

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGAJIAN**

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

**Universitas Jambi, Kota Jambi,
Provinsi Jambi,
4 Oktober 2018**

**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019**

Tim Prosiding

Pengarah

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsa

Anggota

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;
Memed Sosiawan; Yusyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

Tenaga Ahli/Pendukung

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;
Akhmad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasar; Indra Arianto.**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN**

SAMBUTAN

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik “**Sistem Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**” hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Jambi, Provinsi Jambi dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga

Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Jambi, Provinsi Jambi yang dilaksanakan pada 4 Oktober 2018. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Jambi diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Rully Chairul Azwar, Syamsul Bahri, Baharuddin Aritonang, Soelastomo, Nuzron Joher, M. Alfian Alfian, dan Valina Singka.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Jambi ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Jawa Timur, Daerah Istimewa Aceh, dan Sulawesi Selatan. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.


Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN	4
NOTULENSI	6

LAMPIRAN 1- MAKALAH

1. PENGATURAN LEMBAGA KEPRESIDENAN REPUBLIK INDONESIA Oleh: <i>A. Zakarsi, S.H., M.H</i>	20
2. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945 Oleh: <i>Andrizal, S.H., M.H</i>	25
3. SISI LAIN KEDUDUKAN MPR DAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD TAHUN 1945 Oleh: <i>Bahder Johar Nasution</i>	31
4. KEKUASAAN NEGARA DALAM KONSEPSI HUKUM SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA Oleh : <i>Bustanuddin, S.H., LL.M</i>	35
5. PELEMBAGAAN PARTI POLITIK DALAM MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA YANG DEMOKRATIS Oleh: <i>Citra Darminta, S.IP., M.M</i>	49
6. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA Oleh: <i>H. Dasril Radjab, S.H., M.H</i>	53

- 7. MEMBANGUN BUDAYA KONSTITUSIONALISME
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA RI**
Oleh: *Ellita Rahmi* 60
- 8. ANOMALI PRESIDENSIALISME DI INDONESIA
DAN GAGASAN PENYEMPURNAANNYA**
Oleh: *Haryy Setya Nugraha, S.H., M.H* 71
- 9. PEMBAHARUAN HUKUM KELEMBAGAAN
DEWAN PERWAKILAN AERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**
Oleh: *Dr. Hartati, S.H., MH* 85
- 10. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA
BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh: *Dr. Husin Ilyas, S.H., M.H* 100
- 11. GAGASAN BENTUK KEDAULATAN RAKYAT
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NRI**
Oleh: *H. Irwandi, S.H., M.H* 107
- 12. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT
UUD NRI TAHUN 1945: 21 TAHUN REFORMASI DI
INDONESIA DAN SUPREMASI HUKUM YANG
TERGANJAL**
Oleh: *Prof. H. Johni Najwan, S.H., M.H., Ph.D* 112
- 13. KEMBALI KE SISTEM PEMERINTAHAN
REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD 1945**
Oleh: *Latifah Amir* 124
- 14. BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
MENURUT UUD 1945**
Oleh: *M. Ali Zaini S.H., M.H* 132

- 15. PROBLEMATIKA HUBUNGAN PEMERINTAH
PUSAT DAN DAERAH DALAM PENGAWASAN
PERDA PASKA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI YANG MEMBATALKAN
KEWENANGAN PEMBATALAN PERDA OLEH
MENTERI DALAM NEGERI DAN GUBERNUR**
Oleh : *Meri Yarni, S.H., M.H* 140
- 16. FUNGSI LEGISLASI DALAM SISTEM
PEMERINTAHAN**
Oleh: *Shaela Maliha, S.H., M.H* 150
- 17. BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN**
Oleh: *Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H* 158

PENGANTAR

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itulah Lemkaji, melalui sejumlah Rapat Pleno telah menyusun rancangan rekomendasi Lemkaji tentang “Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Tujuan pembahasan ketiga materi tersebut dilatari oleh dasar pemikiran sebagai berikut.

Pasal 24 C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Anak kalimat “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang Undang Dasar”, tafsir yang muncul mengenai kalimat ini bahwa yang menjadi ruang lingkup lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden. Mahkamah Agung,

Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Setelah Bab I Bentuk dan Kedaulatan dan Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang Undang Dasar 1945 lebih lanjut mengatur tentang Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III ini mengatur tentang Presiden dan Wakil Presiden, baik kekuasaannya, pencalonan dan proses pemilihannya serta pemberhentian dan mengisi kekosongannya, juga sumpahnya. Kekuasaan pemerintahan negara ini dilanjutkan dengan Bab IV Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapus, Bab V Kementerian Negara, serta Bab VI Pemerintahan Daerah.

Dalam praktek pelaksanaannya, disamping Kementerian Negara, juga dibentuk Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), serta lembaga pemerintahan lain yang termasuk di dalam Lembaga Lembaga Non Struktural (ada juga yang menyebutnya Lembaga-Lembaga Kuasi Negara) baik yang dibentuk dengan Undang-Undang maupun Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Tentang Bab VI Pemerintahan Negara sesungguhnya telah sering menjadi objek kajian. Akan tetapi dalam kaitannya dengan pemerintahan di tingkat nasional (pemerintah pusat) belum banyak mendapatkan perhatian.

Dari uraian diatas, terlihat betapa luasnya cakupan atas kajian pemerintahan negara. Pertama adalah kajian atas Sistem Pemerintahan Negara, khususnya sesuai dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Kemudian menyangkut Lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden), baik yang menyangkut Pemilihan, Pergantian, Pemangkuhan Sementara, Kekuasaan Presiden, Pemberhentian Presiden, Kekuasaan Presiden, Pendukung Presiden, Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara lain, serta hal hal lain yang terkait dengan Lembaga Kepresidenan.

Demikian pula yang terkait dengan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, akan mencakup kajian

menyeluruh tentang Kementerian Negara serta Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Termasuk bidang tugas masing masing serta koordinasi dengan keterkaitannya. Bahkan juga tentang Birokrasi Pemerintahan, serta Aparatur Sipil Negara (ASN).

Jumlah Lembaga-Lembaga Non Struktural menunjukkan kecenderungan yang bertambah setiap masa pemerintahan. Pembentukannya berdasar Undang Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Peran dan fungsinya seringkali tumpang tindih dengan lembaga pemerintah yang structural. Oleh karena diperlukan adanya kajian yang menyeluruh bersama unsur pemerintahan negara lainnya. Bahkan juga dengan lembaga negara lain.

Berdasar uraian diatas, maka diperlukan adanya pembahasan yang mendalam dan menyeluruh tentang pemerintahan negara, baik yang sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam praktek pelaksanaannya. Kajian seperti ini belum pernah dilakukan, khususnya di Lembaga Pengkajian MPR.

Pengkajian terhadap Pemerintahan Negara ini dibagi menjadi empat kelompok bahasan, yakni :

1. Sistem Pemerintahan Negara;
2. Lembaga Kepresidenan;
3. Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Struktural dan;
4. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka NKRI

RANGKUMAN

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Pemerintahan Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Jambi, Provinsi Jambi, Kamis, 4 Oktober 2018 diperoleh sejumlah pokok pikiran sebagai berikut;

1. Untuk memahami makna sebuah konstitusi, perlu dipahami filosofi dari norma dalam konstitusi tersebut. Konstitusi mengatur hal yang bersifat umum, bila mengatur norma yang lebih rinci maka tidak dapat perbedaan dengan norma perundangan di bawah UUD NRI 1945.
2. Hukum yang bukan tercipta dari kondisi Indonesia yang berasal dari struktur hukum, budaya hukum dan substansi hukum sulit dipakai. Realitasnya, hukum semacam itu masih dipakai oleh negara Indonesia, misalnya KUHP. Hal ini tantangan yang harus diselesaikan oleh pihak legislatif.
3. Fungsi dan posisi MPR sebagai lembaga negara setelah amandemen UUD mempunyai implikasi berkurangnya tugas yang tercantum dalam konstitusi. Hal tersebut mengakibatkan kurang pahami masyarakat tentang tugas MPR setelah perubahan UUD.
4. Kelembagaan Presiden dalam perubahan UUD mengalami pelemahan sehingga harus diperkuat. Perlunya UU khusus yang mengatur kelembagaan Presiden. Adanya UU khusus untuk menjaga kewibawaan Presiden baik sebagai kelembagaan dan pribadi.
5. Konsep negara hukum yang termuat dalam konstitusi harus bisa diperjelas maksud negara hukum seperti apa yang akan diadopsi oleh Indonesia. Konsep negara hukum yang termuat dalam konstitusi belum begitu konkrit.

6. Sistem presidensial kita harus dapat membedakan posisi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Praktek saat ini, presiden sebagai kepala pemerintahan masih harus melibatkan DPR dalam pemilihan pejabat-pejabat tertentu. Padahal DPR merupakan bagian kekuasaan negara yang berbeda.
7. Hanya melalui UU diperbolehkan untuk membatasi HAM. Karenanya, UU harus dikeluarkan oleh lembaga legislatif yang ideal. Untuk membentuk legislatif yang ideal perlu langkah yang efisien dan anggota legislatif yang kompeten. Pemahaman tentang pemilihan umum yang demokratis perlu ditingkatkan.
8. Perlu penyederhanaan dan pembatasan UU karena begitu banyak peraturan positif yang ada di Indonesia. Semua problem yang ada tidak perlu semua dinormakan dengan UU yang kadang tumpang tindih.
9. Konsep bikameralisme dalam parlemen kita masih belum jelas karena tugas DPR dan DPD yang belum seimbang. Selain itu, dalam kekuasaan yudikatif dibentuk lembaga negara baru pasca perubahan UUD yaitu Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan menguji UU yang dibuat lembaga legislatif. Hal ini perlu dilihat secara lebih mendalam agar tidak mengganggu fungsi kekuasaan negara masing-masing.
10. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam kaitan antara bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan konsep otonomi daerah masih harus diperjelas bentuknya sehingga pemerintahan bisa berjalan secara efektif dan efisien..

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat sejumlah narasumber dan pembahas dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Jambi di Swiss-Bel Hotel, Kota Jambi, Provinsi Jambi, Kamis, 4 Oktober 2018.

Prof. H. Johni Najwan, S.H., M.H., Ph. D (Rektor Univ. Jambi)

- Dalam hukum ada adagium, semakin kita mencari keadilan, semakin kita temukan ketidakadilan. Ketika kita mengkaji sistem pemerintahan menurut UUD, pasti kita akan makin menemukan masalah. Akan ada pro dan kontra, terus mempertahankan UUD, namun sebagian lain menginginkan ada perubahan kembali.
- Kesimpulan awal, mari kita laksanakan ketentuan yang telah ada di UUD secara murni dan konsekuen. Kalau kita ada merasakan ada kelemahan, itu di imolementasinya.
- UUD 1945, relatif baik. Persoalannya, banyak lembaga negara selaku pranata hukum belum berkomitmen melaksanakan ketentuan UUD.
- Secara substansi, jika kita lihat UU, ada UU yang tidak sinkron dengan UUD 1945. Secara hirarki, jika UU bertentangan dengan konstitusi, idealnya, UU itu batal demi hukum.
- Soal budaya hukum, apakah budaya hukum kita sudah mendukung?

Ir. Rully Chairul Azwar, M.Si., I.Pu (Ketua Lemkaji MPR)

- Yang kita kaji adalah implementasi UUD NRI Tahun 1945. Banyak hal “lucu” dalam implementasi, khususnya di level UU. Kita ada untuk mengkaji hal yang “lucu-lucu” itu. UUD nya sudah bagus, tapi implementasinya

masih belum ideal. Misalnya di bidang ekonomi yang cenderung neo-liberal.

- Kita tidak menganut pemisahan, tapi pembagian kekuasaan dimana selain eksekutif, legislatif dan yudikatif, ada juga auditif.
- Saat kita memulai perubahan, kita ingin sistem pemerintahan tetap presidensiil, cirinya posisi presiden kuat dan fix term. Posisi yang kuat itu diatur di UUD, ada proses hukum lewat MK.
- Namun memang harusnya sistem itu dipadankan dengan sistem kepartaian sederhana, tapi kenyataannya partai kita banyak. Kita presidensiil, tapi peran partai sangat kuat. Presiden tetap ingin mendapatkan dukungan yang kuat di parlemen. Pemilihan menteri diambil dari beragam partai sehingga birokrasi tidak utuh, masing-masing menjadi “raja kecil”.
- Di daerah, pilkada membuat peta politik di daerah berbeda di pusat dengan visi dan misi kepala daerah yang datang dari beragam partai.
- Ini yang sekarang kita hadapi. Apakah sistem kita ini efektif? Kalau kita lihat, Menpan susah mereformasi reformasi karena komandonya tidak tunggal. Jadi, ada masalah dalam pelaksanaan sistem.

Narasumber I: Prof. H. Johni Najwan, S.H., M.H., Ph.D

- Ketika kita ingin memahami sebuah aturan undang-undang, kita harus tahu suasana kebatinan peraturan uu itu dibuat. *Asbabun Nuzul, asbabul wurud*, suasana kebatinan untuk UU. Memahami konstitusi, pahami filosofi konstitusi itu.
- Idealnya konstitusi mengatur yang umum. Ketika konstitusi mengatur secara rinci, tidak ada perbedaan antara konstitusi dan UU.

- Karena itu dalam pandangan saya, ketika kita ingin mengkaji sistem pemerintah dalam perspektif konstitusi, ada lingkaran setan.
- Dulu ada monarki, orang kuat. Ketika monarki sewenang-wenang, maka muncul tirani. Siklus ke demokrasi. Jika demokrasi gagal, maka kembali ke orang kuat, monarki.
- *Law as a tools of social engineering*. Hukum baru berfungsi sebagaimana diharapkan, maka dalam setiap hukum harus mengatur 3 elemen penting; *public of interest*, perlindungan pada kepentingan publik; perlindungan kepentingan sosial, *social of interest*; *private of interest*. Ini berlaku jika kita ingin mengkaji konstitusi atau aturan lainnya. Saat hukum tidak melindungi ketiga elemen itu, jangan harapkan hukum berfungsi sebagai *social engineering*.
- Contoh UU tentang pertanahan untuk kepentingan publik. Itu tidak melindungi kepentingan perorangan.
- Secara matematis, kepentingan-kepentingan itu harus berimbang. Pada kenyataannya, banyak kepentingan perorangan terabaikan dalam peraturan UU kita. Hukum memang produk politik, tapi juga produk kekuasaan. Mereka yang memiliki kewenangan politik kekuasaan yang besar, kepentingan mereka yang akan mewarnai aturan peraturan perundangan.
- Teori hukum lain, *three element of law*; hukum bisa dilaksanakan dengan baik jika substansi hukumnya baik; pranata hukumnya baik dan; didukung budaya politik yang baik.
- **Substansi**; banyak UU di Indonesia, masih merupakan warisan kolonial Belanda. Contoh, KUHP. Itu terjemahan saja dari *wet van* Belanda yang diinspirasi dari Prancis yang dirumuskan pada Abad ke-XVIII. Ibarat mobil kuno antik karena keluaran tahun 1915. Jadi, hukum itu bukan pemikiran dari realitas masyarakat Indonesia, tapi

tiruan/imitasi dari masyarakat lain. Tentu dari sisi sosiologi hukum dan dari segi waktu, maka bermasalah jika diterapkan di masyarakat Indonesia. Ini tantangan bagi perumus undang-undang. Masih banyak aturan lain yang seperti itu.

Narasumber II: Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M. Hum

- Persoalan-persoalan pada lembaga Presiden dan MPR masih banyak yang harus dibenahi. Masih banyak hal dari segi ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan yang harus dibenahi.
- UUD manapun, isinya hanya tiga; perlindungan pada HAM, tentang demokrasi dan supremasi hukum.
- Setelah berlakunya perubahan UUD 1945, ada perubahan drastis terutama dalam pemerintahan negara menyangkut lembaga-lembaga negara. Ada yang kedudukannya dipreteli seperti MPR, ada lembaga negara yang dikurangi, ada yang ditambah.
- MPR setelah UUD 1945 diubah, MPR bukan lagi sebagai pemegang kedaulatan, karena kadaulatan dikembalikan ke pemilih aslinya.
- MPR Bukan lagi lembaga tertinggi, sekarang banyak mahasiswa menanyakan apa kewenangan MPR itu. Sekarang, MPR kekuasaannya hanya mengubah dan menetapkan perubahan UUD, melantik presiden dan wakil presiden dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya. Dari segi ketatanegaraan, MPR hanya diberi kewenangan seremonial, SK nya di lembaga lain.
- Soal pemberhentian, ada mekanisme yang salah. Karena sebuah putusan yang dikeluarkan lembaga hukum seperti MK, tetapi bisa dimentahkan oleh MPR. Jadi, supremasi hukumnya hilang. Jadi di satu sisi, kelemahan MPR sangat banyak, di sisi lain, MPR tidak lagi menghargai

putusan hukum dari lembaga negara yang sederajat dengannya.

- Karenanya dari sisi ketatanegaraan, banyaknya kelemahan dari MPR itu, maka kewenangan MPR perlu ditambah. MPR perlu diperkuat melalui perubahan kembali UUD 1945 Tidak hanya sebagai lembaga yang bersifat seremonial saja.
- Mengapa? (1) perwujudan nilai-nilai filosofis dalam Pembukaan dapat direfleksikan menjadi kewenangan MPR. Karena MPR dari segi kelembagaan punya legitimasi sangat kuat; dia kamarnya dipilih oleh rakyat. Dia berkewajiban merefleksikan nilai keadilan, kerakyatan, kesejahteraan dalam Pembukaan sebagai visi negara RI.
- (2) perlu dipelajari bagaimana perwujudan konsep negara hukum dalam kewenangan MPR terutama dalam hal pembatasan kekuasaan; melindungi hak asasi manusia dan mencegah penyelewengan kekuasaan.
- (3) MPR harus berwenang terkait dengan produk hukum yang dihasilkan.
- Harus jelas, pembagian kekuasaan yang bagaimana yang dianut UUD.
- Cara memperkuatnya bagaimana? (1) MPR diatur dalam UU tersendiri, bukan dengan UU MD3. Kenapa? Supaya aturan dasar tentang kewenangan MPR menjadi jelas dan bisa diperkuat.
- (2) perlu aturan dasar tentang jaminan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kalau memang kedaulatan rakyat dilakukan berdasarkan UUD, maka aturan dasarnya harus mendapat jaminan pelaksanaannya dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat.
- (3) menyempurnakan jaminan dan perlindungan HAM. UU HAM kita kurang kuat sesuai perkembangan dan peradaban masyarakat.

- (4) ada pembagian kekuasaan yang lebih tegas dan bersangkut-paut dengan sistem *check and balances* yang seimbang dan transparan.
- (5) ada aturan secara konstitusional kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial; banyak pakar berpendapat GBHN harus dihidupkan lagi. Banyak juga yang menolak. Saya berpendapat, GBHN perlu dihidupkan, GBHN yang sebenar-benarnya. Betul-betul garis-garis besar konstitusional sebagai arah pembangunan.
- Soal lembaga kepresidenan, dia bukan lagi pemegang kekuasaan pembentuk UU pasca perubahan. Kekuasaannya di bidang diplomatik (pengangkatan duta dan konsul, pemberian hak-hak hukum seperti abolisi dan rehabilitasi, tidak lagi prerogatif karena melibatkan DPR. Demikian juga hal-hal yang bersifat eksekutif seperti pengangkatan Panglima dan Kapolri). Kita kerap melihat perubahan keablasan.
- Lembaga kepresidenan harus diatur dengan UU karena; (1) praktik ketatanegaraan yang berlaku saat ini sudah ada kemajuan-kemajuan yang hal itu perlu diatur dalam UU. Misal, upaya presiden menyediakan sertifikat tanah bagi masyarakat. Itu positif, tapi harus punya dasar hukum. (2) kewibawaan; perlu kewibawaan kepresidenan ditegakkan, harus ada jaminan bagi lembaga kepresidenan. Supaya kebebasan tidak keablasan. Perlu diatur UU sejauhmana negara melindungi kewibawaan presiden.

Narasumber III: Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H

- Negara Indonesia adalah negara hukum. Sejak perubahan UUD, masuk konsep negara hukum ke dalam pasal, ada kegelisahan; negara hukum yang mana? Yang paling berpengaruh, *recshtaat* dan *supremation of law*. Kalau

kita sepakat satu konsep, dan kita jalankan, maka kegelisahan tidak perlu ada. Di UUD lama, konsep negara hukumnya jelas, *rechstaat*. Prof, Mahfud bilang, ambil saja dari konsep-konsep terbaik, dari Islam, sosialis, *rechstaat* atau *supremation of law*, dll. Sebaiknya, konsep negara hukum kita harus dirumuskan dan dijelaskan. Supaya kita ada kesepakatan cara pandang soal konsep negara hukum.

- Selama ini, apakah kita melaksanakan semangat NKRI dalam perumusan aturan-aturan. Misalnya, UU Pemda, perkembangannya sangat cepat. Misal soal otonomi daerah, apakah seluas-luasnya. Mana batas-batas kita menerapkan federalisme. UU Pemda tahun 1974, otonomi yang “nyata dan bertanggungjawab”, itu sama dengan konsep otonomi seluas-luasnya, berdasarkan realitas kemampuan daerah. Apakah NKRI tidak dirongrong oleh aturan perundangan dibawahnya. Kita harus waswas pada konsep otonomi khusus juga. Sebaiknya, pasal soal bentuk negara tidak diubah.
- Bentuk negara republik-konstitusional. Kadang-kadang kita tidak bedakan presiden itu siapa; kepala negara dan kepala pemerintahan. Itu posisi terpisah. Dengan konsep presidensiil, kedudukannya dua macam itu. Bahkan sebagai kepala negara, kedudukannya sangat terbatas, misalnya dalam pengangkatan komisi yudisial. Presiden tidak mengangkat kecuali yang diusulkan. Udah-mudahan ada kesepakatan soal posisi presiden.; (2) presiden dibatasi kekuasaannya oleh kekuasaannya.
- Sistem presidensiil berbeda dengan parlementer. Di negara lain sudah tidak memakai istilah eksekutif, tapi pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan tampaknya, presiden dipilih melalui pemilu, meskipun konsep demokrasi dalam Pembukaan UUD, bisa dilakukan lewat permusyawaratan. Presiden menunjuk pembantu-

pembantunya, kementerian, termasuk lembaga-lembaga pemerintah non-kementerian. Banyak jumlahnya, padahal ada lembaga yang hanya menyelesaikan satu problem, tapi setelah problem selesai tidak kunjung dibubarkan. (3) sistem legislatif kita, harusnya DPR dan DPD punya kedudukan yang sama; (4) kekuasaan yudikatif, ada satu lembaga yang muncul; KY yang lahir karena banyak para hakim melakukan tindakan-tindakan tidak etis sehingga perlu diawasi.

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

Dr. Husin Ilyas, S.H., M.H

- NKRI Harga Mati sudah seperti semboyan. Tapi ketika kita baca UUD, tidak ada penjelasan soal NKRI. NKRI sentralistik dan NKRI yang desentralisasi. Kita NKRI yang mana? Atau NKRI yang desentralisasi. Kita harapkan ini diatur dalam perubahan UUD.
- Sistem itu, hubungan antara lembaga-lembaga negara dan hubungan antara pusat dan daerah. Lalu dalam kaitan pembagian kewenangan. Kekuasaan eksekutif presiden harus dirumuskan satu persatu dalam sebuah UU berisi bagaimana hubungannya dengan lembaga-lembaga negara lain dan bagaimana hubungan Pusat-Daerah, kewenangan mengangkat dan mengubah portofolio kementerian.

Dimar Simarmata, S.H., M.H

- Kedaulatan menurut UUD ada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD. Berdasarkan itu, kita supremasi konstitusi, Yang berwenang mengubah konstitusi di MPR. Maka MPR masih tetap menjadi lembaga tertinggi negara. Namun jika dilihat penjabarannya di UUD, masih

banyak yang tidak konsisten. Misal soal pemberhentian presiden, di aturan kuorum berbeda dengan aturan kuorum soal perubahan konstitusi.

- Dalam pemberhentian presiden, tidak ada supremasi konstitusi, karena MPR bisa mengabaikan keputusan MK yang harusnya final dan binding.

Dr. Helmi, S.H., M.H

- Yang harus diatur adalah soal UU dan kelembagaan kementerian negara.
- Perumpunan; pengaturan; muncul dari pernyataan, kita terlalu banyak membuat peraturan sehingga Indonesia dikenal sebagai negara aturan. Kita sudah kebablasan dalam melahirkan produk hukum sebagai turunan dari UUD. DPR menjadikan kelahiran UU sebagai prestasi.
- Kementerian Negara harus ditataulang berdasarkan perumpunan.

Irwandi, S.H., M.H

- Kita tidak bisa mengambil pelajaran dari momen-momen yang terjadi di bangsa kita. Ini berbeda dengan negara-negara lain seperti Amerika, Prancis atau di Asia, Filipina.
- Kita sudah melalui tiga momen penting; proklamasi, Orde Lama dengan Dekrit 5 Juli 1959 dan reformasi. Tapi kita tidak pernah mengambil pelajaran untuk memperbaiki sistem. Aturan kita tambal sulam.
- Saya mendukung untuk diubah; kekuasaan MPR dan posisi DPD (diperkuat atau dibubarkan saja)

Dasril Rajab

- Konstitusi hanya memuat tiga; perlindungan HAM, susunan ketatanegaraan yang mendasar dan; adanya pembagian kekuasaan yang bersifat mendasar. Namun dalam perjalanan waktu, lembaga negara kita sudah 34.

Oleh karena itu perlu direka ulang, apakah konstitusi kita memuat pokok atau lebih detail.

- DPD seyogyanya dilibatkan dalam pembahasan RPJP.
- Soal sengketa kewenangan, kenapa ada sengketa antara Pusat dan Daerah.

Prof. H. Johni Najwan, S.H., M.H., Ph.D

- Ketika merumuskan konstitusi dan UU, sarat kepentingan politik sehingga norma-normanya terkesan tidak konsisten dan bermasalah.
- UU 30/2002 tentang KPK, kalau kita lihat dalam sistem ketatanegaraan, KPK itu tidak ada. Karena Komisi tidak harus diatur dalam konstitusi. Tetapi kenapa KY diatur. Karenanya, dalam UU 30/2002, disebut dalam konsideran, karena ketidakmampuan polisi dan jaksa. Maka, dia bersifat *ad hoc*. Pertanyaannya, sampai kapan dia menjadi *ad hoc*? Sudah 12 tahun. Kalau KPK mau dipertahankan, masukkan dia dalam konstitusi. Jika tidak, putusan hukumnya inkonstitusional.
- Demikian juga DPD yang mencul akibat perubahan, tapi kewenangannya tidak sama dengan Utusan Daerah. Maka banyak yang bilang DPD itu LSM Senayan. Agar memiliki kewenangan maksimal, konstitusi harus dibenahi lagi.
- Namun itu tidak gampang, karena power menentukan. Konstitusi merupakan produk politik sekaligus produk kekuasaan. Jika DPD tidak memiliki kekuasaan yang besar, bisa-bisa DPD dibubarkan. Karenanya harus hati-hati.
- Tidak ada konstitusi di dunia ini yang sempurna. Pasti ada plus minus nya. Hukum berkembang seiring dengan masyarakatnya. Jika masyarakatnya berkembang dengan baik, maka hukumnya akan berkembang baik. Jadi, jangan mengatakan konstitusi negara tertentu lebih baik.

A. Zarkasih, S.H., M.H

- Kelembagaan Presiden harus mempunyai aturan perundangan khusus, menyikapi komentar Dr. Helmi, S.H., M.H tentang kelatihan pembentukan UU perlu dikesampingkan untuk kelembagaan Presiden karena adanya urgensi Lembaga Presiden sebagai Pemimpin Negara dan Pemimpin Pemerintahan.

Citra Darminto, S. Ip., M.M

- Sistem multipartai tidak kompatibel dengan sistem presidensiil.
- Penguatan kelembagaan partai politik sebagai konkretisasi kedaulatan rakyat pada negara. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan diberikan keterwakilan melalui wakilnya dengan partai Politik.
- Pembuatan kebijakan oleh DPR yang notabenen wakil dari kedaulatan harusnya mempunyai kompetensi yang cukup. Proses perekrutan kader partai politik harus dapat diberikan solusi yang efektif.

Harry Setya Nugraha, S.H., M.H

- Apakah benar sistem kita presidensiil? Kenyataannya, sebelum reformasi, kita tidak murni presidensiil, setelah perubahan ketiga baru kita terkesan presidensiil murni. Hasil perubahan ke 4, menggeser bandul executive heavy ke legislative heavy (Pasal 11 Ayat 1 ayat 2, Pasal 13, dll). Pasal 20 ayat 1 dan 5, Presiden diberi kekuasaan membentuk UU. Presiden mengusulkan, membahas bersama dan memutuskan. Kalau kita sepakat dengan konsep *separation of power*, itu tidak konsisten. Apakah benar kita *separation of power*.
- Gagasan perubahan ke V; (1) cabut kewenangan legislasi presiden (mengajukan dan membahas RUU), serahkan ke partai pendukung pemerintah. (2) supaya proses *check*

and balances berjalan, presiden diberikan hak veto terhadap pembahasan RUU. Presiden diberikan kewenangan menolak sebuah RUU dengan kewajiban bagi DPR membahas kembali RUU yang diveto. (3) Perlu diberikan penegasan kapan presiden sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. (4) perlu mereposisi kembali hubungan DPR-Presiden dalam rangka memperkuat sistem presidensiil itu sendiri. (5) penyederhanaan partai politik.

Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H., M.H

- Perlu ada perubahan UUD, karena sistem pemerintahan adalah grand design, maka harus didesain dalam UUD. Selama grand design ini belum jelas, maka kekacauan sistem ketatanegaraan ini akan terus berlangsung.
- Perlu pembatasan lembaga-lembaga non struktural.
- Hilangkan ego sektoral sehingga tidak muncul ketegangan antar lembaga dengan tetap menjaga semangat kekeluargaan, bukan individualistis.
- Perlu ada sebuah badan pengkajian guna menyiapkan perubahan konstitusi.

Andrizal, S.H., M.H

- Kewenangan MK; Siapa yang menguji Ketetapan MPR? Ada kokosongan hukum dalam UUD saat ini. Hendaknya, dimasukkan dalam perubahan UUD dan MK yang diberikan kewenangan karena posisi MK dan MPR saat ini sama.
- Pemakzulan presiden, ada pelanggaran supremacy of law, karena putusan MK bisa dimentahkan oleh MPR. Cukup di MK saja, sebab kalau MPR terlibat masuk kembali ke masalah politik.

Dr. Bahrul Ulum, M.A

- Dalam Islam tidak ada juga sistem pemerintahan yang ideal. Kita juga demikian.
- Hubungan Pusat-Daerah menyimpan banyak masalah; persoalan otonomi daerah. Semangatnya menyejahterakan masyarakat, namun realitasnya adalah mewabahnya korupsi.
- Inti permasalahannya adalah sistem multi partai dimana partai-partai sangat berkuasa.

Dr. Hartati, S.H., M.H

- Semua UUD dan UU tidak ada yang sempurna asalkan penyelenggara negara dengan semangat penyelenggara negara yang ingin mensejahterakan rakyat hingga perihal yang tertulis alinea ke 4 pembukaan UUD RI.
- Proses amandemen sebanyak empat kali terlihat tidak adanya desain besar tentang bernegara. Amandemen terjadi terlihat hanya proses tambal sulam yang mengakibatkan hasil amandemen yang tidak efektif.
- Harus ada instrumen untuk membatasi kekuasaan dengan adanya pembatasan maka akan meminimalisir kekuasaan yang korup. Pembatasan perlu adanya untuk dilembagakan dan bersumber dari hukum yang hidup dalam masyarakat.

Hj. Meri Yarni., S.H., M.H

- Tumpang tindih antara Kemendagri dan Kemenkumham dalam soal pembuatan Raperda. Disarankan oleh Kemendagri, Kemenkumham hanya mengesahkan saja.

Latifah Amir, S.H., M.H

- Kembali ke UUD 1945. Kosekuensinya, kewenangan MPR bisa dimunculkan kembali. Mski ada lembaga-

lembaga negara yang hilang, diatur dalam aturan perundangan. Dengan diamandemen UUD, kewenangan MPR dipreteli oleh dirinya sendiri.

- Bisa mengamandemen kembali, dengan catatan kewenangan MPR memilih presiden dikembalikan. Pilpres di MPR bisa memperkecil kecurangan.

Bustanuddin S.H., M.H

- Dalam realitas, kita terasa menganut sistem parlementer, meski secara formal kita presidensiil. Dalam menunjuk menteri, presiden harusnya tidak takut pada partai-partai. Harusnya diatur secara tegas.

Sheila Maliha, S.H., M.H

- Kewenangan presiden dipreteli; pelibatan DPR. Diperlukan UU tersendiri yang mengatur lembaga kepresidenan.

PENGATURAN LEMBAGA KEPRESIDENAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh: A. Zarkasi, S.H., M.H

A. PENDAHULUAN

Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia menerapkan Sistem Pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan hukum. Sebagai negara yang berdasarkan hukum merupakan hasil komitmen dari pendiri negara Republik Indonesia. Implementasi sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Konstitusi Negara RI, yaitu UUD Negara RI Pasal 1 ayat (3) menentukan: “Indonesia adalah negara hukum”, makna dari “*berdasarkan hukum*” semau aspek kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah berdasarkan hukum., dan oleh karenanya “suatu negara hukum dimana alat-alat negaranya tunduk pada aturan hukum”.

Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, semua alat-alat negara atau cabang-cabang kekuasaan dalam negara dibentuk lembaga-lembaga negara sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan kehidupan bernegara, sejak Indonesia merdeka hingga sampai saat ini, dan cabang-cabang kekuasaan negara sebagian terus berubah. Cabang-cabang lembaga-lembaga negara pemegang kekuasaan legislatif sesuai dengan sistem Ketatanegaraan Indonesia, yaitu MPR DPR, DPD, dan tingkat daerah DPRD, dan cabang kekuasaan Yudikatif (kekuasaan Peradilan) yang lazim disebut dengan lembaga negara pemegang kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta lembaga lainnya seperti Komisi Yudisial, Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan yang dibentuk dan termuat secara limitatif dalam UUD Negara RI Tahun 1945, bertujuan agar antar lembaga negara yang ada saling mengawasi antara satu dengan lainnya (Chek and Balances)

Dilihat dari aspek pengaturan lembaga-lembaga negara, sebagai tindak lanjut dari ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, mulai dari kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang, hanya lembaga kepresidenan yang belum diatur khusus dalam undang-undang tersendiri, sedang untuk lembaga-lembaga negara lainnya sudah diatur

dengan undang-undang masing-masing. Undang-undang terakhir yang mengatur secara khusus lembaga-lembaga negara, seperti MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Mahkamah Agung diatur dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Mahkamah Konstitusi dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014, Badan Pemeriksa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2016 dan Komisi Yudisial dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011.

Dari aspek kepastian hukum dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan negara justru Lembaga Kepresidenan mendesak untuk diterbitkan undang-undang khusus. Pentingnya undang-undang khusus ini, agar ruang lingkup kekuasaan Presiden dapat terukur. Perlunya pengaturan dalam bentuk undang-undang khusus lembaga Kepresidenan ini agar tugas pokok dan fungsi lembaga ini menjadi jelas dan bukan tanpa batas, serta jelas bagaimana hubungan fungsional dengan lembaga negara lainnya.

B. Permasalahan

Mengingat kekuasaan Presiden sebagai kepala Pemerintahan juga sebagai Kepala Negara dalam dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia sangat menentukan dan ruang lingkungannya sangat luas, perlu penataan-penataan sehingga dalam praktek tersirat bahwa kekuasaan Presiden justru masuk dalam cabang-cabang kekuasaan lainnya dalam bentuk campur tangan atau pengaruh langsung atau tidak langsung, dan adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga yang berada di bawah lembaga kepresidenan dan bahkan kepada lembaga negara yang lain yang berada diluar kekuasaan kewenangan Presiden.

C. Pembahasan

Sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia, dan dalam sistem pemerintahan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan juga sebagai Kepala Negara, dengan demikian dalam prakteknya Presiden memegang kepala eksekutif tunggal dan keduanya dalam satu kesatuan tunggal yang ruang lingkungannya sangat luas, oleh sebab itu perlu pengaturan yang jelas dalam rangka memperkuat, sehingga pengaturan secara kelembagaan dan muatan

kekuasaan Presiden diatur dalam satu undang-undang tersendiri dan Presiden tidak terjebak kedalam yang seharusnya tidak menjadi bagian kewenangannya dan kesan berlindung dibalik hak prerogatif sebagai Presiden.

Pengaturan Lembaga Presiden yang ada saat ini baru berada pada tataran Konstitusi/Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, seperti ketentuan Pasal 4 tentang kekuasaan Presiden pemerintahan negara, kemudian ketentuan Pasal 5 Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, serta mulai Pasal 6 sampai Pasal 15 secara keseluruhan mengatur tentang pecalonan, persyaratan, pemilihan dan mekanisme pemberhentian Presiden dan kewenangan lainnya yang melekat dalam kekuasaan Presiden. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan undang-undang dasar ini justru lembaga kepresidenan yang belum mempunyai undang-undang, yang seyogyanya undang-undang tentang kelembagaan ini yang seharusnya ada.

Dalam perkembangan sistem Pemerintahan Negara RI justru badan-badan yang semestinya diatur dan ada di bawah kendali Presiden yang mesti tercakup dalam Undang-undang Kepresidenan, seperti Dewan pertimbangan Presiden, yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006, kemudian Kementerian Negara yang diatur dengan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008. Keberadaan undang-undang ini justru melahirkan tumpang tindih kewenangan yang sama-sama mengatur hal yang sama, belum lembaga khusus yang dibentuk untuk membantu kerja Preside.

Undang-undang Kepresidenan diperlukan, terutama pengaturan tentang posisi atau kedudukan Lembaga Kepresidenan, dan termasuk ruang lingkup dan batasan hubungan fungsional/kerja dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Pengaturan pembagian tugas yang jelas antara Presiden dan Wakil Presiden berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenang, kemudian apa yang menjadi hak, kewajiban, dan larangan-larangan yang melekat pada Presiden dan Wakil Presiden. Aspek lain juga terkait dengan pengaturan keberadaan lembaga sekretariat Presiden dan Wakil Presiden, dan lembaga sejenis yang mengurus Tugas, fungsi yang hampir sama. Kemudian pengaturan tentang tindakan-tindakan tertentu, seperti berkaitan dengan penegakan hukum dan bila dihadapi dengan tindakan kepolisian dan status

kekebalan Presiden dan Wakil Presiden sehingga diharapkan akan melahirkan dan mewujudkan suatu kepemimpinan yang kuat, berwibawa serta dengan etika politik yang tinggi.

Pentingnya pengaturan Lembaga Kepresidenan ini mengingat posisi dan kedudukan dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia sangat vital dan penentu utama kebijakan-kebijakan yang di ambil dalam menjalankan pemerintahan negara.

D. Penutup

Sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara, maka aspek pengaturan Kelembagaan Kepresidenan perlu diatur dalam Undang-Undang tersendiri, mengingat luasnya ruang lingkup kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, yang ada saat ini pengaturannya berada di dalam undang-undang yang berbeda-beda, dan secara fakta terjadi tumpang tindih aturan yang bisa termuat dalam satu undang-undang. Dengan adanya pengaturan tersendiri Lembaga Kepresidenan akan menjadi jelas akan tugas pokok, fungsi dan wewenang dan sekaligus memperkuat sistem pemerintahan presidensial, sehingga kedepan terwujud suatu kepemimpinan Presiden yang berintegritas dan beretika dan tercipta hubungan fungsional yang harmonis secara politik dengan lembaga negara lainnya.

Daftar Bacaan

A. Buku

Bahder Johan Nasution, *Hukum Konstitusi*, Alumni Bandung 2008

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Pertama, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 1999.

Dahlan Thaib, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ktatanegaraan Indonesia*, sebuah evaluasi, Penerbit UAD PRESS, Yogyakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cetakan II, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Komentar atas Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

_____, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

_____, *Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Hamidi, Jazim, dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, 2010.

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 Tentang Dewan pertimbangan Presiden.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

Oleh: Andrizal, SH., MH

PERMASALAHAN

Sejak diproklamkan kemerdekaan RI dan disahkannya UUD 1945 sebagai konstitusi Negara pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI secara formal Indonesia menganut Demokrasi Konstitusional. Namun sejak proklamasi sampai sekarang telah terjadi peralihan konstitusi Negara yaitu dari UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan kembali ke UUD 1945 (Dekrit 5 Juli 1959).

Perubahan ini berimplikasi pada system Pemerintahan Negara RI begitu pula praktek Seperti pemerintahan tidak jarang menyimpang dari landasan dasarnya. Sebagai contoh UUD 1945 Sistem Pemerintahannya adalah Presidentil namun dalam prakteknya berlaku system parlementer, system presidential murni baru baru dapat dilakukan setelah Dekrit 5 Juli 1959.

Pada masa demokrasi terpimpin ciri yang sangat menonjol adalah kuatnya peranan presiden sebagai pusat kekuasaan melemahnya kekuasaan partai politik dan meningkatnya peranan militer. Pada priode ini digunakannya UUD 1945 tetapi dalam praktek banyak tindakan presiden yang menyimpang dari UUD 1945 tersebut. Seperti membubarkan DPR/MPR (hasil pemilu) diganti dengan DPR-GR dan MPRS yang anggota banyak ditunjuk meskipun dalam UUD 1945 kedudukan DPR sangat kuat tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Interpensi eksekutif juga merambah juga ke Yudikatif.

Priode selanjutnya tahun 1965 sampai kekuasaan Presiden Soeharto sebagai presiden selama 32 tahun (Orde baru). Ciri-ciri yang menonjol adalah pemusatan kekuasaan pada presiden lembaga legislative seolah-olah sub ordinasi dari lembaga eksekutif.

Setelah Orde baru dikenal pula Era Demokrasi yang idealnya memberi koreksi pada pelaksanaan demokrasi di masa orde baru. Dalam melaksanakan demokrasi era reformasi menjungkirbalikkan tatanan pemerintahn yang telah ada atas nama demokrasi, tradisi dan

hukum dilanggar membuat produk hukum yang tidak dapat diterapkan dalam masyarakat.

Lepas dari era reformasi ini banyak terjadi perbaikan dalam kehidupan demokrasi. MPR sejak 19 Oktober 1999 sampai dengan 10 Agustus 2002 telah mengamandemen UUD 1945 termasuk Sistem Pemerintahan Negara RI. Dengan adanya amandemen UUD 1945 tersebut apa saja implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia

PEMBAHASAN.

Dampak dari amandemen UUD 1945 banyak hal yang telah berubah. Seperti MPR berubah muka merupakan gabungan antara DPR dengan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat. Wewenang MPR pun berubah kalau dulu memilih dan melantik presiden sekarang hanya melantik presiden, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Kalau dilihat pada UUD 1945 infra struktur untuk berdemokrasi sudah cukup baik. Masalah mendasar adalah konsistensi penegakan hukum masih belum baik karena berbagai kepentingan sesaat. Bagaimana kepemimpinan berjalan baik kalau sang pemimpin dirong-rong untuk dijatuhkan atau saling menjatuhkan bukan saling bersinergi dan saling memperkuat.

Berbeda dengan orde baru jumlah partai politik dibatasi, di era reformasi ini jumlah partai politik tidak dibatasi namun diberi persyaratan yang ketat. Dalam pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah meskipun banyak kekurangan disana-sini namun dari segi perkembangan ada kemajuan . Beberapa pelanggaran dilakukan dalam upaya mencari dukungan . Selain itu partai politik belum sepenuhnya mampu melakukan fungsinya dengan baik akibat konflik internal yang tak kunjung berhenti dan kedewasaan pemimpin berpolitik (menghormati yang menang dan menghargai yang kalah).

Implikasinya terhadap System Pemerintahan Negara Indonesia, dalam pertimbangan demikian ilmu pengetahuan dan tehnologi, hukum di Indonesia juga mengalami perubahan mendasar seperti perubahan UUD 1945. Sistem pemerintahan Negara menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) dikenal 7 kuncupokok system pemerintahan yaitu :

Indonesia adalah Negara berdasarkan hukum yang tercantum dalam penjelasan . Sistem konstitusionalisme artinya adalah penyelenggaraan pemerintahan negara Negara berdasarkan UUD yang mengatur mekanisme pembagian kekuasaan. Kedaulatan berada ditangan rakyat yang sepenuhnya dilakukan oleh MPR. Oleh karena itu MPR dan DPR memilih Presiden. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah MPR sehingga presiden bertanggungjawab pada MPR. Presiden tidak bertanggungjawab pada DPR. Menteri-menteri Negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggungjawab pada DPR. Jadi presiden mempunyai kewenangan mutlak untuk mengakat dan memberhentikan seorang menteri. Kekuasaan kepala Negara tidak tak terbatas. Maksudnya karena dikatakan tidak tak terbatas tetapi dibatasi oleh hukum dan konstitusi.

Setelah amandemen UUD 1945 terdapat perubahan 7 kunci pokok system pemerintahan menurut UUD 1945 yaitu :

Indonesia adalah Negara hukum yang tercantum dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 1 ayat 3. Sistem konstitusionalisme \, artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara berdasarkan UUD yang mengatur mekanisme pembagian kekuasaan. Kedaulatan berada di tangan rakyat oleh karena itu saat ini pemilihan presiden dilakukan langsung oleh rakyat. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan bukan tertinggi dan bukan di bawah MPR. Presiden tidak bertanggung jawab pada DPR. Menteri Negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggungjawab pada DPR. Jadi presiden mempunyai hak kewenangan mutlak untuk mengakat dan memberhentikan seorang menteri. Kekuasaan kepala Negara tidak tak terbatas. Maksudnya karena kata tidak tak terbatas dikatakan terbatas tapi sebenarnya tidak terbatas dan dikatakan tidak terbatas tetapi dibatasi oleh hukum dan konstitusi.

Indonesia adalah Negara berdasarkan hukum (recht staat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka artinya , Negara termasuk pemerintah dan lembaga-lembaga Negara di dalamnya dalam melaksanakan tindakan apapun tidak berdasarkan kekuasaan belaka (macht staat). Pemerintah berdasarkan konstitusi tidak bersifat absolut (kekuasaan tidak terbatas) system ini merupakan penegasan bahwa cara

pengendalian pemerintahan dibatasi oleh konstitusi dan juga ketentuan hukum lainnya yang merupakan produk konstitusi.

Presiden adalah penyelenggara pemerintahan tertinggi di samping MPR dan DPR karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Presiden pasal 6 A ayat 1 jadi presiden tidak lagi mandataris MPR karena dipilih langsung oleh rakyat. Menteri Negara pembantu presiden dan tidak bertanggung jawab pada DPR. Presiden dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Menteri-menteri Negara (Pasal 17 ayat 1). Kekuasaan kepala Negara tak terbatas meskipun kepala Negara tidak bertanggung jawab pada DPR ia bukan dictator artinya kekuasaan tak terbatas disini presiden tidak lagi mandataris MPR namun demikian ia tidak dapat membubarkan DPR atau MPR.

Negara Indonesia adalah Negara hukum berdasarkan Pancasila bukan berdasarkan kekuasaan . Ciri-ciri Negara hukum itu adalah : Pengakuan dan perlindungan HAM , persamaan dalam bidang politik , social ekonomi dan budaya. Peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan dan tidak memihak dan adanya jaminan kepastian hukum. Kekuasaan pemerintahan Negara , Pasal 4 ayat 1 Presiden memegang kekuasaan menurut UUD ayat 2 Presiden dibantu oleh wakil presdiden dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Sistem Pemerintahan Negara, berdasarkan UUD 45 amandemen bahwa presiden dipilih langsung oleh rakyat secara legitimasi. Presiden kedudukannya kuat karena kekuasaan presiden tidak lagi berada di bawah MPR selaku mandataris MPR. Akan tetapi kalau presiden melaksanakan tugasnya menyimpang dari konstitusi maka MPR melakukan Impeachment (Pasal 3 ayat 3 dan Pasal 7 A).

Proses impeachment bersifat adil diselesaikan melalui MK (Pasal 7B ayat 4-5). Jika MK memutuskan presiden /wakil presiden melanggar hukum MPR harus segera bersidang dan keputusan didukung 3/4 dari anggota dan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.(Pasal 7B ayat 7).

Pemerintah Daerah Pasal 18 , Pasal 18 ayat 1 Negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi , kabupaten , kota yang mempunyai pemerintahan yang diatur dengan UU. Pasal 18 ayat 2 mengatur otonomi daerah, yang menyatakan Pemerintah provopinsi , kabupaten

dan kota mengatur ,mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan atau pengertian otonomi mengatur rumahtangga sendiri. Pemilu, Hasil amandemen UUD 1945 secara eksplisit mengatur tentang pemilu yang dilaksanakan secara langsung umum bebas dan rahasia setiap 5 tahun sekali(Pasal 22 E ayat 1) Untuk memilih Presiden wakil presiden (Pasal 22 E ayat 2). Wilayah Negara, Pasal 25 A UUD1945 amandemen Negara kesatuan Republik Indonesia adalah adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah batas-batas dan hak-haknya yang ditetapkan dengan undang-undang.

Kemudian Hak Asasi Manusia tidak lahir mendadak sebagai kita lihat dalam Declaration of HumanRight pada 10 Desember 1948 yang ditandatangani oleh PBB. Hak Asasi Manusia tidak bisa dipisahkan dari filosofis manusia yang melatarbelakanginya. Bangsa Indonesia dalam menyatakan Hak Asasi Mnesia lebih dulu memiliki aturan hukum seperti dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 1 dinyatakan bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa. Dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J mengatur tentang Hak Asasi Manusia.

Kekuasaan Kehakiman, dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat 2). Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi , menguji peraturan per-undang-undangan di bawah undang dan wewenang lain yang diberikan undang-undang (Pasal 24 A). Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk menguji Undang-undang terhadap UUD . Memutus kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan UUD . Memutus pembubaran Partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu. (Pasal 24 c ayat 1). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden /Wakil Presiden menurut UUD. (Pasal 24 c ayat 2).

KESIMPULAN

- Bentuk Negara kesatuan dengan otonomi seluas-luasnya.
- Bentuk pemerintahan republik sedangkan sistem pemerintahan presidential.
- Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat
- Presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala Negara.
- Kabinet atau menteri-menteri diangkat oleh presiden dan bertanggungjawab pada presiden.
- Parlemen terdiri dari 2 bagian yaitu DPR dan DPD.
- DPR dan DPD merupakan anggota MPR.
- Adanya lembaga perwakilan daerah yaitu : DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan DPRD Kota.
- Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA dan peradilan yang ada di bawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiadjo Miriam,(1994) *Demokrasi di Indonesia . Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta Gramedia Pustaka Utama.
- Gafar Affan, (1993) *Demokrasi politik Makalah seminar Perkembangan Demokrasi Sejak 1945 Widyagraha –LIPI Mei 1993*.
- Sri Soemantri (1993) *Demokrasi Hukum*
Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia sejak 1945.
- Zainul Ittihad Amin (2014) *Pendidikan Kewarganegaraan . Penerbit Universitas Terbuka*

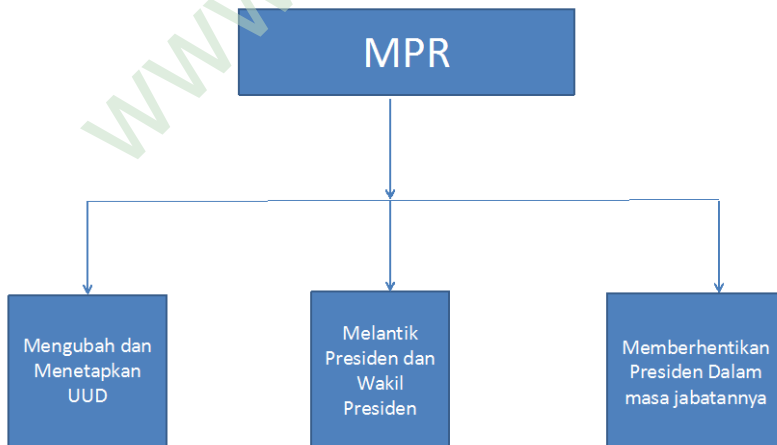
SISI LAIN KEDUDUKAN MPR DAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD TAHUN 1945

Oleh: Bahder Johan Nasution

SISI LAIN KEDUDUKAN MPR DAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD TAHUN 1945

Oleh:
Bahder Johan Nasution

Makalah disampaikan pada Focus Gorup Discussion tentang
Sistem Pemerintahan Negara Menurut UUD NRI
Pada tanggal 04 Oktober 2018 di Jambi



Kewenangan MPR perlu diperkuat dengan memperhatikan hal-hal:

1. Bagaimana perwujudan nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dapat direfleksikan dalam kewenangan MPR tersebut seperti nilai keadilan dan nilai kerakyatan.
2. Bagaimana perwujudan konsep negara hukum dalam kewenangan MPR terutama mengenai pembatasan kekuasaan dalam usaha mencegah praktek penyimpangan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia.
3. Bagaimana pengembangan konsep demokrasi melalui struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan serta pembentukan produk hukum.
4. Bagaimana implementasi teori pemisahan (pembagian) kekuasaan dalam rangka pelaksanaan sistem pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

MPR PERLU DIATUR DENGAN UU TERSENDIRI

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kedudukan dan kewenangan MPR sebagai forum sidang gabungan antara DPR dan DPD
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat sesuai perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan jaminan dan perlindungan HAM sesuai dengan perkembangan dan peradaban sebagai persyaratan dalam sebuah negara hukum.
4. Adanya pembagian kekuasaan yang lebih tegas dengan sistem *checks and balances* yang seimbang dan transparan, serta mengakomodasi pembentukan Lembaga semacam komisi yudisial, komisi pemilihan umum, Ombudsman, komisi anti korupsi, komisi tentang perlindungan HAM.
5. Adanya aturan secara konstitusional mengenai kewajiban negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial kehidupan bangsa, dengan menghidupkan kembali GBHN.

Presiden

1. Bukan lagi pemegang kekuasaan membentuk UU;
2. Kekuasaan presiden dalam bidang diplomatik dalam pengangkatan duta dan konsul bukan lagi hak prerogatif;
3. Kekuasaan presiden dalam bidang hukum seperti memberi amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR;
4. Kekuasaan presiden dibidang eksekutif seperti pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri harus mendapat persetujuan DPR.

PERLUKAH LEMBAGA KEPRESIDEN DIATUR DENGAN UNDANG-UNDANG TERSENDIRI

- Praktek ketatanegaraan yang memberikan kontribusi positif dalam kehidupan bernegara;
- Perlunya kewibawaan lembaga kepresidenan ditegakkan akibat terjadinya kebablasan menyampaikan pendapat;
- Terjaminnya batas-batas kekuasaan presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan;
- Masalah ketatanegaraan yang timbul dalam penyelenggaraan Negara;
- Tuntutan, kebutuhan, keinginan dan perkembangan kehidupan masyarakat

WASSALAM
SEKIAN DAN
TERIMA KASIH

www.mpr.go.id

KEKUASAAN NEGARA DALAM KONSEPSI HUKUM SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA

Oleh: Bustanuddin, S.H., LL.M.

I. PENDAHULUAN.

Hukum pada hakekatnya adalah serangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang sebagai masyarakat, bertujuan untuk keselamatan, kebahagiaan dan tata tertib didalam masyarakat.¹ Hans Kelsen Menyatakan Hukum adalah tata aturan (orde) sebagai suatu sistem aturan-aturan (rules) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (rule), tetapi seperangkat aturan (rules) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekwensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.² Antara hukum dan negara itu tak terpisahkan, dengan adanya hukum maka suatu negara dapat dikatakan negara hukum dan dengan hukum kekuasaan-kekuasaan dalam Negara dapat dijalankan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (de staat in beweging) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya, oleh karena itu negara harus diberikan kekuasaan.³ Disamping itu Negara harus memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan Undang-Undang, Otoritas atau kekuasaan tertinggi disebut pemerintah. Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara; suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah' pemerintah pada hakikatnya adalah kekuasaan terorganisir", oleh karena itu pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi....hak untuk melaksanakan kedaulatan.⁴

¹ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik pembuatannya*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987, hal 2.

² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Kosntitusi Press, 2006, hal. 13.

³ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : CAB, 2006, hal 209.

⁴ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004, hal. 10.

Jean Jacques Rousseau dalam bukunya yang berjudul *Contrat social* berteori, bahwa negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Dalam hal ini Rousseau tidak membahas mengapa perjanjian tersebut terjadi, akan tetapi yang penting hal apa yang mengesahkan terjadinya perjanjian masyarakat tersebut yang konsekuensinya orang lalu hidup dalam kekuasaan negara.⁵ Roger H. Soltau menyatakan bahwa negara adalah alat (agency) atau wewenang (authority) yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat, Max Weber memberikan definisi negara sebagai suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah dan Robert M. MacIver menyebutkan bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban didalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan memaksa.⁶ Berdasarkan ketentuan yang berlaku sesuai kontistusi sebuah Negara.

Ketika menjalankan konteks sebuah Negara maka, negara harus memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan Undang-Undang, Otoritas atau kekuasaan tertinggi disebut pemerintah. Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara; suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah' pemerintah pada hakikatnya adalah kekuasaan terorganisir", oleh karena itu pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi....hak untuk melaksanakan kedaulatan.⁷ Sebagaimana juga diketahui Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya, oleh karena itu negara harus diberikan kekuasaan.⁸ Agar pemerintahan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam sebuah Negara hukum pembagian kekuasaan merupakan salah satu bentuk dari konsep itu sendiri, dimana kekuasaan dibagi

⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Pt. Liberty, 2007, hal. 1.

⁶ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Penerbit Fokusmedia, 2007, hal. 25.

⁷ C. F. Strong, *Loc.Cit*.

⁸ (Abdul Rasyid Thalib, 2006 : 209).

secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan ini ada hubungan dengan Trias politica. Trias Politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, pertama kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kedua kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.⁹

Sedangkan C. F. Strong senada menyatakan bahwa fungsi-fungsi pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif, dengan kata lain kekuasaan-kekuasaan yang masing-masing berkaitan dengan pembuatan undang-undang, pelaksanaan undang-undang, dan pelaksanaan undang-undang ketika telah diberlakukan.¹⁰

Konsep membagi kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Locke dimana kekuasaan dibagi atas tiga fungsi yakni fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi federatif. Dalam bidang legislatif dan eksekutif Montesquieu sepaham dengan John Locke tetapi pada paham ketiga Montesquieu lebih mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman (yudisial), sedangkan John Locke mengutamakan fungsi kekuasaan federatif.¹¹

A. V. Dicey menyatakan bahwa Lembaga legislatif dapat membuat hukum umum.¹² Fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan (regelende function) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang. Namun fungsi pembuatan undang-undang pada hakekatnya adalah fungsi pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negaranya dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹³

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1982, hal. 38-39.

¹⁰ C. F. Strong, Loc.cit

¹¹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Kosntitusi Press, 2006. hal. 283.

¹² A. V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konsttisi*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2007, hal. 170.

¹³ Jimly Asshiddiqie, Op. Cit, hal. 299.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Dengan kata lain negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu.¹⁴

Negara hukum Negara Republik Indoensia menganut konsep tersebut. Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini menunjukkan dianutnya asas negara hukum di negara Republik Indonesia. Konsep Negara hukum atau *rechtsstaat* menurut Philipus Hadjon adalah suatu negara yang lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner dan bertumpu pada atas sistem kontinental yang disebut *civil law*. Selain itu negara hukum memiliki konsep adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, setiap tindakan negara harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu dan memiliki peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dan rakyat.¹⁵

Kemudian dalam konteks Negara hukum Moh Mahfud membagi negara hukum terdiri atas Negara hukum Formal dan Negara hukum Materiil. Pada konsep formal negara hukum bertujuan untuk bagaimana cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Diatas Konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintahan dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan yang sering disebut konstitusionalisme dalam ketatanegaraan.¹⁶

Sedangkan dalam negara hukum materiil selain menekan hak-hak politik bagi rakyat harus diakuinya pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi. Pada konsep ini negara hukum yang demokratis bercirikan hal-hal

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 38-39.

¹⁵ Kumpulan Makalah, *Hukum dan Hak Asasi Manusia Jilid I*, Bandung: PPs Unpad, 2003, hal. 6-7.

¹⁶ Moh Mahfud, *Hukum dan pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hal. 20-21.

sebagai berikut sesuai dengan konferensi Internasional commission of jurists di Bangkok Thailand tahun 1995 yakni :

1. Perlindungan konstitusional, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijaminakan.
2. Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan Umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.¹⁷

Melihat dan memperhatikan kondisi ini Negara hukum adalah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan badan pemberi suara rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat).¹⁸ Salah satu asas penting dalam negara hukum adalah asas legalitas, asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan negara hukum. Gagasan demokrasi yang menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai bentuk keputusan negara harus mendapat persetujuan dari rakyat atau wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat.¹⁹ Dalam pandangan Burkens, et al bahwa negara hukum (Rechtsstaat) itu suatu negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.²⁰

Begitupun keterkaitan antara kekuasaan Negara dalam system pemerintahan suatu Negara, termasuk di Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan saling mempengaruhi.

Bahwa system pemerintahan tertentu akan mempengaruhi bagaimana kekuasaan dan keputusan itu dijalankan dan diambil dalam

¹⁷ Ibid, hal 26

¹⁸ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal. 13.

¹⁹ Ibid hal. 3.

²⁰ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hal. 15.

sebuah Negara. System pemerintahan akan mempengaruhi arah dan jalannya sebuah pemerintahan tak terkecuali Negara hukum Republik Indonesia.

II. Pembahasan.

Negara yang berdasarkan atas hukum atau Rechtsstaats pada umumnya bercirikan Demokrasi konstitusional, dimana Undang-undang dasar mempunyai mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.²¹ Negara bukan sekedar sekumpulan keluarga belaka atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah diantara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan antara perkumpulan suka rela yang diizinkan keberadaannya oleh negara. Dalam suatu komunitas politik yang diorganisir secara tepat, keberadaan negara adalah untuk masyarakat dan bukan masyarakat yang ada untuk negara.²²

UUD Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia merupakan suatu dokumen hukum dan hukum dasar yang harus dijadikan pegangan dalam prinsip penyelenggaraan bernegara. Sebagai dokumen hukum, UUD Negara Republik Indonesia 1945 merupakan suatu pernyataan kontrak sosial antara rakyat dengan penguasa. Sedangkan sebagai hukum dasar, UUD Negara Republik Indonesia 1945 merupakan basic rule dalam proses kehidupan berketatanegaraan bagi tiap-tiap lembaga kekuasaan yang menjalankan fungsinya masing-masing menurut prinsip pemisahan kekuasaan, yang semua bermuara kepada pelaksanaan system pemerintahan Indonesia.

System itu sendiri sering disamakan dengan cara yang ditempuh dalam mencapai suatu tujuan. Pengertian seperti ini dalam lingkup ilmu hukum ketatanegaraan jelas tidak dapat diikuti, sebaba dengan menunjukkan pada pengertian tersebut diatas, maka makna yang terkandung didalamnya bias ambigu dengan pengertian metode

²¹ Ibid, hal. 96.

²² C. F. Strong, Op.cit, hal. 6.

maupun strategi . menurut Carl J. Friedrich system adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhan itu. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa dalam kata system pemerintahan, terdapat bagian-bagian dari pemerintahan yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri namun secara keseluruhan bagian-bagian itu merupakan satu kesatuan yang padu dan bekerjasama secara rasional. Dengan mencermati argumentasi semacam ini, maka pengertian system akan selalu berkaitan dengan mekanisme dan kerja sama suatu lembaga, institusi ataupun organ dalam mencapai suatu tujuan yang hendak dicapai.

Pemerintahan dalam arti luas yakni segala bentuk Kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan pengertian pemerintahan seperti ini mencakup Kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan Negara yang dilakukan oleh eksekutif , legeslatif maupun yudikatif. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit tidak lain adalah aktifitas atau Kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif yang dalam hal ini yang dilaksanakan oleh presiden ataupun perdana menteri sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya. Dengan kata lain penyelenggaraan fungsi-fungsi *administratuur atau bestuur* inilah yang disebut pemerintahan dalam arti sempit.

Dari dua pengertian tersebut diatas, maka dalam melakukan pembahasan mengenai Pemerintahan Negara, titik tolak yang dipergunakan adalah dalam konteks Pemerintahan dalam arti luas, yaitu meliputi pembagian kekuasaan dalam Negara, hubungan antara alat-alat perlengkapan Negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan tersebut, baik hubungan horizontal (pemisahan/ pembagian kekuasaan) maupun hubungan vertical (pemencaran kekuasaan) antara pemerintahan pusat dan pemerintahan local (ilokal government). dengan demikian, jika pengertian pemerintahan tersebut dikaitkan dengan pengertian system maka yang dimaksud dengan

system pemerintahan adalah; suatu tatanan atau susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan didalam Negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ Negara tersebut baik secara vertical maupun horizontal untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.

1. Sistem pemerintahan presidensial

Sistem pemerintahan presidensial dilaksanakan secara murni hanya dilaksanakan dinegara republic Amerika Serikat. System itu banyak pula diikuti oleh Negara lainya dengan modefikasi tertentu, seperti Republik Filipina. System ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Presiden adalah kepala eksekutif pemimpin cabinet yang semua anggotanya diangkat olehnya dan pertanggungjawab kepadanya , ia sekaligus juga berkedudukan sebagai kepala Negara (lambang Negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh undang-undang Dasar.
- b. Presiden tidak dipilih oleh legislative, tetapi oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legeslatif
- c. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legeslatif dan dalam hal ini tidak dapat dijatuhkan oleh badan legeslatif
- d. Sebagai imbalan president tidak dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislative.²³

2. Sistem pemerintahan perlementer

System pemerintahan perlementer berasal dan pertama kali melaksanakannya adalah kerajaan Brithania raya, kemudianbanyak diikuti oleh Negara-negara lain, terutama Negara jajahan inggris, seperti kerajaan Malaysia, India dan lain-lainnya. System ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Cabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuasaan-kekuasaan menguasai

²³ Sembodo.tikok..1988..Hal. 275.

- parlemen
- b. Para anggota cabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen dan mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen.
 - c. Cabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila cabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen maka cabinet atau seorang atau beberapa orang dari padanya harus mengundurkan diri
 - d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkan cabinet maka kepada Negara (presiden atau raja atau ratu) dengan sarana nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen.²⁴

3. Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia

a. Sebelum Amandemen.

Didalam sistematika UUD 1945, system pemerintahan Negara tidak secara implisit tertuang didalamnya. Hal ini agak berbeda dengan kedua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Bahkan dalam beberapa ketentuan, secara ekspisit mengindikasikan adanya bentuk campuran antara system presidensial dan parlementer. Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Dewan tidak bisa dibubarkan oleh presiden. Presiden Republik Indonesia adalah kepala eksekutif dan tidak boleh merangkap menjadi anggota DPR dan Mahkamah Agung, apalagi menjadi pimpinan MPR. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Kontruksi semacam ini memperlihatkan kecenderungan kearah system presidensiil.

Akan tetapi karena Presiden RI tidak dipilih rakyat secara langsung, melainkan oleh MPR dan dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya habis oleh MPR jika melanggar UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), maka menunjukkan bahwa system presidensiil yang dianut oleh UUD 1945 bukan presidensiil yang murni. Bahkan kecenderungan kearah system parlementer demikian kental. Persoalannya adalah, apakah kondisi

²⁴Sri Soemantri 1976. Hal. 35.

system pemerintahan yang ambigu seperti ini menunjukkan bahwa system pemerintahan yang dianut oleh UUD1945 dapat dikatakan mempergunakan system presidensiil yang tidak murni (quasi presidensiil)?

Memperhatikan system pemerintahan yang demikian ini, maka yang menjadi persoalan adalah lebih cenderung kemanakah pemerintahan Indonesia tersebut, ? apakah Presidensiil ataukah parlementer . untuk menjawab persoalan tersebut tentunya kita harus mencermati terlebih dahulu eksistensi MPR dalam khasanah ketatanegaraan Indonesia. Didalam pasal 1 ayat (2) dinyatakan secara tegas bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis permusyawaratan Rakyat.

Lain daripada itu jika ditinjau dari segi prosedur dan tata cara untuk menyelenggarakan pemeriksaan presiden melalui siding istimewa MPR, maka pada hakikatnya prosedur dan tata cara tersebut dikemas dalam area politik. Mengingat proses siding istimewa itu sendiri dilakukan oleh lembaga politik (MPR/DPR). Hal ini berbeda dengan proses impeachment yang dilakukan diAS, karena dalam impeachment itu sejatinya untuk memeriksa presiden melalui jalur hukum yang tentunya akan menimbulkan konsekuensi hukum. Dengan demikian dalam teori ketatanegaraandapat ditarik pengertian bahwa walaupun siding istimewa MPR itu pada hakikatnya meminta pertanggung jawaban kepada presiden , namun secara prinsip tidak dapat disamakan dengan impeachment.

b. setelah amendemen UUD 1945

Gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa Indonesia mencapai puncak dengan mundurnya Presiden Soeharto dari tampuk kememimpinan nasional pada tanggal 20 mei 1998. Selama presiden Soeharto memegang tampuk kekuasaan pemerintahan Negara dengan akumulasi tenggang waktu lebih kurang waktu 30 tahun system pemerintahan Indonesia mengarah kepada supremasi eksekutif. Artinya kekuasaan Presiden RI telah merambah ke tiga cabang kekuasaan lain dan bahkan secara politis cabang-cabang utama kekuasaan

telah terkooptasi oleh kepentingan dan kehendak Presiden. Model supremasi eksekutif ini mengakibatkan langgam politik ketatanegaraan Indonesia justru mengarah pada pola otoritarianisme.

Didalam amendemen UUD 1945 tersebut, antara lain ditegaskan bahwa system pemerintahan presidensiil akan tetap dipertahankan dan bahkan di perkuat melalui mekanisme pemilihan presiden dan Wk. Presiden secara langsung, terdapat perubahan system pemerintahan Negara republic Indonesia yang cukup fundamental. Perubahan tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut;

- 1) system pemerintahan Negara mempergunakan system Presidensiil murni,
- 2) Presiden dan wakil presiden serta perlemen yang terdiri dari dua kamar dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum
- 3) Di bidang politik, kedudukan presiden dan wakil presiden serta perlemen sama-sama kuat, artinya antara kedua lembaga ini tidak bias saling menjatuhkan
- 4) Dikenalnya adanya lembaga peradilan konstitusi, yakni mahkamah konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan impeachment kepada presiden dan/wakil presiden, jikalau ditenggarai telah melakukan pelanggaran berat. Hal ini berarti Presiden dan/atau wakil Presiden yang dapat dijatuhkan, jikalau melakukan perbuatan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat yuridis.
- 5) Pertanggungjawaban yang dibebankan kepada presiden dan atau wakil presiden kepada perlemen harus diawali dengan adanya pertanggungjawaban hukum (yuridis). Sedangkan untuk pertanggungjawaban politik merupakan konsekuensi logis, jikalau presiden dan atau wakil presiden telah melaksanakan pertanggungjawaban hukum tersebut. Hal ini berarti telah mengubah paradigm yang selama ini mewarnai system pertanggungjawaban Presiden

dan atau wakil presiden kepada Majelis Perwakilan Rakyat. Dalam paradigma lama, pertanggungjawaban presiden dan atau wakil presiden lebih menekankan pada pertanggungjawaban politis.

Permasalahannya mampukan kondisi ini dilaksanakan, Indonesia yang dalam Undang-Undang Dasarnya tidak secara tegas menyatakan system pemerintahan tertentu yang dianut. Tetapi berdasarkan beberapa ketentuan yang ada, kecenderungan system yang dianut adalah system Pemerintahan Presidensiil.

Presiden dalam menentukan kabinet dengan system presidensil seharusnya menjadi otoritas presiden secara penuh, namun dalam kenyataannya presiden menimbang dan memperhatikan keberadaan partai-partai lain sebagai pendukungnya. Kemudian dalam pencalonan presiden juga dengan melihat kekuatan partai yang ada didalam parlemen. Kondisi ini memperlihatkan bahwa sebenarnya walaupun menganut system presidensiil pengaruh parlementar sangat nyata dalam implementasi pemerintahan di Indonesia.

Dengan system pemerintahan yang sedemikian maka mendirikan Negara hukum, membuat hukum dan menjalankan hukum tidak bisa dilepaskan dari rancangan besar mengenai bagaimana kehidupan manusia itu dibangun. Negara hukum itu dibangun untuk merancang kehidupan rakyat yang sejahtera dan bahagia. Bagaimana negara hukum Inonesia ini merancang kehidupan sekian ratus juta rakyatnya menjadi pintu masuk bagi legislasi dinegeri ini.²⁵

Dalam menerapkan kekuasaan Negara Hukum suatu negara dengan konsep system pemerintahan tertentu itu mempunyai dua tugas yakni :

1. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan;
2. Mengorganisir dan menngintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI PRESS, 2006, hal. 124.

kegiatan asosial-asosial kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan ketujuan nasional.²⁶

II. Penutup.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya, oleh karena itu negara harus diberikan kekuasaan. Disamping itu Negara harus memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan Undang-Undang, Otoritas atau kekuasaan tertinggi disebut pemerintah. Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara; suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah' pemerintah pada hakikatnya adalah kekuasaan terorganisir", oleh karena itu pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi hak untuk melaksanakan kedaulatan.

Hak dan kekuasaan menjalankan Negara Indonesia diatur dalam UUD NRI 1945. Dalam ketentuan UUD NRI 1945 memperhatikan bahwa system pemerintahan yang dianut adalah system presidensiil, namun dalam prakteknya dilapangan terdapat pengaruh konsep parlementer didalamnya. Sehingga ketika menjalankan kekuasaan dalam Negara sesuatu yang diatur juga akan dipengaruhi oleh empirical dilapangan, yang berorientasi kepada tujuan bernegara yang akan diambil. Sehingga kekuasaan dalam Negara itu dapat dijalankan dengan sebaik mungkin oleh pemegang kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : CAB, 2006.

²⁶ Miriam Budiardjo, Op. Cit, hal. 39.

- A. V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2007
- C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Kosntitusi Press, 2006
- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara, Arsitektur Konstituis Demokratik*, Bandung: Penerbit Fokusmedia, 2007.
- Kumpulan Makalah, *Hukum dan Hak Asasi Manusia Jilid I*, Bandung: PPs Unpad.
- Moh Mahfud, *Hukum dan pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1982
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Pt. Liberty, 2007
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI PRESS, 2006.

PELEMBAGAAN PARTAI POLITIK DALAM MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA YANG DEMOKRATIS

Oleh : Citra Darminto, S.IP., MM

Sistem politik menjadi salah satu hulu dari problem kelembagaan politik bangsa ini. Salah satunya adalah sistem pemerintahan presidensial yang selama ini belum menunjukkan penguatan karena dihadapkan pada sistem multipartai. Yang terjadi adalah berkurangnya kewenangan eksekutif. Legitimasi presiden terpilih yang seharusnya menjadi modal politik bagi presiden kerap lumpuh saat dihadapkan pada proses politik di tingkat elite partai. Upaya membangun koalisi politik pun tidak bisa dihindari. Namun, koalisi yang dibangun selama ini cenderung pragmatis dan lebih mengesankan transaksi politik dibandingkan pembangunan politik. Harus diakui, tidak mudah menerapkan sistem presidensial di Indonesia karena harus dihadapkan pada sistem multipartai yang ekstrem. Dua kali masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai presiden pertama yang terpilih melalui pemilihan langsung, belum cukup menguatkan agenda membangun sistem presidensial yang kuat dan berwibawa. Sejarah mencatat, pasca reformasi ekspresi politik lewat partai politik seperti menemukan jalannya. Ada 100 lebih partai politik pada Pemilu 1999. Meskipun jumlahnya terus berkurang hingga Pemilu 2014, sulit membayangkan dalam waktu singkat Indonesia akan menemukan format dua partai besar (dwi-partai) sebagai syarat ideal sistem pemerintahan presidensial.

Koalisi pragmatis Kesulitan utama terletak pada legitimasi politik yang tidak cukup kuat menopang jalannya pemerintahan. Koalisi politik justru menguat sebagai kebutuhan mendasar dan sulit dihindari. Akibatnya, pembentukan kabinet pemerintahan yang semestinya menjadi wilayah prerogatif presiden cenderung tergerus oleh intervensi politik dari partai-partai yang ”berkeringat” dalam kontestasi pemilihan presiden. Jika kita mengambil contoh dalam membandingkan komposisi menteri kabinet sejak pemerintahan Abdurrahman Wahid hingga Joko Widodo, komposisi menteri dari partai politik tercatat paling banyak di era Yudhoyono, yang notabene

hasil pemilihan langsung. Bahkan pada periode kedua, jumlah menteri berlatar belakang partai mencapai 61,8 persen. Padahal, legitimasi Yudhoyono saat terpilih dalam Pemilihan Presiden 2009 mencapai 61 persen. Kondisi ini melahirkan dualisme loyalitas para menteri dari partai, antara loyalitas kepada presiden dan loyalitas kepada pemimpin partai. Koalisi yang dibangun pun sangat rapuh dan cair karena koalisi tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau common platform sebagai faktor determinan. Karakter partai-partai dalam berkoalisi cenderung tidak disiplin dan pragmatis. Alih-alih menghasilkan soliditas koalisi, yang terjadi justru ajang kontestasi dan transaksi. Akibatnya, pemerintah tersandera politik transaksional atau barter politik yang juga menjadi basis hubungan partai mitra koalisi. Problem partai Pendewasaan partai politik adalah bagian mendasar lainnya dari problem sistem politik. Hampir tidak ada partai politik yang bisa menjadi panutan mewakili ideologi ataupun kebijakan tertentu demi kepentingan masyarakat. Sebaliknya, karakter transaksional sangat kental mewarnai praktik politik. Proses rekrutmen kader hingga seleksi untuk menjadi anggota legislatif diwarnai politik transaksional yang sempit. Peran partai cenderung hanya sebagai kendaraan yang bersifat demonstratif saat pemilihan umum. Karakter transaksional tersebut menciptakan biaya politik tinggi dan praktik korupsi masif. Partai politik juga dihadapkan pada bagaimana dirinya menjalankan fungsi sebagai institusi demokrasi. Partai selama ini dinilai sekadar melakukan mobilisasi politik. Urusan kaderisasi dan pendidikan politik cenderung diabaikan. Akibatnya, bukan hanya proses kaderisasi partai yang kemudian terhambat, tetapi yang muncul juga adalah kesulitan menemukan kader partai politik yang memiliki kualitas politik mumpuni di parlemen. Anggota parlemen dengan kualitas politik rendah akan menghasilkan deliberasi kebijakan publik yang tidak matang dan tidak mampu menyelesaikan persoalan-persoalan pelik di masyarakat. Di balik kebebasan sipil yang tinggi saat ini, dengan mengikuti risiko-risiko tuntutan publik, ternyata tuntutan demokrasi itu tidak diikuti kinerja lembaga demokrasi seperti parpol. Akibatnya, tuntutan demokrasi berubah menjadi ekspresi anti demokratik, seperti ketidakpuasan berbasis etnisitas, agama, atau kelas sosial dengan menggunakan kekerasan. Meski diakui pula, agregasi politik identitas (agama, suku, kelompok) yang tak sesuai dengan arah konstitusi negara

tetap tidak akan diakomodasi oleh sistem politik. Di sisi lain, persoalan politik identitas tak bisa dilepaskan dari tata kelola pemerintahan. Beberapa keputusan pemerintah yang pernah diambil sama sekali tidak memecahkan persoalan, tetapi justru memperumit. Pada titik ini, peran kader partai di parlemen cukup krusial, terutama dalam mengontrol kebijakan pemerintah. Namun, ajaibnya, jika menyentuh SARA, hanya segelintir partai politik yang berani menyuarkan arah penyelesaian konstitusional dalam kasus tersebut. Masyarakat politik Tidak tumbuhnya partai politik sebagai alat mengartikulasikan kepentingan politik rakyat mendorong berkembangnya lanskap baru gerakan sosial di masyarakat. Saat ini, mulai terbentuk yang disebut dengan masyarakat politik (*political society*). Jangkauan dan cakupan gerakan sosial semakin luas, terutama juga karena perkembangan teknologi komunikasi. Juga, karena masyarakat menghadapi masalah sosial-politik-ekonomi yang makin canggih. Sebagai contoh, kekuasaan politik saat ini tidak bertumpu pada kesamaan platform atau ideologi, tetapi pada jaringan patronase yang lintas partai. Koalisi politik terbentuk karena adanya perburuan rente dan proyek yang bermuara pada parlemen. Skalanya bersifat nasional, mulai dari pusat hingga level kabupaten/kota. Diskursus yang mengemuka telah bergeser dari menolak para pelanggar hak asasi manusia menjadi pemenuhan hak atas pendidikan, kesehatan, layanan publik, dan lain-lain. Secara geografis pun, penyebarannya hingga ke wilayah pelosok kepulauan. Penyebaran geografis (*geographical diffusion*) ikut mengubah karakter gerakan. Jika sebelumnya gerakan sebatas advokasi hukum oleh para advokat, kini bergeser kepada aksi langsung oleh warga, seperti boikot, menduduki lahan atau gedung, menutup jalan, akses ke perkebunan atau tambang, bahkan bandara dan fasilitas publik lainnya.

Dengan seluruh kondisi ini, beberapa hal bisa ditawarkan bagi pemerintahan baru.

Pertama, merancang sistem presidensialisme efektif dengan mendesain ulang pemilu. Pemilu dirancang ulang untuk mendorong penyederhanaan partai dengan menerapkan sistem distrik atau campuran, memperkecil besaran daerah pemilihan.

Kedua, memperbaiki sistem rekrutmen di partai politik, bukan transaksional tapi berdasar merit dan transparan.

Ketiga, institusionalisasi demokrasi melalui lembaga pendidikan. Demokrasi "diintegrasikan" menjadi bagian kehidupan sehari-hari, bukan hanya seremoni lima tahun sekali.

Referensi

- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Grasindo
- Randall, Vicky dan Svasand, Lars. 2002. *Party Institutionalization in New Democracies*. *Journal of Party Politics* ;2002;8;5 DOI: 10.1177/1354068802008001001

www.mpr.go.id

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA¹

Oleh: H. Dasril Radjab, S.H., M.H²

I. PENDAHULUAN

Sistem adalah suatu keseluruhan ,terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan , sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya ,jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu³

Terkait dengan system pemerintahan Negara Republik Indonesia sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 menurut Sri Soemantri bahwa system pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indoensia mengandung segi-segi presidential dan segi-segi parlementer atau dengan kata lain sistem pemerintahan Indoensia adalah sistem campuran⁴ Sehubungan dengan sistem campuran ini Hasan Zaini mengemukakan pendapatnya bahwa kekuasaan Negara terbagi atas beberapa kekuasaan (fungsi) Suatu kekuasaan dapat dipegang oleh lebih dari satu lembaga negara atau suatu lembaga dapat mempunyai lebih dari satu kekuasaan lembaga Negara , antara lembaga yang satu dengan yang lainnya terjalin kerja sama koordinasi dan kontrol⁵ Sistem ini tergambar dalam pasal-pasal batang tubuh UUD 1945 yang merupakan penjawantahan dari pembukaan UUD 1945 , sebagaimana yang dikemukakan oleh Padmo Wahyono sebagai berikut Penjelasan angka III yang berbunyi Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran terkandung dalam pasal-pasalnya ini berate bahwa norma hukum yang tertuang dalam pasal batang tubuh UUD 1945 ialah penciptaan atau penjawatahan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan yang memuat tafsiran-

¹ Makalah Focus Group Discussion dengan Tema Sistem Pemerintahan Negara Menurut UUD 1945

² Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi

³ Moh Kusnardi –Harmaily Ibrahim ,Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia , Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hal 171

⁴ Sri Soemantri, , Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean , Bandung Tarsito, 1976, hal 56

⁵ Hasan Zaini, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni Bandung,, 1982, hal 259

tafsiran .⁶ Sistem ini telah dilaksanakan pada masa rezim Orde Baru dengan segala kelebihan dan kekurangannya , Tapi yang pasti system masih sejalan dengan pemikiran Soepomo salah satu Arsitek system pemerintahan Negara rEpublik Indonesia , sebagaimana yang dikemukakan sebagai berikut ”Kami hendak mengingatkan lagi nasehat Paduka Tuan Soomubutyoo bahwa pembangunan Negara bersifat barang yang bernyawa . Oleh karena itu, corak dan bentuknya hendaknya disesuaikan dengan keadaan umum pada masa sekarang dan harus mempunyai keistimewaan yang sesuai dengan keadaan umum tadi, kecuali itu Paduka Tuan Soomubutyoo juga memberikan nasehat jangan sampai mengulangi kegagalan yang telah dialami oleh bangsa lain, atau paling banyak hanya mengambil contoh-contoh yang sungguh patut dipandang sebagai teladan⁷. Lebih lanjut dikemukakannya “Tiap-tiap Negara mempunyai keistimewaan sendiri-sendiri berhubungan dengan riwayat dan corak masyarakatnya. Oleh karena itu, politik pembangunan Indonesia harus disesuaikan dengan “sociale structuur” masyarakat Indonesia , yang nyata pada masa sekarang, serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman, misalnya cita-cita Negara Indonesia dalam lingkungan Asia Timur Raya⁸.

II. Sistem pemerintahan negara setelah perubahan

Memperhatikan UUD 1945 setelah dilakukan perubahan banyak yang terjadi perubahan secara prinsip , di antaranya MPR tidak lagi satu-satu lembaga Negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat , prisiden dan wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, meskipun masih diberi tugas dan wewenang apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan baik disebabkan wafat , mengundurkan diri atau diberhentikan.demikian peningkatan status utusan daerah menjadi lembaga Negara dengan nomenkatur Dewan Perwakilan Daerah , tapi dengan kewenangan lebih dari pada sebelumnya , dibukakan pintu kemungkinan sengketa kewenangan serta dibentuknya lembaga-lembaga yang bukan merupakan penjawantahan dari pembukaan UUD

⁶ Padmo Wahyono, Masalah Ketatanegaraan Indoensia Dewasa ini, Ghalia Indoensia, Jakarta, 1984, hal 132

⁷ Sekretariat Negara Republik Indonesia , Risalah sidang BPUPKI dan PPKI , Jakarta, 1995, hal 34

⁸ Ibid, hal 34

1945 dengan variasi ada Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance, dan sebagainya.

Terkait dengan perubahan UUD 1945 yang penuh emosional, telah menghilang *Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat* ini menunjukkan representasi kekuasaan rakyat berhenti pada presiden, DPR dan DPD., sehingga MPR kehilangan kewenangan, belum lagi Utusan Daerah yang berubah nama menjadi Dewan Perwakilan Daerah melalui Perubahan ketiga dari UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga perwakilan baru dalam system ketatanegaraan kita yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perubahan ini dimaksudkan agar lebih memberikan kepada daerah untuk turut serta menentukan arah kebijakan Negara dan sekaligus mengawasinya, bukan sebagai pelengkap DPR, sayang tujuan pembentukan tidak terwujud dalam Peraturan perundang-undang yang mengatur Fungsi DPD, ketika masih berstatus anggota tambahan MPR kewenangan anggota turut menentukan kebijakan nasional, baik menentukan arah pembangunan (GBHN), maupun menentukan orang yang akan melaksanakan GBHN tersebut, tapi sekarang dengan kedudukan sebagai lembaga Negara tapi tidak menentukan yes or not terhadap kebijakan nasional, bahkan dalam menentukan RPJP setara GBHN tidak diajak oleh DPR dan Presiden, sebagaimana terlihat dalam Pasal 248 UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagai berikut

(1) DPD mempunyai fungsi:

- a. pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- c. pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
- d. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

(2) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam rangka perwakilan daerah.

Untuk melaksanakan fungsi –fungsi tersebut , DPD menurut Pasal 249 UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut

(1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:

- a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Di sisi lain muncul lembaga-lembaga Negara, . Beberapa diantara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan dapat dikelompokkan sebagai berikut: 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu: a) Presiden dan Wakil Presiden; b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); e) Mahkamah Konstitusi (MK); f) Mahkamah Agung (MA); g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance lainnya, Lembaga-lembaga Independen lain yang dibentuk Lembaga-lembaga Independen lain yang dibentuk, dan Lembaga-Lembaga dan Komisi di lingkungan Eksekutif (pemerintah) lainnya seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan .⁹ Dari struktur ketatanegaraan yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie mengemukakan, corak dan struktur organisasi negara Indonesia dewasa ini mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan

⁹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta 2010, hal 152

komisi-komisi independen dibentuk struktur organisasi Negara ¹⁰ memperhatikan struktur organisasi Negara , khusus Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen dan Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance lainnya, keberadaannya yang apabila dikaitkan dengan substansi yang diatur dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis hanya memuat yang pokok-pokok /garis-garis besar saja sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan penyelenggara Negara yang lain untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan social.¹¹ Pada hal menurut Sri Soemantri yang mengutip pendapat Mr,JG Steengeek menjelaskan bahwa UUD atau konstitusi mengatur tiga materi muatan yang bersifat pokok (a) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi ,anusia dan warga negara (b) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat mendasar (c) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar ¹²

III. Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia ke depan

Berdasarkan urian di atas masih ditemukan kelemahan dan ketidaktepatan baik status MPR dan DPD dan banyak lembaga-lembaga Negara dalam organisasi Negara Republik Indonesia yang kurang jelas pengaturan dalam UUD dan Fungsi dan tugas dan wewenangannya , maka perlu di tata ulang melurus kembali sesuai dengan UUD terutama dengan pembukaan UUD 1945 yang merupakan sumber lahir lahir aturan dasar yang mengatur system pemerintahan Negara republic Indonesia

¹⁰ Ibid

¹¹ Dasril Radjab, Hukum Tata Negara Indoensia ,Op.Cit , hal 19

¹² Sri Soemantri, Prosedur dan system perubahan Konstitusi, Cet II , Alumni, Bandung ,1981, hal 4

DAFTAR PUSRAKA

- Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 baru. FH UII Press, Yogyakarta. 2003
- CF Strong , Modern Political Constitutions (terjemahan) SPA Teamwork Nuansa dan Nusamedia, cet I, Bandung, 2004
- Dasril Radjab, Hukum Tata Negara Indoensia , Edisi Revisi , Cet II ,2005, Rineka Ciota ,Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Cet ke II ,FH UII Press , Yogyakarta, 2005,
- Hasan Zaini, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni Bandung,, 1982, hal Moh Kusnardi –Harmaily Ibrahim ,Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia , Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia,Jakarta, 1983
- Padmo Wahyono, Masalah Ketatanegaraan Indoensia Dewasa ini, Ghalia Indoensia, Jakarta, 1984,
- Sekretariat Negara Republik Indonesia , Risalah sidang BPUPKI dan PPKI , Jakarta, 1991

MEMBANGUN BUDAYA KONSTITUSIONLISME DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA RI

Oleh : Elita Rahmi

Renungan

Pemerintah adalah diri kita sendiri, bukan kekuatan asing di atas kita, para pemimpin tertinggi demokrasi kita bukan Presiden dan Senator dan anggota kongres dan pejabat pemerintah, tetapi adalah pemilih negeri ini (Franklin D. Roosevelt Presiden ke 26 Ameika Serikat)

Ringkasan

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, terasa ada ketegangan antar lembaga yang semakin hari semakin mengganggu jalannya pemerintahan itu sendiri, sehingga bermunculan keinginan untuk merubah kembali UUD 1945. Dalam persoalan apakah kedaulatan rakyat akan direpresentasikan hanya oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Seperti sebelum amandemen, atau seluruh lembaga negara sebagai representasi terhadap penyelenggara kedaulatan rakyat. Lebih prinsip apakah terus menerus persoalan ini dibicarakan atau cukup oleh tim penyelidik perubahan UUD 1945, karena berbicara sistem pemerintahan RI otomatis kita menata ulang sistem pemerintahan itu sendiri dalam suatu struktur ketatanegaraan Indonesia. Membangun Karakteristik Pancasila dalam budaya konstitusional bernegara menjadi daya renung bagi kita semua ke arah mana perubahan konstitusi Indonesia akan dituju?.sistem pemerintahan sebagai bagian dari Struktur organisasi Negara tugas tim penyelidik perubahan konstitusi.

A. Pendahuluan

Grand design ketatanegaraan Indonesia terus mengalami dinamika yang kian mengembang, akibat perubahan UUD 1945 atau konstitusi Negara RI, sistem pemerintahan sebagai bagian penting dari

Grand design tata Negara dalam artian sempit, terbentuk dalam suatu proses perjalanan yang cukup panjang terkait histori terbentuknya Negara dan pemerintahan dan cita hukum negara itu sendiri. Dalam menegakkan hukum dan moral serta tujuan negara agar negara tersebut utuh sebagai negara yang berdaulat dan dalam perkembangan fungsi pemerintahan yang becirikan negara kesejahteraan dengan sikap budaya Indonesia menjadi tantangan dalam prinsip *cheks balances system*.

Sangat menyentuh perkembangan lembaga lembaga negara yang demikian mengemuka yang oleh Jimly Asshiddiqie diakuinya tidak hanya lembaga lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 tetapi juga lembaga lembaga baru yang tumbuh dan berkembang sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga-lembaga yang bersifat penunjang.

Kondisi tersebut tentu menimbulkan konsekwensi yang besar dalam ketatanegaraan Indonesia, karena dapat melemahkan sistem presidensial itu sendiri atau bahkan lebih besar dari itu pasang surut pemerintahan memperlambat proses pencapaian tujuan Negara untuk mewujudkan masyarakat sejahtera Indonesia. Ketegangan antara lembaga dan ego sektoral lembaga dan saling tumpang tindih kewenangan pasti tidak akan terhindar, di sisi lain persoalan koordinasi antara lembaga negara masih menjadi dilema panjang.

Tentu diperlukan pemikiran mendalam, bagaimana sesungguhnya *graind design* susunan kekuasaan Negara, agar dapat dibatasi, dipertanggungjawabkan dan tidak menimbulkan konflik dan sengketa antar lembaga yang cukup besar di kemudian hari, apakah menghidupkan kembali MPR menjadi renung ulang yang tak terhindarkan.

B. Permasalahan

Indonesia memerlukan desain ulang sistim pemerintahan yang lebih mewarnai budaya konstitusionalisme, yakni *cheks balances system yang mendukung keseimbangan dan pengawasan antar lembaga*

C. Pembahasan

Histori konstitusi mengalami perkembangan yang pada akhirnya tidak hanya membatasi kewenangan dan menjalankan pemerintahan serta mewujudkan jaminan hak azasi manusia tetapi jauh bergeser dengan kebutuhan dunia modern yakni memuat aturan hukum, prinsip hukum, haluan Negara dan patokan kebijakn yan mengikat penguasa.

Perkembangan sistem pemerintahan Negara adalah proses dinamika perubahan zaman itu sendiri, namun perubahan itu tentu tetap dalam grand desain perubahan yang sesuai dengan nilai-nilai dasar negara Indonesia yaitu nilai nilai Pancasila sebagai nilai yang hidup ditengah masyarakat yakni nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan dan nilai permusyawaratan , nilai tersebut harus mewarnai hubungan antar lembaga, hubungan antar jabatan dan bahkan jabatan apakah yang tepat dalam susunan kenegaraan Indonesia, seperti : adanya BP-7 di Pusat dan daerah (Badan Pembina Pendidikan Pelaksanaan pedoman penghayatan dan Pengamalan Pancasila). Pasca reformasi ditiadakan. Baru baru ini dibentuk Unit Kerja Presiden Pembinaan Idiologi Pancasila (UKPPIP)

Perkembangan model mekanisme *checks and balances* sebagai perwujudan dari konstitusionalisme, memberikan corak bahwa Indonesia memiliki sistem yang sesuai dengan nilai-nilai dasar di atas.

Untuk menyadari sistem pemerintahan negara, daya ontology, epistimologi dan aksiologi harus memunculkan gran desain yang utuh dari 3 (tiga) persoalan mendasar ketatanegaraan Indonesia

- I. Struktur umum organisasi Negara, pada umumnya terdiri dari 10 persoalan pokok
 1. Bentuk Negara (Indonesia tetap kesatuan atau mau federasi)
 2. Bentuk pemerintahan (Indonesia mau kerajaan atau republic)
 3. Sistim pemerintahan (Indonesia mau presidential, parlementer, campuran antara presidential dan parlementer, monarkhi konstitusional, atau dan lainnya)

4. Corak pemerintahan(Indonesia apakah mau kediktatoran proletar, kediktatoran facisnasional sosialis. Demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan sebagainya)
 5. Sistem pemencaran kekuasaan Negara(apakah Indonesia mau sistem desentralisasi(ini meliputi soal jumlah tingkatan daerah , dasar pembentukan daerah, cara pemberian kekuasaan kepada daerah, hubungan antara negara atau pemerintah pusat dan pemerintah daerah satu dengan lainnya .
 6. Garis Garis Besar tentang organisasi pelaksana peradilan pemerintahan, perundang-undangan
 7. Wilayah Negara(daratan, lautan dan udara)
 8. Hubungan antara rakyat dan Negara (rakyat sebagai pemilik negara atau sebagai abdi negara, hak dan kewajiban rakyat sebagai perseorangan dan sebagai golongan, cara-cara rakyat menjalankan hak dan kewajibannya, cara-cara untuk menjamin pelaksanaan hak dan kewajiban rakyat oleh negara dan sebagainya
 9. Dasar Negara: Arti Pancasila, hubungan antara Pancasila dengan segala kaidah hukum , hubungan antara Pancasila dengan berbagai paham kenegaraan di dalam masyarakat, hubungan antara Pancasila dengan cara mengatur kehidupan rakyat di bidang ketatanegaraan, di bidang ekonomi, di bidang social, dan di bidang kebudayaan
 10. Ciri-ciri lahir dari kepribadian Negara Indonesia(lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera dan symbol symbol spesifikasi negara yang membedakan Indonesia dengan negara lainnya
- II. Badan-Badan Ketatanegaraan yang mempunyai kedudukan dalam suatu organisasi negara sebagai bagian yang menentukan arah dan haluan Negara, sebagai bagian yang memimpin penyelenggaraan usaha negara, sebagai bagian yang memegang dan menjalankan kebijaksanaan umum dari negara, badanba dan tersebut MPR, DPR, presiden wakil presiden, DPA, MA, BPK. Badan-badan ini harus jelas dan tegas diselidik tentang

1. Cara pembentukannya (melalui pengangkatan, melalui pemilihan umum secara langsung, atau melalui pemilihan bertingkat)
2. Susunan masing-masing badan (jumlah anggota, jenis anggota, perimbangan kekuatan di dalamnya, pembagian tugas di dalamnya, dan sebagainya)
3. Tugas dan wewenang masing masing badan (tugas-tugas pemerintahan, perundang undangan dan peradilan)
4. Cara bekerjanya masing-masing badan
5. Perhubungan kekuasaan antara satu badan dengan badan lainnya
6. Masa jabatan dari masing-masing badan

Pasca reformasi badan badan ketatanegaraan ini semakin banyak bahkan tidak terkendali.

Tiga fungsi kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif (Baron de Montesquieu (1689-1755), konsep fungsi mutlak kekuasaan ini hampir tidak ditemui dalam era kini dan mendatang, karena hubungan antar cabang kekuasaan bersifat sederajat dan saling mengendalikan sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Munculnya bentuk lembaga yang berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*) atau otorita (*authority*), yang oleh Jimly Asshiddiqie sebagai suatu lembaga yang bersifat penunjang, bahkan lembaga-lembaga ini sering kali melaksanakan fungsi campuran yakni fungsi regulative, administrative dan bahkan fungsi penghukuman. Pasca reformasi terdapat sekitar 34 lembaga Negara (fungsi hierarki inipun terbagi pada sumber pengaturan yang menentukan kewenangan atau fungsi penunjang dalam kekuasaan Negara serta ada yang bersifat utama dan ada yang pendukung atau penunjang, dan 28 lembaga negara ini yang memiliki kewenangan konstitusional.

Menurut Logemann sistem pemerintahan terkait dengan Tata negara dalam artian sempit secara, khusus menyelidiki

1. Jabatan jabatan apakah yang terdapat dalam susunan kenegaraan tertentu
2. Siapakah yang mengadakan jabatan jabatan itu
3. bagaimanakah cara melengkapinya dengan pejabat

4. apakah tugasnya (lingkungan pekerjaaanya)
5. Apakah wewenang Hukumnya
6. Bagaimana hubungan kekuasaan satu sama lainnya
7. Dalam batas apa organisasi negara dan bagian bagiannya menjalankan tugas kewajibannya

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya ini harus tegas tergambar dalam keseimbangan dan pengawasan, dengan demikian benturan kewenangan yang sekarang kita rasakan merupakan sistim *change and balances* sistim yang belum memiliki grand desain yang prespektif untuk bangunan sistem pemerintahan Indonesia.

III. Pengaturan Kehidupan Politik Rakyat, yang harus melingkup tentang persolan, diantaranya:

1. Jenis penggolongan dan jumlah partai politik di dalam Negara dan ketentuan hukum yang mengaturnya
2. Hubungan antara kekuatan politik dengan badan badan ketatanegaraan
3. Kekuatan politik dan pemilihan umum
4. Arti dan kedudukan golongan kepentingan
5. Arti dan kedudukan dan peranan golongan penekan
6. Pencerminan pendapat (perbedaan antar pendapat yang dinyatakan dalam Pemilu dan ajaran politik dan partai politik, perbedaan antar kekuatan pendukung di dalam Pemilu dn kekuatan perwakilan di dalam badan ketatanegaran)
7. Cara kerja samanya antara kekuatan politik koalisi, oposisi, kerjasama antar dasar asas kerukunan).

Dalam membangun desain sistim pemerinahan ketiga fungsi di atas saling terkait karena status sistem dapat mengganggu jalannya sistem pemerintahan itu sendiri. Dalam UUD 1945 kita telah memiliki konsensus sebagai negara yang menganut sistim presidential, sistem ini menjadi menakutkan karena ada histori masa orde baru yang sangat kuat membangun sistem presidential, sehingga tidak diaturnya pembatasan jabatan presiden, menimbulkan pelemahan terhadap sistem presidensial tersebut, hari ini kita tetap pada sistim presidential, namun karena berkembangnya lembaga penunjang baik dari pembentukan dan

fungsinya, serta hubungan antar lembaga, artinya siim cheks and Balances sistim menjadi pertanyaan banyak orang

IV. Model-model Konstitusionalisme

Dalam mencari format konstitusionalisme Pancasila, kita perlu menelaah model-model konsitusionalisme yang berkembang di belahan dunia., diantaranya 4 (empat)model, yakni:

1. pemerintahan campuran (*Mixed Constitution*), adalah percampuran atau kombinasi dari elemen sistim pemerintahan yang berbeda misalnya kombinasi antara sistim demokrasi dan ariktokrasi. Pada Sistem pemerintahan Inggris tercermin dalam keberadaan dari *House of Lord* yang mewakili aristokrasi atau kebangsawanan dan *House of commons* yang mewakili demorasi (rakyat), dengan bentuk pemerintahan campuran, maka dalam sistem kerajaan Inggris terdapat pembatasan kekuasaan, sehingga tidak ada kekuasaan yang dominan
2. Pemerintahan berimbang, (*Balanced constitution*) adalah pembatasan kekuasaan dengan menjaga keseimbangan sebcaru kelembagaan. Contoh model keseimbangan kelembagaan dalam sistem kerajaan Inggris, antara kekuasaan raja Ratu, aristokrasi yang diwakili *House of Lords* dan demokrasi yang diwakili oleh *House of commons*, sehingga dikenal dengan istilah aristo-demockratia-monarrchia. Pemerintahan berimbang menekankan pada *supremacy of the legislatie power the foundation and rule of all acts of administration*. Itulah sebabnya sistem pemerintahan berimbang berlaku dalam sistem parlementer yang menganut supremasi parlemen. Contoh Inggris dan Eropa. Pemerintahan berimbang merupakan keberlanjutan dari pemerintahan campuran sekaligus merupakan transisi bagi lahirnya suatu teori pemisahan kekuasaan.
3. Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) adalah pembatasan kekuasaan dengan membagi kekuasaan secara tegas yakni legislative sebagai pembentuk hukum, eksekutfi sebagai pelaksana hukum dan yudisial sebagai penafsir hukum. Terkenal dengan sebutan Trias Politika

4. Pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*) merupakan perwujudan pemisahan kekuasaan sebagai upaya mencegah pemusatan kekuasaan.

V. Mekanisme kelembagaan Dalam upaya mewujudkan konstitusionalisme, antara Indonesia dan AS yang memilih *checks and balances* sistem yang hampir bersamaan, hanya di AS presiden memiliki hak veto, di AS lembaga kekuasaan kehakiman hanya MA (*supreme court*) Indonesia ada MK dan KY. Di Amerika ada *self checking* pada badan legislatif (antara senate dan house of representative, di Indonesia terdapat mekanisme self check di lingkungan kekuasaan kehakiman. di Amerika hanya di Negara bagian yang dibentuk kedudukan Komisi Yudisial (KY), sehingga tidak ada self check pada hakim agung, Hakim agung diusulkan oleh presiden dengan persetujuan senat.

Sistem pemerintahan negara RI adalah upaya sadar negara untuk mempertahankan negara RI agar tetap utuh menjaga martabat bangsa dan melindungi seluruh rakyat Indonesia dalam mewujudkan tujuan Negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 Yakni mewujudkan suatu negara yang adil dan makmur. Menjaga stabilitas kekuatan politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan, menjadi tugas mulia sistem pemerintahan yang dibangun dalam konstitusi dan disadari oleh masyarakat Indonesia. Sistem pemerintahan dalam kajian ini harus dimaknai menjalin hubungan antara supra struktur politik dan infra struktur politik dalam roadmap Indonesia harus terus ada mewarnai Negara dunia lainnya. Membenturkan Pancasila dengan kekuatan lainnya menghancurkan Indonesia. Karenanya kedudukan lembaga lembaga Negara dan hadirnya kembali GBHN serta sistem pemerintahan presidensial dan menumbuhkan semangat pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta membenahi partai politik yang terasa mengganggu sistem presidensial harus disadari oleh bangsa dan Negara. Keberagaman budaya, agama, dan lain-lain menjadikan kehebatan bagi negeri ini.

Mempersoalkan sistem pemerintahan RI, sesungguhnya kita sedang mempersoalkan desain Negara Indonesia untuk bisa bertahan di

masa mendatang, sehingga anak cucu kita masih bisa menikmati Indonesia sebagai suatu Negara yang Indah, dengan penduduk 263 juta jiwa, tersebar di 33 Provinsi 500 Kabupaten/kota dan 65.000 desa.

Sistem Pemerintahan Negara RI telah tercantum secara tegas dalam UUD 1945, sistem pemerintahan inilah yang akan menjadi gerbong apakah tujuan Negara yang tercantum dalam alinia keempat Pembukaan UUD 1945 dapat terwujud. Sejarah dan perkembangan dalam setiap tahapan pemerintahan telah mengindikasikan bahwa sistem pemerintahan presidensial menjadi suatu model sistem yang paling ideal untuk membangun Indonesia sebagai suatu bangsa yang besar, bangsa yang berdaulat dan bangsa yang berkarakter khusus, baik dari segi ekonomi, social, politik dan budaya yang sangat beragam. Menjaga konsistensi sistem pemerintahan menjadi kata kunci untuk keutuhan Indonesia. Apabila ini terabaikan maka dapat dipastikan Indonesia tinggal nama dalam sejarah dunia.

Pelajaran besar telah kita dapati dari perjalanan negara lain yang mencoba menjauhkan dari histori sistem pemerintahannya atau tidak konsisten dengan perjalanan sejarah bangsanya, maka akan menimbulkan banyak persoalan di kemudian hari. Hubungan antar kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif yang dalam kendali kepala Negara menjadi kata kunci dalam memainkan kekuasaan yang ada, demikian juga hubungan antar lembaga lembaga Negara permanen maupun adhoc, harus proporsional, dalam menjaga keutuhan Negara NKRI dan perwujudan Pancasila sebagai dasar Negara plus idiologi Negara, di mana nilai dan etika menjadi hal penting dalam memainkan pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah serta haubungan diantaranya.

Konsistensi Sistem pemerintahan adalah road map organ Negara dalam susunan Negara yang saling mempegaruhi dulu, kini dan massa mendatang. karenanya sistem pemeritahan Negara menjadi materi muatan utama dalam konsitusi. sistem pemerintahan Negara ideal adalah sistem pemerintahan yang saling terpadu, konsisten dan memberikan warna terhadap perkembangan pemerintahan itu sendiri kea rah tujuan formil dan materiil dari Negara itu sendiri.

Sistem pemerintahan Negara Indonesia tercantum dengan tegas dalam konstitusi Negara RI dalam hal ini UUD 1945. Bagaimana

suatu sus sistem pemerintahan bekerja dan salinag mempeganguhi dalam mencapai tujuan Negara Indonesia yang termuat dalam alinia apembaukaan UUD 1945. Sehingga apabila satu sub sistem tidak bekerja dengan baik maka akan terjadi kerusakan dalam sistem lainnya.

VI. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang konstitusional merupakan mengembangkan sistem checks and balances, yang sesuai dengan budaya masyarakat Indonesia yang berketuhanan, berkemanusiaan, persatuan, berkemanusiaan dan berkeadilan, dan tidak menjadikan pengawasan dan kesimbangan itu untuk melahirkan paham individualis.
- b. Kesepakatan kosnstitusional kita tentang sistem pemerintahan memang harus didesain ulang bagaimana sesungguhnya sistim checks and balances ini dalam kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, apakah lembaga-lembaga yang tumbuh dan berkembang ini menempatlan fungsi kekuasaannya atau juga terjadi campuran fungsi yang ada, apakah bicameral dalam badan legislative sebagai bikameral lemah dapat mewujudkan fungsi legilatif. Kemunculan lembaga Negara independent (independen regulatory agencies, sebagai hasil reformasi menyebabkan ketegangan antara KPK dan DPR menunjukkan hubungan checks and balances belum sepakat,
- c. Pancasila atau nilai nilai kolektivitas yakni integrasi nilai bersama, kekeluargaan menjadi budaya konstitusional yang membangun sistem checks and balances, sehingga sistim pemerintahan Indonesia tidak menimbulkan paham individualistic seperti halnya di Amerika Serikat tetapi

D. Rekomendasi

1. Kepada MPR, perlu melakukan perubahan UUD 1945
2. Kepada MPR Perlu dibentuk badan pengkaji UUD 1945

3. Kepada MPR perlu mendudukan asas Keseimbangan dan pengawasan antar lembaga perlu diformulasikan checks and balances antar kekuasaan Negara dan antar kekuasaan dalam fungsi structural dan fungsi fungsional.
4. Kepada lembaga-lembaga Negara perlu Budaya konstitusional sehingga saling menyeimbangi dan saling mengawasi dalam rangka perwujudan asas kekeluargaan yang berdasarkan ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan permusyawaratan, keadilan.

Bahan bacaan

1. Jimly Asshiddiqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi, Sinar Grafika. Jakarta 2016
2. Zainal Arifin Mochtar, Lembaga Negara Independent, Radja Grafindo Persada, Jakarta 2016.
3. Ismail Sunny, pergeseran kekuasaan eksekutif, Aksara Baru Jakarta 1977
4. Logemann, Het Staatsrecht van Indonesia het formale system, NV Uitgeverij Van Hoeve
5. Sri Soemantri, tentang lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945, Alumni, Bandung 1983
6. Rosjidi Ranggawidjaja, Hubungan Tata Kerja antara MPR, DPR dan Presiden. Jakarta Gaya Media Pratama

ANOMALI PRESIDENSIALISME DI INDONESIA DAN GAGASAN PENYEMPURNAANNYA¹

Oleh: Harry Setya Nugraha, SH., M.H

A. Anomali Presidensilisme di Indonesia

Sebelum berbicara mengenai gagasan penyempurnaan sistem presidensil di Indonesia, perlu kita pahami terlebih dahulu beberapa ciri khusus suatu negara dapat dikategorikan sebagai sebuah negara yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensil. Dalam ilmu ketatanegaraan, ada beberapa ciri-ciri khusus suatu negara dikatakan menganut sistem pemerintahan presidensil. Adapun ciri sistem presidensil tersebut adalah:²

1. Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih langsung oleh rakyat (popular elected).
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (impeachment).
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Apabila ciri tersebut kita benturkan dengan sistem pemerintahan yang sedang dijalankan oleh negara Indonesia, maka benarlah adanya bahwa negara Indonesia menggunakan sistem pemerintahan Presidensil. Hal ini secara sederhana dapat dilihat dari pertama, Presiden Indonesia berkedudukan sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan; kedua, Presiden Indonesia tidak dipilih oleh parlemen, melainkan dipilih langsung oleh rakyat; ketiga, Presiden Indonesia bukan bagian dari parlemen dan tidak dapat diberhentikan

¹ Disampaikan dalam Focus Group Discussion dengan Tema Sistem Pemerintahan Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945 kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dan Fakultas Hukum Universitas Jambi, 4 Oktober 2018

² Denny Indrayana, Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta: Kompas, 2008, hlm. 198.

oleh parlemen; serta yang keempat, Presiden Indonesia tidak dapat membubarkan parlemen.

Namun pertanyaan yang kemudian muncul adalah “apakah instrumen hukum yang ada saat ini telah mendukung pelaksanaan sistem Presidensial tersebut secara ideal?” Pertanyaan inilah yang kemudian akan penulis ulas pada pembahasan kali ini.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa kesepakatan para pendiri negara (founding fathers) untuk menjalankan pemerintahan menggunakan sistem presidensial memberikan konsekuensi bahwa eksekutif –dalam hal ini presiden- diposisikan sebagai satu institusi penyelenggara kekuasaan negara tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Ada beberapa alasan yang mendasari penggunaan sistem presidensial oleh para pendiri negara (founding fathers), antara lain:³

1. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan;
2. Memperkuat posisi dan dominasi Presiden yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945;
3. Negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuannya;
4. Adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan sistem Moh. Hatta.

Menelisik dari aspek sejarahnya, diketahui bahwa sebelum terjadinya amendemen, sistem presidensial Indonesia dijalankan dengan tidak begitu tegas. Hal ini dikarenakan Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan dipilih oleh MPR dan berkewajiban mempertanggungjawabkan hasil kerjanya kepada MPR. Sifat pertanggungjawaban kepada MPR tersebut memperlihatkan adanya unsur parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut negara Indonesia ketika itu.⁴

Namun, sejak konstitusi diamandemen (tepatnya amendemen ketiga), presidensialisme di Indonesia sudah lebih murni. Dikatakan lebih murni karena Presiden yang semula dipilih oleh MPR, kini beralih

³ Retno Saraswati, Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif, MMH, Jilid 41 No. Januari 2012, hlm. 139.

⁴ Jimly Asshiddiqie, Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan, disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012, <http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf> [diakses pada 1 Oktober 2018]

dipilih oleh rakyat dan tidak pula memiliki tanggungjawab untuk mempertanggungjawabkan hasil kerjanya kepada MPR.

Pergeseran sistem pemerintahan yang demikian itu sontak membawa perubahan yang juga begitu drastis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun disayangkan, perubahan yang penulis maksud bukan kearah suatu perbaikan, melainkan kearah otoritarianisme kekuasaan yang berujung pada dikesampingkannya nilai-nilai hukum dan kemanusiaan.

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam sistem Presidensial tanpa dibarengi dengan kontrol yang baik dari legislatif maupun yudikatif dalam kenyataannya telah menimbulkan suatu kesewenang-wenangan (*abuse of power*). Di era Soeharto contohnya. Sebagai pemegang tampuk kekuasaan tertinggi Soeharto sangat otoriter dalam memimpin. Presiden Soeharto pernah menjabat sebagai Presiden sekitar 30 tahun.⁵ Selama masa jabatannya tersebut, kekuasaan Presiden begitu besar tanpa adanya kontrol yang begittu berarti dari tampu kekuasaan yang lainnya. Sehingga UUD NRI 1945 sebelum amandemen sering disebut sebagai *executive heavy*.

Berlandaskan pada realita sebagaimana penulis sebutkan diatas, maka para penyelenggara negara ketika itu menyadari akan perlunya suatu kontrol terhadap Presiden agar tidak terjadi *abuse of power*. Selanjutnya semangat untuk mengontrol Presiden ini diwujudkan melalui amandemen UUD NRI 1945. Namun ternyata hasil amandemen tersebut memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada DPR, khususnya setelah amandemen keempat. Sehingga yang terjadi adalah pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Dengan hasil perubahan yang demikian itu, memberikan dampak tereduksinya sistem presidensial yang dianut oleh negara Indonesia.

DPR seakan menumpahkan seluruh dendam dan serapahnya karena hampir 32 tahun (1966-1998) dikekang dan berada dibawah komando eksekutif (Presiden).⁶ Secara lebih jelas, yang dimaksud *legislative heavy* dapat dilihat dari beberapa pasal- pasal dalam UUD NRI 1945

⁵ Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, hlm. 110.

⁶ <<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18016/4/Chapter%20I.pdf> > [diakses pada 1 Oktober 2018]

yang mengindikasikan kekuasaan DPR terlalu dominan. Di antaranya yaitu Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (5).

Tidak hanya itu, sangat banyak hak interpelasi yang digunakan oleh legislatif untuk mengkritisi kebijakan pemerintah.⁷ Kegiatan untuk meminta keterangan kepada Presiden yang terangkum dalam hak interpelasi DPR tersebut menurut hemat penulis mengindikasikan adanya subordinate antara DPR dengan Presiden, sehingga seolah-olah terkesan kedudukan DPR berada di atas Presiden.

Dalam konteks yang lain, UUD NRI 1945 juga memberikan kewenangan legislasi kepada Presiden sebagaimana amanat Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Hal ini tentu menjadi sebuah anomali dalam sistem pemerintahan presidensial yang bermuara pada biasanya hakekat presidensialisme di Indonesia. Untuk itu, dibutuhkan beberapa gagasan kongkrit melalui amandemen kelima UUD NRI 1945 yang salah satu ide dasarnya adalah pemurnian sistem pemerintahan presidensial.

B. Gagasan Penyempurnaan

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.⁸ Sebagai upaya pemurnian sistem presidensial tersebut, penulis mengusulkan empat usulan untuk kemudian dirumuskan menjadi pasal-pasal dalam gagasan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, di antaranya adalah: pertama, mencabut kewenangan legislasi yang dimiliki Presiden. Kewenangan legislasi yang dimaksud adalah kewenangan badan legislatif dalam membentuk dan membahas undang-undang yang

⁷ Hak interpelasi merupakan suatu hak yang dimiliki DPR untuk meminta keterangan mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Lihat Penjelasan Pasal 27A Undang-undang No. 22 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

⁸ Ni'matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2008, hlm. 207.

menjadi kewenangannya secara mutlak. Hal ini sejalan dengan ciri sistem Presidensial yang menyebutkan bahwa Presiden bukan merupakan bagian dari parlemen dan di perkuat oleh teori Trias Politica yang menyebutkan bahwa “ketiga jenis cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.⁹ Sehingga, menghilangkan fungsi legislasi dari diri Presiden merupakan pilihan yang dianggap tepat dalam rangka memperkuat sistem Presidensial di Indonesia.

Namun agar terdapat suatu mekanisme check and ballance antara Presiden dan DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi, Presiden diberikan hak veto atas rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Pembahasan lebih lanjut mengenai hak veto akan dibahas dalam pembahasan berikut ini.

Kedua, Presiden diberikan hak veto dalam pengesahan undang-undang. Gagasan ini berangkat dari kegelisahan penulis terhadap Pasal 20 ayat 5 UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”. Bunyi pasal tersebut memberikan pengertian bahwa Presiden tidak mempunyai alternatif lain selain menyetujui RUU yang diajukan oleh DPR.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu diketahui bahwa proses legislasi menurut rumusan UUD NRI 1945 dilakukan oleh dua institusi politik secara bersama, yaitu DPR dan Presiden. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.” Pada Pasal 5 ayat (1) disebutkan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Dan Pasal 20 ayat (2) menyebutkan bahwa, “Setiap Undang-Undang dibahas oleh Dewan

⁹ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008. hlm.282.

Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”¹⁰.

Dari ketiga Pasal tersebut, secara implisit dapat dimaknai bahwa baik Presiden maupun DPR pada dasarnya memiliki hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan harapan. Hak inilah yang kemudian akrab dikenal dengan sebutan hak veto dalam proses legislasi. Hal ini terlihat dari kalimat “mendapat persetujuan bersama” pada Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945.

Mengutip sebagaimana disampaikan oleh Patrialis Akbar, ketiga pasal tersebut dapat dimaknai bahwa:¹¹

1. Kekuasaan Legislasi DPR sepenuhnya tidak men-downgrade kewenangan legislasi Presiden, karena Presiden masih diberikan hak untuk mengajukan RUU dan membahas bersama suatu rancangan undang-undang.
2. Baik DPR maupun Presiden memiliki hak veto yakni dalam bentuk menolak melakukan pembahasan dan persetujuan RUU di DPR selalu diwakili oleh para pembantunya atau kementerian/lembaga yang ditunjuk. Perintah Presiden bisa juga berupa penolakan untuk membahas suatu RUU. Namun bagi DPR yang fraksinya berasal dari partai yang memerintah, tentu akan menjadi masalah tersendiri karena harus menempuh kompromi bahkan voting dalam memutuskan penolakan pembahasan bersama sebuah RUU.
3. Hak veto bukanlah suatu yang diharamkan bahkan sangat dimungkinkan dalam suatu negara demokrasi yang ditempuh melalui prosedur demokrasi itu sendiri.

Menanggapi hal tersebut, jika hak veto Presiden ditempatkan hanya kedalam proses pengesahan rancangan undang-undang, tentu hak tersebut menjadi suatu hal yang ada namun seolah-olah tidak ada. Bahasa arab menyebutnya “wujuduhu ka adamihi”. Mengapa demikian? Sebab, konsepsi “pengesahan” sebagaimana termuat di dalam Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 hanya bersifat administratif

¹⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹¹ Patrialis Akbar, Hubungan Lembaga KePresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden, Jakarta: 2013, hlm. 201.

belaka.¹² Artinya, tanpa adanya pengesahan dari Presiden pun suatu rancangan undang-undang akan tetap menjadi undang-undang setelah melewati batas waktu yang telah ditentukan.

Untuk itu, definisi hak veto dalam gagasan yang penulis ajukan haruslah dimaknai bahwa hak tersebut tidak hanya ditempatkan pada proses pengesahan yang sifatnya administrasi belaka, melainkan dibalik ketidakmauan Presiden mengesahkan suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang, terdapat akibat hukum yang mengikat bagi sipembuat undang-undang, yakni undang-undang tersebut harus dibahas kembali oleh legislatif untuk kembali mendapatkan persetujuan bersama diantara mereka.

Agar Presiden tidak semena-mena dalam menggunakan hak vetonya, hak veto tersebut dapat ditolak oleh DPR dengan persyaratan tertentu, salah satunya adalah dengan dukungan mayoritas DPR sekitar dua per tiga suara parlemen.

Sebagai contoh hak veto Presiden dalam konstruksi presidensialisme seperti Amerika Serikat, Presiden secara jelas mempunyai hak veto dalam proses pengesahan undang-undang. Presiden dapat menggunakan hak veto untuk menolak rancangan undang-undang yang telah diputuskan parlemen. Namun, parlemen juga dapat menganulir veto (override) dengan dukungan mayoritas kongres (Senat dan House Representative), sekitar dua pertiga suara di parlemen. Jika setelah voting ternyata Kongres menyatakan rancangan undang-undang tersebut harus disahkan, Presiden wajib mengesahkannya menjadi undang-undang.¹³

Beberapa gagasan lain yang masih berkenaan dengan hal ini, pertama, dalam melakukan veto, Presiden harus menyertakan alasan-alasan keberatannya secara jelas kepada DPR; dan kedua Presiden diberikan waktu selambat-lambatnya 30 hari dalam melakukan pengkajian terhadap hasil rancangan undang-undang yang dilakukan oleh DPR. Pemberian jangka waktu selama 30 hari ini dengan rasionalisasi bahwa karena Presiden harus menimbang dan menilai rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR serta harus

¹² Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT Gramedia Pusaka Utama, 2010, hlm. 295. ¹³Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Ibid*.

¹³ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Ibid*

menyerap aspirasi rakyat dalam menilai rancangan undang-undang tersebut. Melihat beban Presiden tersebut maka sangat logis sekiranya apabila Presiden diberikan waktu 30 hari, sebab tidak singkat dan tidak terlalu lama. Dengan demikian jelaslah bahwa pemberian hak veto kepada Presiden di sini untuk mempertegas pemisahan kekuasaan (separation of power) antara legislatif dengan eksekutif.

Dari beberapa usulan perubahan pada Pasal 20 UUD NRI 1945, penulis mencoba mengkonversinya ke dalam bahasa perundang-undangan sebagai berikut:

<i>Ius Constitutum:</i>	<i>Ius Constituendum:</i>
Pasal 20	Pasal 20
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)	(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)	(2) Setiap rancangan undang-undang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan mendapat pengesahan Presiden untuk menjadi undang-undang.
(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)	(3) Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat rancangan tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)	(4) Presiden sebagai kepala pemerintahan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat selambat-

	<p>lambatnya tiga puluh hari untuk menjadi undang-undang.</p>
<p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)</p>	<p>(5) Jika dalam waktu selambat-lambatnya tiga puluh hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang dan tidak dikembalikan kepada Dewan Perwakilan rakyat, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang.</p>
	<p>(6) Jika dalam waktu selambat-lambatnya tigapuluh hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang dan dikembalikan kepada Dewan Perwakilan dengan keberatannya, Perwakilan Rakyat wajib untuk membahas kembali rancangan undang-undang tersebut.</p> <p>Rakyat beserta alasan-alasan maka Dewan</p>
	<p>(7) Rancangan undang-undang yang dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dibahas selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari dan harus disetujui oleh minimal 2/3 anggota Dewan Perwakilan</p>

Rakyat untuk mendapatkan pengesahan Presiden.

Ketiga, menegaskan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan. Konstruksi politik sistem presidensial tidak mengenal pembedaan dan pemisahan antara kedudukan sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan.¹⁴ Artinya, kedudukan sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam satu jabatan Presiden. Hal ini tentu sangat berbeda dengan sistem parlementer yang membedakan dan memisahkan kedudukan sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan.

Meskipun tidak dibedakan mengenai kedudukan sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan, tugas dan wewenang Presiden sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan haruslah diatur secara tegas dalam konstitusi. Namun, UUD NRI 1945 tidak secara tegas menyebutkan kapan seorang Presiden menjalankan kewenangannya sebagai Kepala Negara dan kapan seorang Presiden menjalankan kewenangannya sebagai kepala pemerintahan. UUD NRI 1945 hasil amandemen keempat hanya menyebut Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sebagaimana termuat dalam Pasal 4 ayat 1.

Oleh karena itu, penulis mengusulkan untuk mempertegas tugas dan wewenang Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dengan menambahkan kalimat “Kepala Negara” dalam Pasal 4 ayat 1. Sehingga redaksi pasal yang diusulkan penulis dalam Pasal 4 ayat 1 adalah “Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain itu, penegasan tersebut juga memudahkan masyarakat awam dalam membaca dan memahami konstitusi.

Kemudian sebagai konsekuensi logis dari penyebutan Kepala Negara dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, maka pasal-pasal dalam konstitusi yang berhubungan dengan kedudukan Presiden dalam menjalankan kewenangannya akan dipertegas dengan penyebutan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintah. Untuk memperjelas

¹⁴ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati.*, Ibid

usulan tersebut, berikut akan disebutkan usulan penyusun terkait kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan dalam pasal- pasal UUD NRI 1945.

1. Presiden sebagai Kepala Negara.

- a. Presiden sebagai Kepala Negara memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10).
- b. Presiden sebagai Kepala Negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)).
- c. Presiden sebagai Kepala Negara dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 11 ayat (2)).
- d. Presiden sebagai Kepala Negara menyatakan keadaan bahaya yang syarat- syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12).
- e. Presiden sebagai Kepala Negara memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 ayat 1 dan 2).
- f. Presiden sebagai Kepala Negara memberi gelar, tanda jasa, dan lainlain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15).

2. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berhak mengajukan rancangan undang- undang kepada DPR, baik Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN, maupun non APBN (Pasal 5 ayat 1).
- b. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang (Pasal 5 ayat 2).

- c. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berwenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara (Pasal 17 ayat 2).
- d. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat 4).
- e. Pasal 22 ayat (1) sampai (4) sudah menegaskan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, sehingga tidak perlu penambahan kalimat “Presiden sebagai kepala pemerintahan”.

Keempat, pengangkatan duta dan konsul dapat langsung dilakukan oleh Presiden tanpa harus didahului dengan pertimbangan DPR. Namun apabila konsultasi tersebut dibutuhkan oleh Presiden, maka Presiden dapat melakukannya. Artinya, pertimbangan DPR terhadap Presiden berkenaan dengan pengangkatan duta dan konsul tidak bersifat mengikat. Adapun alasan yang mendasari usulan ini adalah karena Presiden dalam kewenangannya sebagai Kepala Negara dapat langsung mengangkat duta dan konsul. Hal ini senada dengan Albert Hasibuan yang berpendapat bahwa ketidaksempurnaan UUD NRI 1945 pascaperubahan, berdasarkan fenomena dominasi kekuasaan DPR atau legislative heavy. Salah satu bukti pada Pasal 13 ayat (3) UUD NRI 1945, yakni Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Biasanya kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, maka ketentuan adanya pertimbangan DPR menunjukkan dominasi kekuasaan DPR yang telah memasuki domain Presiden.¹⁵

Kelima, meskipun upaya pemurnian sistem pemerintahan presidensil dalam konteks ini cakupannya bukan pada tatanan UUD NRI 1945, namun menjadi perlu untuk diperhatikan bahwa upaya lain yang dapat kita lakukan guna memurnikan sistem pemerintahan presidensil adalah dengan melakukan penyederhanaan terhadap partai politik. Hal ini dikarenakan bahwa perpaduan antara sistem pemerintahan presidensil dan sistem multipartai bukanlah pasangan yang serasi untuk mengasilkan sistem presidensil yang efektif. Jika terus dipaksakan maka sistem presidensil akan menjadi lemah dan memperburuk kondisi pemerintahan. Mekanisme yang digunakan

¹⁵ Albert Hasibuan, Politik: Amandemen ke 5 UUD, dalam: <<http://www.slideshare.net/AritonagKurus/amandemen-kelima-uud-1945>> [diakses pada 1 Oktober 2018]

untuk menyederhanakan partai politik dari multi partai ekstream menuju ke multi partai sederhana atau bahkan untuk mendapatkan dua partai besar yang bersaing dalam pemilu, digunakan mekanisme ambang batas atau sering disebut dengan threshold.¹⁶

Referensi

Buku dan Jurnal

- Denny Indrayana, Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta: Kompas, 2008.
- Hanta Yuda AR, Presidensialisme Setengah Hati, Jakarta: PT Gramedia Pusaka Utama, 2010.
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- M. Yasin Al-Arif, Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945, Jurnal Ius Quia Iustum, No. 2 Vo. 22. April 2015.
- Ni'matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2008.
- Patrialis Akbar, Hubungan Lembaga KePresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden, Jakarta: 2013
- Retno Saraswati, Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif, MMH, Jilid 41 No. Januari 2012.
- Susilo Suharto, Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.

¹⁶ M. Yasin Al-Arif, Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945, Jurnal Ius Quia Iustum, No. 2 Vo. 22. April 2015. Hlm 254

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Website

Jimly Asshiddiqie, Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan, disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012, <http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf > [diakses pada 1 Oktber 2018]

<<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18016/4/Chapter%20I.pdf>> [diakses pada 1 Oktober 2018]

Albert Hasibuan, Politik: Amandemen ke 5 UUD, dalam: <<http://www.slideshare.net/AritonagKurus/amandemen-kelima-uud-1945>> [diakses pada 1 Oktober 2018]

**PEMBAHARUAN HUKUM KELEMBAGAAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh: Dr. Hartati, S.H., M.H

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan satu dari sekian lembaga negara yang hadir melalui hasil dari perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kehadiran kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setidaknya di atas dasari oleh beberapa alasan. Secara filosofis, kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diharapkan dapat membuat proses demokratisasi berjalan secara *button-up* serta diharapkan dapat membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) yang ideal antar cabang kekuasaan negara khususnya cabang kekuasaan legislatif. Sementara itu, kehadiran DPD secara politis diharapkan dapat memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta membuat daerah memperoleh akses dalam merumuskan kebijakan nasional. Namun sangat disayangkan bahwa hari ini, konstruksi hukum berkenaan dengan kelembagaan DPD belum mampu membuat DPD menjadi lembaga negara sebagaimana dicita-citakan sejak awal pembentukannya. Hal ini kemudian membuat penulis tertarik untuk membuat suatu tulisan ilmiah yang berjudul “Pembaharuan Hukum Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” dengan dua fokus permasalahan yaitu: *pertama*, mengapa perlu dilakukan pembaharuan hukum terhadap kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?; dan *kedua*, bagaimana *ius constituendum* kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Hasil tulisan ilmiah ini diantaranya: *pertama*, pembaharuan hukum terhadap kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki urgensi baik secara filosofis, historis, sosiologis maupun politis. *Kedua*, berkenaan dengan *ius constituendum* pembaharuan hukum kelembagaan DPD, penulis membayangkan bahwa kedepan DPD harus memiliki kewenangan untuk dapat ikut dalam keseluruhan proses pembahasan dan pengambilan keputusan

terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah, yaitu rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Selain itu, hal lain berkenaan dengan DPD yang perlu dilakukan pembaharuan hukum yakni mengenai keanggotaan. Kedapan, keanggotaan DPD haruslah diisi oleh orang-orang yang benar-benar merepresentasikan daerah dan terbebas dari anasir-anasir politik praktis. Tidak hanya itu, jumlah keanggotaan DPD kedepannyapun haruslah disusun berdasarkan persebaran jumlah penduduk dari masing-masing daerah provinsi yang tersebar di seluruh Indonesia.

Kata Kunci: *Pembaharuan Hukum; DPD, sistem Tata Negara*

I. Pedahuluan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan satu dari sekian lembaga negara yang hadir melalui hasil dari perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kehadiran kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setidaknya di atas dasari oleh beberapa alasan. Secara filosofis, kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diharapkan dapat membuat proses demokratisasi berjalan secara *button-up* serta diharapkan dapat membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) yang ideal antar cabang kekuasaan negara khususnya cabang kekuasaan legislatif. Sementara itu, kehadiran DPD secara politis diharapkan dapat memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta membuat daerah memperoleh akses dalam merumuskan kebijakan nasional.

Namun sangat disayangkan bahwa hari ini, konstruksi hukum berkenaan dengan kelembagaan DPD belum mampu membuat DPD menjadi lembaga negara sebagaimana dicita-citakan sejak awal pembentukannya. Mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2014 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan DPD dalam Bingkai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPD hanya diberikan kewenangan yang sangat terbatas dan terdapat kewenangan yang dirasa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk itu, diperlukan upaya untuk melakukan pembaharuan hukum terhadap kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tulisan ini mencoba melihat seberapa penting pembaharuan tersebut dilakukan dan bagaimana *ius constituendum* kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

II. Urgensi dilakukan Pembaharuan Hukum Terhadap Kelembagaan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, diperlukan lembaga perwakilan rakyat yang mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang tersebut telah secara eksplisit diatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta

menyerap dan mempeduankan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Meskipun dalam UU MD3 telah secara komprehensif diatur mengenai pengejawantahan nilai-nilai demokrasi, namun masih terdapat beberapa ketentuan dalam UU MD3 yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat serta sistem pemerintahan presidensial, sehingga dipandang perlu untuk melakukan penyempurnaan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Khusus berbicara mengenai kelembagaan DPD di dalam undang-undang tersebut, Pasal 249 ayat (1) merumuskan bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas kelembagaan DPD. Dari keseluruhan tugas dan wewenang DPD sebagaimana diatur didalam Pasal 249 ayat (1) undang-undang tersebut, terdapat satu tugas dan kewenangan yang menarik untuk disoroti yakni tugas dan kewenangan DPD dalam fungsi legislasi yang dirasa sangat terbatas.

Diatas telah dikatakan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR. Keterbatasan kewenangan ini berdampak terhadap pelaksanaan fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan. DPD tidak memiliki fungsi selayaknya suatu lembaga perwakilan, yakni fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan¹, bahwa:

- (1) DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk UU. DPD hanya dapat mengajukan RUU

¹ Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 62-66..

kepada DPR. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan UU. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 (1).

- (2) DPD hanya berwenang merancang UU tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketentuan ini baik dari gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan.

Dihubungkan dengan Pasal 22D (2), maka ketentuan ini menguatkan bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk UU (sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan masalah daerah). Dengan kata lain bahwa DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan UU atau kekuasaan legislatif lainnya. Berbeda dengan *House of Representatives* dan *Senate* di Amerika Serikat yang mempunyai *original power* tertentu.

Menyikapi hal tersebut Jimly Asshiddiqie mengemukakan pula pandangan yang senada dengan Bagir Manan, menurutnya posisi DPD dirumuskan secara sangat lemah dalam UUD 1945 pasca amandemen. DPD tidak memiliki fungsi legislatif yang sebenarnya karena tidak diberi kewenangan memutuskan apa-apa, kecuali hanya memberikan usulan, saran dan pertimbangan belaka, karena itu, DPD sebenarnya lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR daripada Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian struktur parlemen Indonesia pasca perubahan keempat tidak tepat untuk disebut sebagai parlemen dua kamar sesuai dengan prinsip “*strong bicameralism*”. Sistem yang dianut paling jauh hanya dapat disebut sebagai “*soft bicameralism*” karena kedudukan kedua kamar DPR dan DPD itu tidak sama kuat. Namun karena MPR sendiri juga tidak dapat disebut hanya sebagai “*joint session*” antara DPR dan DPD, maka bangunan parlemen Indonesia juga tidak dapat disebut sebagai “*soft bicameralism*” sekalipun.²

² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press Yogyakarta, 2004, hlm. 13.

Apabila pembentukan DPD didasari untuk memberi posisi/tempat pada perwakilan daerah, maka mestinya kewenangan harus diberikan secara konstitusional sesuai dengan konsep pembentukan lembaga tersebut. Dapat dikatakan bahwa dalam konteks UUD 1945, wewenang lengkap parlemen khususnya fungsi legislasi hanya diberikan kepada DPR sedangkan DPD hanya diberikan kedudukan sebagai 'pendamping' DPR. Keputusan akhir mengenai pembentukan UU berada ditangan DPR. DPD tidak mempunyai kekuasaan yang menentukan dalam pembentukan undang-undang, maupun pengawasan sebagaimana layaknya suatu lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedudukan dan fungsi DPD yang seperti itu menjadi pertanyaan besar mengingat umumnya kadar keterwakilan seorang anggota DPD lebih tinggi dibandingkan dengan seorang anggota DPR.³ Hal ini semakin diperparah dengan komposisi keanggotaan DPD yang penulis anggap belum representatif untuk mewakili persebaran daerah di Indonesia. Dari uraian tersebut, dapat diketengahkan bahwa pembaharuan hukum kelembagaan DPD menjadi penting untuk dilakukan dalam upaya mengembalikan hakekat DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

III. *Ius Constituendum* Kelembagaan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

UUD 1945 Pasal 22D yang merupakan aturan dasar, mengatur tentang kedudukan DPD dengan kewenangan dan objek pengaturan yang terbatas. Keterbatasan tersebut dapat dilihat dalam rumusan Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR...dan seterusnya, dengan adanya kata "dapat" berarti kewenangannya bersifat fakultatif, tidak melekat atau bukan merupakan suatu kewajiban kegiatan mengajukan rancangan undang-undang tersebut. Sedangkan DPR secara tegas diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 bahwa: Dewan Perwakilan rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi

³ Bintang R. Saragih, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Penyambung Suara Daerah Tinjauan Terhadap Eksistensi DPD Dalam UUD 1945)*, Makalah Disampaikan Pada Diskusi Ilmiah Dalam Rangka Merayakan 80 Tahun Prof. Dr.H. R. Taufik Sri Soemantri, Universitas Padjadjaran, 22 April 2006, hlm. 5.

anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan demikian dapat diartikan bahwa penggunaan kata "dapat" pada Pasal 22 D Ayat (1), disamping DPD Pemerintah/Presiden pun dapat mengajukan RUU tersebut.

Selain itu, kata "dapat mengajukan RUU kepada DPR" dan Frasa "ikut membahas RUU" yang dirumuskan pada Ayat (1) dan (2) menimbulkan beberapa kemungkinan apabila dikaitkan dengan kewenangan DPD membentuk UU secara terbatas, antara lain:

1. DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah...dan seterusnya kepada DPR kemudian dibahas bersama dengan DPR. Setelah disepakati bersama, maka selanjutnya diserahkan kepada DPR menjadi inisiatif DPR yang kemudian disampaikan kepada Presiden/ Pemerintah untuk dibahas bersama, tanpa melibatkan DPD lagi, baik pada pembicaraan Tingkat I maupun Tingkat II.
2. Dalam Ayat (2), kata "ikut membahas RUU", dapat ditafsirkan menimbulkan beberapa kemungkinan tindakan/perbuatan, antara lain:
 - a. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan substansi otonomi daerah... dan seterusnya, baik RUU berasal dari DPD sendiri, dari DPR atau dari Pemerintah pada setiap tingkatan pembahasan (Tingkat I dan Tingkat II) dalam segala bentuk panitia pembahasan RUU (Komisi, Baleg, Pansus, Panja, Timus, Timsin) RDPU dan sebagainya).
 - b. DPD ikut membahas RUU, baik RUU datang dari DPD sendiri, dari DPR, maupun dari Pemerintah yang berkaitan dengan substansi otonomi daerah dan seterusnya. Dengan DPR secara khusus pada Pra awal pembahasan Tingkat I maupun Tingkat II.
 - c. DPD ikut membahas RUU, baik RUU datang dari DPD sendiri, dari DPR, maupun dari Pemerintah yang berkaitan dengan substansi otonomi daerah dan seterusnya. Dengan DPR saja, pada awal pembahasan Tingkat I pada pembahasan RUU di rapat Tingkat Komisi/Pansus/Baleg tanpa melibatkan Presiden/Pemerintah, dan kemudian setelah itu DPD tidak diikutkan lagi pada pembahasan lanjutan antara DPR dan

Pemerintah, baik di Tingkat I (Panja/Timus/ Timsin) maupun Tingkat II.

Yang perlu dicermati adalah, *pertama*, bahwa untuk mencegah timbulnya kerancuan pemahaman, kehadiran DPD secara fisik dalam pembahasan suatu RUU dengan DPR, (termasuk kemungkinan dengan Pemerintah/Presiden) tidaklah berarti DPD secara kelembagaan penuh namun hanya diwakili oleh panitia atau komisi yang ada di DPD karena kalau terjadi rapat gabungan secara penuh (*Joint session*) antara DPD dan DPR maka akan membentuk MPR. *Kedua*, harus dipahami dengan adanya kata "dapat" dan "ikut membahas" maka kedudukan DPD mengandung norma hukum fakultatif, tidak merupakan suatu kewajiban sebagaimana halnya DPR. Dalam hal ini beberapa pandangan mengistilahkan DPR sebagai pembentuk UU utama (*Primaire wetgever*) dan DPD sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*).

Pada tataran UU yang mengatur lebih lanjut aturan dasar Pasal 22 D UUD 1945, seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa seluruh rumusan mengenai tugas dan kewenangan DPD menunjukkan bahwa DPD dirancang hanya sebagai pelengkap saja dalam pembentukan UU, bahkan sekalipun RUU nya berasal dari DPD sendiri yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Terhadap hal ini menjadi pertanyaan, bagaimana pertanggungjawaban DPD kepada konstituennya di daerah jika pembahasan RUU yang menyangkut kepentingan daerah tersebut DPD hanya dilibatkan hanya pada awal pemicaraan Tingkat I saja, sekalipun RUU tersebut berasal dari DPD. Dengan pengaturan seperti ini bagaimana sesungguhnya kedudukan dan fungsi DPD dalam pembentukan UU? Apakah masih tepat dikatakan sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*), apabila Presiden/Pemerintah dengan fungsi yang besar saja disebut dengan pembentuk UU serta (*mede wetgever*)? Hal ini sangat ironis apabila ditinjau dari sistem pemilihan anggota DPD yang jauh lebih "berat" dibandingkan dengan DPR, yang mewakili konstituennya di daerah.

Menurut I Gede Pantja Astawa,⁴ melalui fungsi legislasi, badan perwakilan rakyat akan menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat dengan mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam berbagai kebijaksanaan yang ditetapkannya. Berkenaan dengan hal tersebut, pengaturan fungsi legislasi DPD sebagaimana diuraikan di atas sesungguhnya menyalahi atau tidak sesuai dengan kondisi dan status dari Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan wakil rakyat atau lembaga perwakilan yang dituntut dapat mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Lahirnya sistem bikameral sesungguhnya didasarkan atas kehendak untuk mewujudkan mekanisme yang dapat menjaga terhadap bahaya pemusatan kekuasaan, dimana satu kamar dapat saling mengawasi kamar lainnya, dan untuk itu harus memiliki kekuasaan yang sama secara substansial.⁵

Sangat dimungkinkan bahwa lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Daerah adalah lebih lemah dibandingkan dengan lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi merupakan penyimpangan apabila terhadap fungsi legislasi yang seharusnya melekat pada lembaga perwakilan dikaburkan sedemikian rupa oleh peraturan perundang-undangan sehingga fungsi tersebut menjadi tidak ada. Hal semacam ini sangat tidak efektif, baik secara kelembagaan maupun fungsional.

Jika pembentuk UUD menghendaki sejak awal bahwa DPD memang tidak ditempatkan sebagai pembentuk undang-undang utama, hal tersebut paling tidak cukup pada lingkup kewenangan dibidang legislasi tersebut. Oleh karenanya pembatasan terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah apabila memang dikehendaki adalah didasarkan atas status dan kondisi badan ini yang merupakan lembaga perwakilan daerah, maka pembatasan hanya dilakukan terhadap lingkup kewenangannya yaitu hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu saja, sedangkan bentuk kewenangannya dibidang legislasi seharusnya sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan

⁴ I Gede Pantja Astawa. *Hak Angket*, hlm. 110

⁵ Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah*, dalam *Jurnal Hukum Jentera*, edisi III, Maret 2005, hlm. 25

Perwakilan Daerah adalah sama dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Karakter keseimbangan kewenangan yang demikian di atas, menurut pandangan penulis penting untuk menjadi perhatian dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang ada. Bukankah dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana wujud dari prinsip *welfare state* di Indonesia adalah bertujuan untuk:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam rangka mewujudkan tujuan pembentukan perundang-undangan nasional tersebut di atas, maka tepat kiranya diperlukan adanya keseimbangan kewenangan dibidang legislasi (khusus yang berkaitan dengan kepentingan daerah) antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Berangkat dari pemahaman terhadap kedaulatan rakyat (demokrasi, sistem perwakilan serta fungsi yang melekat padanya, maka sebagai negara yang menganut dan mengakui esensi demokrasi harus disertai oleh upaya meningkatkan intitusionalisasi, yaitu menempatkan fungsi lembaga perwakilan pada konsep yang tepat. Karena pada lembaga ini akan melekat fungsi-fungsi yang sangat strategis, terutama fungsi legislasi (pembentukan undang-undang. Kewenangan membentuk undang-undang oleh legisatif merupakan salah satu fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan negara, karena dalam kewenangan itulah secara nyata kedaulatan yang diakui dalam negara dilaksanakan. Kenyataan ini merupakan konsekuensi logis, karena dengan suatu rumusan undang-undang setiap orang maupun setiap lembaga dalam suatu negara dapat terikat olehnya, dan wajib tunduk kepada ketentuan-ketentuan yang dirumuskan di dalamnya. Pembentukan undang-undang yang baik dapat terlaksana apabila kewenangan pembentukan undang-undang tersebut dilakukan

oleh lembaga yang mempunyai suatu legitimasi yang kuat dalam negara, dan harus didukung oleh kemampuan yang memadai dari anggota lembaga tersebut.

Lebih lanjut berkenaan dengan hal tersebut, penulis kemudian membayangkan bahwa kedepan DPD perlu dilakukan rekonstruksi terhadap kewenangan DPD sebagai representasi daerah. Rekomendasi rekonstruksi kewenangan DPD perlu diimplementasikan melalui perubahan terhadap Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945. Rekomendasi perubahan yang penulis tawarkan sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah memiliki **kekuasaan membentuk undang-undang** yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- (2) Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas dan memberikan persetujuan** terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- (3) Dewan Perwakilan Daerah **wajib** melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti;

Berkenaan dengan ketiga rumusan perubahan sebagaimana penulis sebutkan diatas, perlu disampaikan beberapa maksud dari perubahan tersebut. *Pertama*, maksud frasa memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dalam Pasal 22D ayat (1) memiliki makna bahwa DPD mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembentukan undang-undang seperti hanya DPR. Hanya yang menjadi pembeda adalah bahwa hak inisiatif mandiri dalam pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh DPD terbatas pada hal-hal sebagaimana disebutkan didalam UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, frasa ikut membahas dan memberikan persetujuan dalam Pasal 22D ayat (2) menegaskan bahwa DPD dapat mengambil sikap untuk menyetujui atau tidak menyetujui RUU yang berkaitan dengan kedaerahan yang sebelumnya diajukan oleh DPD atau Presiden. RUU yang berkaitan dengan kedaerahan tentu mengandung makna segala RUU yang telah ditentukan menjadi kewenangan DPD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga, frasa wajib dalam Pasal 22D ayat (3) memiliki makna imperatif. Hal ini agar kedepan DPD dapat secara proaktif melakukan pengawasan terhadap segala persoalan yang berkaitan dengan kedaerahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Rekonstruksi terhadap kewenangan DPD menjadi penting sebab telah dikatakan secara tegas di dalam konstitusi bahwa kedudukan konstitusional DPD secara kelembagaan maupun keanggotaan merupakan wakil daerah yang hanya akan secara murni menyorakan kepentingan-kepentingan daerahnya. DPD sebagai representasi rakyat dapat secara leluasa membawa aspirasi daerah. Hal ini karena bagaimanapun DPD memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari suatu wilayah yang dapat berkontribusi untuk kemajuan demokrasi di Indonesia. Legitimasi yang kuat inilah yang kemudian harus dibarengi dengan legitimasi kewenangan yang cukup kuat, agar aspirasi daerah yang telah tertampung tidak terhambat untuk dipenuhi. Legitimasi keterpilihan dan legitimasi kewenangan harus seimbang semata-mata adalah dalam rangka

melaksanakan amanat rakyat sebagai mandat politik yang diberikan setiap lima tahun sekali.⁶

Selain mengenai kewenangan, hal lain yang juga dipandang penting mengenai kelembagaan DPD yakni persoalan keanggotaan. Berkenaan dengan hal tersebut, kedepan penulis membayangkan bahwa perlu dilakukan penyempurnaan terhadap jumlah keterwakilan anggota DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Sebagaimana penulis katakan diatas bahwa selain sebagai upaya untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara juga ditujukan sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.⁷ Sebagai upaya penyempurnaan sistem Utusan Daerah khususnya di MPR, DPD dikonstruksi dengan susunan keanggotaan yang terdiri dari perwakilan masing-masing daerah Provinsi yang ada di Indonesia. Disebutkan di dalam Pasal 22 C ayat (2) bahwa “Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR”. Oleh karena keanggotaan DPD telah secara tegas dinyatakan di dalam UUD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, praktis masing-masing daerah Provinsi hanya memiliki jatah untuk mengirimkan anggotanya sebanyak 4 (empat) orang.⁸ Keempat orang tersebut adalah orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum⁹ dan secara otomatis juga akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR.

Terlepas dari apa yang menjadi alasan seluruh fraksi MPR mengkonstruksi kelembagaan DPD dengan susunan keanggotaan yang demikian itu, penulis menilai bahwa keanggotaan DPD saat ini belumlah dapat dikatakan representatif untuk mewakili kepentingan daerah di dalam forum MPR. Terlebih jika dibenturkan dengan

⁶ Allan F.G Wardhana, *Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah bagi Kemajuan Daerah*, dalam *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 115.

⁷ Bagir Manan, *DPR, DPD dan ...Op.Cit.* Hlm 72

⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

⁹ Lihat Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

semangat *faunding fathers* dalam memposisikan utusan daerah ke dalam keanggotaan MPR ketika itu.

Jika kita konsisten akan menjadikan MPR kembali sebagai “rumah rakyat” yang keanggotaannya merupakan “penjelmaan seluruh rakyat”, ke depan perlu dipertimbangkan agar komposisi anggota DPD tidak lagi ditentukan pada angka maksimal sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 yang pada akhirnya menghasilkan keanggotaan DPD sebanyak 4 orang untuk setiap provinsinya, melainkan anggotanya disesuaikan dengan persebaran jumlah kabupaten/kota yang ada di suatu provinsi tertentu. Dengan begitu, penulis melihat bahwa keanggotaan MPR akan dapat benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

IV. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan diatas dapat disimpulkan *pertama*, pembaharuan hukum terhadap kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting untuk dilakukan dalam upaya mengembalikan hakekat DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. *Kedua*, berkenaan dengan ius constituendum pembaharuan hukum kelembagaan DPD, penulis membayangkan bahwa kedepan DPD harus memiliki kewenangan untuk dapat ikut dalam keseluruhan proses pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah, yaitu rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Selain itu, hal lain berkenaan dengan DPD yang perlu dilakukan pembaharuan hukum yakni mengenai keanggotaan. Kedapan, keanggotaan DPD haruslah diisi oleh orang-orang yang benar-benar merepresentasikan daerah dan terbebas dari anasir-anasir politik praktis. Tidak hanya itu, jumlah keanggotaan DPD kedepannyapun haruslah disusun berdasarkan persebaran jumlah penduduk dari masing-masing daerah provinsi yang tersebar di seluruh Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Allan F.G Wardhana, Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah bagi Kemajuan Daerah, dalam Gagasan Negara Hukum yang Demokratis, FH UII Press, Yogyakarta, 2016.
- Bagir Manan, DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bintan R. Saragih, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Penyambung Suara Daerah Tinjauan Terhadap Eksistensi DPD Dalam UUD 1945), Makalah Disampaikan Pada Diskusi Ilmiah Dalam Rangka Merayakan 80 Tahun Prof. Dr.H. R. Taufik Sri Soemantri, Universitas Padjadjaran, 22 April 2006.
- Frank Feulner, Memperkuat Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah, dalam Jurnal Hukum Jentera, edisi III, Maret 2005.
- I Gede Pantja Astawa. Hak Angket.
- Jimly Assihiddiqie, Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, FH UII Press Yogyakarta, 2004.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945¹

Oleh: Dr. Husin Ilyas, SH., MH.

I. PENDAHULUAN

Jati diri suatu bangsa bukan saja dapat kita lihat dari bagaimana karakter pokok para warga bangsanya, tetapi juga dari pilihan ideologi dan sistem pemerintahan yang dipilih oleh bangsa tersebut. Sistem pemerintahan menjadi salah satu faktor penentu keberlangsungan kehidupan berbangsa bernegara. Pemerintahan akan berjalan efektif dan normal mana kala sistem yang dipilih dan digunakan sesuai dengan karakter kondisi sosial politik negara. Jika sistem pemerintahan yang digunakan tidak sesuai maka dipastikan akan menimbulkan kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya para pelaksana tugas pemerintahan semakin kerepotan dan kesusahan dalam menjalankan fungsinya.

Sistem Pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara satu sama lainnya. Menurut Sri Soemantri² Sistem Pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif. Ismail Suny³ mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berdasarkan dua pendapat tersebut dapat kita artikan bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga Negara atau tiga poros kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan sistem ini berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

¹ Disampaikan dalam *Focus Group Discussion* "Sistem pemerintahan Negara" Kerja Sama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Jambi, Kamis, 4 Oktober 2018, Swis-Bellhotel Jambi.

² Sri Soematri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito Bandung, 1976, hal. 37

³ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, cet vi, 1987, hal.9-10.

Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan ke dalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan parlementer, di luar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensial, ada juga menyebut sistem referendum. Dimana sistem referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif yang disebut badan pekerja legislatif. Dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan didalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif dilakukan secara langsung melalui referendum. Sedang menurut Jimly Asshiddiqie⁴, terdapat empat model sistem pemerintahan yaitu model Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Swiis. Amerika Serikat mewakili sistem presidensial, Inggris sistem parlementer, Perancis mewakili sistem campuran, sedangkan Swiis mewakili sistem yang lain, yakni sistem kolegiat, dimana Presidennya merupakan suatu dewan eksekutif yang terdiri dari 7 anggota. Satu orang anggota berfungsi sebagai Presiden untuk waktu 1 tahun, bergantian dengan anggota dewan eksekutif yang lain.

Secara konstitusional Indonesia telah menegaskan melalui ciri-cirinya, bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, akan tetapi sistem presidensial ini diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari karena Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan tingkat pluralitas sosial yang kompleks. Secara teoretis, presidensialisme menjadi masalah kalau berkombinasi dengan sistem multipartai. Ketidakstabilan pemerintahan dalam sistem presidensial diyakini semakin kentara bila dipadukan dengan sistem multipartai. Pengalaman di beberapa negara yang mampu membentuk pemerintahan yang stabil karena memadukan sistem presidensial dengan sistem dwi partai, bukan multipartai, contohnya Amerika Serikat. Terkait dengan realitas yang demikian, ada beberapa hal yang perlu pembahasan lebih lanjut antara lain :

1. Bagaimana penerapan sistem pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. hal. 45

2. Bagaimana desain sistem pemerintahan yang efektif di Indonesia dalam perspektif Hukum Tata Negara?

II. PEMBAHASAN

1. Penerapan Sistem Pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Konstitusi kita telah menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial (Pasal 4 UUD 1945). Apalagi sejak konstitusi diamandemen, presidensialisme Indonesia sudah lebih murni, ditandai dengan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Namun perlu kita pahami bersama bahwa para pendiri bangsa (*Founding Fathers*) memilih sistem presidensial tentu dengan berbagai pertimbangan untuk kepentingan bangsa Indonesia. Ada beberapa alasan menggunakan sistem Presidensial oleh para pendiri bangsa (*Founding Fathers*), antara lain :

- a. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan;
- b. Memperkuat posisi dan dominasi presiden yang ditegaskan dalam UUD 1945;
- c. Negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan pengalaman;
- d. Adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan sistem Moh. Hatta.

Indonesia pada awal kemerdekaan menganut sistem presidensial, namun dalam perjalannya tidak konsisten menganut sistem tersebut, tetapi pada akhir tahun 1945 telah bergeser pada sistem parlementer, terlebih dengan berlakunya konstitusi RIS dan UUDS, baru setelah dekrit presiden mulai kembali pada presidensial. Saat setelah reformasi kita mendapatkan penegasan itu dalam kesepakatan dasar MPR tentang arah perubahan UUD 1945 untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, namun tidak ada penegasan secara resmi dalam konstitusi, akan tetapi ciri-ciri sistem presidensial dapat kita temukan dalam UUD 1945 pasca perubahan, antara lain :

- a. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Ps. 1 Ayat 2);

- b. Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Ps.4 Ayat 1);
- c. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat (Ps.6A Ayat 1);
- d. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun (Ps.7); Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, 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, dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR (ps. 7A dan 7B);
- e. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Ps. 7c);
- f. Kedudukan Presiden sebagai kepala negara (Ps. 10-16);
- g. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Ps. 17);
- h. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Ps. 20 Ayat.1)

Jika kita melihat ciri-ciri sistem presidensial yang ada dalam UUD 1945, maka dapat dikatakan sistem presidensial saat ini sudah mengalami purifikasi (pemurnian) terutama dengan adanya ketentuan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung; pemakzulan presiden dan wakil presiden melalui lembaga peradilan; penegasan ketentuan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR; dan penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Terkait dengan masalah lembaga pembentuk undang-undang, DPR bukanlah satu-satunya lembaga yang melakukan pembahasan suatu rancangan undang-undang, akan tetapi masih ada lembaga lain yaitu Presiden. Bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas bersama-sama oleh DPR dan Presiden, dengan demikian adanya persetujuan bersama memberikan otoritas ganda dalam pembentukan undang-undang. Pola pembahasan demikian menurut Ismail Suny, Moh.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sebagai model legislasi yang dipraktikkan dalam sistem pemerintahan parlementer.⁵

Jika diletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial, maka pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial pasca reformasi belum dapat dikatakan sebagai penerapan sistem pemerintahan presidensial secara murni, terutama karena masih adanya karakteristik parlementer dalam proses legislasi. Meskipun adanya karakteristik parlementer dalam proses legislasi, namun hal tersebut tidak menjadi masalah karena kondisinya masih memungkinkan demikian, dan juga dilihat dalam konteks ketatanegaraan hal semacam ini sah-sah saja, asalkan penggabungan sistem pemerintahan tetap dapat menghadirkan pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan demokratis.

2. Sistem Pemerintahan yang Efektif di Indonesia dalam Perspektif Hukum Tata Negara

Berangkat dari realitas presidensialisme yang diterapkan di Indonesia sebagaimana tersebut di atas, maka multipartai ekstrem (jumlah partai sangat banyak) perlu segera di dorong menjadi multipartai sederhana, terutama jumlah partai di parlemen. Multipartai sederhana ini selanjutnya perlu direkayasa secara institusional menjadi sistem multipartai sederhana. Ada tiga desain institusi politik⁶ yang perlu dirancang dan di tata kembali. Pertama, desain pemilu, pemilu perlu dirancang untuk mendorong

penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen sekaligus mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Dengan meroformasi sistem pemilu, penyederhanaan jumlah partai politik dapat ditempuh melalui beberapa agenda rekayasa institusional (*institutional engineering*), antara lain: menerapkan sistem pemilu distrik (plurality/majority system) atau sistem campuran (*mixed member proportional*), memperkecil besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), menerapkan ambang batas kursi di parlemen (*parliamentary threshold*) secara konsisten, dan menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hal.6.

⁶ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta, Gramedia, 2010, Hal.272 -273.

Kedua, desain institusi parlemen, rancangan kelembagaan parlemen diarahkan untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen, seperti pengurangan jumlah fraksi dan efektivitas koalisi agar proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam kerangka checks and balances yang proporsional untuk menghindari terlalu kuatnya lembaga legislatif. Berkaitan dengan hal itu, agenda rekayasa institusional yang perlu dirancang, antara lain : penyederhanaan jumlah fraksi di parlemen melalui pengetatan persyaratan ambang batas pembentukan fraksi, regulasi koalisi parlemen diarahkan ke dua blok politik (pendukung dan oposisi), dan penguatan kelembagaan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mengimbangi DPR agar fungsi *checks and balances* tidak hanya terjadi antara presiden dan DPR, tetapi juga antara DPR dan DPD.

Ketiga, desain institusi kepresidenan, desain institusi kepresidenan juga diarahkan untuk memperkuat posisi politik presiden di hadapan parlemen, agar kekuasaan parlemen tidak di atas presiden, tetapi juga menghindari terlalu kuatnya posisi presiden. Selain itu juga diarahkan kabinet solid dan pemerintahan dapat berjalan efektif. Karena itu, ada beberapa agenda rekayasa institusional, antara lain : penataan ulang sistem legislasi, presiden tidak memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang tetapi diberikan hak veto, kejelasan kewenangan wakil presiden dan relasi antara presiden dan wakil presiden, dan aturan larangan rangkap jabatan bagi anggota kabinet.

Berdasarkan pendapat di atas, upaya tersebut semakin menjadi sempurna jika didukung oleh personalitas dan karakter kepemimpinan presiden yang kuat dan tegas, sehingga tidak mudah untuk diintervensi dalam pembentukan kabinetnya. Selain itu, satu hal penting bagi sistem presidensial untuk bisa bertahan adalah prestasinya di mata rakyat dan kemampuannya untuk menjaga stabilitas politik. Kalau sistem ini menunjukkan prestasi bagus maka masyarakat akan mendukung sistem Presidensial ini dan menerimanya sebagai satu-satunya mekanisme politik.

III. KESIMPULAN

1. Penerapan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia pasca-reformasi menunjukkan adanya purifikasi dalam penerapannya walaupun masih adanya karakteristik parlementer dalam proses legislasi.
2. Desain sistem pemerintahan presidensial yang efektif adalah dengan mengadakan beberapa agenda perubahan antara lain : Desain pemilu, Desain institusi parlemen, dan Desain institusi kepresidenan.

DAFTAR PUSTAKA

- Hanta Yuda A2010. *Presidensialisme Setengah Hati*. Jakarta. Gramedia
- Ismail Sunny, 1987. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Aksara Baru. Jakarta, cet vi
- Jimly Assihiddiqie, 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Saldi Isra, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Sri Soematri, 1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*. Tarsito Bandung

GAGASAN BENTUK KEDAULATAN RAKYAT DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NRI

Oleh: H. Irwandi, S.H., M.H

Mengutip pendapat ketua MPR Zulkifli Hasan[1] , Usul menghidupkan kembali haluan negara ini jangan dikaitkan dengan sistem presidensil atau parlementer, karena ada kekhawatiran sebagian pihak, Indonesia akan kembali ke sistem parlementer, karena "Usulan ini fokusnya hanya bagaimana Indonesia memiliki visi haluan negara, sedangkan Presiden tetap dipilih langsung oleh rakyat. Menurut Zulkifli, Haluan negara yang dibutuhkan, kata dia, adalah haluan negara yang komprehensif mengenai bagaimana menghadapi 100 tahun Indonesia mendatang. "Haluan negara yang tidak hanya kebijakan ekonomi, juga kebijakan politik, sosial budaya, keamanan, dan wawasan kebangsaan," tutup Zulkifli.

Lebih lanjut gagasan ini mendapat tanggapan luas dari berbagai elemen masyarakat, baik dari akademisi maupun dari sejumlah tokoh, politik agama dan pemuda pada prinsipnya setuju perlu adanya GBHN, namun yang jadi persoalan apakah haluan negara itu harus di atur dalam konstitusi ? Tap MPR ?, atau cukup di atur dengan undang-undang?

Untuk menjawab permasalahan di atas maka pada kesempatan ini penulis mengutip beberapa pandangan atau pendapat ahli Tata Negara dan tokoh masyarakat antara lain dikemukakan oleh Guru besar hukum tata negara Universitas Andalas Saldi Isra[2] masih ragu dengan pernyataan Zulkifli. Karena , masih ada potensi MPR akan kembali menjadi lembaga tertinggi negara melalui amandemen nanti. "Konsekuensinya banyak, seperti MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara,".

Kembalinya MPR menjadi lembaga tertinggi negara itu muncul saat Presiden wajib menjalankan GBHN atau haluan negara sesuai dengan UUD baru hasil amandemen. Kewajiban tersebut kemudian dipertanggungjawabkan di hadapan MPR."Kalau MPR punya kewenangan untuk membentuk GBHN dan dijalankan oleh lembaga lain, itu artinya yang menjalankan bertanggungjawab kepada MPR. Ini

menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi," jelasnya. **Lebih lanjut menurut Mahfud MD dalam** membahas topik "Relevankah GBHN Pasca Reformasi", pada Kamis (3/3) 2016 di Gedung Nusantara I DPR-RI. mengemukakan, konstitusi Indonesia tidak menganut paham linear, sehingga pembangunan harus direncanakan melalui satu haluan negara. Ia menegaskan bahwa nama produk hukum untuk haluan negara Indonesia selama ini tidaklah tetap dan selalu berubah-ubah.

"Pada Zaman pemerintahan Presiden Soekarno garis-garis besar daripada haluan negara diberi nama Pembangunan Semesta Berencana. Ini berarti bahwa pada mulanya nama haluan negara itu bukanlah GBHN. GBHN hanyalah pilihan penamaan di pemerintah Orde Baru. Pada Era reformasi dinamakan SPPN," jelas Mahfud MD.

Jadi menurutnya, sejak 1960 sampai sekarang Indonesia sebenarnya sudah mempunyai perangkat hukum untuk haluan negara meskipun nama resminya selalu berubah. Oleh sebab itu, tidak perlu lagi pemberlakuan GBHN, atau kalau nama itu dianggap memiliki nilai historis yang perlu dipertahankan, dapat dengan mengubah nama UU SPPN menjadi UU tentang GBHN. Jika muncul keinginan kuat kembali pada GBHN dengan baju TAP MPR, menurut Mahfud MD diperlukan lagi mengubah konstitusi.

Sedangkan Ryaas Rasyid [3] menilai, adalah tidak mungkin sebuah negara berjalan dengan baik, jika tidak memiliki arah pembangunan berkebangsaan. Pasalnya, lanjut Ryaas, saat ini semua lembaga negara memiliki posisi yang sama dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagai pemantau jalannya regulasi .

Gagasan untuk menghidupkan kembali garis-garis besar haluan negara semakin menguat akhir-akhir ini. Penulis melihat ada beberapa alasanantara lain; Indonesia dirasakan tidak lagi memiliki haluan bernegara di bidang pembangunan dan pemerintahan yang terarah dan berkesinambungan. Terminologi terhadap haluan negara ini masih bervariasi. Ada yang menyebutnya secara umum atau menamakan secara khusus, misalnya Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PSBN) era Soekarno ataupun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) era Soeharto. Penyusunan terhadap haluan negara ini direncanakan akan dimandatkan kepada MPR. Masalahnya, pasca perubahan UUD 1945, MPR tak lagi memiliki kewenangan untuk

menetapkan garis-garis besar haluan negara. Untuk mewujudkan itu, UUD 1945 harus diubah dengan menambahkan kembali kewenangan tersebut.

Dalam perspektif hukum tata negara, penyusunan GBHN atau istilah lain sejenisnya akan memiliki implikasi turunan yang tidak sedikit. Apalagi jika hasilnya dituangkan ke dalam Ketetapan MPR. Hadirnya GBHN justru dikhawatirkan tidak sejalan dengan tujuan mendasar dari perubahan UUD 1945 di era reformasi, yaitu penguatan sistem pemerintahan presidensiil dan penegasan pemisahan kekuasaan negara.

Banyak yang beranggapan bahwa GBHN dapat disusun kembali melalui langkah sederhana dengan cukup mengembalikan satu frasa kewenangan MPR di dalam Pasal 3 UUD 1945. Perubahan satu Pasal tersebut diyakini tidak akan menjadi kotak pandora bagi perubahan di dalam pasal-pasal UUD 1945 lainnya. Padahal, penambahan kewenangan ini dapat mengubah kembali struktur dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pertama, para pengusung wacana GBHN berpandangan bahwa haluan negara tidak saja akan mengatur haluan pembangunan dan pemerintahan saja, namun juga akan mengatur tentang pola hubungan yang mengikat lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan kata lain, MPR akan terlibat mengatur pola-pola hubungan antara lembaga negara, termasuk Presiden di ranah eksekutif, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi di ranah yudikatif, serta hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengaturan ini secara tidak langsung akan menempatkan MPR seakan-akan menjelma kembali sebagai lembaga tertinggi negara. Padahal dalam teori konstitusi, pola-pola hubungan antar lembaga negara sebagai perwujudan pemisahan kekuasaan negara merupakan aturan pokok yang seharusnya menjadi bagian dari undang-undang dasar (Phillips, Jackson, dan Leopold, 2001). Kalaupun ada aturan dan pola yang lebih rinci, ketentuan tersebut lazimnya dituangkan dalam tingkatan undang-undang atau berdasar konvensi ketatanegaraan.

Kedua, GBHN direncananya juga akan memuat haluan negara terkait pembangunan dan pemerintahan yang harus dijalankan oleh

presiden terpilih. Artinya, ada kebijakan-kebijakan yang harus dipenuhi oleh presiden terhadap haluan negara yang dibuat MPR terkait arah dan target pembangunannya. Hal ini menjadi tidak berkesesuaian dengan sistem presidensial yang ingin kita perkuat. Sebab, saat ini presiden dan wakil presiden telah dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh lembaga perwakilan sebagai mandataris MPR. Artinya, presiden yang memperoleh amanat langsung dari rakyat seyogianya menjalankan program-program yang ditawarkan dan mempertanggungjawabkannya langsung kepada rakyat, bukan kepada lembaga perwakilan.

Ketiga, penyusunan GBHN rencananya akan dituangkan dalam bentuk ketetapan MPR. Pertanyaannya, sejauh mana ketetapan MPR tersebut dapat mengikat dan mengatur lembaga-lembaga negara lainnya? Padahal, ketetapan MPR sejatinya tidak lagi bersifat mengatur keluar (*regeling*). Apakah MPR dapat meminta pertanggungjawaban atau memberi sanksi kepada lembaga negara ataupun presiden yang mungkin bermuara pada proses pemakzulan? Apabila iya, jelas konsep ini akan mengaburkan prinsip-prinsip sistem presidensial yang sedang kita bangun, bahkan cenderung bergerak ke arah sistem parlementer (Verney, 1992; Linz, 2001). Kalau jawabannya tidak, artinya tak ada perbedaan prinsipil mengenai daya mengikat antara Ketetapan MPR ini dengan undang-undang.

Di samping implikasi ketatanegaraan, hal lain yang perlu ditelaah adalah permasalahan dari pandangan terhadap pembangunan Indonesia yang tidak terarah dan berkesinambungan. Sebab, saat ini telah ada UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang dibuat di era Presiden Megawati. Selanjutnya, UU SPPN ini dijabarkan lebih lanjut di era Presiden SBY ke dalam UU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) untuk jangka waktu selama 20 tahun (2005-2025). RPJP ini kemudian telah dibagi menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang memuat visi, misi, dan program pembangunan dari Presiden terpilih. Begitu pula dengan RPJP dan RPJM Daerah, harus pula merujuk pada RPJP Nasional.

Dengan demikian, apakah wacana GBHN ini lebih pada soal substansi atau jenis produknya? Jangan-jangan, masalahnya lebih terletak pada kurangnya legitimasi karena dianggap tidak berwibawa.

Padahal, penyusunan UU SPPN dan UU RPJP Nasional juga telah melibatkan DPR dan presiden. Naskahnya pun dibuat oleh para ahli dan akademisi terkait. Kalaupun isi SPPN dan RPJP ini dianggap bermasalah, maka masih dapat dilakukan revisi dan penyempurnaan melalui *legislative review* dengan tetap memberikan ruang pada partisipasi publik.

Penyebab lainnya, bisa jadi karena kurangnya sosialisasi, khususnya di kalangan para pejabat negara, baik di pusat maupun di daerah. Jangankan pernah membaca isinya, mendengarnya pun hanya sesekali saja. Berbeda dengan masa orde baru, murid-murid sekolah dasar pun sampai diwajibkan menghafal materi GBHN dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Menjadi wajar jika romantika terhadap GBHN tetap hidup hingga saat ini.

Kehadiran GBHN yang dijalankan secara konsisten hanya akan terwujud di dalam kondisi politik yang ideal. Sebaliknya, realitas perilaku dan konflik para elit politik seperti saat ini menjadikan pelaksanaan dan pengawasan kebijakan menjadi tidak optimal. Singkatnya, penyusunan GBHN oleh MPR hanya akan kompatibel dengan sistem ketatanegaraan kita sebelum amendemen UUD 1945. Apabila dipaksakan, justru berpotensi memunculkan persoalan ketatanegaraan yang baru saat ini, haluan pokok Negara Indonesia dapat merujuk pada Pancasila, tujuan bernegara, dan prinsip-prinsip pokok yang telah tertuang di dalam Pembukaan serta batang tubuh UUD 1945. Kalaupun perlu diperjelas, maka **produk undang-undang** dapat menjadi wadah yang lebih tepat untuk merumuskan dan menafsirkannya. GBHN

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945: 21 Tahun Reformasi di Indonesia dan Supremasi Hukum Yang Terganjil¹

Oleh: Johni Najwan²

ABSTRAK

Sebagai suatu negara modern, Konstitusi Indonesia dengan tegas telah menentukan, bahwa salah satu ciri dari sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Berdasarkan ketentuan Konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan untuk sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktek penyelenggaraan negara. Artinya, dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, dan bukan sebaliknya hukum yang dikendalikan oleh kekuasaan. Dalam realitasnya sering terjadi, bahwa: kekuasaan dan hukum tidak berada pada dua sisi yang seimbang, di mana kekuasaan menguat sementara hukum *tersubordinasi*. Padahal, kekuasaan haruslah senantiasa berlandaskan hukum. Persoalannya sekarang adalah sejauh mana hukum mampu mengontrol kekuasaan, jika hukum itu sendiri merupakan produk dari kekuasaan. Untuk menjawab persoalan tersebut, tentu harus ada penyelesaian yang lebih ideal, tentang bagaimana seharusnya sebuah hukum itu tetap bisa mengontrol kekuasaan, walaupun hukum itu sendiri lahir dari kekuasaan. Untuk menjawab permasalahan tersebutlah, maka tulisan sederhana ini dibuat untuk mencoba mengkritisi permasalahan ini secara lebih tenang dengan sudut pandang yang multi-perspektif. Dengan harapan, agar bisa memberikan kontribusi positif terhadap arah pembangunan hukum nasional terutama dalam proses supremasi hukum setelah lebih kurang 21 (dua puluh satu) tahun reformasi di Indonesia.

¹Disampaikan pada kegiatan Focus Group Discussion (FGD) Disampaikan pada kegiatan Focus Group Discussion (FGD) Atas Kerjasama Lembaga Pengkajian MPR-RI dengan Universitas Jambi Pada tanggal 4-5 Oktober 2018 di Swiss Bell Hotel Kota Jambi.

²Penulis adalah Dosen dan Rektor Universitas Jambi serta Guru Besar di bidang perbandingan hukum (*comparative law*).

I. PENDAHULUAN

Tarik menarik antara hukum dan kekuasaan adalah sebuah dialektika dalam sejarah politik kenegaraan di Indonesia. Idealita yang dikehendaki adalah bahwa keduanya merupakan unsur penting dalam sebuah negara yang harus selalu berinteraksi secara harmonis. Akan tetapi, harmonitas yang dicita-citakan itu ternyata tidak semudah yang dibayangkan dan itu adalah sebuah perjalanan panjang dalam hidup bernegara yang juga harus dibayar mahal dan menyita pengorbanan yang tidak sedikit.

Lebih kurang 21 (dua puluh satu) tahun yang lalu tepatnya pada tanggal 21 Mei 1998, sebuah peristiwa besar dan bersejarah telah terjadi dalam Republik Indonesia yang kita cintai ini, yakni lahirnya apa yang dikenal dengan “reformasi”.³ Itulah moment yang sangat penting, di mana Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto berakhir dan Orde Reformasi muncul untuk menggantikannya. Ini adalah bukti nyata, bahwa “harmoni” antara hukum dan kekuasaan telah terusik dalam sejarah perkembangan sebuah negara.

Melihat konteks sejarah yang seperti itu, maka persoalan di seputar hukum dan kekuasaan mendapatkan urgensinya dan karenanya perbincangan tentang semakin menguatnya kekuasaan negara adalah merupakan persoalan yang krusial dan implikatif dilihat dari perspektif negara hukum dan kepentingan demokratisasi.

Dikatakan krusial, karena kekuasaan negara menjadi suatu variabel yang bisa dijadikan indikasi akan harmonis atau tidaknya hubungan antar elemen-elemen dasar, dalam pelaksanaan sebuah negara. Dikatakan implikatif adalah karena fenomena itulah yang dianggap sebagai pemicu *opressifitas* (menindas) dan *otoritarianitas* (memaksa) dalam bernegara (memerintah). Pembahasan mengenai hal tersebut memang cukup penting (walaupun mungkin juga sudah agak terlambat). Hal ini juga dikarenakan, bahwa banyak pemikiran yang berkesimpulan ”bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah lumpuh, sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kesewenang-wenangan”.

³Secara konseptual, khususnya dalam perspektif sosiologi, penjelasan tentang arti reformasi tidak terlepas dari konsep “evolusi” dan “revolusi”, karena posisinya berada di antara *social evolution* and *revolution dichotomy*. Atau dengan kata lain reformasi berada di satu titik pada garis kontinum evolusi sosial dan revolusi sosial.

Dalam praktek, sering terjadi, bahwa: kekuasaan dan hukum tidak berada pada dua sisi yang seimbang, di mana kekuasaan menguat sementara hukum *tersubordinasi*. Padahal, kekuasaan haruslah senantiasa berlandaskan hukum. Persoalannya sekarang adalah sejauh mana hukum mampu mengontrol kekuasaan, jika hukum itu sendiri merupakan produk dari kekuasaan? Untuk menjawab persoalan tersebut, tentu harus ada penyelesaian yang lebih ideal, tentang bagaimana seharusnya sebuah hukum itu tetap bisa mengontrol kekuasaan, walaupun hukum itu sendiri lahir dari kekuasaan.

Untuk menjawab permasalahan tersebutlah, maka tulisan sederhana ini dibuat untuk mencoba mengkritisi permasalahan ini secara lebih tenang dengan sudut pandang yang multi-perspektif. Dengan harapan, agar bisa memberikan kontribusi positif terhadap arah pembangunan hukum nasional terutama dalam proses supremasi hukum setelah lebih kurang 21 (dua puluh satu) tahun reformasi di Indonesia.

II. HUKUM DAN KEKUASAAN ANTARA *DAS SOLLEN* DAN *DAS SEIN*

Sebenarnya pandangan tentang hubungan antara hukum dan kekuasaan itu tidaklah tunggal. Antara kaum idealis yang berorientasi pada *das sollen* dan kaum empiris⁴ yang lebih melihat hukum sebagai *das sein* memberikan pandangan yang berbeda. Walaupun demikian, pengamat kedua pandangan itu sama-sama sependapat, bahwa: “seharusnya hukum itu *supreme* atas kekuasaan”.

Sehubungan dengan itu, ketika melihat teori yang ditawarkan oleh Roscoe Pound (1870-1964) bahwa “*law as a tool of social engeneering*”⁵ (hukum adalah alat untuk memperbaharui/merekayasa masyarakat), maka akan terlihat, bahwa hukum harus mempengaruhi kehidupan masyarakat termasuk sub sistem politiknya. Tetapi manakala

⁴Dalam sejarah filsafat Barat, beberapa abad yang lalu telah berkembang gerakan empirisme, yaitu suatu aliran filsafat yang menganggap bahwa pengalaman merupakan sarana yang paling dapat dipercaya untuk memperoleh kebenaran. Atau dengan kata lain “fakta empiris merupakan satu-satunya sumber dan tanda kebenaran”. Gerakan ini dipelopori antara lain oleh John Locke (1632-1714) dan David Hume (1711-1776).

⁵Untuk dapat memenuhi peranannya sebagai alat tersebut, maka Roscoe Pound (1870-1964) membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yakni: kepentingan umum (*public intererest*), kepentingan masyarakat (*social interest*) dan kepentingan pribadi (*private interest*).

mengacu kepada pandangan Von Savigny yang mengatakan bahwa “*hukum berubah jika masyarakatnya berubah*”,⁶ maka meskipun itu dimaksudkan agar hukum mampu mengikuti perkembangan dan memenuhi tuntutan masyarakat, sebenarnya implisit di dalamnya bahwa hukum itu dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan di luarnya termasuk oleh sub sistem politiknya.⁷

Kenyataan di lapangan secara empirik menunjukkan juga betapa hukum seringkali tidak memiliki otonomi yang kuat, karena kekuatannya (*powernya*) lebih lemah dari kekuatan sub sistem politik,⁸ sehingga yang dapat dilihat bukan saja materi hukum itu yang sarat dengan cermin konfigurasi kekuasaan, melainkan juga penegakkannya sering kali diintervensi oleh kekuasaan, sehingga hukum sebagai penunjuk atau rel menjadi terabaikan. Dari kenyataan empirik yang seperti itulah, maka kemudian muncul teori tentang “hukum sebagai produk politik”.

Dari tolak tarik tersebut, maka bagi orang yang melakukan telaah tentang hukum akan menemukan minimal dua model bingkai (*frame*) mengenai hubungan antara hukum dan kekuasaan tersebut, yaitu: *Pertama*, hukum menentukan dan mempengaruhi kekuasaan (politik) yang menyertai wawasan negara hukum yang *das sollen*. *Kedua*, hukum dipengaruhi, ditentukan, bahkan diintervensi oleh politik seperti yang sering terlihat di dalam kenyataan empirik yang *das sein*.

Tidak perlu dipertentangkan mana yang paling benar di antara kedua bingkai (*frame*) itu, sebab yang namanya teori itu biasanya hanya memotret apa yang ada dan terjadi secara kontinyu, sehingga kebenarannya menjadi benar menurut bingkai dan asumsi yang dipergunakan oleh sang analis. Oleh karena itu, tinggal bingkai mana

⁶Bandingkan dengan Phillippe Nonet & Philip Seznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper and Row, 2003, hlm. 21.

⁷Hingga saat ini, di Inggris dan di negara-negara persmakmuran lainnya, masih dikenal adanya “statute law” yakni hukum yang dibentuk oleh pemerintah dan “common law”, yakni hukum yang tidak dibuat oleh pemerintah. Indonesia sendiri mengenal hukum kebiasaan (*living law*) di samping undang-undang sebagai hukum positif. Jadi di luar undang-undang ada juga hukum. Dengan kata lain undang-undang hanya sebahagian daripada hukum.

⁸Bandingkan dengan pendapat Lawrence Meir Friedman tentang tiga unsur sistem hukum penentu dalam penegakkan hukum (*three elements of legal system*), yakni: *legal structure, legal substance, and legal culture*. Lihat Lawrence Meir Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russel Sage Foundation, 2005, hlm. 14-20.

yang akan dipergunakan. Itulah sebabnya sering didengar, bahwa teori itu lahir sebagai abstraksi dari apa yang sebenarnya empirik.

Idealnya memang antara hukum dan kekuasaan, paling tidak harus saling mendukung. Dalam arti, hukum harus ditegakkan dengan kekuasaan agar daya paksanya bisa efektif, sebaliknya kekuasaan harus dijalankan di atas prinsip-prinsip hukum agar tidak sewenang-wenang. Dalam konteks inilah kita bisa memahami suatu adegium hukum, bahwa “hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman”.

Tetapi apa yang ideal itu seringkali tidak realistis, sehingga seringkali pula terlihat, bahwa kekuasaan menjadi *supreme* atas hukum. Oleh karena itu, L.J. van Apeldoorn mencatat, bahwa: paling tidak ada empat pengikut paham (empirik), yang menyatakan, bahwa hukum itu identik dengan kekuasaan, yakni:

1. Kaum Sophist (di Yunani) yang mengatakan, bahwa: “keadilan itu tidak lain dari apa yang berfaedah bagi orang yang lebih kuat”.
2. Lasalle mengatakan, bahwa: “konstitusi suatu negara bukanlah UUD yang sebenarnya”, akan tetapi hanya merupakan secarik kertas dan merupakan hubungan kekuasaan yang nyata.
3. Gumplovics mengatakan, bahwa: “hukum itu berdasar kepada penaklukan yang lemah oleh yang kuat”. Oleh karena itu, ia merupakan susunan definisi yang dibentuk pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya.
4. Sebagian dari pengikut aliran positivisme berpendapat, bahwa kepatuhan kepada hukum tidak lain dari tunduknya orang yang lebih lemah kepada kehendak orang yang lebih kuat. Sehingga hukum itu merupakan hak orang yang terkuat.

Lebih lanjut L. J. van Apeldoorn, mencatatkan sikap dan pandangannya tentang hukum dan kekuasaan itu sebagai berikut:

1. Hukum sebagai bagian dari kekuasaan berkaitan dengan kekuasaan batin (juga dengan kekuasaan fisik) tetapi kekuasaan yang diperlukan untuk menegakkan hukum haruslah selalu

berada di belakang hukum, sehingga kekuasaan material itu tidak bisa dilihat sebagai hal yang hakiki apalagi essensial.

2. Anasir hukum adalah kekuasaan susila sehingga jika ada peraturan-peraturan yang dibuat dengan ancaman dan kekuasaan, maka peraturan itu bukanlah hukum, melainkan meremehkan hukum.
3. Hukum sebagai kekuasaan bermaksud menghindari paksaan kekuasaan material sehingga kekerasan atau paksaan itu merupakan sesuatu yang bertentangan dengan hukum dan karenanya itu harus ditundukkan pada hukum.

Pandangan-pandangan di atas menunjukkan, bahwa jawaban atas pertanyaan tentang hubungan antara hukum dan kekuasaan itu bisa beragam, tergantung kepada bingkai (*frame*) teoretis apa yang dipakai dalam melihat hubungan antara keduanya.

Pandangan-pandangan tersebut dalam tulisan ini, akan dijadikan sebagai dasar berpijak dalam mengkritisi hukum dan kekuasaan di Indonesia, terutama pada masa Orde Baru yang telah berkuasa lebih kurang 32 tahun dan Orde Reformasi yang sudah bergulir selama lebih kurang 21 (dua puluh satu) tahun.

III. HUKUM DAN KEKUASAAN

Sebagai suatu negara modern, seperti apa yang telah dikemukakan pada abstrak tulisan ini, Konstitusi Indonesia dengan tegas telah menentukan, bahwa salah satu ciri dari sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan.⁹ Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan untuk sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktek penyelenggaraan negara. Artinya, dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, dan bukan sebaliknya hukum yang dikendalikan oleh kekuasaan. Dalam konteks ini pertanyaan yang muncul adalah mengapa kekuasaan harus dikendalikan. Maka

⁹Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil Amandemen ke tiga.

jawabnya sederhana saja yakni: karena menurut Lord Acton (1834-1902) “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan itu cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang absolut cenderung untuk disalahgunakan secara absolut pula). Oleh karena itu, agar kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan, maka disinilah perlu peran hukum untuk mengendalikan kekuasaan tersebut.

Selain itu, hukum (konstitusi) dibuat untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Perkataan kekuasaan di sini sama dengan *power*, masalah kekuasaan dalam negara (*the power of the state*) banyak dibicarakan oleh sarjana-sarjana Ilmu Politik, bahwa kekuasaan itu sendiri identik dengan politik. Oleh karena kekuasaan identik dengan politik, atau setidaknya karena politik atau setiap aktivitas politik selalu bertujuan untuk mencapai kekuasaan, maka dapat dibuat suatu analogi: *politic tend to corrupt*, politik itu mempunyai kecenderungan untuk korup/disalahgunakan.

Oleh karena itu, agar kekuasaan itu tidak liar dan tidak disalahgunakan, maka hukum harus mengendalikan kekuasaan itu, tegasnya hukum harus *supreme* untuk keperluan pembatasan kekuasaan.¹⁰ Karena kalau hukum tidak *supreme*, maka sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527) dengan ajarannya “*het doel heiligh de mid delen*” tujuan menghalalkan segala cara akan bertambah panjang. Karena itu, dalam praktek atau permainan politik segala etika politik dan segala aturan permainan atau segala macam aturan hukum haruslah dihormati dan ditegakkan.

Satu hal yang tidak dapat disangkal adalah betapapun ketatnya hukum, dan dengan segala macam aturan permainan, etika dan semacamnya, namun akhirnya hukum masih kurang atau malahan tidak berdaya apabila menghadapi *power play* yang tidak mengindahkan hukum tersebut. Hal ini sebenarnya tidak boleh lagi terjadi pada Pasca Reformasi ini, karena apabila masih terjadi, maka itu artinya sama dengan melakukan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip negara hukum yang telah digariskan dalam konsep kenegaraan Indonesia.

¹⁰Secara universal hukum megemban misi untuk menjalankan beberapa fungsi, antara lain: *dispute resolution, panishment* dan *legitimation*.

Oleh karenanya, demi tegaknya hukum dan demi terlaksananya cita-cita negara hukum dan demokrasi yang selaras dengan cita-cita dan tujuan *reformasi*, maka pemerintah hendaknya dapat bertindak secara ideal, yakni harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, sehingga tegaknya hukum dan kepastian hukum dalam menuju kepada keadilan hukum, akan dapat dirasakan oleh rakyat. Tegasnya, dalam praktek penyelenggaraan negara ketentuan-ketentuan hukum harus dihormati dan ditegakkan oleh pemerintah atau oleh penyelenggara negara.

Dalam negara hukum seperti Indonesia semestinya tidak boleh terjadi hukum berdiri pada satu sisi, sementara di sisi lain kekuasaan seolah-olah menantang hukum. Hal demikian itu sudah barang tentu tidak sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang diamanatkan dalam UUD 1945. Karena itu komitmen yang telah disepakati pada awal reformasi hendaknya selalu diusahakan untuk dipatuhi dalam praktek ketatanegaraan, sehingga dengan demikian prinsip *rule of law* dapat benar-benar ditegakkan, jadi bukan *rule of power* yang dipertahankan.

IV. REFORMASI & SUPREMASI HUKUM YANG MASIH TERGANJAL

Semangat yang melatarbelakangi lahirnya reformasi lebih kurang 21 (dua puluh satu) tahun yang lalu, pada prinsipnya adalah: “ingin melaksanakan supremasi hukum di Indonesia”.¹¹ Karena, Orde Baru yang merupakan sistem politik, pada orde sebelumnya telah memberi pelajaran, bahwa: “manakala kekuasaan diletakkan di atas hukum, maka masalah ketidakadilan akan mengedepan yang pada gilirannya menimbulkan “chaos”, karena stabilitas yang tampak hanyalah bersifat artifisial.

Selain itu, berakhirnya rezim Orde Baru menurut pandangan berbagai analis adalah terkait erat dengan struktur fondasi ekonomi yang memicu masalah politik dan *governance*. Berbagai analis terhadap

¹¹Sekurang-kurangnya ada 6 (enam) tuntutan reformasi pada waktu itu yakni: (1) Amendemen UUD 1945, (2) Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI, (3) Penegakan hukum, HAM dan pemberantasan KKN, (4) Otonomi Daerah, (5) Kebebasan Pers, dan (6) Mewujudkan kehidupan demokrasi.

krisis tersebut adalah melihatnya dari dimensi *governance* yang lebih terfokus pada isu Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), ditambah dengan aturan yang lemah dan penegakan hukum yang mandek. Oleh karena itu, reformasi “*governance*” pada masa itu, dianggap sebagai solusi terbaik untuk mengatasi krisis multi dimensi tersebut. Karena menurut Teten Masduki konsep “*good governance*” dapat diartikan: “Sebagai tata pemerintahan yang baik, yang walaupun sering ditukar artikan dengan pengertian *clean government*, yang dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain”.¹²

Pendek kata, perkembangan dunia mutakhir seperti globalisasi memerlukan suatu tatanan baru mengenai penggunaan kekuasaan ekonomi, politik dan administrasi, guna mengelola urusan negara, yang transparan serta bertanggung jawab, partisipasif, efektif, adil dan memperhatikan kepentingan semua pihak dalam bingkai “*rule of law*.”

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) saja tidak cukup, apalagi untuk masa-masa yang akan datang yang mempunyai kecenderungan untuk urusan-urusan publik akan diserahkan kepada swasta. Sehingga, pemberantasan korupsi hendaknya benar-benar merupakan prioritas utama pemerintah. Karena, pada saat ini masyarakat tidak lagi mentolerir segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik untuk kepentingan pribadi yang menimbulkan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi yang didominasi oleh segelintir orang, kehancuran lingkungan, pelayanan umum yang buruk serta berdampak terhadap macetnya penegakan hukum di Indonesia.

Oleh karena itu, sampai saat ini masalah supremasi hukum dan demokrasi menjadi isu politik yang selalu hangat untuk dibicarakan. Walaupun para pendukung reformasi telah menggariskan komitmen untuk menegakkan pemerintahan yang tunduk pada konstitusi dan hukum. Tidak seperti yang terjadi pada Orde Baru, di mana secara nyata-nyata beberapa ketentuan konstitusi telah dilanggar dan KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) telah merajalela, karena ketika ketentuan (hukum) tersebut dijalankan seperti apa adanya, maka sering kali tidak

¹²Teten Masduki, *Korupsi dan Reformasi Good Governance*, Kompas 15 April 2002.

bersesuaian dengan keinginan penguasa. Malahan menurut Prof. Dr. Boediono yang juga Wakil Presiden RI dalam kuliah umumnya di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 23 Desember 2010 sebagaimana dikutip oleh Komarudin Hidayat menyatakan:¹³ Pada saat ini ada dua jebakan besar yang senantiasa menghadang agenda pembangunan demokrasi, yakni: disfungsi dan degenerasi demokrasi. Indonesia menurut Boediono terjatuh pada yang kedua, karena komitmen bersama di antara elite parpol lemah untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara secara sehat. Sehingga, kalau kita tidak hati-hati, katanya, pengalaman Revolusi Perancis pada abad ke-18 yang memakan anak-anak terbaik bangsanya sendiri bisa terjadi di negeri ini.

Melihat berbagai permasalahan supremasi hukum di atas, maka timbul pertanyaan, “mengapa begitu sulit dalam menegakkan supremasi hukum itu di Indonesia?” Oleh karena itu, agar supaya hukum dapat berfungsi dengan baik, maka Soerjono Soekanto sudah sejak dulu menyatakan, bahwa diperlukan keserasian dan hubungan antara empat faktor, yakni:¹⁴

1. Hukum atau peraturan itu sendiri.

Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.

2. Mentalitas Petugas yang menegakkan hukum.

Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi, jika mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakkan hukum.

¹³Baca Komarudin Hidayat, Degenerasi Demokrasi, Kompas, 5 Januari 2011.

¹⁴Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi, Tentang Pribadi dalam Masyarakat*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995, hal. 83-84.

3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum.

Jika peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai, maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.

4. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari para warga masyarakat.

Keempat faktor tersebut di atas saling berkaitan dan merupakan inti sistem supremasi hukum. Apabila keempat faktor tersebut ditelaah dengan lebih teliti, maka akan dapat diungkapkan mengenai hal-hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum di Indonesia. Hal-hal tersebut adalah: *'raw-input'*, *'instrumental-input'*, ataupun *'environmental-input'*, baik berdiri secara sendiri-sendiri atau pun saling berkaitan.

V. PENUTUP

Jika suatu kesimpulan perlu diberikan, maka dapat dikatakan, bahwa: pada saat ini Indonesia berada pada situasi dimana supremasi hukum terhadap kekuasaan belum berjalan secara efektif yang disebabkan oleh sistem politik yang belum demokratis. Belum kuatnya supremasi hukum di Indonesia yang disebabkan oleh sistem politik yang belum demokratis dapatlah dipahami, karena antara hukum dan demokrasi, “ibarat dua sisi dari sekeping uang logam”. Artinya, jika demokrasi tidak dapat hidup, maka hukum pun juga sulit memainkan fungsi kontrolnya terhadap kekuasaan. Sehingga, untuk menentukan arah pembangunan hukum nasional, maka salah satu faktor penentunya adalah harus menciptakan sistem politik yang lebih demokratis.

Selain itu, dalam negara Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum, maka hukum haruslah senantiasa dilihat sebagai aturan main untuk menegakkan kebenaran, keadilan dan ketertiban. Idealnya, hukum dan kekuasaan paling tidak harus saling mendukung, dalam arti bahwa hukum harus ditegakkan dengan kekuasaan agar daya paksanya bisa *efektif*, dan sebaliknya kekuasaan harus dijalankan di atas prinsip-prinsip hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Kalau pada

pemerintahan sebelum Reformasi, *politik dan ekonomi* telah dijadikannya sebagai panglima, maka pada *Pasca Reformasi* ini seharusnya *hukum* lah yang dijadikan sebagai panglimanya. Karena untuk melaksanakan negara Indonesia yang adil, makmur, bersatu dan berkedaulatan rakyat, maka ukuran nilai yang semestinya selalu dipergunakan adalah ketentuan-ketentuan hukum.

www.mpr.go.id

KEMBALI KE SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD 1945

Oleh: Latifah Amir

I. Pendahuluan.

Negara adalah organisasi yang mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan dan mempertahankan peraturan-peraturan hidup agar dapat berjalan dengan tertib. Konsep ini dikemukakan oleh Kansil dalam bukunya *Hukum Tata Pemerintahan di Indonesia*. Menurut Kansil tentang terjadinya atau timbulnya suatu negara dapat dikemukakan beberapa teori antara lain :

- a. Teori Kenyataan. Timbulnya negara apabila sudah terpenuhinya unsur-unsur negara (daerah, rakyat, dan kedaulatan) dan pada saat itu juga negara sudah menjadi suatu kenyataan.
- b. Teori Ketuhanan, timbulnya negara itu adalah atas kehendak Tuhan , segala sesuatu tidak akan terjadi apabila Tuhan tidak memperkenankannya. Contohnya Indonesia . kalimat yang berikut menunjukkan arah teori ini :” Atas Rahmat Allah Yang Maha Kuasa.....
- c. Teori Perjanjian , negara ini timbul karena adanya perjanjian yang diadakan antara orang- orang, hidup tadinya bebas merdeka satu sama lain tanpa ikatan kenegaraan. Perjanjian ini diadakan supaya kepentingan bersama terpelihara dan terjamin supaya orang yang satu tidak merupakan binatang buas bagi orang orang yang lain (menurut Hobbes *Homo homini lupus*)Perjanjian itu disebut perjanjian masyarakat (*Contract Sosial* menurut Rousseau)
- d. Teori Penaklukan, negara itu timbul karena serombongan manusia menaklukan daerah dan dan rombongan manusia lain agar daerah rombongan itu tetap dikuasai maka dibentuklah suatu organisasi yang berupa negara.¹

¹C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Ghalia Indonesia.

Sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Karsil tersebut di atas lahirnya negara Indonesia yang kita cintai ini bisa merujuk kepada teori Ketuhanan karena atas perjuangan rakyat Indonesia dan atas rahmat Tuhan yang Maha Esa proklamasi Indonesia bisa di kumandangkan oleh proklamator bangsa Indonesia,. Konsekwensi dari proklamasi dimana untuk menjalankan pemerintahan harus berdasarkan konstitusi negara atau undang-undang dasar.sebagai hokum dasar yang tertulis.

Proklamasi di kumandangkan 17 Agustus 1945 dan taggal 18 Agustus 1945 UUD1945 di sahkan menjadi Konstitusi negara . dan semua system penyelenggaraan negara harus bersumber dari UUD 1945. Lebih kurang 54 tahun perjalanan pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 bahwa UUD 1945 tidak ada perubahan baik pembukaan maupun isinya walaupun dalam perjalanan sejarah pemerintahan negara republic Indonesia pernah memakai UUD selain daripada UUD 1945 tetapi dengan Dekrik Presiden 5 Juli 1959 kembali ke UUD 1945. Perjalannan pemerintahan sampai tahun 1998 UUD 1945 .tidak mengalamim perubahan. Pada bulan Mei 1998 terjadilah gejolak yang menghendaki ada reformasi dalam sistem pemerintahan untuk kepentingan reformasi mulai tahun 1999 sampai tahun 2002 sudah mengalami empat kali amandemen dan seolah olah lembaga MPR yang diberi wewenang untuk mengadakan perubahan harus kerja keras untuk meninjau kelemahan dan kekurangan dari UUD 1945 yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Perubahan UUD 1945 tentu akan mengalami perubahan juga terhadap sistem pemerintahan. Hampir 17 tahun perjalanan pemerintahan Indonesia dengan memakai sistem pemerintahan menurut UUD 1945 yang di amandemen dan bagaimana perkembangannya itulah yang dinikmati masyarakat Indonesia.

II. Pembahasan

Menurut teori- teori modern sekarang ini bentuk negara terpenting adalah negara kesatuan (*unitarisme*) dan negara serikat (*Federasi*). Bagaimana dengan Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dan ayat (2) menyatakan kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik dimana kekuasaan negara ada di tangan rakyat . Indonesia negara demokrasi yaitu demokrasi yang berdarkan kepada Pancasila sebagai dasar negara. Sebagai negara demokrasi Pancasila sistem pemerintahan harus sesuai yang diamankan UU D 1945.

a. **Sitem Pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 yang belum di amandemen.**

Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan.

Sedangkan pengertian sistem pemerintahan menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut: Menurut Sri Soemantri pengertian sistem pemerintahan adalah sistem hubungan antara organ eksekutif dan organ legislatif (organ kekuasaan legislatif). Dua puluh delapan tahun kemudian, beliau mengatakan lagi bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan kekuasaan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dalam arti sempit ialah sistem hubungan kekuasaan antara eksekutif (pemerintah) dan legislatif. Dalam pada itu, sistem pemerintahan dalam arti luas adalah sistem hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sistem pemerintahan dalam arti luas inilah yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Bagir Manan mengungkapkan pula bahwa sistem pemerintahan adalah suatu pengertian (*begrip*) yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggara pemerintahan (eksekutif) dalam suatu tatanan negara demokrasi. Dalam negara demokrasi terdapat prinsip *geen macht zonder veraantwoordelijkheid* (tidak ada kekuasaan tanpa suatu pertanggungjawaban).²

² <http://sistempemerintahnegaraindonesia.blogspot.com/2014/06/sistem-pemerintahan-indonesia-dari-masa.html>, 2 oktober 2018

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen.tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tentang 7 kunci pokok sistem pemerintahan negara Indonesia, sebagai berikut:

- 1) Indonesia Merupakan Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum (Rechtsstaat).
- 2) Sistem Konstitusional
- 3) Kekuasaan Tertinggi Negara Ada Di Tangan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
- 4) Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara Yang Tertinggi Dibawah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
- 5) Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR
- 6) Menteri Negara Adalah Pembantu Presiden, dan Tidak Bertanggungjawab kepada DPR.
- 7) Kekuasaan Kepala Negara Tidak Tak Terbatas

Dari tujuh kunci pokok sistem pemerintahan di atas, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensial. Sistem pemerintahan Presidensial ini dijalankan semasa pemerintahan Orde Baru. Ciri dari sistem pemerintahan Presidensial kala itu ialah adanya kekuasaan yang sangat besar pada lembaga kepresidenan. Hampir semua kewenangan presiden yang di atur menurut UUD 1945 tersebut dilakukan tanpa melibatkan persetujuan maupun pertimbangan DPR sebagai wakil rakyat. Karena tidak adanya pengawasan dan persetujuan DPR, maka kekuasaan presiden sangat besar dan cenderung mudah disalahgunakan. Mekipun adanya kelemahan, kekuasaan yang besar pada presiden juga ada dampak positifnya yaitu presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang solid dan kompak serta Sistem pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh atau berganti.

Memasuki masa Reformasi, bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik (demokratis). Untuk itu, harus disusun pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi (Pemerintah konstitusional). Pemerintah konstitusional memiliki ciri bahwa konstitusi negara itu berisi :

Jaminan terhadap hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif.

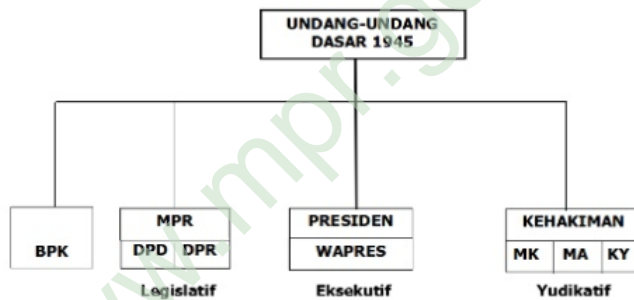
b. Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Setelah Diamandemen

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 ialah dilakukannya amandemen pada UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (namun kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu "luwes" (yang dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusional.

Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu ialah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, HAM, kedaulatan rakyat, pembagian kekuasaan, eksistensi negara hukum dan negara demokrasi, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan diantaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (staat structuur) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sesudah Amandemen UUD 1945, dapat dijelaskan sebagai berikut: Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya berdasarkan UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) kepada 6 lembaga negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Struktur Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia (Setelah Amandemen)



Sistem pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 setelah diamandemen

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
2. Bentuk negara kesatuan yang memiliki prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi menjadi beberapa provinsi.
3. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.

4. Presiden merupakan kepala negara yang sekaligus sebagai kepala pemerintahan.
5. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
6. Parlemen terdiri dari dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Para anggota DPR dan DPD merupakan anggota MPR. DPR mempunyai kekuasaan legislatif serta kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
7. Kabinet / menteri diangkat oleh presiden serta bertanggung jawab langsung kepada presiden.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kembali ke sistem pemerintah republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang asli (sebelum di amendemen) yang berdasarkan Pancasila. Dalam hal ini sejarah telah membuktikan terjadinya kekacauan negara dari tahun 1949 sampai tahun 1959 satu-satunya jalan untuk mengembalikan stabilitas negara kita kembali kepada UUD 1945. Dalam kondisi negara sekarang ini kita kembalikan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 yang belum di amendemen.
2. Kembalikan Eksistensi MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang asli.

Salah satu Pasal UUD 1945 yang signifikan untuk mengembalikan eksistensi MPR untuk ke depannya adalah untuk menjaga kestabilan negara adalah Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Salah satu tugas MPR adalah untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dalam beberapa decade belakangan ini keadaan inilah yang disalahgunakan oleh sekelompok golongan untuk kepentingan golongan tersebut karena membuka peluang untuk melakukan kecurangan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden.

Apabila Presiden dan wakil Presiden di pilih kembali oleh MPR memperkecil peluang untuk melakukan kecurangan.

DAFTARPUSTAKA

C.S.T. Kansil, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Penerbit Ghalia Indonesia.

Sri Soemantri, Tentang Lembaga Lembaga Negara Menurut UUD 1945

<http://sistempemerintahannegaraindonesia.blogspot.com/2014/06/sistem-pemerintahan-indonesia-dari-masa.html>, 2 oktober 2018

UUD 1945, Penerbit Sekretariat jenderal MPR RI

www.mpr.go.id

BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD 1945 ¹

Oleh: M. Ali Zaini, SH., MH ²

A. Pendahuluan

Bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik atau lebih dikenal dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan bentuk pemerintahan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Definisi ini tetap berlaku bahkan untuk pemerintahan yang tidak sah atau tidak berhasil menegakkan kekuasaannya. Tak tergantung dari kualitasnya, pemerintahan yang gagalpun tetap merupakan suatu bentuk pemerintahan.

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaannya sehari-hari, konsep Bentuk Negara seringkali dicampuradukkan dengan konsep Bentuk Pemerintahan. Hal ini juga tercermin dalam perumusan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik". Dari kalimat ini tergambar bahwa the founding fathers Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia). Bentuk dari negara kesatuan Indonesia itu ialah republik. Jadi jelaslah bahwa konsep bentuk negara yang diartikan disini adalah republik yang merupakan pilihan lain dari kerajaan (monarki) yang telah ditolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya untuk Indonesia modern. Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal kedua

¹. Disampaikan pada acara Focus Group Discussion (FGD) Dengan Tema: *Sistem Pemerintahan Negara Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, yang dilaksanakan oleh Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Universitas Jambi, pada hari Kamis, 4 Oktober 2018 di Ruang Combine, Lantai 3 Swiss-Belhotel Kota Jambi.

². Kepala Biro Hukum Setda Provinsi Jambi

konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Karena yang dibicarakan adalah bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah istilah bentuk pemerintahan.

B. Bentuk Negara Indonesia

Istilah bentuk negara berasal dari bahasa Belanda, yaitu "*staatvormen*". Menurut para ahli ilmu negara istilah *staatvormen* diterjemahkan ke dalam bentuk negara yang meliputi negara kesatuan, federasi, dan konfederasi.

Jika dilihat dari bentuk negara yang berlaku umum di dunia maka bentuk negara secara umum dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Negara kesatuan, merupakan bentuk negara yang sifatnya tunggal dan tidak tersusun dari beberapa negara yang memiliki kedaulatan, tidak terbagi, dan kewenangannya berada pada pemerintah pusat. Contoh negara yang berbentuk kesatuan adalah Indonesia, Filipina, Thailand, Kamboja dan Jepang
2. Negara federasi atau serikat, adalah negara bersusunan jamak, terdiri atas beberapa negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Contoh negara yang berbentuk federasi adalah Amerika Serikat, Malaysia, Australia, Kanada, Meksiko, Irlandia, New Zealand, India.

Selain kedua bentuk negara diatas ada pula bentuk negara lain, yaitu konfederasi dan serikat negara. Konfederasi adalah bergabungnya beberapa negara yang berdaulat penuh. Sedangkan serikat negara merupakan suatu ikatan dari dua atau lebih negara berdaulat yang lazimnya dibentuk secara sukarela dengan suatu persetujuan internasional berupa traktat atau konvensi yang diadakan oleh semua negara anggota yang berdaulat.

Sedangkan Bentuk negara Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang lebih sering disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pernyataan yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan tertuang dalam UUD 1945 pasal 1 yang berbunyi

"Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Pasal-pasal dalam UUD 1945 telah memperkuat prinsip NKRI, di antaranya pada pasal 1 ayat (1), pasal 18 ayat (1), pasal 18B ayat (2), pasal 25A, dan pasal 37 ayat (5).

Selain itu, wujud negara kesatuan tersebut semakin diperkuat setelah dilakukan perubahan atas UUD 1945. Perubahan tersebut dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan tetap mempertahankan NKRI sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia.

C. Sistem Pemerintahan Indonesia

Sistem pemerintahan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara guna menegakan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Adapun beberapa bentuk pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu:

1. Ajaran klasik yang terdiri dari pendapat Aristoteles, Plato dan Polybius
 2. Ajaran modern yang terdiri dari republik dan monarki
- Sedangkan monarki pun dibedakan lagi menjadi tiga yaitu:

1. Monarki absolut
2. Monarki konstitusional
3. Monarki parlementer

Dan Republik dibagi lagi menjadi tiga yaitu:

1. Republik absolut
2. Republik konstitusional
3. Republik parlementer

Oleh karena itu, berdasarkan teori-teori diatas, adapun bentuk Pemerintahan Indonesia yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah Republik. Karena sesuai dengan pernyataan pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi *"Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik"* sudah menunjukkan

secara tegas. Indonesia juga dipimpin oleh seorang Presiden bukan seorang Raja.

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah yaitu sistem dan pemerintahan. Sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi keseluruhan itu. Sedangkan pengertian pemerintahan bisa dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan Negara,

Adapun sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Sistem pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu:

1. Sistem pemerintahan presidensial

Sistem presidensial (presidensiil), merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensiil terdiri dari 3 unsur yaitu:

- Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
- Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden

melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Model ini dianut oleh Amerika Serikat, Filipina, Indonesia dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin dan Amerika Tengah.

Adapun Ciri-ciri pemerintahan presidensial yaitu :

- Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
- Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasirakyat dan dipilih langsung oleh mereka atau melalui badan perwakilan rakyat.
- Presiden memiliki hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif).
- Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislative

Adapun beberapa kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial adalah sebagai berikut:

- Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
- Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Filipina adalah enam tahun dan Presiden Indonesia adalah lima tahun.
- Penyusun program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.

Namun, walaupun memiliki kelebihan, Sistem Pemerintahan Presidensial juga memiliki kelemahan antara lain:

- Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
- Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.
- Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas
- Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama

2. Sistem pemerintahan parlementer

Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensiil, di mana sistem parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam presidensiil, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara saja. Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris, Jepang, Belanda, Malaysia, Singapura dan sebagainya.

Dari pengertian tersebut, ada beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan parlemen yaitu:

- Dikepalai oleh seorang perdana menteri sebagai kepala pemerintah sedangkan kepala negara dikepalai oleh presiden/raja.
- Kekuasaan eksekutif presiden ditunjuk oleh legislatif sedangkan raja diseleksi berdasarkan undang-undang.
- Perdana menteri memiliki hak prerogatif(hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.

- Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif dapat dijatuhkan oleh legislative

Ada beberapa kelebihan yang dimiliki oleh Sistem Pemerintahan Parlementer antara lain:

- Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.
- Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
- Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Namun, dari kelebihan tersebut Sistem Pemerintahan Parlementer juga memiliki kelemahan antara lain:

- Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
- Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar.
- Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
- Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya

D. Sistem pemerintahan Indonesia yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945

Negara Indonesia, berdasarkan pada UUD yang dimilikinya menganut sistem pemerintahan presidensial yakni Sistem Pemerintahan Negara Republik di dalamnya, kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dari kekuasaan legislatif. Selain itu menurut UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan atau trias politika murni sebagaimana yang diajarkan oleh Montesquieu. Namun, Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan

Adapun hubungan antara sistem pemerintahan yang ada di Indonesia dan sistem pemerintahan yang sesuai dengan UUD 1945 adalah bahwa sejak Agustus 1945 sampai akhir tahun 1949, Indonesia mulai memberlakukan UUD 1945. Menurut ketentuan UUD tersebut, sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Namun, sejak November 1945, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945, kekuasaan pemerintah dipegang oleh seorang perdana menteri. Hal ini merupakan awal dari suatu sistem pemerintahan parlementer. Sistem parlementer ini adalah sebah penyimpangan ketentuan UUD 1945 yang menyebutkan pemerintah harus dijalankan menurut sistem cabinet presidensial dimana menteri sebagai pembantu presiden. Jadi sejak November 1945 sampai Juli 1959, sistem pemerintahan yang diselenggarakan di Indonesia berlainan dengan sistem pemerintahan yang ditentukan dalam naskah UUD 1945.

PROBLEMATIKA HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM PENGAWASAN PERDA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG MEMBATALKAN KEWENANGAN PEMBATALAN PERDA OLEH MENTERI DALAM NEGERI DAN GUBERNUR¹

Oleh: Meri Yarni, S.H., M.H²

A. PENDAHULUAN

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan selalu berkaitan satu sama lain, hal ini dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek, yakni: (a) hubungan dalam pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan; (b) hubungan keuangan; (c) hubungan pengawasan.

Aspek pengawasan yang muncul dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.³ Sejalan dengan hal tersebut, hubungan pengawasan yang berfungsi untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas pemerintahan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengawasan dilakukan dalam rangka mewujudkan hubungan yang harmonis, transparan serta selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Salah satu bentuk pengawasan tersebut adalah pengawasan terhadap produk hukum daerah. Pengawasan terhadap Peraturan daerah Provinsi maupun Peraturan daerah Kabupaten/Kota merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah pusat untuk memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Substansi yang diatur dalam Peraturan daerah

¹ Makalah ini disampaikan dalam acara Fokus Group Discussion (FGD) Thema Sistem Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jambi Swiss BellHotel, Kamis, 04 Oktober 2018

² Penulis, Meri Yarni, SH.MH Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi

³ Dewan Perwakilan Daerah, *Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah*, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, hlm. 6

kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam konteks pengawasan terhadap produk hukum daerah, terutama Peraturan Daerah pada umumnya terdapat 2 (dua) model pengawasan, yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Dengan demikian, pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak membentuk peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sementara, pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau suatu kegiatan dilaksanakan. Pengawasan represif berupa pembatalan terhadap peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Pengawasan secara preventif ditunjukkan dengan frasa “wajib menyampaikan”, “persetujuan”, dan “evaluasi”. Sedangkan pengawasan secara represif ditunjukkan dengan frasa “pembatalan”. Hal ini senada dengan pendapat dari Bagir Manan yang menyatakan bahwa pengesahan merupakan perwujudan dari pengawasan, dimana sebelum dilakukan pengesahan harus dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu. Sehingga dapat diinterpretasikan bahwa frasa wajib menyampaikan, persetujuan dan evaluasi adalah salah satu bentuk pengawasan berupa pemeriksaan atau *checking*. Sementara itu, bentuk dari pengawasan represif adalah dengan adanya pembatalan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) secara normatif mengatur kedua model pengawasan (preventif dan represif) terhadap peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Prosedur pengawasan preventif menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 dilakukan dalam tahap penetapan. Mekanisme penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota menjadi peraturan daerah diatur dalam Pasal 242 juncto Pasal 245 UU Nomor 23 Tahun 2014. Sementara itu, pengawasan represif peraturan daerah kabupaten/kota telah diatur secara khusus di dalam Pasal 249 sampai dengan Pasal 252 UU Nomor 23 Tahun 2014.

Kementerian Dalam Negeri selama ini telah lazim menerapkan kedua bentuk pengawasan sebagaimana diuraikan di atas, bahkan pada tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan 3.143⁴ peraturan daerah yang dinilai menghambat investasi. Walaupun jumlah perda yang dibatalkan tergolong sangat banyak, namun Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menyebut tak ada pemerintah daerah yang protes terkait pembatalan 3.143 peraturan daerah bermasalah⁵.

Dalam perkembangannya, terjadi dinamika dalam pengawasan peraturan daerah yang telah berlaku selama ini, hal terjadi ketika Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 telah membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk membatalkan Perda Provinsi dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang membatalkan berlakunya aturan terkait kewenangan Gubernur untuk membatalkan Perda kabupaten/kota.

Makalah ini tidak mempersoalkan atau mengkaji substansi kedua putusan MK di atas, karena telah banyak ahli atau pakar yang memberikan kajian secara khusus terhadap hal tersebut. Penulis lebih tertarik melihat bagaimana Pemerintah Pusat membangun atau mengoptimalkan fungsi pengawasan preventif. Hal ini menjadi penting untuk didiskusikan karena dalam prakteknya ternyata tidak hanya kementerian Dalam Negeri yang berupaya membangun sistem pengawasan preventif, bahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta DPD RI melakukan berbagai upaya penguatan.

Inisiatif untuk penguatan mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak tersebut tentu harus diapresiasi. Namun, demikian perlu ditelaah lebih lanjut jangan sampai terjadi persoalan dikemudian hari terlebih lagi menimbulkan “gesekan” antar lembaga negara. Berkenaan dengan hal tersebut, Penulis melihat terdapat beberapa indikasi persoalan terkait upaya yang dilakukan oleh

⁴<http://setkab.go.id/selain-hapus-3-143-perda-kemendagri-juga-batalkan-111-permendagri-yang-hambat-investasi/>

⁵<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160623200356-32-140509/mendagri-sebut-tak-ada-protes-dalam-pembatalan-3143-perda>

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Kementerian Dalam Negeri.

II. PEMBAHASAN

Pertama-tama sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai pokok persoalan, maka Penulis akan terlebih dahulu menjelaskan bentuk indikasi persoalan yang muncul sebagai akibat dari upaya untuk memperkuat pengawasan preventif dalam pembentukan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Pada Tahun 2018 Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018) yang salah satu substansinya adalah fungsi Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah di koordinasikan oleh Direktur Fasilitasi Perancangan Perda dan Pembinaan Perancangan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan pula Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan.

Terbitnya Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 dinilai tidak tepat oleh Menteri Dalam Negeri, sebagai bentuk respon terhadap terbitnya Permenkumham dimaksud, Menteri Dalam negeri menyampaikan surat Nomor: 180/7182/SJ tentang permohonan pencabutan atas Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 dan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, selain itu Menteri Dalam Negeri menilai bahwa Permenkumham tersebut telah melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak hanya itu, pada tanggal 1 Oktober 2018, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri Nomor: 180/2190/Biro Hukum tentang Penegasan Kewenangan Proses

Evaluasi dan Fasilitasi Penyusunan Rancangan Perda dan Perkada yang pada pokoknya menegaskan bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, termasuk dalam pembentukan dan pengawasan produk hukum daerah. Untuk itu, terkait penyusunan, fasilitasi dan evaluasi sampai dengan pemberian nomor register rancangan Peraturan Daerah hanya dikoordinasikan bersama Kementerian Dalam Negeri.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Kementerian Dalam Negeri melalui surat Nomor: 180/7182/SJ dan Surat S Nomor: 180/2190/Biro Hukum menilai bahwa kebijakan Pengharmonisasian yang dirumuskan oleh Permenkumham melalui Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 dinilai tidak tepat karena berpotensi untuk menimbulkan persoalan terkait kewenangan melakukan pengawasan dan pembinaan pembentukan peraturan daerah.

Dalam praktik, sering kali di dengar istilah “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” dan “fasilitasi dan evaluasi”. Istilah “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dilakukan oleh Biro Hukum/Bagian Hukum Pemerintah Daerah dan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda). Sementara, kegiatan “fasilitasi dan evaluasi” dilakukan oleh Gubernur untuk rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dan Menteri Dalam Negeri untuk rancangan peraturan daerah provinsi. Secara substantial, “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” dan “fasilitasi dan evaluasi” baik tujuan dan aspek pembahasan atau “content” kurang lebih sama saja. Tujuannya yakni untuk mencegah agar pemerintah daerah tidak membentuk peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Outputnya adalah rekomendasi perbaikan yang harus diikuti oleh Pemerintah Daerah.

Kewenangan untuk melakukan “fasilitasi dan evaluasi” ini dipahami oleh Kementerian Dalam Negeri merupakan kewenangan Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, hanya dapat dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Secara teknis operasional, berpotensi menimbulkan persoalan ketika Kementerian Hukum dan HAM kemudian mengambil kebijakan untuk melakukan pengkoordinasian untuk kegiatan Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah dengan beberapa pertimbangan: *Pertama*, proses pembahasan Perda akan menjadi semakin panjang dan mengulang-ulang, terutama dalam proses pengharmonisasian. Bukankah, pemerintah daerah melalui Biro Hukum/Bagian Hukum Pemerintah daerah dan Bapemperda telah melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah. Kalau persoalannya keterlibatan perancangan untuk menjamin kualitas perda, maka Biro Hukum (misalnya Biro Hukum Provinsi Jambi) sejak beberapa tahun terakhir melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan kegiatan fasilitasi dan evaluasi peraturan daerah. *Kedua*, persoalan yang mungkin akan muncul yakni terdapat 2 rekomendasi yang berbeda yang dihasilkan dalam rapat pengharmonisasian yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dengan kegiatan fasilitasi atau evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur atau Menteri Dalam Negeri. Jika hal ini terjadi, maka akan memunculkan persoalan di kemudian hari.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa pasca ditetapkannya putusan MK yang membatalkan kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda Provinsi dan Gubernur untuk membatalkan Perda kabupaten/kota, terjadi keinginan yang besar untuk memperkuat atau membangun konsep pengawasan preventif terhadap peraturan daerah. Namun demikian, semangat yang besar tersebut belum memperoleh kesepakatan mengenai konsepsi yang lebih tepat. Khususnya, berkenaan dengan “aktor” atau subjek yang melaksanakannya pengawasan preventif. Persoalan di atas tentu

tidak dapat dibiarkan saja, perlu ada solusi terhadap permasalahan di atas, sehingga tidak membuat bingung Pemerintah Daerah.

Berkenaan dengan persoalan di atas, Penulis berpendapat bahwa upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menyepakati antar para pihak, khususnya Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM tentang “porsi-nya” masing-masing dalam upaya pemerintah pusat untuk membangun hukum dengan pemerintah daerah di bidang pengawasan terhadap peraturan daerah. Penulis berpendapat bahwa pola hubungan yang dapat dibangun, yakni Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur bertindak selaku koordinator atau “aktor” yang menyelenggarakan fungsi “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” dan “fasilitasi atau evaluasi” sedangkan Kementerian Hukum dan HAM sebagai *supporting system* bagi koordinator dalam melaksanakan kegiatan tersebut. Hal tersebut diwujudkan dengan kehadiran perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, termasuk dalam kegiatan “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” dan “fasilitasi atau evaluasi”.

Hal tersebut menjadi sangat logis mengingat keberadaan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai pembina perancang peraturan perundang-undangan yang secara organisatoris berada di bawah Kementerian Hukum Dan HAM. Status Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai pembina perancang peraturan perundang-undangan akan memberikan ruang bagi Kementerian Hukum dan HAM untuk menyeragamkan “konsepsi” atau metode dalam pembentukan Perda. Melalui pembinaan kepada perancangan peraturan perundang-undangan sebagai ujung tombak dalam proses “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” dan “fasilitasi atau evaluasi”, Kementerian Hukum dan HAM memberikan kontribusi besar dalam peningkatan kualitas peraturan daerah yang dibentuk. Bukankah, sebagai pembina Kementerian Hukum dan HAM telah menetapkan standar tertentu untuk pejabat fungsional perancang

peraturan perundang-undangan sebagai instrumen dalam melaksanakan pekerjaannya.

Dengan pola yang demikian, diharapkan dapat meminimalisir persoalan antara Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Kementerian Dalam Negeri. Di samping itu, Kementerian Hukum dan HAM dapat berkontribusi terhadap peningkatan kualitas perda yang dihasilkan.

III. PENUTUP

Pasca ditetapkannya putusan MK yang membatalkan kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda Provinsi dan Gubernur untuk membatalkan Perda kabupaten/kota, terjadi keinginan yang besar untuk memperkuat atau membangun konsep pengawasan preventif terhadap peraturan daerah. Namun demikian, semangat yang besar tersebut belum memperoleh kesepakatan mengenai konsepsi yang lebih tepat. Khususnya, berkenaan dengan “aktor” atau subjek yang melaksanakannya pengawasan preventif. Sehingga menimbulkan persoalan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait dengan kewenangan dalam “pengharmonisasian perda” dan “fasilitasi atau evaluasi perda”. Upaya yang dapat dilakukan yakni mempertegas fungsi Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur bertindak selaku koordinator atau “aktor” yang menyelenggarakan fungsi “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah” dan “fasilitasi atau evaluasi” sedangkan Kementerian Hukum dan HAM sebagai *supporting system* bagi koordinator dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004.

-----, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, Cetakan Ke-2, 2008.

-----, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Mahmud, Marzuki Peter, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan Ke-5, Kencana, Jakarta, 2005

Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta 2003.

-----, *Perkembangan UUD 1945*, Fak. Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004.

Philipus M, Hadjon. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Yogyakarta : Liberty, 1995.

Soemantri M, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

-----, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD Negara 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.

Makalah/Jurnal/Karya Ilmiah

Asshiddiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen kehakiman dan HAM, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

-----, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Seminar di Universitas Brawijaya, Malang, 2007.

-----, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Jakarta, 2009.

Manan, Bagir . *Pembaharuan Lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945-Baru*, Makalah yang disampaikan sebagai ceramah dihadapan civitas akademika Universitas Sam Ratulangi Manado, Januari 2007.

Aziz, Mahmud . *Peran DPD dalam pembentukan UU*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 2 No.3 –September 2005.

Nurwahid, Hidayat. *Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Jurnal Majelis Vol.1 No.1 , Jakarta, 2009

Dewan Perwakilan Daerah, *Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah*, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, hlm. 6

¹<http://setkab.go.id/selain-hapus-3-143-perda-kemendagri-juga-batalkan-111-permendagri-yang-hambat-investasi/>

¹<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160623200356-32-140509/mendagri-sebut-tak-ada-protas-dalam-pembatalan-3143-perda>

Peraturan Perundang – Undangan

Anonim, (2003), *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta Penerbit Pustaka Karya.Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009, LNRI Tahun 2009 Nomor 123, TLNRI Nomor 5043.

FUNGSI LEGISLASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

Oleh: Shaela Maliha, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

Sejak Kemerdekaan tahun 1945, Indonesia telah mengalami beberapa kali pergantian sistem pemerintahan. Mulai dari presidensial, quasi parlementer, parlementer hingga kembali ke sistem pemerintahan presidensial hingga saat ini.

Sistem Parlementer menempatkan Perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, presiden hanya sebagai kepala negara. Kepala negara dapat juga berupa raja, kaisar yang memperoleh hak waris secara turun-temurun. Negara yang menganut sistem ini di antaranya Inggris, India, Pakistan, Ukraina, dan Jepang. Sistem Pemerintahan Parlementer adalah sistem pemerintahan dimana parlemen atau badan legislatif memiliki peran penting dalam pemerintahan

Sistem Presidensial merupakan sistem pemerintahan di mana kepala pemerintahan dan kepala negara dipegang oleh presiden dan pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Menteri bertanggung jawab kepada presiden karena presiden berkedudukan sebagai kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan. Beberapa negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial diantaranya Amerika Serikat, Pakistan, Argentina, Filipina, termasuk Indonesia.

Sistem Presidensial memiliki kelemahan yang salah satu kelemahan dalam penerapan di Indonesia adalah fungsi legislasi yang terlalu condong ke cabang kekuasaan eksekutif atau presiden. DPR selaku lembaga legislatif hanya berwenang menyetujui rancangan undang-undang yang telah diajukan dari presiden. Tentu saja kewenangan DPR sebelum amandemen UUD 1945 merupakan kewenangan yang sangat minimalis, oleh sebab itu Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa fungsi legislasi terkait dengan empat bentuk kegiatan, yakni :

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation);
2. Pembahasan rancangan undang-undang (law making process);

3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment approval);
4. Pemberian persetujuan ratifikasi atas perjanjian internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.¹

Permasalahan tentang kewenangan presiden yang terlalu besar dalam legislasi telah diselesaikan dengan perubahan pada Pasal 5 ayat (1) dan rumusan Pasal 20 ayat (1) & (2). Pasal 5 ayat (1) yang semula mengatur bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” berubah menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pentingnya fungsi legislasi DPR ditegaskan pada Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, juga pada Pasal 20 ayat (2) yang menegaskan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.

Banyak argumentasi yang mengatakan bahwa fungsi legislasi bergeser dari cabang kekuasaan eksekutif ke cabang kekuasaan legislatif. Namun tidak berarti pergeseran itu membuat DPR menjadi lebih kuat dan dominan dibandingkan presiden dalam fungsi legislasi. Sebab suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang membutuhkan persetujuan juga dari presiden, sehingga fungsi legislasi dimiliki oleh presiden pula. Pembahasan dan persetujuan bersama yang termaktub dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disebut oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyerupai fungsi legislasi dalam negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, karena presiden dan DPR bersama-sama membuat undang-undang.²

Konsep mengenai fungsi legislasi dalam sistem presidensial tidak terpisahkan dari Amerika Serikat, seperti yang disebutkan Strong bahwa prinsip dari non parliamentary atau fixed executive hampir sempurna ditunjukkan melalui praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat.³ Sehingga kajian mengenai sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Sebagai the mother of the

¹ Jimly Ashiddiqie, 2009, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 34.

² Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1980, Pengantar Hukum Tata Negara, PSHTN FH UI, Jakarta, hlm. 180.

³

presidential system, Amerika Serikat merupakan negara yang memisahkan secara tegas antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam proses pembentukan undang-undang. Pemisahan kekuasaan legislatif dari eksekutif terlihat sebagai bagian upaya mencegah terjadinya pembentukan undang-undang yang merugikan rakyat. Karena itu, konstitusi Amerika Serikat menegaskan bahwa semua kekuasaan legislatif harus mendapat penetapan dari Senat (Senate) dan Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representative).⁴ Presiden hanya memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang yang telah disetujui DPR dan Senat. Namun terdapat mekanisme yang mengakomodasi keberatan presiden tentang undang-undang yang akan disahkan, yakni veto.

B. RUMUSAN MASALAH

Apabila dilihat secara umum, fungsi legislasi dari beberapa sistem pemerintahan memiliki perbedaan cukup signifikan. Fungsi legislasi dari sistem pemerintahan parlementer, presidensial dan campuran cukup menarik untuk diperbandingkan. Untuk itu tulisan ini kiranya dapat memperjelas fungsi legislasi di dalam beberapa sistem tersebut.

C. PEMBAHASAN

Kata legislasi di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya pembuatan undang-undang.⁵ Oleh karena itu fungsi legislasi dapat pula disebut fungsi membuat undang-undang. Selaku sebuah fungsi untuk membuat undang-undang, legislasi adalah proses. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, (1) prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation); (2) pembahasan rancangan undang-undang (law making process); (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment

⁴

⁵

approval); (4) pemberian persetujuan ratifikasi atas perjanjian internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.⁶

Fungsi legislasi dalam ketiga sistem pemerintahan yang akan diperbandingkan memiliki karakter ‘khas’ yang membedakan satu sama lain. Perbedaan yang harus diperhatikan adalah terdapat sistem pemerintahan yang menggunakan konsep pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, sehingga kedua cabang ini memiliki wewenang yang terpisah. Di sisi lain, terdapat pula sistem pemerintahan yang menggunakan konsep pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, yang memungkinkan kedua cabang ini memiliki wewenang yang dilakukan secara bersama-sama.

Menurut Djokosoetono, sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem yang *ministeriele verantwoordelijkheid* (menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen) ditambah dengan kekuasaan lebih kepada parlemen.⁷ Miriam Budiardjo menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari eksekutif yang bertanggung jawab diharapkan mencerminkan kekuatan- kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan hidup matinya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif.⁸ Tidak jauh berbeda dengan kedua ahli di atas, Saldi Isra menyebutkan bahwa karakter mendasar dari sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi eksekutif kepada dukungan parlemen, apalagi eksekutif tidak dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana anggota legislatif.⁹ Pola hubungan antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif sebagaimana yang dijelaskan oleh T.A Legowo bahwa dalam sistem parlementer kerja sama atau kooperasi antara eksekutif dan legislatif diperlukan agar pemerintah dapat bertahan dan efektif dalam melaksanakan program-programnya. Sehingga penggabungan antara cabang eksekutif dan

⁶ Jimly Ashiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 34

⁷ R.M. Ananda B. Kusuma, 2004, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, catatan kaki nomor 22, hlm. 156.

⁸ Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 210.

⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 30-31.

cabang kekuasaan legislatif menjadi ciri kuat yang membedakan sistem parlementer dengan sistem pemerintahan yang lain.

Dalam fungsi legislasi, cabang eksekutif dan cabang legislatif menerapkan fungsi tersebut secara kolektif. Selain dalam upaya menjaga stabilitas pemerintahan, gabungan antara cabang eksekutif dan legislatif merupakan implikasi dari posisi eksekutif yang sekaligus menjadi anggota legislatif. Pemerintah baru dapat dibentuk kalau sudah ada partai politik atau koalisi partai politik yang memperoleh suara mayoritas di parlemen. Dengan posisi eksekutif sekaligus menjadi anggota legislatif, Legowo menambahkan bahwa dalam sistem parlementer, eksekutif mengontol agenda legislatif dan anggota badan legislatif mempunyai sedikit kekuasaan untuk mengajukan inisiatif legislasi. Disamping itu T.A. Legowo menjelaskan setidaknya ada tiga faktor lain yang menentukan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer, yaitu :

1. Kepala eksekutif dan anggota kabinetnya menginisiasi setiap legislasi yang berpengaruh terhadap anggaran ataupun pengeluaran negara;
2. Hanya terdapat sedikit komisi permanen dengan dukungan sedikit staf profesional yang membantu merancang dan menilai kembali legislasi;
3. Keputusan-keputusan kebijakan penting dapat dan sering kali dibuat pada tingkat kaukus partai daripada di dalam komisi-komisi.

Dengan dukungan dari mayoritas anggota legislatif, cabang eksekutif akan dengan leluasa menjalankan wewenangnya, termasuk dalam menjalankan fungsi legislasi. Saldi Isra mengutip pendapat Michael L. Mezey yang menyebutkan bahwa legislature dalam sistem pemerintahan parlementer membentuk dan sekaligus merupakan pendukung pemerintah. Sehingga kemacetan (deadlock) antara cabang eksekutif dan legislatif dalam legislasi tidak pernah terjadi pada sistem pemerintahan parlementer.

Berbeda dengan sistem parlementer, sistem pemerintahan presidensial tidaklah dibangun lewat evolusi yang lambat serta panjang. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan latar belakang

Amerika Serikat memilih sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III.¹⁰ Keinginan untuk melepaskan pengaruh dari Inggris dan cita-cita untuk menciptakan sistem check and balances membuat Amerika Serikat menjatuhkan pilihan pada sistem pemerintahan presidensial. Menurut Strong, the conception of independence of the executive from the legislative merupakan salah satu konsep yang disepakati pendiri negara Amerika Serikat. Meskipun menolak raja maupun sistem pemerintahan parlementer, konstitusi Amerika Serikat memberikan kekuasaan yang besar kepada presiden, namun dengan tetap menutup hadirnya pemimpin sejenis raja yang tiran. Menguatkan pendapat itu, Arend Lijphart menambahkan bahwa dalam sistem presidensial presiden tidak memiliki wewenang untuk membubarkan parlemen.

Lembaga legislatif cenderung memiliki kekuasaan yang besar dalam proses legislasi. Sekalipun dalam praktik kekuasaan tersebut amat mungkin berkurang karena disebabkan oleh faktor keterbatasan sumber daya manusia, kekuatan partai politik pendukung presiden di lembaga legislatif, atau sistem kepartaian dominan fungsi legislasi berada di tangan lembaga legislatif. Untuk itu, presiden diberi hak untuk menolak (berupa hak veto) rancangan undang-undang yang sudah disetujui legislatif. Namun hak veto dapat dibatalkan lembaga legislatif dengan komposisi suara tertentu atau overridden.

Dalam praktik, proses legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial seringkali ditemui deadlock antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif. Hal tersebut merupakan implikasi dari kedua cabang kekuasaan sama-sama mendapatkan mandat langsung dari rakyat. Mengutip pendapat Scott Mainwaring, Saiful Mujani menyebutkan sistem multi partai dan sistem presidensial merupakan kombinasi yang sulit untuk sebuah pemerintahan demokratis, sehingga kesepakatan antara legislatif dan eksekutif semakin sulit dicapai. Kesulitan ini tidak hanya terjadi antara legislatif dan eksekutif, konsensus di lembaga legislatif sangat sulit tercapai karena fragmentasi partai politik di dalamnya.

10

Untuk menjelaskan fungsi legislasi dari sistem campuran, perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai sistem pemerintahan campuran. Menurut Giovanni Sartori sistem pemerintahan campuran berjalan di atas pembagian kekuasaan antara presiden dan perdana menteri, di lain pihak, perdana menteri harus mendapatkan dukungan yang terus menerus dari parlemen.¹¹ Di dalam sistem ini, terdapat presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, yang artinya akan terjadi dual-executive. Meski demikian, presiden diberi otoritas untuk memilih perdana menteri.

Karakter fungsi legislasi dalam sistem campuran dapat dikatakan menyerupai fungsi legislasi sistem parlementer. Pembahasan maupun persetujuan rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan pemerintah, sebagaimana sistem parlementer. Presiden hanya mengesahkan undang-undang yang sudah mendapatkan persetujuan bersama tersebut.

Fungsi legislasi dalam sistem campuran juga memiliki karakter yang berbeda dari sistem presidensial dan parlementer, terutama dalam pengajuan rancangan undang-undang dan peran presiden di dalamnya. Presiden, perdana menteri dan setiap anggota parlemen mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Namun rancangan undang-undang yang diajukan oleh eksekutif (presiden) harus menjadi prioritas utama karena secara konstitusional pemerintah (perdana menteri) yang menentukan agenda legislasi di lembaga legislatif.¹² Di samping itu, eksekutif dapat mengajukan usul untuk suatu paket pemungutan suara (call for a package vote) yang akan menentukan apakah semua atau tidak satu pun bagian dalam paket rancangan undang-undang disetujui. Jika rancangan undang-undang yang diajukan eksekutif ditolak dapat berakhir pada mosi tidak percaya yang berujung pada pembubaran parlemen. Selain itu presiden dapat menyelenggarakan referendum untuk by-pass atas badan legislatif, jika mayoritas suara dalam referendum mendukung maka rancangan undang-undang menjadi undang-undang tanpa persetujuan badan legislatif.

¹¹

¹²

D. Kesimpulan

Fungsi legislasi dalam berbagai Sistem Pemerintahan memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Namun apapun sistemnya itu hanya cara dan sarana. Selama semangat kebaikan yang hendak dituju dan moralitas yang dikedepankan, sistem apapun yang diterapkan tidak menjadi soal. Sebaliknya, jika kebaikan bangsa dinafikan dan kepentingan golongan yang diutamakan, sistem apapun yang diterapkan tentunya akan sulit memberikan kesejahteraan kepada rakyat.

www.mpr.go.id

BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN¹

Oleh: Prof. Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H.²

A. Bentuk negara

Istilah bentuk negara berasal dari bahasa Belanda, yaitu "staatsvormen". Menurut para ahli ilmu negara istilah staatsvormen diterjemahkan ke dalam bentuk negara yang meliputi negara kesatuan, federasi, dan konfederasi. Jika dilihat dari bentuk negara yang berlaku umum di dunia maka bentuk negara secara umum dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Negara kesatuan, merupakan bentuk negara yang sifatnya tunggal dan tidak tersusun dari beberapa negara yang memiliki kedaulatan, tidak terbagi, dan kewenangannya berada pada pemerintah pusat. Contoh negara yang berbentuk kesatuan adalah Indonesia, Filipina, Thailand, Kamboja dan Jepang
2. Negara federasi atau serikat, adalah negara bersusunan jamak, terdiri atas beberapa negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Contoh negara yang berbentuk federasi adalah Amerika Serikat, Malaysia, Australia, Kanada, Meksiko, Irlandia, New Zealand, India.

Selain kedua bentuk negara di atas ada pula bentuk negara lain, yaitu konfederasi dan serikat negara. Konfederasi adalah bergabungnya beberapa negara yang berdaulat penuh. Sedangkan serikat negara merupakan suatu ikatan dari dua atau lebih negara berdaulat yang lazimnya dibentuk secara sukarela dengan suatu persetujuan internasional berupa traktat atau konvensi yang diadakan oleh semua negara anggota yang berdaulat.

¹Disampaikan pada *Focus Group Discussion*, Lembaga Kajian MPR RI, Tema "Sistem Pemerintahan Negara Menurut UUD 1945", Tanggal 4 Oktober 2018. Tulisan ini bukan pendapat penulis, karena ini dihimpun dari berbagai sumber Sejarah Ketatanegaraan Indonesia dan berbagai bentuk negara dan sistem pemerintahan dari para ahli Hukum Tata Negara.

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi

- **Bentuk negara Indonesia yang sesuai dengan UUD 1945**

Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang lebih sering disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pernyataan yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan tertuang dalam UUD 1945 pasal 1 yang berbunyi "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Pasal-pasal dalam UUD 1945 telah memperkokoh prinsip NKRI, di antaranya pada pasal 1 ayat (1), pasal 18 ayat (1), pasal 18B ayat (2), pasal 25A, dan pasal 37 ayat (5). Selain itu, wujud negara kesatuan tersebut semakin diperkuat setelah dilakukan perubahan atas UUD 1945. Perubahan tersebut dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan tetap mempertahankan NKRI sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia.

B. Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara guna menegakan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Adapun beberapa bentuk pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu:

1. Ajaran klasik yang terdiri atas pendapat Aristoteles, Plato dan Polybius
2. Modern yang terdiri atas Monarki dan Republik

Monarki dibedakan lagi menjadi tiga yaitu:

1. Monarki Absolut
2. Monarki Konstitusional
3. Monarki Parlementer

Sedangkan Republik dibagi lagi menjadi tiga yaitu:

1. Republik Absolut
2. Republik Konstitusional
3. Republik Parlementer

- **Bentuk pemerintahan Indonesia yang sesuai dengan UUD 1945**

Bentuk pemerintahan Indonesia yang sesuai dengan UUD 1945 adalah Republik. Sesuai dengan pernyataan pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menetapkan "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik" sudah menunjukkan secara tegas. Indonesia juga dipimpin oleh seorang Presiden bukan seorang Raja.

1. Pengertian dan macam-macam sistem pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah yaitu sistem dan pemerintahan. Sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri atas beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi keseluruhan itu. Sedangkan pengertian pemerintahan bisa dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan Negara,

Adapun sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Sistem pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu:

a. Sistem pemerintahan presidensial

Sistem presidensial (presidensiil), merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensiil terdiri atas 3 unsur yaitu:

- Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.

- Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Model ini dianut oleh Amerika Serikat, Filipina, Indonesia dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin dan Amerika Tengah.

Ciri-ciri pemerintahan presidensial yaitu :

- Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
- Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokratisirakyat dan dipilih langsung oleh mereka atau melalui badan perwakilan rakyat.
- Presiden memiliki hak prerogratif(hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif).
- Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislative

Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial:

- Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
- Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Filipina adalah enam tahun dan Presiden Indonesia adalah lima tahun.
- Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.

Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial:

- Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
- Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.
- Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas
- Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama

b. Sistem pemerintahan parlementer

Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensiil, di mana sistem parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam presidensiil, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya

menjadi simbol kepala negara saja. Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris, Jepang, Belanda, Malaysia, Singapura dan sebagainya.

Ciri-ciri pemerintahan parlemen yaitu:

- Dikepalai oleh seorang perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, sedangkan kepala negara dikepalai oleh presiden/raja.
- Kekuasaan eksekutif presiden ditunjuk oleh legislatif sedangkan raja diseleksi berdasarkan undang-undang.
- Perdana menteri memiliki hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif dapat dijatuhkan oleh legislative

Kelebihan Sistem Pemerintahan Parlementer:

- Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.
- Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
- Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Kekurangan Sistem Pemerintahan Parleментар:

- Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
- Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar.
- Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai meyoritas. Karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
- Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan manjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya

2. Sistem pemerintahan Indonesia yang sesuai dengan UUD 1945

Negara Indonesia, berdasarkan pada UUD yang dimilikinya menganut sistem pemerintahan presidensial yakni sistem pemerintahan Negara republik di dalamnya, kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dari kekuasaan legislatif. Selain itu menurut UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan atau trias politika murni sebagaimana yang diajarkan oleh Montesquieu. Namun, Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan

3. Hubungan antara sistem pemerintahan yang ada di Indonesia dan sistem pemerintahan yang sesuai dengan UUD 1945

Sejak Agustus 1945 sampai akhir tahun 1949, Indonesia mulai memberlakukan UUD 1945. Menurut ketentuan UUD tersebut, sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Namun, sejak November 1945, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945, kekuasaan pemerintah dipegang oleh seorang perdana menteri. Hal ini merupakan awal dari suatu sistem pemerintahan parlementer. Sistem parlementer ini adalah sebah penyimpangan ketentuan UUD 1945 yang menyebutkan pemerintah harus dijalankan menurut sistem cabinet presidensial di mana menteri sebagai pembantu presiden. Jadi sejak November 1945 sampai Juli 1959, sistem pemerintahan yang diselenggarakan di Indonesia berlainan dengan sistem pemerintahan yang ditentukan dalam naskah UUD 1945.