah berhasil merumuskan hukum dasar untuk menjadi pedoman dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Selanjutnya untuk menyempurnakannya adalah menjadi tugas bersama generasi berikutnya.

Perbedaan pendapat pada tingkat masyarakat, khususnya ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik dapat menjadi *rahmat* bagi pengembangan ilmu hukum dan ilmu politik. Akan tetapi sayangnya perbedaan pendapat yang ada pada tingkat masyarakat tersebut berkembang, kadang merambah ke kalangan penyelenggara negara, sehingga berpegaruh pula terhadap jalannya pemerintahan saat itu.

## **2. Menimbulkan Konflik antar Lembaga Negara**

Menurut Rizal Mallarangeng ada tiga faktor penyebab Sidang Istimewa MPR yang berujung jatuhnya pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pada bulan Juli 2001, yaitu faktor politik, kelemahan Presiden Abdurrahman Wahid sendiri sebagai pemimpin pemerintahan modern dan kelemahan konstitusi.<sup>38</sup> Namun yang sangat relevan dengan tulisan ini adalah faktor yang disebabkan oleh konstitusi. Sama-sama diketahui pada saat itu terjadi perbedaan pemahaman antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR/MPR khususnya mengenai sistem pemerintahan yang ada dalam UUD 1945 lama.

Dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama, tidak hanya menyebabkan timbulnya perbedaan pendapat di kalangan masyarakat, tetapi akhirnya merambah kepada pemahaman penyelenggara negara, seperti yang pernah terjadi antara DPR/MPR dengan Presiden Abdurrahman Wahid sebagaimana disebutkan di atas. Perbedaan pendapat (konflik) secara terbuka mengenai pemahaman sistem pemerintahan

yang dianut oleh UUD 1945 lama, antara DPR/MPR dengan Presiden tidak terjadi pada setiap periode pemerintahan, namun hanya terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001). Ada faktor yang menyebabkan mengemukanya perbedaan pendapat antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR, dan ada pula faktor yang bisa meredupkan perbedaan pendapat (konflik) tersebut.

Pada periode pemerintahan sebelum Presiden Abdurrahman Wahid bukan tidak ada anggota DPR/MPR yang berbeda pendapat dengan Presiden tentang sistem pemerintahan Negara yang dianut oleh UUD 1945 lama, namun perbedaan pendapat tersebut pada umumnya bisa diredam oleh Presiden sebelumnya, sehingga tidak muncul ke permukaan karena DPR/MPR, baik pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru sebagaimana disebutkan di atas berada di bawah pengaruh Presiden, setelah Presiden terlebih dahulu berupaya secara sistematis melemahkan kedudukan DPR/MPR, kemudian berhasil.

Sedangkan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid kedudukan DPR/MPR hasil pemilu 1999 sudah lebih kuat dari pada DPR/MPR sebelumnya. DPR/MPR hasil pemilu 1999 berusaha menjalankan tugas, hak dan wewenang yang dimilikinya, sesuai dengan tuntutan reformasi yang dilakukan oleh rakyat, DPR/MPR harus berdaya atau diberdayakan, sehingga tidak lagi berada di bawah pengaruh atau bisa dipengaruhi oleh Presiden.

UU No. 3 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD yang dibuat pada masa pemerintahan B.J. Habibie, kemudian amandemen UUD 1945 yang sedang berjalan kala itu, mengharuskan DPR/MPR berperan aktif menentukan garis kebijakan yang akan dibuat oleh Presiden serta mengontrol jalannya pemerintahan, yang sehari-hari dijalankan oleh Presiden.

Kuatnya kedudukan DPR sebagaimana digariskan oleh

UUD 1945 hasil perubahan bukan berarti kedudukan Presiden lemah. Dalam UUD 1945 hasil perubahan, Presiden tetap mempunyai kekuasaan yang besar. Namun dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, Presiden berada di bawah kontrol dan garis kebijakan yang telah ditentukan oleh DPR. Untuk itu diciptakan mekanisme *cheks and balances* yang memadai antara lembaga negara, karena tidak adanya mekanisme *cheks and balances* yang memadai antara lembaga tertinggi dan tinggi negara selama ini telah membawa Indonesia ke dalam pemerintahan diktator selama puluhan tahun. Namun bangkitnya kesadaran anggota DPR akan tugas, hak dan wewenang yang dimilikinya dalam rangka *cheks and balances* dipandang sebagian orang sudah terjadi pergeseran dari *exekutive heavy* ke *legislative heavy*, tetapi yang terjadi bukanlah seperti itu melainkan optimalisasi mekanisme *cheks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Salah satu tugas DPR adalah mengadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, agar pemerintah tidak ke luar dari konstitusi. Pada masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru pengawasan tidak berjalan efektif, karena jika Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, DPR/MPR tidak mampu menegur atau mengingatkan Presiden, karena DPR/MPR berada di bawah tekanan atau pengaruh Presiden.

Pengawasan yang selama ini tidak berjalan efektif, dalam pemerintahan reformasi berusaha ditingkatkan agar kediktatoran tidak lagi terulang dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena dalam UUD 1945 hasil amandemen diatur hal-hal yang baru, khususnya mengenai tugas, hak dan wewenang DPR, kemudian disadari pula oleh anggota DPR, maka dalam melakukan tugas pengawasan yang diamanatkan oleh UUD 1945 ini timbul perbedaan pendapat antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR

tentang sistem pemerintahan apa yang dianut oleh UUD 1945 lama.<sup>39</sup>

Sebagaimana disebutkan di atas, menurut Presiden Abdurrahman Wahid sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama (masih dalam proses amandemen) adalah sistem pemerintahan presidential, sedangkan DPR/MPR bekerja dengan cara-cara sistem parlementer. Perbedaan pendapat antara DPR/MPR dengan Presiden ini akhirnya menimbulkan ketegangan yang panjang antara keduanya.

Perbedaan pemahaman antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR terhadap UUD 1945 lama, terjadi ketika DPR mengajukan hak interpelasi kepada Presiden Abdurrahman Wahid sebanyak dua kali. *Pertama*, interpelasi DPR yang diajukan kepada Presiden Abdurrahman Wahid berkaitan dengan kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan Departemen Penerangan (Deppen) dan Departemen Sosial (Depsos). *Kedua*, interpelasi yang diajukan DPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid berkaitan dengan pencopotan Yusuf Kalla sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) dan Laksamana Sukardi sebagai Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dituduh Presiden terlibat KKN.

Atas tuduhan tersebut pada tanggal 29 Mei 2000 sebanyak 277 anggota DPR<sup>40</sup> yang dimotori oleh Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan (FDIP) mengajukan usul kepada ketua DPR, agar DPR menggunakan hak interpelasinya (meminta keterangan) kepada Presiden Abdurrahman Wahid untuk kedua kalinya setelah interpelasi pertama tentang pembubaran Depsos dan Deppen. Rapat Paripurna DPR tanggal 29 Juni 2000 menyetujui usulan 277 anggota DPR tersebut, selanjutnya menjadi interpelasi DPR kepada Presiden. Interpelasi yang kedua inilah yang menimbulkan ketegangan antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR.

Menurut Radjil Gupron anggota DPR/MPR dari Fraksi Kebangkitan Bangsa, interpelasi yang pertama dianggap benar oleh Presiden Abdurahman Wahid, sehingga tidak menimbulkan ketegangan antara Presiden Abdurahman Wahid dengan DPR, karena DPR mempertanyakan tentang kebijakan Presiden dalam membubarkan Deppen dan Depsos yang membuat keberadaan pegawai kedua departemen tersebut menjadi terkatung-katung. Sedangkan interpelasi kedua dipandang oleh Presiden Abdurahman Wahid tidak sesuai dengan amanat UUD 1945, karena DPR mempertanyakan hak konstitusional Presiden dalam hal pengangkatan menteri. Interpelasi kedua ini dipandang oleh Presiden Abdurrahman Wahid sebagai bentuk pembelaan terhadap orang-orang tertentu.<sup>41</sup>

Menurut penulis, Radjil Gupron berpendapat demikian wajar, karena Radjil Gupron tidak menyebutkan alasan interpelasi kedua DPR sebagai akibat tuduhan KKN yang diluncurkan Presiden Abdurrahman Wahid kepada Yusuf Kalla dan Laksama Sukardi sehingga berimbas kepada pencopotan keduanya dari jabatan Menteri. Akan tetapi Radjil Gupron langsung melihat kepada wewenang Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri sebagaimana yang diatur oleh Pasal 17 UUD 1945.,

Walaupun akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid menghadiri Sidang Paripurna DPR yang meminta klarifikasi darinya mengenai tuduhan KKN terhadap Yusuf Kalla dan Laksamana Sukardi, namun pada awalnya Presiden Abdurrahman Wahid bersikeras atau mengancam tidak akan menghadiri Sidang Paripurna DPR tersebut, karena Presiden Abdurrahman Wahid menganggap hak interpelasi dewan hanya ada dalam sistem pemerintahan parlementer sebagai bentuk mosi tidak percaya parlemen kepada pemerintah.,

Pertentangan antar lembaga negara ini meningkat ketika Presiden Abdurrahman Wahid diduga terlibat dalam skandal

Bulog dan bantuan Sultan Brunai Darussalam. Berdasarkan atas penyelidikan Panitia Khusus (Pansus) DPR, DPR berkesimpulan bahwa, Presiden diduga terlibat dalam kasus tersebut. Atas dugaan ini DPR mengeluarkan memorandum I kepada Presiden pada tanggal 1 Februari 2001 dengan alasan Presiden melanggar Haluan Negara yaitu, UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan Presiden dan Tap. MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Atas tuduhan keterlibatannya dalam skandal Bulog dan bantuan Sultan Brunai Darussalam ini, Presiden Abdurrahman Wahid kembali membantah lewat jawaban memorandum I yang disampaikan dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 28 Maret 2001. Presiden Abdurrahman Wahid menganggap tuduhan tersebut tidak didasarkan kepada kenyataan objektif dan menyalahi prosedur yang ada.

Jawaban memorandum I yang disampaikan Presiden Abdurrahman Wahid tersebut tidak mendatangkan kepuasan kepada pihak DPR kala itu. Sebaliknya DPR menganggap Presiden Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan keputusan DPR lewat pernyataan-pernyataannya, sehingga DPR kembali mengeluarkan memorandum II pada tanggal 30 April 2001.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 yang berlaku kala itu, DPR memberikan waktu satu bulan kepada Presiden untuk memperbaiki kinerjanya. Jika kinerja Presiden memuaskan DPR, maka memorandum dianggap usai, dan jika peringatan yang diberikan DPR terus diabaikan oleh Presiden, maka DPR akan mengundang MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa (SI) guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden

Namun yang muncul adalah yang kedua, keadaan politik nasional semakin memanas, Presiden Abdurrahman Wahid dipandang oleh DPR kala itu tetap tidak memperhatikan memorandum DPR, sehingga DPR dalam Sidang



Paripurnanya pada tanggal 30 Mei 2001 memutuskan untuk mengundang MPR melaksanakan Sidang Istimewa MPR. Kemudian MPR membuat keputusan Sidang Istimewa MPR akan diadakan pada tanggal 1 Agustus 2001.

Sebelum keputusan tersebut diambil DPR, Presiden Abdurrahman wahid sebelumnya pernah menawarkan langkah kompromi kepada lembaga-lembaga tinggi negara lewat ketua partai politik (parpol) yang ada di DPR/MPR. Namun kompromi politik tersebut ditolak oleh mayoritas parpol yang menguasai kursi DPR/MPR. Melihat jalan buntu tersebut, ditambah dengan adanya pro dan kontra tentang pelaksanaan Sidang Istimewa MPR dalam masyarakat, maka atas penilaian subjektif dari Presiden, pada tanggal 28 Mei 2001, Presiden Abdurrahman wahid mengeluarkan Maklumat, yang memerintahkan kepada Menteri Koordinator Politik Sosial dan Keamanan (Menko Polsoskam) yang kala itu dijabat oleh Susilo Bambang Yudhoyono, untuk mengambil tindakan dan langkah khusus yang diperlukan dengan mengkoordinasi seluruh aparat keamanan secara fungsional guna mengatasi krisis serta menegakkan ketertiban, keamanan dan hukum secepat-cepatnya.

Di samping itu Susilo Bambang Yudhoyono diharapkan pula oleh Presiden Abdurrahman Wahid kala itu agar bisa menjembatani perbedaan paham antara Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri, di mana pada saat itu kelihatan tidak solid lagi berkaitan dengan wacana Sidang Istimewa MPR yang akan digelar 1 Agustus 2001. Belum lagi Maklumat Presiden tersebut berjalan dengan baik, tiga hari setelah mendapat tugas mengemban amanat Presiden melalui Maklumat, Susilo Bambang Yudhoyono dicopot dari jabatannya sebagai Menkopolsoskam karena dipandang oleh Presiden tidak bisa menjembatani perbedaan pandangan antara Presiden dengan Wakil Presiden, kemudian digantikan oleh Jendral (Purn.) Agum Gumelar.

Belum lagi Maklumat tersebut berjalan efektif, pada tanggal 30 Juni 2001 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 49/Polri/2001 tentang Pemberhentian Jenderal (Pol.) Suroyo Bimantoro sebagai Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Kemudian melalui Keppres No. 77/Polri/2001, Presiden mengangkat Komisaris Jenderal Chaeruddin Ismail sebagai Wakil Kapolri dan Pelaksana Harian Tugas Kapolri Sehari-hari. Dua Keppres tersebut dipandang oleh DPR/MPR sebagai pelanggaran terhadap Haluan Negara yaitu, Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri yang berlaku kala itu. Pasal 7 Tap. MPR tersebut mengatakan, "Kepolisian Republik Indonesia dipimpin kepala kepolisian negara Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR."

Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000 tersebut belum diatur dengan UU. Sedangkan UU No. 28 Tahun 1997 tentang Polri yang masih berlaku kala itu mengatur tentang kewenangan Presiden dalam mengangkat Kapolri. Akan tetapi DPR/MPR tetap berpendirian, bahwa dalam mengangkat dan memberhentikan Kapolri harus memperhatikan Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000 tersebut. Hal ini akhirnya menuntut MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa MPR yang dipercepat yang sebelumnya sudah diusulkan oleh DPR/MPR, seharusnya 1 Agustus 2001 menjadi 21 Juli 2001.

Keputusan DPR/MPR yang melaksanakan Sidang Istimewa MPR yang dipercepat, kembali mendapat perlawanan dari Presiden Abdurrahman Wahid. Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 22 Juli 2001 mengeluarkan Maklumat kedua yang berisikan pembubaran DPR/MPR dan Partai Golkar. Maklumat yang dipandang orang sama dengan Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 tersebut, dinyatakan "tidak mempunyai kekuatan hukum oleh Mahkamah Agung (MA)," sehingga MPR mempunyai

landasan hukum yang kuat untuk melanjutkan Sidang Istimewa MPR yang dipercepat tersebut. Dalam Sidang Istimewa MPR yang dipercepat ini Presiden Abdurrahman Wahid diminta pertanggungjawabannya atas dugaan pelanggaran terhadap Haluan Negara yaitu, Tap. MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN dan UUD 1945, khususnya Pasal 9 mengenai sumpah jabatan Presiden dan tindakannya membubarkan DPR/MPR. Namun Presiden Abdurrahman Wahid tidak mau memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR tersebut, karena menurut Presiden Abdurrahman Wahid pertanggungjawaban Presiden hanya akan diberikan pada akhir masa jabatan Presiden tahun 2004, karena UUD 1945 lama menurut Presiden menganut sistem pemerintahan presidential. Tidak diberikannya pertanggungjawaban oleh Presiden Abdurrahman Wahid dalam Sidang Istimewa MPR yang dipercepat tersebut, membuat MPR mencabut mandatnya dari Presiden, kemudian mengangkat Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri untuk menjabat Presiden sampai habis masa jabatannya.

Pada saat itu dasar pergantian Presiden dalam masa jabatannya di atur dalam Pasal 8 UUD 1945 (sebelum perubahan III) yaitu, "Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya." Dari ketentuan tersebut jelas tidak ada aturan yang mengatur pergantian Presiden karena Presiden yang sedang berkuasa diberhentikan oleh MPR. Berhenti dengan diberhentikan mengandung arti yang berbeda. Berhenti biasanya atas kemauan sendiri, bukan dipaksa. Sedangkan diberhentikan mengandung konotasi atas kemauan orang lain. Dalam kasus Presiden Abdurrahman adalah atas kemauan MPR, bukan atas keinginan Presiden, buktinya Presiden Abdurrahman Wahid melakukan perlawanan, di antaranya dengan jalan tidak mau mengha-

diri Sidang Istimewa MPR, bahkan membubarkan DPR/MPR hasil pemilu 1999.

Jadi dasar pergantian Presiden dalam masa jabatannya karena diberhentikan oleh MPR tidak diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan III). Masalah ini sudah disadari oleh MPR hasil pemilu 1971, karena itu pada tahun 1978, MPR mengatur masalah tersebut dalam Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 dan Tap. MPR RI No. 1/MPR/1978 yang terakhir diperbaharui dengan Tap. MPR RI No. V/MPR/2001. Pasal 4 Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 berbunyi, "Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena atas permintaan sendiri, berhalangan tetap dan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara." Kemudian dalam Tap. MPR RI No. V/MPR/2001 disebutkan, MPR berwenang meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan menilai pertanggungjawaban tersebut (Pasal 4 huruf d). MPR berwenang mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan atau UUD (Pasal 4 huruf e). Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam kedua Tap. MPR di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa pemberhentian Presiden sebelum UUD 1945 diamandemen, karena melanggar Haluan Negara dapat merupakan dasar pergantian Presiden. Dengan demikian, mengutip Harun Alrasid, Pasal 8 UUD 1945 lama sudah mengalami perubahan kala itu, sehingga seharusnya berbunyi, "Jika Presiden mangkat, berhenti, tidak dapat melakukan kewajiban, atau diberhentikan karena melanggar Haluan Negara, maka ia diganti oleh Wakil Presiden samapai habis masa jabatannya."<sup>42</sup> Keadaan demikian disadari oleh MPR, oleh karena itu pada tahun 2001 diamandemenlah Pasal 8 UUD 1945 tersebut, selanjutnya berbunyi, "Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya

dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.”

Kembali kepada persoalan di atas, perbedaan pemahaman terhadap UUD 1945 lama, nampak dalam kehidupan kenegaraan Indonesia, khususnya pada periode pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001), berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan saat itu. Pemerintahan kala itu tidak berjalan efektif, karena stabilitas politik tidak ada. Hal ini dapat diukur dengan indikator, yaitu jatuhnya Presiden (pemerintahan) yang sedang berkuasa, munculnya gangguan keamanan, frekuensi protes dan konflik meningkat. Sebelum jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid dari tampuk kekuasaannya, pada masa ini terlihat dengan nyata, bahwa kemampuan dan tenaga pemerintah baik Presiden maupun DPR/MPR tercurah atau terlibat dalam perdebatan (konflik) panjang, masing-masing lembaga mempertahankan pendapat masing-masing. Konsekuensinya program kerja DPR/MPR dan pemerintah (Presiden) sebagaimana yang digariskan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999 tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Perbedaan pendapat (konflik) antara Presiden dengan DPR/MPR tidak hanya menyebabkan instabilitas pemerintahan, tetapi kemudian berimbas pula ke dalam masyarakat bawah (*grass roots*), karena elit politik yang ada di DPR/MPR dan Presiden mempunyai pendukung masing-masing. Jadi konflik tidak hanya terjadi antara DPR/MPR dengan Presiden, tetapi juga di kalangan masyarakat, sehingga dapat membahayakan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Agar tidak terjadi perbedaan pemahaman terhadap UUD 1945, khususnya tentang sistem pemerintahan yang dapat membahayakan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara, maka diperlukan ketegasan dan kejelasan dari UUD 1945, bentuk sistem pemerintahan apa yang dianut oleh Indonesia dalam UUD 1945.[.]

## CATATAN AKHIR:

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, (1999), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. ketujuh belas, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 99.

<sup>2</sup> Mahmuzar, (1999), *Sistem Politik Ketatanegaraan Dalam Pandangan Abul A'la al Maududi dan Sistem Politik Ketatanegaraan Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*, Skripsi pada Fak. Agama Islam UII, Yogyakarta, hal. 43.

<sup>3</sup> Jimly Assididqie, (1996), *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hal. 86.

<sup>4</sup> Suparlan, (1982), *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia & Amerika Serikat*, Usaha Nasional, Surabaya, hal. 85-86.

<sup>5</sup> Bagir Manan, (1999), *Lembaga Kepresidenan*, Pusham UII & Gama Media, Yogyakarta, hal. 122-125.

<sup>6</sup> A. Arroyo, (2000), *Hak Prerogatif Presiden dan Tap MPR Nomor VII Tahun 2000*, Kompas, Edisi 6 November, hal. 7.

<sup>7</sup> M. Mahfud MD, (1999), *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, hal. 263-264.

<sup>8</sup> Mahmuzar, (2000) *Hak Prerogatif Presiden Dalam UUD 1945*, Makalah tidak diterbitkan, hal. 3.

<sup>9</sup> Padmo Wahyono, (1983), *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, cet kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 13.

<sup>10</sup> Arend Lijphart, (1995), *Op. Cit*, hal 47.

<sup>11</sup> Bagir Manan, (2001), *Menyonsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusham UII, Yogyakarta, hal. 137.

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 118.

<sup>13</sup> Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 107.

<sup>14</sup> Bentuk mandat yang diterima oleh Presiden dari MPR adalah mandat imperatif bukan mandat bebas. Mandat imperatif dalam ilmu politik dikenal dengan delegasi dimana orang yang mendapat mandat atau delegasi harus tunduk kepada instruksi dan petunjuk dari orang yang memberikan mandat. Sedangkan mandat bebas, orang yang menerima mandat bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri, tanpa perlu berkonsultasi dengan

orang yang memberi mandat. Untuk lebih jelas, lihat Bintang R. Saragih, (1992), *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 9.

<sup>15</sup> Harun Alrasid mengatakan Tap. MPR itu haram, karena UUD 1945 tidak mengenal bentuk peraturan yang namanya Tap. MPR, yang tingkatannya menurut Tap. MPR RI No. III/MPR/2000 berada di bawah UUD dan di atas UU. Munculnya Tap MPR sebagai salah satu sumber hukum semata-mata hanya karena praktek ketatanegaraan. Harun Alrasid, (1997), *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, YLBHL, Jakarta, hal. 32.

<sup>16</sup> Jimly Assiddigie, (1996), *Op. Cit*, hal. 91. Ismail Suny, (1983), *Op. Cit*, hal. 17. Sri Soemantri M., (1987), *Op. Cit*. hal. 68.

<sup>17</sup> Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 112.

<sup>18</sup> Suparlan, (1982), *Op. Cit*, hal. 130. Lihat juga Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 129.

<sup>19</sup> Bagir Manan, (2001), *Op. Cit*, hal. 136-137.

<sup>20</sup> Jimly Assiddigie, (1996), *Op. Cit*. hal. 17.

<sup>21</sup> Bagir Manan, (2001), *Op. Cit*, hal. 115.

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 118.

<sup>23</sup> *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, hal. 249-256.

<sup>24</sup> Ismail Suny, (1983), *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hal. 30. Lihat juga A.K. Pringgodigdo, (1969), *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*, UGM. Yogyakarta, hal. 23.

<sup>25</sup> Achmad Sanusi, (1958), *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1958*, UNPAD, Bandung, hal. 11-21.

<sup>26</sup> A.K. Pringgodigdo, (1969), *Op. Cit*, hal. 40-41. Lihat juga Bagir Manan, (2001), *Op. Cit*. hal. 258.

<sup>27</sup> Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 35. Juga ada pada Bagir Manan, (2001), *Op. Cit*. hal. 263.

<sup>28</sup> Burhan Djabir Magenda, (2001), *Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia*, Civility, Vol. 1, No. 1, Juli-September, hal. 26.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 20.

<sup>30</sup> Dahlan Thaib, (2000), *DPR Dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia*, cet. kedua, Liberty, Yogyakarta, hal. 66-74.

<sup>31</sup> M. Mahfud MD, (1993), *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Pres, hal. 103-104.

<sup>32</sup> Sri Soemantri, (1988), *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya, Bandung, hal. 15. Lihat juga Sri Soemantri, (1987), *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, hal. 67.

<sup>33</sup> Jimly Assiddiqie, (1996), *Op. Cit*, hal. 91. Ismail Suny mengakui dualisme sistem pemerintahan karena Pasal 6 ayat (2), Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sebelum perubahan menunjukkan sistem pemerintahan parlementer. Sedangkan Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) menunjukkan sistem pemerintahan presidential. Ismail Suny, (1983), *Op. Cit*, hal. 17.

<sup>34</sup> Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 41.

<sup>35</sup> A. Hamid S. Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-IV*, Disertasi pada Fak. Pascasarjana UI, Jakarta, hal. 126.

<sup>36</sup> R. William Liddle, (2001), *Tiga Observasi Sederhana*, Kompas, Edisi 25 April, hal. 4.

<sup>37</sup> Padmo Wahyono dalam Harri Tjan Silalahi, (2001), *RI Negara Berkedaulatan Rakyat Menganut Sistem MPR.*, Kompas Edisi 25 Mei, hal. 4. Lihat juga Bintang R. Saragih, (1992), *Op. Cit*, hal. 26-27.

<sup>38</sup> Rizal Mallarangeng, (2001), *Tiga Faktor Penyebab SI MPR*, Kompas, Edisi 22 Juli, hal. 34.

<sup>39</sup> Ketika Presiden Abdurrahman Wahid berkuasa, amandemen terhadap UUD 1945 belum tuntas dilaksanakan oleh MPR, dan masih memuat ciri-ciri sistem pemerintahan presidential dan cirri-ciri sistem pemerintahan parlementer sekaligus.

<sup>40</sup> Radjil Gupron, (2001), *Ketegangan Presiden & Parlemen: Sebuah Catatan Dari Senayan*, Factual, Jakarta, hal. 20

<sup>41</sup> *Ibid*, hal. 21.

<sup>42</sup> Harun Alrasid, (1999), *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti, Jakarta, hal. 102.



# **BAB IV**

## **SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945 HASIL AMANDEMEN**

### **A. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENTIAL**

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dimulai, salah satu substansi perubahan yang disepakati oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sidang Istimewa (SI)<sup>1</sup> MPR tahun 1998 adalah memperkuat sistem pemerintahan presidential<sup>2</sup> karena UUD 1945 lama<sup>3</sup> memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dan prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer secara bersamaan.

Dimuatnya prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dan prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer oleh UUD 1945 lama secara bersamaan, minimal telah menimbulkan dua konsekuensi logis yaitu: (1), perdebatan pendapat di kalangan masyarakat, termasuk di kalangan ahli ilmu hukum dan ahli ilmu politik, sistem pemerintahan apa yang dianut oleh Indonesia di bawah UUD 1945 lama? Sebagaimana disebutkan di atas, para ahli hukum tata negara

menyebutnya dengan istilah yang berdeda-beda, ada yang menyebut dengan nama sistem MPR, sistem campuran, sistem quasi presidential, sistem presidential dan sistem semi parlementer. (2), Menciptakan konflik antar lembaga negara,<sup>4</sup> seperti yang pernah terjadi antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR hasil pemilu 1999.<sup>5</sup> Presiden Abdurrahman Wahid memandang UUD 1945 lama menganut sistem pemerintahan presidential, sedangkan DPR/MPR masa itu bekerja dengan cara-cara sistem parlementer, karena dilegalkan oleh UUD 1945.

Dengan demikian terlihat, bahwa ketidakkonsistenan UUD 1945 lama menganut salah satu sistem pemerintahan, mempunyai implikasi yang sangat jauh terhadap kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia. Atas dasar itu, seiring dengan datangnya arus reformasi,<sup>6</sup> melalui proses amandemen,<sup>7</sup> MPR berkeinginan memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945.

UUD 1945 sudah diamandemen satu kali<sup>8</sup> dalam empat rangkaian yaitu; pada tahun 1999,<sup>9</sup> 2000,<sup>10</sup> 2001<sup>11</sup> dan 2002.<sup>12</sup> Karena itu timbul pertanyaan; *pertama*, sistem pemerintahan apakah yang dianut oleh UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen? *Kedua*, apakah melalui proses amandemen, MPR berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidential, mengingat dalam beberapa waktu lalu, tepatnya tanggal 16 Agustus 2003, Presiden Megawati masih mengatakan sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 hasil amandemen dengan nama sistem pemerintahan "abu-abu."<sup>13</sup> *Ketiga*, mengapa MPR lebih cenderung memilih memperkuat sistem pemerintahan presidential dari pada sistem pemerintahan parlementer?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, harus diketahui prinsip-prinsip sistem pemerintahan yang lazim dipraktikkan oleh berbagai negara, kemudian dihubungkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945.

Pada awalnya hanya dikenal dua macam sistem pemerintahan yaitu; sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential. Sistem pemerintahan parlementer dipraktekkan oleh Inggris, sedangkan sistem pemerintahan presidential dipraktekkan oleh Amerika Serikat.<sup>14</sup> Kedua sistem pemerintahan tersebut dianut oleh banyak negara berkembang setelah perang dunia II usai karena kebanyakan negara berkembang merupakan bekas jajahan kedua negara tersebut dan sekutu-sekutunya. Namun ada pula negara yang mengkombinasikan kedua sistem pemerintahan di atas, misalnya Prancis, India dan lain-lain yang kemudian lazim disebut dengan sistem pemerintahan semi presidential atau kuasi presidential, tetapi ada pula yang menyebutnya dengan istilah semi atau kuasi parlementer.<sup>15</sup>

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris dan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat dirumuskan oleh Arend Lijphart dan H.D. Trail. Arend Lijphart<sup>16</sup> menyebutkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris yaitu; (a) Majelis menjadi Parlemen. (b), Eksekutif dibagi dalam dua bagian. (c), Kepala Negara mengangkat Kepala Pemerintahan. (d), Kepala Pemerintahan mengangkat Menteri-menteri. (e), Kementerian merupakan badan kolektif. (f), Para Menteri merupakan anggota Parlemen. (g), Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada Majelis dan secara tidak langsung kepada pemilih (rakyat). (h), Kepala Negara dapat membubarkan Parlemen. (i), Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukannya yang lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan. (j), Parlemen merupakan fokus kekuasaan dalam sistem politik karena ada penyatuan eksekutif dengan legislatif.

Agak berbeda dengan Arend Lijphart, H.D Trail sebagaimana dikutip oleh C.F Strong menyebutkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris sebagai berikut; (a), Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh

atau berdasarkan kepada kekuatan politik yang menguasai Parlemen. (b), Para anggota Kabinet mungkin semuanya anggota Parlemen dan mungkin pula tidak seluruhnya. (c), Kabinet dan ketuanya (Perdana Menteri) bertanggung jawab kepada Parlemen. Apabila Kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari Parlemen, maka Kabinet atau seorang atau beberapa orang yang tidak dipercaya tersebut harus mengundurkan diri dari Kabinet. (d), Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya Kabinet oleh Parlemen, maka Kepala Negara (Presiden atau Raja/Ratu) atas saran dari Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen.<sup>17</sup>

Walaupun Arend Lijphart dan HD Trail merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris di atas agak berbeda satu sama lain, namun menurut Jimly Asshiddiqie ada enam ciri umum yang dikembangkan dan selalu melekat dalam sistem pemerintahan parlementer di antaranya yaitu; (a), Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada Parlemen. (b), Kabinet dibentuk sebagai suatu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif berada di tangan Perdana Menteri. (c), Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan Parlemen sebelum periode kerjanya berakhir. (d), Setiap anggota Kabinet adalah anggota Parlemen yang terpilih. (e), Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dipilih oleh Presiden/Raja/Ratu dari salah seorang anggota Parlemen yang sebelumnya dipilih oleh rakyat melalui pemilu. (f), Adanya pemisahan yang tegas antara Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan.<sup>18</sup> Kepala negara baik dengan nama Presiden, Raja atau Ratu<sup>19</sup> tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Kabinet. Presiden/Raja/Ratu semata-mata hanya sebagai Kepala Negara (*head of state*), bukan sebagai Kepala Pemerintahan (*chief executive*).

Sebagai Kepala Negara, Presiden/Raja/Ratu hanya sebagai simbol belaka, lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif. Karena itu setiap tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden/Raja/Ratu di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan oleh Kabinet. Dalam rangka menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, menurut Bagir Manan setiap keputusan Presiden/Raja/Ratu di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif, harus ada tanda tangan (*conterasign*) dari Perdana Menteri atau Menteri yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Sedangkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat sebagaimana dirumuskan oleh Arend Lijphart<sup>21</sup> adalah; (a), Majelis hanya sebagai majelis saja. (b), Presiden dipilih rakyat secara langsung untuk masa jabatan tertentu pada saat Majelis dipilih.<sup>22</sup> (c), Kepala Pemerintahan sekaligus menjadi Kepala Negara.<sup>23</sup> (d), Presiden mengangkat Menteri yang merupakan bawahan/pembantunya. (e), Presiden merupakan eksekutif tunggal. (f), Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan, sebaliknya pemerintah tidak boleh menjadi anggota Majelis. (g), Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi bukan kepada Majelis. (h), Presiden tidak dapat membubarkan Majelis. (i), Tidak ada peleburan antara eksekutif dengan legislatif. (j), Presiden bertanggung jawab langsung kepada pemilih (rakyat). (k), Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Dengan rumusan lebih sederhana C.F Strong merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat yang disebutnya dengan istilah *fixed executive* yaitu; (a), Presiden selain mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara, juga sebagai Kepala Pemerintahan. (b), Presiden mempunyai wewenang mengangkat Menteri dan merupakan bawahannya. (c), Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu, sehingga dalam masa jabatannya Presiden

tidak bisa dijatuhkan oleh Parlemen karena Presiden dan Parlemen sama-sama mendapat mandat dari rakyat. Presiden hanya dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya jika melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (d), Sebagai imbangannya Presiden tidak pula dapat membubarkan Parlemen. (e), Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.<sup>24</sup>

Walupun Arend Lijphart dan C.F. Strong merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat dengan rumusan yang berbeda, namun menurut Jimly Asshiddiqie prinsip terpenting yang harus ada dalam sistem pemerintahan presidential adalah; (a), Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD.<sup>25</sup> (b), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. (c), Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diminta pertanggungjawaban secara hukum apabila melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (d), Para Menteri merupakan pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen karena kedudukannya tidak tergantung kepada Parlemen. (e), Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya sangat kuat, sesuai dengan kebutuhan, untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula masa jabatan Presiden, tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.<sup>26</sup>

Berdasarkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat dan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris di atas, maka terdapat empat perbedaan prinsip antara keduanya yaitu; (1), Dalam sistem pemerintahan parlementer Kepala Pemerintahan biasanya dijabat oleh Perdana Menteri. Pemerintahan merupakan eksekutif

kolegial bergantung kepada mosi atau kepercayaan badan legislatif. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidential kepala pemerintahan disebut dengan Presiden, dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu sebagaimana telah ditentukan dalam konstitusi, dan dalam keadaan normal tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri dari jabatannya kecuali dengan tindakan *impeachment*, melalui prosedur yang melimpah dari instansi politik ke instansi tehnis yudikatif karena Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum, konstitusi dan kesusilaan seperti di Amerika Serikat. (2), Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidential dipilih oleh rakyat secara langsung, tehnisnya melalui *popular vote* atau *electoral college*. Sedangkan Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer diangkat oleh Kepala Negara dari salah seorang anggota Parlemen yang berasal dari partai pemenang pemilu yang menguasai mayoritas kursi di badan legislatif. Perbedaan ini didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara eksekutif dan legislatif yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam sistem pemerintahan presidential, dan prinsip penyatuan kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer. (3), Sistem pemerintahan parlementer mempunyai eksekutif kolegial. Perdana Menteri dan Menteri-menteri bertanggung jawab, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama atas urusan pemerintahan kepada Parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidential, pemerintahan adalah eksekutif tunggal yaitu Presiden. Menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden hanya pembantu Presiden, bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya Presiden yang bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan, karena itu kepada Presiden diberikan kebebasan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri atas kemauan dan keinginannya sendiri. (4), Dalam sistem pemerintahan parlementer Kepala

Negara dapat membubarkan Parlemen sebelum periode kerjanya berakhir, sebaliknya dalam sistem pemerintahan presidential, Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen.

Sistem pemerintahan presidential dan sistem pemerintahan parlementer di atas, masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Dalam rangka menutupi kelemahan tersebut,<sup>27</sup> maka hadir pula model sistem pemerintahan yang ketiga yaitu, sistem pemerintahan campuran (kuasi), atau dalam bahasa lain semi presidential atau semi parlementer, yang mana merupakan kombinasi ataupun perpaduan terhadap kedua sistem pemerintahan di atas. Namun menurut Maurice Duverger, sebuah rezim politik dianggap sebagai sistem semi presidential atau semi parlementer jika konstitusinya menetapkan atau menyatukan tiga unsur sekaligus yaitu; (1), Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. (2), Presiden diberi kekuasaan yang cukup besar. (3), Pemerintahan dijalankan oleh eksekutif kolejal. Perdana Menteri dan para Menteri dapat memegang kekuasaan eksekutif jika Parlemen tidak menunjukkan oposisi kepadanya.<sup>28</sup>

Selain tiga model sistem pemerintahan di atas, masih ada model sistem pemerintahan yang lain, dan di Swiss sampai sekarang masih berlaku yaitu sistem referendum yang lebih dikenal dengan sistem pemerintahan pengawasan langsung oleh rakyat terhadap badan legislatif. Namun Jimly Asshiddiqie tetap mengelompokkan model ini ke dalam sistem pemerintahan campuran (kuasi).<sup>29</sup>

Dalam Konstitusi Federal Konfederasi Swiss disebutkan, kedaulatan tertinggi di negara Konfederasi Swiss ada pada Sidang Federal yang terdiri dari dua kamar yaitu; Dewan Nasional dan Dewan Negara.<sup>30</sup> Sedangkan kekuasaan eksekutif dan badan pelaksana kekuasaan tertinggi Konfederasi Swiss dipegang oleh Dewan Federal, terdiri dari tujuh anggota yang dipilih oleh Sidang Federal.<sup>31</sup> Presiden dan



Wakil Presiden Konfederasi Swiss dipilih oleh Sidang Federal, di antara para anggota Dewan Negara untuk masa jabatan satu tahun.<sup>32</sup>

Melihat kepada ketentuan konstitusi Federasi Konfederasi Swiss di atas, terlihat tidak mungkin ada kontrol antara Sidang Federal sebagai pemegang kedaulatan dengan Dewan Federal (eksekutif) seperti halnya dalam sistem pemerintahan parlementer Inggris, karena Dewan Federal Swiss pada hakikatnya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Sidang Federal. Keadaan inilah yang melatarbelakangi munculnya sistem pemerintahan pengawasan langsung oleh rakyat, karena Dewan Federal dan Sidang Federal sama-sama memperoleh kekuasaan dari rakyat konfederasi, sehingga yang berhak untuk melakukan kontrol terhadap badan legislatif Federasi Konfederasi Swiss adalah rakyat Swiss sendiri.

Adapun cara yang ditempuh oleh rakyat Swiss dalam melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan adalah melalui referendum dan lewat usul inisiatif rakyat. Referendum yaitu, suatu kegiatan politik yang dilakukan oleh rakyat untuk memberikan keputusan setuju atau menolak kebijakan yang dibuat oleh Parlemen, setuju atau menolak kebijakan yang dimintakan persetujuan kepada rakyat. Sedangkan usul inisiatif rakyat adalah, hak rakyat untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada Parlemen atau pemerintah.

Referendum itu sendiri terbagi tiga macam yaitu:<sup>33</sup> (1), referendum *obligator* (wajib) yaitu, meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap suatu RUU yang akan diundangkan.<sup>34</sup> (2), Referendum *fakultatif* (tidak wajib) yaitu, meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap suatu UU yang sudah berlaku, karena ada golongan masyarakat yang menggugatnya. Dalam hal ini apabila mayoritas

rakyat berpendapat bahwa UU tersebut perlu dipertahankan, maka UU tersebut tetap berlaku, demikian sebaliknya. (3), Referendum *optatif*, yaitu meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap RUU pemerintah federal atau pemerintah pusat di wilayah-wilayah negara-negara bagian atau daerah-daerah otonom.

Berdasarkan ciri-ciri sistem pemerintahan di atas, termasuk ke dalam kategori manakah sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen? Kalau diteliti UUD 1945 lama, maka tampak di dalamnya memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dan prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer secara bersamaan. Namun kalau kita memakai tolak ukur, lima prinsip yang harus ada dalam sistem pemerintahan presidential sebagaimana dibuat Jimly Asshiddiqie di atas, maka hanya tiga prinsip yang terpenuhi yaitu; (1), Kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan konstitusi.<sup>35</sup> (2), Para Menteri merupakan pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>36</sup> (3), Walaupun dalam praktek masa jabatan Presiden tidak berhasil dibatasi,<sup>37</sup> namun secara normatif UUD 1945 lama sudah mengatur pembatasan masa jabatan Presiden.<sup>38</sup> Selanjutnya dari enam ciri umum yang dikembangkan dan selalu melekat dalam sistem pemerintahan parlementer, hanya dua prinsip yang terpenuhi yaitu; (1), Presiden diangkat oleh MPR<sup>39</sup> dan bertanggung jawab kepada MPR.<sup>40</sup> (2), Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, bukan semata-mata karena melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi, tetapi juga karena melanggar GBHN<sup>41</sup> yang mana menurut Bagir Manan ukurannya tidak jelas.<sup>42</sup>

Berdasarkan uraian di atas timbul pertanyaan, mengapa UUD 1945 lama memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dan prinsip-prinsip sistem pemerintahan

parlementer secara bersamaan? Sesuai dengan teori sistem, dalam UUD tidak boleh ada dualisme karena konstitusi merupakan suatu kesatuan yang tersusun secara sistematis, tidak boleh ada pertentangan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain, atau antara bagian-bagian itu dengan keseluruhannya.<sup>43</sup>

Sebagaimana disebutkan di atas, dalam rangka menutupi kelemahan sistem pemerintahan presidential dan kelemahan sistem pemerintahan parlementer,<sup>44</sup> ada negara yang mengkombinasikan atau memadukan kedua sistem pemerintahan tersebut, misalnya Prancis, India dan lain-lain, yang kemudian lazim disebut dengan sistem pemerintahan campuran (kuasi). Apakah rumusan sistem pemerintahan yang dibuat oleh *the founding fathers* Indonesia di dalam UUD 1945 lama juga dimaksudkan untuk menutupi kelemahan kedua sistem pemerintahan tersebut?

Dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)<sup>45</sup> dan Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI),<sup>46</sup> terjadi perdebatan di antara *the founding fathers* Indonesia dalam merumuskan konstitusi negara, termasuk mengenai sistem pemerintahan negara. Waktu itu dalam rancangan UUD 1945, muncul dua pilihan mengenai sistem pemerintahan Indonesia merdeka nanti, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidential.<sup>47</sup>

Menurut penulis timbulnya dua gagasan mengenai sistem pemerintahan dalam rancangan UUD 1945 kala itu karena;<sup>48</sup> *pertama*, ditinjau dari segi sejarah, Indonesia sebelum merdeka merupakan beberapa buah negara yang berdaulat dalam bentuk kerajaan yang tersebar di berbagai pulau di Nusantara. Masing-masing mempunyai penguasa yang dihormati oleh rakyatnya. Namun setelah Indonesia merdeka nanti diharapkan menjadi sebuah negara modern, sedangkan saat menjelang kemerdekaan pada umumnya kerajaan-

kerajaan di Indonesia sudah kehilangan kedaulatan akibat tekanan dari penjajah Belanda dan Jepang.

*Kedua*, badan yang berwenang untuk mempersiapkan Indonesia merdeka saat itu adalah BPUPKI yang dibentuk oleh pemerintah Jepang,<sup>49</sup> kemudian digantikan oleh PPKI<sup>50</sup> yang sebagian besar anggotanya berasal dari anggota BPUPKI sebelumnya, yang mana anggotanya berasal dari berbagai daerah<sup>51</sup> bahkan berasal dari keturunan raja-raja berbagai daerah di Indonesia yang mana pada waktu itu sebagian masih berada di bawah bayang-bayang feodalisme.

*Ketiga*, sebagian besar anggota BPUPKI dan PPKI mendapatkan pendidikan modern, sehingga mereka dipengaruhi oleh ajaran sistem pemerintahan yang berkembang saat itu, yaitu ajaran sistem pemerintahan presidential dan ajaran sistem pemerintahan parlementer.

Atas dua pilihan sistem pemerintahan di atas, berdasarkan hasil musyawarah PPKI yang mensah UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 dapat dilihat bahwa, para pendiri negara saat itu bermaksud tidak akan memilih sistem pemerintahan parlementer untuk menjalankan roda pemerintahan Indonesia merdeka. Akan tetapi *the founding fathers* Indonesia, tidak pula menyebutnya dengan istilah sistem pemerintahan presidential, tetapi mereka memilih memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden yang lazimnya ada dalam sistem pemerintahan presidential, namun kekuasaan yang besar pada Presiden tersebut diimbangi dengan kekuasaan lain, misalnya pembentukan UU harus dengan persetujuan DPR. Presiden menurut UUD 1945 lama merupakan mandataris MPR. Sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, maka MPR memberikan tugas kepada DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan sehari-hari. Jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, maka DPR dapat mengundang MPR untuk melaksanakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden.

Berdasarkan ketentuan tersebut, disadari atau tidak oleh *the founding fathers* Indonesia kala itu, secara nyata dapat dilihat bahwa di dalam UUD 1945 lama, sudah terjadi penyatuan prinsip sistem pemerintahan presidential dengan sistem pemerintahan parlementer (dualisme).

Adanya penyatuan prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dengan prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer di dalam UUD 1945 lama, minimal menimbulkan dua buah konsekuensi logis yaitu; (1), menimbulkan perdebatan di kalangan masyarakat, termasuk di kalangan para ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum tata negara, sistem pemerintahan apa yang dianut Indonesia di bawah UUD 1945 lama? Padmo Wahyono menyebutnya dengan nama sistem MPR,<sup>52</sup> Sri Soemantri Mertosoewigyo menyebut dengan nama sistem campuran,<sup>53</sup> Dahlan Thaib menggunakan istilah kuasi presidential, sedangkan Ismail Suny,<sup>54</sup> Bagir Manan,<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie<sup>56</sup> dan M. Mahfud MD,<sup>57</sup> walaupun mereka mengakui UUD 1945 lama memuat prinsip-prinsip kedua sistem pemerintahan (presidential dan parlementer) secara bersamaan, tetapi mereka tetap menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dengan nama sistem pemerintahan presidential. Namun karena ketentuan UUD 1945 lama lebih banyak memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidential dari pada prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer, maka menurut penulis ada baiknya kita menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dengan nama sistem pemerintahan kuasi presidential.

Konsekuensi yang paling jauh adanya dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama adalah (2), memberikan peluang terjadinya konflik antar lembaga negara, seperti yang dulu pernah terjadi yakni antara DPR/MPR dengan Presiden Abdurrahman Wahid, sehingga pemerintahan kala itu tidak berjalan efektif.<sup>58</sup> Dalam sejarah ketatanegaraan

Indonesia konflik antara DPR/MPR dengan Presiden sudah dua kali terjadi yaitu; pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Presiden Soekarno membubarkan DPR/MPR pimpinan Soerwoto pada tahun 1961 karena DPR kala itu tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan oleh Presiden.<sup>59</sup> Sedangkan Presiden Abdurrahman Wahid, membubarkan DPR/MPR melalui Dekrit Presiden tertanggal 23 Juli 2001 karena dia menganggap cara-cara kerja DPR/MPR pada masa itu sama dengan cara-cara yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>60</sup> Dan dalam sistem parlementer Presiden dapat membubarkan DPR.

Atas dasar itu dalam Sidang Istimewa MPR 1998, melalui proses amandemen UUD 1945, MPR berkeinginan memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945. Sekarang amandemen UUD 1945 sudah dilaksanakan satu kali melalui empat empat tahapan yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002, karena itu timbul pertanyaan, bagaimana bentuk sistem pemerintah Indonesia di bawah UUD 1945 hasil amandemen? Apakah di dalam UUD 1945 hasil amandemen, MPR berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidential?

Kalau diteliti hasil perubahan UUD 1945, maka dapat dikatakan bahwa MPR hasil pemilu 1999 sudah berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945. Hal itu dapat dilihat dari; (1), dihapusnya beberapa ketentuan-ketentuan UUD 1945 lama yang memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer.<sup>61</sup> (2), Dipertegasnya lima prinsip sistem pemerintahan presidential seperti yang dibuat oleh Jimly Asshiddiqie di atas di antaranya; (a) walaupun Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hanya menyebutkan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden,<sup>62</sup> tetapi berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 dapat dilihat bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penye-

lenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD, karena apabila Presiden berhalangan, baik berhalangan tetap maupun berhalangan sementara, maka kekuasaan Presiden dijalankan oleh Wakil Presiden.<sup>63</sup> (b), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung.<sup>64</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam pemilu menurut Jimly Asshiddiqie sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidential. Dalam sistem pemerintahan presidential calon Presiden dan calon Wakil Presiden dipilih dalam satu paket karena kedua jabatan ini dipandang sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan.<sup>65</sup> Karena itu secara politik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. (c) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diminta pertanggungjawaban secara hukum dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran hukum berat, perbuatan tercela dan mengalami perubahan sehingga tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>66</sup> (d), Para Menteri merupakan pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden,<sup>67</sup> bukan dan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen karena itu kedudukannya tidak tergantung kepada Parlemen. (e), Ditentukannya masa jabatan Presiden selama lima tahun, dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.<sup>68</sup>

Dengan demikian sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 hasil amandemen dapat disebut dengan sistem pemerintahan presidential. Adanya pernyataan Presiden Megawati pada beberapa waktu lalu, tepatnya tanggal 16 Agustus 2003 yang menyebut sistem pemerintahan Indonesia dengan nama sistem pemerintahan "abu-abu," menu-

rut penulis tidak berdasarkan kepada ketentuan UUD 1945 hasil amandemen, tetapi lebih didasarkan pada realitas politik yang berkembang di MPR saat itu, yang mana sebagian besar anggotanya masih menginginkan Presiden menyampaikan *progress report* dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2003.<sup>69</sup>

Selanjutnya kalau kita teliti hasil sidang panitia *Ad Hoc* MPR dan risalah Sidang Tahunan MPR, maka kita tidak akan menemukan alasan mengapa MPR lebih cenderung memilih memperkuat sistem pemerintahan presidential dari pada sistem pemerintahan parlementer? Namun pilihan MPR memperkuat sistem pemerintahan presidential ini menurut penulis sudah tepat dan benar karena; *Pertama*, masyarakat Indonesia menganut paham politik aliran,<sup>70</sup> sehingga terbentuk multi partai berdasarkan aliran yang ada dalam masyarakat.<sup>71</sup> Kemudian setelah diadakan pemilu maka terbentuklah Parlemen berdasarkan aliran politik yang ada dalam masyarakat, konsekuensinya tidak ada partai politik yang dominan bisa menguasai kursi Parlemen.

*Kedua*, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia multi partai tidak pernah menghasilkan pemenang mayoritas yang bisa menguasai kursi Parlemen. Karena tidak ada satupun partai yang bisa menguasai mayoritas kursi Parlemen, jika tidak terjadi koalisi yang kuat, ditambah pemerintahan yang kuat (bisa memenej dan profesional) atau pemerintah yang bisa menguasai Parlemen, maka instabilitas pemerintahan akan terjadi seperti pada tahun 50-an dan 2001. Koalisi antar partai tampaknya merupakan sesuatu hal yang rapuh, karena masing-masing partai politik mempunyai ideologi dan *platform* yang berbeda-beda antara satu sama lain.

*Ketiga*, untuk kondisi seperti di atas sistem pemerintahan presidential lebih tepat, karena ada jaminan masa jabatan Presiden, sehingga stabilitas pemerintahan lebih terjamin.

Namun sayangnya penerapan sistem pemerintahan presidential ini direduksi oleh sistem multi partai. Menurut



Denny J.A., penerapan sistem pemerintahan presidential dengan multi partai merupakan perkawinan yang haram,<sup>72</sup> karena itu dalam menerapkan sistem pemerintahan presidential harus pula disertai dengan penyempurnaan sistem kepartaian karena jika tidak, multi partai yang biasanya berujung dengan koalisi, menurut Jimly Asshiddiqie dapat mengganggu pengertian sistem pemerintahan presidential yang dianut oleh UUD 1945 hasil amandemen.<sup>73</sup> Hal ini dapat dilakukan dengan jalan melaksanakan sistem distrik dalam pelaksanaan pemilu.<sup>74</sup> Mengutip Bagir Manan, dengan diterapkannya sistem distrik dalam pemilu, maka lambat laun akan terjadi polarisasi dua partai, sehingga akan ada partai yang menang dan ada partai yang kalah, ada partai mayoritas menguasai kursi Parlemen dan ada pula partai minoritas menguasai kursi Parlemen.<sup>75</sup> Namun karena adanya (dua) tahapan pemilu yang berdeda yaitu untuk memilih anggota legislatif,<sup>76</sup> Presiden dan Wakil Presiden,<sup>77</sup> maka nanti bisa saja partai politik yang mendapatkan suara terbanyak/kursi terbanyak dalam pemilu legislatif, kalah dalam pemilihan Presiden seperti yang terjadi pada pemilu 2004 lalu. Pada pemilu legislatif 2004, partai yang memperoleh suara terbanyak adalah Partai Golkar, sedangkan yang memenangkan pemilihan Presiden adalah Susilo Bambang Yudoyono dan Yusuf Kalla yang dicalonkan oleh partai Demokrat.

## **B. ALASAN MEMILIH SISTEM PRESIDENTIAL**

Seperti disebutkan di atas, ketika UUD 1945 lama diterapkan, baik pada masa pemerintahan Orde Baru maupun pada masa pemerintahan Orde Lama stabilitas pemerintahan terjadi, namun itu bukanlah semata-mata karena UUD 1945, tetapi ditopang oleh rezim yang berkuasa saat itu, (Soekarno dan Soeharto) mampu menguasai DPR/MPR. Berbeda halnya dengan periode pemerintahan Abdurrahman Wahid, walau-

pun yang berlaku saat itu juga UUD 1945 (dalam proses amandemen), tetapi karena Presiden Abdurrahman Wahid tidak bisa mempengaruhi atau menguasai DPR/MPR, ketika terjadi pertentangan antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR, maka jalannya pemerintahan tidak stabil, bahkan Presiden Abdurrahman Wahid bisa dijatuhkan oleh DPR/MPR dalam masa jabatannya melalui Sidang Istimewa MPR pada tanggal 23 Agustus 2001, kemudian MPR mengangkat wakilnya Megawati Soekarno Putri menjadi Presiden sampai habis masa jabatannya.,

Belajar dari pengalaman tersebut, agar stabilitas pemerintahan terjadi, menurut penulis perlu reformulasi sistem pemerintahan Indonesia. Reformulasi berarti merumuskan kembali sistem pemerintahan Indonesia dalam UUD 1945. Ini perlu, karena UUD 1945 lama menganut dua sistem pemerintahan sekaligus, membuka peluang terjadinya konflik antara elit pemerintahan. UUD tidak boleh menganut dualisme sistem pemerintahan, karena UUD merupakan suatu kesatuan yang tersusun secara sistematis dan tidak boleh ada pertentangan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain atau antara bagian yang satu dengan secara keseluruhan.

Ambiguitas sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama sebagaimana disebutkan di atas menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat dan membuka peluang terjadinya konflik di antara penyelenggara Negara sehingga pemerintahan tidak berjalan efektif. Hal itu disebabkan karena terjadinya perbedaan pendapat dalam menafsirkan UUD 1945 oleh penyelenggara negara, khususnya mengenai sistem pemerintahan seperti yang terjadi antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR/MPR kala itu. Penafsiran hukum dasar tersebut dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dan oleh DPR/MPR berdasarkan kepada kepentingan masing-masing pihak.

Presiden Abdurrahman wahid cenderung menganggap sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah sistem pemerintahan presidential, sehingga dia menganggap Presiden tidak bisa diberhentikan di tengah masa jabatannya oleh DPR/MPR. Demikian sebaliknya, jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, DPR bekerja dengan cara-cara sistem pemerintahan parlementer karena dilegalkan pula oleh UUD 1945 lama, Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 dan Tap. MPR RI No. I/MPR/1978 yang terakhir diperbaharui dengan Tap. MPR RI No. V/MPR/2001. DPR/MPR menganggap Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena melanggar haluan Negara dan atau UUD 1945.

Pertikaian yang terjadi antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR kala itu diberi peluang oleh konstitusi, oleh karena itu harus dirumuskan secara tegas dan jelas dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, sistem pemerintahan apa yang cocok untuk Negara Indonesia. Tegas dan jelasnya sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945, akan membuat semakin tegas dan jelas pula hubungan, mekanisme kerja dan wewenang yang dimiliki oleh lembaga negara, terutama wewenang yang dimiliki oleh lembaga legislatif (DPR/DPD/MPR) dan eksekutif (Presiden). Artinya, semakin tegas model sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, maka semakin stabil jalannya pemerintahan. Sebaliknya semakin tidak jelas model sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, maka akan semakin tidak stabil jalannya pemerintahan.

Namun perlu diingat, sebagaimana disebutkan di atas ada faktor yang dapat mempengaruhi terjadi atau tidaknya konflik antara Presiden dengan DPR/MPR, yaitu apakah Presiden yang sedang berkuasa mampu menguasai DPR/MPR? Presiden Soekarno dan Soeharto pada masa kepemim-

pinannya mampu menguasai DPR/MPR baik secara paksa maupun tidak, sebagian besar anggota DPR/MPR tunduk kepada kemauan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, sehingga terjadi otoritarisme dalam pemerintahan Orde Lama dan pemerintahan Orde Baru.

Berbeda dengan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, Presiden Abdurrahman Wahid tidak mampu menguasai DPR/MPR kala itu, bahkan Presiden Abdurrahman Wahid di awal kepemimpinannya memberikan kebebasan kepada DPR/MPR untuk mengontrol jalannya pemerintahan, sehingga muncul pula tesis sebagaimana yang diungkapkan oleh Deddy Ismatullah yaitu, semakin demokratis seorang Presiden, maka semakin terbuka peluang bagi terjadinya instabilitas pemerintahan. Sebaliknya, semakin oteriter seorang Presiden yang berkuasa, maka semakin terbuka ruang bagi tumbuhnya stabilitas pemerintahan, tesis ini adalah keliru karena bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat.<sup>78</sup>

Belajar dari pengalaman ketatanegaraan di atas, melalui proses amendemen UUD 1945, MPR berkeinginan memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945. Sekarang amendemen UUD 1945 sudah empat kali dilaksanakan yaitu pada tahun 1999, 2002, 2001 dan 2002, karena itu timbul pertanyaan, bagaimana model sistem pemerintah Indonesia di bawah UUD 1945 hasil amendemen? Apakah di dalam UUD 1945 hasil amendemen, MPR berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidensial?

Untuk menjawab pertanyaan di atas terlebih dahulu harus di ketahui tolok ukur atau ciri-ciri sistem pemerintahan presidential, sebagai mana yang lazim berlaku di Amerika Serikat. Sistem presidential Amerika Serikat dijadikan sebagai tolok ukur karena sistem pemerintahan presidential ini pertama kali diperkenalkan oleh Amerika Serikat, sebagai anti tesis dari sistem pemerintahan parle-

menter yang diterapkan oleh Kerajaan Inggris. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat sebagaimana dirumuskan oleh Arend Lijphart<sup>79</sup> adalah; (a), Majelis hanya sebagai majelis saja. (b), Presiden dipilih rakyat secara langsung untuk masa jabatan tertentu pada saat Majelis dipilih.<sup>80</sup> (c), Kepala Pemerintahan sekaligus menjadi Kepala Negara.<sup>81</sup> (d), Presiden mengangkat Menteri yang merupakan bawahan/pembantunya. (e), Presiden merupakan eksekutif tunggal. (f), Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan, sebaliknya pemerintah tidak boleh menjadi anggota Majelis. (g), Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi bukan kepada Majelis. (h), Presiden tidak dapat membubarkan Majelis. (i), Tidak ada peleburan antara eksekutif dengan legislatif. (j), Presiden bertanggung jawab langsung kepada pemilih (rakyat). (k), Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Dengan rumusan lebih sederhana C.F Strong merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat yang disebutnya dengan istilah *fixed executive* yaitu; (a), Presiden selain mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara, juga sebagai Kepala Pemerintahan. (b), Presiden mempunyai wewenang mengangkat Menteri dan merupakan bawahannya. (c), Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu, sehingga dalam masa jabatannya Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh Parlemen karena Presiden dan Parlemen sama-sama mendapat mandat dari rakyat. Presiden hanya dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya jika melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (d), Sebagai imbangannya Presiden tidak pula dapat membubarkan Parlemen. (e), Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.<sup>82</sup>

Walupun Arend Lijphart dan C.F. Strong merumuskan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential Amerika Serikat dengan rumusan yang berbeda, namun menurut Jimly

Asshiddiqie prinsip terpenting yang harus ada dalam sistem pemerintahan presidential adalah; (a), Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD.<sup>83</sup> (b), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. (c), Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum apabila melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (d), Para Menteri merupakan pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen karena kedudukannya tidak tergantung kepada Parlemen. (e), Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya sangat kuat, sesuai dengan kebutuhan, untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula masa jabatan Presiden, tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.<sup>84</sup>

Kalau diteliti hasil perubahan UUD 1945, kemudian dihubungkan dengan prinsip terpenting yang harus ada dalam sistem pemerintahan presidential sebagaimana yang disebutkan oleh Jimly assiddiqie di atas, maka dapat dikatakan bahwa MPR hasil pemilu 1999 sudah berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945. Hal itu dapat dilihat dari;

*Pertama*, dihapusnya beberapa ketentuan-ketentuan UUD 1945 lama yang memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer.<sup>85</sup>

*Kedua*, dipertagasnya lima prinsip sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dibuat oleh Jimly Asshiddiqie di atas di antaranya; (a) walaupun Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hanya menyebutkan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden,<sup>86</sup> tetapi berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945

dapat dilihat bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD, karena apabila Presiden berhalangan, baik berhalangan tetap maupun berhalangan sementara, maka kekuasaan Presiden dijalankan oleh Wakil Presiden.<sup>87</sup> (b), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung.<sup>88</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam pemilu menurut Jimly Asshiddiqie sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidential. Dalam sistem pemerintahan presidential calon Presiden dan calon Wakil Presiden dipilih dalam satu paket karena kedua jabatan ini dipandang sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan.<sup>89</sup> Karena itu secara politik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. (c) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran hukum berat, perbuatan tercela dan mengalami perubahan sehingga tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>90</sup> (d), Para Menteri merupakan pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden,<sup>91</sup> bukan dan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen karena itu kedudukannya tidak tergantung kepada Parlemen. (e), Ditetukannya masa jabatan Presiden selama lima tahun, dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.<sup>92</sup>

Dengan demikian terlihat bahwa MPR berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945 hasil perubahan, namun demikian masih terdapat satu anomali, masih ada kebiasaan yang lazim dalam sistem

pemerintahan parlementer terdapat dalam UUD 1945 hasil amandemen yakni dalam hal pembuatan UU. Dalam sistem pemerintahan presidential murni sebagaimana dianut oleh Amerika Serikat, Presiden Amerika tidak terlibat dalam proses pembuatan UU, baik membuat atau merancang RUU, maupun membahas RUU di parlemen/kongres. Semuanya proses pembuatan UU di Amerika Serikat menjadi tanggung jawab Kongres Amerika, kecuali dalam hal pengesahan RUU menjadi UU. Berbeda halnya dengan Indonesia, berdasarkan ketentuan UUD 1945 hasil perubahan, Presiden Indonesia masih terlibat dalam proses pembuatan UU. Presiden Indonesia berhak mengajukan RUU ke DPR. Untuk dapat menjadi UU, suatu RUU terlebih dahulu harus dibahas secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden, dan harus mendapat persetujuan dari keduanya. Setelah RUU di setuju bersama, RUU tersebut disahkan oleh presiden dengan cara membubuhkan tanda tangan di UU tersebut. Keterlibatan presiden atau kepala Negara dalam proses pembuatan UU sebagaimana disebutkan di atas merupakan kelaziman dalam sistem pemerintahan parlementer.

Namun demikian sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 hasil amandemen dapat disebut dengan sistem pemerintahan presidential, walaupun masih terdapat satu anomali dalam hal pembuatan UU. Adanya pernyataan Presiden Megawati pada beberapa waktu yang lalu, tepatnya tanggal 16 Agustus 2003 yang menyebut sistem pemerintahan Indonesia dengan nama sistem pemerintahan "abu-abu," menurut penulis tidak berdasarkan kepada ketentuan UUD 1945 hasil amandemen, tetapi lebih didasarkan pada realitas politik yang berkembang di MPR saat itu, yang mana sebagian besar anggotanya masih menginginkan Presiden menyampaikan *progress report* dalam ST MPR Agustus 2003 lalu.<sup>93</sup>

Selanjutnya kalau kita teliti hasil sidang panitia *Ad Hoc* MPR dan risalah ST MPR, maka kita tidak akan menemukan



alasan mengapa MPR lebih cenderung memilih memperkuat sistem pemerintahan presidential dari pada sistem pemerintahan parlementer? Namun pilihan MPR memperkuat sistem pemerintahan presidensiil ini menurut penulis sudah tepat dan benar karena; *Pertama*, masyarakat Indonesia menganut paham politik aliran,<sup>94</sup> sehingga terbentuk multi partai berdasarkan aliran yang ada dalam masyarakat.<sup>95</sup> Kemudian setelah diadakan pemilu maka terbentuklah Parlemen berdasarkan aliran politik yang ada dalam masyarakat, konsekuensinya tidak ada partai politik yang dominan bisa menguasai kursi Parlemen.

*Kedua*, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia multi partai tidak pernah menghasilkan pemenang mayoritas yang bisa menguasai kursi Parlemen. Karena tidak ada satupun partai yang bisa menguasai mayoritas kursi Parlemen, jika tidak terjadi koalisi yang kuat, ditambah pemerintahan yang kuat (bisa memanaj dan profesional) atau pemerintah yang bisa menguasai Parlemen, maka instabilitas pemerintahan akan terjadi seperti pada tahun 50-an dan 2001. Koalisi antar partai tampaknya merupakan sesuatu hal yang rapuh, karena masing-masing partai politik mempunyai ideologi dan *platform* yang berbeda-beda antara satu sama lain.

*Ketiga*, untuk kondisi seperti di atas sistem pemerintahan presidensiil lebih tepat, karena ada jaminan masa jabatan Presiden, sehingga stabilitas pemerintahan lebih terjamin.

Namun sayangnya penerapan sistem pemerintahan presidential ini direduksi oleh sistem multi partai. Menurut Denny J.A., penerapan sistem pemerintahan presidential dengan multi partai merupakan perkawinan yang haram,<sup>96</sup> karena itu dalam menerapkan sistem pemerintahan presidential harus pula disertai dengan penyempurnaan sistem kepartaian karena jika tidak, multi partai yang biasanya berujung dengan koalisi, menurut Jimly Asshiddiqie dapat mengganggu pengertian sistem pemerintahan presi-

dential yang dianut oleh UUD 1945 hasil amandemen.<sup>97</sup> Hal ini dapat dilakukan dengan jalan melaksanakan sistem distrik dalam pelaksanaan pemilu.<sup>98</sup> Mengutip Bagir Manan, dengan diterapkannya sistem distrik dalam pemilu, maka lambat laun akan terjadi polarisasi dua partai, sehingga akan ada partai yang menang dan ada partai yang kalah, ada partai mayoritas menguasai kursi Parlemen dan ada pula partai minoritas menguasai kursi Parlemen.<sup>99</sup> Namun karena ada dua tahapan pemilu berdeda yaitu pemilu dalam rangka untuk memilih anggota legislatif,<sup>100</sup> dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden,<sup>101</sup> maka nanti bisa saja partai politik pemenang pemilu legislatif kalah dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden seperti yang terjadi pada pemilu 2004 lalu. Pada pemilu legislatif 2004, Partai Golkar berhasil menjadi pemenang nomor satu, mendapatkan suara terbanyak, tetapi gagal dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Pemilihan Presiden dan wakil presiden di menangkan oleh Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla yang dicalonkan oleh partai Demokrat.[]

## CATATAN AKHIR:

<sup>1</sup> SI MPR sudah tiga kali dilaksanakan, yaitu; (1) Tahun 1967 dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno karena diduga terlibat PKI. (2), Tahun 1998, di masa pemerintahan Presiden B.j. Habibie dalam rangka memperjelas agenda reformasi. (3), Tahun 2001 dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid yang diduga terlibat skandal Bulag dan bantuan Sultan Brunai Darussalam.

<sup>2</sup> Afan Gaffar, (2002), *Prospek Reformasi Politik: Perdebatan Tentang Amandemen Undang-Undang Dasar Negara*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Mahasiswa Pascasarjana Universitas Gadjah Mada (UGM) pada tanggal 27 April 2002, hal. 3.

<sup>3</sup> Disebut UUD 1945 lama karena UUD 1945 hasil amandemen dipandang sebagai UUD 1945 baru. Mengutip Jimly Asshiddiqie, perubahan UUD 1945 meliputi materi yang sangat banyak, lebih dari tiga kali lipat jumlah materi muatan UUD 1945 asli. Naskah asli UUD 1945 berisikan 71 butir ketentuan, sedangkan UUD 1945 hasil amandemen berisi 199 butir ketentuan. Jimly Asshiddiqie, (2003), *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, di Denpasar-Bali tanggal, 14-18 Juli 2003, hal. 1.

<sup>4</sup> Menurut UUD 1945 lama, mekanisme penyelesaian konflik antar lembaga tinggi negara diserahkan kepada lembaga tertinggi negara (MPR). Jika terjadi konflik antara DPR dengan Presiden, maka dapat diduga MPR akan memenangkan DPR karena mayoritas anggota MPR berasal dari anggota DPR. Sekarang berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, konflik kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD diputus oleh Mahkamah Konstitusi.

<sup>5</sup> Mahmuzar, (2002), *Sistem Pemerintahan Presidensial dan Sistem Pemerintahan Parlementer Dalam UUD 1945: Studi dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara*, Tesis S2 pada Program Magister Hukum Kenegaraan Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta, hal. 115-133.

<sup>6</sup> Dalam SI MPR 1998 disepakati enam agenda reformasi yaitu; (1), Amandemen UUD 1945. (2), Hapus dwi fungsi ABRI. (3), Ubah lima paket UU di bidang politik. (4), Otonomi daerah. (5), Supremasi hukum (*supreme of law*). (6), Pemberantasan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Empat yang pertama sudah berjalan, namun dua yang terakhir dapat dipandang gagal.

<sup>7</sup> Ada dua model amandemen yaitu; model Amerika Serikat dan Prancis. Selama ini amandemen UUD 1945 diasumsikan mengikuti model Amerika Serikat, tetapi kalau kita melihat hasil akhir amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, maka menurut Jimly Asshiddiqie, amandemen UUD 1945 tidak lagi mengikuti model Amerika Serikat karena UUD 1945 hasil amandemen lebih banyak isinya dari pada UUD 1945 asli. Muntoha, (2003), *Teori Amandemen dan Proses Amandemen di Indonesia*,

Unisia No. 49/XXVI/III/2003, hal. 292.

<sup>8</sup> Dibentuknya Komisi Konstitusi (KK) melalui Tap. MPR RI No. IV/MPR/2003 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi, maka proses amandemen UUD 1945 dapat dianggap belum selesai karena Komisi tersebut diberi tugas menyelaraskan hasil perubahan UUD 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR, dan suatu saat MPR harus menetapkan hasil kerja Komisi Konstitusi.

<sup>9</sup> Amandemen pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR tanggal 14-21 Oktober 1999 yaitu; Bab tentang Kekuasaan Negara, Kementerian Negara dan Dewan Perwakilan Rakyat yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

<sup>10</sup> Amandemen kedua dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tanggal 7-18 Agustus 2000 yaitu; Bab tentang Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Wilayah Negara, Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, Pertahanan dan Keamanan, Bendera, Bahasa, Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan yang meliputi, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, BabX, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), BabXA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, BabXII, Pasal 30, BabXV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

<sup>11</sup> Amandemen ketiga dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tanggal 1-9 November 2001 meliputi, Pasal 1 ayat (1) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), BabVIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

<sup>12</sup> Amandemen keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 meliputi, Pasal 2, Pasal 6A ayat (4), Pasal 8

ayat (3), Pasal 23B, Pasal 24 ayat (3), Pasal 31 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), perubahan terhadap Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan serta pencabutan terhadap Penjelasan UUD 1945.

<sup>13</sup> Kompas, Edisi 17 Agustus 2003, hal. 1.

<sup>14</sup> Sistem pemerintahan parlementer lahir dari praktek ketatanegaraan Inggris, sedangkan sistem pemerintahan presidensiil lahir seiring dengan merdekanya Amerika Serikat dari jajahan Inggris pada tahun 1776, dan merupakan antitesis terhadap sistem pemerintahan parlementer Inggris.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, (1996), *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hal. 63.

<sup>16</sup> Arend Lijphart, (1995) *Parliamentary Versus Presidential Government (terj)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 36-4.

<sup>17</sup> C.F. Strong, (1960), *Modern Political Constitution*, Sidwick & Jackson Limited, London, hal. 212.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, (1996), *Op Cit.*, hal. 67.

<sup>19</sup> Negara berbentuk Republik yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, menyebut Kepala Negaranya dengan sebutan Presiden misalnya Cina. Sedangkan negara monarki yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer menyebut Kepala Negaranya dengan sebutan Raja atau Ratu (*king*) misalnya Inggris.

<sup>20</sup> Bagir Manan, (1999), *Lembaga Kepresidenan.*, Gama Media & Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hal. 51-52.

<sup>21</sup> Arend Lijphart, (1995) *Op. Cit.*, hal. 43-48

<sup>22</sup> Menurut Nelson W.Polsby dan Aaron Wildavsky, pemilihan Presiden Amerika Serikat sebenarnya dilakukan secara tidak langsung karena yang memilih Presiden secara *pro forma* adalah *Electoral College*. Lihat cacatan kaki No. 10. Harun Alrasid, (1995), *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Madya pada Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, Sabtu, tanggal 29 Juli 1995. Diterbitkan oleh Yayasan Lembaga

Bantuan Hukum Indonesia, (YLBHI), Jakarta, tahun 1997, hal. 31.

<sup>23</sup> Pada masa awal pemerintahan Islam, jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dipegang oleh satu orang yang disebut dengan *Khalifah*, namun ada pula yang menyebutnya dengan istilah imam (*imamah*) sebagai sandaran kepada imam (pemimpin) shalat.

<sup>24</sup> C.F. Strong, (1960), *Op. Cit.*, hal. 251.

<sup>25</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem pemerintahan presidensiil tidak perlu membuat pemisahan antara fungsi Presiden sebagai Kepala Negara dengan fungsi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan karena dalam sistem pemerintahan presidensiil pada hakikatnya konstitusilah sebagai Kepala Negara secara simbolik. Pemisahan fungsi tersebut menurut penulis masih penting karena bisa membedakan mana keputusan Presiden yang tidak bisa digugat dan mana pula keputusan Presiden yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, (2003), *Op. Cit.* hal. 5-6.

<sup>27</sup> Kelebihan sistem presidensiil yaitu (a), stabilitas eksekutif didasarkan pada masa jabatan Presiden. (b), Pemilihan Kepala Pemerintahan langsung oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis. (c), Adanya pemisahan dan pembatasan kekuasaan dapat melindungi rakyat dari tirani kekuasaan. Kelemahannya adalah (a), apabila terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, sering menghadapi jalan buntu, sehingga pemerintahan tidak berjalan efektif. (b), Pemerintahan bersifat temporal karena ada pembatasan masa jabatan Presiden. (c), pemerintahan berjalan atas dasar aturan mayoritas menguasai semuanya, sehingga membuat politik demokratis sebagai permainan. Ariend Lijphart, (1995), *Op. Cit.* hal. 14-22. Sedangkan kelebihan dan kelemahan sistem parlementer adalah kebalikan dari kelebihan dan kelemahan sistem presidensiil. Kelebihan sistem parlementer; (a), stabilitas pemerintahan tinggi karena pemerintah berasal dari partai mayoritas yang menguasai Parlemen. (b), jarang terjadi konflik antara pemerintah dan Parlemen karena pemerintahan diisi oleh anggota Parlemen. (c), Kekuasaan pemerintahan tidak dijalankan atas periode tertentu, tergantung pada mosi Parlemen. Kelemahannya; (a), Karena

pemerintahan dipegang oleh partai mayoritas yang menguasai Parlemen, jika kebijakan pemerintah salah, maka kebijakan tersebut tetap didukung oleh Parlemen. (b), Apabila tidak ada partai mayoritas menguasai Parlemen, pemerintahan dibentuk lewat koalisi antar partai. Koalisi antar partai sangat rapuh karena masing-masing mempunyai ideologi dan *platform* yang berbeda. (c), Apabila terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, pemerintahan bisa lumpuh lewat mosi tak percaya Parlemen. Mahmuzar, (2002), *Op. Cit.* hal. 46-47.

<sup>28</sup> Arend Lijphart, (1995), *Op. Cit.*, hal. 150.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie (1996), *Op. Cit.* hal. 92.

<sup>30</sup> Pasal 71 Konstitusi Swiss.

<sup>31</sup> Pasal 96 ayat (1) Konstitusi Swiss.

<sup>32</sup> Pasal 98 ayat (1) Konstitusi Swiss.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, (1996), *Op. Cit.* hal. 93.

<sup>34</sup> Bandingkan dengan Tap. MPR RI No. IV/MPR/1984 tentang Referendum dalam hal perubahan UUD 1945. Tap MPR tersebut merupakan salah satu usaha pemerintah Orde Baru dalam mensakralkan UUD 1945.

<sup>35</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Selanjutnya ayat (2) menyebutkan, "Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden."

<sup>36</sup> Pasal 17 UUD 1945 lama menyebutkan, (1) Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara (asli). (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Selanjutnya dalam perubahan pertama dan ketiga terjadi perubahan terhadap Pasal 17, khususnya pada ayat (2), (3) dan (4).

<sup>37</sup> Masa Orde Lama Presiden Soekarno menduduki jabatan Presiden kurang lebih selama 20-an tahun, sedang masa Orde Baru Presiden Soeharto menduduki jabatan Presiden selama 32 tahun.

<sup>38</sup> Pasal 7 UUD 1945 lama menyebutkan, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Berubah menjadi, "Presiden dan Wakil Presiden memang jabatan selama lima tahun, dan

sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

<sup>39</sup> Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 lama menyebutkan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Ketentuan tersebut mengalami perubahan mendasar pada perubahan ketiga menjadi, Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

<sup>40</sup> Angka III Penjelasan UUD 1945 lama tentang Sistem Pemerintahan Negara menyebutkan, ...”Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “Mandataris dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis....”

<sup>41</sup> Penjelasan UUD 1945 lama tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menyebutkan, “....Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban kepada Presiden.

<sup>42</sup> Bagir Manan, (1999), *Op. Cit.*, hal. 112.

<sup>43</sup> Bintang R. Saragih & M. Kusnardi, (1990), *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 2.

<sup>44</sup> Lihat catatan kaki nomor 28.

<sup>45</sup> Sidang BPUPKI dilakukan dalam dua periode. Periode pertama tanggal 29 Mei-1 Juni 1945, Sedangkan periode kedua tanggal 10 Juli-17 Juli 1945. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, hal. 7-72.

<sup>46</sup> Sidang PPKI dilakukan tanggal 18-22 Agustus 1945 dengan agenda menetapkan UUD 1945, mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, Pembentukan KNIP, Pembentukan Kementerian, Pembentukan badan penolong korban perang dan Badan Keamanan Rakyat *Ibid.* hal. 525-629.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal. 249-256.



<sup>48</sup> Mahmuzar, (2002), *Op. Cit*, hal. 134-135.

<sup>49</sup> BPUPKI dibentuk Pemerintah Jepang tanggal 1 Maret 1945 dengan jumlah anggota sebanyak 62 orang. Pelantikan dilakukan tanggal 28 Mei 1945. Kemudian dibubarkan Pemerintah Jepang tanggal 7 Agustus 1945. Moh. Tolchah Mansoer, (1977), *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif & Legislatif di Indonesia*, Pradnya Paramita, Cet 2, Jakarta, hal. 322.

<sup>50</sup> PPKI bentukan Jepang beranggotakan 21 orang termasuk Soekarno dan Hatta yang menjadi ketua dan wakil ketuanya. Kemudian tanggal 18 Agustus 1945 sebelum rapat PPKI dimulai, Soekarno menambah anggotanya sebanyak 6 orang sehingga menjadi 27 orang untuk menantisipasi pendapat bahwa PPKI merupakan badan bentukan Jepang yang tidak dapat menyanggupi apa-apa lagi untuk pengakuan Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat. A.G. Pringgodigdo, (tt), *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parlementer*, Yayasan Fods UGM, Yogyakarta, hal. 15.

<sup>51</sup> Dilihat dari asal kelahiran anggota BPUPKI, 26 orang (41,93%) berasal dari Jawa Tengah, 14 orang (22,58%) berasal dari Jawa Timur, 11 orang (15%) dari Jawa Barat, dan selebihnya 11 orang (15%) berasal; dari luar Jawa seperti Bali, Nusa Tenggara, Kalimantan, Sumatra dan lain-lain.

<sup>52</sup> Harri Tjan Silalahi, (2001), *RI Negara Berkedaulatan Rakyat Menganut Sistem MPR*, Kompas Edisi, 25 Mei 2001, hal. 4. Bintan R. Saragih, (1992), *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI): Suatu Pemikiran Tantang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 26-27.

<sup>53</sup> Sri Soemantri M, (1988), *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya, Bandung, hal. 15. Sri Soemantri, (1987), *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, hal. 67.

<sup>54</sup> Ismail Suny (1983), *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hal. 17.

<sup>55</sup> Bagir Manan, (1999), *Op. Cit*, hal. 41.

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, (1996), *Op.Cit*, hal. 91.

<sup>57</sup> M. Mahfud MD., (1993), *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hal. 103-104.

<sup>58</sup> Mahmuzar, (2002), *Op. Cit*, hal. 133.

<sup>59</sup> Tindakan Soekarno membubarkan DPR/MPR bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 lama, Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

<sup>60</sup> Kompas, (2001), *Presiden Anggap Cara Kerja DPR/MPR Seperti Sistem Parlementer*, Edisi 26 Mei 2001, hal. 7. Tindakan Presiden Gusdur membubarkan DPR/MPR waktu itu dinyatakan oleh MA tidak mempunyai kekuatan hukum melalui Surat Ketua MA No. KMA 119/VII/2001 karena Penjelasan UUD 1945 lama yang masih berlaku saat itu secara tegas menyatakan kedudukan DPR kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer).

<sup>61</sup> Prinsip sistem parlementer yang dihapus dalam UUD 1945 adalah; (a), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR, diganti menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat. (b), Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena melanggar konstitusi dan GBHN dirubah menjadi Presiden dan/ atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena melanggar hukum dan karena perubahan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terlebih dahulu harus dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

<sup>62</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

<sup>63</sup> Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden."

<sup>64</sup> Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga menyebutkan, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, (2002), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 8.

<sup>66</sup> Pasal 7A UUD 1945, "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 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."

<sup>67</sup> Pasal 17 ayat (1), "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara." Ayat (2) menyebutkan, "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

<sup>68</sup> Pasal 7 UUD 1945, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

<sup>69</sup> Persoalan ini muncul karena di satu sisi segala perubahan UUD 1945 dinyatakan oleh Ketua MPR Amien Rais berlaku semenjak ditetapkan, sedangkan di sisi lain ketentuan Pasal II Aturan Peralihan hasil perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan, "Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini." Akhirnya terhadap masalah ini terjadi kompromi, Presiden tetap memberikan *progress report* kepada MPR dalam ST MPR 2003 lalu, tetapi MPR tidak mengevaluasi *progress report* yang disampaikan Presiden tersebut.

<sup>70</sup> Istilah politik aliran ini dikemukakan oleh Clifford Geertz ketika dia mengamati perpolitikan di Indonesia pasca kemerdekaan ke dalam kategori, *priyayi, santri dan abangan*. Affan Gafar, (1999), *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, hal. 125.

<sup>71</sup> Herbert Feit dan Lance Castles memetakan aliran di Indonesia ke dalam lima aliran utama, yaitu, *Islam, Radical Nasionalism, Democratic Nasionalism, Javanese Tradisionalism* dan *Communism*, Herbert Feit and Lance Castles, (1970), *Indonesian*

*Political Thinking: 1945-1965*, Cornell University Press, Ithaca, New York, hal. 136-244.

<sup>72</sup> Denny J.A, (2001), *Jalan Buntu di MPR*, Kompas Edisi, 12 November, hal. 4.

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, (2002), *Op. Cit.* hal. 21.

<sup>74</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat harus imbangi dengan pemilihan umum anggota DPR menggunakan sistem distrik karena dalam sistem distrik wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Jika hal itu tidak dilakukan, maka bisa saja nanti Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat beranggapan bahwa mandat yang diterimanya lebih kuat dari pada mandat yang diterima oleh DPR, konsekuensinya Presiden akan mengabaikan suara DPR.

<sup>75</sup> Bagir Manan, (2001), *Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif*, Civility, Vol. I. No. I, Juli-September, hal. 76.

<sup>76</sup> Pemilu legislatif diatur oleh UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

<sup>77</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur oleh UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>78</sup> Deddy Ismatullah, (2001), *Cheks and Balances" Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, Civility, Vol. 1. No. 1 Juli-September, hal. 55.

<sup>79</sup> Arend Lijphart, (1995) *Op. Cit.*, hal. 43-48

<sup>80</sup> Menurut Nelson W.Polsby dan Aaron Wildavsky, pemilihan Presiden Amerika Serikat sebenarnya dilakukan secara tidak langsung karena yang memilih Presiden secara *pro forma* adalah *Electoral College*. Lihat cacatan kaki No. 10. Harun Alrasid, (1995), *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Madya pada Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, Sabtu, tanggal 29 Juli 1995. Diterbitkan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, (YLBHI), Jakarta, tahun 1997, hal. 31.

<sup>81</sup> Pada masa awal pemerintahan Islam, jabatan Kepala

Negara dan Kepala Pemerintahan dipegang oleh satu orang yang disebut dengan *Khalifah*, namun ada pula yang menyebutnya dengan istilah imam (*imamah*) sebagai sandaran kepada imam (pemimpin) shalat.

<sup>82</sup> C.F. Strong, (1960), *Op. Cit.*, hal. 251.

<sup>83</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem pemerintahan presidensiil tidak perlu membuat pemisahan antara fungsi Presiden sebagai Kepala Negara dengan fungsi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan karena dalam sistem pemerintahan presidensiil pada hakikatnya konstitusilah sebagai Kepala Negara secara simbolik. Pemisahan fungsi tersebut menurut penulis masih penting karena bisa membedakan mana keputusan Presiden yang tidak bisa digugat dan mana pula keputusan Presiden yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

<sup>84</sup> Jimly Asshiddiqie, (2003), *Op. Cit.* hal. 5-6.

<sup>85</sup> Prinsip sistem parlementer yang dihapus dalam UUD 1945 adalah; (a), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR, diganti menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat. (b), Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena melanggar konstitusi dan GBHN dirubah menjadi Presiden dan/ atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena melanggar hukum dan karena perubahan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terlebih dahulu harus dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

<sup>86</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

<sup>87</sup> Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden."

<sup>88</sup> Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga menyebutkan, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie, (2002), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 8.

<sup>90</sup> Pasal 7A UUD 1945, "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 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."

<sup>91</sup> Pasal 17 ayat (1), "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara." Ayat (2) menyebutkan, "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

<sup>92</sup> Pasal 7 UUD 1945, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

<sup>93</sup> Persoalan ini muncul karena di satu sisi segala perubahan UUD 1945 dinyatakan oleh Ketua MPR Amien Rais berlaku semenjak ditetapkan, sedangkan di sisi lain ketentuan Pasal II Aturan Peralihan hasil perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan, "Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini." Akhirnya terhadap masalah ini terjadi kompromi, Presiden tetap memberikan *progress report* kepada MPR dalam ST MPR 2003 lalu, tetapi MPR tidak mengevaluasi *progress report* yang disampaikan Presiden tersebut.

<sup>94</sup> Istilah politik aliran ini dikemukakan oleh Clifford Geertz ketika dia mengamati perpolitikan di Indonesia pasca kemerdekaan ke dalam kategori, *priyayi, santri dan abangan*. Affan Gafar, (1999), *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, hal. 125.

<sup>95</sup> Herbert Feit dan Lance Castles memetakan aliran di Indonesia ke dalam lima aliran utama, yaitu, *Islam, Radical Nasionalism, Democratic Nasionalism, Javanese Tradisionalism* dan *Communism*, Herbert Feit and Lance Castles, (1970), *Indonesian*

*Political Thinking: 1945-1965*, Cornell University Press, Ithaca, New York, hal. 136-244.

<sup>96</sup> Denny J.A, (2001), *Jalan Buntu di MPR*, Kompas Edisi, 12 November, hal 4.

<sup>97</sup> Jimly Asshiddiqie, (2002), *Op. Cit.* hal. 21.

<sup>98</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat harus imbangi dengan pemilihan umum anggota DPR menggunakan sistem distrik karena dalam sistem distrik wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Jika hal itu tidak dilakukan, maka bisa saja nanti Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat beranggapan bahwa mandat yang diterimanya lebih kuat dari pada mandat yang diterima oleh DPR, konsekuensinya Presiden akan mengabaikan suara DPR.

<sup>99</sup> Bagir Manan, (2001), *Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif*, Civility, Vol. I. No. I, Juli-September, hal. 76.

<sup>100</sup> Pemilu legislatif diatur oleh UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

<sup>101</sup> Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur oleh UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN**

UUD 1945 lama mengandung dualisme sistem pemerintahan, di satu sisi UUD 1945 lama memuat ciri-ciri sistem pemerintahan presidential, sedangkan pada sisi yang lain juga memuat ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer.

Adanya dualisme sistem pemerintahan dalam dalam UUD 1945 lama, membuat implementasinya dalam ketatanegaraan Indonesia juga seperti itu. Dalam kurun waktu tertentu sistem pemerintahan parlementer yang diterapkan, sedangkan pada waktu yang lain diterapkan pula sistem pemerintahan presidential. Di samping itu ada pula penggabungan antara keduanya. Misalnya pada periode I berlakunya UUD 1945 lama, semenjak tanggal 14 November 1945 sampai 29 Januari 1948 diterapkan sistem pemerintahan parlementer. Namun pada periode itu sistem pemerintahan presidential juga diterapkan, yaitu semenjak keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 sampai dibentuknya Kabinet Syahril I pada tanggal 14 November 1945. Kemudian atas usul dari KNIP dan persetujuan dari Presiden, setelah itu dibentuklah sistem pemerintahan parlementer di atas. Namun sistem pemerintahan parlementer ini diinterupsi kembali oleh sistem pemerintahan presidential



di bawah pimpinan Wakil Presiden Muhammad Hatta dari tanggal 29 Januari 1948 sampai tanggal 27 Desember 1949. Walaupun sistem pemerintahan waktu itu dinamai dengan kabinet presidential, tetapi nuansa sistem pemerintahan parlementer masih ada, karena waktu itu Presiden Soekarno hanya sebagai kepala negara, sedangkan tanggung jawab atas jalannya pemerintahan berada di tangan Wakil Presiden.

Praktek ketatanegaraan seperti itu terjadi, karena masa itu merupakan masa transisi dan revolusi. Di samping itu diberi pula peluang oleh UUD 1945 lama, karena UUD 1945 lama memuat ciri-ciri sistem pemerintahan presintial dan ciri-ciri system pemerintahan parlementer secara bersamaan.

Kemudian pada periode II semenjak kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai tahun 1999 (sebelum amandemen), pemerintahan Orde Lama kembali menerapkan sistem pemerintahan presidential, karena pada periode sebelumnya, ketika sistem pemerintahan parlementer diterapkan pemerintahan sering jatuh bangun akibat mosi tidak percaya, baik yang datang dari parlemen maupun yang datang dari luar parlemen, seperti dari kelompok Dewan Perjuangan dan Dewan Banteng yang dipimpin oleh Tan Malaka.

Kemudian setelah runtuhnya Orde Lama membuat lahirnya Orde Baru. Presiden Soeharto di awal pemerintahannya berusaha mengambil hati rakyat termasuk DPR-GR dan MPRS dengan jalan menguatkan parlementarisme dan presidensialisme sekaligus sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945 lama.

Orde Lama dan pemerintah Orde Baru tahu, bahwa UUD 1945 lama memberikan kekuasaan yang begitu besar kepada Presiden. Namun kekuasaan yang besar pada Presiden tersebut diimbangi oleh kekuasaan lain, yaitu DPR sebagai perpanjangan dari MPR diberi tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, maka

DPR dapat mengundang MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa MPR guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden. Menyadari akan hal demikian, maka pemerintah Orde Lama dan Orde Baru berusaha melemahkan kedudukan DPR/MPR dengan jalan mengadakan pendekatan karismatik-kosmis dan politis.

Pendekatan karismatik-kosmis tersebut dilakukan oleh Pemerintah Orde Lama dan pemerintah Orde Baru dengan jalan memunculkan predikat dalam masyarakat dengan sebutan sebagai Bapak Revolusi, Bapak Pembangunan dan sebagai orang yang paling banyak jasanya dibandingkan dengan orang lain dalam rangka membawa dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

Sedangkan pendekatan politis masing-masing menempuh jalan yang berbeda-beda. Presiden Soekarno melemahkan kedudukan DPR/MPR dengan jalan membubarkan konstituante hasil pemilu 1955, kemudian membentuk DPR-GR dan MPRS, di mana semua anggotanya diangkat oleh Presiden dan harus tunduk kepada Presiden, jika tidak akan dibubarkan oleh Presiden seperti kejadian pada tahun 1960.

Sedangkan pemerintah Orde Baru (Soeharto) lebih memilih cara-cara yang kelihatannya konstitusional, tetapi kenyataannya tidak konstitusional, yaitu melemahkan kedudukan DPR/MPR melalui peraturan-perundang-undangan. Misalnya UU tentang partai politik, sistem pemilu, susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ini bisa dilakukan oleh pemerintah Orde Baru karena sebelum UUD 1945 di-amandemen kekuasaan membentuk UU berada di tangan Presiden, sedangkan DPR hanya lembaga pemberi persetujuan atau tukang stempel saja.

Usaha Presiden Soekarno dan Soeharto tersebut sepenuhnya berhasil. Walaupun dalam menjalankan roda pemerintahan banyak tindakannya yang bertentangan dengan UUD 1945, tetapi karena Presiden Soekarno dan

Soeharto berhasil melemahkan kedudukan (menguasai) DPR/MPR, Soekarno berhasil menduduki jabatan Presiden selama 25 tahun dan Soeharto selama 32 tahun.

Setelah runtuhnya kedua rezim otoriter tersebut akibat tuntutan reformasi, maka muncullah desakan dari masyarakat untuk mengamandemen UUD 1945, karena UUD 1945 memberikan peluang kepada penguasa untuk diktator, pasal-pasalanya multi interpretatif, serta sistem pemerintahan yang diatur di dalamnya mengandung dualisme.

Adanya dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama berpengaruh terhadap pemahaman masyarakat, khususnya di kalangan ahli hukum tata negara dan ahli ilmu politik. Misalnya Bagir Manan, Jimly Assiddiqie, A. Hamid S. Attamimi dan M. Mahfud MD, mengatakan sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah sistem pemerintahan presidential. Berbeda dengan ahli hukum tata negara di atas, Sri Soemantri mengatakan sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah sistem campuran. Sedangkan R. William Liddle mengatakan sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama dan Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 adalah semi parlementer. Yang agak berbeda dengan para ahli di atas adalah Padmo Wahyono menyebut sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 lama adalah sistem MPR.

Perbedaan pendapat di kalangan ilmuwan terhadap sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 lama tidak menjadi masalah, bermanfaat, bahkan menjadi *rahmad* bagi pengembangan ilmu hukum tata negara dan ilmu politik. Namun sayangnya perbedaan pendapat tersebut berkembang, selanjutnya merambah kepada penyelenggara pemerintahan, dan bahkan ikut andil memberikan peluang terjadinya konflik antar lembaga Negara seperti yang pernah terjadi antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR masa itu, sehingga berpengaruh terhadap jalannya peme-

rintahan. Pemerintahan kala itu tidak berjalan efektif karena semua tenaga dan pikiran masing-masing lembaga tercurahkan bagaimana untuk memenangi konflik yang terjadi.

Ketika UUD 1945 lama berlaku, konflik antara Presiden dengan DPR/MPR tidak terjadi pada setiap periode pemerintahan. Ada faktor yang bisa menimbulkannya kepermukaan, dan ada pula faktor yang bisa meredamnya, yaitu tergantung kepada Presiden yang sedang berkuasa dapat tidaknya menguasai DPR/MPR? Buktinya ketika Presiden Soekarno dan Soeharto dapat menguasai DPR/MPR, walaupun tindakannya dalam menjalankan roda pemerintahan pada umumnya bertentangan dengan konstitusi yang berlaku (UUD 1945 lama), DPR/MPR tidak bisa menegur atau mengingatkan Presiden, karena jika ditegur maka anggota DPR/MPR yang menegur akan direcal oleh Presiden, bahkan DPR/MPR dibubarkan oleh Presiden berkuasa.

Berbeda dengan periode Presiden Abdurrahman Wahid, situasi perpolitikan nasional sudah berubah. DPR/MPR yang sebelumnya lemah, karena mampu dikuasai oleh Presiden, berubah menjadi lebih kuat, tahu akan hak dan wewenang yang dimilikinya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya. Di samping itu Presiden Abdurrahman Wahid sendiri tidak bisa menguasai DPR/MPR, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga ketika kebijakan pemerintah dianggap salah oleh DPR, DPR melancarkan teguran kepada Presiden Abdurrahman Wahid. Sayangnya cara kerja DPR tersebut dianggap oleh Presiden Abdurrahman Wahid sudah melanggar ketentuan UUD 1945 lama yang menurutnya menganut sistem pemerintahan Presidential. Sebaliknya DPR merasa, bahwa cara-cara kerja DPR dibenarkan oleh UUD 1945, Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 dan Tap. MPR RI No. I/MPR/1978 yang diperbaharui dengan Tap. MPR RI No. V/MPR/2001 yang pada waktu itu masih berlaku.

Perbedaan pendapat tersebut tidak hanya membuat jalannya pemerintahan tidak efektif, bahkan berlanjut kepada pencabutan mandat dari Presiden oleh MPR. Semua tenaga dan pikiran para penyelenggara negara dalam arti luas tercurah ke dalam perdebatan tersebut, sayangnya konstitusi memberikan peluang kepada munculnya perdebatan di atas.

Akibat dari perbedaan pendapat antara Presiden dengan DPR/MPR tersebut sebagaimana disebutkan di atas berpengaruh kepada stabilitas pemerintahan. Pemerintahan kala itu tidak berjalan efektif, karena tenaga dan pikiran Presiden dan DPR/MPR tercurah dalam perdebatan tersebut. Akibatnya program pemerintah yang digariskan dalam GBHN 1999 tidak berjalan dengan baik.

Dengan demikian terlihat bahwa akibat dari adanya dualisme sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama sangat berpengaruh, baik terhadap pemahaman masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan. Untuk itu timbul keinginan mereformulasi sistem pemerintahan dalam UUD 1945 lama. Artinya merumuskan kembali sistem pemerintahan apa yang cocok bagi Indonesia di masa yang akan datang. Melihat kepada hasil amandemen UUD 1945 yang sudah dilakukan sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001 dan 2002) dapat dilihat bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen adalah sistem pemerintahan presidential. Hal itu dapat dilihat dari;

*Pertama*, dihapusnya beberapa ketentuan-ketentuan UUD 1945 lama yang memuat prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer.

*Kedua*, dipertagasnya lima prinsip sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dibuat oleh Jimly Asshiddiqie di atas di antaranya; (a) walaupun Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hanya menyebutkan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden, tetapi berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 dapat dilihat bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan

satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD, karena apabila Presiden berhalangan, baik berhalangan tetap maupun berhalangan sementara, maka kekuasaan Presiden dijalankan oleh Wakil Presiden. (b), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung. Pemilihan Presiden dan dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam pemilu menurut Jimly Asshiddiqie sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidential. Dalam sistem pemerintahan presidential calon Presiden dan calon Wakil Presiden dipilih dalam satu paket karena kedua jabatan ini dipandang sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan. Karena itu secara politik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. (c) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran hukum berat, perbuatan tercela dan mengalami perubahan sehingga tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. (d), Para Menteri merupakan pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen karena itu kedudukannya tidak tergantung kepada Parlemen. (e), Ditentukannya masa jabatan Presiden selama lima tahun, dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.

Dengan demikian terlihat bahwa MPR berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidential di dalam UUD 1945 hasil perubahan, namun demikian masih terdapat satu anomali, masih ada kebiasaan yang lazim dalam sistem pemerintahan parlementer terdapat dalam UUD 1945 hasil

amandemen yakni dalam hal pembuatan UU. Dalam sistem pemerintahan presidential murni sebagaimana dianut oleh Amerika Serikat, Presiden Amerika tidak terlibat dalam proses pembuatan UU, baik membuat atau merancang RUU, maupun membahas RUU di parlemen/kongres. Semuanya proses pembuatan UU di Amerika Serikat menjadi tanggung jawab Kongres Amerika kecuali pengesahan RUU menjadi UU. Berbeda halnya dengan Indonesia, berdasarkan ketentuan UUD 1945 hasil perubahan, Presiden Indonesia masih terlibat dalam proses pembuatan UU. Presiden Indonesia berhak mengajukan RUU ke DPR. Untuk dapat menjadi UU, suatu RUU terlebih dahulu harus dibahas secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden, dan harus mendapat persetujuan dari keduanya. Setelah RUU di setuju bersama, RUU tersebut disahkan oleh presiden dengan cara membubuhkan tanda tangan di UU tersebut. Keterlibatan presiden atau kepala Negara dalam proses pembuatan UU sebagaimana disebutkan di atas merupakan kelaziman dalam sistem pemerintahan parlementer.

Namun demikian sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 hasil amendemen dapat disebut dengan sistem pemerintahan presidential, walaupun masih terdapat satu anomali dalam hal pembuatan UU.

Pemilihan sistem pemerintahan presidential untuk Indonesia masa depan menurut penulis adalah pilihan yang tepat, karena; *pertama* bangsa Indonesia menganut paham politik aliran, sehingga terbentuk multi partai berdasarkan aliran yang ada dalam masyarakat yang selanjutnya akan mengisi kursi DPR/MPR. *Kedua*, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, multi partai tidak pernah menghasilkan pemenang mayoritas, sehingga kabinet kalau tidak disebut dengan istilah koalisi, mau tidak mau kabinet harus dibentuk oleh Presiden berdasarkan multi partai. Kabinet yang diisi oleh banyak unsur partai merupakan kabinet yang rapuh,

karena setiap Menteri berasal dari partai politik yang mempunyai ideologi dan *flatform* yang berbeda-beda. Walaupun Menteri-menteri bukan mewakili partainya, tetapi Menteri tersebut terikat oleh aturan partainya, sehingga Menteri tidak terlepas dari kepentingan partai.

Apabila koalisi tidak terjaga, kemudian ditambah oleh pemerintah yang tidak profesional, maka pemerintahan akan sering jatuh. Dalam hal ini sistem pemerintahan yang bisa menjamin masa jabatan Presiden adalah sistem pemerintahan presidential.[]



# DAFTAR PUSTAKA

## I. BUKU-BUKU

- Alrasid, Harun, 1997, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, YLBHI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti, Jakarta.
- Amirin, Tatang, 1996, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta.
- Assiddiqie, Jimly, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Mengatur Dalam Kurun Waktu Repelita I-Repelita IV (Disertasi)*, Fak. Pascasarjana, UI, Jakarta.
- Budiarjo, Miriam, 1999, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fieth, Herbert dan Lance Castles, 1970, *Indonesian Political Thingking: 1945-1946*, Cornel University Press, Ithaca, New York.
- Friedman, Lauren M., (1960), *Legal Theory*, Stren & Sao Limited, London.
- Gaffar, Afan, 1999, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Gufron, Radjil, 2001, *Ketegangan Presiden dan Parlemen, Sebuah Catatan Dari Senayan*, Factual, Jakarta.

- Istanto, Sugeng, 1968, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Fak. Sospol UGM, Yogyakarta.
- Kusnardi, M. & Ibrahim, Harmaily, 1980, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI & Sinar Bakti, Jakarta.
- Lijpart, Arend, 1995, *Parliamentary Versus Presidential Government* (terj.), Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Montesqueie, (tt), *The Spirit of The Law*, Hafner Press, London.
- Mahfud MD., Mohammad, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Mahmuzar, 1999, *Sistem Politik Ketatanegaraan Dalam Pandangan Abul A'la al Maududi dan Sistem Politik Ketatanegaraan Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*, (Skripsi), Fak. Agama Islam UII, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Pusham UII & Gama Media, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusham UII, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Soedikno, 1999, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, cet. kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Martosowignyo, Sri Soemantri, 1987, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1988, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya, Bandung.
- Pringgodigdo, A.K., 1969, *Perubahan Kabinet Presidentil Menjadi Kabinet Parlementer*, UGM, Yogyakarta.
- Sanusi, Achmad, 1958, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1958*, Unpad, Bandung.
- Saragih, Bintan R. & Kusnardi M, 1990, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut UUD 1945*, Gramedia, Jakarta.

- Saragih, Bintan R., 1992, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. ketiga, UI Press, Jakarta.
- Strong, C.F., 1960, *Modern Political Konstitution*, Sidwiek & Jackson Limited, London.
- Suny, Ismail, 1962, *Pembagian Kekuasaan Negara, Suatu Penyelidikan Perbandingan Dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika, Uni Soviet dan Indonesia*, Departemen Penerangan RI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Suparlan, 1982, *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia dan Amerika Serikat*, Usaha Nasional Surabaya.
- Thaib, Dahlan, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, cet. kedua, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cetakan kedua, Rajawali Press, Jakarta.
- Wahyono, Padmo, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, cet. kedua, Galia Indonesia, Jakarta.
- Wheare, K.C., 1975, *Modern Constitution*, Oxford University, London.

## II. KAMUS, ARTIKEL, KORAN DAN LAIN-LAIN

- Arroyo, A., 2000, *Hak Prerogatif Presiden dan Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000*, Kompas Edisi 6 November.
- Ismatullah, Deddy, 2001, *"Cheks and Balances" Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, Civility, Vol. 1, No.1, Juli-September.
- Kompas, 2001, Edisi 26 Mei.
- Liddle, R. William, 2001, *Tiga Observasi Sederhana*, Kompas, Edisi 25 April.

- Magenda, Burhan Djabir, 2001, *Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia*, Civility, Vol. 1, No. 1, Juli-September.
- Mahmuzar, 2000, *Hak Prerogatif Presiden Dalam UUD 1945*, (Makalah) tidak diterbitkan.
- Malarangeng, Rizal, 2001, *Tiga Faktor Penyebab SI MPR*, Kompas Edisi 22 Juli.
- Manan, Bagir, 2001, *Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif*, Civility, Vol. I, No. 1, Juli-September.
- Poerwadarminta, W.J.S., 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, 1999, Sekretariat Negara RI, Jakarta.
- Silalahi, Harijan, 2001, *RI Negara Berkedaulatan Rakyat*, Menganut Sistem MPR, Kompas Edisi 25 Mei.

### III. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000, Sinar Grafika, Jakarta.
- Konstitusi Swiss, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- Keputusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2001, CV. Mini Jaya Abadi, Jakarta.
- Tap. MPR RI No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara.
- Tap. MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi dan Neopotisme.
- Tap. MPR RI No. V/MPR/2001 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
- Tap. MPR RI No. XI/MPR/2001 tentang Penugasan Badan

Pekerja MPR untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945.

Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia.

UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu, Lembaran Negara RI No. 58 Tahun 1969 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 2914.

UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Lembaran Negara RI No. 59 Tahun 1969 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 2915.

UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Lembaran Negara RI No. 32 Tahun 1975 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3062.

UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu, Lembaran Negara RI No. 1 Tahun 1985 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3281.

UU No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Lembaran Negara RI No. 2 Tahun 1985 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3281.

UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia, Lembaran Negara RI No. 81 Tahun 1997 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3710.

UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Lembaran Negara RI No. 24 Tahun 1999.

# INDEKS

## A

- absolutisme, 17
- abuse of power*, 18
- Acton, Lord, 54
- Alrasid, Harun, 55
- Assiddiqie, Jimmly, 4,  
56, 77, 133; sistem  
pemerintahan Indonesia  
menurut, 102
- Attamimi, Hamid S., 4,  
14, 16, 78, 102

## B

- Badan Usaha Milik Negara  
(BUMN), 82
- Bimantoro, Suroyo, 8
- BPK, 17, 46
- BPUPKI, 85, 131
- Budiardjo, Miriam, 28

## C

- cheks and balances*, 108
- Christison, 91
- conseil d'Etat*, 18

## D

- demokrasi, 17, 21
- demokrasi langsung, 21, 22
- Denny J.A., 137

- Dewan Perwakilan Rakyat  
(DPR), 14
- Dacey, A.V., 25, 26, 48; ciri  
rule of law, 25
- DPA, 46
- DPD, 17
- DPR, 17
- DPR-GR, 97
- dualisme sistem  
pemerintahan,  
100, 102, 105
- Duchacek, Ivo D., 15
- Duverger, Maurice, 37

## E

- exsekutive heavy*, 96, 102

## F

- Friedman, Laurence M., 25,  
26
- Friedrick, Carl J., 13, 16

## G

- Gereja Katolik, 23
- Gumelar, Agum, 112
- Gupron, Radjil, 110

## H

- Habibie, B.J., 99, 107

hak angket (*angnette*), 82  
 Hak Asasi Manusia  
 (HAM), 27  
 hak rakyat, 21  
 HAM, 29  
 Hatta, Muhammad, 23  
 Hukum tata negara, 3

## I

*impeachment*, 57, 127  
 Ismail, Chaeruddin, 8  
 Ismatullah, Deddy, 140  
 Istanto, Sugeng, 45

## K

Kalla, Yusuf, 5, 6, 109,  
 139  
 Kant, Immanuel, 18, 26  
 kediktatoran, 108  
 kekuasaan, 18, 55  
 Kerajaan Inggris Raya, 2  
 kesejahteraan rakyat, 30  
 KNIP, 90  
 Kolusi, Korupsi dan  
 Neopotisme (KKN), 5  
 Komite Nasional Indonesia  
 Pusat (KNIP), 89  
 konstitusi federal, 49  
 Konstitusi Federal  
 Konfederasi Swiss, 128  
 konstitusi yang fleksibel,  
 28  
 konstitusi yang kaku, 28  
 Kusnardi, M., 3

## L

Liddle, William, 4, 103,  
 sistem pemerintahan  
 Indonesia menurut  
 UUD, 103  
 Lijphart, Arend, 34, 41,  
 68, 123, 126; ciri-ciri  
 sistem pemerintahan  
 parlemen, 34; ciri-ciri  
 sistem pemerintahan  
 presidential, 35  
 Lincoln, Abraham, 23  
 Lock, John, 18; ttg  
 kekuasaan, 18  
 Luther, Martin, 23

## M

MA, 17  
 Magenda, Burhan Djibir,  
 96  
 Mahfud MD, 4,  
 30, 61, 100, 133;  
 sistem pemerintahan  
 Indonesia menurut  
 UUD lama, 100  
 Mallarangeng, Rizal, 106  
 Manan, Bagir, 4, 17, 23,  
 61, 82, 90, 133; sistem  
 pemerintahan Indone-  
 sia menurut UUD 1,  
 104  
 Megawati, 112, 114  
 Mertosoewigyo, Sri  
 Soemantri, 133  
*misbruik van macht*, 18  
 MK, 17

Montesquieu, 18, 69

MPR, 17

MPRS, 97

## N

negara berdasarkan atas hukum, 17, 25

negara berkonstitusi, 27

negara hukum, 25

negara kesejahteraan (*welfarestate*), 17

negara monarki absolut, 17

## O

Orde Baru, 94, 140

Orde Lama, 94, 140

## P

Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), 39

Partai Golkar, 8

pembagian kekuasaan (*distribution or division of power*), 19

pemerintah daerah, 49

pemerintah, pengertian dalam arti luas dan sempit, 14

pemerintahan, 14

pemerintahan demokratis, ciri-ciri, 26

pemerintahan, pengertian, 13

pemisahan kekuasaan (*separation of power*), 17, 44, 127

pendekatan karismatik-kosmis, 97

Peradilan administrasi, 18

Perang Asia Timur Raya, 89

Perang Salib, 22

PKB, 39

Polak, 18

PPKI, 85, 131

Pringgodigdo, A.K., 89, 88, 90

## R

Rais, M. Amien, 23

*rechtsstaat*, 25; ciri-ciri, 26

*rechtstaat*, 17

reformasi, 22

*renaissance*, 22

*Rule of Law*, 17, 25; ciri-ciri, 27

## S

Saragih, Bintan R., 3

Sidang Istimewa (SI), 33

sistem pemerintahan, 17, 31; definisi, 12; model-model, 33

sistem pemerintahan campuran (*quasy*), 1

sistem pemerintahan parlementer, 1, 2, 31; kelebihan dan kekurangan, 40

sistem pemerintahan parlementer Inggris, ciri-ciri, 34

sistem pemerintahan presidentia, kelebihan



dan kekurangan, 38  
 sistem pemerintahan presiden-  
 tial, 1, 3, 31  
 sistem referendum, 1  
 sistem semi parlementer, 32  
 sistem semi presidential, 32  
 skandal Bulog, 6  
 Soeharto, 5, 55, 80, 99,  
 140  
 Soekarno, 5, 55, 78, 79,  
 113, 140  
 Soemanteri M., Sri, 4;  
 sistem pemerintahan  
 Indonesia menurut  
 UUD 45 lama, 101  
 Stahl, Julius, 26  
 Steenbeek, J.G., 28  
 Strong, C.F., 28, 34, 48,  
 126, 130; ciri-ciri sistem  
 pemerintahan presiden-  
 tial, 35  
 Sukardi, Laksamana, 5,  
 6, 109  
 Suny, Ismail, 77, 89; sistem  
 pemerintahan Indone-  
 sia menurut UUD 1945,  
 102  
 susunan negara, bentuk-  
 bentuk, 47  
*system*, definisi, 13

## T

teori pemisahan kekuasaan,  
 18  
 tirani, 17  
 Trail, H.D, 34, 129; ciri-ciri  
 sistem pemerintahan

parlementer I, 34  
*Trias Politica*, 18, 19

## U

UUD 1945, 2; dualisme  
 sistem pemerintahan  
 dalam, 4

## W

Wahid, Abdurrahman, 4,  
 5, 6, 7, 8, 10, 67, 78, 106, 111  
 Wahyono, Padmo, 4,  
 103, 133  
 Wheare, K.C., 28

## Y

Yudhoyono, Susilo  
 Bambang, 112, 139