



Jurnal

KETATANEGARAAN

ISSN : 2548 - 4389

VOLUME : 010 / Agustus 2018

PEMERINTAHAN NEGARA (Bagian I)

Zain Badjeber	PEMERINTAHAN NEGARA SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945
Hajriyanto Y. Thohari	SISTEM KEKUASAAN DAN PEMERINTAHAN KUNO: KAJIAN ASPEK BUDAYA
Seto Harianto	PEMILIHAN PRESIDEN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
Hamdan Zoelva	PEMAKZULAN PRESIDEN SEBAGAI PROSES PERADILAN TATA NEGARA
Baharuddin Artonang	HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN LEMBAGA NEGARA LAINNYA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
Fitra Asril	KARAKTER KOALISI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIL DI INDONESIA
Valina Singka S.	KOMPLEKSITAS PRESIDENSIALISME DALAM MULTIPARTAI DI INDONESIA
AT. Soegito	KABINET PRESIDENSIL TERUJI DALAM SEJARAH PERJUANGAN BANGSA INDONESIA



**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



Jurnal
KETATANEGARAAN

PEMERINTAHAN NEGARA (Bagian I)

**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN

Pengarah dan Penanggungjawab :

Zulkifli Hasan (Ketua MPR RI);
Mahyudin (Wakil Ketua MPR RI);
Evert Ernest Mangindaan (Wakil Ketua MPR RI);
M. Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI);
Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI);
Ahmad Basarah (Wakil Ketua MPR RI);
Ahmad Muzani (Wakil Ketua MPR RI);
Muhaimin Iskandar (Wakil Ketua MPR RI)

Wakil Penanggungjawab :

Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI);
Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);
Yana Indrawan (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

Dewan Redaksi :

Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Mohammad Jafar Hafsah; Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta

Redaktur Pelaksana :

Ali Masykur Musa; Andi Mattalatta; AT. Sugito;
Baharuddin Aritonang; Didik J. Rachbini; Fitra Arsil;
Gregorius Seto Harianto; Hajriyanto Y. Thohari; Hamdan Zoelva;
Iman Toto Kartoraharjo; Irmanputra Sidin; I Wayan Sudirta;
Maruarar Siahaan; M. Alfian Alfian; Ulla Nuchrawaty;
Yasmin Muntaz.

Editor :

Fitra Arsil; Gegorius Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; M. Alfian Alfian

Desain Grafis :

Wahyudi

Layout :

Herna Dwi Kusumawati; Lita Amelia

Sekretariat :

Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo ;
Dina Nurul Fitria; Akhmad Danial; Fitri Naluryanty; Irham Isteen;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Indra Ardianto

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 2 (dua) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume ke-sebelas **PEMERINTAHAN NEGARA (Bagian II)**. Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan
Lembaga Pengkajian MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lt. III.
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,
Telp. (021) 57895418
Email: lembagapengkajian@mpr.go.id dan
lembaga.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	vii
Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI	ix
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI	xi
Pemerintahan Negara Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 <i>Zain Badjeber</i>	1
Sistem Kekuasaan dan Pemerintahan Kuno: Kajian Aspek Budaya <i>Hajriyanto Y. Thohari</i>	39
Pemilihan Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945 <i>Seto Harianto</i>	61
Pemakzulan Presiden Sebagai Proses Peradilan Tata Negara <i>Hamdan Zoelva</i>	85
Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara Lainnya Menurut UUD NRI Tahun 1945 <i>Baharuddin Aritonang</i>	113
Karakter Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia <i>Fitra Arsil</i>	127

Kompleksitas Presidensilisme Dalam Multipartai Indonesia	
<i>Valina Singka Subekti</i>	145
Kabinet Presidensil Teruji Dalam Sejarah Perjuangan Bangsa Indonesia	
<i>A.T. Soegito</i>	167
Tentang Penulis	187
Pedoman Penulisan	189
Anggota Lembaga Kajian MPR RI	193

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan yang Maha Kuasa, pada akhirnya, Jurnal Ketatanegaraan dapat hadir kembali ke tengah pembaca. Setelah pada Jurnal Ketatanegaraan Volume 09/Juni 2018 Lemkaji MPR RI memaparkan topik bahasan tentang Pertanahan, pada Volume 10 yang diterbitkan pada Agustus 2018 ini, dipaparkan topik bahasan tentang Sistem Pemerintahan Negara.

Sistem pemerintahan merupakan tema yang penting, kalau bukan mendasar, manakala dikaitkan dengan tema-tema penting lainnya dalam konstitusi. Secara teoritis, negara modern hadir manakala terdapat beberapa realitas pokok, yakni kedaulatan wilayah, terdapat penduduk yang mendiami wilayah tersebut, adanya penyelenggaraan pemerintahan negara, dan pengakuan dari negara lain. Jadi, penyelenggaraan pemerintahan sebagai derivasi dari sistem pemerintahan suatu negara, merupakan aktivitas penting, kalau bukan roh yang menggerakkan eksistensi suatu negara yang berdaulat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara ideologis (didasarkan pada ideologi Pancasila) yang konstitusional, demokratis, dan berdasarkan hukum, dihadapkan pada praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dinamis selaras dengan perkembangan dan tantangan zaman. Sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 menegaskan implementasi sistem pemerintahan presidensial, bukan sistem pemerintahan parlementer. Pilihan sistem pemerintahan demikian, tidak dapat dilepaskan dari proses sejarah yang menyertai Para Pendiri Bangsa (*The Founding Fathers*) yang telah memilih bentuk negara Republik. Sejarah pulalah yang menunjukkan kepada kita bahwa sejak kemerdekaan 1945, kendatipun sistem pemerintahan yang dipilih dalam konstitusi adalah sistem presidensial, tetapi Indonesia pernah mengalami fase penyelenggaraan sistem pemerintahan parlementer, kendatipun kemudian dikembalikan ke sistem pemerintahan presidensial pasca-Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Perjalanan 53 tahun (1945 - 1998) sejarah pemerintahan negara Republik Indonesia telah membawa keputusan bahwa kita sekarang berada di bawah sistem pemerintahan Presidensial yang dianggap lebih sesuai dengan kondisi dan tuntutan zaman (2004 – saat ini).

Sistem Pemerintahan Negara yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 mencakup, antara lain: Sistem Pemerintahan Negara; Lembaga Kepresidenan; Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Struktural; dan

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka NKRI. UUD NRI Tahun 1945 mengatur Kekuasaan Pemerintahan Negara secara lengkap di Bab III, terutama di Pasal 4 s/d Pasal 16. Kekuasaan Pemerintahan Negara berada di tangan Presiden. Di Pasal 4 ditegaskan bila Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Sementara melalui Bab V Kementerian Negara ditegaskan bila Presiden juga dibantu oleh menteri menteri negara. Dalam prakteknya, melalui Peraturan Presiden (Perpres), dibentuk pula Lembaga Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Sementara Pemerintahan Daerah diatur melalui Bab VI, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18 B.

Jurnal Ketatanegaraan dengan tema sistem pemerintahan kali ini, selain mengupas ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam konstitusi (sistem pemerintahan negara menurut UUD NRI Tahun 1945) yang ditulis oleh beberapa penulis, juga ada tulisan-tulisan penulis lainnya yang mengupas tentang analisis ketentuan dan praktiknya. Satu tema yang cukup menonjol terkait dengan yang terakhir tersebut mengaitkan antara realitas sistem kepartaian yang pluralistik (multipartai) di satu sisi, dengan tuntutan efektifitas penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensil.

Terlepas dari hal tersebut, perlu digarisbawahi bahwa sistem pemerintahan menjadi landasan bagi setiap negara untuk mengatur hubungan antar lembaga-lembaga negaranya yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan yang stabil. Setiap negara membuat pilihan terhadap sistem pemerintahan yang dianutnya dengan berbagai pertimbangan, khususnya dengan memperhatikan karakter negaranya dan hubungannya dengan sistem-sistem ketatanegaraan lain yang berlaku di negara tersebut. Terkait dengan hal ini, selaras dengan ketentuan konstitusi, yang dapat kita lakukan tidak lain adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensil. Dapat dikatakan, penguatan sistem pemerintahan presidensil itulah, arah pembangunan kita dalam bidang politik dan pemerintahan.

Atas nama Dewan Redaksi kami menyampaikan terima kasih pada segenap kontributor yang telah menyumbangkan tulisan hasil kajiannya untuk Jurnal Ketatanegaraan edisi ini. Terima kasih juga kami sampaikan kepada segenap anggota Lembaga Pengkajian MPR, terkhusus segenap Tim Redaksi hingga terbitnya Jurnal Ketatanegaraan ini.

Jakarta, Agustus 2018

Dewan Redaksi

SAMBUTAN PIMPINAN LEMBAGA PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Dalam sistem pembagian kekuasaan negara yang kita anut, kekuasaan Pemerintahan Negara dipegang oleh Presiden Republik Indonesia dan dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Hal ini diatur dalam pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang, (pasal 20 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945). Namun demikian setiap Rancangan Undang-Undang yang dibahas oleh DPR harus mendapat persetujuan bersama Presiden (pasal 20 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945). Kita menganut sistem pemerintahan Presidensial yang menempatkan Kedudukan Presiden yang cukup kuat dengan jangka waktu tetap selama lima tahun memegang jabatannya. Selain itu kekuasaan Presiden tidak hanya dalam Pemerintahan Negara namun juga ikut serta dalam kekuasaan membentuk undang-undang.

Dalam praktiknya sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia banyak di kritik karena pengaruh DPR yang kuat terhadap Presiden, sehingga sulit bagi seorang Presiden melaksanakan kekuasaan Pemerintahan Negara apabila tidak mendapatkan dukungan mayoritas di DPR. Oleh karena itu sebagian kalangan menilai bahwa Indonesia menganut sistem Pemerintahan Hibrida yaitu antara Presidensial dan Parlementer.

Jurnal Ketatanegaraan Volume 10 bulan Agustus 2018 ini mengambil tema “**Pemerintahan Negara (Bagian I)**”. Akan banyak menyoroti berbagai hal yang terkait dengan BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara), dan BAB V (Kementerian Negara) UUD NRI Tahun 1945.

Jurnal “**Pemerintahan Negara (Bagian I)**” ini lebih banyak memuat perihal Sistem Pemerintahan Negara dan Lembaga Kepresidenan sedangkan bagian kedua akan terfokus pada Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintahan lainnya.

Demikianlah, kami atas nama Lembaga Pengkajian MPR RI mengharapkan agar Jurnal ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang Kekuasaan Pemerintahan Negara serta umumnya dalam praktek Penyelenggaraan Negara.

Terima kasih, selamat membaca. Salam konstitusi.

Jakarta, Agustus 2018
Dewan Redaksi/
Ketua Lembaga Pengkajian MPR RI



Ir. Rully Chairul Azwar, M.Si., IPU.

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Untuk yang kesekian kalinya, Jurnal Ketatanegaraan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI hadir di tengah pembaca. Sejauh catatan yang dimiliki Sekretariat Jenderal, Jurnal Ketatanegaraan ini sudah memasuki tahun ketiga karena edisi pertama jurnal ini terbit pada Desember 2016 dengan topik “Pembukaan UUD NRI Tahun 1945”.

Setelah itu, sesuai dengan jadwal yang ditetapkan semula, jurnal ini terbit setiap tiga bulan, kemudian menjadi setiap dua bulan. Edisi kedua terbit pada Maret 2017 dengan topik “Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945”. Namun sejak edisi ketujuh bulan Februari 2018 terbit setiap dua bulan hingga saat ini. Jurnal Ketatanegaraan Volume 10 bulan Agustus 2018 ini mengangkat topik tentang **“Pemerintahan Negara (Bagian I)”**.

Penerbitan Jurnal Ketatanegaraan semacam ini tentu saja patut disyukuri karena salah satu kendala penerbitan jurnal baru justru ada pada keberlanjutannya. Banyak jurnal baru yang kesulitan memenuhi jadwal terbitnya dengan beragam pertimbangan baik dari sisi teknis seperti pendanaan maupun dari sisi substansi yaitu kelangkaan naskah.

Selaku Sekretaris Jenderal MPR, saya terus mengupayakan agar Sekretariat Jenderal MPR mampu mendukung keberlanjutan penerbitan jurnal ini dari sisi ketersediaan anggaran. Dari sisi ketersediaan naskah, Lembaga Pengkajian MPR sebagai “Laboratorium Konstitusi” di lingkungan MPR, bertanggungjawab menyiapkan naskah sesuai dengan tema yang telah ditetapkan. Sumber naskah di prioritaskan diperoleh dari para anggota Lembaga Pengkajian MPR, namun demikian tidak tertutup kemungkinan Narasumber eksternal yang dinilai relevan untuk mengisi tema dimaksud. Hal itu ditetapkan oleh redaksi.

Di masa mendatang, ada harapan untuk meningkatkan reputasi jurnal ini sebagai sebuah jurnal ilmiah di kalangan akademisi dan pihak-pihak di eksternal lembaga MPR RI yang tertarik dengan isu-isu ketatanegaraan dengan cara melakukan akreditasi. Selain itu, ada juga pemikiran agar materi-materi yang ada dalam Jurnal Ketatanegaraan

bisa terdistribusi baik di kalangan masyarakat luas, misalnya dengan membuat website jurnal.

Peningkatan reputasi dan aksesibilitas Jurnal Ketatanegaraan, merupakan bagian dari upaya Sekretariat Jenderal MPR RI untuk meningkatkan reputasi penerbitan-penerbitan ilmiah yang ada di lingkungan MPR RI, tidak saja berbentuk jurnal tetapi juga beragam bentuk penerbitan lainnya seperti buku hasil kajian, ataupun hasil-hasil prosiding FGD di berbagai daerah.

Hal ini tidak saja merupakan bentuk pertanggungjawaban publik MPR RI atas *out put* kegiatan-kegiatannya, namun juga karena materi-materi yang dikaji dalam beragam penerbitan di lingkungan MPR terasa penting tidak saja untuk kepentingan internal, namun juga bagi kepentingan eksternal. Pasalnya, seluruh materi penerbitan selalu berisi tentang kajian atas isu-isu aktual seperti saat ini ada kecenderungan menipisnya rasa nasionalisme, bangkitnya sikap primodialisme dan radikalisme agama serta nasionalisme sempit di tengah-tengah era globalisasi hiruk pikuk pemberitaan di media sosial, maka sangat relevan tema yang dikaji berkaitan dengan Nasionalisme, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia.

Dalam konteks demikian, kami selalu menyambut gembira setiap munculnya penerbitan Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR. Karena, penerbitan jurnal ini berdampak positif tidak saja bagi MPR dengan semakin menunjukkan relevansi keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan kita, namun juga memberi sumbangan bagi pembangunan sistem ketatanegaraan Indonesia di masa depan. Selamat membaca.

Jakarta, Agustus 2018
Sekretaris Jenderal MPR RI



Dr. Ma'ruf Cahyono, SH. MH.

PEMERINTAHAN NEGARA SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Zain Badjeber

Abstrak

Pada Alinea kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) ditegaskan Cita-cita Kemerdekaan atau Visi Negara Indonesia, yaitu terwujudnya Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan Visi tersebut dalam Alinea Keempat ditegaskan tujuan Nasional atau Misi Negara Indonesia. Itulah yang menjadi tekad bangsa Indonesia dalam membentuk pemerintahan Negara Indonesia; itulah tugas pokok pemerintah Negara Indonesia. Sehubungan dengan itu sejak awal kemerdekaan telah disepakati bahwa sistem pemerintahan yang digunakan adalah Sistem Presidensial yang khas Indonesia, yaitu yang kemudian dikenal dengan sebutan “Sistem MPR”. Dalam perjalanan sejarah kehidupan politik dan kenegaraan, sistem tersebut tidak selalu dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Tuntutan dan gejolak politik serta dinamika masyarakat telah mendorong terjadinya pergantian hukum dasar atau konstitusi yang dijadikan landasan penyelenggaraan pemerintahan Negara, hingga akhirnya kembali digunakan UUD NRI Tahun 1945. Pasca kembali ke UUD NRI Tahun 1945 hingga kini, sistem presidensial dilaksanakan kembali, akan tetapi belum dapat memenuhi tuntutan untuk mewujudkan Visi dan Misi Negara Indonesia. Problema pokoknya terletak pada tekad, semangat, disiplin dan kualitas segenap penyelenggara pemerintahan Negara serta seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci : Sistem Presidensial Indonesia; Tekad, semangat, disiplin serta kualitas penyelenggara Negara dan seluruh rakyat Indonesia.

Abstract

In the Second Paragraph Opening of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (1945 Constitution of the Republic of Indonesia) affirmed the ideals of independence or the vision of the State of Indonesia, namely the realization of an independent, united, sovereign, just and prosperous Indonesian State. To realize this Vision in the Fourth Paragraph affirmed the National objective or the Indonesian State Mission. That is the determination of the Indonesian people in forming the government of the State of Indonesia; that's the main task of the Government of Indonesia. In other words, that is

what has become the determination of the Indonesian people in forming the government of the State of Indonesia; that's the main task of the Government of Indonesia. In connection with that since the beginning of independence it was agreed that the government system used was a typical Indonesian Presidential System, which was later known as the "MPR System". In the course of the history of political and state life, the system cannot always be carried out as it should. Political demands and turmoil and the dynamics of society have led to a change in the basic law or constitution which became the foundation for the administration of the government, until finally the UUD NRI 1945 was re-used fulfilling demands to realize the Indonesian State's Vision and Mission. The main problem lies in the determination, enthusiasm, discipline and quality of all the organizers of the State government and all the people of Indonesia.

Keywords: *Indonesian Presidential System; Determination, enthusiasm, discipline and quality of the organizers of the State and all the people of Indonesia.*

PENDAHULUAN

Pengaturan pemerintahan negara setelah perubahan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) tidak dapat dilaksanakan tanpa memahami perjalanan sejarah UUD sejak diputuskan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945. Pemahaman tersebut akan kurang lengkap jika latar belakang dan pemahaman tentang sejarah sangatlah terbatas sehingga sulit pula untuk memahami mengapa kemudian diperlukan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Sejak semula UUD yang ditetapkan oleh PPKI tersebut (singkatnya disebut UUD 1945 oleh Soekarno/Ketua PPKI) disebut sebagai UUD kilat. Selain itu dalam Aturan Tambahan UUD 1945 angka (1) sudah ditetapkan bahwa "*Dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang - Undang Dasar ini.*" Antara lain adalah melaksanakan pemilihan umum untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada angka (2) ditegaskan bahwa : "*Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.* Ketentuan Aturan Tambahan tersebut menegaskan bahwa UUD 1945

sebagaimana ditetapkan pada 18 Agustus 1945 oleh PPKI merupakan UUD yang bersifat sementara dan dirasakan belum memenuhi seluruh harapan.

Peperangan yang disebut oleh Jepang sebagai Perang Asia Timur Raya (Dai Toa SenSo) dimulai secara mendadak dengan penyerangan oleh pesawat tempur Jepang atas kapal perang Amerika Serikat di Pearl Harbour (Hawaii) pada 23 Desember 1941. Perang Asia Timur Raya tersebut merupakan bagian dari Perang Dunia ke 2 yang berlangsung di Eropa (1939) antara Jerman dan Italia melawan Sekutu (AS, Inggris, Perancis, Belanda, Australia, dll). Dengan serangan udara itu Jepang menyatakan perang terhadap Pasukan Sekutu.

Jepang menyerah pada 15 Agustus 1945 setelah bom atom dijatuhkan pesawat AS di Hiroshima dan Nagasaki (7 dan 9 Agustus 1945). Pada 17 Agustus 1945 Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Pada 18 Agustus PPKI menetapkan UUD sekaligus memilih secara aklamasi Soekarno sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakilnya serta membentuk 8 daerah (Provinsi). Jalan sejarah pemerintahan negara Indonesia tidak semulus yang diharapkan. Presiden memperoleh kekuasaan berdasar Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menetapkan bahwa: *"Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional"*.

Dengan demikian Presiden diberi kekuasaan luar biasa. Untuk membantunya dibentuk pula Komite Nasional Pusat (KNP) yang beranggotakan mantan anggota PPKI ditambah wakil daerah lainnya. Selanjutnya dibentuk pula kabinet presidensil pertama dipimpin Presiden Soekarno. Demikianlah modal kita diawal kemerdekaan itu hanya berupa UUD, Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-Menteri (Kabinet), Pemerintahan Daerah dengan para Gubernurnya, KNP, Ketua Mahkamah Agung, dan, Jaksa Agung. Kemudian Presiden mengangkat dua orang anggota Dewan Pertimbangan Agung. Melalui Maklumat Wakil Presiden No. X (baca : Ex) tgl. 3 November 1945, Pemerintah menganjurkan untuk mendirikan partai politik dengan

sebelumnya membatalkan gagasan pembentukan partai tunggal oleh negara yang akan dipimpin Soekarno-Hatta sebagai Pemimpin Besarnya.

Pada 11 November 1945 Badan Pekerja KNP mengeluarkan Maklumat yang meminta Presiden untuk mempertimbangkan perubahan pertanggungjawaban Menteri kepada BP KNP (Kabinet Parleментар). Atas dasar Maklumat BP KNP tersebut Presiden mengeluarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang mengubah sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer, tanpa perubahan UUD.

Dibentuklah kabinet parlementer diawali dengan Kabinet Sjahrir I sd ke-III (dua kali diubah), kemudian terjadi pergantian pemerintahan, terakhir dipimpin Wakil Presiden Moh. Hatta (29 Jan. 1948 sd 20 Des. 1949) sampai dengan dibentuknya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), dengan Konstitusi RIS - 1949 (27 Desember 1949). Di samping DPR terdapat pula Senat (badan perwakilan Negara bagian/daerah). Kurang dari setahun, pada 17 Agustus 1950 RIS dibubarkan, berganti Negara Kesatuan RI dengan *mengubah* Konstitusi RIS 1949 melalui ketentuan Pasal 190 (mengatur perubahan Konstitusi RIS) menjadi UUD Sementara 1950. UUDS 1950 menerapkan Kabinet Parleментар tanpa senat, hanya ada DPR di samping Pemerintah.

Dinamika sistem pemerintahan Indonesia tidak berhenti sampai di situ saja. Walau telah berlangsung pemilu yang demokratis pada 1955 untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante (badan pembentuk UUD), namun dengan alasan persidangan Konstituante "macet" karena terjadi perbedaan antara golongan nasionalis dan golongan Islam dalam pengambilan keputusan tentang dasar negara maka Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada 5 Juli 1959 yang berisi antara lain membubarkan Konstituante, *Menetapkan UUD 1945* berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan menyatakan tidak berlakunya lagi UUDS 1950. Selanjutnya dibentuk MPRS yang terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan-golongan, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Naskah Dekrit Presiden tersebut dimuat dalam Lembaran negara No. 75 Tahun 1959 yang juga mencantumkan

nama UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Keadaan ini berlangsung sampai terjadi penggantian Presiden Soekarno dengan Pejabat Presiden Soeharto sebagai Pemangku Tap MPRS No. IX/MPRS/1966 Surat Perintah 11 Maret 1966 atau populernya "Super Semar", melalui Sidang Istimewa MPRS 11 Maret 1967. Presiden Soekarno pada 25 Februari 1967 mengirim surat pengunduran diri sebagai Presiden¹. Namun untuk menonaktifkan Presiden, diterbitkan Tap MPRS No. XXXIII/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno yang ditetapkan dalam Sidang Istimewa MPRS Tahun 1967, Tap MPRS tersebut diberlakukan surut sesuai tanggal pengunduran diri Presiden Soekarno tersebut sehingga secara hukum tetap saja Presiden Soekarno terkena Tap MPRS tersebut. Presiden Soekarno dilarang melakukan pekerjaannya sebagai Presiden. Akhirnya melalui Sidang Umum MPRS ke-V tahun 1968, Jendral Soeharto ditetapkan sebagai Presiden. Setelah pemilu DPR 1971 maka Sidang Umum MPR Tahun 1973 mengangkat Soeharto sebagai Presiden didampingi Wakil Presiden Umar Wirahadikusumah. Itulah Wakil Presiden kedua RI setelah Bung Hatta mengundurkan diri pada Desember 1956. Setelah itu setiap lima tahun Presiden Soeharto diangkat kembali berkali-kali oleh MPR dengan didahului pemilu DPR, terakhir pemilu DPR 1997 yang dilanjutkan dengan SU-MPR pada Maret 1998. Situasi ekonomi merosot tajam dan atas desakan rakyat maka pada 21 Mei 1998 (dua bulan kemudian) Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya. Pemerintahan beralih di bawah Presiden B. J. Habibie yang semula menjadi Wakil Presiden (21 Mei 1998-19 Oktober 1999) sesuai ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945

Pengalaman dengan pemerintahan bersifat otoriter sejak berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 (5 Juli 1959) yang disebut masa "*orde lama*" di bawah Presiden Soekarno dan berganti ke masa "*orde baru*" di bawah Presiden Soeharto, telah menggerakkan rakyat untuk menuntut reformasi total. Pada tahun 1999 digelar pemilu demokratis yang dipercepat untuk memilih anggota DPR yang

¹ Kepaniteraan dan Sekretaris Jenderal MK RI, *NASKAH DOKUMENTASI SEJARAH KONSTITUSI DAN MAHKAMAH KONSTITUSI*. Jakarta. Hal. 68.

menjadi dasar pembentukan MPR yang anggotanya terdiri atas anggota DPR ditambah utusan golongan dan utusan daerah.

Perjalanan 53 tahun (1945-1998) sejarah pemerintahan negara RI dimaksud telah membawa kita sekarang di bawah pemerintahan Presidensial yang lebih sesuai dengan kondisi dan tuntutan zaman (2004-2018). Namun patut dicatat masih adanya kekurangan di sana sini terutama dalam pengaturan perundang-undangan di bawah UUD maupun pelaksana dan pelaksanaannya.

PERMASALAHAN

Nama UUD yang ditetapkan PPKI 18 Agustus 1945 ditegaskan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan nama yang dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor : 75 (Dekrit Presiden). UUD NRI tahun 1945 telah diubah MPR dari tahun 1999 sd. 2002 dan salah satu tujuannya adalah untuk memperkuat sistem presidensial. Penguatan sistem Presidensial dimaksud diwujudkan dalam rumusan berbagai pasal UUD NRI Tahun 1945. Permasalahannya adalah bahwa dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan acap terjadi penyimpangan karena tidak memahami hakikat perubahan yang telah dilakukan. Permasalahan lain yang terjadi adalah disebabkan oleh adanya kepentingan politik tertentu. Permasalahan tersebut diatas menunjukkan bahwa masih ada pekerjaan rumah yang perlu diselesaikan.

PEMBAHASAN

Prof. Dr. Ismail Sunny SH. MCL menyatakan bahwa penyelidikan mengenai eksekutif terletak di daerah tapal batas antara hukum dengan pengetahuan politik dan pengetahuan pemerintahan. Oleh karena itu sukarlah untuk tidak menjelaskan pula secara singkat perkembangan politik sebagai latar belakang untuk memahami persoalan yang dikemukakan².

² Prof. Dr. Ismail Sunny SH. MCL, 1965. Pergeseran kekuasaan Eksekutif, CV Galindra Jakarta, hal. VII.

Sehubungan dengan itu dikutip bagian pidato Presiden Soekarno Tahun 1963 di Hari Sarjana ke III, dikatakan : "*Untuk mendirikan suatu negara berdasarkan atas kepribadian bangsa Indonesia sendiri kita memerlukan penciptaan gagasan-gagasan baru, tetapi tidak pula kurang pentingnya mempelajari yang lampau, meneliti sebab-sebab kemacetan kita, agar dengan demikian gagasan baru itu dapat didirikan di atas fundamen yang lebih kokoh.*"

Dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 pada bagian Penjelasan Umum disebutkan ada Tujuh hal (dulunya disebut 7 kunci pokok) terkait sistem pemerintahan negara dalam UUD NRI Tahun 1945. Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 7 hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Indonesia ialah negara berdasar atas hukum (rechtsstaat).* Artinya tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat diuraikan sbb : Indonesia ialah negara hukum bahwa ketentuan itu bukan lagi hanya tercantum dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) tapi sesuai kesepakatan anggota MPR dalam mengawali pembahasan perubahan antara lain adalah mengangkat substansi dalam Penjelasan ke batang tubuh (Pasal) maka Pasal 1 Ayat (3) hasil perubahan telah menegaskan : "*Indonesia adalah negara hukum*".

Dalam pembahasan di PAH I BP MPR semula para pakar yang dipimpin oleh Prof. Ismail Sunny menghasilkan dua rumusan; Pertama "Indonesia adalah negara hukum". Kedua, "Indonesia adalah negara hukum yang demokratis". Pada akhirnya rumusan pertama yang disepakati dengan argumentasi bahwa demokratis atau tidaknya suatu negara ditentukan oleh penjabaran dalam pasal-pasal berikutnya.

2. *Sistem konstitusional.* Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Setelah perubahan, sama saja dalam hal ini. Sistem konstitusional sesuai dengan Penjelasan Soepomo sebelum perubahan.

3. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*). Majelis ini menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara, mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden) sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan Majelis. Presiden yang telah diangkat Majelis, *bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis* Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "*neben*" akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis.

Setelah perubahan maka kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Tidak ada lagi satu lembaga negara yang (jadi pelaku) secara khusus di tunjuk sebagai lembaga yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat tersebut seperti halnya dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan). Sehingga kemudian adalah Tap MPR yang menyebutnya sebagai Lembaga Tertinggi Negara (Tap. MPR No. VI /MPR/1973 dan Tap MPR No. III/MPR/1983). Kini kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dibagikan kepada berbagai lembaga negara yang ada dalam UUD dan lembaga negara itu hanya menjadi pelaksana saja (dibedakan antara kata "*dilakukan*" sebelum perubahan UUD dan "*dilaksanakan*" setelah perubahan). Sebagai pelaksana yang tidak sepenuhnya melaksanakan kedaulatan itu karena sebagian masih tetap ada pada rakyat pemilik kedaulatan tersebut. Karena rakyat tetap berperan antara lain dalam memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden yang tadinya dipilih oleh MPR. Demikian pula dalam pemilihan kepala daerah yang dipilih secara demokratis itu dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat dan ataupun tidak langsung sama-sama demokratis tergantung UU yang menjabarkan lebih lanjut. Jadi kedaulatan rakyat itu telah menyebar dalam pengaturan di Konstitusi. Perlu ditegaskan kembali bahwa di masa berlakunya Konstitusi RIS (1949) kedaulatan rakyat dilaksanakan

oleh Pemerintah, DPR, dan Senat. Setelah perubahan ke UUD Sementara 1950 maka kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah dan DPR saja.

4. *Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis.* Dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon The President*).

Setelah perubahan, seperti telah dijelaskan pada angka 3 di atas, Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara tidak lagi berada di bawah Majelis atau tidak pula seperti yang disebut dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebagai "*mandataris*" MPR itu sehingga walau hanya tertulis dengan huruf kecil telah diberi norma dalam Tap. MPR bahwa Presiden adalah Mandataris MPR. Tetapi kini sama-sama sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, bersama DPR, DPD, MA, MK, KY, dan BPK yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Dalam uraian ini lebih difokuskan pada pemerintahan dalam arti eksekutif sehingga tidak menguraikan lebih lanjut kedudukan lembaga negara lainnya yang melaksanakan kedaulatan rakyat.

5. *Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.* Di sampingnya Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat *persetujuan DPR* untuk membentuk Undang - Undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*staatersebutegrooting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak bergantung pada Dewan.

Setelah perubahan, sama saja bahwa Presiden tetap tidak bertanggung jawab kepada DPR maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga negara yang baru. Kini di samping Presiden bukan saja ada DPR tapi juga ada DPD. Walaupun sebagai pergeseran dari Pasal 5 Ayat (1) telah ditegaskan dalam Pasal 20 Ayat (1) setelah perubahan, bahwa "*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*", namun

kekuasaan itu tidaklah mutlak beralih. Karena untuk membentuk undang-undang Pasal 20 Ayat (2) menegaskan "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Untuk RUU terkait dengan kewenangan DPD maka harus dibahas bertiga lembaga negara bersama DPD walau keputusannya tetap berada di DPR dan Presiden atau dua lembaga negara saja sehingga tidak ada voting. Dalam hal pengajuan RUU diberi hak kepada Presiden - Pasal 5 Ayat (1) - dan di samping ada pula hak DPR (Pasal 21) yang dimulai dari hak anggota mengajukan *usul* saja yang dapat jadi RUU dari lembaga atau ditolak setelah diputus rapat lembaga DPR. Sehingga dengan perubahan Pasal 5 Ayat (1) pindah ke Pasal 20 Ayat (1) maka sama sekali tidak ada perubahan apa yang berlangsung dalam praktik sebelum perubahan yang sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 Ayat (2) tersebut. Dapat dikatakan apa yang berlangsung dalam praktik sebelum perubahan, itulah yang dirumuskan Pasal 20 Ayat (2) tersebut.

Seorang ahli ilmu hukum tatanegara yang melihat negara dalam keadaan diam akan mengatakan telah beralih kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden ke DPR. Namun untuk ahli hukum administrasi negara yang melihat negara dalam keadaan bergerak maka akan membaca Pasal 20 Ayat (2) akan mengatakan tidak ada pergeseran kekuasaan itu. Apalagi Pasal 22 memberi kewenangan Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti UU dalam kegentingan yang memaksa. Walaupun Perpu kemudian harus dimintakan persetujuan DPR. Kewenangan mengambil tindakan sepihak di bidang legislatif itu tidak dimiliki DPR.

Di masa Presiden SBY pernah dilakukan a.l. UU No. 22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota yang baru saja disahkan Presiden maka langsung Presiden pula melalui Perpu No. 1/2014 dinyatakan dicabut dan diganti hanya dalam waktu satu hari. Kemudian Perpu ini disetujui DPR jadi UU No. 1/2015 yang sudah dua kali diubah, terakhir dengan UU No. 10/2016. Walaupun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun fungsi pengawasan tetap berada pada DPR sedangkan yang terkait dengan kewenangan DPD juga DPD

melakukan pengawasan pula termasuk pada pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama yang hasil pengawasannya disampaikan melalui DPR. Dari hasil pengawasan itu dapat ditindaklanjuti dengan hak DPR seperti interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A Ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945). Hak-hak DPR dimaksud dapat berujung pada usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR, 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 (Pasal 7A). Keanggotaan MPR setelah perubahan, mayoritasnya anggota DPR karena telah ditentukan dalam Pasal 22 C Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang sudah membatasi bahwa "*Jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR*". Walaupun proses pemakzulan tersebut tidak semudah sebelum perubahan, karena sesuai Pasal 7B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, usul DPR tersebut harus diajukan lebih dahulu kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut. Pengajuan permintaan tersebut dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR. Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan terbukti hal yang diajukan DPR itu maka DPR masih harus menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan (atau tidak meneruskan) usul itu kepada MPR. Jika DPR meneruskan ke MPR maka wajib MPR menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR yang sudah disetujui Mahkamah Konstitusi itu. Keputusan MPR pun disyaratkan sekurang-kurang $\frac{3}{4}$ jumlah anggota hadir dan disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

Dengan demikian proses pemakzulan Presiden/Wakil Presiden itu lebih dipersulit dari sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Sebelum perubahan, pemakzulan Presiden/Wakil Presiden tidak diatur dalam batang tubuh (pasal-pasal), hanya diatur dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, bahwa: "*Kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden.*"

Kecuali itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR. Oleh karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan UUD atau MPR maka Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden".

Pemakzulan seperti yang diatur dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan itu pernah berlangsung ketika Sidang Istimewa MPRS Maret tahun 1967 melalui Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, yaitu setelah MPRS menolak pidato petanggungjawaban Presiden Soekarno berjudul Nawakasara dan atas permintaan MPRS supaya dilengkapi lagi maka ditambah Penjelasan Nawakasara tetapi ditolak Pimpinan MPRS. sebelumnya pada 25 Februari 1967 Presiden Soekarno telah mengajukan Surat Pernyataan berhenti, namun keputusan MPRS tersebut tetap diambil pada tgl. 11 Maret 1967 dan diberi tanggal mundur. Pada awal era reformasi pemakzulan Presiden terjadi pula ketika Presiden Abdurrahman Wahid dimakzulkan MPR pada tahun 2001. Ia digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputeri.

Patut dicatat, berhentinya Presiden B. J. Habibie pada tahun 1999 bukanlah pemakzulan oleh MPR. Tetapi karena pidato pertanggungjawabannya ditolak dengan *voting* maka beliau tidak bersedia dicalonkan lagi oleh beberapa Fraksi MPR karena pertimbangan etis menurut beliau.

Syarat dan proses pemakzulan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara jelas dan rinci diatur dalam Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 24C Ayat (2) sehingga merupakan salah satu ketentuan yang memperkuat sistem presidensil Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis. Ketentuan dimaksud di atas diikuti dengan penegasan bahwa: "*Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.*" (Pasal 7C). Hal tersebut untuk menjaga proses pemakzulan agar tidak dapat dihentikan Presiden dengan membubarkan atau membekukan DPR. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang hanya menyatakan

"Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden" karena itu ketika terjadi konflik antara DPR hasil pemilu 1955 dengan Presiden Soekarno mengenai RAPBN Tahun 1960, Presiden melalui Penetapan Presiden telah melarang sidang-sidang DPR sehingga berarti sama dengan Presiden telah membekukannya. Penpres dibuat berdasar kekuasaan Presiden yang bersumber dari Aturan Peralihan Pasal IV UUD NRI Tahun 1945 yang tingkatan dan kekuatan hukumnya sama dengan UU. Melalui SU-MPRS 1966 bentuk Penpres dan Perpres dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang diperintahkan ditinjau melalui Tap MPRS No. XIX/MPRS/1966.

6. *Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*

Presiden mengangkat dan memperhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak *bertanggung jawab* kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.

Setelah perubahan sama saja halnya hanya diperintahkan untuk diatur dalam UU tentang pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara. Hal ini mencegah Presiden semauanya membubarkan satu kementerian yang dapat berakibat lanjut di bidang sosial politik seperti dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid yang menghapus Departemen Penerangan dan Departemen Sosial (1999).

7. *Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.*

Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan "diktator", artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan

Rakyat dapat senantiasa *mengawasi* tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada Presiden. Hal ini sudah dijelaskan pada uraian sebelumnya pula.

Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Meskipun menteri negara tergantung dari pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktek.

Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah, para menteri itu pemimpin-pemimpin negara.

Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Demikian pula dijelaskan dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yaitu dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Ayat (2);

"Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (pouvoir reglementair)".

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 hal-hal tersebut lebih dipertegas a. l. dijadikan norma dalam pasal-pasal.

Pasal 5 Ayat (1);

"Kecuali executive power, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara.

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 walaupun ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (1) sudah dipindahkan ke Pasal 20 Ayat (1) tentang DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang,

tetapi dalam praktek tidak ada perubahan dengan apa yang dijelaskan Prof. Supomo tersebut sama-sama dijalankan. Karena Pasal 20 Ayat (2) tetap mensyaratkan setiap RUU harus dibahas bersama DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama seperti halnya praktek sebelum perubahan. Lagi pula Presiden tetap pula berhak mengajukan RUU dalam Pasal 5 Ayat (1).

Demikian halnya ketika menjelaskan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Bab III, Pasal 4 dan Pasal 5 Ayat(2), dikatakan "*Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (pouvoir reglementair)*". Ketentuan ini tidak diubah atau tetap saja dalam Pasal 5 Ayat (2).

Untuk Pasal-Pasal : 6, 7, 8, 9; tidak dijelaskan lagi oleh Supomo karena dianggap

"Telah jelas".

Memang tidak dijelaskan apa yang dimaksud "*orang Indonesia asli*" dalam Pasal 6 Ayat (1), tapi dari perdebatan di BPUPK (*Dakuritu Zyunbi Tyosa Kai/Mei sd Juli 1945*) sudah jelas maksudnya adalah golongan *Inlander* atau pribumi dalam pembagian kaula Belanda (*Nederland Onderdaan*) yang terdiri dari *Nederland Onderdaan-Nederlanders* (Eropa, Jepang dimasukkan ke sini), *Nederland Onderdaan Niet Nederlanders* (Kaula Belanda bukan Belanda) terdiri dari *Vreem de Oosterlingen* (Timur asing) yaitu Cina, Arab, India, dll serta *Inlander* (pribumi) yaitu Indonesia asli.

Setelah perubahan, Pasal 6 ini lebih dibuka untuk seluruh WNI tetapi dengan syarat calon Presiden dan Wapres itu harus sudah jadi WNI sejak kelahirannya dan tidak dikarenakan pewarganegaraan (naturalisasi). Sekaligus di antara Pasal 6 dan Pasal 7 disisipkan Pasal 6A yang mengatur pemilihan pasangan calon Presiden/Wapres dan yang dapat mengusulkan calon hanya partai politik peserta pemilu. Sebelumnya dipilih oleh MPR, tidak dipilih langsung oleh rakyat.

Demikian halnya di antara Pasal 7 dan Pasal 8 disisipkan pasal baru, Pasal 7A, 7B, dan 7C yang mengatur proses pemakzulan Presiden/Wapres oleh DPR dan MPR harus melalui Mahkamah

Konstitusi (mengenai MK ini diatur dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24 C Ayat (2) setelah perubahan).

Pasal 8 mengalami perubahan dan tambahan Ayat dan lebih dirinci. Bagaimana mengisi jabatan Wakil Presiden yang tidak dipilih langsung lagi tetapi diberikan kepada MPR memilihnya dalam waktu paling lambat 60 hari. Bagaimana pula jika jabatan Presiden dan Wapres itu lowong bersamaan waktunya akan dijabat oleh Triumvirat (Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan) sebagai pelaksana tugas secara bersama-sama. Dalam waktu 30 hari MPR harus telah menggelar sidang pemilihannya. Siapa yang dapat mengajukan calon juga sudah diatur. Parpol/gabungan parpol yang pasangan calon Pres/Wapres meraih suara terbanyak pertama dan kedua pemilu sebelumnya yang mencalonkan dan akan menjalani sisa masa jabatan Pres/Wapres yang digantikan.

Pasal 7 ada penegasan bahwa Presiden dan Wapres dapat dipilih kembali hanya untuk dua kali masa jabatan yang sama. Perlu dijelaskan bahwa dalam jabatan yang sama itu baik berturut-turut ataupun tidak berturut-turut. Seperti halnya Wapres J. K. sudah dua kali walau tidak berturut-turut sudah tidak boleh lagi.

Adapun Pasal-Pasal : 10, 11, 12, 13, 14, 15; disebutkan bahwa :

"Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara."

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan Presiden selaku Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara tidak dibeda-bedakan berdasar tugas dan kewajiban Presiden. Hal tersebut dianggap sudah dengan sendirinya sehingga tidak perlu diatur dalam pasal-pasal lagi. Dalam Penjelasan Umum disebutkan bahwa "Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas". Karena memang kekuasaan itu dibatasi dengan apa yang menjadi kekuasaan Presiden dalam pemerintahan negara. Hal ini bukan disebabkan "ia bertanggung jawab kepada MPR". ia tidak lagi dipilih oleh MPR dan tidak lagi ada garis besar dari pada haluan negara yang ditetapkan MPR untuk dijalankannya, untuk dipertanggungjawabkannya. Semua program jangka lima tahun dan jangka panjang diatur dengan UU yang dibuat oleh Presiden,

DPR, dan DPD. Jika dibuat MPR hanya diisi anggota dua lembaga negara serta bukan lagi yang memilih Pres/Wapres.

Dalam Bab IV Pasal 16 dijelaskan tentang Dewan Pertimbangan Agung sebagai sebuah *Council of state* yang berwajib memberi pertimbangan kepada pemerintah, Badan penasihat belaka.

Setelah perubahan, DPA dihapuskan termasuk Bab IV dihilangkan pula. Sebagai gantinya Presiden membentuk suatu "dewan pertimbangan" (bukan nama lembaga terserah UU menamakan apa) serta ketentuan ini digabungkan ke Bab III - Kekuasaan Pemerintahan Negara.

Adapun Bab V tentang *Kementerian Negara*, dalam Pasal 17 dijelaskan bahwa Presiden dibantu menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Menteri- menteri memimpin departemen pemerintahan.

Oleh karena dalam Pasal 17 tersebut dianggap sudah jelas dan sudah pula dijelaskan dalam penjelasan tentang sistim Pemerintahan Negara maka tidak dijelaskan lebih lanjut oleh Prof Soepomo.

Namun setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 lebih diuraikan dan ditegaskan bahwa setiap menteri atau harus membidangi urusan pemerintahan. Jadi tidak ada lagi Menteri Negara tanpa portofolio. Untuk itu diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam UU mengenai pembentukan, perubahan, atau pembubarannya oleh Presiden. Pengalaman pembubaran kementerian tertentu menimbulkan dampak yang luas. Kementerian tidak lagi disebut sebagai Departemen tetapi sesuai judul Bab V tersebut.

Kemudian untuk menjelaskan Bab VI, Pemerintahan Daerah Pasal 18 disebutkan:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi

belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- II. Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

PEMERINTAHAN DAERAH SETELAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, Prof. Soepomo menjelaskan bahwa "Oleh karena Negara Indonesia ini suatu *eenheidsstaat*", maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Hal tersebut menegaskan bahwa Indonesia negara kesatuan (bukan federal) sebagaimana ditegaskan pula dalam Pasal 1 Ayat (1) tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahan adalah Republik (bukan Kerajaan)

Walaupun sejak semula sudah pula dijelaskan bahwa "di daerah-daerah yang bersifat otonom" (jadi tidak semua daerah) ternyata pengaturan dalam undang-undang pemerintahan daerah itu yang silih berganti sejak ditetapkan pertama kali dengan UU No. 22/1948 Tentang Pemerintahan Daerah (di bawah UUD 1945) sampai diubah dengan (UU No. 1/1957 di bawah UUDS - 1950 dan diubah lagi ketika UUD 1945 diberlakukan kembali dengan Penpres No. 6/1959 dan Penpres No. 5/1960 diatur kembali, terakhir dengan UU No. 18/1965 dan UU No. 19/1965 tentang Desa Praja diubah pula di masa orde baru menjadi UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 5/1979 tentang Desa (sering disebut sebagai UU yang telah men-Jawa-kan seluruh desa di Indonesia) maka tarik menarik antara desentralisasi dan sentralisasi

pemerintahan terus berlangsung karena lebih bergantung pada kepentingan "sang penguasa". Salah satu pemicu terjadinya pemberontakan PRRI dan Permesta (1957-1959) adalah masalah Sentralisasi kekuasaan pemerintahan tersebut.

Pada awal era reformasi setelah Sidang Istimewa MPR 1998 antara lain ditetapkan Ketetapan MPR No. XV/MPR/ 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI yang kemudian ditindaklanjuti oleh Presiden B. J. Habibie dan DPR RI hasil pemilu terakhir di masa orde baru (pemilu 1997) dengan lahirnya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

UU inilah yang kemudian menjadi salah satu acuan ketika mengubah Pasal 18 Bab VI (Pemerintahan Daerah) dengan menegaskan dalam Pasal 18 Ayat (1) bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang di dalamnya (dibagi atas) daerah - daerah "Provinsi" yang setiap provinsi dibagi atas "kabupaten" dan "kota" yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kata-kata "dibagi atas", adanya NKRI lebih dulu barulah dibagi-bagi. Bukan "terdiri atas" berarti negara federal.

Dengan penyebutan setiap nama daerah itu di samping dimaksudkan untuk memperbaiki cara penulisannya dalam bahasa Indonesia yang benar (Provinsi bukan Propinsi) sekaligus untuk mengakhiri berubah-ubahnya penyebutannya dalam setiap penggantian UU Pemerintahan Daerah (pernah disebut Daerah Swatantra Tingkat I/Daswati I dan Daswati II atau Kotapraja jadi Kotamadya dsb). Sesuai perintah Pasal 18 Ayat (1) tersebut adalah untuk membuat satu UU Pemerintahan Daerah (diatur dengan UU kata "dengan" di sini dimaksudkan dengan satu UU. Jika disebut "diatur dalam, maksudnya disatukan ke dalam UU yang terkait). Isi UU dimaksud akan memuat pula ketentuan pada Ayat (2) asas otonomi dan tugas pembantuan (otonomi dan tugas pembantuan adalah isi dari desentralisasi, supaya jelas maka UUD tidak memakai kata "desentralisasi" itu), di mana pemerintahan daerah itu memiliki DPRD

yang anggotanya dipilih melalui pemilu (Ayat 3). Sebagai pemerintahan daerah (Pemerintahan daerah meliputi DPRD dan Pemerintah daerah/Kepala Daerah) serta Pemerintahan daerah tersebut dikepalai oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dipilih secara demokratis sesuai Ayat (4) (penulisan nama jabatan kepala daerah ini juga untuk mencegah berubah-ubahnya nama jabatan tersebut dalam setiap perubahan UU Pemerintahan Daerah seperti selama ini).

Pemilihan anggota DPRD pada Ayat (3) ditegaskan, melalui "pemilihan umum" sengaja dibedakan dengan pemilihan kepala daerah pada Ayat (4) yang disebut "dipilih secara demokratis". Dengan demikian, untuk setiap daerah UU dapat mengatur cara pemilihan demokratis dimaksud baik pemilihan langsung ataupun tidak langsung (melalui DPRD atau cara lain yang semuanya adalah dipilih secara demokratis). Jadi pemilihan kepala daerah tidak ada keharusan untuk diseragamkan di seluruh daerah Indonesia dengan berbagai pertimbangan. Misalnya dari keadaan suatu daerah (seperti di Papua) atau anggaran pemilihan ditinjau dari kemampuan PAD-nya (Pendapatan Asli Daerah) atau daerah yang baru dimekarkan dan lain-lain pertimbangan oleh Presiden dan DPR ketika membuat UU Pemerintahan Daerah dan UU pembentukan provinsi, kabupaten, dan kota yang bersangkutan. Oleh karena itu pula Bab VI (Pemerintahan Daerah) ini yang diubah dalam Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 pada ST MPR tahun 2000 ketika perubahan ketiga dalam ST MPR tahun 2001 pada Bab VII B Pemilihan Umum Pasal 22 E Ayat (2) ditegaskan "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Pada Ayat (2) ini sengaja dimasukkan hanya pemilihan anggota DPRD karena untuk dibedakan dengan kepala daerah itu. UU dibebaskan mengatur cara demokratis dimaksud.

Dalam penerapannya ketika UU No. 22/1999 diganti dengan UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah maka pemilihan kepala daerah diubah dari pemilihan tidak langsung (melalui DPRD), dalam UU No. 32/2004 menjadi pemilihan langsung seluruhnya tanpa membedakan antardaerah. Demikian halnya ketika Presiden SBY dan DPR hasil pemilu 2009 menggantikan UU No. 32/2004 Bab tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diubah jadi dipilih oleh

DPRD. Setelah ada reaksi sebagian masyarakat maka bersamaan dengan disahkan Presiden UU No. 22/2014 tersebut langsung pula diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) No. 1/2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dipilih langsung lagi dan hal itu disetujui pula DPR yang menjadi UU No. 1/2015 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU. Kemudian dengan UU No. 8/2015 Tentang Perubahan Atas UU No. 1/2015 Tentang Penetapan Perpu No. 1/2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi UU a. l. mengatur pemilihan serentak di seluruh Indonesia. Seharusnya semua itu diatur dalam satu UU seperti UU No. 32/2004.

Dalam Pasal 18 Ayat (5) disebutkan bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat".

Oleh karena luasnya otonomi daerah itu diatur dalam undang-undang maka batasan luas otonomi diatur oleh pembuat UU yaitu DPR, Presiden, dan dibahas pula bersama DPD. Jadi bukan pemerintahan daerah yang menentukan otonomi seluas-luasnya itu. Tergantung pada Pemerintah Pusat dan DPR memberikan urusan pemerintahan tersebut kepada daerah. Menurut Prof. Bagir Manan yang mendampingi Komisi A Majelis ketika finalisasi pembahasan dan rumusan dari PAH I BP MPR, otonomi dimaksud bukanlah otonomi asli tetapi otonomi pemberian dari Pemerintah Pusat berupa urusan pemerintahan yang diserahkan melalui UU kepada pemerintah daerah. Pada akhirnya pengertian seluas-luasnya itu tergantung kepada UU. Namun pada waktu perumusannya yang jadi acuan adalah urusan-urusan yang tetap berada di Pemerintah Pusat adalah sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Urusan Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter, Fiskal nasional, dan Agama.

Hal yang sama tetap saja ketika UU No. 22/1999 diganti UU No. 32/2004 dan kini diganti pula dengan UU No. 23/2014. Hanya saja yang terjadi adalah urusan yang tadinya berada di pemerintahan daerah kabupaten/kota ada pula yang telah dialihkan ke provinsi oleh

Pemerintah Pusat (dekonsentrasi). Seperti izin pertambangan dari kabupaten/kota ke provinsi kini.

Sejak awal, otonomi itu tidak ditumpukan ke provinsi tetapi lebih kepada kabupaten/kota. Pertimbangannya antara lain sangat politis untuk menjaga NKRI di samping untuk lebih mendekatkan Pemerintahan dan pelayanan kepada rakyat. Dalam pemikiran ketika penyusunan UU No. 22/1948 (awal kemerdekaan) otonomi dimaksud akan sampai ke desa. Namun dianggap desa belum siap untuk itu. Perlu dilakukan modernisasi desa terlebih dahulu.

Pasal 18 Ayat (5) memberikan hak kepada pemerintahan daerah menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah dimaksud berupa Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Peraturan lain adalah Peraturan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Oleh karena Desa bukan daerah otonom maka tidak ada Peraturan Desa. Adalah satu kesalahan ketika UU P3 memberi kewenangan kepada Desa membuat Peraturan Desa. Demikian pula UU No. 6/2014 tentang Desa yang juga salah karena telah memberi kewenangan kepada Desa untuk mengeluarkan peraturan Desa

Pasal 18 ini ditutup dengan Ayat (7) bahwa "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang".

Perintah untuk diatur "dalam undang-undang" dimaksud adalah menunjuk pada UU terkait, dalam hal ini UU yang dibuat berdasar perintah Pasal 18 Ayat (1) yang menyebut, "pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Jadi dari Ayat (1) sd. Ayat (7) ini harus dalam satu UU ditambah ketentuan dalam Pasal lainnya, seperti Pasal 18 B Ayat (2) mengenai kesatuan masyarakat hukum adat.

Susunan pemerintahan daerah dimaksud di samping provinsi, kabupaten/kota dapat saja ada kecamatan dan desa/kelurahan terserah UU mengaturnya.

Jika sebelumnya hanya satu Pasal (Pasal 18) yang mengatur pemerintahan daerah maka setelah perubahan menjadi tiga pasal yaitu

Pasal 18 dengan 7 Ayat, Pasal 18 A dengan 2 Ayat, dan Pasal 18 B dengan 2 Ayat pula.

Oleh karena muatan Pasal 18 B Ayat (2) menyatakan bahwa : "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang" maka ketentuan tentang kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dst tersebut tidak untuk diatur dengan satu UU tersendiri tetapi diatur dalam UU terkait yaitu UU Pemerintahan Daerah. Adalah satu kesalahan formil dilakukan ketika mengganti UU No. 32/2004 dengan memisahkan tersendiri UU Desa (UU No. 6/2014) apalagi dengan mendahului kelahiran UU induknya, UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal itu dilakukan lebih karena pertimbangan politis daripada yuridis untuk bahan kampanye dalam pemilu 2014 yang masing-masing calon menjanjikan Dana Desa sebesar 10% dari APBN. Sehingga ketika diundangkan kemudian UU No. 23/2014 sebagai UU induknya, tetap memuat hal-hal pokok tentang pengaturan Desa yang selanjutnya diserahkan kepada UU. Demikian pula ketika melahirkan UU No. 22/2014 tentang Pilkada.

Desa yang dimaksud dalam UU No. 6/2014 meliputi Desa selain dari Desa yang diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18 B Ayat (2) yaitu Desa Adat untuk nama dari kesatuan masyarakat hukum adat dimaksud juga meliputi desa yang ketika di dalam UU No. 32/2004 disebut Desa Administratip. Untuk Desa Adat di Bali disebut Desa Dinas dan Desa Adat.

Dalam UU No. 6/2014 ini Desa Adat harus memenuhi berbagai syarat yang mengacu pada kriteria dalam putusan Mahkamah Konstitusi a. 1 :

- Putusan No. 10/PUU - I/2003 - Pengujian UU No. 11/2003 Perubahan UU No. 53/1999 tentang Kab. Rokan Hulu dst.
- Putusan No. 31/PUU - V/2007 - Pengujian UU No. 31/2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Prov. Maluku
- Putusan No. 6/PUU - VI/2008 perihal Pengujian UU No. 51/1999 tentang Pembentukan Kab. Buol dst.

- Putusan No. 35/PUU - X/2012 tentang Pengujian UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

Di NTT pada Tahun 1974 telah diterbitkan Perda yang menyatakan tidak ada lagi suku di daerah itu karena "suku" dimaksud sudah tidak terdapat lagi di sana. Menurut UU No. 6/2014 diperlukan adanya penetapan dengan Perda Kabupaten/Kota tentang keberadaan suatu Desa Adat di suatu Kabupaten/Kota untuk pertama kali. Dalam penetapan itu Desa Adat dimaksud di daerah itu dapat saja bernama Nagari (Minangkabau), Desa (Jawa/Bali), Marga/Dusun di Sumatra Selatan, Gampong (Aceh), dsb. Jadi tidak seenaknya saja menamakan sebagai Desa Adat yang dimaksud oleh Pasal 18 B Ayat (2). Apalagi jika hanya dipakai untuk menuntut dengan nama itu pemilikan tanah, hutan adat dsb.

Mengenai ketentuan dalam Pasal 18 B Ayat (1) diakui adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Daerah dimaksud adalah provinsi tertentu dan sampai kini hanya ada dua daerah istimewa (Aceh UU No. 11/2006 dan Yogyakarta UU No. 13/2012) serta daerah khusus Ibu Kota Negara Jakarta UU No. 29/2007 dan Papua UU No. 45/1999 jo. UU No. 21/2001. Daerah tersebut tidak harus sepenuhnya tunduk dalam ketentuan hal-hal yang diatur Pasal 18 tentang pemerintahan daerah pada umumnya. Di samping Perda terdapat pula Perdais (Yogyakarta) dan Qanun (Aceh) serta Perdasus (Papua) sebagai *lex specialis* misalnya DKI Jakarta tidak punya kabupaten/kota di bawah provinsi yang otonom. Hanya ada daerah Kota administratif (Pusat, Utara, Barat, dan Selatan) dan Kabupaten administratif (Pulau Seribu). Tata cara pemilihan kepala daerah di Yogyakarta, Jakarta, Papua (persyaratan calon) dapat berbeda-beda pula baik syarat dan caranya. Di D. I. Yogyakarta, Gubernur dan Wakil Gubernur dari Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman Solo yang ditetapkan DPRD. Di Papua syarat Putera daerah asli

Adapun ketentuan Pasal 18A ada dua ayat mengenai pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kab. dan kota yang diatur pula dengan UU. Demikian halnya hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan

pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. UU No. 25/1999 digantikan UU No. 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Walaupun UU No. 32/2004 sudah diubah dengan UU No. 23/2004 tetapi UU No. 33/2004 tidak diubah/tetap berlaku sampai kini.

Sejak pemerintahan Presiden Habibie di samping dibuat UU No. 22/1999 terdapat pula UU No. 25/1999 tentang Hubungan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Demikian dengan UU No. 32/2004 yang menggantikannya juga terdapat UU No. 33/2004 yang sampai kini terus berlaku walaupun UU No. 32/2004 sudah diganti UU No. 23/2014.

Dari keseluruhan uraian di atas tidaklah berarti bahwa kekuasaan pemerintahan Presiden/Kepala Negara hanya berhenti sampai pada ketentuan dalam Bab VI Pemerintahan Daerah. Kekuasaan itu meliputi sampai dengan Bab XV (Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, serta Lagu kebangsaan) atau sd. Pasal 36 C (kecuali Bab XVI - Perubahan UUD) karena setidaknya berkaitan dengan perintah pengaturannya dengan UU. Setiap UU baik RUU diajukan Presiden maupun pembahasannya dengan DPR (dan DPD yang berkaitan kewenangan DPD) serta pengesahan dan pengundangannya, tetap peran Presiden dibutuhkan dan sangat menentukan.

Malahan dalam banyak hal, seperti dalam Pertahanan dan Keamanan Negara (Bab XII - Pasal 30) di mana Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, dan AU (TNI) dimaksud dalam Pasal 10 juga kepolisian. Atau dalam Pendidikan dan Kebudayaan (Bab XIII - Pasal 31 dan 32) yang secara khusus disebutkan "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 31 Ayat (3)). Perintah ini menjadi dasar dari lahirnya UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang memerintahkan kepada Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD itu" (Pasal 31 Ayat (4) adalah sama dengan

perintah kepada Presiden yang diberi wewenang untuk mengajukan RUU APBN (Bab VIII - Hal Keuangan Pasal 23 dst) harus mencari dan menggali sumber pendapatan negara dimaksud. Itu hanya beberapa contoh betapa kekuasaan Presiden dimaksud meliputi seluruh kehidupan Negara.

Dari uraian di atas, baik menurut UUD yang diputuskan PPKI 18 Agustus 1945 maupun yang kemudian di Dekritkan Presiden Soekarno 5 Juli 1959 untuk diberlakukan kembali setelah kita melalui masa Konstitusi RIS 1949 dan UUDS - 1950 (sistem parlementer) maka menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie SH mengenai sistem pemerintahan, cukup jelas Indonesia menganut sistem presidensial dengan beberapa percobaan penerapan sistem parlementer, terutama antara 1949 sd 1959. Sedangkan dalam UUD Proklamasi sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan UUD itu, menganut sistem presidensial. Namun bersamaan dengan itu, katanya lagi, kita menganut pula prinsip kedaulatan rakyat yang dijemakan dalam MPR yang kemudian dipahami sebagai lembaga tertinggi negara ke mana Presiden sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan harus tunduk dan bertanggung jawab. Hal itu merupakan salah satu ciri sistem pemerintahan parlemen yang dikenal di dunia. sehingga dikatakan tidaklah bersifat murni sistem presidensial melainkan bersifat quasi presidensial. Setelah reformasi dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial tersebut.

Menurut Prof. Jimly, ada yang menggunakan istilah pemurnian atau verifikasi sistem pemerintahan presidensial. Di mana tidak ada lagi jalur pertanggung jawaban Presiden kepada MPR karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka harus bertanggung jawab pula kepada rakyat melalui kebebasan pers, kebebasan berserikat, berkumpul, dan berpartai politik, dan melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur, serta berkeadilan secara periodik setiap 5 tahunan.

Prof. Jimly berkesimpulan bahwa dengan demikian kita tidak perlu diragukan bahwa sistem pemerintahan yang kita anut dewasa ini adalah sistem pemerintahan presidensil³.

Memang diakui bahwa dalam praktik masih sangat banyak kendalanya. Termasuk kebhinekaan yang mendorong berkembangnya partai politik. Bandingkan di awal reformasi Tahun 1999, pemilu diikuti 48 peserta pemilu setelah dibatasi di masa orde lama dan orde baru. Terus berkurang setiap lima tahun pemilu tetapi kemudian bertambah lagi dalam pemilu 2019 nanti.

Upaya membatasi jumlah parpol peserta pemilu seharusnya justru lebih ditujukan pada syarat parpol yang dapat mencalonkan pasangan calon Presiden dan Wapres. Pemilu yang seharusnya dilakukan serentak tanpa *presidential treshold* sejak 2004, 2009, dan 2009 dilaksanakan pemilu tidak serentak berbeda dengan yang diperintahkan Pasal 22 E dan dipakai pula *treshold* perolehan kursi di DPR yang dipilih sebelumnya. Setelah ada putusan MK barulah disesuaikan dengan perintah UUD sehingga untuk pemilu 2019 diadakan serentak pemilu 5 kotak suara. Namun untuk pencalonan Presiden/Wapres dipakai *presidential treshold* dari hasil pemilu DPR tahun sebelumnya (2014) yang sudah pernah dipakai dalam pemilu 2014.

Seharusnya hanya setiap parpol peserta pemilu berhak mencalonkan Presiden/Wapres atau saling bergabung. Jadi, jika berkehendak melakukan pembatasan calon Presiden/Wapres maka menurut ketentuan Pasal 7A Ayat (2) adalah membatasi parpol peserta pemilu dengan memperberat persyaratan pada parpol yang akan jadi peserta pemilu. Adalah kesalahan kita menerapkan kedalam UU sejak pemilu 2004 yaitu tidak melaksanakan pemilu serentak sesuai perintah Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sehingga untuk pemilu Presiden/Wapres yang dipisahkan sesudah pemilu yang disebut pemilu legislatif (Pileg) selalu dipergunakan *President trashold* sehingga tidak memungkinkan hanya satu parpol peserta pemilu yang dapat mengajukan calon Pres/Wapres karena tidak ada parpol peserta pemilu dapat memenuhi syarat *presidential treshold* dimaksud. Akal - akal

³ Jimly Asshiddiqie. 2011. Pengantar buku RM. A. B. Kusuma, Sitem Pemerintahan "Pendiri Negara Versus Sistem Presidensil " Orde Reformasi, BP - FH - UI, Jakarta, hal. X.

itu tidak diakhiri ketika mau melaksanakan pemilu serentak (pemilu 5 kotak sesuai perintah Pasal (22E) dengan tetap mensyaratkan *presidential threshold* 20% atau 25% dari perolehan suara dalam pemilu yang lalu. Dasar perhitungan yang dipakai adalah cara yang sama ketika dipakai dalam pemilu Presiden/Wapres 2014.

Dengan demikian dasar yang pernah dipakai itu menjadi telah dua kali dipergunakan. Jadi walau pemilu sudah serentak namun tetap bertentangan dengan Konstitusi ketika syarat parpol peserta pemilu masih ditambah lagi dengan *presidential threshold* tersebut.

Perubahan yang sama berlangsung pula dalam UU Pemilu (DPR/DPD dan Presiden/Wapres/DPRD) yang seharusnya menurut ketentuan Pasal 22E dan Pasal 6A diadakan serentak ternyata UU mengaturnya secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu Presiden/Wapres. Ketika UU Pemilu itu diuji ke MK dan dinyatakan harus pemilu serentak tapi baru diperlakukan setelah pemilu 2014.

Seharusnya sesuatu UU yang bertentangan dengan UUD langsung tidak berlaku langsung dengan putusan MK. Bukan tugas MK untuk menentukan sampai kapan berlakunya suatu UU yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD tersebut. Akibatnya dalam UU No. 7/2017 tentang Pemilu, disamping diatur persyaratan parpol peserta pemilu (ps. 172 dst) diatur pula pencalonan Presiden/Wapres disyaratkan disamping parpol peserta pemilu juga harus memenuhi syarat *presidential threshold* yang didasarkan pada hasil pemilu DPR di tahun yang sama ketika pemilu legislatif tapi mendahului pemilu Presiden/Wapres (ps. 222 dst). Nantinya tahun 2024 pemilunya ambil *presidential threshold* dari mana pula ?.

Banyak pula UU maupun RUU yang sedang disusun tidak sesuai dengan perintah UUD NRI Tahun 1945, baik bentuk dan muatannya. Namun tidak semua UU itu diajukan ke MK untuk diuji.

Menurut Prof. Mahfud MD, instrumen hukum, bahkan juga instrumen politik maupun akademik pada saat ini sudah cukup tersedia untuk menjamin penguatan Pancasila secara benar ke dalam peraturan perundang-undangan. Masalahnya tinggal bagaimana kita mempergunakan berbagai instrumen itu agar dapat ikut mengawal nilai-nilai dan kaidah penuntun hukum Pancasila supaya benar-benar

menjadi isi atau tertuang di dalam semua peraturan perundang-undangan⁴.

Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 4 Ayat (1) maka jelas bentuk Republik sebagaimana dimaksud Pasal 1 Ayat (1) adalah Presidensial bukan parlementer. Kekuasaan pemerintahan langsung berada di tangan Presiden dibantu seorang Wakil Presiden.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat itu hanya diwujudkan dalam MPR yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dari MPR kekuasaan rakyat itu dibagi-bagi secara vertikal ke lembaga-lembaga negara di bawahnya yang kemudian Ketetapan MPR menyebutnya sebagai lembaga Tertinggi Negara (MPR) dan lembaga tinggi negara (Presiden, DPA, DPR, MA). ini disebut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan rakyat dibagikan secara horisontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) sebagai lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya berdasar prinsip *checks and balances* (saling mengawasi dan saling mengimbangi).

Sistem pemerintahan presidensial membutuhkan penguatan partai politik yang menjadi penyalur aspirasi rakyat yang beragam dalam negara yang jumlah penduduknya termasuk yang terbanyak. Upaya menyederhanakan jumlah partai politik sejak zaman orde lama dilanjutkan di masa orde baru (1973-1998) dilakukan dengan berbagai cara. Dari yang lunak sampai yang keras dan menghasilkan tiga parpol, walau satunya menyebut dirinya Golongan Karya. Namun semua itu ambruk setelah era reformasi yang menuntut kebebasan dan hak asasi. Pemilu pertama di era reformasi (1999) dari 48 parpol peserta pemilu yang lolos ke DPR hanya 12 parpol. Di antaranya yang membentuk satu Fraksi di DPR seperti F-Reformasi (PAN-PK), F-PBB, F-PDU (PKU-PSII-Masyumi), F-KKI (PDI-PNI Marhaenis), dan F-PDKB setelah pemilu kedua era reformasi (2004) terjadi beberapa perubahan untuk parpol kecil. Ada yang hilang dan ada pula yang berganti nama.

⁴ Moh. Mahfud MD, 2009. Konstitusi Dan Hukum dalam Kontraversi Isu, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 67.

Parpol Golkar kemudian (2014) pecah, di samping Golkar ada pula yang menjadi Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan Hati Nurani Rakyat (Hanura). Menghadapi pemilu 2019 berdiri pula beberapa parpol baru, termasuk pecahan Partai Golkar lagi, Partai Berkarya yang berhasil menjadi salah satu parpol peserta pemilu. Di samping ada PSI, Perindo yang lolos pula jadi peserta pemilu. Menyusul parpol lama yang lolos jadi parpol peserta pemilu yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan PKPI. Beberapa parpol baru tidak berhasil lolos jadi parpol peserta pemilu.

Sistem multi partai ini tidak mungkin dihindari sehingga untuk mengakomodasi peta konfigurasi kekuatan politik masyarakat perlu dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial. UU Parpol No. 2/2008 telah diubah dengan UU No. 2/2011, tetapi pengkaderan dalam parpol justru merosot membawa dampak pada penempatan orang parpol atau yang didukung parpol sangat beda dengan masa demokrasi liberal.

Dalam sistem pemerintahan Presidensial ini dapat dikutip uraian Prof. Jimly A. bahwa pertama, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*).

Kedua, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau parlemen, melainkan langsung kepada rakyat yang memilihnya. (Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa Pidato Kenegaraan 16 Agustus tiap tahun sejak 1967 dilakukan di hadapan DPR, sebaiknya dikembalikan seperti masa Presiden Soekarno, langsung pidatonya disampaikan di depan rakyat pada setiap 17 Agustus).

Ketiga, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau

Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, namun sebelumnya harus melalui Mahkamah Konstitusi menurut prosedur hukum tata negara, sebelum proses hukumnya (pidana) dapat diteruskan untuk diselesaikan menurut prosedur peradilan pidana.

Keempat, dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden atau Wakil Presiden, pengisiannya dapat dilakukan melalui pemilihan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Akan tetapi, hal itu tetap tidak mengubah prinsip pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat, dan tidak kepada parlemen.

Kelima, para Menteri adalah pembantu Presiden dan Wakil Presiden. menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggungjawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Kedudukannya tidak tergantung kepada parlemen. Akan tetapi, karena pentingnya kedudukan para Menteri itu maka kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri tidak boleh bersifat mutlak, tanpa kontrol parlemen.

Para menteri adalah pemimpin pemerintahan dalam bidangnya masing-masing. Merekalah yang sesungguhnya merupakan pemimpin pemerintahan sehari-hari. Karena itu, para Menteri bekerjasama yang seerat-eratnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Untuk itu, dalam mengangkat Menteri, meskipun tidak mengikat, Presiden harus sungguh-sungguh 'memperhatikan pendapat' Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan, susunan kabinet dan jumlah menteri yang akan diangkat, karena berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, ditetapkan oleh presiden 'dengan persetujuan' Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, Presiden tidak dapat mengangkat dan memberhentikan para Menteri

dengan seenaknya. (Pasal 17 dibuat UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara)⁵.

Keenam, untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden/Wapres lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Di samping itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya. Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksudkan adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral (Pasal 23), Kepolisian Negara (Pasal 24 (3) jo Pasal 30) dan Kejaksaan Agung (Pasal 24 (3)) sebagai aparatur penegakan hukum, dan Tentara Nasional Indonesia sebagai aparatur pertahanan negara. Meskipun keempat lembaga tersebut berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden (bersifat independen). Untuk menjamin hal itu maka pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. (Jaksa Agung menurut UU No. 16/2004 tanpa persetujuan DPR).

Pemberhentian para pejabat tinggi pemerintahan tersebut tanpa didahului dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat dilakukan oleh Presiden apabila yang bersangkutan terbukti bersalah dan karena itu dihukum berdasarkan vonis pengadilan yang bersifat tetap karena melakukan tindak pidana menurut tata cara yang diatur dengan undang-undang. Namun UU No. 2/2002 Tentang Kepolisian Negara RI dan UU No. 34/2004 Tentang TNI tidak mensyaratkan seperti yang dimaksud Prof. Jimly A. dalam pemberhentiannya. Hanya dalam UU No. 16/2004 Tentang Kejaksaan RI bahwa Jaksa Agung dalam melaksanakan tugas penuntutan independen. Pemberhentiannya tidak boleh seenaknya Presiden sebelum masa jabatannya

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2004. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit MK - Pusat Studi Hukum TUN FH - UI Jakarta, hal 59 dst.

berakhir yaitu bersamaan dengan masa jabatan Presiden yang mengangkatnya. Dalam praktek pernah Presiden SBY (2007) mengganti Jaksa Agung (Abdulrahman Saleh) bersama beberapa Menteri (reshuffle) tanpa memperhatikan ketentuan UU tersebut. Akibatnya ketika digantikan maka penggantinya tersebut. Di tengah masa jabatan kedua dari Presiden SBY telah diberhentikan dalam proses pengujian UU di MK. Dengan demikian kita melihat walau demikian besar kekuasaan Presiden mengangkat para pembantunya namun tetap saja ada kontrol dari lembaga negara lainnya khususnya DPR dan DPD serta BPK di bidang anggaran. Sebaliknya walaupun pernah terjadi DPR melalui Pansus Pelindo II meminta Presiden Jokowi memberhentikan Menteri BUMN namun Presiden mengabaikannya karena pengawasan di DPR dimaksud tidak sejauh itu dapat menuntut seorang Menteri diberhentikan Presiden. Kedudukan kuat Presiden dewasa ini di samping disebabkan oleh dukungan mayoritas parpol di DPR juga adanya perubahan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

Nampaknya dalam banyak hal sistem Presidensial hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut sudah mulai berjalan sesuai dengan ketentuannya. Hanya saja patut dicatat bahwa berbagai UU yang dibentuk berdasarkan perintah UUD NRI Tahun 1945 yang terkait dengan lembaga Kepresidenan dalam banyak hal belum sesuai dengan maksud perintah tersebut. Belum lagi tentang muatannya. Sebut saja UU Tentang Kementerian Negara (Pasal 17) dan UU Tentang Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16). Perintah dimaksud bukan didahului kata "diatur dengan" tapi "diatur dalam". jadi seharusnya dihimpun/disatukan dalam satu UU Tentang Lembaga Kepresidenan. UU Lembaga Kepresidenan dimaksud akan mengatur segala ketentuan yang terkait dengan lembaga negara ini. Di antaranya, ada yang bersifat pokoknya saja yang diatur dan selanjutnya ditunjuk UU lainnya yang mengatur lebih rinci. Sama dengan lembaga negara lainnya, seperti MPR, DPR, dan DPD seharusnya diatur masing-masing dengan UU tersendiri bukan diatur dalam satu UU seperti sekarang (UU No. 17/2014 tentang MD3 dengan perubahannya). Hal tersebut sesuai perintah dalam Pasal 2 Ayat (1) untuk MPR, Pasal 19 Ayat (2) untuk DPR, dan untuk DPD Pasal 22 C Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Tadinya malahan

digabung pula dengan DPRD yang seharusnya masuk UU Pemerintahan Daerah. Barulah dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menghapus ketentuan DPRD dalam UU - MD3 tersebut. Contoh lainnya terdapat pula dalam UU P3 sesuai perintah Pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945 dan Aturan Tambahan Pasal I Jo. Tap. MPR RI No. I/MPR/2003 menjadi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (disingkat UU P3). Namun khusus pembentukan UU di samping dimuat dalam UU P3 masih pula dimuat dalam UU MD3. Dalam hal-hal tertentu terjadi perbedaan atau tidak sinkron antara muatan di UU P3 dengan UU MD3 tersebut (a. l. penyampaian DIM). Seharusnya UU tentang lembaga negara tidak memuat hal yang sudah diperintahkan khusus ke UU lain (Pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945) untuk muatan UU tertentu tersebut.

Dewasa ini kabarnya DPR sedang membuat RUU tentang Kesatuan Masyarakat Hukum adat yang menurut ketentuan Pasal 18B Ayat (2) masuk ke UU Pemerintahan Daerah dan sudah ada dalam UU No. 6/2014.

Ini sekedar gambaran beberapa kemelut di bidang undang-undang kita yang mengatur masalah yang berkaitan dengan sistem presidensil kita sehingga masih perlu dibenahi kembali baik bentuk maupun materi muatannya yang belum sesuai dengan perintah UUD NRI Tahun 1945.

Dari uraian di atas jelas bahwa sistem presidensil yang diatur dalam perubahan UUD NRI tahun 1945 tidak mengacu pada sistem yang berlaku di suatu negara tertentu (ada yang mengira mengikuti sistem di AS) di samping ada yang menganggap sudah tidak mengikuti sistem presidensil menurut para pendiri bangsa. Entah karena alasan tertentu atau ia melemparkan berbagai tuduhan dan cacian yang tidak perlu dilayani. Soekarno sendiri yang memimpin pengesahan UUD di PPKI sudah mengemukakan bahwa ini UUD sementara, UUD kilat dan nanti kalau sudah dalam suasana lebih tenang melakukan perubahan. Oleh karena itu kemudian disetujui adanya Pasal 37 yang mengatur tata cara perubahan oleh MPR. Mengapa setelah lebih 50 tahun kemudian, setelah melalui pengalaman dipraktikkan kembali sejak 1959 (Dekrit Presiden 5 Juli

1959) sampai masa orde baru (1967 - 1998) maka bangsa ini bertekad melakukan perubahan UUD. Selama 4 tahap perubahan yang berlangsung selama tiga tahun (1999 - 2002) tanpa gejolak, barulah pada hari ini orang-orang yang terlambat mikir (telmi) bersuara dengan berbagai tuduhan. Sering terasa keji tuduhannya itu.

Padahal Pasal 37 tetap membuka jalan kapan saja bisa mengubahnya. Namun Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat lagi diubah melalui Pasal 37 tersebut. Karena mekanisme untuk mengubahnya tidak disediakan lagi. Pasal 37 hanya untuk mengubah batang tubuh (pasal-pasal) dari UUD NRI Tahun 1945. Kecuali dengan mengubah lebih dahulu Pasal 37 itu.

Walaupun sistem pemerintahan dari pusat dan daerah sudah di benahi dalam UUD NRI Tahun 1945 tetapi penerapannya masih memerlukan penyesuaian di sana-sini. Demikian halnya dengan penyelenggara pemerintahannya masih perlu dibina dan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan negara kita, di sana-sini masih ditemukan penyimpangan oleh penyelenggara, seperti korupsi, baik di eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sejak Tap. MPR No. IX/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang ditindaklanjuti pembuatan UU No. 28/1999 tentang penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dengan membentuk Komisi Pengawas Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) yang kemudian oleh UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) disatukan fungsi itu ke KPK dengan pelaporan harta kekayaan pejabat negara, namun nafsu serakah di sementara pejabat negara terus berkembang seperti tidak peduli dengan KPK itu. Jabatan publik yang banyak diisi partai politik menjadi sarana korupsi karena pengkaderan dalam parpol tidak jalan. *Money politic* menjadikan penguasa dan pengusaha jalan seiring di dalam sementara parpol.

Kita seperti lupa apa yang ditulis dalam Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945, bahwa :

"yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. UUD tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak

sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan dinamis"⁶.

Namun bangsa Indonesia harus tetap optimis memasuki satu abad kemerdekaan (1945 - 2045) dengan Pancasila sebagai dasar negara, InsyaAllah kita jaya !.

KESIMPULAN

Sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 sudah memadai untuk keperluan sekarang dan masa depan negara Indonesia. Namun tidak menutup terjadinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 jika ada kebutuhan jelas diperlukan sesuai perkembangan zaman, serta didukung oleh semua kekuatan politik seperti yang terjadi selama tiga tahun diawal reformasi tanpa gejolak. Minimal persyaratan dalam Pasal 37 dipenuhi.

Penyempurnaan di tingkat penerapan dalam berbagai undang-undang perlu ditertibkan dan diatur kembali, antara lain dengan membuat UU tentang Lembaga Kepresidenan dan berbagai UU yang mengatur lembaga negara lainnya perlu lebih disesuaikan dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Aparatur pemerintahan sebagai penyelenggara pemerintahan memerlukan penataan kembali, termasuk pendidikannya yang harus dibina dan dikembangkan sesuai tuntutan kebutuhan dan zamannya. Termasuk pengkaderan dalam parpol peserta pemilu yang akan mengisi posisi politik dalam pemerintahan perlu lebih ditingkatkan.

⁶ Setjen MPR - RI, 2009. UUD NRI Tahun 1945, Jakarta, hal. 19 -20.

Daftar Pustaka

- Aminy, Aisyah. 2004. *Pasang Surut Peran DPR - MPR 1945 – 2004*. Yayasan Pancur Siwah Jakarta, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Kusuma, RM. A. B. 2011. *Sistem Pemerintahan Pendiri Negara Versus Sistem Presidensial Orde Reformasi*. BP - FHUI Jakarta.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik Dan Perundangan - Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Alumni 1975, Bandung.
- Manan, Bagir. 2003. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Unsika, Jakarta.
- Suny, Ismail. 1965. *Pergeseran kekuasaan Eksekutif*. CV. Galindra Jakarta.
- Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR - RI, Jakarta 2017.
- Ketetapan MPR - RI No. I/MPR/2003 Tentang Peminjaman Terhadap Materi Dan Status Hukum Tap. MPRS Dan Tap. MPR - RI Tahun 1960 sd. Tahun 2002, Setjen MPR - RI 2017.

SISTEM KEKUASAAN DAN PEMERINTAHAN KUNO: KAJIAN ASPEK BUDAYA

Hajriyanto Y. Thohari

Abstrak

Tulisan ini membahas kultur kekuasaan kuno, khususnya Jawa. Dalam sistem yang kuno atau tradisional komponen-komponen yang menjadi landasan kekuasaan seorang pemimpin pemegang kekuasaan adalah sebagai berikut: karisma, keabsahan, kemampuan melaksanakan upacara intensifikasi, kekuatan sakti, garis keturunan pemimpin sebelumnya, memiliki pusaka keramat yang melambangkan kekuasaan kerajaan, kewibawaan, kepandaian berburu, keterampilan berpidato, kemahiran berdiplomasi, dan memiliki sifat-sifat yang sesuai dengan cita-cita dan keyakinan sebagian besar warga masyarakat, seperti murah hati, dan memiliki kekuasaan dalam arti khusus, seperti mampu mengerahkan kekuatan fisik dan mengorganisasi orang banyak atas dasar sistem sanksi. Dari kajian ternyata struktur kekuasaan pemerintahan modern yang menggantikan struktur lama secara substansial komponen-komponen budaya lama tersebut tidak banyak berubah. Hanya gradasi dan penekanannya saja yang mengalami pergeseran. Walhasil, konsep kekuasaan lama tentang kepemimpinan karismatik yang berdimensi *kasekten*, masih tetap dipandang menjadi faktor penting dan dipertahankan. Apakah kultur yang tidak kompatibel dengan demokrasi modern yang rasional ini relevan untuk dipertahankan?

Kata kunci: *karisma, kasekten, kekuatan gaib.*

Abstract

This research discusses about ancient power culture in Java. In the ancient systems or traditional components that became the basis of power of a leader are: charisma, validity, the ability to perform a ceremony, magic power, lineage, has sacred heirlooms that represent royal power, authority, hunting skill, speech skill, diplomacy skill, and have certain behaviors that are in line with the ideals and beliefs among citizens, such as generous and leadership power in a special sense, such as an ability to mobilize physical strength and organize people on the basis of a sanction system. This research turns out that substantial replacement from the power structure of modern government from the old structure of the old cultural components is not significant. Only gradations and sequences are shifting. Therefore, the concept of the old power of charismatic leadership which has a magic power (kasekten), is still seen as an important factor. Is culture that incompatible with rational modern democracy relevant to be maintained?

Keywords: *charisma, supernatural power, metaphysical power.*

PENDAHULUAN

Barangkali Dr. H.J. De Graaf lah sarjana pertama yang mengkaji sistem pemerintahan dan kekuasaan Jawa lama atau kuno secara akademis¹. Setelah De Graaf muncul Soemarsaid Moertono melalui bukunya yang cemerlang yang berjudul *State and Statecraft in Old Java* (1968), sebagai akademisi Indonesia awal yang mengkaji secara akademis sistem kekuasaan negara dan usaha bina negara di Jawa masa lampau². Setelah itu tampil Benedict R. O’G. Anderson³, G. Moedjanto⁴, Daniel Dhakidae⁵, dan kemudian disusul dengan para akademisi yang lain. Para sarjana tersebut bukan hanya mengkaji struktur kekuasaan Jawa masa lampau, suksesi kepemimpinan, pemberontakan politik, sistem pembeayaan negara (baca: semacam APBN sekarang), dan aspek-aspek struktural lainnya, melainkan juga, bahkan terutama, membahas superstruktur kekuasaan dan kultur atau budaya politik kekuasaan Jawa tradisional, yakni aspek-aspek konsep, ideologi, magis dan mistik dari suatu kekuasaan.

Kajian-kajian tentang budaya politik yang khas Jawa seperti ini bukan hanya penting, tetapi juga relevan dengan perkembangan masa kini. Pasalnya, meskipun struktur dan format pemerintahan atau kekuasaan lama di negeri ini telah berganti menjadi modern (baca: ”meniru” apa yang dipraktekkan dalam sistem kekuasaan di Barat), tetapi ditengarai oleh banyak kalangan bahwa budaya atau kultur kekuasaan yang berjalan dan dijalankan sampai sekarang ini masih

¹ Lihat H.J. De Graaf, 1985. *Awal Kebangkitan Mataram: Masa Pemerintahan Senopati*, Grafiti Pers, Jakarta. Buku ini diterjemahkan dari judul asli *De Regering van Panembahan Senopati Ingalaga*, KITLV, Leiden, 1954. Buku ini adalah salah satu saja dari beberapa bukunya yang berisi sekitar pemerintahan atau kekuasaan Jawa kuno.

² Lihat Soemarsaid Moertono, *State and Statecraft in Old Java*, Cornell Modern Indonesia Project Monograph Series, Ithaca, N.Y.: Cornell University, 1968; diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi Tentang Masa Mataram Abad XVI sampai XIX*, Yayasan Obor, Jakarta, 1985.

³ Benedict R. O’G. Anderson, “The Idea of Power in Javanese Culture”, dalam *Culture and Politics in Indonesia* (Anderson dan James Siegel., ed.), Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1972; Juga Anderson, *Kuasa dan Kata: Jelajah Budaya-Budaya Politik di Indonesia*, MataBangsa, Jakarta, yang diterjemahkan oleh Revianto Budi Santoso dari judul aslinya *Language and Power: Exploring Political Culture In Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1990.

⁴ G. Moedjanto, 1987, *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-Raja Mataram*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta ; dan *The Concept of Power in Javanese Culture*, 1993, Gadjah Mada University Press.

⁵ Daniel Dhakidae, 2015. *Menerjang Badai Kekuasaan: Meneropong Tokoh-Tokoh dari Sang Demontran, Soe Hok Gie, sampai Putra Sang Fajar, Bung Karno*, Penerbit Kompas, Jakarta.

sangat dipengaruhi oleh budaya politik yang lama. Dengan kata lain struktur kekuasaan dan pemerintahan sudah modern, tetapi kultur tetaplah tradisional; format pemerintahan sudah demokratis tetapi secara substansial masih kuno.

Ada kesenjangan antara struktur dan kultur, atau dengan kata lain tidak ada paralelisme antara format dan substansi. Sebagai contoh, secara teoritis dan konstitusional ada pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi secara praktikal kekuasaan negara berpusat pada pribadi Presiden yang merangkap sebagai kepala negara. Memang ada lembaga kepresidenan, tetapi itu hanya secara teoritis. Secara praktis (*de facto*), dari dulu sampai sekarang, tetap saja terjadi personalisasi yang sangat personal dan personifikasi yang sangat pribadi. Yang membedakan hanyalah tingkat eksetoris, sementara aspek isoterisnya tidak banyak berubah.

KONSEP KEKUASAAN JAWA KUNO

Sangat meyakinkan bahwa dalam perkembangannya, hampir tidak ada masyarakat yang semata-mata diorganisasikan secara rasional (konsep kekuasaan Barat yang kongkrit, keras dan lugas), dan tidak ada masyarakat yang diorganisasikan semata-mata irasional (paham kekuasaan yang halus, abstrak, utuh, sebagai *kasekten*, "karunia Langit"). Campuran keduanya senantiasa ada. Dhakidae, misalnya, mengkaji paham kekuasaan dalam masyarakat Timur dan Barat, baik kekuasaan tersebut dipandang sebagai "karunia langit" maupun "milik dunia" yang imanen, yang menjadi historis.⁶

Dengan cara seperti itu maka meskipun karya Dhakidae diperkaya dengan teori-teori modern dari para peneliti kekuasaan mutakhir, bahkan kalangan *postmo*, penulis buku ini mempertimbangkan atau malah mendasarkan analisisnya pada serat *Pararaton* (serat dongeng tentang Ken Angrok) dan *Negara Kertagama*, di samping juga novel sejarah Pramudya Ananta Toer *Arok Dedes*. Tetapi dalam analisisnya penulis juga mempertimbangkan dua sumber klasik Barat,

⁶ Daniel Dhakidae, 2015. *Menerjang Badai Kekuasaan: Meneropong Tokoh-Tokoh dari Sang Demonstran, Soe Hok Gie, sampai Putra Sang Fajar, Bung Karno*, Penerbit Kompas, Jakarta, hal. 2.

yaitu karya St Agustinus *de Civitate Dei* dan *Cofessiones St Augustini*. Bahkan juga karya Niccolo Machiavelli *Il Principe* dan *Discorsi*.

Mengapa sumber-sumber Jawa dan Barat itu dipakai dalam analisisnya, pasalnya di mata penulis buku ini, ada kemiripan bahkan kesamaan antara tokoh Nusapati (anak Ken Dedes dengan Tunggal Ametung) dan Hamlet yang itu sangat memukaunya. Baginya Nusapati adalah Hamlet Bumi Jawa, dan sebaliknya Hamlet adalah Nusapati pangeran Denmark. "Pada titik ini", demikian katanya,

"Nusapati dan Hamlet dari Shakespeare (1564-1616) hampir-hampir tidak ada bedanya dalam kesadaran tentang tiga hal berikut ini, yang menyebabkan krisis: bahwa ada raja yang berkuasa; penguasa itu menikahi ibunya; penguasa itu adalah pembunuh bapaknya. Bedanya, kalau Hamlet menyelesaikan sendiri krisisnya dalam pertarungan pedang, Nusapati menyelesaikannya *by proxy* dengan mengambil tangan orang lain. Kalau Hamlet tewas sebagai kesatria dalam pertarungan, Nusapati tewas kelak sebagai korban oleh keris yang sama".⁷

Ken Angrok (Ken Arok) adalah penguasa yang dikirim langit (dewa) melalui *kasekten*. Kita tentu ingat konsep *kasekten* (kesaktian) adalah konsep inti dalam paham Jawa tradisional tentang kekuasaan. *Kasekten* adalah kemampuan seorang pemimpin dalam ilmu gaib atau hal-hal yang bersifat keramat untuk memperbesar pengaruh sehingga keabsahannya sebagai penguasa diakui dan didukung. Menurut paham ini keadaan *gemah ripah loh jinawi tata tentrem karta raharja* hanya bisa terwujud kalau *kasekten* telah terpusat pada diri pribadi sang penguasa yang dipercaya sebagai mendapatkan *teja*, *wahyu*, *pulung*, *ndaru*, atau apapun namanya, yang diperoleh melalui *tapa brata*, prihatin, tirakat, atau bahkan petualangan. Dengan mendapatkan itu semua maka dengan segera segala atribut kekuasaan akan menempel pada dirinya.

Persoalan kekuasaan dan kepemimpinan menjadi pokok kajian yang sangat menarik, bukan hanya dalam Ilmu Politik saja, melainkan juga dalam Ilmu Antropologi. Pasalnya, tema atau isu ini memiliki

⁷ Dhakidae, *op. cit.*, hal.15.

dimensi kebudayaan yang sangat besar yang menjadi bidang studi Ilmu Antropologi. Dalam perspektif ilmu yang tersebut terakhir ini, di dalam kesatuan masyarakat tradisional para pemimpin memerlukan kekuasaan (*power*) sebagai landasan dari kepemimpinan mereka untuk memperoleh otoritas atau kedudukan yang berwibawa di mata orang banyak. Sifat-sifat yang sering disebut dalam hampir semua deskripsi tradisional tentang seorang pemimpin yang kuat adalah kepandaian berkebutan, kefasihan berpidato, keterampilan dan keberanian berperang, kekayaan harta yang dengan itu memungkinkan para tokoh pemimpin itu memikat orang lain sehingga memberikan dukungan politik, kepatuhan, ketaatan, dan kesetiaan atau loyalitas, dengan instrumen pemberian harta benda, dan akhirnya kemampuan mereka dalam ilmu gaib yang dimiliki yang dalam Sosiologi Max Weber⁸ sering disebut karisma (*charisma*).

Dalam sistem yang kuno dan atau tradisional memang komponen-komponen yang menjadi landasan kekuasaan seorang pemimpin secara berurutan dari yang gradasinya paling tinggi dan utama ke yang gradasinya kurang utama adalah sebagai berikut: *pertama*, pemimpin tersebut memiliki karisma, yaitu kemampuan ilmu gaib, menerima ”wahyu” tuhan atau dewa-dewa; *kedua*, keabsahan, yakni memiliki kemampuan melaksanakan upacara intensifikasi, memiliki kekuatan sakti, memiliki keturunan sah, memiliki pusaka-pusaka keramat yang melambangkan kekuasaan kerajaan; *ketiga*, kewibawaan, seperti ditunjukkan dalam bentuk kepandaian berburu, berkebutan, dan bertani; keterampilan berpidato, kemahiran berdiplomasi, dan memiliki sifat-sifat yang sesuai dengan cita-cita dan keyakinan sebagian besar warga masyarakat, seperti murah hati); dan *keempat*, memiliki kekuasaan dalam arti khusus, seperti mampu mengerahkan kekuatan fisik dan mengorganisasi orang banyak atas dasar sistem sanksi.

Sementara dalam negara dan masyarakat modern masa sekarang ini pada sejatinya secara substansial masih sama, hanya saja gradasi dan urutannya mengalami pergeseran, yaitu, misalnya, pada urutan *pertama* adalah kewibawaan; *kedua* keabsahan; *ketiga*, karisma, dan

⁸ Lihat Reinhard Bendix, 1962. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Garden City, N.Y.

keempat, kekuasaan dalam arti khusus.⁹ Walhasil, kepemimpinan karismatik, benar atau salah, diakui atau diingkari, masih tetap dipandang menjadi faktor penting dan dipentingkan.

Konsep kepemimpinan karismatis ini mengingatkan kita pada apa yang diuraikan oleh Soemarsaid Moertono¹⁰ dan juga Ben Anderson¹¹ mengenai kesaktian (*kasekten*) dalam konsep kekuasaan Jawa. Karisma adalah kemampuan seorang pemimpin dalam ilmu gaib atau hal-hal yang bersifat keramat untuk memperbesar pengaruh sehingga keabsahannya sebagai pemimpin diakui dan didukung.¹² Konsep *kasekten* (kesaktian) adalah konsep inti dalam politik tradisional, terutama di dalam ideologi atau paham Jawa tradisional tentang kekuasaan. Menurut konsep inti dalam paham Jawa tradisional tentang kekuasaan ini, keadaan jaya dan makmur (*gemah ripah loh jinawi tata tentrem karta raharja*) hanya bisa terwujud kalau kesaktian telah terpusat pada diri pribadi sang raja atau pemimpin¹³.

Kesaktian itu memancar keluar dari sang raja yang dipercaya mendapatkan *teja*, *wahyu*, *pulung*, *ndaru*, atau apapun namanya, yang diperoleh melalui *tapa brata*, prihatin, dan tirakat. Dengan mendapatkan itu semua maka dengan segera segala atribut kekuasaan akan menempel pada dirinya. Ucapan-ucapannya akan dipandang sebagai tidak bisa salah, tidak perlu ralat atau koreksi, dan karena itu tidak bisa dibantah (*sabda pandita ratu datan kena wola-wali*). Ini sejalan dengan apa yang pernah diteorikan oleh Ann Ruth Willner¹⁴, mengenai ciri-ciri kepemimpinan karismatis, yaitu: *pertama*, adanya keyakinan bahwa sang pemimpin memiliki kualitas istimewa yang superhuman; *kedua*, para pengikutnya kehilangan kritisisme terhadap pemimpinnya, bahkan cenderung memperlakukan pendapat atau sikap

⁹ Koentjaraningrat, 1990. *Sejarah Teori Antropologi II*, UIP, Jakarta, hal. 222-227.

¹⁰ Soemarsaid Moertono, *op. cit.*

¹¹ Lihat Benedict R. OG. Anderson, *Kuasa-Kata: Jelajah Budaya-Budaya Politik di Indonesia*, terj. Reviyanto Budi Santoso, Penerbit MataBangsa, Yogyakarta, hal. 35-169.

¹² Koentjaraningrat, 1991. "Kepemimpinan dan Kekuasaan: Tradisional, Masa Kini, Resmi dan tak Resmi" dalam M. Budiardjo (ed.), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta, Sinar Harapan.

¹³ Takashi Shiraishi, 1986. "Satria VS Pandita: Sebuah Debat dalam Mencari Identitas", dalam Akira Nagazumi (Peny.), *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang: Perubahan Sosial Ekonomi Abad XIX & XX dan Berbagai Aspek Nasionalisme Indonesia*, Yayasan Obor, Jakarta, hal. 175-176.

¹⁴ Ann Ruth Willner, 1984. *The Spellbinders: Charismatics Political Leadership*, Yale University, h. 3-9.

pemimpinnya sebagai suatu kebenaran; *ketiga*, para pengikut memberikan loyalitas mutlak kepada para pemimpinnya; dan *keempat*, massa pengikut senantiasa memperlihatkan komitmennya yang emosional dan personal terhadap pemimpinnya.

Tak heran jika seiring dengan berkembangnya kembali kepemimpinan karismatis ini muncul fenomena feodalisme di kalangan masyarakat bahwa pemimpinnya tidak bisa salah atau disalahkan. Pemimpin nasional dipercaya sebagai seorang panditoratu atau ratu pinandito, yakni pribadi yang di dalam dirinya berpadu kualitas raja sekaligus pandito. Sementara rakyat yang mendukungnya disebut “domas”, *wong bodo nanging atine emas* (orang bodoh tapi berhati mulia). Tak heran jika kemudian muncul asasmen bahwa mengritik “sang raja” atau seorang pemimpin yang telah dipercaya memperoleh karisma dan kesaktian itu, apalagi mencoba membantahnya, adalah sama dengan pembangkangan (*mbalelo*) atau dalam bahasa santrinya, *bughot*, yang boleh ditumpas.

Karisma memang bisa diamati secara empiris dari dialektika antara pemimpin dan pengikutnya. Memang sejak dulu hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin selalu menarik untuk diamati. Pasalnya, para pemimpin (kelas yang berkuasa) yang jumlahnya selalu sangat kecil dan minoritas itu selalu lebih dominan dan menentukan dibandingkan dengan massa, rakyat, publik, atau apapun namanya (kelas yang dikuasai) yang jumlahnya jauh lebih besar. Ironisnya, dominasi penguasa yang direpresentasikan oleh pemimpin atas rakyat seperti ini masih juga berlaku di beberapa negara yang mengklaim dirinya sebagai pemerintahan rakyat. Penguasa, demikian kata Gaetano Mosca¹⁵, selalu menjalankan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati keuntungan-keuntungan dari kekuasaan itu, sementara rakyat atau massa selalu berada pada posisi diatur, dikendalikan, dan dikuasai para elite pemimpin itu. Dimanapun juga kenyataannya sama seperti ini, yang membedakan hanyalah kadar atau level kepewaiian dominatifnya.

¹⁵ Dikutip dari Robert D. Putnam, 1997. “Studi Perbandingan Elite Politik”, dalam Mohtar Mas’oed dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Cet. Keempatbelas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 77.

Di negara-negara maju yang demokratis dimana terdapat pembagian kekuasaan (*sharing of power*) yang jelas, dominasi pemimpin atas publik yang dipimpin tentu tidak sedominan di negara-negara yang kurang demokratis. Di negara-negara seperti yang tersebut terakhir ini peran pemimpin sangat dominan: para pemimpinlah yang memegang monopoli inisiatif, serta sangat agresif menyampaikan ide atau gagasan, bahkan kemauan. Sementara massa cenderung sekedar menanggapinya secara pasif dan reaktif: jika setuju maka massa itu mengikutinya, dan jika tidak setuju paling maksimal hanyalah bereaksi secara *ala kadar*-nya saja. Tak heran jika pemimpin sangat menentukan merah, biru, atau hitamnya masyarakat. Massa pengikut memberikan komitmen dan loyalitasnya yang nyaris buta kepada sang pemimpin, dan pihak pemimpin memanfaatkan kepercayaan para pengikutnya untuk mendapatkan legitimasi, dukungan, dan loyalitasnya. Apalagi manakala sang pemimpin itu adalah seorang demagog yang dengan ucapan-ucapan dan pidato-pidatonya yang agitatif melakukan provokasi demi keuntungan politiknya.

Dalam konsep kekuasaan Jawa, raja itu kekuasaannya mutlak: Kekuasaannya sebesar kekuasaan dewa. Di Jawa ada ungkapan bahwa raja itu *Gung binathara hambau dhenda hanyokrowati*, yang artinya kekuasaannya sebesar kekuasaan dewa, pemelihara hukum dan sekaligus penguasa dunia. Raja memegang kekuasaan tertinggi di seluruh negeri sebagai penguasa tunggal. Matahari hanyalah satu atau tunggal, dan karena itu, tidak ada toleransi bagi terjadinya fenomena "Matahari Kembar". Wujud ideal kekuasaan Jawa dikombinasikan secara terpadu dengan konsep kekuasaan jagad raya (dunia). Lihatlah gelar-gelar raja di Jawa seperti Hamengku Buwono (artinya, menguasai seluruh jagad atau dunia), Paku Buwono (artinya memaku jagad), Paku Alam, dan sebagainya¹⁶.

¹⁶ Eddy Supriyatna Marizar, 2013. *Kursi Kekuasaan Jawa*, Narasi, Yogyakarta, hal. 91-93.

KARISMATISME : BABLASAN BUDAYA POLITIK LAMA

Meski sampai hari ini kehidupan perpolitikan Indonesia dikatakan sebagai telah memasuki era modern yang sangat rasional, bahkan ada banyak yang mengatakan liberal, tetapi aspek-aspek magis dan mistik yang katanya *kuno* itu -benar atau salah- masih mewarnai kehidupan perpolitikan Indonesia. Praktek perdukunan (*witchcraft*) dalam perilaku perpolitikan Indonesia, misalnya, masih sering terdengar, meskipun mungkin sulit sekali untuk bisa dibuktikan secara empiris. Tidak heran jika budayawan dan rohaniawan Y.B. Mangunwijaya sempat mengatakan bahwa bangsa Indonesia pada hakekatnya masih dikepeng oleh takhayul dan magi.

Salah satu ciri dari masih kuatnya sikap magis dan mistis dalam kehidupan bina negara kita, mungkin ini agak mengejutkan dan bisa mengundang perdebatan, adalah masih kuatnya aspirasi terhadap kepemimpinan karismatis. Demokrasi yang secara universal sifatnya rasional (dampak dari rasionalisasi) dan liberal (pengaruh dari liberalisasi) itu di negeri ini, sampai sekarang ini, masih kental dengan aroma karismatisme yang pasti berkonotasi tidak rasional itu. Dalam demokrasi, karismatisme jelas, atau lebih tepat: mestinya, bukan masa depan. Tetapi apa hendak dikata karismatisme masih bercokol kuat dalam alam pikiran masyarakat kita, bahkan lebih kuat lagi di kalangan elite politik nasional sendiri. Dalam konsep kekuasaan Jawa legitimasi kekuasaan tradisional didasarkan pada kepercayaan masyarakat terhadap kesaktian (kasekten) atau kekuasaan mistik dari seorang pemimpin.

Sementara di Barat struktur pemerintahan negara yang semula tradisional dan feodalistik yang ditandai dengan sistem monarki setelah berubah menjadi demokrasi benar-benar tidak mengalami kesenjangan antara struktur dan kultur, antara format dan substansi: strukturnya demokratis, substansinya juga demokratis. Artinya perubahan struktur politik dalam sistem kekuasaan lama ke yang baru segera diikuti oleh mentalitas demokrasi. Ada paralelisme yang menyolok antara struktur dan kultur, antara sistem dan substansi, dan antara format dan mental. Pasti bangsa-bangsa Barat itu juga memerlukan waktu panjang untuk penyesuaian (*adjustment*) sikap

mental (budaya) tersebut dengan sistem yang baru, tetapi faktanya adalah bahwa mereka berhasil melakukan transformasi kebudayaan dari monarki ke demokrasi. Proses demokratisasi di barat berjalan secara linear dan berkesinambungan sehingga akhirnya tercipta kesesuaian antara struktur dan kultur, format dan substansi: demokrasi. Tak heran jika demokrasi di Barat bukan hanya dalam pengertian demokrasi prosedural dan elektoral yang ditandai dengan terselenggaranya pemilihan umum secara periodik sesuai kalender demokrasi yang disepakati bersama semata, melainkan juga berjalannya kehidupan demokrasi yang berjiwa toleransi, pluralisme, egalitarianisme, dan kebebasan (*freedom*).¹⁷

Sementara di kalangan bangsa-bangsa non-Barat, termasuk bangsa-bangsa Asia Tenggara, khususnya Indonesia, perubahan struktur tidak segera diikuti dengan perubahan kultur atau budaya. Memang struktur kekuasaan dan pemerintahan negara sudah dimokratis yang ditandai dengan keberadaan partai-partai politik, pemilihan umum, parlemen, dan lembaga-lembaga demokrasi lainnya. Tetapi sulit untuk mengingkari kenyataan bahwa Partai (*party*), negara-bangsa (*nation state*), parlemen, pemilu, dan lain-lainnya, kesemuanya adalah konsep-konsep politik Barat yang kemudian kita adopsi *in optima forma* untuk diterapkan di sini. Tetapi kesemuanya diadopsi tanpa seleksi dan substansiasi yang cukup, malah cenderung tanpa modifikasi. Akibatnya tentu sangat lah banyak yang untuk sebagian besar negatif. Salah satunya adalah terjadinya kesenjangan antara struktur dan kultur (budaya), antara format dan substansi.

KEPEMIMPINAN PRIMORDIAL : BUKAN MASA DEPAN

Berkembangnya atau dikembangkannya kembali kepemimpinan karismatis dan primordialistis dalam jabatan-jabatan publik, oleh karena, sangat negatif dan tidak relevan dalam konteks reformasi politik. Ironisnya akhir-akhir ini, utamanya setelah jatuhnya Orde Baru, justru ada fenomena primordialisasi dan komunalisasi politik yang sangat memprihatinkan dalam perkembangan kehidupan

¹⁷ Fareed Zakaria, 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*.

demokrasi di Indonesia. Ketika seorang tokoh yang sedang menduduki jabatan (baca: menjadi pemimpin) tinggi menghadapi persoalan dalam kepemimpinannya (seperti misalnya mendapatkan kritik dari oposisi) muncullah reaksi-reaksi pembelaan yang apologetik dan paranoid yang disertai dengan sikap-sikap primordialistik dan komunalistik. Padahal kritik adalah jantungnya demokrasi. Tetapi fatalnya, kritik pun tidak jarang disampaikan secara tidak berbeda dengan menghina.

Dalam konteks Indonesia mutaakhir negativisme kekuasaan Presiden yang sudah terlalu besar itu lebih semakin diperburuk lagi secara dramatis dengan kecenderungan berkembangnya atau malah sengaja dikembangkannya kembali kepemimpinan karismatis. Bisa dibayangkan betapa mustahilnya terwujud kepemimpinan yang memiliki akuntabilitas tinggi dengan munculnya sebuah kepemimpinan nasional yang karismatis dan primordial di negara dengan sistem presidensial di bawah UUD 1945 yang sangat *executive heavy* (baca: *president heavy*) ini. Tanpa karisma dan dukungan primordial pun Presiden Republik Indonesia sudah sangat kuat, sebab ia telah diberi kekuasaan yang sangat besar dan sulit sekali dijatuhkan. Apalagi jika kemudian ia juga seorang pemimpin yang karismatis yang dipercaya oleh pendukung-pendukung primordialnya sebagai memiliki semacam *kasekten* yang supernatural. Kasus semacam ini pernah terjadi dalam sejarah perpolitikan di negeri ini, dan sekarang ada indikasi dikembangkan kembali.

Persoalannya adalah oleh karena kepercayaan kepada karisma seorang pemimpin selalu bersifat lokal atau terbatas, dan tidak pernah nasional, apalagi universal, yakni hanya karismatis di tempat, daerah, atau golongan tertentu saja, serta “tidak” bagi komunitas atau entitas politik lainnya¹⁸, maka kepemimpinan karismatis cenderung menciptakan primordialisme dan komunalisme. Sebab, pembelahan masyarakat yang sudah sangat majemuk ini berkonsolidasi dengan etnis, suku, dan agama, atau bahkan ideologi politik.

Fakta selama ini menunjukkan bahwa kepemimpinan karismatis cenderung primordial dan komunal, serta mengakibatkan tidak adanya

¹⁸ Anderson, *op. cit.*

kritisisme. Di satu pihak, kita tidak mungkin mengharapkan munculnya sikap kritis atau kontrol dari para pengikut pemimpin yang karismatis tersebut, dan di pihak yang lain massa pendukung primordial itu senantiasa tidak bisa menerima jika ada kelompok lain yang mengkritisi pemimpin pujaannya itu. Para pengikut pemimpin yang karismatis ini selalu “melindungi”, bahkan siap menjadi “benteng hidup” bagi pemimpinnya yang sedang berkuasa. Akibatnya kontrol dan *checks and balances* terhadap pejabat yang sedang memegang kekuasaan tidak bisa dijalankan dengan baik. Padahal dimanapun dan kapanpun pejabat yang sedang menduduki jabatan-jabatan politik terlepas dari apakah ia berkarisma ataukah tidak harus terus dikontrol sehingga akuntabilitasnya selalu terjaga. Presiden yang karismatis senantiasa dikelilingi oleh massa pendukungnya yang fanatis yang memiliki solidaritas mekanis yang cenderung etnosentris. Massa pendukung ini biasanya bersifat komunal dan mengembangkan sikap komunalisme, yakni merasa sebagai satu entitas yang senasib dan sepenanggungan secara eksklusif. Perlakuan kepada satu orang, apalagi jika orang itu penting posisinya, misalnya sebagai pemimpin, akan dianggap sebagai perlakuan terhadap komunitas itu.

Tindakan-tindakan pembelaan yang primordial dan komunal dari massa pendukung sang pemimpin kharismatik menunjukkan bahwa kepemimpinan karismatis, apalagi yang primordial dan komunal, persis seperti yang dulu diamati oleh Sutan Syahrir,¹⁹ masih sangat kuat dalam masyarakat kita. Tentu kuatnya semangat primordialisme ini sangat mengejutkan banyak pengamat dan pendamba demokrasi dimanapun berada karena bertentangan secara diametral dengan cita-cita reformasi. Keyakinan dan harapan selama ini bahwa bangsa Indonesia telah siap dengan demokrasi modern yang salah satu di antaranya mengharuskan adanya akuntabilitas publik melalui berjalannya mekanisme *checks and balances* dan kontrol nyatanya masih memerlukan jalan panjang untuk sampai kesana. Transisi menuju demokrasi yang didambakan banyak pihak itu terhambat oleh masih kuatnya semangat primordialisme yang bersifat komunal tersebut.

¹⁹ Sutan Sjahrir, 2000. *Pikiran dan Perjuangan*, Ed. Ade Ma'ruf. Penerbit Jendela Yogyakarta.

Kepemimpinan karismatis kurang sejalan dengan demokrasi. Pasalnya, pemimpin karismatis membangun kesetiaan yang cenderung buta dari para pendukungnya. Tak heran jika seiring dengan munculnya penguasa karismatis ini muncul feodalisme di mana penguasa tidak bisa salah atau disalahkan. Sementara rakyat disebut dan diperlakukan sebagai “domas”, *wong bodo nanging atine emas*. Penguasa meminta ketundukan, dan tidak ada ruang bagi rakyat untuk membantahnya. Membantah sama dengan pembangkangan (*mbalelo*) yang boleh ditumpas. Pasalnya, dalam *Negarakertagama*, yang menurut Daniel Dakhidae merupakan dimensi lain dari paham kekuasaan Jawa, kekuasaan itu terjelma dalam pelaksanaan perintah (titah) tanpa membuka alasan, dan melaksanakan perintah tanpa bertanya adalah tanda kekuasaan tersebut utuh tak terbagi.

Setiap perlawanan terhadap kekuasaan hanya akan mendapatkan satu konsekuensi: *wicirna sahana*, penghancuran total. Lebih lanjut Dakhidae menulis:

”Nasib ini menimpa raja Kadiri....mereka hancurkan sang *duratmaka* yang bernama Linggapati; dia di-*wicirna sahana*-kan sama sekali. Setiap perlawanan adalah *duratmaka* yang adalah campuran antara abnormalitas fisik dan moral, kekafiran dan kejahatan, *miscreant*. Menjadi *duratmaka* hanya bisa dipahami bila dipertentangkan dengan memberi perhatian dan simpati kepada kekuasaan; dan hadiahnya adalah perlindungan. Sedangkan bagi yang *duratmaka* hanya kehancuran. Dua konsep ditemukan sekaligus dalam gabungan *Pararaton* dan *Negarakrtagama*, yaitu kasekten dan *duratmaka*, dua sisi dari mata uang yang sama: kekuasaan”.²⁰

Di kalangan massa pendukungnya, pemimpin atau presiden yang karismatis biasanya diselimuti oleh banyak mitos, dimana salah satunya adalah mitos tidak bisa salah (*can do no wrong*). Keyakinan bahwa presiden yang dipujanya tidak bisa salah jelas bertentangan secara diametral dengan asas akuntabilitas. Dan itu juga bertentangan dengan hukum besi kekuasaan, bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*, sebagaimana yang didalilkan oleh

²⁰ Dhakidae, *op. cit.*, hal. 24.

Lord Acton yang terkenal itu. Kekuasaan, terlepas siapapun dia yang memegang kekuasaan itu, harus dikontrol oleh publik, pers, dan lembaga-lembaga kontrol politik lainnya. Kekuasaan adalah milik publik, dan karena itu harus ada akuntabilitas publik secara transparan.

Walhasil, kepemimpinan karismatis dan primordial bukanlah masa depan. Maka pemimpin-pemimpin nasional seharusnya meninggalkan politik perkauman (*communal politics*) yang primordial tatkala telah menduduki jabatan-jabatan politik seperti Presiden, Wakil Presiden, ketua partai politik, ketua atau anggota DPR, dan jabatan-jabatan politik lainnya. Peralnya, jabatan-jabatan politik itu adalah jabatan-jabatan publik yang menuntut akuntabilitas publik secara terbuka. Karena jabatan publik maka publik berhak mengawasi dan mengontrol jalannya kepemimpinan. Jika kontrol pada seorang pemimpin publik ditanggapi secara komunal maka hilanglah esensi demokrasi itu sendiri. Ketika publik mengontrol dan mengkritisi tindakan dan kebijakan seorang presiden berarti publik mengontrol dan mengkritik jabatan publik, milik publik, yang memang harus mempertanggungjawabkannya kepada publik pula. Sangat *jauh panggang daripada api* jika kontrol tersebut dibaca sebagai kontrol kepada kelompok tertentu secara komunal dan primordial.

Tentu, sebaliknya, kritik kepada seorang Presiden, atau pejabat publik lainnya, juga tidak semestinya diarahkan pada hal-hal yang sifatnya pribadi atau privat, melainkan harus diarahkan pada tindakan-tindakan dan kebijakan-kebijakannya yang bersifat publik pula. Adalah salah besar mengkritik hal-hal yang bersifat pribadi. Dan jika hal ini dilakukan bisa merupakan penghinaan. Tetapi lebih salah lagi sikap Presiden dan para pendukungnya yang tidak rela ketika Presiden dikritik karena tindakan-tindakan dan kebijakannya yang keliru. Sebab tindakan-tindakan dan kebijakan-kebijakan Presiden yang keliru atau salah akan membawa dampak buruk dengan segala implikasinya pada tingkat publik.

URGENSI PENDIDIKAN DAN REKRUTMEN RASIONAL

Dalam kaitan ini maka dalam era demokrasi ini pendidikan politik bagi rakyat menjadi sangat urgen. Partai-partai politik sebagai institusi demokrasi, sekaligus sebagai tulang punggung atau *soko guru*-nya kekuatan masyarakat, harus menjalankan fungsinya dengan baik. Di antara fungsi partai politik yang sangat penting selain fungsi rekrutmen, agregasi, komunikasi, dan artikulasi politik, adalah melakukan pendidikan politik. Adalah sangat aneh jika partai politik justru mengembangkan semangat komunalisme dan primordialisme baru dengan membangun solidaritas mekanis yang buta pada konstituennya. Lebih *absurd* lagi jika ada figure tokoh yang mengklaim dirinya pejuang demokrasi tetapi justru memelihara, mempertahankan, dan mengembangkan kepemimpinan yang karismatis dan primordialistis yang menafikan kritisisme itu.

Kebanyakan partai-partai politik kita sekarang ini memang belum berfungsi secara optimal. Maka penguatan partai-partai politik perlu diarahkan pada optimalisasi fungsi, tugas, dan kewajiban-kewajibannya sebagaimana mestinya sebuah partai politik modern. Optimalisasi fungsi-fungsi kepartaian haruslah berjalan parallel dengan antusiasme berpartai politik di era reformasi ini. Dengan demikian partai-partai politik didirikan bukan semata-mata untuk melakukan rekrutmen kader yang potensial untuk diperjuangkan mengisi jabatan-jabatan politik yang bersifat publik, melainkan juga melakukan pendidikan politik kepada para anggotanya sehingga memahami hak-hak dan kewajibannya sebagai warga negara secara baik. Lebih jauh lagi harus pula mendidik para kadernya yang mengisi jabatan-jabatan publik untuk menyadari pentingnya akuntabilitas atas jabatan-jabatan politik yang dipegangnya.

Melalui pendidikan politik tersebut partai-partai politik mestinya mengikat anggota-anggotanya karena persamaan aspirasi atau cita-cita, bukannya justru membangun ikatan-ikatan yang primordial seperti halnya suku-suku primitif dulu. Solidaritas yang dibangun berdasarkan melalui ikatan-ikatan primordial yang primitif semacam ini jelas merupakan *psudosolidaritas* atau solidaritas palsu.

Peran organisasi-organisasi kekuatan masyarakat dan lembaga-lembaga pengembangan masyarakat seperti LSM juga sangat sentral dan signifikan. Melalui kerja-kerja kultural, organisasi-organisasi yang merupakan tulang punggung masyarakat ini dapat melakukan banyak hal untuk membangun kultur politik yang demokratis. Struktur, format, dan kelembagaan politik yang demokratis tidak banyak artinya manakala budaya politik masyarakatnya masih tetap primitif, feodal, mistis, irasional, dan percaya pada ratu adil. Maka kekuatan-kekuatan masyarakat tersebut harus juga ikut membudayakan nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat. Demokrasi tidak bisa dibangun secara kuat dan sejati jika dalam masyarakat tersebut tidak berkembang budaya toleran terhadap perbedaan, pluralis, inklusif, kritis, dan antikekerasan.

Terakhir yang tak kurang pentingnya, sistem pendidikan nasional perlu juga dikembangkan untuk ikut mendukung tegaknya demokrasi. Pendidikan politik perlu mendapatkan perhatian dalam kurikulum pendidikan kita. Pelajaran *civic*, sebagaimana dulu ada dalam kurikulum pendidikan kita, perlu dipertimbangkan kembali dengan melakukan penyempurnaan di sana-sini. Penyempurnaan ini utamanya diarahkan pada penanaman kesadaran pada anak didik sejak usia dini bahwa negara dibentuk untuk melayani publik. Maka menjadi politisi atau pemimpin politik merupakan profesi yang mulia, karena profesi ini merupakan medan pengabdian kepada publik. Dan oleh karena menyangkut publik maka urusan tersebut tidak boleh semata-mata diserahkan pada i'tikad baik pemimpin semata. Setiap kepemimpinan dituntut akuntabilitasnya secara transparan. Dan oleh karena itu, kepemimpinan yang memiliki akuntabilitas merupakan suatu keniscayaan dalam demokrasi.

Selama ini sumber kepemimpinan nasional di Indonesia bersumber dari birokrasi (termasuk TNI) dan masyarakat, masing-masing tentu dengan segala kelebihan dan kelemahannya. Kepemimpinan nasional yang berasal dari birokrasi biasanya lebih memiliki kemampuan teknokratis dan managerial, tetapi kelemahannya tidak berakar dan kurang memiliki basis dukungan massa. Sementara kepemimpinan nasional yang berasal dari masyarakat biasanya kurang memiliki kemampuan managerial birokratis dan

teknokratis karena memang kurang pengalaman. Kelebihan, tetapi sekaligus kelemahannya, adalah memiliki basis dukungan politik yang kuat dari massa. Massa pendukung ini seringkali karena berasal dari masyarakat kebanyakan bersifat personal dan emosional. Terlebih lagi jika figure pemimpin yang bersangkutan diyakini oleh para pendukungnya sebagai memiliki karisma. Gabungan antara emosionalisme dan karisma ini semakin kokoh lagi jika unsur-unsur primordialisme dan komunalisme diaktifkan di sana.

Tentu, pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari birokrasi atau TNI seringkali juga mengaktifkan sentimen-sentimen kesukuan, etnisisme, dan agama, untuk kepentingan-kepentingan politiknya meski tidak akan seberhasil pemimpin yang memang datangnya dari masyarakat. Pemimpin yang berasal dari masyarakat biasanya membangun karisma dalam waktu yang panjang. Maka dari itu mereka seringkali juga seorang demagog yang membangun dukungan emosional dengan memanfaatkan segala macam cara: memukau massa dengan pidato-pidato yang provokatif dan agitatif, meningkatkan keakraban dan keintiman dengan massa pendukungnya melalui ketekunan mengunjungi massanya, mengaktifkan unsur-unsur atau sentimen primordialisme, dan kemudian mewujudkan suatu solidaritas mekanis di antara massa pendukungnya. Tak mengherankan jika kemudian tercipta kesatuan komunal dalam kelompok pendukung tersebut yang pada gilirannya menghasilkan suatu politik komunalisme atau perkauman yang eksklusif dengan ciri-ciri etnosentrisme yang sangat menonjol, yakni merasa kelompoknya sendiri sebagai yang paling benar.

Ikatan primordial dan komunal ini mudah dimobilisasi dan dipolitisasi oleh pemimpinnya yang berwatak demagog itu. Mereka menjadi tidak toleran terhadap kritik yang ditujukan kepada para pemimpinnya yang telah menduduki jabatan-jabatan publik itu. Mereka gampang tersulut emosinya jika pemimpin yang dianggap sebagai bagian dari komunalismenya dikontrol, dikritik, dan diawasi oleh kalangan yang dianggap sebagai kelompok lain. Kritik dari kalangan luar ditanggapi sebagai menggerogoti kewibawaannya, atau bahkan hendak menjatuhkannya. Maka muncullah gerakan-gerakan pembelaan yang sangat irasional, komunal, dan primordial. Pasalnya,

ciri-ciri kepemimpinan karismatis, seperti adanya keyakinan bahwa sang pemimpin memiliki kualitas istimewa yang superhuman; para pengikutnya kehilangan kritisisme terhadap pemimpinnya, bahkan cenderung memperlakukan pendapat atau sikap pemimpinnya sebagai suatu kebenaran; para pengikut memberikan loyalitas mutlak kepada para pemimpinnya; dan massa senantiasa memperlihatkan komitmennya yang emosional dan personal terhadapnya²¹, sangat tidak kompatibel dengan nilai-nilai demokrasi.

Reformasi politik seharusnya menghasilkan kepemimpinan yang demokratis. Dalam kaitan ini partai-partai politik memegang peranan penting untuk melakukan fungsi rekrutmen politik berdasarkan asas prestasi, bukan askripsi. Asas kapabilitas, akseptabilitas, dan kredibilitas haruslah menjadi kriterium rekrutmen politik. Untuk itu maka rekrutmen politik harus dilakukan secara terbuka, *bottom up*, dan berdasarkan prestasi dengan meninggalkan kepemimpinan feodal, primordial dan komunal. Partai-partai politik harus mempersiapkan suatu sistem dan mekanisme rekrutmen politik baru yang sama sekali berbeda dengan pola rekrutmen politik lama. Pola rekrutmen politik lama yang mengandalkan keturunan, genealogi, karisma, dan kewibawaan arkaik, harus diganti dengan pola rekrutmen baru yang lebih transparan, rasional, dan dengan tolok ukur modern.

Munculnya pemimpin-pemimpin karismatis di panggung politik nyatanya kontraproduktif dengan demokratisasi. Memang benar, kepemimpinan karismatis *an sich* tidak ada salahnya selama kepemimpinan itu tetap berpegang pada kaidah manajemen kekuasaan yang modern dan demokratis, yakni bahwa kekuasaan itu harus mau dikontrol, diawasi, dan dikritisi dalam sistem yang memungkinkan berjalannya *checks and balances*. Tetapi jika karisma tersebut justru diikuti dengan sikap-sikap primordial dari para pendukungnya yang manifestasinya komunal dan fasis tentu bukan hanya akan menjadi penghambat jalannya demokrasi, melainkan sangat membahayakan perkembangan demokrasi. Kritisisme adalah jantungnya demokrasi. Jika kritik dipahami secara primordial maka ini merupakan malapetaka.

²¹ Ann Ruth Willner, 1984. *The Spellbinders: Charismatics Political Leadership*, Yale University, hal. 3-9.

Dan oleh karena ke depan kita sepakat bahwa tidak ada demokrasi tanpa partai politik, maka perlu dicermati kecenderungan untuk melahirkan partai-partai politik yang masih berbasiskan aliran atau ideologi yang primordial. Tentu, sekali lagi tidak semua ikatan keagamaan bersifat primordial, termasuk di dalamnya ikatan-ikatan politik yang berdasarkan agama²². Tetapi jika aliranisme tersebut bersifat tertutup atau eksklusif yang cenderung melakukan politisasi agama, etnis, atau suku, maka kecenderungan seperti ini kontra-produktif dengan demokrasi.

Agenda baru rekrutmen aktor-aktor politik tidak bisa lain kecuali membangun suatu generasi politik baru yang bersih dari ikatan-ikatan primordial yang eksklusif dan sempit. Dalam perspektif ini pikiran-pikiran yang muncul untuk menjadikan perpolitikan kita menjadi lebih rasional relevan untuk dipertimbangkan. Jaman baru memerlukan generasi baru. Adalah mustahil menjawab tantangan-tantangan baru menggunakan cara-cara lama dengan aktor-aktor politik yang memiliki pola berpikir lama. Jaman baru dengan tantangan baru memerlukan jawaban-jawaban baru pula. *Wallahu a'lam bil-shawab.*

²² Nurcholish Madjid, 1999. *Cita-Cita Politik Islam Era Reformasi*. Jakarta: Paramadina, hal. 2.

Daftar Pustaka

- Anderson, Benedict R. O'G. *"The Idea of Power in Javanese Culture"*, dalam *Culture and Politics in Indonesia* (Anderson dan James Siegel., ed.), Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1972.
- Anderson, *Kuasa dan Kata: Jelajah Budaya-Budaya Politik di Indonesia*, Mata Bangsa, Jakarta, yang diterjemahkan oleh Reviyanto Budi Santoso dari judul aslinya *Language and Power: Exploring Political Culture In Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1990.
- Bendix., Reinhard, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Garden City, N.Y., 1962.
- De Graaf, H.J., *Awal Kebangkitan Mataram: Masa Pemerintahan Senopati*, Grafiti Pers, Jakarta, 1985. Buku ini diterjemahkan dari judul asli *De Regering van Panembahan Senopati Ingalaga*, KITLV, Leiden, 1954. Buku ini adalah salah satu saja dari beberapa bukunya yang berisi sekitar pemerintahan atau kekuasaan Jawa kuno.
- Dhakidae, Daniel., *Menerjang Badai Kekuasaan: Meneropong Tokoh-Tokoh dari Sang Demonstran, Soe Hok Gie, sampai Putra Sang Fajar, Bung Karno*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2015, xiv+450.
- Koentjaraningrat "Kepemimpinan dan Kekuasaan: Tradisional, Masa Kini, Resmi dan tak Resmi" dalam M. Budiardjo (ed.), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta, Sinar Harapan, 1991.
- Koentjaraningrat, *Sejarah Teori Antropologi II*, UIP, Jakarta, 1990.
- Madjid, Nurcholish., *Cita-Cita Politik Islam Era Reformasi*. Jakarta: Paramadina, 1999.
- Marizar, Eddy Supriyatna., *Kursi Kekuasaan Jawa*, Narasi, Yogyakarta, 2013.
- Moedjanto, G., *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-Raja Mataram*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1987; dan The

Concept of Power in Javanese Culture, Gadjah Mada University Press, 1993.

Moertono, Soemarsaid., *State and Statecraft in Old Java*, Cornell Modern Indonesia Project Monograph Series, Ithaca, N.Y.: Cornell University, 1968; diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi Tentang Masa Mataram Abad XVI sampai XIX*, Yayasan Obor, Jakarta, 1985.

Putnam, Robert D., “Studi Perbandingan Elite Politik”, dalam Mohtar Mas’oed dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Cet. Keempatbelas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.

Shiraisi, Takashi, “Satria VS Pandita: Sebuah Debat dalam Mencari Identitas”, dalam Akira Nagazumi (Peny.), *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang: Perubahan Sosial Ekonomi Abad XIX & XX dan Berbagai Aspek Nasionalisme Indonesia*, Yayasan Obor, Jakarta, 1986.

Sjahrir, Sutan Sjahrir., *Pikiran dan Perjuangan*, Ed. Ade Ma’ruf. Penerbit Jendela Yogyakarta, 2000.

Willner, Ann Ruth., *The Spellbinders: Charismatics Political Leadership* (Yale University, 1984).

Zakaria, Fareed., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (2003).

PEMILIHAN PRESIDEN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Seto Harianto

Abstrak

Sejak permusyawaratan dalam Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai*, pejuang dan pendiri Negara (*the founding fathers*) telah menyepakati bahwa Negara yang dibentuk adalah Negara Ideologis berdasar Pancasila yang merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik (NKRI). Sebagai Negara yang berdasar Pancasila, NKRI mengemban Cita Negara Kekeluargaan yang menempatkan pemimpin sebagai kepala keluarga yang pertama dan terutama bertanggung jawab atas terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehubungan dengan itu sejak awal disepakati pula bahwa sistem pemerintahan Negara yang cocok adalah Sistem Presidensial. Secara umum dan akademik dipahami bahwa sistem presidensial setidaknya memiliki dua ciri pokok, yaitu memiliki masa jabatan presiden yang tetap (*fixed term*) dan presiden dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis. Atas dasar itu ditetapkanlah dalam Undang-Undang Dasar bahwa Presiden memiliki masa jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Akan tetapi untuk sementara waktu, kedaulatan rakyat itu diserahkan dan dilaksanakan dulu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pemegang kedaulatan Negara. Memasuki era reformasi, sistem presidensial dipertegas dengan menetapkan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan kedaulatan tidak lagi sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR; Sistem pemilihan presiden secara langsung tersebut diatur sedemikian rupa sehingga dengan demikian juga menegaskan terbentuknya sistem politik yang mendukung sistem presidensial serta menempatkan partai politik sebagai pilar utama kehidupan demokrasi kenegaraan.

Kata kunci : Cita Negara Kekeluargaan, sistem presidensial, dan partai politik.

Abstract

Since the deliberations in the Big Meeting of the Independence Preparatory Investigation Agency (BPUPK) or Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai, fighters and founding fathers have agreed that the country formed was an ideological state based on Pancasila which is a Republic of Indonesia (NKRI). As a country based on Pancasila, the Republic of Indonesia carries the family state that puts leaders first and foremost responsible for the realization of

social justice for all Indonesians. In connection with that, from the outset it was also agreed that a suitable state administration system would be the Presidential System. In general and academics it is understood that the presidential system has at least two main characteristics, namely having a permanent term of office (fixed term) and the president being elected directly by the people democratically. On this basis, it is stipulated in the Constitution that the President has a term of office for five years and thereafter can be re-elected. However, for the time being, the people's sovereignty was handed over and carried out first by the People's Consultative Assembly holding the sovereignty of the State. Entering the reform era, the presidential system was emphasized by settling presidential elections directly by the people and sovereignty was no longer fully implemented by the MPR; The direct presidential election system is arranged in such a way that it also confirms the establishment of a political system that supports presidential systems and places political parties as the main pillars of state democratic life.

Keywords: *The ideals of kinship country, presidential system, and political parties*

PENDAHULUAN

Dengan disepakatinya Pancasila, *philosofische grondslag* atau pandangan hidup bangsa, sebagai dasar Negara dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai*, yang kemudian disahkan dalam Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945, dapat ditegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara ideologis yang mengemban Cita Negara Kekeluargaan. Oleh karena itu dapat ditegaskan bahwa Pancasila adalah seperangkat rangkaian nilai filosofis yang secara holistik membentuk gagasan dasar berupa konsep dan prinsip dalam kehidupan ber-masyarakat, berbangsa, dan bernegara yang disebut sebagai pandangan hidup¹.

Dalam Sidang BPUPK pada 29 Mei 1945, Soesanto Tirtoprodjo menyatakan bahwa di dalam pemerintahan maupun di dalam kehidupan sehari-hari segala lapisan dan bagian masyarakat diliputi oleh perasaan menjadi anggota dari satu keluarga. Yang berkedudukan sebagai pemimpin hendaknya merasa benar-benar sebagai ayah-ibu².

¹ Soeprapto, M.Ed, (t.t) *PANCASILA*. Penerbit KONPRESS – Jakarta.

²RM. A.B. Kusuma, 2009. *LAHIRNYA UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, Jakarta : Badan Penerbit Fak. Hukum Universitas Indonesia. Hlm. 111.

Kemudian juga Hendromartono, anggota BPUPK, dalam pidatonya pada 31 Mei 1945 antara lain menyatakan bahwa Kepala Negara kedudukannya harus berdasar atas *emong-kinemong*, cinta mencintai dengan rakyatnya³.

Dalam pidatonya pada 31 Mei 1945 di dalam Rapat Besar BPUPK Mr. Soepomo mengemukakan gagasan Hegel, Adam Mueler dan Spinoza tentang ‘cita negara integralistik’⁴. Berbeda dengan gagasan tiga tokoh tersebut, gagasan Mr. Soepomo tentang cita negara lebih didasarkan pada filosofi Jawa tentang manunggaling kawulo lan Gusti yang menegaskan persatuan antara yang memimpin dengan yang dipimpin, sebagaimana terwujud dalam tata negaranya yang asli. Karena itu para pejabat negara senantiasa wajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya. Para pemimpin wajib menyelenggarakan keinsyafan keadilan sosial, harus senantiasa memberi bentuk (*Gestaltung*) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Pemimpin dipilih dan diakui sebagai pemimpin sejauh dia memperjuangkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Inilah cita negara kekeluargaan.

Jadi, paham integralistik Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Mr. Soepomo lebih mengarah pada prinsip kolektivisme-kekerabatan dan tidak sama dengan paham integralistik yang dipraktikkan di Jerman pada masa Nazi-Hitler. Paham integralistik Jerman mengutamakan masyarakat dan negara, orang seorang tidak ada artinya (*du bist nicht, deine volk ist alles*). Sedangkan sistem kekerabatan yang dianut masyarakat adat di Indonesia didasarkan pada faktor genealogis, yakni satu kesatuan karena merasa berasal dari moyang yang sama⁵.

Drs. Moh. Hatta memahami kolektivisme-kekerabatan itu dalam interaksi sosial di pedesaan, pertama-tama dalam wujud kerja sama dan tolong-menolong. Dalam masyarakat desa tradisional dicerminkan pada kebersamaan dalam kepemilikan tanah dan yang dikerjakan

³Ibid. Hlm. 134.

⁴RM. AB. Kusuma, 2009. *LAHIRNYA UNDANG-UNDANG DASAR 1945*. Jakarta, Fak.Hukum UI

⁵<https://adityoariwibowo.wordpress.com/2013/03/08/sistem-kekerabatan-masyarakat-adat-di-indonesia>.

bersama. Jadi kolektivisme-kekerabatan Moh. Hatta diterjemahkan dalam milik bersama dan usaha bersama. Bagi Drs. Moh.Hatta, kolektivisme ada dua: tua dan muda. Dalam kolektivisme muda, tanah sudah menjadi milik perorangan. Artinya kolektivisme muda sudah melahirkan individualisme, namun tidak menghancurkan sendi-sendi kolektivisme karena usaha bersama justru makin diperlukan akibat spesialisasi pekerjaan. Negara kekeluargaan menurut Drs. Moh. Hatta adalah perwujudan demokrasi asli ke konteks modern; kolektivisme dalam pengambilan keputusan dijumpai dalam badan-badan perwakilan rakyat, hak kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat serta kolektivisme dalam aspek ekonomi yang diwujudkan dalam koperasi. Individualisme menurut Hatta, jangan dibendung dengan kembali ke kolektivisme tua, melainkan dengan "mendudukkan cita-cita kolektivisme itu pada tingkat yang lebih tinggi dan modern, yang lebih efektif dari individualisme"⁶. Jadi yang mendasari cita negara kekeluargaan tersebut adalah kasih sayang dan bukan zakelijkheid semata.⁷

Cita Negara Kekeluargaan mewujudkan dalam cita hukum dan cita moral yang mencita-citakan keadilan dan kesejahteraan segenap bangsa dalam kerangka keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk itu ditegaskan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik (NKRI). Cita Negara Kekeluargaan pada prinsipnya menempatkan segenap rakyat dan bangsa Indonesia sebagai satu keluarga besar bangsa yang dipimpin oleh Kepala Negara selaku kepala keluarga.

Sehubungan dengan itu sejak awal pra kemerdekaan disepakati pula bahwa sistem pemerintahan Negara yang cocok adalah Sistem Presidensial. Secara umum dan akademik dipahami bahwa sistem presidensial setidaknya memiliki dua ciri pokok, yaitu memiliki masa jabatan presiden yang tetap (*fixed term*) dan presiden dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis⁸. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden serta berapa kali dapat dipilih kembali, dalam perdebatan di

⁶Hatta, 1992. *Demokrasi Kita*, UI Press, Hlm.147.

⁷Soerjanto Poespowardjo, 1989. *Filsafat Pancasila*, Gramedia, Jakarta.

⁸ Lijphart, Arend, 2012. *PATTERNS OF DEMOCRACY : GOVERNMENT FORMS & PERFORMANCE IN THIRTY-SIX COUNTRIES, Second Ed. New Haven : Yale University Press.*

BPUPK tidak mendapat perhatian yang menonjol. *The founding fathers* lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang pokok dan penting untuk membentuk Negara Indonesia Merdeka. Bagi mereka yang utama adalah Indonesia segera merdeka. Dalam pidatonya pada 11 Juli 1945, Mr. Moh. Yamin menyinggung tentang Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara, namun tidak menyampaikan hal masa jabatannya⁹.

Dalam Rapat Besar BPUPK pada 15 Juli 1945 Mr. Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat ialah Badan yang mengangkat Kepala Negara. Kepala Negara itu diberi gelar ‘Presiden’.Presiden dalam pekerjaannya sehari-hari dibantu oleh Wakil Presiden. Jika Presiden berhalangan, Wakil Presiden melakukan kewajiban Presiden. Wakil Presiden mempunyai kedudukan sangat tinggi. Kedudukannya tidak tergantung dari Presiden, oleh karena Wakil Presiden diangkat juga oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”¹⁰.

Pada kesempatan itu antara lain anggota Sukiman menyatakan:

“Untuk menyingkirkan keadaan-keadaan keruh yang mungkin timbul dalam perjuangan pemilihan, seperti seringkali sungguh menyala-nyala di negeri yang lain, dan menilik tingkat kecerdasan rakyat kita, maka saya mufakat sekali bahwa Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan buat sementara waktu tidak langsung oleh rakyat.”¹¹

Melalui ragam pendapat yang disampaikan dalam Rapat Besar BPUPK sebagaimana dimaksud di atas, jelas tampak bahwa pada dasarnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat tidak menyalahi nilai dan prinsip yang terkandung dalam Pancasila. Sila IV Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” tidak dimaksudkan menolak segala bentuk pemungutan

⁹RM. AB. Kusuma, Op.cit. Hlm. 277.

¹⁰ Sekretariat Negara RI, 1998. *RISALAH SIDANG BPUPKI – PPKI*, Jakarta. Hlm. 296.

¹¹Ibid. Hlm.311.

suara, termasuk melalui pemilihan umum. Sila IV tersebut hendak menegaskan bahwa ‘kerakyatan’ atau kedaulatan rakyat tidak dapat dibiarkan tanpa kendali yang melahirkan anarkisme, melainkan harus ‘dipimpin’ oleh ‘hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan’.

Dengan kata lain, kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga-lembaga perwakilan pelaku kedaulatan rakyat yang menyalurkan kehendak rakyat dan memusyawarakannya sehingga melahirkan suatu kebijakan yang unggul. Anggota-anggota lembaga perwakilan pelaku kedaulatan rakyat tersebut harus dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum atau oleh lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Bahwa pada akhirnya ditetapkan pemilihan Presiden oleh MPR tidaklah didasarkan pada alasan ideologis akan tetapi sekedar alasan sosiologis, taktis dan praktis, yang merupakan pilihan politis pada masa itu.

Pancasila memuat cita negara kekeluargaan yang mewujudkan dalam semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan demi kemaslahatan segenap anggota keluarga, yaitu terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita tersebut tertuang dalam Sila V Pancasila yaitu Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Prinsip keadilan sosial tersebut harus dipahami dalam kesatuan pengertian yang bersifat holistik dengan sila-sila Pancasila lainnya. Dengan demikian konsep welfare state atau Negara Kesejahteraan Indonesia tidak terwujud atas dasar *free fight liberalism* atau *survival of the fittest*, melainkan atas dasar kekeluargaan dan kegotong-royongan. Dalam semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan, pemimpin, Presiden dan Wakil Presiden, ialah kepala keluarga yang harus memberi bentuk (*gestaltung*) pada rasa keadilan dan cita-cita masyarakat. Oleh karena itu Presiden dan Wakil Presiden dipilih sesuai rasa keadilan masyarakat. Ketika rakyat secara keseluruhan ditengarai belum cukup siap untuk menentukan pilihannya secara bijak dan dewasa maka kedaulatannya untuk sementara dilakukan oleh sebuah badan perwakilan rakyat, yaitu MPR. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR secara sendiri-sendiri dan bukan dipilih sebagai satu pasangan, akan tetapi mengingat Presiden dan

Wakil Presiden dalam paham kekeluargaan ibarat sepasang orang tua maka calon Wakil Presiden yang akan dipilih oleh MPR dikonsultasikan terlebih dahulu kepada Presiden terpilih.

Pada masa berlakunya sistem parlementer atas dasar Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, Perdana Menteri silih berganti, namun Presidennya tetap Ir. Soekarno. Kenyataan tersebut menggambarkan betapa *the founding fathers* pada masa itu tidak terpengaruh oleh ambisi kekuasaan ataupun jabatan tertentu.

Menyangkut masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan pertama kali dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh Panitia Perancang yang diketuai Ir. Soekarno. Dalam Pasal 5 Rancangan Undang-Undang Dasar dinyatakan bahwa: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya untuk waktu 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali¹². Atas dasar itu ditetapkanlah dalam Undang-Undang Dasar bahwa Presiden memiliki masa jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Akan tetapi untuk sementara waktu kedaulatan rakyat itu diserahkan dan dilakukan dulu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kedaulatan Negara.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa MPR adalah pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sehubungan dengan itu MPR berwenang menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden; dengan demikian juga berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum habis masa jabatannya (*impeachment/pemakzulan*). Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden yang diangkat oleh MPR, bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden ialah Mandataris MPR. Presiden wajib menjalankan segala putusan MPR. Kedudukan Presiden tidak '*neben*', akan tetapi '*untergeordnet*' kepada MPR. Dengan demikian Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah MPR. Jadi, *concentration of power and responsibility upon the President*. Meskipun demikian, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

¹²Ibid. Hlm. 227.

Dengan demikian sejak awal kemerdekaan telah dimaksudkan bahwa Negara Indonesia menganut sistem presidensial. Namun, dengan ditetapkannya MPR sebagai lembaga Negara tertinggi yang berwenang memilih, mengangkat dan memberhentikan Presiden maka sistem presidensial yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana ditetapkan oleh PPKI, tidak sepenuhnya sesuai dengan yang dimaksud dalam prinsip umum tentang sistem presidensial, melainkan merupakan pengejawantahan konsep kolektivisme kerabatan, yaitu kekeluargaan dan kegotong-royongan.

SISTEM PRESIDENSIL SESUAI UUD NRI TAHUN 1945

Sistem pemerintahan Negara, baik di bangunan negara serikat atau di bangunan negara kesatuan, pada umumnya meliputi dua organisasi sistem pemerintahan yang saling berinteraksi, yaitu sistem pemerintahan dalam garis horizontal dan sistem pemerintahan dalam garis vertikal¹³. Sistem pemerintahan dalam garis vertikal menegaskan tatanan atau struktur hubungan antara pemerintah di pusat dengan di daerah. Sistem pemerintahan dalam garis horizontal menegaskan tatanan atau struktur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang mencakup aspek kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan negara tersebut dapat terpisah secara tegas sebagaimana dikenal dalam Trias Politika, dapat pula terpisah secara kelembagaan, akan tetapi dapat saling berhubungan dan saling mempengaruhi¹⁴.

Fitra Arsil antara lain menjelaskan bahwa gagasan tentang Trias Politika atau pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara antara lain diawali oleh dua orang pemikir, yaitu John Locke (1690) dan Charles-Louis- de Secondat Baron de Montesquieu (1748)¹⁵. Lebih lanjut Fitra Arsil menguraikan bahwa John Locke memisahkan tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Masing-masing cabang kekuasaan tersebut harus

¹³ B. Hestu Cipto Handoyo, 2015. *HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, Cahaya Atma Pustaka – Yogyakarta.

¹⁴ Ibid. Hlm. 126.

¹⁵ Dr. Fitra Arsil, 2017. *TEORI SISTEM PEMERINTAHAN : Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok.

memiliki pemimpin yang berbeda. Namun, disadari bahwa bila kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif dipimpin oleh orang berbeda, maka menjadi tidak praktis dan memiliki kemungkinan kekacauan dalam koordinasi dan komando¹⁶. Montesquieu memisahkan kekuasaan pemerintahan Negara itu dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Gagasan Montesquieu tersebut dalam praktiknya tidak ada satu pun negara di dunia yang melaksanakan¹⁷.

Di atas telah disebutkan bahwa negara Indonesia dibentuk atas dasar Pancasila yang merupakan seperangkat rangkaian nilai filosofis yang secara holistik membentuk gagasan dasar berupa konsep dan prinsip dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang disebut sebagai pandangan hidup. Pancasila sebagai pandangan hidup tersebut juga berfungsi sebagai Dasar Negara dan diejawantahkan dalam Undang-Undang Dasar, baik dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasalanya. Dengan demikian Negara Indonesia adalah Negara Ideologis dan karena itu segenap perikehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus merupakan pengjawantahan atau pengamalan kelima sila Pancasila, termasuk dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia.

Sistem pemerintahan Negara Indonesia diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang perwujudannya dalam praktek pemerintahan tidak dapat dikatakan senantiasa taat asas. Sebagaimana telah diuraikan di atas, pada awal masa kemerdekaan Indonesia, sistem presidensil hendak diterapkan sebagai sistem pemerintahan Indonesia sebagai perwujudan Cita Negara Kekeluargaan. Atas dasar Cita Negara Kekeluargaan tersebut sejak awal prinsip Trias Politika ditolak. Ir. Soekarno dalam pidatonya yang monumental pada 1 Juni 1945 di hadapan Rapat Besar BPUPK menegaskan bahwa bahwa Trias Politika sudah nyata tidak mencukupi; bahkan ditambahkannya bahwa kalau diadakan Trias Politika saja, tidak bisa menjamin keadilan sosial. Lebih lanjut Ir. Soekarno menyatakan bahwa Rusia menolak Trias Politika sudah 22 tahun yang lalu dan Sun Yat Sen juga menolak Trias Politika 30 tahun yang lalu. Jadi ada aliran yang mengatakan

¹⁶ Ibid, Hlm.9.

¹⁷ Ibid, Hlm. 11.

bahwa Trias Politika itu kolot¹⁸. Mr. Soepomo menjelaskan bahwa Anggota Wongsonagoro menghendaki agar dibahas secara kongkrit mulai dari hal kekuasaan membikin undang-undang, kemudian tentang kekuasaan menjalankan negara, kekuasaan menjalankan kehakiman dan seterusnya. Akhirnya Mr. Soepomo menegaskan bahwa: "Oleh karena itu Trias Politika menurut para ahli tidak cocok dengan praktek"¹⁹.

Selanjutnya dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana ditetapkan pada 18 Agustus 1945, sistem presidensil diterapkan sebagai pengejawantahan Cita Negara Kekeluargaan dengan ciri sebagai berikut :

- Presiden memiliki masa jabatan yang tetap, yaitu selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. - Pasal 5.
- Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya menurut ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. - Pasal 7
- Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR - dengan demikian juga dapat diberhentikan oleh MPR – Pasal 6 Ayat (2).
- Presiden ialah Mandataris MPR. Presiden wajib menjalankan segala putusan MPR. Kedudukan Presiden tidak '*neben*', akan tetapi '*untergeordnet*' kepada MPR. Dengan demikian Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah MPR. Jadi, *concentration of power and responsibility upon the President*. - Penjelasan UUD NRI Tahun 1945.
- Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945.
- Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri Negara. Menteri Negara bertanggung jawab pada Presiden. - Pasal 17 Ayat (1) dan (2).
- Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. - Pasal 5 Ayat (1).
- Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara – Pasal 10.

¹⁸ Ibid. Hlm. 222.

¹⁹ Ibid. Hlm. 222.

- Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain – Pasal 11.
- Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang – Pasal 12.
- Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta Negara lain – Pasal 13.
- Presiden memberi grasi, amnesty, abolisi dan rehabilitasi – Pasal 14.
- Presiden member gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan – Pasal 15.

Dengan demikian, sistem pemerintahan Indonesia, khususnya juga dalam penerapan sistem presidensil, mendudukan Presiden tidak hanya sebagai Kepala Pemerintahan, tetapi juga sebagai Kepala Negara. Sistem presidensil Indonesia sejak awal ditata dan diwujudkan atas dasar kekhasan cita moral dan cita hukum bangsa Indonesia sehingga dapat ditegaskan bahwa sejak awal Negara Indonesia menjalankan sistem presidensil yang khas Indonesia, yang oleh Prof. Padmo Wahyono disebut sebagai sistem sendiri²⁰.

Dalam sistem presidensil yang dianut di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana dipersyaratkan dalam suatu sistem presidensil, melainkan oleh MPR. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa MPR adalah lembaga Negara tertinggi yang kekuasaannya tidak terbatas (*Die gezamte Staatgewalt liegt allein bei der Majelis*) dan merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia²¹. Dengan demikian pemilihan Presiden oleh MPR setara atau dapat dianggap sama dengan dipilih oleh seluruh rakyat Indonesia.

Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden adalah Mandataris MPR dan adalah penyelenggara pemerintah Negara

²⁰ Prof. Padmo Wahyono, S.H., 1991. *MEMBUDAYAKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, Jakarta: Ind-Hill-Co,

²¹ Catatan : Kehadiran MPR dengan kekuasaannya yang tidak terbatas oleh Prof. Padmo Wahyono disebut sebagai 'Sistem MPR'.

yang tertinggi di bawah Majelis. Dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*con-centration of power and responsibility upon the President*). Kedudukan Presiden sebagai penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah MPR pada gilirannya telah melahirkan praktik kekuasaan yang dominatif bahkan hegemonistik. Ketika Presiden mampu menguasai MPR maka pada masanya Presiden Soekarno ditetapkan oleh MPR sebagai ‘Presiden Seumur Hidup’ dan Presiden Soeharto dipilih dan diangkat oleh MPR hingga enam kali masa jabatan.

Perkembangan kedewasaan rakyat Indonesia dalam berdemokrasi telah mendorong lahirnya era reformasi. Sehubungan dengan itu melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 kedaulatan rakyat dikembalikan kepada si empunya kedaulatan, akan tetapi dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian Negara Indonesia adalah Negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. MPR tidak lagi menjadi *Vetretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*. MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara. MPR adalah lembaga Konstituante yaitu yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Karena itu MPR juga bukan lagi lembaga tertinggi Negara.

Atas dasar UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah diubah tersebut, sistem presidensil dipertegas, dengan ciri sebagai berikut.

- Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat – Pasal 6A Ayat (1).
- Presiden memiliki masa jabatan yang tetap (*fixed term*) yaitu selama lima tahun – Pasal 7.
- Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh DPR akan tetapi tetap dapat diberhentikan dalam masa jabatannya sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar – Pasal 7A.
- Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat – Pasal 7C.

- Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara – Pasal 10.
- Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain – Pasal 11.
- Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang – Pasal 12.
- Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima penempatan dengan memperhatikan pertimbangan DPR – Pasal 13.
- Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung – Pasal 14 Ayat (1).
- Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR – Pasal 14 Ayat (2).
- Presiden member gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang – Pasal 15.

Atas dasar ketentuan yang merupakan ciri sistem presidensil tersebut kewenangan Presiden selaku Kepala Negara tidak merupakan hak prerogatif atau bersifat istimewa, akan tetapi harus dengan pertimbangan Mahkamah Agung, atau pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun diatur dengan undang-undang.

SISTEM PEMILIHAN PRESIDEN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Dalam rangka mempertegas sistem presidensil dan sebagai wujud Cita Negara Kekeluargaan, sistem pemilihan presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 6A. Ketentuan dalam Pasal 6A terdiri atas lima ayat dan memuat ketentuan yang mengatur mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai perubahan atas ketentuan Pasal 6 Ayat (2) yang terdahulu. Dalam ketentuan terdahulu tersebut ditetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

Melalui Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diubah menjadi dilakukan oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tersebut adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (2), yaitu bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan Pasal 6A Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (5) merupakan bagian dari Perubahan Ketiga yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna MPR RI pada 9 November 2001. Ketentuan Pasal 6A Ayat (4) baru ditetapkan pada Perubahan Keempat dalam Rapat Paripurna MPR RI pada 10 Agustus 2002. Ketentuan Pasal 6A Ayat (4) ditetapkan setelah diperoleh kesepakatan bulat bahwa pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada putaran kedua juga dilakukan oleh rakyat secara langsung dan bukan dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, selangsiung-selangsiungnya.

Ketentuan dalam Pasal 6A terdiri atas lima ayat sebagai berikut.
Ayat (1) : Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Ayat (2) : Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Ayat (3) : Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Ayat (4) : Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Ayat (5) : Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Pemikiran untuk menata ulang tata cara pemilihan Presiden dalam Rapat PAH III BP MPR, 7 Oktober 1999 dilontarkan oleh dua fraksi MPR. Pertama, diusulkan agar dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, MPR memilih atas dasar hasil pemilihan umum, dalam arti bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh Fraksi yang partainya merupakan pemenang dalam pemilihan umum.

Kedua, bahwa Presiden dan Wakil Presiden harus dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum²². Selanjutnya dalam Rapat PAH I BP MPR pada 20 Maret 2001 dihadirkan Tim Ahli Bidang Politik dan Tim Ahli Bidang Hukum. Tim Ahli Bidang Politik dan Tim Ahli Bidang Hukum sependapat bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, jadi melalui popular vote.

Pembahasan Pasal 6A mengenai pemilihan Presiden dalam Rapat PAH I BP MPR tahun 2001 diakhiri dengan kesepakatan rumusan sebagaimana kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna MPR RI pada 9 November 2001.

Pasal 6A Ayat (1) tersebut di atas menegaskan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, bahwa dengan dikembalikannya kedaulatan rakyat pada si empunya kedaulatan maka Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan Negara melainkan dipilih langsung oleh rakyat.

Kedua, bahwa sebagai wujud prinsip kolektivisme kekerabatan dalam semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan maka Presiden dipilih sebagai satu pasangan dengan Wakil Presiden.

Ketiga, bahwa Presiden dan Wakil Presiden adalah satu pasangan yang bersifat dwi tunggal dan memiliki tanggung jawab bersama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu Wakil Presiden mempunyai kedudukan sangat tinggi. Kedudukannya tidak tergantung dari Presiden. Wakil Presiden wajib membantu

²²Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK., *NASKAH KOMPREHENSIF.....BUKU IV*. Op. Cit. Hlm. 220.

Presiden tapi bukan dalam pengertian sebagaimana Menteri Negara adalah juga Pembantu Presiden. Calon Wakil Presiden dipilih oleh calon Presiden, akan tetapi tidak diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Ketiga, bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu pasangan ditetapkan juga dengan harapan akan memperkuat stabilitas pemerintahan.

Keempat, bahwa dengan adanya stabilitas pemerintahan maka Tugas Pokok Pemerintahan Negara sebagaimana menjadi Misi Negara Indonesia, yang ditegaskan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 akan lebih cepat diwujudkan. Tugas Pokok Pemerintah Negara Indonesia atau Misi Negara Indonesia dimaksud adalah :

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;

Memajukan kesejahteraan umum;

Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan

Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kelima, *last but not least*, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat mempertegas sistem presidensial yang dianut Negara Indonesia.

Sebelum rumusan Pasal 6A Ayat (2) disepakati, berkembang berbagai pendapat fraksi-fraksi yang kemudian diusulkan agar pendapat fraksi-fraksi dikerucutkan menjadi dua, yaitu calon Presiden diseleksi melalui pemilihan umum dan kemudian dipilih dan ditetapkan oleh MPR, kedua adalah calon Presiden ditetapkan oleh MPR dan kemudian dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam Rapat ke-26 PAH I BP MPR pada 10 September 2001 fraksi-fraksi kembali menyampaikan pendapat antara lain sebagai berikut²³. Pertama, bahwa sistem pemilihan Presiden langsung akan

²³Ibid. Hlm. 268-290.

merusak sistem MPR. Kedua, bahwa konon menurut hasil suatu survey 82% responden menghendaki pemilihan Presiden langsung oleh rakyat sudah dilaksanakan pada tahun 2004. Pada akhirnya dalam Rapat Paripurna MPR RI pada 9 November 2001 rumusan Pasal 6A Ayat (2) disahkan sebagaimana tersebut di atas.

Pasal 6A Ayat (2) mempertegas beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, bahwa dalam kehidupan demokrasi yang merupakan pengejawantahan Sila IV Pancasila maka partai politik didudukan sebagai pilar utama pelaksanaan kehidupan demokrasi, khususnya dan antara lain dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, bahwa demi tegaknya demokrasi yang berkeadilan maka hanya partai politik yang telah dinyatakan sah sebagai peserta pemilihan umum yang memiliki hak untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Ketiga, bahwa untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden partai politik dapat bergabung dengan partai politik lainnya yang sama-sama telah dinyatakan sah sebagai peserta pemilihan umum.

Keempat, bahwa pengajuan usul pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus dilakukan sebelum pemilihan umum dilaksanakan, dalam arti pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian yang dimaksud partai politik peserta pemilihan umum adalah setiap partai politik yang dinyatakan sah dan karena itu memiliki hak konstitusional untuk mengikuti pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (2) tersebut, dengan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (4) yang bersifat *lex specialis*.

Kelima, bahwa atas dasar uraian tersebut di atas maka penetapan *Presidential Threshold* tidak dapat dibenarkan karena serta merta melahirkan ketidakadilan dengan pengebirian hak konstitusional partai politik yang secara konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum

telah ditetapkan sebagai peserta pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6A Ayat (2).

Pembahasan rumusan Pasal 6A Ayat (3) tidak dapat dipisahkan dengan Ayat (4). Dalam Rapat ke-28 PAH I BP MPR pada 12 September 2001. Pada kesempatan tersebut fraksi-fraksi menyampaikan pendapat antara lain sebagai berikut²⁴ :

Pertama, nominasi paket calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh partai politik peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR. Bila terdapat partai politik yang memperoleh suara 50% + 1 maka paket calon Presiden yang diusung oleh partai tersebut langsung dinyatakan sebagai Presiden terpilih. Bila tidak ada yang memperoleh suara 50% + 1 maka dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang partainya memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua, dipilih secara langsung oleh rakyat.

Kedua, pemilihan Presiden putaran kedua sebaiknya tidak oleh rakyat karena *economic, political, dan social cost*-nya sangat tinggi.

Ketiga, bila konsisten dengan bentuk pemerintahan republik maka Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.

Keempat, perlu ada penggabungan partai politik hingga hanya ada dua partai yang mengusung paket calon Presiden. Dengan demikian mempermudah untuk memperoleh suara 50% + 1.

Kelima, bila putaran kedua dipilih oleh MPR, ada kemungkinan yang terpilih justru pemenang kedua sehingga mengkhianati kehendak rakyat. Oleh karena itu kita rumuskan saja yang telah disepakati bahwa Presiden dipilih melalui pemilihan umum dan rincian selanjutnya diserahkan pada undang-undang untuk mengaturnya.

Keenam, dengan mempertimbangkan berbagai masalah sosial dan politik serta beban biaya kampanye mengingat luasnya wilayah Indonesia maka pemilihan putaran kedua sebaiknya oleh MPR, namun wakil-wakil rakyat yang duduk dalam MPR haruslah benar-benar memperoleh legitimasi dari rakyat.

²⁴Ibid. Hlm. 292-315.

Pada akhirnya dalam Rapat Paripurna MPR RI pada 9 November 2001 rumusan Pasal 6A Ayat (3) disahkan sebagaimana tersebut di atas.

Pasal 6A Ayat (3) tersebut di atas memuat hal-hal sebagai berikut.

Pertama, bahwa dalam Cita Negara Kekeluargaan Presiden dan Wakil Presiden adalah pemimpin yang bagaikan orang tua bagi seluruh rakyat Indonesia yang memiliki latar belakang plural (jamak) dan sekaligus juga heterogen (aneka ragam)²⁵. Oleh karena itu persyaratan untuk ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui pemilihan umum tidak sekedar memperoleh suara lebih dari lima puluh persen. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden juga harus membuktikan bahwa mereka juga dikehendaki oleh setidaknya dua puluh persen rakyat Indonesia yang tersebar minimal di setengah jumlah provinsi di Indonesia. Dengan dukungan yang merata tersebut dapat diharapkan bahwa segenap rakyat pada gilirannya akan tumbuh rasa ikut memiliki (*sense of belonging*), kehendak untuk ikut berpartisipasi (*sense of participation*), dan rasa ikut bertanggung jawab (*sense of responsibility*) dalam pelaksanaan program-program pembangunan yang dicanangkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Kedua, bahwa pemilihan presiden secara langsung sebagaimana diatur antara lain dalam Pasal 6A Ayat (3) menjelaskan makna Cita Negara Kekeluargaan yang menurut Drs. Moh. Hatta, sebagaimana telah diuraikan di atas, adalah perwujudan demokrasi asli ke konteks modern; Individualisme, yang antara lain mewujud dalam pemilihan umum, menurut Hatta, jangan dibendung dengan kembali ke kolektivisme tua, melainkan dengan "mendudukkan cita-cita kolektivisme itu pada tingkat yang lebih tinggi dan modern, yang lebih efektif dari individualisme".

Pasal 6A Ayat (4) mengatur hal-hal sebagai berikut.

Pertama, bahwa Cita Negara Kekeluargaan menempatkan norma atau ketentuan hukum (boleh/tidak boleh) atas dasar logika (benar/salah) demi terwujudnya etika (baik/buruk). Oleh karena itu norma

²⁵ Budiono Kusumohamidjojo, 2000. KEBHINNEKAAN MASYARAKAT INDONESIA, *Suatu Problematik Filsafat Kebudayaan* – PT. Gramedia – Jakarta. Hlm. 45.

konstitusi/UUD NRI Tahun 1945 tidak sekedar bersifat *rechtmatic*, akan tetapi dan utamanya bersifat *doelmatig* atau harus bermanfaat bagi masyarakat, yaitu terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kedua, bahwa atas dasar itu, ketentuan Pasal 6A Ayat (4) tersebut tidak dimaksudkan untuk mengutamakan suara terbanyak sebagai penentu, akan tetapi harus dipahami sebagai jalan keluar (*escape clause*) demi kemaslahatan bersama.

Ketiga, bahwa sebagaimana dipahami dalam prinsip Demokrasi Pancasila, musyawarah untuk mencapai mufakat diutamakan dan ditujukan bagi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu pada kesempatan terakhir, ketika musyawarah sudah sampai pada saat tidak dimungkinkannya tercapai mufakat maka pemungutan suara atas dasar mayoritas suara dapat dibenarkan sepanjang demi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keempat, bahwa ketentuan 'dengan suara terbanyak' tidak bertentangan dengan Pancasila sebagaimana ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: "Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak".

PENUTUP

Pada umumnya diyakini bahwa legitimasi dasar kekuasaan yang sah adalah legitimasi kedaulatan rakyat. Rakyat yang berdaulat menyerahkan penataan dan nasibnya pada seseorang atau suatu organisasi. Oleh karena itu rakyat berhak dan wajib menyatakan kehendak dan harapan atau cita-citanya pada yang memimpin. Sang pemimpin wajib melaksanakan kehendak rakyat tersebut, karena untuk itulah ia dipilih. Akan tetapi, kedaulatan rakyat tidak tak terbatas. Kedaulatan rakyat harus diatur karena cenderung melahirkan anarki. Pada masanya Plato pernah menyatakan bahwa demokrasi sebetulnya merupakan perwujudan pemerintahan oleh kaum miskin dan bodoh atas mereka yang terdidik dan berpengetahuan (*doxa*

mengatasi *philosophia*)²⁶. Pendapat Plato tersebut, besar kemungkinan, dipicu oleh kekecewaan karena gurunya, Socrates, dihukum mati atas desakan massa rakyat dan bukan atas putusan peradilan yang fair, terbuka dan adil.

Ilusi demokrasi yang melahirkan anarki pada umumnya disebabkan oleh masih kurangnya kecerdasan masyarakatnya, baik kecerdasan intelektual maupun dan khususnya kecerdasan emosional. Selain itu agar demokrasi tidak terjerembab pada praktik anarkistis, diperlukan batasan dan arah sehingga demokrasi tidak sekedar menjadi sarana tanpa tujuan. Demokrasi atau kedaulatan rakyat dengan demikian harus terselenggara atas dasar hukum.

Negara Indonesia dibentuk atas dasar Pancasila yang berfungsi sebagai pandangan hidup (*philosophische grondslag*), dasar negara dan kemudian juga berfungsi sebagai ideologi nasional. Atas dasar itu, Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Pada awal masa kemerdekaan kedaulatan rakyat itu untuk sementara dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena pada masa itu ditengarai bahwa rakyat belum sepenuhnya dewasa dalam berdemokrasi. MPR kekuasaannya tidak terbatas (*Die gezamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Dalam pelaksanaan sehari-hari kedaulatan rakyat tersebut dilakukan oleh Presiden yang didudukkan sebagai Mandataris MPR.

Presiden memiliki masa jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Dengan demikian sistem pemerintahan yang dipilih adalah sistem presidensil yang mendudukkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus juga sebagai Kepala Negara. Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah MPR. Jadi, *concentration of power and responsibility upon the President*. Meskipun demikian, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Memasuki era reformasi dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang berlangsung selama empat tahapan perubahan sejak

²⁶ Budiarto Danujaya, 2012. "DEMOKRASI DISENSUS –Politik Dalam Paradox", PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

tahun 1999 hingga tahun 2002. Melalui perubahan tersebut, kedaulatan diserahkan kembali pada rakyat dengan arahan dan pembatasan sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Pelaksana kedaulatan rakyat tidak terbatas hanya oleh MPR. Dalam lingkup supra struktur, UUD NRI Tahun 1945 menetapkan 8 (delapan) lembaga Negara pelaksana kedaulatan rakyat yaitu, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Dalam lingkup infra struktur UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Partai Politik sebagai pilar utama dalam kehidupan demokrasi, meskipun tidak terbatas pada partai politik saja.

Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. (UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik)²⁷. Selain tujuan umum, partai politik juga memiliki tujuan khusus sebagai-mana ditetapkan dalam undang-undang. Salah satu tujuan khususnya adalah terbangunnya etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Persoalannya hingga kini belum tampak adanya usaha yang serius dan bersungguh-sungguh untuk mewujudkan tujuan tersebut. Partai politik harus segera dibebaskan dari petualang-petualang politik yang hanya memperjuangkan kepentingannya sendiri dan kelompoknya. Semoga.

²⁷ Baca juga <http://hitamandbiru.blogspot.com/2012/07/pengertian-tujuan-dan-fungsi-partai.html#ixzz4WIO5WiYp>

Daftar Pustaka

- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta.
- Danujaya, Budiarto. 2012. *Demokrasi Disensus – Politik Dalam Paradox*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kusumohamidjojo, Budiono. 2000. *Kebhinnekaan Masyarakat Indonesia, Suatu Problematik Filsafat Kebudayaan*. PT. Gramedia, Jakarta.
- Arsil, Fitra. 2017. *Teori Sistem Pemerintahan : Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. PT. Rajagrafindo Persada, Depok.
- Hatta. 1992. *Demokrasi Kita*. UI Press
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns Of Democracy : Government Forms & Performance In Thirty-Six Countries, Second Ed*. New Haven : Yale University Press.
- Wahyono, Padmo. 1991. *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Ind-Hill-Co,
- Kusuma, RM. A.B. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : Badan Penerbit Fak. Hukum Universitas Indonesia.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK., *Naskah Komprehensif.....BUKU IV*.
- Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI*, Jakarta 1998.
- Soeprapto. *Pancasila*. Penerbit Konpress – Jakarta.
- Poespowardojo, Soerjanto. 1989. *Filsafat Pancasila*, Gramedia, Jakarta.

Website :

<http://hitamandbiru.blogspot.com/2012/07/pengertian-tujuan-dan-fungsi-partai.html#ixzz4WIO5WiYp>

<https://adityoariwibowo.wordpress.com/2013/03/08/sistem-kekerabatan-masyarakat-adat-di-indonesia>.

PEMAKZULAN PRESIDEN SEBAGAI PROSES PERADILAN TATA NEGARA

Hamdan Zoelva

Abstrak

Persoalan pokok yang dibahas dalam tulisan singkat ini adalah menganalisis bagaimanakah proses pemakzulan presiden menurut hukum tata negara Indonesia dan apakah yang menjadi alasan-alasan pemakzulan dalam hubungannya dengan sistem pemerintahan Indonesia dan prinsip negara hukum. Dengan menggunakan pendekatan literatur serta perbandingan, ternyata bagaimana mekanisme pemakzulan presiden Indonesia berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensil yang dianut. Menurut konstitusi Indonesia, pemakzulan presiden adalah merupakan proses peradilan tatanegara yang harus memperhatikan prinsip-prinsip hukum, tetapi tidak dapat menghindar dari pengaruh politik. MPR sebagai lembaga politik adalah peradilan tertinggi dalam proses pemakzulan presiden di Indonesia, putusannya final dan mengikat.

Kata Kunci : pemakzulan presiden, peradilan tata negara, konstitusi Indonesia

Abstract

The main problem discussed in this short article is to analyze how the process of impeachment of the president according to Indonesian constitutional law and what are the reasons for impeachment in relation to the Indonesian government system and the principle of the rule of law. By using the literature approach and comparison, it turns out how the impeachment mechanism of the Indonesian president relates to the presidential government system adopted. According to the Indonesian constitution, the impeachment of the president is a state administration tribunal process that must pay attention to legal principles, but cannot avoid political influence. The MPR as a political institution is the highest court in the process of impeachment of the president in Indonesia, its final and binding decision.

Keywords: *presidential impeachment, state administration tribunal, Indonesian constitution*

PENDAHULUAN

UUD 1945 menegaskan Indonesia merupakan negara hukum (*rule of law*). Dalam negara hukum terkandung makna bahwa semua lembaga negara termasuk semua lembaga pemerintahan harus bertindak atau melaksanakan perbuatannya berlandaskan pada hukum (UUD, undang-undang dan segala peraturan pelaksanaannya serta putusan pengadilan). Konsep negara hukum meniscayakan adanya i) pembagian kekuasaan negara; ii) pengakuan dan jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi; iii) pelaksanaan kekuasaan pemerintahan berdasarkan hukum; iv) peradilan yang bebas serta tidak memihak; serta v) segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law and goverment*).

Konsep negara hukum pada intinya menghendaki adanya pembatasan kekuasaan untuk menghindari kesewenang-wenangan penguasa. "*Power tend to corrupt, absolute power, corrupt absolutely*",¹ demikian kata-kata Lord Acton yang sangat terkenal pada tahun 1887 yang telah menjadi adagium dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pemikiran ini melandasi pentingnya pembatasan kekuasaan dan mekanisme kontrol atas pelaksanaan kekuasaan negara oleh organ-organ negara sehingga memungkinkan kekuasaan seorang presiden yang memegang kendali pemerintahan dapat dicabut kembali melalui mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden atau dikenal dengan istilah "pemakzulan presiden".²

¹ Surat yang dikirim Lord Acton kepada Bishop Mandel Creighton pada tahun 1887. Sebelumnya kalimat yang mirip pernah diucapkan oleh William Pitt (Perdana Menteri Inggris 1766-1778) di depan House of Lords 1770, yang menyatakan: "*unlimited powers apt to corrupt the minds of those who posses it*". Lihat: <http://www.phrase.org.uk/288200.htm>.

² Dalam tulisan ini digunakan istilah "pemakzulan", tidak mempergunakan istilah "pemberhentian" yang dikenal dalam UUD 1945 maupun istilah "*impeachment*" yang dikenal dalam berbagai literatur. Istilah "pemberhentian" mengandung makna yang multi tafsir, yaitu dapat dimaknai proses, cara, perbuatan memberhentikan atau tempat berhenti. Istilah "*impeachment*", di samping merupakan istilah asing, juga bermakna sempit, yaitu hanya merupakan salah satu bagian dari proses pemakzulan yang berada pada tahap pendakwaan. Sedangkan istilah "pemakzulan" di samping memiliki makna yang lebih tepat, yaitu juga merupakan bahasa Indonesia Baku yang dimuatnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Istilah "pemakzulan" yang berasal dari kata "*makzul*", yaitu berhenti memegang jabatan, turun tahta, "memakzulkan", berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta: Balai Pustaka, 2002, hlm. 704). Kata "*makzul*" sendiri berasal dari kata bahasa arab, dari akar kata "*azala*" yang memiliki dua arti, yaitu 1) *isolate, set apart, separate, segregate, seclude*; dan 2) *dismiss, discharge, recall, remove (from office)*. Sedangkan kata "*makzul*" adalah *maf'ulun bihi (past participle)* dari kata "*azala*". Istilah ini juga

UUD 1945 mengatur alasan dan mekanisme pemakzulan presiden. Pasal 7A mengatur hukum materil pemakzulan, yaitu lembaga negara yang berwenang mengusulkan dan memutuskan pemakzulan serta alasan hukum yang menjadi dasar pemakzulan. Sedangkan Pasal 7B mengatur mekanisme dan proses pemakzulan (hukum formil). Dari pengaturan tersebut menunjukkan bahwa alasan dan proses politik untuk memakzulkan presiden lebih rumit dan nampak dipersulit dibanding proses pemakzulan yang dikenal sebelum Perubahan UUD 1945. Hal itu karena pemakzulan, selain harus didasarkan pada alasan-alasan hukum yang telah ditentukan secara limitatif, juga harus melalui proses pengambilan keputusan yang rumit. Untuk dapat mengusulkan pemakzulan harus didukung oleh mayoritas absolut anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemakzulannya harus disetujui oleh mayoritas mutlak anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di samping itu, sebelum MPR memakzulkan presiden, alasan-alasan dan proses pemakzulan harus diuji dan diperiksa aspek hukum dan konstitusionalnya oleh Mahkamah Konstitusi (MK) yang menentukan keabsahan alasan dan proses pemakzulan apakah sesuai dengan hukum dan konstitusi. Pengaturan demikian adalah wajar, karena sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 adalah sistem presidensial yang lebih mengutamakan stabilitas pemerintahan yang "*fix term*".

Dalam Pasal 7A UUD 1945 terdapat dua alasan presiden dapat dimakzulkan dari jabatannya, yaitu: i) melakukan pelanggaran hukum, dan ii) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Sebelum MPR memutuskan untuk memakzulkan presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan alasan tersebut, terlebih dahulu harus melalui pembuktian yang dilaksanakan dalam sebuah proses peradilan, yaitu persidangan di MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus keabsahan alasan dan prosedur yang dilakukan di DPR.³ Bagaimanakah proses pemakzulan itu dilakukan di Indonesia serta bagaimana hubungannya sistem pemerintahan.

sudah dipergunakan dalam khazanah keilmuan di Indonesia, misalnya dalam buku Raja Ali Haji, *Tsamarat Al-Muhimmat* (1859), yang memaknai pemakzulan sebagai pemecatan raja/penguasa.

³ Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD.

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Dalam pemerintahan demokratis modern di dunia terdapat dua model umum sistem pemerintahan dalam hubungan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, yang dikenal, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Ada pun model lainnya adalah campuran atau varian dari kedua model tersebut. Para akademisi pada umumnya mengambil dua contoh model yang dijadikan patron yaitu sistem parlementer model Inggris sebagai contoh model sistem pemerintahan parlementer dan sistem presidensial model Amerika Serikat sebagai contoh model sistem presidensial. Dari kedua model itulah yang memberi pengaruh pada sistem pemerintahan di berbagai negara, terutama sistem parlementer berpengaruh di negara-negara bekas jajahan Inggris, dan sistem presidensial berpengaruh di Amerika Latin. Model ketiga varian baru atau campuran merupakan sistem pemerintahan semi-presidensial antara lain yang dianut oleh Perancis.

Menurut Lijphard, ada tiga ciri pokok pemerintahan sistem presidensial yang membedakannya dengan parlementer yaitu : 1) kepala pemerintahan berada di tangan presiden yang pada umumnya merangkap sebagai kepala negara, sedangkan dalam sistem parlementer kepala negara dengan kepala pemerintahan dipisahkan, kepala pemerintahan memimpin kabinet, 2) eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial terpisah dari legislatif dan tidak merangkap sebagai anggota legislatif, sedangkan pada sistem parlementer perdana menteri dan para anggota kabinetnya adalah anggota parlemen. 3) presiden pada umumnya dipilih langsung oleh rakyat dengan berbagai variasi pemilihan dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat dengan masa jabatan yang tetap dalam periode waktu tertentu (*fix-term*), sedangkan pada sistem parlementer perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya dan para anggota kabinetnya bertanggung jawab secara kolektif kepada parlemen.

Dari gambaran tersebut jelas bahwa pemerintah (eksekutif) dalam sistem pemerintahan parlementer sangat tergantung pada

parlemen dan eksekutif dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mekanisme mosi tidak percaya. Sistem ini membawa kemungkinan penggantian pemerintahan yang lebih sering terjadi jika partai politik dan tradisi pemerintahan yang tidak mapan. Dengan sistem itulah yang pernah dialami dalam perjalanan sejarah Indonesia dalam periode tahun 1950 sampai pada 1959 ketika menerapkan sistem parlementer. Sedangkan pada sistem pemerintahan presidensial, pemerintahan diharapkan lebih mapan karena jabatan yang pasti dalam kurun waktu tertentu. Presiden hanya dapat dimakzulkan dari jabatannya dengan alasan-alasan tertentu yang pada umumnya merupakan pelanggaran hukum.

Indonesia sebelum perubahan UUD pada 1999-2002, menganut sistem pemerintahan semi presidensial. Dikatakan demikian karena banyak memiliki ciri presidensial, yaitu kekuasaan yang terpisah dari parlemen dan masa jabatan yang tetap yaitu 5 tahun, tetapi juga memiliki ciri parlementer karena menggunakan mekanisme pertanggungjawaban presiden di hadapan MPR dan MPR dapat memakzulkan presiden apabila pertanggungjawabannya ditolak. MPR adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan tertinggi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR dan merupakan penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah MPR. Presiden adalah mandataris MPR serta tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the presiden*). Sebagaimana penjeleasan UUD 1945 sebelum perubahan. Berdasarkan sistem pemerintahan semi presidensial tersebut Indonesia mengalami dua kali pemakzulan Presiden yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid karena dianggap tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang dapat diterima oleh MPR.

Dengan sistem itu, Indonesia mengalami masa kekuasaan seorang presiden yang selama lebih dari 30 tahun (32 tahun) yaitu Presiden Soeharto, dan masa kekuasaan presiden yang singkat yaitu tidak sampai dua tahun sebagaimana dialami oleh Presiden

Abdurrahman Wahid (menjabat 1 tahun 10 bulan) dan Presiden BJ Habibie (menjabat 1 tahun 4 bulan). Presiden BJ Habibie tidak dapat melanjutkan jabatannya menggantikan Presiden Soeharto selama 5 tahun karena ditolak pertanggungjawaban oleh MPR.

Perubahan UUD 1945 1999-2002 mengubah pula sistem pemerintahan Indonesia secara mendasar, yaitu menghilangkan sifat parlementer dari sistem pemerintahan Indonesia. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun dan hanya dapat diberhentikan dengan alasan-alasan tertentu yaitu melakukan pelanggaran hukum yang berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.

PEMAKZULAN PRESIDEN MENURUT UUD 1945

Pada awal mulanya mekanisme pemakzulan presiden yang dikenal sekarang ini telah diperkenalkan dalam konstitusi Amerika Serikat tahun 1787⁴ seiring dengan diperkenalkannya jabatan presiden dalam pemerintahan modern, dan mekanisme pertanggungjawaban politik dalam sistem demokrasi. Alasan pemakzulan presiden dalam konstitusi berbagai negara berbeda-beda. Dari perbedaan tersebut, paling tidak ada empat kelompok alasan pemakzulan presiden, yaitu (a) alasan politik ditolaknya pertanggung-jawaban presiden, seperti di Perancis,⁵ (b) pelanggaran hukum tata negara (hukum umum) seperti di Jerman, yaitu pelanggaran sengaja atas konstitusi dan berbagai undang-undang federal (*will full violation of basic law or any other federal law*),⁶ (c) alasan-alasan pidana seperti di Amerika Serikat,⁷ serta (d) gabungan dari alasan-alasan tersebut.⁸

⁴ Lihat, article II section 4, US Constitution.

⁵ Lihat, Pasal 49 Konstitusi Perancis 1958, terakhir diamandemen tahun 2005.

⁶ Pasal 61 Basic Law for Federal Republic of Germany (Grundgesetz-GG), amandemen terakhir 1993. Hal yang sama ditemukan dalam Konstitusi Rumania, yaitu presiden dimakzulkan karena pelanggaran konstitusi. Konstitusi Polandia mencantumkan alasan: *violation of the constitution or of a statute committed*.

⁷ Article II, Section 4, Konstitusi Amerika Serikat menentukan alasan pemakzulan presiden yaitu: *violation of the constitution or of a statute committed*.

⁸ Misalnya Konstitusi Federal Rusia 1993, mengatur alasan pemakzulan pada Pasal 93 dan 125, yaitu pelanggaran hak-hak konstitusional rakyat dan kebebasan warga negara (*violation of constitutional right and freedom of citizens*) dan pengkhianatan terhadap negara atau tindak

Dalam konteks Indonesia, terutama sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak ditemukan adanya rumusan yang spesifik ataupun pembahasan mengenai pemakzulan presiden, baik ketika UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (*dokuritsu zyunbi tyosakai*) maupun dalam rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.⁹ Walaupun demikian, bukan berarti presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawaban dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Hal itu karena sistem pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945 menganut prinsip kedaulatan rakyat dengan kekuasaan tertinggi negara berada pada MPR. Presiden yang dipilih MPR tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Atas permintaan DPR, MPR dapat mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden.¹⁰ Mekanisme pemakzulan presiden melalui pertanggungjawaban, kemudian diatur secara lebih detail baik alasan maupun mekanismenya dalam Ketetapan MPR¹¹ yang menentukan satu alasan pemakzulan, yaitu presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Pelanggaran atas haluan negara ini memiliki makna yang sangat luas, baik pelanggaran atas haluan negara yang ditetapkan dalam berbagai ketetapan MPR maupun haluan negara yang ditentukan dalam UUD, termasuk pelanggaran atas sumpah jabatan presiden yang diatur dalam Pasal 9 UUD NRI Tahun 1945. Pelanggaran atas sumpah jabatan presiden mencakup pelanggaran atas UU, undang-undang dan segala peraturan pelaksanaannya. Artinya pelanggaran atas peraturan pemerintah pun, merupakan alasan pelanggaran haluan negara karena melanggar sumpah jabatan yang ditentukan oleh UUD.

pidana berat lainnya. Afrika Selatan, *a serious violation of the constitution, serious misconduct and inability to perform the function of office*. India, *violation of the constitution*. Filipina, *treason, bribery, graft, and corruption, other high crimes of betrayal of public trust*. Korea Selatan, *violate the constitution or other acts in the performance of official duties*.

⁹ Risalah Rapat BPUPK, Lihat. R.M.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 312.

¹⁰ Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan.

¹¹ Yaitu Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, telah terjadi dua kali pemakzulan presiden. Pada tahun 1967 Presiden Soekarno dimakzulkan dengan Tap MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 yang pada pokoknya menyebutkan alasan pemakzulan adalah pelanggaran haluan negara berupa penolakan presiden oleh MPR atas pertanggungjawaban politik presiden mengenai peristiwa G-30 S/PKI, kemerosotan ekonomi dan akhlak. Pemakzulan Presiden Soekarno mengalir dalam arus politik yang kuat, tanpa suatu aturan dan desain hukum serta konstitusi yang jelas.

Pada tahun 2001, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dimakzulkan karena dianggap telah melakukan tindakan-tindakan yang melanggar haluan negara, yaitu menolak memberikan pertanggungjawaban pada Sidang Istimewa MPR, dan melakukan pelanggaran berat terhadap konstitusi dengan mengeluarkan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 yang membekukan DPR, MPR, dan Partai Golkar.¹² Dalam kasus pemakzulan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tersebut, prosedur pemakzulan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI Nornor III/MPR/1978 diikuti secara konsisten oleh DPR. Oleh karena itu, tahapan dan proses pemakzulan memakan waktu lama, seluruh proses pemakzulan berlangsung hampir setahun, yaitu dimulai pada Agustus 2000 dan berakhir dengan pemakzulan presiden pada Juli 2001.

Dari dua kasus pemakzulan Presiden tersebut dapat disimpulkan bahwa alasan pemakzulan presiden dalam kedua kasus itu terutama disebabkan oleh hilangnya kepercayaan MPR selaku wakil rakyat terhadap presiden, di mana alasan yang bersifat umum selalu dikaitkan dengan tindakan Presiden yang dianggap telah melanggar UUD serta haluan negara, serta peraturan perundang-undangan lainnya.

UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan menentukan secara lebih rinci alasan-alasan dan mekanisme pemakzulan presiden. Salah satu tujuan pengaturan tersebut adalah untuk memperkuat sistem presidensial, yaitu untuk memberikan jaminan konstitusional jabatan

¹² Lihat, pertimbangan dalam Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K. H. Abdurrahman Wahid.

presiden *fix term* lima tahun.¹³ Jika sebelum perubahan, mekanisme pemakzulan presiden melalui pertanggungjawaban politik presiden di hadapan MPR yang berdasarkan alasan-alasan politis. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, mekanisme pertanggungjawaban presiden dilakukan melalui mekanisme pemakzulan yang merupakan gabungan dari proses politik dan proses hukum. Jika membaca risalah perubahan UUD, tergambar jelas bahwa rumusan alasan dan mekanisme pemakzulan presiden mulai diusulkan fraksi-fraksi MPR pada periode pembahasan perubahan ke 2 UUD NRI Tahun 1945 ketika membahas usul perubahan mengenai kewenangan MPR. Pada usulan awal walaupun sebagian besar fraksi menganggap pertanggungjawaban politik presiden di hadapan MPR karena melanggar haluan negara sebagai alasan pemakzulan,¹⁴ namun beberapa fraksi sudah mengajukan alasan-alasan yang lebih spesifik, antara lain alasan melanggar sumpah/janji, memberi dan menerima suap, melanggar hukum, serta melakukan kejahatan-kejahatan moral. Setelah usulan awal tersebut dibahas bersama tim ahli yang dibentuk BP MPR untuk membantu perumusan UUD, dicapai kesepakatan seperti yang termuat dalam Pasal 7A dan Pasal 7B sekarang ini. Berikut perbandingan usulan awal PAH I BP MPR, usulan Tim Ahli dan rumusan hasil perubahan:

Perbandingan Rumusan Alasan Pemakzulan Presiden

Rumusan PAH I Tahun 2000	Usulan Tim Ahli	Rumusan Final
Melanggar UUD, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak	Pelanggaran sumpah jabatan, pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan perbuatan tercela	Melakukan perbuatan melanggar hukum yang berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

¹³ Seperti dikemukakan oleh Harjono (FPDIP) pada rapat Pleno PAH I BP MPR tanggal 24 Mei 2000, membahas Bab II tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.

¹⁴ Seperti disampaikan pada rapat pleno PAH I BP MPR pada hari Senin, 22 Mei 2000, oleh FPG, FPPP, F-Reformasi, FPBB, FPDU, FPDKB, FUG, FPDIP, dan FKB.

pidana penyuapan dan/atau melakukan perbuatan tercela.	dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.	lainnya perbuatan tercela dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.
--	---	---

Paling tidak ada tiga model peradilan pemakzulan presiden dalam konstitusi berbagai negara, yaitu: (a) proses peradilan dua tingkat oleh lembaga perwakilan rakyat (legislatif) seperti di Amerika Serikat, (b) proses peradilan tiga tingkat, yaitu disamping oleh lembaga perwakilan rakyat, juga harus dengan putusan lembaga yudikatif (Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung), seperti di Jerman,¹⁵ Prancis,¹⁶ juga Korea Selatan, dan (c) model campuran, yaitu proses peradilan dua tingkat tetapi melibatkan lembaga yudikatif di tengah proses pemakzulan di Indonesia, juga di Rusia.¹⁷

Pada prinsipnya mekanisme pemakzulan presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan tiga lembaga negara, yaitu DPR yang mengusulkan pemakzulan presiden (penuntut), dalam bentuk pendapat DPR dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPR dalam rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota. Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutuskan apakah secara hukum pendapat DPR benar dan serta MPR yang memutuskan apakah presiden dimakzulkan atau tidak dimakzulkan. Putusan MPR harus dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 peserta rapat paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 anggota MPR.

Proses pemakzulan dapat digambarkan sebagai berikut: inisiasi pemakzulan di DPR dimulai dengan usul anggota DPR, untuk menggunakan hak menyatakan pendapat.¹⁸ Jika usul penggunaan hak menyatakan pendapat diterima oleh rapat paripurna, DPR membentuk panitia khusus (pansus) untuk mengkaji usul pernyataan pendapat tersebut dengan melakukan penyelidikan mencari bukti-bukti,

¹⁵ Lihat, Pasal 61 Konstitusi Jerman.

¹⁶ Lihat, Pasal 7 Konstitusi Prancis.

¹⁷ Lihat, Pasal 93 Konstitusi Federal Rusia, 1993.

¹⁸ Usul ini diajukan paling kurang 13 anggota DPR. Lihat, Pasal 184 Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 2004-2009.

meminta keterangan saksi dan pihak-pihak terkait. Jika rapat paripurna DPR atas hasil pembahasan pansus menerima usul pernyataan pendapat, dengan persetujuan paling kurang 2/3 anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna yang dihadiri paling kurang 2/3 anggota DPR mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut.¹⁹

Jika putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR maka DPR mengajukan usulan pemakzulan presiden kepada MPR. Tidak ada pengaturan yang spesifik sebagaimana mekanisme dan prosedur pemakzulan di sidang MPR, kecuali mekanisme pengambilan keputusan atas pemakzulan presiden yang harus disetujui paling kurang 2/3 anggota MPR dalam suatu rapat paripurna yang dihadiri paling kurang 3/4 anggota MPR.²⁰

KRITERIA PELANGGARAN HUKUM SEBAGAI ALASAN PEMAKZULAN PRESIDEN

Ada Dua kelompok alasan pemakzulan presiden, yaitu alasan melanggar hukum dan alasan tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Ada lima jenis pelanggaran hukum yang dapat dijadikan alasan (dasar) untuk memberhentikan presiden ditengah masa jabatannya, yaitu: (a) penghianatan terhadap negara; dan (b) perbuatan tercela. Karena terminologi yang digunakan adalah terminologi pidana, maka persoalan hukum yang muncul adalah apa yang dimaksud dengan kelima jenis perbuatan melanggar hukum tersebut dan bagaimana proses pembuktiannya sehingga presiden dapat dinyatakan terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum dan dapat diberhentikan dari jabatannya itu. Rumusan pemberhentian presiden dalam Pasal tersebut sangat ringkas, tanpa penjelasan yang rinci dan hanya mengatur hal-hal pokok yang tentunya sangat terbuka untuk adanya berbagai penafsiran yang bisa berbeda.²¹

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat, Peraturan Tata Tertib MPR Tahun 2004-2009.

²¹ Hamdan Zoelva, 2005. *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 12.

Thadap ketentuan di atas, Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi memberikan penjelasan tentang jenis-jenis tindak pidana tersebut, yaitu :²²

- Penghianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang
- Korupsi dan Penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- Tindak pidana lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Terhadap pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya tidak akan menimbulkan interpretasi yang rumit karena dapat dirujuk pada perundang-undangan yang ada. Sedangkan definisi “perbuatan tercela” tidak memberikan suatu kepastian apakah hanya perbuatan tercela dapat dipidana atau termasuk pelanggaran hukum lainnya.²³ Sebagaimana yang diatur dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi, penghianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara yang diatur dalam KUHPidana dan sebagaimana yang diatur di luar KUHPidana, seperti tindak pidana terorisme.

Kejahatan-kejahatan terhadap keamanan negara dapat dibedakan dalam dua jenis, meskipun KUHPidana tidak mengenal pembagian dua jenis tersebut, yaitu:²⁴

²² Pasal 10 ayat (3) Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²³ Hamdan Zoelva, *Op. Cit.*, hlm. 53.

²⁴ Moh. Anwar, 1982. *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku I)*, jilid II, Bandung: Alumnus, hlm. 217.

- Kejahatan terhadap keamanan dalam negeri (*hoogverraad*: pengkhianatan dalam negeri) yang terdiri atas kejahatan yang ditujukan kepada Presiden dan Wakil Presiden, wilayah negara, bentuk pemerintahan dan bentuk negara, sebagaimana ditemukan dalam Titel I Buku II KUHPidana Pasal 104 sampai dengan Pasal 110, seperti pembunuhan terhadap Presiden dan Wakil Presiden, memisahkan sebagian wilayah negara, menggulingkan pemerintahan (dalam arti meniadakan atau mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan menurut UUD, pemberontakan);
- Kejahatan terhadap keamanan negara di luar negeri (*landverraad* : pengkhianatan luar negeri) yaitu kejahatan yang dapat menimbulkan bahaya bagi negara sendiri sehubungan dengan negara-negara asing sebagaimana pendapat ditemukan dalam Titel I Buku II Pasal 111 sampai dengan Pasal 129.

KHUPidana secara khusus tidak mempergunakan istilah tindak pidana “pengkhianatan terhadap negara”, namun dalam ilmu pidana Indonesia, tindak pidana terhadap keamanan negara atau yang disebut dengan pidana makar yang diatur dalam Titel I Buku 2 KUHPidana yaitu dari Pasal 104 s/d Pasal 129 merupakan tindak pidana pengkhianatan terhadap negara.²⁵

Disamping kejahatan terhadap keamanan negara sebagaimana yang diatur dalam KUHPidana, kejahatan terorisme dan kejahatan yang terkait dengan penyebaran ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme serta kejahatan yang terkait dengan keinginan untuk

²⁵ Dalam Title I Buku II KUHPidana ini terkumpul dua macam pengkhianatan ini, tidak diadakan pembedaan antara dua macam tindak pidana ini. Mencakup: 1) makar terhadap kepala negara (Pasal 104), 2) makar untuk memasukan Indonesia di bawah kekuasaan asing (Pasal 106), 3) makar untuk menggulingkan pemerintah (Pasal 107); 4) pemberontakan (*opstand*),(Pasal 108); 5) pemufakatan jahat dan/ atau penyertaan untuk melakukan kejahatan yang dimaksud dalam Pasal 104, 106, 107 dan 108 KUHPidana; 6) mengadakan hubungan dengan negara asing yang bermusuhan dengan Indonesia (Pasal 111); 7) mengadakan hubungan dengan negara asing membantu suatu penggulingan terhadap pemerintah di Indonesia (Pasal 111 bis); 8) menyiarkan surat-surat rahasia (Pasal 112-116); 9) kejahatan-kejahatan mengenai bangunan-bangunan pertahanan negara (Pasal 117-120); 10) merugikan negara dalam perundinga diplomatik (Pasal 121); 11) kejatan yang biasanya dilakukan oleh mata-mata musuh (Pasal 122-125); 12) membunyikan mata-mata musuh (Pasal 126); 13) menipu dalam hal menjual barang-barang keperluan tentara.

menghilangkan Pancasila sebagai dasar negara adalah termasuk kejahatan terhadap keamanan negara.

Mengenai korupsi dan penyuapan sebenarnya sudah diatur dalam satu undang-undang tersendiri, yaitu undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menggabungkan tindak pidana penyuapan ke dalam tindak pidana korupsi. Dimasukkannya secara khusus tindak pidana korupsi dan penyuapan sebagai alasan pemberhentian presiden menunjukkan bahwa kejahatan korupsi ini adalah kejahatan yang membahayakan kepentingan negara dan masyarakat secara luas bahkan terkait dengan perekonomian negara dan keberlangsungan pembangunan dan kehidupan berbangsa dan negara.

Tindak pidana korupsi seperti diatur dalam undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di atas mencakup tiga kelompok tindak pidana yaitu:

Pertama, tindak pidana korupsi yang umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 31 1999 yang terdiri dari sebagai berikut:

- Perbuatan yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.
- Perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.

Kedua, Tindak Pidana Korupsi yang sebelumnya merupakan tindak pidana suap yang terkait dengan jabatan pegawai negeri, hakim, advokat sebagaimana diatur dalam KUHP, jabatan penyelenggaraan negara serta pemborong, ahli bangunan serta pengawas pembangunan yang terkait dengan kepentingan umum dan kepentingan Tentara Nasional Indonesia.

Ketiga, Tindak Pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi,²⁶ yaitu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan terhadap tersangka, terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi termasuk juga memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak mau memberikan keterangan oleh tersangka, saksi, saksi ahli, dan petugas bank terkait dengan proses tindak pidana korupsi.²⁷

Mengenai tindak pidana berat lainnya dirumuskan dalam UU Mahkamah Konstitusi sebagai tindak pidana yang diancam dengan penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Pasal 10 UU Mahkamah Konstitusi dalam hal mendefinisikan “perbuatan tercela” hanya memberi petunjuk bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat presiden. Hal ini memunculkan perdebatan mengenai apa saja yang dikategorikan sebagai perbuatan tercela. Apakah yang merupakan perbuatan tercela itu tersebut perbuatan melanggar hukum pidana yang ancaman hukumannya dibawah lima tahun atau apakah perbuatan tercela itu termasuk pelanggaran hukum lainnya, seperti pelanggaran sumpah jabatan, pelanggaran UUD, pelanggaran undang-undang lainnya serta pelanggaran norma moral, norma agama dan lain-lain?

Menjawab persoalan ini perlu dicari asal usul dan latar belakang penggunaan istilah itu dalam pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Istilah “tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela” mirip dengan istilah yang digunakan dalam konstitusi Amerika Serikat mengenai alasan *impeachment* yaitu: “*hight crimes and misdemeanors*”. Para perumus konstitusi AS menghendaki pengertian yang lebih luas dari istilah “*hight crimes and misdemeanors*” yang tidak terbatas pada tindak pidana biasa, tapi luas dari itu termasuk “*abause of power*”.²⁸ Dalam praktiknya kemudian makna dari “*hight crimes and misdemeanors*” diartikan lebih luas dari pelanggaran

²⁶ Diatur dalam bab III, dari Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁷ Hamdan Zoelva, Op.Cit, hlm, 62.

²⁸ The Committee on Federal Legislation, “*the law of presidensil Impeachment*”, http://www.abcnv.org/Publication/report/print_report.php?rid=33, diakses tanggal 14 Maret 2011.

hukum pidana biasa tetapi dengan batasan mempertimbangkan hal-hal yang terkait dengan kehendak awal perumus konstitusi, pelaksanaannya dalam praktik dan logika kebijakan publik. Dengan pengertian yang lebih luas itu tidak berarti batasan pengertian istilah ini diserahkan sepenuhnya kepada kemauan mayoritas anggota *House* dan 2/3 anggota *Senate*, akan tetapi tetap berdasarkan batasan pengertian hukum dan kehendak konstitusi.

Istilah “perbuatan tercela” dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ini tidak hanya terbatas pada segala perbuatan pidana yang ancaman hukumannya di bawah 5 (lima) tahun sebagaimana diatur dalam hukum pidana. Akan tetapi jauh lebih luas dari itu, yaitu termasuk perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma moral, norma adat serta pelanggaran terhadap konstitusi dan pelanggaran hukum lainnya yang merendahkan martabat presiden.²⁹

KRITERIA PRESIDEN TIDAK LAGI MEMENUHI SYARAT SEBAGAI ALASAN PEMAHZULAN

Pasal 10 ayat (3) huruf e Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi memberikan penjelasan mengenai presiden tidak lagi memenuhi syarat, yaitu: “tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945”. Sedangkan Pasal 6 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan syarat-syarat untuk menjadi calon presiden dan calon wakil presiden adalah: “harus orang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden”.

Sedangkan Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa syarat-syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Hingga saat ini undang-undang yang mengatur persyaratan presiden dan wakil presiden adalah UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan

²⁹ Hamdan Zoelva, Op.Cit, hal. 69.

Wakil Presiden.³⁰ Persyaratan untuk menjadi calon presiden dan calon wakil presiden yang diatur oleh UU Nomor 42 Tahun 2008 tersebut sebanyak 18 syarat, yaitu tiga syarat yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, ditambah syarat-syarat tambahan lainnya seperti yang berkaitan dengan ketakwaan, tempat tinggal, tidak memiliki tanggungan utang, tidak dinyatakan pailit dan memiliki NPWP, hak politik (tidak sedang dicabut hak pilihnya), dan terdaftar sebagai pemilih, masa jabatan (belum pernah menjabat sebanyak dua kali pada jabatan yang sama), syarat administrasi memiliki daftar (riwatan hidup), idiologi (setia kepada Pancasila), pendidikan, usia, hingga syarat-syarat yang berkaitan dengan riwayat pidana (tidak pernah melakukan tindak pidana makar dan tindak pernah pidana penjara karena tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih) dan lain-lain.

Syarat-syarat yang diatur dalam undang-undang tersebut digunakan sebagai syarat-syarat calon presiden dan wakil presiden yang akan mengikuti pemilihan presiden dan wakil presiden, termasuk persyaratan kelengkapan administrasi. Syarat-syarat tambahan tersebut merupakan pilihan dari pengambil kebijakan dengan tujuan mendapatkan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang tepat dan dapat

³⁰ Yaitu; a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. warga negara Indonesia sejak kelahirannya da tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri; c. Tidak pernah menghinati negara, serta tidak pernah melakuka tindakan pidan korupsi dan tindak pidana berat lainnya; d. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden; e. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; f. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara; g. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; h. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan pengadilan; i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela; j. Terdaptar sebagai pemilih; k. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi; l. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; m. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; n. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; o. Berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun; p. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas (SMA), Madrasah Aliah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat; q. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan r. Memiliki visi dan misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

mengemban amanah untuk memimpin negara. Syarat-syarat dapat berubah, apalagi dengan kecenderungan disusunnya undang-undang pemilu presiden baru pada setiap periode pemilu presiden. Persoalannya apakah dengan hanya menggunakan salah satu syarat yang disebutkan dalam undang-undang dapat menjadi alasan pemakzulan? Jika membaca kembali risalah perubahan UUD 1945, sebenarnya ada dua alasan pemakzulan presiden yang diusulkan, seperti yang disampaikan oleh Jimly Asshidiqie pada saat perumusan perubahan UUD 1945, bahwa alasan pemakzulan presiden adalah pelanggaran hukum dan *incapacity* atau berhalangan tetap. Dalam pembahasan ini, Jimly berpendapat bahwa *incapacity* mencakup sakit permanen atau hilang ingatan dan lain-lain atau lebih umum tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan hal itu terkait dengan syarat-syarat untuk menjadi presiden, misalnya syarat warga negara Indonesia, mampu secara fisik dan mental dan lain-lain. Kalau pada suatu saat, ketika menjadi presiden kualifikasi syarat-syarat tersebut berubah, yang sebelumnya mampu secara fisik dan mental kemudian menjadi tidak mampu, dapat dikualifikasi sebagai tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden sehingga dapat dijadikan alasan untuk menuntut pemakzulan presiden.³¹

Syarat mampu secara rohani maupun jasmani yang disebutkan pada Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan syarat yang terkait dengan *incapacity* seorang presiden yang mengakibatkan ia tidak dapat melaksanakan tugasnya. Hal ini sesuai juga dengan pendapat Al-Mawardi dalam bukunya "Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah" yang merumuskan syarat-syarat pemimpin menurut ajaran Islam, yang mengemukakan bahwa: orang yang layak menyandang kepemimpinan, harus memenuhi tujuh syarat, antara lain: 1) adil dengan keseluruhan persyaratannya; 2) berilmu, pengetahuan sehingga mampu berijtihad dalam kasus-kasus yang dihadapi dan ketetapan-ketetapan hukum; 3) memiliki kesempurnaan indra seperti pendengaran, penglihatan, dan pembicaraan agar dengannya ia bisa

³¹ Disampaikan pada rapat pleno PAH 1 tanggal 29 Maret 2001, Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, Buku Kedua Jilid 3, Rislah Rapat PAH I BP MPR, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, hlm.77.

melaksanakan tugasnya sendiri; 4) tak memiliki cacat tubuh yang bisa menghalangi dinamika kerja dan tindakan segera.³²

Dikaitkan dengan uraian di atas, presiden yang mengalami *incapacity* tidak memenuhi syarat kesempurnaan indra dan mengalami kekurangan fisik yang dapat menghalangi dinamika kerja dan tindakan segera. Mampu secara jasmani dan rohani, selain terkait dengan kekurangan fisik yang dapat menghalangi dinamika kerja, juga terkait dengan kesehatan dan keseimbangan mental presiden tersebut yang merupakan syarat pokok bagi kemampuan seorang presiden dalam melaksanakan tugasnya. Pembuktian terhadap kondisi kesehatan jasmani dan rohani ini tentunya melalui metode yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan dilaksanakan oleh para ahli terkait yang independen.

Sedangkan syarat tidak pernah mengkhianati negara, apabila seorang presiden terbukti pernah melakukan perbuatan yang mengkhianati negara sebelum menduduki jabatan sebagai presiden, maka alasan tidak lagi memenuhi syarat ini dapat dijadikan alasan pemakzulan. Apabila seorang presiden melakukan perbuatan yang mengkhianati negara selama menduduki jabatan sebagai presiden, maka alasan yang digunakan adalah alasan pelanggaran hukum seperti yang diatur pada Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.

Syarat-syarat calon presiden sebagaimana diatur Undang-undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan syarat kumulatif untuk mengajukan diri sebagai calon presiden dan wakil presiden, sebagian persyaratan bahkan merupakan syarat kelengkapan administrasi untuk mencalonkan diri sebagai peserta pemilu presiden. Syarat-syarat yang diatur oleh undang-undang tersebut bukanlah syarat-syarat presiden yang diatur dalam konstitusi dan tidak dapat dijadikan alasan pemakzulan secara tersendiri, tanpa dikaitkan dengan syarat yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945.

³² Lihat pemikiran Al-Mawardi dalam bukunya *Al-Ahkam al-Sultaniyya w'al-Wilayat al-Diniyya (The Ordinance of Governance)*.

PROSES PERADILAN DALAM PEMAKZULAN PRESIDEN

Pemakzulan presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 harus melewati 3 (tiga) lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi (MK) serta Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketiga lembaga negara ini memiliki kewenangan berbeda. DPR melakukan penyelidikan dan mencari bukti-bukti dan fakta yang mengukuhkan dugaan adanya pelanggaran pasal pemakzulan presiden oleh presiden (yaitu pelanggaran Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945) serta meminta pendapat dalam bentuk putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR yang jika dikabulkan dilanjutkan dengan usul pemakzulan kepada MPR. Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus dari segi hukum atas landasan yuridis alasan dan proses pemakzulan presiden dan MPR menjatuhkan putusan akhir apakah presiden diberhentikan atau tetap memangku jabatannya.

Hukum acara perkara pemakzulan presiden di Mahkamah Konstitusi mengikuti hukum acara yang berlaku pada umumnya di Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diatur dengan undang-undang dan Peraturan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi hanya dapat memeriksa dan mengadili perkara pemakzulan presiden apabila ada permohonan dari DPR yang menguraikan secara jelas mengenai dugaan bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Di samping itu, permohonan juga harus menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR, risalah dan/atau berita acara rapat DPR disertai bukti-bukti yang memperkuat dugaan tersebut.³³

Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, posisi DPR adalah sebagai pemohon yang dapat maju sendiri melalui pimpinan DPR atau kuasanya.³⁴ Pada sisi lain, posisi presiden adalah selaku termohon yang juga dapat diwakili oleh kuasanya. Dalam hal ini

³³ Lihat ketentuan UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 80.

³⁴ Kuasa ini dimungkinkan sesuai Pasal 29 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi tidak memeriksa presiden dalam posisi sebagai terdakwa seperti dalam perkara pidana, karena yang diperiksa, diadili dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi adalah pendapat DPR.³⁵ Dalam posisi yang demikian menurut ketentuan berperkara di Mahkamah Konstitusi, sidang Mahkamah Konstitusi mendengarkan penjelasan para pihak, baik DPR selaku pemohon maupun presiden selaku termohon. Baik DPR maupun presiden dapat mengajukan bukti-bukti tertulis maupun saksi yang mendukung alasannya masing-masing.

UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan bagaimana bentuk dan isi permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi. Secara umum hal ini diatur dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi³⁶ yang menentukan bentuk surat DPR itu adalah permohonan dimana DPR bertindak sebagai Pemohon. Permohonan DPR (dapat melalui kuasa atau wakil) yang wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya mengenai dugaan: a) presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa perngkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan atau b) presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Di samping itu, DPR wajib menyertakan keputusan dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR, risalah dan atau berita acara rapat DPR disertai bukti-bukti yang terkait.

Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan permohonan DPR tidak dapat diterima, jika permohonan DPR tidak memenuhi syarat-syarat formal tersebut. Ketentuan ini, memiliki kesamaan dengan dakwaan pidana yang harus memenuhi syarat-syarat dan formalitas tertentu dengan ancaman dakwaan itu dinyatakan tidak diterima oleh pengadilan jika tidak memenuhi syarat dan formalitas suatu surat dakwaan.

³⁵ Lihat Pasal 7B UUD 1945 yang secara tegas menentukan bahwa lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memeriksa, mengadili dan mememutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan melanggar hukum dstnya.

³⁶ Lihat bagian keduabelas, Pasal 80 s/d Pasal 85 Undang-undang No.24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berkewajiban untuk menyampaikan surat permohonan DPR kepada presiden. Tidak ada kewajiban presiden untuk menghadiri sidang Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili permohonan DPR,³⁷ tetapi berdasarkan prinsip hukum acara yaitu prinsip mendengarkan para pihak (*audi et alteram partem*), presiden baik secara langsung (*in person*) maupun melalui kuasa hukum untuk mewakilinya berhak hadir dalam persidangan untuk membela dirinya.³⁸

Mahkamah tidak hanya menggunakan keterangan saksi serta bukti-bukti yang telah diajukan DPR, walaupun makna yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang, Mahkamah Konstitusi harus menjadikan seluruh berkas perkara dari DPR sebagai rujukan pokok untuk memeriksa dan mengadili perkara pemakzulan di Mahkamah Konstitusi. presiden dapat meminta untuk melakukan pemeriksaan kembali terhadap saksi-saksi yang telah didengar keterangannya serta bukti-bukti dari DPR, dan tidak ada alasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menolak permintaan presiden memeriksa kembali saksi-saksi tersebut atau mengajukan saksi dan bukti-bukti lain yang baru.

Persidangan di Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan untuk menjawab dua pertanyaan paling mendasar tentang fakta dan hukum yaitu apakah benar presiden telah melakukan tindakan yang menjadi alasan pemakzulan oleh DPR, juga apakah proses pengambilan keputusan di DPR sesuai dengan Konstitusi sebagai sebuah lembaga peradilan, Mahkamah Konstitusi harus memeriksa, mengadili serta memutuskan pendapat DPR mengikuti prinsip-prinsip peradilan dan pembuktian yang berlaku di lingkungan Mahkamah Konstitusi. Artinya, Mahkamah Konstitusi melakukan penilaian kembali atas terbukti tidaknya alasan-alasan pemakzulan presiden dari sisi hukum yang disampaikan DPR.

³⁷ Pasal 12 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 12 Tahun 2009 mewajibkan presiden untuk hadir menurut penulis tidak merupakan kewajiban presiden untuk menghadiri sidang, karena jika menjadi kewajiban presiden, maka apabila presiden tidak hadir, apabila dipanggil paksa harus ada bentuk sanksinya bagi penulis hal ini sangat tergantung pada presiden merasa berkepentingan untuk menyampaikan pembelaan dirinya atau tidak. Jadi kehadiran dipersidangan merupakan hak presiden bukan kewajiban.

³⁸ Pasal 81 UU Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi wajib memutus permohonan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Selanjutnya putusan tersebut wajib disampaikan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ada tiga kemungkinan putusan yang dapat dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini, yaitu permohonan dinyatakan tidak dapat diterima, putusan membenarkan pendapat DPR, serta putusan menyatakan permohonan ditolak.

Lebih lanjut mengenai pedoman beracara dalam memutus proses pemakzulan ini diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Peraturan Mahkamah Konstitusi ini dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan atribusi Pasal 86 UU Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa: "*Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut undang-undang*".

Sidang pemakzulan di Mahkamah Konstitusi bukanlah sidang peradilan pidana walaupun alasan pemakzulan adalah alasan tindak pidana (*offense*). Walaupun demikian, ukuran pelanggaran hukum yang dilakukan harus mempergunakan norma hukum pidana atau ukuran tindak pidana, kecuali alasan perbuatan tercela yang dapat saja diperluas pada pelanggaran lainnya serta alasan tidak memenuhi syarat yang tidak terkait dengan pelanggaran hukum. Oleh karena itu pendekatan hukum pidana yaitu pemenuhan unsur pidana yang dituduhkan terhadap presiden adalah tidak dapat diabaikan.

Pembuktian dalam perkara pemakzulan tidak persis sama dengan pembuktian dalam perkara pidana berdasarkan prinsip "*beyond the reasonable doubt*" dan tidak pula seperti pembuktian dalam perkara perdata yang menganut prinsip pembuktian formil "*mere prepondance of the evidence*"³⁹. Tepat seperti yang dikemukakan oleh

³⁹ Lihat Michael J. Gerhard, 2000. *the federal impeachment proses (a constitutional and historical analysis)*, the univcrity of cicago press, hlm. 112-113.

Charles L Black bahwa satu pihak memuaskan atau sesuatu yang mendekati memuaskan dengan hanya mempergunakan prinsip-prinsip pembuktian dalam perkara perdata dan akan lebih memuaskan lagi bila standar pembuktian dalam perkara perdata pada umumnya.⁴⁰ Dengan demikian proses peradilan pemakzulan adalah suatu proses peradilan yang spesifik yang berbeda dengan peradilan pidana maupun peradilan perdata. Dalam memutuskan pendapat DPR, Mahkamah Konstitusi tidak memutuskan presiden bersalah atau tidak bersalah, tetapi hanya membuktikan apakah tindakan presiden sudah memenuhi unsur perbuatan pidana dalam arti *actus reus* dan tidak mengenai unsur kesalahan (*mens rea*), yang dinilai dan dilakukan oleh MPR.

PENUTUP

Pengaturan pemakzulan presiden pada perubahan UUD Mahkamah Konstitusi 1945 dilatarbelakangi maksud untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang bersifat “*fix term*” dan menghindari proses pemakzulan yang hanya dilatarbelakangi alasan-alasan politik. Pemakzulan presiden di Indonesia merupakan peristiwa hukum yang secara konseptual dapat disimpulkan sebagai peristiwa hukum tata negara, yaitu suatu peristiwa hukum yang penyelesaiannya melibatkan proses peradilan tata negara, yaitu suatu mekanisme peradilan yang spesifik yang harus tunduk pada prinsip-prinsip peradilan yang independen dan imparisial.

UUD 1945 dan undang-undang Mahkamah Konstitusi sudah mengatur dan memberikan limitasi secara jelas mengenai alasan-alasan beserta mekanisme penyelesaian pemakzulan presiden. Hal itu demi menghindari pemakzulan presiden dilakukan atas alasan-alasan politik dan kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh pandangan politik parlemen, oleh karena itu semua dugaan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum harus terlebih dahulu dibuktikan kebenarannya dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

⁴⁰ Charles L Black, 1998. *Impeachment, a hand book*, Yale University Press, new Heaven London, hlm. 16-17.

Proses persidangan Mahkamah Konstitusi, tidak berarti mengadili presiden dan wakil presiden menempatkannya sebagai terdakwa, namun hanya menilai benar atau tidaknya pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden dan tidak berujung langsung pada pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden. Keputusan untuk memakzulkan atau tidak memakzulkan presiden dan/atau wakil presiden, tetap merupakan wewenang MPR. Walaupun pada kenyataannya variabel politik dan pertimbangan-pertimbangan politik tidak bisa dihindari dalam pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden. Hal ini tampak, misalnya, pada mekanisme pengambilan keputusan pemakzulan presiden yang berdasarkan prinsip mayoritas mutlak (*majority rule*) sebagai prinsip demokrasi. Walaupun demikian aspek hukum tetap menjadi dasar (*legal ground*) pemakzulan yang tidak dapat diabaikan. Kedua unsur ini *inherent* pada seluruh proses pemakzulan. Oleh karena itu, suatu proses pemakzulan harus memenuhi dua prinsip yaitu prinsip *legality* (terpenuhinya prinsip-prinsip hukum) dan prinsip *legitimacy* (terpenuhinya nilai-nilai demokrasi) sebagai prinsip yang dipegang oleh negara-negara yang menganut prinsip negara hukum demokratis.

Daftar Pustaka

- Al-Mawardi, Imam, *Al Ahkamus-sulthaniyah wal Wailayati Din iyah (Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam)*, Jakarta:Gema Insani Press, 2000, Terjemahan dari Judul Asli Al-Ahkamus-Sultahaaniyah wal-WilayatudDiniyah, Al-Maktab al-Islami, Beirut, cet. I, 1416 H -1996 M.
- Anwar, Moch. *Hukum Pidana Bagicm Khusus (KUHP Buku I)*, Jilid II, Bandung: Almunir, 1982.
- Black, Charles J., *Impeachment, a Hand Book*, Yale University Press, New Haven London, 1998.
- Gerhard, Michael J., *The Federal Impeachment Process (a Constitutional and Historical Analysis)*, Second Edition, The University of Chicago Press, 2000.
- Haji, Raja Ali. *Tsmarat Al-Muhimmat*, 1859.
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Cet.II (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Kusuma, R.M.A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004.
- Low, Peter W., *Criminal Law*, First Edition (Rivised), West Publishing CO, St. Paul, MN, United State of America.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media Offset, Yogyakarta, 1999
- Nelson, M., *Guide to Presidency*, Volume I, Second Edition, Washinton DC, Congressional Quarterly Inc. 1996
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- _____, *Mengawal Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*

-----, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

-----, Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden

-----, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Mahkamah Konstitusi RI, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

-----, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 jo Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978, tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

-----, Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid.

-----, Buku Kedua Jilid III, Risalah Rapat PAH I BP MPR, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

The Committee on Federal Legislation, "*The Laws of Presidential Impeachment*",

http://www.abcny.org/Publications/reports/print_report.php?rid=33, diakses tanggal 14 Maret 2011.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN LEMBAGA NEGARA LAINNYA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Baharuddin Aritonang

Abstrak

Tulisan ini merupakan kajian tentang hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya yang kewenangannya diatur langsung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, yaitu MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY dan BPK. Hubungan mereka terkait langsung di dalam penyelenggaraan negara. Semua lembaga negara memiliki hubungan kerja, baik yang bersifat politik maupun administratif fungsional, termasuk dengan lembaga-lembaga pemangku kekuasaan kehakiman, yang dalam menjalankan tugasnya dilakukan secara merdeka. Dalam kajian ini terlihat bila hubungan Presiden dengan Lembaga Lembaga Negara ini belum berjalan secara baik. Terutama dalam praktek penyelenggaraan negara secara ideal sebagaimana yang dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945. Beberapa lembaga negara belum menunjukkan kinerja yang optimal.

Kata kunci : Presiden, lembaga negara, dan UUD NRI Tahun 1945

Abstract

This paper is a study of the relationship between the President and other state institutions whose authority is regulated directly in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI), namely the MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY and BPK. Their relationship is directly related to the administration of the country. All state institutions have work relations, both political and administrative functional, including with institutions of judicial authorities, who carry out their duties independently. In this study it can be seen that the relationship between the President and the Institution of State Institutions has not gone well. Especially in the practice of administering the state ideally as formulated in the 1945 Constitution. Some state institutions have not shown optimal performance.

Keywords: *President, state institutions, and UUD NRI Tahun 1945*

PENDAHULUAN

Menilik pada Trias Politika teori Montesquieu, maka penyelenggaraan negara diatur melalui tiga cabang kekuasaan. Yakni Eksekutif atau yang menjalankan pemerintahan, Legislatif atau cabang kekuasaan yang membuat dan menyusun undang undang, serta Judikatif atau cabang kekuasaan kehakiman. Ketiga cabang kekuasaan ini dijalankan secara terpisah.

Didalam pelaksanaannya, teori ini sesungguhnya tidak dijalankan secara tegas. Walau pembagian kekuasaan di berbagai negara masih bersandar pada teori ini. Diantaranya bidang pemerintahan atau eksekutif juga diberi kekuasaan dalam menyusun undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Bahkan juga diberi kekuasaan judikatif, dalam ukuran yang terbatas. Misalnya pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.

Dalam praktek pelaksanaan kehidupan kenegaraan akhir-akhir ini, cabang kekuasaan lain juga terjadi mengalami perkembangan atau pergeseran, seperti cabang kekuasaan legislatif (DPR) cenderung memasuki cabang kekuasaan eksekutif, seperti realisasi penggunaan anggaran dan lain-lain serta terjadinya kecenderungan intervensi kekuasaan kehakiman dengan mencampuri teknis perkara tertentu, misalnya didalam rapat-rapat kerja DPR. Sebaliknya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang tidak hanya memutuskan sengketa, akan tetapi sering mengeluarkan peraturan yang seharusnya hanya mengatur teknis kerja internal sering melebar mengatur hal-hal yang seharusnya diatur undang-undang.

Aturan penyelenggaraan negara yang disepakati sebagai pegangan adalah konstitusi atau hukum dasar yang disepakati bangsa itu. Penyelenggaraan negara didasarkan pada konstitusi, khususnya Undang-Undang Dasar yang tertulis. Konstitusilah yang menjadi kesepakatan dasar. Yang menjadi hukum dasar. Yang menjadi rujukan didalam penyelenggaraan negara. Segala undang-undang dan peraturan perundang-undangan di negeri itu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi (lihat antara lain Strong, 2004, Wheare, 2003, Asshidiqqie, 2006. Dicey AV, 2007).

Dengan kata lain, konstitusi atau UUD menjadi rujukan dalam menyusun peraturan perundang-undangan di setiap negara. Demikian halnya yang berlaku di Indonesia. Sedang Konstitusi yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (dalam tulisan ini disingkat UUD NRI Tahun 1945).

Di alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR mengeluarkan TAP MPR No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Yang dimaksud dengan lembaga tertinggi negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedang Lembaga Tinggi Negara adalah Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA). Akan tetapi, sejalan dengan Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR No.III/MPR/1978 ini tidak berlaku lagi.

Secara tidak khusus melalui Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan tentang lembaga lembaga negara, yaitu lembaga-lembaga yang nama serta kewenangannya diatur langsung di Undang-Undang Dasar 1945. Berdasar rumus ini, maka lembaga-lembaga dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden,

Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK). Komisi Yudisial (KY) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Prof. Jimly Asshiddiqie (dan beberapa kali lain) menjelaskan bila KY merupakan lembaga yang mendukung fungsi MA dan MK. Jadi posisinya tidak sama dengan lembaga negara lain. Akan tetapi dalam praktek pelaksanaannya sekarang, KY menjadi sebuah lembaga negara yang berdiri sendiri, khususnya didalam pemberlakuannya dalam penyelenggaraan negara. Sementara itu, komisi pemilihan umum sebagaimana yang dijelaskan di Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dibentuk melalui undang-undang.

PRESIDEN

Kekuasaan Pemerintahan Negara diatur secara lengkap di Bab III, terutama di Pasal 4 s/d Pasal 16. Kekuasaan Pemerintahan Negara berada di tangan Presiden. Di Pasal 4 ditegaskan bila Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Sementara melalui Bab V Kementerian Negara ditegaskan bila Presiden juga dibantu oleh menteri menteri negara. Dalam prakteknya, melalui Peraturan Presiden (Perpres), dibentuk pula Lembaga Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Sementara Pemerintahan Daerah diatur melalui Bab VI, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18 B.

Sebelum diuraikan hubungan Presiden dengan Lembaga Lembaga Negara lainnya, maka perlu diuraikan posisi Presiden (dan Wakil Presiden) dalam sistem ketatanegaraan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Setelah Pembukaan, maka UUD NRI Tahun 1945 merumuskan Bentuk dan Kedaulatan (Bab I yang terdiri dari Pasal 1) serta Majelis Permusyawaratan Rakyat (Bab II, Pasal 2 dan Pasal 3).

Berdasar UUD NRI Tahun 1945 Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan negara. Presiden menjadi pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang memiliki hubungan langsung dengan lembaga-lembaga negara lainnya dalam penyelenggaraan negara. Presiden mengendalikan penyelenggaraan negara sehari-hari (pratidinya).

Disamping Kepala Pemerintahan, Presiden juga menjadi Kepala Negara. Melalui Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami perubahan, posisi Presiden sebagai Kepala Negara ini diuraikan secara jelas. Melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945, posisi Presiden sebagai Kepala Negara dipertegas dengan kekuasaan Presiden sebagaimana yang diuraikan di Pasal Pasal UUD NRI Tahun 1945. Lihatlah uraian dibawah ini.

Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pada ayat (2) dijelaskan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang undang sebagaimana mestinya. Pasal ini menegaskan peranan Presiden yang menyangkut bidang legislative atau pembuatan undang-undang serta peraturan perundang-undangan.

Pasal 6, Pasal 6A. Pasal 7, Pasal 7 A, Pasal 7 B, Pasal 7 C, Pasal 8, dan Pasal 9 mengatur proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, keadaan Presiden berhalangan, serta sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 10 menjelaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 11 mengatur bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan Perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 memuat Presiden menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 13 menjelaskan Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 14 Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (ayat 1) dan memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya Pasal 15 memuat Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

Kekuasaan Presiden sebagaimana diatur di Pasal 5, Pasal 10. Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD NRI Tahun 1945 ini menunjukkan kekuasaan Presiden tidak hanya sebagai Kepala

Pemerintahan, akan tetapi juga sebagai Kepala Negara. Khususnya dilihat dari fungsi, walau di UUD NRI Tahun 1945 tidak dipertegas posisi Presiden sebagai Kepala Negara, sebagaimana dirumuskan di Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami Perubahan.

Tentang hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dilihat dari uraian dibawah ini.

HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR)

Melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak ada lagi Presiden sebagai Mandataris (pemegang mandat) MPR, sebagaimana diuraikan di Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami Perubahan. Walau demikian, dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, lembaga MPR juga memiliki keterkaitan langsung dengan Presiden RI.

Melalui Pasal 3 ayat (2) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, hasil pemilihan langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1). Dalam keadaan tertentu, MPR juga dapat memberhentikan Presiden/Wakil Presiden (lihat Pasal 3 ayat (3). Mekanisme Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden diatur di Pasal 7A dan Pasal 7B, sedang keadaan terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur di Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945. Bunyi Sumpah (Janji) Presiden dan Wakil Presiden dimuat di Pasal 9 UUD NRI Tahun 1945.

Sebagaimana bunyi Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Tentang Perubahan UUD diatur di Bab XVI Pasal 37. Dalam kaitan ini, maka MPR memiliki tugas untuk mengikuti perkembangan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945. Termasuk yang dilaksanakan oleh lembaga lembaga negara serta didalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Bersama MPR, Presiden memasyarakatkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)

Diatas telah dijelaskan bahwa Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 Presiden memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya di Pasal 20 ayat (2) dirumuskan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20 ayat (4) menjelaskan Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 23 ayat 1). Dari uraian singkat ini menunjukkan bahwa Presiden RI memiliki kewenangan dibidang undang undang dan peraturan perundang undangan lainnya. Dalam praktek pelaksanaannya kewenangan ini dilaksanakan oleh para pembantu Presiden, khususnya Menteri yang diberi kewenangan untuk hal itu.

Catatan ini tidak hanya membuktikan bila UUD NRI Tahun 1945 tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana yang diteorikan trias politika. Akan tetapi mengenal adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang selanjutnya dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945.

Presiden RI tidak hanya memiliki kekuasaan dibidang legislasi, akan tetapi juga dibidang penganggaran negara. Walau persetujuan akhir penetapannya berada di tangan DPR (hak anggaran atau hak budget). Rancangan anggaran itu disusun oleh Presiden (melalui para pembantunya, seperti Menteri Keuangan dan jajarannya) untuk selanjutnya di bahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dan selanjutnya disusun dalam bentuk Undang-Undang APBN atau APBN-P. Perencanaannya sejak di daerah dilaksanakan oleh Bappenas sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2003 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan selanjutnya dianggarkan oleh Kementerian Keuangan untuk dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Hubungan kerja Presiden dengan DPR, bahkan berlangsung setiap saat. Walau langkah ini dilakukan oleh perangkat pemerintahan negara seperti Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Langkah ini dilakukan antara lain melalui Rapat Kerja antara Pemerintah dengan DPR (melalui Komisi-Komisi dan alat kelengkapan DPR lainnya). Rapat kerja tidak hanya berlangsung di Ruang Kerja, juga melalui kunjungan kerja ke berbagai bidang kegiatan pemerintahan. Hubungan kerja seperti itu akan terkait dengan fungsi pengawasan (kontrol) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kedua fungsi DPR lainnya (penganggaran dan penyusunan undang-undang).

HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mirip hubungan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Karena DPD juga memiliki ketiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yakni legislasi, budget, dan pengawasan. Akan tetapi fungsi ini terbatas pada hal-hal yang diatur oleh UUD NRI Tahun 1945. Secara umum dapat dikatakan terbatas pada hal-hal yang terkait dengan daerah.

Dalam pelaksanaan tugasnya, DPD memiliki perangkat pendukung (sekretariat, alat kelengkapan dll) serta mengikuti mekanisme kerja seperti DPR. Jika di DPR dikenal adanya Komisi, maka di DPD dibentuk Komite dan alat pendukung lainnya. DPD berkantor pusat di Jakarta (bahkan menyatu dengan gedung MPR dan DPR). Pada waktu tertentu melakukan kunjungan kerja (kunker) ke daerah. Jika seperti ini kenyataannya, maka sesungguhnya hubungan Presiden dengan DPD, akan lebih mudah merumuskannya sebagaimana dengan hubungan Presiden dengan DPR diatas.

Dalam pemikiran saya, DPD itu berkantor di daerahnya masing masing. Pada waktu tertentu saja DPD melakukan rapat atau pertemuan di Jakarta. Jika langkah ini yang ditempuh, maka setiap anggota DPD akan lebih banyak berinteraksi dengan Pemerintah

Daerah (baik perangkat Desa, Kecamatan, Kabupaten/Kota dan Propinsi). Anggota DPD lebih banyak memfokuskan perhatiannya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Anggota DPD bisa menjadi “penghubung” antara program pemerintah pusat di Jakarta dengan pelaksanaannya di daerah. Lebih lebih perhatian ke daerah sekarang semakin meningkat. Lihatlah antara lain pembangunan infrastruktur, pembangunan bidang pendidikan, pariwisata, pemasyarakatan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, serta berbagai bidang kehidupan lainnya. Bersamaan dengan itu juga menyangkut anggaran dan keuangan negara. Anggota DPD dapat mengawal penyaluran (transfer) anggaran dari pusat ke daerah, misalnya dana pendidikan, dana desa, dan berbagai hal lain yang terkait langsung dengan daerah (lihat kajian tentang Dewan Perwakilan Daerah). Dalam hal ini, lihat Pasal 22 D, khususnya ayat (1), ayat (2) dan ayat (3).

Dalam prakteknya hubungan Presiden dengan DPD lebih banyak dilakukan oleh para pembantu Presiden, khususnya Menteri menteri serta Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) serta Kepala Daerah (Bupati, Walikota, dan Gubernur). Hubungan kerja ini dapat dilengkapi dengan DPRD di masing-masing daerah.

HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN (MA, MK, DAN KY).

Sebagaimana bunyi Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”, maka bidang peradilan tidak dapat dicampuri pihak lain, termasuk Presiden.

Akan tetapi dalam hal hal tertentu Presiden memiliki kekuasaan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman ini. Seperti halnya yang telah di kutip dari Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2). Bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan

Mahkamah Agung. Presiden juga memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Diluar “kekuasaan kehakiman” serta pengecualian sebagaimana bunyi Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Presiden memiliki hubungan yang nyata dengan kekuasaan kehakiman. Sebagaimana diketahui, seluruh perangkat (pelaksana dan pendukung, antara lain tenaga kesekretariatan dan kepaniteraan) berada didalam ruang lingkup pemerintahan. Pada umumnya unsur pelaksana dan pendukung itu adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertugas di pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Pelaksanaan tugas dibidang peradilan (menjalankan kekuasaan kehakiman) akan tergantung pada para pelaksana dan pendukung yang berupa ASN tersebut.

Termasuk diantaranya penyediaan anggaran, yang terangkum di dalam APBN, serta penyediaan sarana dan prasarana didalam menjalankan kekuasaan kehakiman. Semua anggaran Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) serta Komisi Yudisial (KY) berada didalam pos anggaran di APBN dan APBN-P. Lapornya berada dalam pos tersendiri di Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang selalu diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sebagaimana diketahui, pelaksana dan pendukung pelaksanaan tugas kekuasaan kehakiman berada dibawah lingkup pemerintahan negara yang dipimpin oleh Presiden. Dalam hubungan ini, maka Presiden memiliki hubungan kerja langsung dengan kekuasaan kehakiman, baik dibidang politik maupun administratif fungsional.

HUBUNGAN PRESIDEN DENGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK)

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tidak mengatur hubungan Presiden dengan lembaga negara Badan Pemeriksa Keuangan secara tegas. Di Bab XA Badan Pemeriksa Keuangan, baik Pasal 23 E, Pasal 23 F, maupun Pasal 23 G lebih mengkaitkan BPK dengan lembaga perwakilan, baik DPR maupun DPD. Di Pasal 23 E

ayat (2) dijelaskan “Hasil Pemeriksaan Keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Dalam praktek penyelenggaraan negara, hasil pemeriksaan BPK ini belum banyak ditindaklanjuti oleh lembaga lembaga perwakilan (DPR, DPD dan MPR). Tindaklanjut hasil pemeriksaan BPK belum berjalan secara efektif. Tidak banyak pengaruhnya didalam penganggaran negara maupun didalam penegakan hukum, khususnya yang menyangkut penyimbangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini tampaknya perlu penyempurnaan menyeluruh didalam pemanfaatan hasil pemeriksaan BPK.

Demikian pula di Pasal 23 F ayat (1) yang berbunyi “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. Peresmian Presiden ini lebih terkait pada Penetapan Presiden (Keppres) nya, yang selanjutnya akan terkait dengan gaji dan hal hal lainnya.

Hubungan Presiden dengan Badan Pemeriksa Keuangan baru terlihat di Undang Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Melalui Pasal 17 ayat (3) UU No.15 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) juga diserahkan kepada Presiden. Itulah sebabnya penyerahan hasil pemeriksaan atas LKPP menjadi agenda tersendiri. Tujuan penyerahan hasil pemeriksaan BPK ini kepada Presiden sebagai bahan untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan dimaksud.

Tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK ini dilakukan oleh pembantu Presiden, baik Menteri maupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Juga oleh pelaksana dan pendukung di masing-masing lembaga negara. Termasuk penegak hukum. Didalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, juga mencakup seluruh anggaran yang digunakan oleh lembaga negara, yakni MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY dan BPK.

KESIMPULAN

Dari uraian tersebut tergambar hubungan Presiden dengan lembaga lembaga negara. Yakni lembaga-lembaga yang fungsi dan kewenangannya diatur langsung di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga-lembaga dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dalam praktek pelaksanaannya, hubungan Presiden dengan Lembaga-lembaga Negara ini masih memerlukan penyempurnaan. Agar penyelenggaraan negara sesuai dengan yang dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945 dapat berlangsung dengan baik. Kajian tentang hal ini perlu dilakukan secara berkala.

Daftar Pustaka

- Aritonang, Baharuddin, *Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem Ketatanegaraan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2017
- Aritonang, Baharuddin, *Badan Pemeriksa Keuangan dalam Penyelenggaraan Negara yang bersih dan baik*, Pustaka Pergaulan, Jakarta, 2017
- Asshidiqqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- Dicey AV, *Pengantar Study Hukum Konstitusi*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2007
- Kusnardi Moh dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994
- Strong CF, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern*, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004
- Where KC, *Konstitusi Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003
- Tp, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pustaka Pergaulan, Jakarta, September 2007, Cetakan ke IX
- Tp. Undang Undang Keuangan Negara (dalam satu paket), Pustaka Pergaulan, Jakarta, Juni 2007, Cetakan Kelima
- Tp.Undang Undang No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pustaka Pergaulan, Jakarta, Nopember 2006, Cetakan Pertama
- Tp. Undang Undang No.25 Tahun 2003 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

KARAKTER KOALISI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIL DI INDONESIA

Fitra Arsil

Abstrak

Realitas multipartai dan kepertaian yang terfragmentasi di parlemen merupakan sebab penting terbentuknya pemerintahan koalisi di hampir setiap pemerintahan yang terbentuk di Indonesia. Realitas ini dipahami oleh para pembentuk koalisi sehingga dapat dilihat UUD NRI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi praktek koalisi di Indonesia. Namun pengaturan koalisi yang terdapat di konstitusi tersebut menyimpan masalah. Pengaturan tersebut nampak tidak sesuai dengan lazimnya praktek koalisi yang terdapat dalam sistem presidensil.

Kata kunci: Koalisi, sistem presidensil, sistem pemerintahan

Abstract

The reality of multiparty and fragmented party in parliament is an important cause of the formation of coalition governments in almost every government formed in Indonesia. This reality is understood by coalition builders so that it can be seen that the UUD NRI 1945 provides a constitutional basis for coalition practice in Indonesia. However, the coalition arrangements contained in the constitution appear to save problems. This arrangement does not appear to be in accordance with the usual coalition practices contained in presidential systems.

Keyword: *coalition, presidential system, system of government*

PENDAHULUAN

Sepanjang era multipartai yang hidup dalam suasana demokratis di Indonesia, pembentukan dan pengelolaan dilakukan dengan mekanisme koalisi. Koalisi bukan saja terjadi dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mendasari legitimasi kekuasaannya dari koalisi di parlemen, namun juga terjadi di dalam pemerintahan yang terbentuk di dalam sistem presidensil.

Kepartaian Indonesia tidak selalu hidup dalam masa yang demokratis, relatif dapat dikatakan masa demokratis terjadi pada kurun waktu 1945-1959 dan 1998-hingga kini. Pada masa 1945-1959 sistem kepartaian yang demokratis hidup berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Masa kepartaian yang majemuk dalam suasana yang demokratis dimulai ketika pemerintah setelah mendapat usulan dari KNIP,¹ mengubah sistem partai tunggal² menjadi multipartai³ dengan dikeluarkannya Maklumat Tanggal 3 November 1945.⁴ Melalui Maklumat tersebut pemerintah memperbolehkan berdirinya partai-partai politik dan ditanggapi dengan sangat antusias oleh tokoh-tokoh Indonesia saat itu dengan mendirikan sekitar 40 partai politik yang siap bersaing dalam pemilihan umum.⁵

Fenomena serupa terjadi pasca jatuhnya kekuasaan Orde Baru. Represi terhadap multipartai yang terjadi sejak 1959 hingga 1998 terbukti tidak membuat hilangnya realitas multipartai dalam kehidupan politik Indonesia. Ketika kembali memasuki era demokratisasi yang membuka kesempatan bagi pendirian dan peran

¹ Pada tanggal 30 Oktober 1945 KNIP menyarankan kepada pemerintah untuk merubah sistem partai tunggal dengan sistem multipartai agar semua aliran politik yang penting punya perwakilan. Lihat, George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia (seventh printing)*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 1969), hlm. 154.

² Awalnya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengambil putusan untuk hanya mendirikan satu partai yang dinamakan Partai Nasional Indonesia (yang kemudian populer dengan sebutan PNI *Staatpartij*). Partai ini direncanakan akan dipimpin oleh Sukarno-Hatta, dengan melibatkan tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan dari partai-partai pada zaman penjajahan. Lihat, Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 180.

³ Menurut Yusril Ihza Mahendra, ada dua alasan utama mengapa gagasan membentuk PNI *Staatpartij* sebagai partai tunggal ditentang. *Pertama*, kelompok penentang menganggap pembentukan partai tunggal negara adalah gagasan yang hanya dikenal di negara yang menganut fasisme atau komunisme sedangkan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah negara demokrasi yang menjamin kebebasan rakyatnya berkumpul dan berserikat. *Kedua*, kelompok penentang merasa curiga bahwa penggunaan istilah PNI hanyalah taktik pendukung nasionalisme untuk mendominasi gelanggang politik Indonesia pascakemerdekaan. Lihat, *Ibid.*,

⁴ Maklumat Tanggal 3 November 1945 menyatakan bahwa pertama, Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah segala aliran paham yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin ke jalan yang benar. Kedua, Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat dalam bulan Januari 1946. Lihat, P.K. Poerwantana, *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 33.

⁵ Lihat Jimly Asshiddiqie, 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 174.

partai politik yang besar, maka dapat disaksikan partai-partai tumbuh dengan sangat banyak dan beragam.

Menjelang Pemilu 1999, pemilihan umum pertama reformasi, terdapat 141 partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan 48 partai dinyatakan memenuhi syarat untuk bersaing sebagai peserta pemilu yang diselenggarakan pada 3 Juni 1999.⁶ Pemilu 2004 juga menampilkan realitas yang serupa, ketika 24 partai politik ikut sebagai peserta pemilu setelah melalui berbagai seleksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai politik,⁷ dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.⁸ Pemilu 2009 juga diikuti oleh banyak partai, setelah melalui seleksi berdasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik,⁹ dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD,¹⁰ kemudian berbagai proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. KPU meresmikan 44 partai politik berhak mengikuti pemilihan umum tahun 2009.¹¹

Realitas banyaknya partai politik di Indonesia telah menjadi salah satu sebab penting tidak terdapatnya partai dominan sehingga pemerintahan yang terbentuk dalam masa multipartai selalu bercorak

⁶ Lihat, http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses 13 Mei 2012 pukul 20.34 WIB.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4341.

⁸ Peserta Pemilu sebanyak 24 partai politik merupakan hasil seleksi depkumham dan KPU. Dalam seleksi terdapat 26 partai yang tidak lolos verifikasi KPU, 58 partai politik yang tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum partai, dan 153 partai politik yang dibatalkan status badan hukumnya.

⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

¹¹ Pada awalnya jumlah partai politik peserta Pemilu 2009 yang diumumkan oleh KPU pada 7 Juli 2008 adalah sebanyak 34 partai politik dan ditambah 6 partai politik lokal di Aceh sehingga keseluruhannya adalah 40 partai politik. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, 4 partai politik mengajukan gugatan terhadap keputusan KPU ke PTUN Jakarta untuk dapat mengikuti pemilu. Gugatan tersebut dikabulkan dan dilaksanakan oleh KPU sehingga peserta pemilihan umum bertambah 4 partai politik sehingga keseluruhannya menjadi 44 partai politik. Lihat, Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 2.

koalisi, baik pada masa multipartai Orde Lama maupun Pasca Reformasi. Menurut Ismail Sunny, mengamati sistem ketatanegaraan sejak awal kemerdekaan hingga demokrasi terpimpin, sistem multipartai di Indonesia selamanya memerlukan suatu pemerintahan yang terbentuk melalui koalisi.¹² Begitu juga melihat pemerintahan yang terbentuk hasil pemilu pasca reformasi, pemerintahan melalui koalisi selalu menjadi pilihan.

Para pembentuk konstitusi perubahan UUD 1945, nampak memahami realitas kepartaian dan pembentukan pemerintahan di Indonesia yang selalu membutuhkan koalisi partai politik. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil dari empat kali rangkaian perubahan konstitusi, memberi tempat bagi koalisi partai politik. Sesuai dengan komitmen reformasi, Perubahan UUD 1945 memberi tempat bagi banyak prosedur-prosedur demokrasi dan infrastruktur pendukungnya bahkan Indonesia melakukan perubahan konstitusi secara besar-besaran¹³ dalam rangka mengakomodasi prosedur-prosedur demokrasi dan infrastruktur pendukungnya tersebut.¹⁴ Aktivitas partai politik dalam membentuk koalisi juga mendapat pengakuan dalam Perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 yang dirancang menganut sistem presidensil secara lebih tegas tersebut¹⁵ menyebutkan gabungan partai politik secara eksplisit sebagai pihak yang mengusulkan pencalonan presiden dan wakil presiden dalam Pasal 6A ayat (2) dan disebutkan sebagai pihak yang mencalonkan presiden dan wakil presiden dalam hal presiden dan wakil presiden berhalangan tetap secara bersamaan dalam Pasal 8 ayat (3).

¹² Ismail Sunny, 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tatanegara*, Jakarta: Pustaka Aksara Baru, hlm. 49

¹³ Setelah 4 kali perubahan, UUD 1945 yang tadinya hanya terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal dan 4 Pasal aturan peralihan serta 2 ayat aturan tambahan diubah besar-besaran menjadi 21 bab, 73 pasal, 170 ayat ditambah 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Lihat, Lukman Hakim, Saifuddin, "Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD", bahan pada acara Temu Wicara Hukum Acara Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan DPP Partai Keadilan Sejahtera dengan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Jakarta, 9 – 11 Maret 2007, hlm. 9.

¹⁴ Analisis Denny Indrayana dalam disertasinya menyatakan bahwa hasil Perubahan UUD 1945 jelas lebih demokratis dibanding sebelumnya dalam kerangka kontrol terhadap kekuasaan politik yang lebih efektif dan hak-hak individu dan masyarakat lebih terlindungi. Lihat Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation Of Constitution-Making In Transition*, (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008), hlm. 360-367 .

¹⁵ Sebelum dimulainya Perubahan UUD 1945, fraksi-fraksi di MPR bersepakat agar Perubahan UUD 1945 diarahkan untuk menganut sistem presidensil secara lebih tegas dibanding sebelumnya. Lukman Hakim, Saifuddin, *Loc. Cit.*,

Ketentuan dalam Pasal 6 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum,” menunjukkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberi landasan bagi lahirnya *pre-electoral coalition* yang merupakan jenis koalisi yang lazim dalam sistem presidensial.¹⁶ Koalisi jenis ini dilakukan oleh partai-partai politik terutama bertujuan untuk memenangkan pemilihan. Jika pemilihan berhasil dimenangkan, koalisi ini dapat berlanjut untuk membentuk pemerintahan (*government coalition*) di mana setiap partai politik yang berkoalisi ingin menempatkan wakilnya dalam pemerintahan (*portfolio coalition*).

Ketentuan lain yang secara eksplisit mengatur koalisi terdapat dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

”Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Pelaksana Tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya rneraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya.”

Jika melihat ketentuan di atas, konstitusi nampaknya menghendaki koalisi partai politik yang terjadi sebelum pemilihan (*pre-electoral coalition*) seperti yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berlangsung secara permanen sepanjang jalannya pemerintahan hasil pemilihan umum. Alasannya, kondisi yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3), kekosongan jabatan presiden

¹⁶ Lihat Scott Mainwaring dan Timothy R. Scully, 1995. “Introduction: Party Systems in Latin America.” dalam Scott Mainwaring dan Timothy R. Scully, ed., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, CA: Stanford University Press, hlm. 33

dan wakil presiden secara bersamaan, dapat terjadi kapan saja sepanjang berjalannya pemerintahan hasil pemilihan umum.

Jika melihat karakter sistem pemerintahan presidensial, ketentuan dalam konstitusi tersebut nampak memiliki masalah. Koalisi pemerintahan (*government coalition*) dalam sistem presidensial memiliki potensi perubahan cukup tinggi dan perubahan dalam koalisi bukan berarti pergantian kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif di sistem presidensial sumber legitimasinya bukan dari parlemen tetapi memiliki legitimasi langsung dari rakyat. Oleh karena itu, koalisi yang terbentuk sebelum pemilihan presiden (*pre-electoral coalition*) sebagaimana dimaksud Pasal 6A ayat (2) bisa berubah sehingga berbeda dengan komposisi koalisi yang memerintah (*government coalition*). Dalam perjalanan pemerintahan komposisi koalisi dapat terus berubah sehingga jika terjadi kondisi sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (3) maka koalisi yang terjadi berdasar Pasal 6A ayat (2) bisa jadi sudah benar-benar berbeda. Dalam kondisi demikian maka akan sulit melaksanakan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Nampak ketentuan-ketentuan mengenai koalisi dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak semuanya kompatibel dengan karakter sistem pemerintahan presidensial. Koalisi memang awalnya merupakan fitur yang lazimnya terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam perkembangannya koalisi semakin populer dalam praktek sistem pemerintahan presidensial, namun perlu dipahami bahwa tetap terdapat perbedaan-perbedaan mendasar. Tulisan ini membahas karakter koalisi yang terdapat dalam sistem presidensial sehingga dapat menyajikan analisis terhadap pengaturan yang dilakukan oleh UUD NRI Tahun 1945.

KOALISI PRESIDENSIL BUKAN KOALISI PARLEMENTER

Koalisi awalnya memang fitur dalam sistem parlementer yang terjadi ketika hasil pemilihan umum menunjukkan tidak ada satupun partai politik mendapatkan suara mayoritas mutlak sehingga dapat

membentuk pemerintahannya sendiri (*single party government*).¹⁷ Dalam kondisi tersebut partai-partai politik saling bernegosiasi untuk mendapatkan kursi parlemen mayoritas agar dapat memimpin pemerintahan. Negosiasi yang dilakukan biasanya bertukar kursi kabinet dengan dukungan di parlemen. Koalisi yang berhasil mendapatkan mayoritas dukungan parlemen maka mereka memimpin pemerintahan. Basis negosiasi prioritas adalah preferensi kebijakan sehingga terbentuk koalisi yang berbasis kebijakan (*policy based coalition*). Kesamaan kebijakan menjadi prioritas membangun koalisi karena stabilitas pemerintahan di sistem parlementer bergantung kepada daya tahan koalisi.

Di Sistem parlementer jika koalisi bubar dapat berakibat jatuhnya pemerintahan, sementara awet tidaknya koalisi banyak bergantung dari sikap partai-partai koalisi terhadap setiap kebijakan yang dihasilkan pemerintah. Perbedaan sikap partai koalisi terhadap suatu kebijakan dapat membuat koalisi pecah dan kabinet jatuh. Koalisi yang solid dijamin akan selalu mulus dalam membentuk kebijakan yang memerlukan dukungan parlemen karena pemerintah memang memiliki pendukung mayoritas di parlemen. Pemerintah yang gagal meloloskan kebijakannya di parlemen dapat berhadapan dengan mosi tidak percaya karena berarti pemerintah tidak memiliki dukungan mayoritas di parlemen.

Walaupun lazimnya merupakan fitur yang terdapat dalam pemerintahan yang dibangun dengan sistem parlementer. Berbagai negara bersistem presidensial juga menggunakan koalisi sebagai cara pengelolaan pemerintahan mereka. Bahkan terdapat kecenderungan popularitas penggunaan koalisi di sistem presidensial semakin hari semakin tinggi. Menurut Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski dan Sebastian Saiegh koalisi pemerintahan terjadi di lebih dari setengah pemerintahan yang ada dalam sistem presidensial. Mereka berkesimpulan walaupun frekuensinya tidak lebih besar dibandingkan dengan yang terjadi dalam sistem parlementer namun koalisi dalam

¹⁷ Koalisi saat ini sudah menjadi aturan baku sistem parlementer bukan sekadar sebuah kondisi khusus atau pengecualian karena frekuensi pemerintahan koalisi di sistem parlementer meningkat terus dan menjadi sangat tinggi. Lihat Fitra Arsil, 2017. *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 38-44

sistem presidensial tidak dapat dianggap sebagai luar biasa atau kondisi pengecualian. Di Brazil, menurut Abrahanches, Deheza dan Meneguello semua presiden membangun koalisi dalam membentuk pemerintahannya.¹⁸ Payne secara lebih tegas menyebutkan bahwa kelangsungan pemerintahan di Bolivia, Brazil, Chile dan Ekuador tergantung kepada koalisi.¹⁹ Sementara, di negara-negara seperti Argentina, Kolombia, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Mexico, Peru dan Kosta Rika menunjukkan semakin meningkatnya fragmentasi sistem kepartaian yang berkonsekuensi koalisi menjadi jalan pembentukan dan pengelolaan pemerintahan.

Dalam koalisi presidensial terdapat beberapa perbedaan aturan main dengan koalisi yang terdapat dalam sistem parlementer seperti yang telah disampaikan sebelumnya. Perbedaan-perbedaan tersebut antara lain disampaikan oleh Jose Antonio Cheibub khususnya mengenai proses pembentukan koalisi. Perbedaan koalisi antara kedua sistem pemerintahan tersebut antara lain:

Pertama, kedudukan presiden yang tidak bergantung pada mayoritas legislatif (*legislative majority*) membuat presiden bebas membentuk dan mengganti koalisi sekehendaknya dan perubahan tersebut tanpa adanya perubahan kekuasaan.²⁰

Kedua, Partai pembentuk koalisi di sistem parlementer belum dapat segera dipastikan dengan melihat hasil pemilihan umum sedangkan di sistem presidensial, partai presiden dapat dipastikan sebagai pembentuk koalisi. Dalam sistem parlementer, partai politik pemenang pemilihan umum memang lazimnya bertindak sebagai

¹⁸ Lihat Sérgio H. Hudson deAbranches, 1988. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro." *Dados* 31:5-38, Grace Ivana Deheza, 1998. "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: Américal del Sur." In *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*, eds. Dieter Nohlen and Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad, dan Meneguello, Rachel. 1998. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra sebagaimana dikutip oleh Octavio Amorim Neto, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline In Brazil", dalam Scott Morgenstern dan Benito Nacif, ed., *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), hlm. 48.

¹⁹ J. Mark Payne, 2007. "Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors", dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz, *Democracies in Development : Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank, hlm. 106.

²⁰ José Antonio Cheibub, 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York: Cambridge University Press, hlm. 53.

formatur pembentuk kabinet namun tetap memiliki potensi gagal sehingga digantikan partai terbanyak berikutnya dan begitu seterusnya. Dengan kontruksi seperti itu maka ada kemungkinan partai terbesar malah bukanlah peserta koalisi pemerintahan yang akhirnya terbentuk karena formatur pembentuk kabinet dapat mengecualikan partai manapun termasuk partai terbesar. Sedangkan di dalam sistem presidensil, partai presiden selalu ikut dalam koalisi pemerintahan.²¹

Ketiga, di sistem parlementer, jika koalisi pemerintahan gagal terbentuk maka akan terjadi krisis pemerintahan yang dapat berakibat terjadinya percepatan pemilihan umum atau dalam situasi tertentu sistem ini dapat menerima pemerintahan yang terdiri dari para orang-orang non partisan yang bertindak sebagai *caretaker government*. Di sistem presidensil tidak dikenal percepatan pemilihan umum baik untuk pemilihan anggota legislatif maupun untuk pemilihan presiden. Jika tidak ada koalisi yang terbentuk maka partai presiden akan mengambil semua jabatan dalam kabinet atau mendistribusikan sekehendaknya.²²

Senada dengan Cheibub, Johannes Freudenreich juga menyampaikan perbedaan-perbedaan koalisi presidensil dan parlementer yaitu: *Pertama*, dalam sistem presidensil, sejak presiden terpilih melalui sebuah pemilihan langsung, maka sudah jelaslah siapa yang akan membentuk koalisi kabinet. Dalam sistem ini tidak diperlukan pembentukan formatur atau dewan formatur karena hanya presiden terpilih yang memainkan peran sebagai formatur. *Kedua*, konsekuensi dari aturan main yang pertama maka partai presiden akan selalu menjadi bagian dari koalisi. *Ketiga*, kedudukan presiden yang tidak tergantung kepada dukungan dari legislatif, menyebabkan jika tidak atau gagal membentuk koalisi, presiden dapat membentuk pemerintahan hanya dengan satu partai yaitu partainya sendiri.²³ Ciri ketiga ini memiliki konsekuensi bahwa presiden dapat kapan saja mengeluarkan salah satu partai. Jika partai politik presiden meng-

²¹ *Ibid*, hlm. 54.

²² *Ibid*, hlm. 55.

²³ Freudenreich, Johannes. "Coalition Building in Presidential Systems", http://www.academia.edu/461874/Coalition_Building_In_Presidential_Systems diakses 20 Desember 2012, hlm. 5.

inginkan semua kursi di kabinet maka partai-partai lain tidak memiliki cara yang dapat menghalanginya. Namun demikian, jika presiden mendapat dukungan yang minim di parlemen tentu ia akan sulit memenangkan agenda kebijakannya.²⁴

Pendapat Octavio Amorim Neto berikut ini dapat dikatakan menambahkan perbedaan-perbedaan yang telah disampaikan oleh Cheibub dan Freudenrich. Neto menyebutkan bahwa koalisi pemerintahan di sistem parlementer berisi menteri-menteri yang berasal dari partai-partai politik yang bergabung dengan koalisi. Dasar perolehan jabatan menteri bagi partai-partai politik tersebut pembagiannya disesuaikan dengan perolehan kursi partai-partai politik tersebut di parlemen. Di sistem presidensil ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku, karena presiden secara konstitusional bebas menentukan desain kabinet, presiden dapat membentuk kabinet multipartai tanpa harus memperhatikan komposisi kabinet secara proporsional.²⁵ Kabinet presidensil dapat terdiri dari menteri-menteri dari kalangan profesional yang bukan anggota partai politik dan pembagian jabatan menteri bisa jadi tidak proporsional dengan perolehan kursi di antara partai-partai peserta koalisi.²⁶

Berikutnya, Neto juga memberikan perbedaan penting mekanisme koalisi di sistem presidensil dengan yang terjadi di sistem parlementer dalam aspek perjanjian koalisi. Neto menyebutkan bahwa ikatan perjanjian koalisi dalam sistem presidensil tidak bekerja seperti perjanjian koalisi dalam sistem parlementer. Ikatan perjanjian dalam sistem presidensil lebih longgar, pelanggaran terhadap perjanjian

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ Octavio Amorim Neto, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline In Brazil", *Op. Cit.*, Untuk melihat bukti tentang kriteria ini dapat juga dilihat hasil riset terhadap perbandingan antara perolehan kursi parlemen partai-partai di Brazil dengan jabatan menteri yang mereka dapatkan karena menjadi anggota koalisi pemerintah dalam rentang 2007-2010 yang dilakukan oleh Praça, Sérgio, Andréa Freitas, dan Bruno Hoepers. Lihat Praça, Sérgio, Andréa Freitas, and Bruno Hoepers, "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010", dalam *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2, 2011, hlm. 141-172

²⁶ Neto, *Ibid.*, hlm.49. menurut Neto, walaupun sering terjadi perbedaan komposisi koalisi yang terjadi eksekutif dan di legislatif dalam sistem presidensil namun tetap berlaku asumsi bahwa semakin tinggi proporsionalitas antara pembagian kursi kepada partai di kabinet dengan presentase kursi di parlemen, maka kabinet akan semakin terpadu.

koalisi lebih sering terjadi dan mekanisme penegakkannya (*enforcement*) lebih sulit dilakukan.²⁷

Perbedaan berikutnya adalah mengenai para pihak yang terlibat dalam perjanjian koalisi. Menurut Neto, perjanjian koalisi dalam sistem presidensil dilakukan dengan masing-masing pihak yang akan terlibat dalam koalisi, tidak dilakukan secara bersama-sama. Akibatnya masing-masing pihak tersebut hanya terikat kepada presiden sebagai pemimpin koalisi tidak kepada pihak-pihak lain walaupun mereka bersama-sama dalam sebuah pemerintahan koalisi.²⁸

Dari segi waktu terbentuknya koalisi, menurut Scott Mainwaring, proses dalam koalisi presidensil lazimnya sudah dimulai sebelum pemilihan presiden dilangsungkan atau yang dikenal dengan *pre-electoral coalition*.²⁹ Koalisi sebelum pemilihan presiden ini memiliki tujuan utama untuk memenangkan pemilihan daripada membangun pemerintahan secara bersama.³⁰ Koalisi yang terbentuk sebelum pemilihan umum ini (*pre-electoral coalition*) memang menjadi dasar koalisi pemerintahan (*government coalition*) tetapi dalam prakteknya sering kali presiden menggunakan kekuasaannya dalam mengangkat menteri sebagai jalan untuk memperluas koalisi-nya yang bisa jadi mengajak lawan politik di pemilihan presiden untuk membangun pemerintahan bersama-sama.

INSTITUSIONALISASI KOALISI DI SISTEM PRESIDENSIL INDONESIA DAN PERMASALAHANNYA

Dalam sistem presidensil, koalisi sebagai cara pembentukan dan pengelolaan pemerintahan lazimnya tidak terinstitusionalisasi dalam kerangka hukum. Koalisi dianggap sebagai mekanisme politik yang terjadi sebagai akibat dari proses tawar menawar atau negosiasi dalam rangka upaya memenangkan pemilihan umum (*pre-electoral coalition*) dan dalam rangka pengelolaan pemerintahan yang stabil terutama ketika pemerintah berhadapan dengan lembaga legislatif

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Neto, *Ibid.*, hlm. 50.

²⁹ Mainwaring and Scully *Op. Cit.*, hlm. 33

³⁰ *Ibid.*,

(*government coalition*). Namun, sistem presidensial Indonesia nampak memberi tempat koalisi dalam aturan konstitusinya. Pemilihan presiden langsung yang menjadi salah satu ciri penting sistem presidensial yang dianut Indonesia menyatakan bahwa proses pencalonannya dapat dilakukan oleh koalisi partai politik. Ketentuan mengenai hal ini terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang lengkapnya berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

Desain sistem presidensial Indonesia nampaknya juga menghendaki bahwa koalisi yang terbentuk dalam pemilihan presiden tersebut berlangsung jangka panjang dan tetap stabil selama presiden pemenang pemilihan berada dalam kekuasaannya. Desain seperti ini terlihat dari ketentuan lain dalam UUD NRI Tahun 1945 yang juga menyebutkan mengenai koalisi atau gabungan partai politik. Dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa jika presiden dan wakil presiden berhalangan tetap secara bersamaan maka pelaksana tugas kepresidenan sementara dipegang secara bersama-sama oleh menteri dalam negeri, menteri luar negeri dan menteri pertahanan. Sedangkan pengganti yang akan menduduki jabatan presiden dan wakil presiden sampai akhir masa jabatan adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya. Ketentuan ini membawa pesan bahwa koalisi atau gabungan partai politik yang terbentuk ketika pencalonan presiden dan wakil presiden dalam pemilihan presiden tetap eksis dan masih belum mengalami perubahan selama pemerintahan berlangsung.

Kehendak konstitusi agar koalisi atau gabungan partai politik yang terbentuk pada pemilihan umum berjangka panjang dan stabil juga diamini oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa desain UUD NRI Tahun 1945 menghendaki sistem pemilihan presiden harus mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial, oleh karena itu koalisi yang tercipta dalam pemilihan presiden seharusnya stabil dan berjangka panjang.

Kondisi yang terjadi saat ini dalam praktek menurut Mahkamah Konstitusi belum seperti yang dikehendaki konstitusi.³¹ Dalam pertimbangan hukumnya di putusan tersebut Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa:³²

“...Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensil. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian.”

Dengan demikian dapat diketahui bahwa secara konstitusional koalisi memang diakui keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan para pembentuk hukum menginginkan stabilitas dalam koalisi yang terbentuk. Koalisi sebelum pemilihan (*pre-electoral coalition*) diharapkan merupakan koalisi yang menjalankan pemerintahan (*government coalition*).

Namun kehendak membentuk koalisi yang stabil dengan aturan yang tersedia dalam UUD NRI Tahun 1945 nampak menyimpan masalah. Konstitusi menghendaki koalisi partai politik yang terjadi sebelum pemilihan presiden putaran pertama (*pre-electoral coalition*) seperti yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berlangsung secara permanen sepanjang jalannya pemerintahan hasil pemilihan umum. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 8 ayat (3) yang masih menganggap koalisi yang terbentuk dalam Pasal 6A ayat (2) masih terus berlangsung dan tidak mengalami perubahan. Keinginan konstitusi ini nampak tidak sesuai dengan karakter koalisi sistem presidensil seperti yang telah disampaikan di atas. Konstitusi nampak menyamakan koalisi yang dibentuk sebelum pemilihan umum (*pre-electoral coalition*) dengan koalisi pemerintahan (*government coalition*). Padahal Koalisi yang dibentuk sebelum pemilihan umum tersebut, di sistem presidensil, lazimnya ditujukan untuk memenangkan pemilihan umum daripada membentuk pemerintahan (*government*

³¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap perkara nomor 14/PUU-XI/2013 hlm. 78-82.

³² *Ibid.*, hlm. 81-82

formation). Oleh karena itu, ketika pemerintahan dibentuk dan berjalan, koalisi jenis ini kemungkinan akan berubah dengan berbagai alasan. Presiden dengan keinginan mendapat dukungan politik yang lebih besar di parlemen, misalnya, akan memperluas koalisinya atau bahkan presiden dapat memperkecil koalisinya sebagai hukuman kepada partai-partai yang tidak loyal dengan kebijakan presiden.

Cheibub menyebutkan bahwa kedudukan presiden yang tidak bergantung pada mayoritas legislatif (*legislative majority*) di sistem presidensial, membuat presiden bebas membentuk dan mengganti koalisi sekehendaknya dan perubahan tersebut tanpa adanya perubahan kekuasaan. Perubahan koalisi di sistem presidensial atau bahkan koalisi bubar pun tidak berhubungan langsung dengan legitimasi kekuasaan eksekutif karena sumber legitimasi kekuasaan eksekutif terdapat pada rakyat bukan pada koalisi di parlemen. Oleh karena itu, presiden dapat mengubah koalisi kapan saja di tengah jalannya pemerintahan. Dengan demikian kemungkinan komposisi koalisi berubah di tengah pemerintahan dalam sistem presidensial cukup tinggi. Bahkan presiden atau calon presiden dapat mengubah komposisi koalisinya pada momen sangat awal yaitu pada putaran kedua pemilihan presiden atau sesaat setelah memenangkan pemilihan presiden. Dengan kondisi tersebut, koalisi yang dimaksud oleh Pasal 6A ayat (2) dapat berbeda ketika pemilihan presiden memasuki putaran kedua sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (4).³³ Selanjutnya dapat berubah ketika menyusun kabinet untuk pertama kalinya dan memiliki kemungkinan berubah berkali-kali di tengah jalannya pemerintahan terutama ketika presiden melakukan *cabinet reshuffle*. Artinya, ketika situasi kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (3) terjadi, koalisi *pre-electoral coalition* sebagaimana dimaksud oleh Pasal 6A ayat (2) kemungkinan sudah berubah atau bahkan sudah tidak ada. Perlu diingat bahwa kondisi kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden secara bersamaan dapat terjadi kapan saja sepanjang berjalannya pemerintahan hasil pemilihan umum.

³³ “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

Pengaturan mengenai koalisi partai politik dalam kedua pasal dalam konstitusi tersebut jika diuraikan lebih rinci dapat ditampilkan masalah-masalah yang antara lain: *Pertama*, UUD NRI Tahun 1945 tidak secara jelas mengatur hubungan koalisi sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (3) merupakan kelanjutan dari koalisi yang dimaksud dalam Pasal 6A ayat (2). Tidak ada pengaturan lain selain kedua pengaturan tersebut tentang koalisi atau gabungan partai politik dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan kata lain, konstitusi hanya mengatur mengenai koalisi pemilihan presiden dan tidak mengatur kelanjutan dari koalisi tersebut, misalnya kedudukan koalisi pemilihan presiden tersebut dalam pembentukan pemerintahan. Namun tiba-tiba jika terjadi kondisi seperti dalam Pasal 8 ayat (3), koalisi seperti yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) kembali memiliki legitimasi dan peran konstitusional. Kondisi minimnya pengaturan ini membuat undang-undang atau aturan lainnya kesulitan melakukan pengaturan lebih lanjut.

Kedua, jika melihat sistem pemilihan presiden yang memakai *two round system*, atau *majority runoff* maka jika terjadi putaran kedua dalam pemilihan presiden kemungkinan besar terjadi perubahan dalam koalisi *pre-electoral coalition* yang telah terbentuk dalam putaran pertama. Biasanya dua koalisi yang tersisa di putaran kedua berusaha memperbesar koalisinya dengan mengajak partai-partai politik yang koalisinya tidak masuk putaran kedua. Dengan semakin besar koalisi diharapkan kemungkinan untuk memenangkan pemilihan juga lebih besar. Namun, koalisi dalam pemilihan presiden putaran kedua ini tidak dijelaskan kedudukannya dalam UUD NRI Tahun 1945 dan jika terjadi kondisi seperti dalam Pasal 8 ayat (3) koalisi jenis ini juga tidak jelas kedudukan dan perannya.

Ketiga, secara teori dan praktek koalisi dalam sistem presidensil dapat mudah berubah dan perubahan terhadap koalisi tidak berarti perubahan pemerintahan karena legitimasi pemerintahan bukan terdapat pada parlemen tempat terbentuknya koalisi. Seperti telah disebut di atas, momen perubahan bisa terjadi pada pemilihan presiden kedua, pembentukan kabinet dan ketika terjadi *cabinet reshuffle* atau pergantian menteri. Dengan demikian jika Pasal 8 ayat (3) memberikan legitimasi dan peran pada koalisi yang terjadi sebelum pemilihan

presiden sesuai Pasal 6A ayat (2) maka koalisi tersebut memiliki kemungkinan sudah terjadi perubahan sehingga akan sulit melaksanakan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (3).

Keempat, UUD NRI Tahun 1945 tidak menyediakan jalan keluar jika ketentuan dalam Pasal 8 ayat (3) tidak dapat dilaksanakan, padahal dengan melihat beberapa poin di atas ketentuan tersebut memiliki kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan. Keadaan tidak dapat dilaksanakannya ketentuan konstitusi, apabila ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan

PENUTUP

Pemerintahan yang terbentuk di Indonesia sejak awal berdirinya bangsa, jika dibentuk dalam situasi yang demokratis selalu bercorak koalisi. Koalisi terjadi baik dalam berlakunya sistem parlementer maupun sistem presidensial. Koalisi walaupun awalnya merupakan fitur dalam sistem parlementer namun kini semakin populer di sistem presidensial. Meningkatnya popularitas koalisi di sistem presidensial seiring dengan meningkatnya multipartai dan terfragmentasinya kepartaian di parlemen. Namun demikian walaupun diambil dari sistem parlementer, koalisi di kedua sistem tersebut memiliki karakter yang berbeda.

Memahami realitas ini para pembentuk UUD NRI Tahun 1945 memberi landasan konstitusional bagi koalisi. Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan gabungan partai politik atau koalisi dalam pengaturannya. Namun pengaturan dalam kedua ketentuan tersebut nampak menyimpan masalah. Pengaturannya tidak sesuai dengan karakter koalisi dalam sistem presidensial.

Daftar Pustaka

- Arsil, Fitra (2017). *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Jakarta: Rajawali Pers).
- Asshiddiqie, Jimly (2005). *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press).
- Cheibub, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge University Press).
- Freudenreich, Johannes (2012). “Coalition Building in Presidential Systems”,
- Indrayana, Denny (2008). *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation Of Constitution-Making In Transition*, (Jakarta: Kompas Book Publishing).
- Kahin, George McTurnan (1969). *Nationalism and Revolution in Indonesia* (seventh printing), (Ithaca and London: Cornell University Press).
- Mahendra, Yusril Ihza (1996). *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press).
- Mainwaring, Scott dan Timothy R. Scully (1995). “Introduction: Party Systems in Latin America.” dalam Scott Mainwaring dan Timothy R. Scully, ed., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Morgenstern, Scott dan Benito Nacif, ed. (2002), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Payne, J. Mark., Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (2007), *Democracies in Development : Politics and Reform in Latin America*, (Washington: Inter-American Development Bank)
- Poerwantana, P.K. (1994), *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta).
- Safa’at, Muchamad Ali (2011). *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Press).
- Saifuddin, Lukman Hakim (2017). “Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD”, bahan pada acara Temu Wicara Hukum Acara

Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan DPP Partai Keadilan Sejahtera dengan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Jakarta, 9 – 11 Maret.

Sérgio, Praça, Andréa Freitas, and Bruno Hoepers (2011), “Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010”, dalam *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2.

Suny, Ismail (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tatanegara*, (Jakarta: Pustaka Aksara Baru).

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap perkara nomor 14/PUU-XI/2013.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 , Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4341.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836.[]

http://www.academia.edu/461874/Coalition_Building_In_Presidential_Systems diakses 20 Desember 2012.

http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses 13 Mei 2012 pukul 20.34 WIB.

KOMPLEKSITAS PRESIDENSIALISME DALAM MULTIPARTAI INDONESIA

Valina Singka Subekti

Abstrak

Mempertegas sistem pemerintahan presidensil adalah salah satu hasil penting Perubahan UUD 1945. Tujuannya membentuk pemerintahan stabil supaya dapat bekerja efektif membangun kemakmuran ekonomi dan keadilan sosial. Namun pada pihak lain upaya ini berhadapan dengan empirik politik sistem kepartaian multipartai yang secara teoritis merupakan sebuah kombinasi sulit (*difficult combination*) karena dapat menghasilkan pemerintahan terbelah (*divided government*), dan bahkan dapat menimbulkan jalan buntu dalam relasi presiden dan parlemen. Tulisan di bawah ini hendak melihat kompleksitas praktek presidensialisme Indonesia era reformasi dalam sistem multipartai dan berbagai upaya solusi.

Kata kunci: amandemen, sistem pemerintahan presidensil, sistem multipartai

Abstract

Strengthening the presidential government system is one of important outcome of the Amendment to the 1945 Constitution (UUD 1945). The goal is to establish a stable government so that it can work effectively to build economic prosperity and social justice. However, on the other hand, this effort is faced with empirical political multiparty party systems which theoretically are a difficult combination because it can create divided government, and can even lead to deadlocks in presidential and parliamentary relations. The article below wants to see the complexity of the Indonesian era's reformist presidential practices in multi-party systems and various solutions.

Keywords : *amendments, presidential government systems, multiparty systems*

PENDAHULUAN

Indonesia mengamandemen UUD 1945 empat tahap oleh MPR RI (1999-2002) dengan tujuan membentuk sistem politik yang lebih demokratis sesuai amanat reformasi yang diperjuangkan masyarakat sipil. UUD 1945 dipandang sebagai penyebab lahirnya otoriterianisme masa Soekarno maupun Soeharto, oleh karenanya perlu diamandemen. Masih terdapat celah dalam pasal-pasal UUD 1945 yang dapat dimanfaatkan rezim berkuasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Soekarno mengangkat dirinya sebagai presiden seumur hidup melalui ketetapan MPRS dan Soeharto terpilih sebagai presiden tujuh kali berturut-turut sehingga menjadi salah satu pemimpin Asia terlama berkuasa (32 tahun), selain juga Marcos di Filipina (20 tahun).

Selain kesepakatan mempertahankan bagian Pembukaan UUD 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), memasukkan bagian Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal, perubahan dilakukan dengan cara adendum, juga kesepakatan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensil.¹ Pilihan terhadap penegasan sistem pemerintahan presidensil didasarkan antara lain pengalaman empirik era parlementer dimana sulit menghasilkan stabilitas pemerintahan bahkan ada satu masa pemerintahan yang hanya mampu bertahan tujuh bulan, yaitu Kabinet Natsir.² Pada saat itu politik aliran memberi kontribusi pada lahirnya faksi-faksi politik sehingga mempertajam konflik antar partai.

Konteks ekonomi dan politik pasca krisis ekonomi 1997 dan pasca jatuhnya Soeharto 1998, melahirkan dinamika politik baru dalam masyarakat yang menuntut pemerintah bekerja secara cepat membangun keadilan ekonomi khususnya pembagian kue ekonomi yang lebih adil dan merata antara Pusat dan Daerah. Intinya ada kehendak kuat membangun pemerintahan yang kuat dan stabil sehingga dapat bekerja efektif selama 5 tahun membangun kesejahteraan rakyat.

Namun demikian pilihan mempertegas presidensialisme itu berhadapan dengan empirik sistem kepartaian multipartai, ditandai ratusan partai politik yang lahir di awal era reformasi serta pemilu 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik serta 16 partai yang memperoleh kursi di parlemen. Pembahasan di Panitia AdHoc Badan

¹ Valina Singka Subekti. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

² Herbeth Feith, 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. New York: Cornell University Press, hal. 128.

Pekerja MPR diwarnai oleh realitas politik multipartai hasil Pemilu 1999 itu. Parlemen dengan multipartai telah menghasilkan dinamika politik yang lebih terfragmentasi dan juga dalam relasi politik eksekutif dan legislatif. Dalam pandangan anggota PAH masalah sistem kepartaian selanjutnya akan diatur dalam sebuah produk undang-undang tentang sistem pemilihan umum.

Meskipun pasca amandemen konstitusi telah mengadopsi sistem pemilu proporsional daftar calon terbuka dengan ukuran daerah pemilihan yang lebih kecil dan alokasi kursi yang terbatas di setiap daerah pemilihan serta mengadopsi *electoral threshold* dan *presidential threshold* sebagai alat untuk membatasi jumlah partai di parlemen, namun hasil pemilu di era reformasi yaitu pemilu 2004, 2009 dan 2014 tetap menghadirkan banyak partai. Keadaan ini pada kondisi tertentu telah memengaruhi kompleksitas hubungan eksekutif (presiden) dan DPR, khususnya pembuatan undang-undang serta kebijakan publik non legislasi lainnya. Sehingga pilihan disain institusional mempertegas presidensialisme nampaknya belum dapat mendukung secara maksimal pemerintahan yang efektif. Berbagai koalisi yang dibentuk juga belum mampu menghadirkan koalisi yang disiplin dan permanen. Pertanyaannya adalah, apakah tidak efektifnya pemerintahan presidensial itu disebabkan semata-mata oleh sistem multipartai atau juga disebabkan oleh faktor lainnya seperti kapasitas partai politik dan kapasitas atau *leadership* dari kepala eksekutif (presiden) dalam mengelola kewenangannya masing-masing.

PERSPEKTIF TEORI PRESIDENSIALISME DAN MULTIPARTAI

Fred W. Riggs mengatakan salah satu ciri pembeda utama presidensialisme dan parlementarianisme terletak pada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan penggabungan kekuasaan (*diffusion of powers*).³ Secara konseptual *separation of powers* berlaku untuk presidensialisme, sedangkan *diffusion of powers* bekerja dalam sistem parlementer. Shugart dan Carey juga menekankan mengenai prinsip pemisahan kekuasaan sebagai ciri utama presidensialisme.⁴ Dikatakan bahwa prinsip pemisahan kekuasaan

³ Fred Riggs, "Presidentialism versus Parliamentarism: Implication for Representation and legitimacy", *International Political Science Review* Vol. 18, No. 3, Contrasting Political Institutions. *Institutions politiques contrastées* (July, 1997), hal. 253-278

⁴ Matthew Shugart and John Carey's, *Presidents and Assemblies*, dalam John T. Ishiyama and Marijke Breuning (ed), *21 Century Political Science: A Reference Handbook*, Los Angeles: Sage Publication

itu memberikan tanggung jawab yang jelas di antara setiap cabang kekuasaan. Cabang kekuasaan eksekutif mempunyai kewenangan menjalankan undang-undang (*administers the law*), kekuasaan legislatif membentuk undang-undang dan kekuasaan yudikatif menafsir dan menguji undang-undang. Pada sistem pemerintahan parlementer kekuasaan eksekutif dan legislatif biasanya melebur bersama (*diffusion of powers*) seperti dikatakan Riggs.

Pandangan sama disampaikan Arend Lijphart bahwa ciri utama sistem presidensial adalah pemisahan kekuasaan cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.⁵ Menurut Lijphart dalam presidensialisme kedudukan lembaga parlemen sama sekali terpisah dan independen terhadap eksekutif, serta menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden. Berlainan dengan sistem parlementer yang menempatkan cabang kekuasaan legislatif sebagai penyusun undang-undang dan sekaligus bertindak sebagai kekuasaan eksekutif melalui pembentukan kekuatan mayoritas partai di parlemen dalam membentuk pemerintahan. Pandangan sama dikatakan Miriam Budiardjo bahwa dalam presidensialisme lembaga eksekutif independen dan tidak tergantung kepada lembaga legislatif, dan mempunyai masa jabatan tertentu. Selain itu menteri-menteri dipilih oleh presiden tanpa menghiraukan tuntutan dari partai-partai politik, sehingga presiden dapat secara independen menentukan menteri berdasarkan keahlian dan dapat membentuk *zaken cabinet* yaitu kabinet yang berdasarkan keahlian menteri.⁶ Menurut Budiardjo dalam sistem parlementer lembaga eksekutif dan legislatif bergantung satu sama lain dan kabinet sebagai bagian dari lembaga eksekutif dibentuk berdasarkan dukungan dari partai-partai politik. Pandangan Budiardjo ini sama dengan pandangan Riggs maupun Lijphart.

Pada pihak lain Scott Mainwaring mengemukakan kekhawatirannya mengenai adanya kombinasi yang sulit apabila presidensialisme itu diterapkan dalam sistem politik multi partai.⁷ Mainwaring menyebutnya sebagai sebuah kombinasi sulit (*difficult combination*) karena dapat menghasilkan '*divided government*' (pemerintahan yang terbelah) dan dapat menyebabkan terjadinya '*deadlock*' (jalan buntu) dalam relasi eksekutif dan legislatif. Potensi konflik dalam relasi eksekutif-legislatif menjadi semakin besar kemungkinannya dalam

⁵ Arend Lijphart, 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

⁶ Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

⁷ Scott Mainwaring, 'Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination', dalam *Comparative Political Studies*, Vo.26. No. 2, 1993, hal. 195-230.

sistem kepartaian dengan tingkat fragmentasi tinggi dan terpolarisasi tajam secara ideologis. Apalagi bila tidak satupun partai yang menguasai mayoritas kursi di parlemen maka keadaannya akan bertambah sulit. Partai-partai menjadi sebuah kerumunan yang tidak tertata dalam konfigurasi ideologis yang tidak stabil. Partai-partai bergerak secara bebas menyesuaikan dengan kepentingan mereka dan mengambil posisi politik paling menguntungkan. Mainwaring mengatakan terdapat tiga alasan mengapa kombinasi itu menimbulkan persoalan secara institutional, yaitu: (1) cenderung menghasilkan kelumpuhan politik akibat kebuntuan dalam relasi eksekutif-legislatif, dan kebuntuan itu dapat berujung pada instabilitas politik (2) sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dua partai sehingga sering menimbulkan komplikasi ketika dipadukan dengan presidensialisme, dan (3) kesulitan dalam membangun koalisi antar partai sehingga dapat merusak stabilitas politik demokrasi.

Keadaannya bertambah sulit apabila tidak satupun partai menguasai kursi mayoritas di parlemen. Semakin bertambah sulit apabila presiden terpilih berasal dari partai minoritas dan wakil presiden berasal dari partai mayoritas seperti yang terjadi pada waktu masa pemerintahan Yudhoyono Jilid Pertama pasca pemilu 2004. Yudhoyono yang memenangkan pilpres 2004 berasal dari partai minoritas. Tarik menarik kepentingan antar partai dan kekuasaan politik biasanya cenderung semakin tinggi dalam komposisi dan konfigurasi kekuatan politik yang demikian.

Realitas sistem politik Indonesia pasca amandemen konstitusi yang memilih penegasan presidensialisme dibarengi sistem multipartai dapat digunakan untuk menguji berbagai asumsi hipotesis para ahli mengenai efektivitas pemerintahan berjalan khususnya dalam relasi eksekutif dan legislatif. Salah satu yang ditawarkan Arend Lijphart untuk menghindari kemungkinan *'deadlock'* seperti dikhawatirkan Mainwaring adalah membangun sebuah demokrasi konsensual. Koalisi antar partai perlu dibangun supaya pemerintahan memperoleh dukungan politik cukup dari partai-partai di parlemen. Dengan koalisi diharapkan memudahkan pembuatan proses kebijakan publik yang diusulkan pemerintah baik dalam bentuk RUU maupun non RUU.

Secara teoritik koalisi dapat dibedakan kategorinya atas minimal *winning coalition*, *minority coalition* dan *oversized*

coalition.⁸ Koalisi pemenang minimal adalah koalisi pemerintahan yang didukung mayoritas sederhana di parlemen. Koalisi minoritas adalah koalisi pemerintahan yang memperoleh dukungan dari partai-partai kecil minoritas di parlemen dan koalisi besar adalah pemerintahan yang didukung oleh koalisi partai-partai dengan jumlah kursi besar di parlemen. Format koalisi yang terbentuk biasanya berpengaruh terhadap relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pemerintahan presidensil akan lebih efektif bekerja dan memperoleh dukungan efektif di parlemen apabila didukung oleh sebuah koalisi besar atau '*oversized coalition*'.

Pemerintahan efektif disini pengertiannya adalah pemerintahan yang dapat efektif bekerja stabil selama periode 5 tahun tanpa gangguan politik yang berarti dari kalangan oposisi sehingga dapat secara efektif mewujudkan berbagai kebijakan publik yang berpihak pada kepentingan rakyat. Oposisi adalah sebuah keniscayaan dalam sistem demokrasi perwakilan dengan banyak partai. Robert Dahl mengatakan tidak ada satupun pemerintahan yang tanpa oposisi dan oposisi diartikan sebagai tindakan, sikap dan pendapat berbeda atau berlawanan dengan garis pemegang kendali pemerintahan.⁹ Oposisi itu sendiri dalam sistem demokrasi diperlukan kehadirannya untuk menghasilkan keseimbangan dalam pertarungan ide dan gagasan supaya dihasilkan sintesa gagasan terbaik dalam upaya membangun kelembagaan yang berpihak pada kepentingan rakyat.

DISAIN PRESIDENSIALISME HASIL PERUBAHAN UUD 1945

Indonesia sebenarnya sudah menerapkan sistem pemerintahan presidensil sejak lama dalam UUD 1945 sebelum diubah. UUD 1945 itu mengatur prinsip presidensialisme dengan ciri-ciri antara lain: Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, menjabat selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali; presiden mengangkat dan memberhentikan para menteri dan menteri bertanggung jawab pada presiden; presiden tidak dapat membubarkan DPR atau sebaliknya. Namun pada pihak lain MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki kewenangan konstitusional sangat besar, salah satunya memilih dan memberhentikan presiden. Sehingga dikatakan presidensialisme Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945 sarat

⁸ Arend Lijphart, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, hal 134-138.

⁹ Robert Dahl, 1973. *Regimes and Oppositions*. New haven and London: Yale University Press, hal. 1-30

dengan nuansa parlementer di dalamnya sehingga dikatakan sebagai sistem presidensial yang tidak murni.

Mengacu kepada prinsip '*separation of powers*' yang pada awalnya digagas John Locke (1632-1704) dan disempurnakan oleh Montesquie (1687-1755), bahwa tiga cabang kekuasaan itu harus berdiri sendiri dan independen satu sama lain. Tujuannya supaya kekuasaan politik tidak dijalankan secara semena-mena oleh penguasa. Sesuai adagium dari Lord Acton bahwa '*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*', maka prinsip mengenai perlunya pembatasan kekuasaan menjadi dasar filosofis memajukan gagasan '*separation of powers*'. Prinsip konstitusionalisme kemudian menjadi dasar untuk menyusun sebuah konstitusi yang melindungi kepentingan dan kedaulatan rakyat. Dalam perkembangannya di era modern muncul prinsip '*division of powers*' dan apabila melihat kepada sistem pembagian kekuasaan dalam UUD 1945 sebelum diubah maka konstitusi kita dapat dikatakan menggunakan prinsip '*division of powers*'. Meskipun demikian setelah diubah, konstitusi kita pun juga masih dapat dimasukkan dalam kategori '*division of powers*', namun semakin mendekati pada konsep '*separation of powers*'.

Salah satu kelemahan dalam presidensialisme adalah kekuasaan presiden yang amat besar karena presiden adalah kepala eksekutif sekaligus kepala negara, ditambah lagi dengan berbagai kewenangan lain yang melekat kepadanya. Oleh karena itu konstitusi harus membatasinya dengan memperkuat aspek perlindungan HAM dan mekanisme sistem '*checks and balances*' yang kuat. Untuk membatasi kekuasaan presiden dan mempertegas mengenai masa jabatan yang '*fixed term*' maka Pasal 7 UUD 1945 disempurnakan substansinya dengan memberi penegasan bahwa presiden dan wakil presiden menjabat selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya.¹⁰ Dengan ketentuan baru ini, presiden dan wakil presiden dibatasi hanya untuk dua kali masa jabatan saja, tidak boleh lebih. Ketentuan ini untuk menghindari kemungkinan presiden berkuasa terus menerus tanpa batas seperti yang terjadi pada masa Soeharto.

Kekuasaan membentuk undang-undang yang tadinya di tangan presiden yaitu Pasal 5 (1) diubah menjadi Pasal 20 (1) bahwa kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan DPR (lembaga legislatif). Ketentuan baru ini semakin mendekati pada konsep

¹⁰ Lihat Pasal 7 hasil Perubahan Pertama UUD 1945

'*separation of powers*', meletakkan cabang kekuasaan pada locusnya masing-masing. Meski demikian presiden masih tetap diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang dan mengeluarkan Perpu (peraturan pemerintah pengganti undang-undang). Presiden bersama-sama dengan DPR melakukan pembahasan rancangan undang-undang dari tahap awal sampai akhir. Apabila salah satu pihak tidak setuju dalam salah satu tahapan pembahasan maka rancangan undang-undang tidak dapat diteruskan pembahasannya, kecuali Pasal 20 (5) yang mengatakan bahwa apabila dalam 30 hari presiden tidak menandatangani sebuah undang-undang yang sudah disepakati bersama maka undang-undang itu berlaku dengan sendirinya.

Upaya ke arah presidensialisme yang lebih murni juga dilakukan pada Perubahan Ketiga UUD 1945, bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan presiden dipilih langsung oleh rakyat serta proses pemakzulan presiden harus melalui Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan kehakiman adalah independen tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan yang lain. Mahkamah Konstitusi berperan sebagai '*the guardian of the constitution*' sebagai lembaga baru yang dihadirkan untuk membangun sistem '*checks and balances*'. Konstitusi hasil perubahan berupaya untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensil meskipun presiden selain sebagai kepala eksekutif dan kepala negara juga masih diberikan kewenangan legislatif. Disain kelembagaan hasil Perubahan ini memperlihatkan sistem pemerintahan presidensil yang hendak dibangun adalah sistem presidensil khas Indonesia. Berlainan dengan yang berlaku di negara-negara lain seperti Amerika Latin ataupun Amerika Serikat. Amerika Serikat misalnya, menerapkan sistem presidensil yang lebih murni dengan membagi secara tegas kekuasaan di antara tiga cabang kekuasaan diimbangi sistem '*checks and balances*' serta praktek politik sistem dua partai, sehingga sering dikatakan Amerika sebagai contoh ideal praktek presidensialisme.¹¹

¹¹ Sistem pemerintahan presidensil dalam sejarah pertama kali muncul di Amerika sebagai penolakan bangsa Amerika atas Inggris sehingga mengambil bentuk sistem pemerintahan yang berlainan dengan Inggris yang parlementer. Jabatan presiden sebagai kepala negara dan kepala eksekutif pertama kali muncul di Amerika pada abad ke 18, Pasal 11 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat mengatur bahwa "the executive powers shall be vested in a president of united states of america".

UPAYA PENYEDERHANAAN KEPARTAIAN

Sejak diberlakukan Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945 sejak saat itu Indonesia menganut sistem kepartaian multipartai. Pemilu pertama tahun 1955 menggunakan sistem pemilu proporsional, mempertimbangkan kemajemukan masyarakat Indonesia dan banyaknya partai yang hadir saat itu. Pemilu tahun 1955 menghasilkan banyak partai untuk duduk diparlemen dan di Badan Konstituante. Sistem pemilu ini terus digunakan pada era orde baru, meskipun pada seminar Angkatan Darat ke II di Bandung kalangan ABRI sudah mengusulkan sistem pemilu distrik tetapi ditolak oleh kalangan aktivis partai.¹² Keinginan kuat untuk mengurangi jumlah partai kemudian direalisasikan melalui kebijakan fusi partai politik tahun 1973. Sebanyak 9 partai difusikan menjadi hanya dua partai yaitu PPP sebagai gabungan partai-partai Islam dan PDI sebagai gabungan partai-partai nasionalis serta Partai Kristen dan Katolik dan satu golongan fungsional yaitu Golkar. Kepolitikkan rezim orde baru yang otoriter berhasil merekayasa pemilu sehingga mampu menghasilkan ‘*one hegemonic party system*’. Sejak Pemilu tahun 1971 dan pemilu orde baru selanjutnya, Golkar selalu muncul sebagai pemenang pemilu dan menduduki kursi mayoritas di parlemen. Sistem yang demikian dipadukan dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai otoritas memilih dan memberhentikan presiden dan wakil presiden, dan presiden adalah mandataris MPR membuka peluang hadirnya kepemimpinan yang otoriter. Presiden dapat dipilih berkali-kali asalkan mampu menguasai parlemen MPR. Model praktek kepolitikan inilah yang berlangsung selama 32 tahun orde baru.

Upaya mengurangi jumlah partai di parlemen di era reformasi dilakukan dengan mengadopsi ketentuan *electoral threshold* pada pemilu 1999. Partai politik yang suaranya tidak mencapai *electoral threshold* tidak diperkenankan mengikuti pemilu berikutnya (pemilu 2004). Namun partai-partai tidak konsisten melaksanakan ketentuan ini. Partai yang perolehan suaranya tidak mencapai *electoral threshold* menolak dan terdapat pula partai yang mengubah bajunya dengan cara membentuk partai baru dengan nama baru, salah satunya Partai Keadilan menjadi Partai Keadilan Sejahtera.

¹² Lihat Valina Singka Subekti, “Koherensi Sistem Pemilihan Umum, Sistem Kepartaian dan Presidensialisme Indonesia”. *Jurnal Ketatanegaran*, diterbitkan oleh Lembaga pengkajian MPR RI, Vol 005/2017.

Pasca amandemen konstitusi upaya mengurangi jumlah partai terus dilakukan melalui rekayasa sistem pemilu dengan mengadopsi sistem pemilu proporsional daftar calon terbuka dengan ukuran daerah pemilihan (dapil) yang lebih kecil dan jumlah alokasi kursi yang terbatas di setiap daerah pemilihan yaitu antara 3-12 kursi. Hipotesisnya semakin kecil ukuran dapil dan semakin sedikit kursi yang dialokasikan di setiap dapil maka semakin kecil kemungkinan partai menengah-kecil memperoleh kursi.

Tabel Perbandingan Jumlah Partai Politik, Perolehan Suara serta Partai Politik Peserta Pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014

Tahun	Syarat Kepesertaan Partai Politik dalam Pemilu	Jumlah Partai Politik Terdaftar Kemenkumham	Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu	Jumlah Partai Politik Lolos PT
1999	Pasal 83 UU No 2 Tahun 1999 Tentang Pemilu mengatur bahwa: "Partai politik peserta pemilu cukup memiliki kepengurusan pada sepertiga provinsi dan memiliki pengurus di setengah jumlah kabupaten/kota di Provinsi bersangkutan".	148 partai	48 partai	21 partai (memiliki kursi DPR)
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 143 UU No 12 Tahun 2003 mengatur bahwa: Partai Politik peserta Pemilu tahun 1999 yang memperoleh kurang dari 2% jumlah kursi DPR atau kurang dari 3% jumlah kursi DPRD yang tersebar sekurangnya setengah jumlah Provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia tidak boleh ikut dalam Pemilu berikutnya. Kecuali bergabung dengan partai politik 	112 Partai	24 Partai	16 partai (memiliki kursi DPR) 7 partai (lolos Electoral Threshold 2%)

Tahun	Syarat Kepesertaan Partai Politik dalam Pemilu	Jumlah Partai Politik Terdaftar Kemenkumham	Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu	Jumlah Partai Politik Lolos PT
	<p>lainnya.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap partai yang telah lolos verifikasi Kemenkumham harus memiliki kepengurusan lengkap sekurangnya pada dua pertiga provinsi dan dua pertiga dari jumlah kabupaten/kota di provinsi bersangkutan. Selain itu, partai politik juga harus memiliki anggota sekurangnya seribu orang atau seperseribu dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai di kabupaten/kota yang diajukan, dengan bukti kartu tanda anggota (KTA) partai yang masih berlaku, dan partai harus mempunyai kantor pengurus tetap 			
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk menjadi partai politik peserta Pemilu 2009, partai politik harus lolos <i>electoral threshold</i> sebesar 2% kursi DPR. 7 dari 16 partai lolos <i>electoral threshold</i>. Namun, dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa seluruh partai 	79 Partai	38 Partai Nasional, 6 Partai lokal Aceh	9 Partai

Tahun	Syarat Kepesertaan Partai Politik dalam Pemilu	Jumlah Partai Politik Terdaftar Kemenkumham	Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu	Jumlah Partai Politik Lolos PT
	<p>politik peserta Pemilu 2004 berhak menjadi peserta Pemilu 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bagi partai baru harus memiliki kepengurusan di dua pertiga provinsi dan dua pertiga jumlah kabupaten/ kota di provinsi yang bersangkutan, memiliki anggota sekurang-kurangnya seribu orang atau satu per seribu dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai, menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, dan mempunyai kantor tetap untuk setiap level kepengurusan. 			
2014	<ul style="list-style-type: none"> • UU No.2/2011 mengharuskan partai politik untuk memiliki kepengurusan di 100% provinsi, 75% kabupaten/ kota, dan 50% kecamatan di kabupaten/kota pada provinsi bersangkutan. • Semua partai calon peserta Pemilu 2014 wajib melalui tahap verifikasi oleh KPU. 	73 Partai	12 Partai Nasional, 3 Partai Lokal Aceh	10 Partai

Sumber : Rumah Pemilu, 2018

Melalui tabel di atas memperlihatkan pemilu 2004, 2009 dan 2014 masih belum mampu mengurangi jumlah partai. Sistem pemilu yang digunakan 2004 sebenarnya sudah mampu mengurangi jumlah partai. Dari 24 partai peserta pemilu hanya 7 partai mencapai *electoral threshold* yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS dan PAN.

Upaya penyederhanaan partai terus dilakukan dengan memperketat persyaratan partai peserta pemilu dan mengadopsi ketentuan *presidential threshold* menggantikan *electoral threshold*. Pada pemilu 2009 *presidential threshold* 2,5% sebagai persyaratan partai untuk disertakan dalam penghitungan perolehan suara dan penetapan kursi. Namun ketentuan baru itu kurang efektif, karena menjelang pemilu 2009 bermunculan partai-partai baru dan partai peserta pemilu meningkat dari 24 menjadi 38 partai. Hasilnya 9 partai mencapai *presidential threshold*. Ketentuan *presidential threshold* ini meningkat lagi menjadi 3,5% pada pemilu 2014 dan dari 12 partai peserta pemilu sebanyak 10 partai berhasil mencapai *presidential threshold* dan menempatkan wakilnya di DPR. Pemilu 2004, 2009 dan 2014 itu tetap menghasilkan banyak partai di parlemen. Semakin tinggi *presidential threshold* maka semakin sulit partai-partai kecil menengah memperoleh kursi. Ketentuan *presidential threshold* ini sangat menguntungkan partai-partai besar seperti Partai Golkar dan PDIP.¹³

Meskipun sudah merekayasa berbagai ketentuan dalam sistem pemilu, namun belum mampu menghadirkan sistem kepartaian yang kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial. Seperti dikatakan Giovanni Sartor, bahwa yang terpenting dari sistem kepartaian adalah hubungannya dengan pembentukan sistem pemerintahan,¹⁴ yaitu apakah sistem kepartaian yang ada dari segi jumlah maupun jarak ideologis memiliki koherensi dengan sistem pemerintahan. Mengacu pengalaman negara-negara Amerika Latin dan Eropa Timur maka sistem multipartai tidak kompatibel dengan presidensialisme.

¹³ Valina Singka Subekti, *Ibid.*, Jurnal Ketatanegaraan MPR

¹⁴ Giovanni Sartori (1994) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I. Cambridge: Cambridge University Press.

KOMPLEKSITAS MULTIPARTAI DALAM RELASI ESEKUTIF DAN LEGISLATIF

Dengan model presidensialisme khas Indonesia dipadukan sistem multipartai, menurut Scott Mainwaring berpotensi menimbulkan persoalan dalam relasi eksekutif dan legislatif. Dengan sistem kepartaian yang multipartai maka selalu terbuka kemungkinan presiden terpilih bukan berasal dari partai politik yang menguasai mayoritas di parlemen dan kondisi ini dapat memicu munculnya ketegangan politik dan situasi konflik. Mainwaring menyebut keadaan seperti ini sebagai *'divided government'* dan presiden dalam posisi politik yang demikian sebagai *'lame-duck president'*.¹⁵ Situasinya bisa bertambah buruk apabila terjadi perbedaan pandangan antara presiden dengan parlemen dalam isu-isu tertentu. Kepentingan partisan partai-partai politik yang bukan masuk dalam kelompok partai yang mencalonkan presiden dalam pemilu atau tidak masuk dalam barisan partai koalisi, berpotensi mengganggu stabilitas kepemimpinan presiden.

Situasi konflik dan ketegangan politik ini nampak dalam relasi presiden dan DPR pada masa pemerintahan presiden Yudhoyono Jilid Pertama pasca pemilu 2004. Perbedaan pandangan antara presiden dan partai-partai di DPR dalam membahas kebijakan pemerintah tertentu mendorong munculnya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket.¹⁶ Menurut Sjamsuddin Haris mengacu kepada tulisan Matthew Shugart dan John M. Carey, bahwa kewenangan presiden dalam disain presidensialisme mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi kekuasaan legislatif (*legislative powers*) dan dimensi kekuasaan non-legislatif (*non legislative powers*).¹⁷ Pada konteks Indonesia, dimensi kekuasaan legislasi yang didisain konstitusi hasil Perubahan dimiliki bersama antara presiden dan DPR dan dalam prakteknya tidak menimbulkan masalah. Pembahasan bersama sebuah rancangan undang-undang telah mengurangi kemungkinan munculnya jalan buntu. Pada dimensi yang kedua yaitu kekuasaan non-legislatif biasanya ketegangan politik

¹⁵ Istilah *lame-duck president* pertama kali digunakan di Amerika pada abad ke 18 menunjuk pada perilaku presiden yang dipandang sebagai kegagalan politik yang tidak dapat diterima. Dalam perkembangannya istilah ini digunakan Mainwaring untuk menunjukkan posisi presiden yang lemah secara politik ketika berhadapan dengan parlemen.

¹⁶ Sjamsuddin Haris. *Format baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi (2004-2008)*. Disertasi Ilmu Politik. Jakarta: Departemen Ilmu Politik, FISIP-Universitas Indonesia, 2008, hal. 122-152.

¹⁷ Seperti dikutip Sjamsuddin Haris dalam Matthew S. Shugart dan John M. Carey, 1995. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 148-149.

itu muncul.¹⁸ Kekuasaan non-legislatif presidensialisme disini adalah terkait kebijakan presiden di luar legislasi seperti antara lain, kebijakan menaikkan harga BBM atau kebijakan pengangkatan pejabat publik tertentu. Apabila DPR tidak sependapat dengan presiden dan DPR kemudian menggunakan hak-haknya dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan seperti hak angket atau hak interpelasi maka situasi konflik kemungkinan dapat muncul.

Selama 4 tahun masa pemerintahan Yudhoyono Jilid Pertama, terdapat 14 kali penggunaan usulan hak interpelasi di DPR dan 4 di antaranya yang kemudian menjadi hak interpelasi DPR yaitu interpelasi busung lapar dan polio, interpelasi atas penyelesaian kasus KLB/BLBI, interpelasi atas kebijakan kenaikan harga BBM dan interpelasi atas kebijakan pemerintah mendukung resolusi Dewan keamanan PBB tentang kasus nuklir Iran. Ketegangan politik muncul dipicu oleh ketidakhadiran presiden di DPR untuk memberi keterangan kepada DPR dan hanya diwakilkan kepada menteri terkait.¹⁹ Ketidakhadiran presiden dinilai sebagai tidak menghormati institusi DPR sehingga menjadi energi untuk memperluas kritikan terhadap isu-isu lain diluar konteks masalah yang menjadi bagian hak interpelasi tersebut.

Usulan penggunaan hak angket dari DPR juga menjadi ajang ketegangan politik lainnya antara presiden dan DPR. Usulan hak angket mengenai kebijakan impor beras tahun 2005 ditandatangani 114 anggota DPR kecuali fraksi Partai Demokrat dan fraksi Partai Golkar. Demikian pula dengan usulan hak angket atas kebijakan pengelolaan blok Cepu oleh 60 orang anggota DPR fraksi PDIP, PAN, PKB, dan PPP, tetapi kandas di tengah jalan karena yang bertahan hanya PDIP. Belakangan PAN, PKB dan PPP merapat kepada barisan partai mendukung pemerintah.

Tabel Konfigurasi Peta Kekuatan Politik Partai Oposisi dan Koalisi Pasca Pemilu 1999.

Tahun	Pemilu Legislatif	Pemilu Presiden	Partai Koalisi	Partai Oposisi
2004	Lima Besar Perolehan kursi Pileg 1. Partai Golkar:	SBY-JK (diusung Partai Demokrat dan beberapa partai koalisi seperti PBB, PKS, PKPI)	Demokrat, Golkar, PPP, PAN PKB, PKS, PBB dan PKPI.	PDIP, PDS, PBR, PNI Marhaenisme, PKPB

¹⁸ Ibid.,

¹⁹ Op.cit., Disertasi Sjamsuddin Haris.

	<p>23,27% (Memenuhi Ambang Batas)</p> <p>2. PDIP: 19,82%</p> <p>3. PKB: 9,45%</p> <p>4. PPP: 10,55%</p> <p>5. Partai Demokrat: 10,00%</p>			
2009	<p>Lima Besar Perolehan Kursi Pileg</p> <p>1. Partai Demokrat: 26,79% (Memenuhi Ambang Batas)</p> <p>2. Partai Golkar: 19,11%</p> <p>3. PDIP: 16,96%</p> <p>4. PKS: 10,18%</p> <p>5. PAN: 7,68%</p>	<p>SBY-Budiono (diusung Partai Demokrat dan beberapa partai koalisi seperti PKS, PPP, PKB, PAN,PBB,PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Republikan, PPD, Partai Patriot, PNBK, PMB, Partai Pelopor, PKDI, PIS, PNI)</p>	<p>Partai Demokrat, PKS, PPP, PKB, PAN</p>	<p>PDI P, Partai Gerindra, Partai Hanura</p>
2014	<p>Lima Besar Perolehan Kursi Pileg</p> <p>1. PDIP: 19,5%</p> <p>2. Partai Golkar: 16,2 %</p> <p>3. Partai Gerindra: 11, 81%</p> <p>4. Partai Demokrat 10,9%</p> <p>5. PKB: 8,4%</p>	<p>Jokowi-JK (diusung PDIP dan beberapa partai koalisi seperti PKB, Nasdem, Partai Hanura)</p>	<p>Koalisi Indonesia Hebat (KIH): PDIP, Partai Hanura, PKB, Partai Nasional Demokrat (PPP, Golkar dan PAN menyatakan mendukung pemerintah kemudian)</p>	<p>Koalisi Merah Putih (KMP): Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKS, PAN, Golkar, PPP # Belakangan Golkar,PPP dan PAN menyatakan mendukung Pemerintah *Demokrat sebagai Partai Netral / Penyeimbang</p>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Situasi ketegangan politik semacam ini, antara lain disebabkan presiden berasal dari partai minoritas yaitu Partai Demokrat yang hanya memperoleh 7,45% kursi di DPR. Itu sebabnya Yudhoyono mendorong Jusuf Kalla maju sebagai Ketua Umum Partai Golkar supaya presiden memperoleh tambahan dukungan dari Partai Golkar di DPR, meskipun baru mampu mengumpulkan 113 kursi atau 20,5% dari keseluruhan 550 kursi DPR. Keadaan ini juga telah mendorong Yudhoyono membangun koalisi besar (*oversized coalition*). Dalam prakteknya koalisi besar itu tidak solid karena kepentingan partai sangat beragam.²⁰

Pasca Pemilu 2009 SBY kembali membentuk Koalisi Indonesia Bersatu, namun tidak pula efektif. Koalisi ini juga *oversized*, sangat cair dan tidak kohesif. Partai-partai yang tergabung dalam koalisi partai pemerintah tidak disiplin dan dapat menarik dukungannya setiap saat. PKS misalnya tidak mendukung kebijakan kenaikan harga BBM tahun 2011. PKS juga menjadi salah satu pengusung pembentukan Pansus Hak Angket Dana Century di DPR. Perpecahan dalam partai koalisi pemerintah telah menyebabkan kekalahan dipihak pemerintah dengan diputuskannya Opsi C. Opsi ini menyatakan bahwa pemerintah telah membuat kebijakan yang salah dalam *Bail-Out Bank Century*.²¹

Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terbentuk pada pemilu 2014 juga sangat longgar dan tidak kohesif dan tidak efektif. Beberapa partai pendukung KMP seperti PAN, Partai Golkar dan PPP pasca pilpres kemudian keluar dari KMP dan memindahkan dukungannya pada pemerintahan Jokowi-JK.

Selain ketegangan politik dalam relasi eksekutif dan legislatif, tuntutan partai-partai politik yang meminta bagian kursi kabinet juga menjadi fenomena yang perlu dicermati. Munculnya tuntutan semacam ini akibat dari adanya ketentuan 20% *electoral threshold* sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden.²² Partai politik pendukung pencapresan Yudhoyono (2004,2009) dan Jokowi (2014) menuntut bagian kursi dalam pembentukan kabinet. Mereka merasa telah berkontribusi untuk keterpilihan presiden sehingga amat wajar bila disertakan dalam pembentukan kabinet. Menariknya adalah,

²⁰ Op. cit., Valina

²¹ Tuswoyo, Admojo. Peran Partai Oposisi di Parlemen Pasca Pemilu Presiden 2014. *Jurnal Politik*. Vol. 1. No. 2. Februari 2016 diterbitkan oleh Departemen Ilmu Politik FISIP UI.

²² Ketentuan ET 20% sebagai syarat pencalonan presiden sebenarnya bertentangan dengan konstitusi karena konstitusi tidak mengatur syarat seperti ini. Pasal 6A(2) mengatakan: Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

pasca dipublikasikannya hasil hitung cepat (*quick count*) pilpres tahun 2009 kepada media massa Yudhoyono mengatakan segera akan berkonsultasi dengan partai-partai politik pendukung untuk pembentukan kabinet.

Meskipun konstitusi sudah mendisain presidensialisme tetapi partai politik dan para elitnya masih berpikir dalam paradigma parlementer. Ada semacam kekhawatiran besar bahwa apabila tuntutan dari partai politik pendukung tidak direspon secara proporsional akan menimbulkan instabilitas dalam relasi presiden dan partai politik (DPR) melihat kepada besarnya fungsi yang diberikan oleh konstitusi hasil Perubahan UUD 1945 kepada DPR. Hal ini menimbulkan pertanyaan, mengapa presiden mesti berkurang rasa percaya dirinya, padahal presiden memiliki legitimasi sangat tinggi karena dipilih langsung oleh rakyat. Di samping itu konstitusi menjamin bahwa DPR dan Presiden tidak dapat saling menjatuhkan. Presiden hanya dapat dijatuhkan oleh alasan tertentu (pidana) dan mesti melalui proses pengadilan di Mahkamah Konstitusi dan kemudian memerlukan persetujuan dari MPR²³. Ketentuan untuk memakzulkan presiden dalam sistem presidensial umumnya didisain sedemikian sulitnya sehingga hampir tidak mungkin menjatuhkan presiden oleh karena alasan yang bersifat politis.

Tekanan politik dari partai pendukung kepada presiden dalam pembentukan kabinet menjadikan presiden dalam posisi seperti 'tersandera' oleh partai dan menjadi seperti terikat kakinya. Padahal salah satu ciri presidensialisme adalah independensi presiden terhadap legislatif dan memiliki otoritas penuh mengangkat dan memberhentikan para menteri. Oleh karena partai yang memberi dukungan dalam pencalonan presiden meminta jatah kursi di kabinet, akibatnya bahkan sebagian menteri ditunjuk bukan karena keahliannya tetapi mewakili partai politik pendukung. Keadaan politik semacam ini menjadikan presiden kesulitan membentuk sebuah 'zaken kabinet'.

Tekanan partai-partai politik pendukung kepada presiden Jokowi juga terjadi di luar DPR seperti nampak kasat mata dalam proses politik presiden Jokowi memilih calon wakil presiden pemilu 2019. Perubahan mendadak bakal calon wapres dari nama Mahfud MD kepada KH. Ma'rif Amin pada saat-saat terakhir sebelum pengumuman memperlihatkan besarnya pengaruh partai-partai politik pendukung yang tergabung dalam partai koalisi pemerintah dalam menentukan calon Wapres pemilu 2019. Jokowi tidak memiliki

²³ Lihat Pasal 7B, Ayat 1,2,3,4,5,6,7 UUD 1945 hasil Perubahan

otoritas tunggal dalam memilih dan menentukan calon wapres yang mendampinginya tetapi lebih ditentukan oleh partai-partai politik.

PENUTUP DAN REKOMENDASI

Sistem kepartaian multipartai telah menyumbang pada kompleksitas relasi presiden dan DPR. Disain sistem pemerintahan presidensil yang dihasilkan oleh Perubahan UUD 1945 dalam empiriknya menjadi kurang efektif oleh karena tidak didukung oleh sistem kepartaian yang sederhana dari segi jumlah. Situasi yang mendekati konflik dan ketegangan politik kerap muncul dalam relasi presiden dan DPR khususnya ketika presiden berhadapan dengan DPR dalam lingkup penggunaan kekuasaan non-legislatif. Paradigma berpikir partai dan elite tidak dalam paradigma presidensialisme turut menyumbang pada kompleksitas ini.

Meski sudah diupayakan rekayasa sistem pemilihan umum dengan mengadopsi ukuran dapil dan alokasi kursi yang lebih kecil dan sedikit namun sistem kepartaian sederhana (*the simple multiparty system*) masih sulit terwujud. Setiap menjelang pemilu selalu bermunculan partai baru yang diinisiasi ‘kaum pemilik modal’ (oligarki), dan dengan kekuatan ekonomi mereka menjadi tidak terlampaui sulit memenuhi ketentuan persyaratan administratif untuk terdaftar sebagai partai politik di Departemen Hukum dan HAM. Dengan sumber daya ekonomi yang dimiliki, kelompok oligarki ekonomi memasuki wilayah kekuasaan politik melalui partai sebagai media paling strategis untuk meraih kekuasaan politik.

Sistem pemilu yang berpusat pada calon atau ‘*candidacy centered*’, bukan kepada partai atau ‘*party centered*’, telah menyumbang pada semangat untuk mendirikan partai baru sebagai ajang untuk berburu kursi dan kekuasaan politik di parlemen. Padahal apabila melihat kepada ketentuan dalam konstitusi, sebenarnya didisain pada ‘*party centered*’. Pasal 22E (3) mengatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik. Oleh karena itu ke depan perlu direkayasa kembali sistem pemilu agar sesuai dengan kehendak konstitusi UUD 1945 hasil Perubahan.

Sistem pemilu karenanya selain digunakan untuk menyederhanakan jumlah partai juga untuk memperbaiki kualitas sistem demokrasi, antara lain untuk memutus mata rantai dampak negatif yang ditimbulkan dari bersatunya oligarki ekonomi dan oligarki

politik. Selain itu beberapa langkah menyederhanakan jumlah partai melalui rekayasa sistem pemilu, sebagai berikut: (1) memperketat ketentuan persyaratan partai politik peserta pemilu. (2) memperkecil besaran daerah pemilihan dari 3-12 menjadi 3-8, sehingga dengan semakin kecil ukuran dapil maka akan semakin sedikit alokasi kursi yang diperebutkan di setiap dapil dan akan semakin sulit partai memenangkan kursi. (3) meningkatkan ambang batas keterwakilan partai di parlemen yaitu *presidential threshold* menjadi 5%. Hanya partai yang mampu memperoleh suara 5% secara nasional yang disertakan dalam proses penghitungan kursi.

Pada pihak lain pemilu serentak 2019 diharapkan mampu menghasilkan koherensi antara partainya presiden terpilih dengan partai pemenang pemilu.²⁴ Mengacu pengalaman negara-negara Amerika Latin seperti Mexico, Brazil dan Argentina, pemilu serentak dengan sistem pemilu yang mengadopsi ukuran besaran dapil (*district magnitude*) dan alokasi kursi yang lebih sedikit mampu mengurangi jumlah partai di parlemen.²⁵ Pemilu serentak juga diharapkan mampu menghasilkan barisan koalisi partai yang lebih disiplin, lebih solid secara ideologis. Apakah harapan ini akan terwujud?

Daftar Pustaka

Buku

- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati (ed). *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov, 2015
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press.
- Dahl, A Robert. 1992. *Demokrasi dan Para Pengritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor

²⁴ Cheibub adalah akademisi yang menyarankan perlunya pemilu legislatif dan presiden dilaksanakan bersamaan waktunya supaya dapat dihasilkan presiden dengan dukungan kursi mayoritas di parlemen. Lihat dalam Jose Antonio Cheibub, 2007. *Presidentialism, parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.

²⁵ Pratama, Heroik Mutaqin. Tantangan Disain Pemilu Serentak di Indonesia. *Jurnal CSIS*, Vo. 46. No. 4, 2017, diterbitkan oleh CSIS.

- Feith, Herbeth. 2007. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Feith, Herbeth. 1999. *Pemilu 1955 di Indonesia*. Jakarta: Gramedia
- Feith, Herbeth and Lance Castles (ed). *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Ithaca: Cornel University Press.
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Huntington.P. Samuel. 1991. *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Linz, Juan et.al. 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arendt. 1995. *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott dan Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mietzner, Marcus (2013). *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: National University of Singapore.
- Prihatmoko, Joko. J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilu, dari Sistem sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Reynolds, Andrew (ed). 2002. *The Architecture of Democracy, Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

- Subekti, Valina Singka. 2009. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subekti, Valina Singka. 2014. *Partai Syarikat Islam Indonesia: Kontestasi Politik hingga Konflik Kekuasaan Elite*. Jakarta: Yayasan Buku Obor.
- Subekti, Valina Singka. 2015. *Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Yayasan Obor
- Surbakti, Ramlan. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*. Jakarta: Kemitraan.
- Duverger, Maurice. 1984. *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Terjemahan. Jakarta: Bina Aksara.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I. Cambridge: Cambridge University Press.

Jurnal

- Admojo, Tuswoyo. "Peran Partai Oposisi di Parlemen Pasca Pemilu Presiden 2014". *Jurnal Politik*, Vol. 1 No. 2 Februari 2016
- Mainwaring, Scott. 'Presidentialism, Multipartism and Democracy'. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993 .
- Cheibub, Jose Antonio; Przewski, Adam; Saiegh, Sebastian. 'Government Coalition and Legislative Success Under Presidentialism and parliamentarism'. *British Journal of Political Science*, Vo. 34, 2004
- Elkit dan Svenson, P. "What Makes Election Free and Fair?", *Journal of Democracy*, 8.
- Pratama, Heroik Mutaqin. "Tantangan Disain Pemilu Serentak di Indonesia". *Jurnal CSIS*, Vol. 46.No. 4. 2017
- Subekti, Valina Singka."Koherensi Sistem Pemilihan Umum,Sistem Kepartaian, dan Presidensialisme Indonesia. *Jurnal Ketatanegaraa*. Vo.005/November 2017, diterbitkan Lembaga Pengkajian MPR RI.

KABINET PRESIDENSIL TERUJI DALAM SEJARAH PERJUANGAN BANGSA INDONESIA

A.T. Soegito

Abstrak

Sistem Kabinet secara yuridis konstitusional ditentukan oleh Konstitusinya (Undang-Undang Dasar). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) juga telah menetapkan sistem Kabinet. Sistem Kabinet yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah Sistem Kabinet Presidensial. Oleh karena itu, Sistem Kabinet Presidensial sering disebut sebagai Kabinet “amanat pembentuk Negara Republik Indonesia”, karena termuat di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang disusun oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945; dan masih banyak lagi identitasnya. Secara yuridis konstitusional, sistem kabinet Presidensial memiliki landasan hukum yang kuat. Namun secara faktual, dalam implementasinya masih ditemui kerawanan, karena kendala politis, maupun keinginan atau kepentingan subyektif lainnya. Implementasi sistem kabinet Presidensial sangat terikat dengan UUD mana yang dipakai. Pergantian UUD akan memberi corak kabinet. Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia tercatat beberapa kali pergantian UUD, ialah UUD NRI Tahun 1945 (1945-1949), Konstitusi RIS (1949), UUDS (1950-1959), dan UUD NRI Tahun 1945 (1959-sekarang, yaitu Masa Orde Lama, Masa Orde Baru, dan Era Reformasi. Hal ini berarti sistem kabinetnya juga mengikuti, walaupun sistem Kabinet Presidensial tetap eksis dalam berbagai perubahan.

Kata kunci: UUD NRI Tahun 1945, Sistem Kabinet Presidensial.

Abstract

A constitutional juridical Cabinet System Determined by the Constitution (UUD). The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) and has established a Cabinet system. The Cabinet System adopted by the NRI 1845 Constitution is the Presidential Cabinet System. Therefore, the Presidential Cabinet System is often referred to as the Cabinet "mandate of the State of the Republic of Indonesia", because it is contained in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which was compiled by The Investigating Committee for Preparatory Works for Independence

(BPUPKI), efforts were ratified by The Preparatory Committee for Indonesian Independence (PPKI) on August 18, 1945; and many more identities. Juridically constitutional, the Presidential cabinet system has a strong legal basis. However, in factual terms, the implementation of vulnerability is still encountered, due to political constraints, or other subjective interests or desires. The implementation of the Presidential cabinet system is very much tied to which constitution is used. Substitution of the Constitution will give a style of cabinet. The constitutional history of the Republic of Indonesia was recorded several times the turn of the Constitution, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (1945-1949), the RIS Constitution (1949), the UUDS (1950-1959), and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (1959-present), the Old Order Period, the New Order Period and Reformation Era. This means that the kabinet system also follows, even though the Presidential Cabinet system still exists in various changes.

Keywords: *UUD NRI Tahun 1945, Presidential Cabinet System.*

PENDAHULUAN

Konstitusi Undang-Undang Dasar (UUD) dalam kajian ketatanegaraan tidak dapat dipisahkan dengan sistem pemerintahan yang dianutnya. Perubahan UUD akan berdampak pada perubahan sistem pemerintahannya. UUD NRI Tahun 1945 menganut atau menetapkan sistem Kabinet Presidensial, berbeda dengan UUDS 1950 yang menganut sistem Kabinet Parlementer. Namun demikian, dalam implementasinya tidak selalu, termasuk dalam sistem politiknya, juga terjadi tarik-tarik antara langgam demokrasi dan langgam otoriterisme¹, sehingga menjadi suatu kajian yang tidak pernah kering.

Tulisan ini hanya mengkaji sistem Kabinet Presidensial dalam gelombang perubahan konstitusi, khususnya silih bergantinya sistem kabinet dalam sejarah Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, dan lebih khusus lagi bagaimana eksistensi sistem kabinet Presidensial dalam perjalanan sejarah Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia². Dengan harapan sistem kabinet Presidensial tidak ada keraguan lagi untuk mengimplementasikannya, karena dalam sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia menunjukkan lebih efektif, efisien, dan menjamin kestabilan politik nasional.

¹ Mahfud MD, 2003.

² AT. Soegito, 2011.

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

Pemerintahan sebagai terminologi hukum mengandung dua pengertian, ialah pengertian secara luas dan secara sempit. Secara luas, pemerintahan dapat diartikan sebagai pengurusan negara oleh segala alat-alat perlengkapan negara. Pemerintahan arti sempit, berasal dari kata “pemerintah” yang secara politis disebut penguasa atau juga sering disebut *government*, ialah alat-alat perlengkapan negara beserta departemen dan jawatan-jawatannya. Jadi tugas pemerintahan itu dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintahan adalah tugas, sedang pemerintah adalah alat-alatnya. Alat-alat perlengkapan negara, menurut Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di Negara Indonesia berbeda satu sama lain.

Alat-alat perlengkapan negara pada UUD NRI Tahun 1945 adalah:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Presiden
- 3) Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 5) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- 6) Mahkamah Agung (MA)

Alat-alat perlengkapan federal RIS menurut konstitusi RIS:

- 1) Presiden
- 2) Menteri-menteri
- 3) Senat
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat
- 5) Mahkamah Agung Indonesia
- 6) Dewan Pengawas Keuangan

Alat-alat perlengkapan negara pada UUD Sementara Tahun 1950:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden
- 2) Menteri-menteri
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat
- 4) Mahkamah Agung
- 5) Dewan Pengawas Keuangan

Kelembagaan Negara menurut UUD NRI Tahun 1945 (sesudah amandemen):

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 2) Presiden dan Wakil Presiden
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 4) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU)
- 6) Bank Sentral
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- 8) Mahkamah Agung (MA)
- 9) Komisi Yudisial (KY)
- 10) Mahkamah Konstitusi (MK)

Alat-alat perlengkapan negara, dilihat jenisnya berbeda dalam ketiga UUD tersebut, tetapi bagaimanapun jenisnya berbeda tugasnya tetap ialah melaksanakan pengurusan negara atau melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Di samping jenis alat perlengkapan negara yang berbeda dari ketiga UUD di atas, juga cara pengurusan negaranya berbeda, atau dengan kata lain, sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945, berbeda dengan sistem pemerintahan negara menurut konstitusi RIS, begitu pula berbeda dengan sistem pemerintahan menurut UUDS (1950)³.

Menurut Sri Soemantri, mengenai sistem pemerintahan dikenal adanya sistem pemerintahan Presidensil, sistem pemerintahan yang mengandung segi-segi parlementer, Presidensil dan sistem diktator.

Sistem pemerintahan parlementer adalah suatu pemerintahan, Pemerintah/Kabinet/Presiden harus bertanggung jawab kepada Parlemen/Badan Legislatif. Sistem Pemerintahan Parlementer disebut juga dengan istilah *The Parliamentary Executive System*. Sistem Pemerintahan Presidensil adalah suatu sistem pemerintahan, Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen/Badan Legislatif. Sistem Pemerintahan Presidensil juga disebut dengan istilah *The non-Parliamentary System* atau *Fixed Executive System*.

³ Jimly Asshiddiqie, 2006.

Sistem parlementer atau juga disebut sistem ministeriil badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri). Sifat serta intensitas “ketergantungan” ini dapat berbeda dari satu negara dengan negara yang lain. Biasanya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif. Keseimbangan ini telah mudah tercapai kalau satu partai cukup besar mayoritasnya untuk membentuk satu kabinet. Kalau satu partai tidak dapat mencapai mayoritas bulat dalam Dewan Perwakilan Rakyat, maka kabinet harus mendapat dukungan berdasarkan suatu koalisi atau kerjasama antara beberapa partai yang merupakan mayoritas dalam badan legislatif. Maka dalam pembentukan kabinet selalu memperhatikan dan memperhitungkan suara-suara yang hidup di dalam Parlemen, oleh karena itu disebut Kabinet Parlementer. Dilihat dari komposisinya (susunan keanggotaannya) Kabinet Parlementer dibedakan dalam tiga jenis:

1. Kabinet Koalisi, yaitu kabinet yang anggota-anggotanya terdiri atas beberapa partai yang bersama-sama mempunyai wakil yang duduk dalam DPR yang jumlahnya lebih dari separuh jumlah anggota DPR seluruhnya.
2. Kabinet Nasional, yaitu suatu kabinet yang anggota-anggotanya terdiri dari orang-orang yang mewakili berbagai macam partai dan aliran dalam negara dan yang mempunyai wakil di DPR. Menurut Miriam Budiardjo, Kabinet Nasional ini digolongkan ke dalam Kabinet ekstra parlementer, sebab kabinet ini dibentuk dalam keadaan darurat dan anggota-anggotanya diambil dari bermacam-macam golongan masyarakat untuk menekankan peraturan nasional⁴.
3. Kabinet Partai, yaitu suatu kabinet yang anggota-anggotanya terdiri dari anggota-anggota suatu partai. Yang mempunyai Wakil dalam DPR lebih dari separuh jumlah seluruh anggota DPR.

⁴ Miriam Budiardjo, 1972.

Bila terjadi krisis kabinet, yaitu karena kabinet telah dijatuhkan oleh badan legislatif, kadang-kadang mengalami suatu kesulitan untuk membentuk suatu kabinet parlementer, karena sulitnya menemukan pandangan yang berbeda dari partai-partai politik. Maka dibentuklah suatu kabinet ekstra parlementer, suatu kabinet di mana formatur kabinet tidak merasa terikat kepada konstelasi kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif. Formatur kabinet terbuka kemungkinan untuk menunjuk menteri yang ahli sekalipun tidak mempunyai dukungan partai, dan bila ada menteri yang merupakan anggota partai, maka secara formal dia tidak mewakili partainya. Kabinet ekstra parlementer mempunyai program yang terbatas, dan menangguk soal-soal politik yang besar, yaitu:

1. Zaken Kabinet atau Kabinet Kerja (Kabinet Karya) yaitu suatu kabinet yang anggota-anggotanya terdiri dari orang-orang ahli dalam bidang masing-masing tanpa mengingat anggota partai mana mereka itu. Kabinet ini biasanya memiliki program yang terbatas.
2. Kabinet Nasional

Di samping itu perlu disebut suatu bentuk sistem parlementer khusus, yang memberi peluang kepada badan eksekutif untuk memainkan peranan yang dominan dan karena itu disebut pemerintahan kabinet (*cabinet government*), di mana hubungan antara badan eksekutif dan legislatif boleh dinamakan sebagai suatu *partnership*.

Sistem Presidensil atau *Fixed Executive System* atau *Non-parliamantery Executive System*, adalah suatu kabinet di mana pertanggung jawaban atas kebijaksanaan pemerintahan dipegang oleh Presiden. Presiden merangkap memegang jabatan Perdana Menteri (Presiden/Perdana Menteri). Para Menteri tidak bertanggung jawab langsung kepada DPR, melainkan kepada Presiden. Menteri-menteri dalam menjalankan tugasnya harus bertanggung jawab kepada presiden, karena itu kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden. Kabinet ini tidak tergantung kepada Parlemen, maka kabinet ini mempunyai masa jabatan tertentu, lain halnya Kabinet Parlementer

tidak memiliki masa kerja tertentu karena hidup matinya sangat tergantung kepada Parlemen.

Oleh karena itu sistem pemerintahan Presidensial mempunyai ciri-ciri:

1. Kekuasaan eksekutif oleh seorang pejabat, sedangkan pejabat yang lain disebut sebagai pembantu Presiden.
2. Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri)
3. Masa jabatan Presiden ditentukan dengan tegas (maka disebut *Fixed Executive System*)

Jenis-jenis sistem pemerintahan dalam Hukum Tata Negara, penamaannya dititikberatkan bagaimana hubungan lembaga eksekutif dan legislatif. Hal ini dapat dimengerti, karena kekuasaan yudikatif bersifat merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Maka di dalam mekanisme pemerintah, kedua lembaga tersebut yang memegang peranan sehingga menimbulkan bermacam-macam variasi hubungan atau keseimbangan, yang menentukan pula sistem manajemennya, berarti pula memberi corak sistem pemerintahannya.

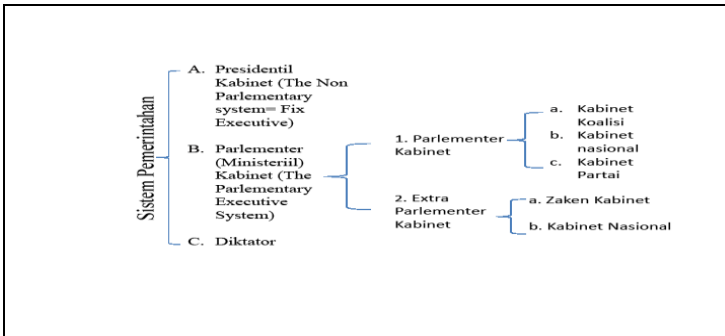
Sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Konstitusi RIS dan UUDS (1950) seharusnya dilihat ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UUD mengenai hubungan kerja maupun keseimbangan antara alat-alat perlengkapan negaranya⁵.

PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem Pemerintahan dari suatu Negara, tercantum dalam Konstitusinya ataupun dalam konvensi-konvensi ketatanegaraannya. Bagi negara yang tidak memiliki Konstitusi tertulis. Konstitusi atau Konvensi Ketatanegaraan mengatur mekanisme pemerintahan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Konstitusi mengatur bagaimana sistem kabinetnya sebagai organ pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya.

⁵ Mahfud MD, 2003

Hukum Tata Negara mengenal beberapa sistem pemerintahan, secara skematis dapat disebutkan sebagai berikut:



Ukuran atau kriteria dapat digolongkannya suatu sistem pemerintahan ke dalam Kabinet Presidensil ataukah ke dalam Kabinet Parlemeter, tidak semata-mata hanya ditentukan oleh bertanggung jawab atau tidaknya Kabinet kepada Parlemen, tetapi ditentukan juga oleh apakah kekuasaan Kepala Negara dan kekuasaan Kepala Pemerintahan di tangan Presiden sekaligus ataukah kekuasaan Kepala Pemerintahan terpisah dan dipegang oleh Perdana Menteri. Bila Presiden sekaligus memegang kekuasaan Kepala Negara dan kekuasaan Kepala Pemerintahan disebut Kabinet Presidensil atau *Fixed Executive System*. Sebaliknya, bila Presiden tidak memegang kekuasaan Kepala Pemerintahan, atau dengan kata lain, kekuasaan Kepala Pemerintahan dipegang Perdana Menteri, disebut Kabinet Parlemeter atau *The Parliamentary Executive System*. Walaupun kadang-kadang hanya dilihat dari sistem pertanggung jawaban kabinetnya saja. Artinya bila Kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen disebut Kabinet Parlemeter dan sebaliknya, kabinet tidak bertanggung jawab kepada Parlemen ialah hanya kepada Presiden, disebut Kabinet Presidensil.

Adapun yang dimaksud Kabinet Extra Parlemeter, bila Kabinet Parlemeter dibentuk oleh Formatur Kabinet dengan tanpa memperhatikan suara-suara dalam Parlemen, tetapi sifat-sifat Kabinet Parlemeter tetap dimilikinya secara lengkap.

Begitu pula apa yang dimaksud Kabinet Koalisi, Kabinet Nasional dan Kabinet Partai adalah Kabinet Parlemeter, hanya bisa

dilihat dari komposisinya. Sedangkan Zaken Kabinet, bila kabinet disusun atas dasar keahlian atau kecakapan menteri-menteri, sedang kesemuanya itu tetap bersifat parlementer.

Sistem Kabinet menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah bersifat Presidensial dan dengan lahirnya Maklumat Pemerintah 14 November 1945, maka muncullah konvensi ketatanegaraan dalam masa berlakunya UUD 1945 (I) ialah lahirnya Kabinet Parlementer, walaupun saat-saat tertentu masih tetap dilaksanakan sistem Kabinet Presidensial, yaitu pada masa Kabinet Hatta I dan II.

Sistem Kabinet Parlementer mulai berlaku pada masa Konstitusi RIS dengan corak khususnya, “quasi parlementer Zaken Kabinet” dan kemudian berjalan secara optimal pada masa berlakunya UUD Sementara (1950), walaupun kemudian mengalami kegagalan, dan sejak berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, berarti berlaku pula sistem Kabinet Presidensial sampai sekarang.

Oleh karena itu, Kabinet Presidensial adalah hasil dari proses sejarah ketatanegaraan Indonesia. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia telah mencatat 39 kali pergantian kabinet sejak Negara Republik Indonesia di proklamasikan sebagai Negara merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, sampai dengan Tahun 2019. Ini berarti bahwa, telah terjadi 39 kali pergantian kabinet selama negara ini berusia 73 tahun (17 Agustus 1945 – 17 Agustus 2019). Melihat dari angka ini, menunjukkan dengan jelas bahwa rata-rata setiap kabinet hanya berusia pendek, kecuali Kabinet Pembangunan I, II, III, IV, V, Kabinet Indonesia Bersatu I, dan Kabinet Kerja.

Kabinet yang paling pendek usianya adalah Kabinet Peralihan atau juga disebut Kabinet Susanto, yang bekerja dari tanggal 20 Desember 1949 sampai dengan 21 Januari 1950, jadi hanya berusia 1 bulan 1 hari. Kabinet yang termasuk pendek usianya setelah Kabinet Susanto adalah Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan (21 Februari 1966 – 27 Maret 1966), hanya bekerja dalam 1 bulan 6 hari. Usia yang cukup panjang ialah Kabinet Pembangunan I, II, III, IV, V, Kabinet Indonesia Bersatu I, dan Kabinet Kerja merupakan salah satu indikasi kestabilan pemerintahan, termasuk kestabilan politik, ekonomi, sosial,

dan kebudayaan, tetapi usia pendek Kabinet Peralihan dapat dimaklumi, karena keadaan pada waktu itu adalah keadaan peralihan/transisi. Namun demikian usia pendek bagi Kabinet Dwikora yang disempurnakan menunjukkan ketidakstabilan pemerintahan pada waktu itu, mengingat pada saat itu (Maret 1966), bertepatan terjadinya gelombang demonstrasi dari angkatan 66 yang memperjuangkan Tritura, sedang kabinet itu sebagai kabinet warisan Orde Lama, yang telah ditumbangkan oleh Angkatan 66 dengan dimasukkannya suatu fase baru bagi Bangsa Indonesia ialah Orde Baru. Demikian pula, Kabinet Reformasi Pembangunan, Kabinet Persatuan Nasional, dan Kabinet Gotong Royong, usianya pendek karena masa transisi Orde Baru ke Era Reformasi. Untuk jelasnya di bawah ini ditunjukkan pergantian Kabinet⁶:

KABINET-KABINET REPUBLIK INDONESIA
(Tanggal 19 Agustus 1945 – sekarang)

No	Masa Kerja Kabinet		Nama Kabinet
	Dari	Sampai	
1.	19 Agustus 1945	14 November 1945	Presidensial
2.	14 November 1945	12 Maret 1946	Sjahrir I
3.	12 Maret 1946	2 Oktober 1946	Sjahrir II
4.	2 Oktober 1946	27 Juni 1947	Sjahrir III
5.	3 Juli 1947	11 November 1947	Amir Sjarifudin I
6.	11 November 1947	29 Januari 1948	Amir Sjarifudin II
7.	29 Januari 1948	4 Agustus 1949	Hatta I
8.	4 Agustus 1949	20 Desember 1949	Hatta II
9.	19 Desember 1948	13 Juli 1949	Darurat
10.	20 Desember 1949	6 September 1950	RIS
10. a	20 Desember 1949	21 Januari 1950	Susanto (Peralihan)
b	21 Januari 1940	6 September 1950	Halim
11.	6 September 1950	27 April 1951	Natsir
12.	27 April 1951	3 April 1952	Sukiman-Suwirjo
13.	3 April 1952	30 Juli 1953	Wilopo
14.	30 Juli 1953	12 Agustus 1955	Ali I
15.	12 Agustus 1955	24 Maret 1956	Burhanuddin Harahap
16.	24 Maret 19656	9 April 1957	Ali II
17.	9 April 1957	10 Juli 1959	Karya
18.	10 Juli 1959	18 Februari 1960	Kerja I
19.	18 Februari 1960	6 Maret 1962	Kerja II
20.	6 Maret 1962	13 November 1963	Kerja III
21.	13 November 1963	27 Agustus 1954	Kerja IV
22.	27 Agustus 1964	21 Februari 1966	Dwikora
23.	21 Februari 1966	27 Maret 1966	Dwikora yang disempurnakan
24.	28 Maret 1966	21 Juli 1966	Dwikora yang disempurnakan lagi
25.	27 Juli 1966	17 Oktober 1967	Ampere
26.	11 Oktober 1966	6 Juni 1968	Ampere yang disempurnakan

⁶ Soegito, AT., 2011

27.	6 Juni 1968	28 Maret 1973	Pembangunan I
28.	28 Maret 1973	29 Maret 1978	Pembangunan II
29.	29 Maret 1978	19 Maret 1983	Pembangunan III
30.	19 Maret 1983	21 Maret 1988	Pembangunan IV
31.	21 Maret 1988	17 Maret 1993	Pembangunan V
32.	17 Maret 1993	16 Maret 1998	Pembangunan VI
33.	16 Maret 1998	21 Mei 1998	Pembangunan VII
34.	23 Mei 1998	23 Oktober 1999	Reformasi Pembangunan
35.	23 Oktober 1999	9 Agustus 2001	Persatuan Nasional
36.	9 Agustus 2001	19 Oktober 2004	Gotong Royong
37.	19 Oktober 2004	21 Oktober 2009	Indonesia Bersatu I
38.	21 Oktober 2009	20 Oktober 2014	Indonesia Bersatu II
39.	27 Oktober 2014	Sekarang	Kerja

Berdasarkan daftar tersebut di atas, ternyata telah 9 kali pergantian Kabinet pada masa berlakunya UUD 1945 (I) (1945 – 1949), satu kali kabinet masa RIS (1949 – 1950), tujuh kali Kabinet dalam masa berlakunya UUD Sementara (1950 – 1959), dan 22 kali pergantian kabinet pada masa UUD 1945 (II) (1959 – sekarang).

No.	Pada Masa		Sistem Kabinet			Jml
	UUD	Masa/Th	Presidensial	Parlementer	Extra	
1	UUD 1945 (I)	1945-1949	3	5	1	9
2. a.	UUD RIS	1949-1950	-	1	-	1
b.	UUD 1945	RI Yogya	-	2	-	2
3	UUDS 1950	1950-1050	-	6	1	7
4	UUD 1945 (II)	1959-Sek	7	-	-	7
5		Orde lama				
		Orde baru	9	-	-	9
		Era reformasi	6	-	-	6
Jumlah						39

Keterangan:

- 1) Kabinet Darurat
- 2) Kabinet Susanto dan Halim
- 3) Kabinet Karya (Djuanda)

SISTEM KABINET PRESIDENSIL TERUJI DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

Perkembangan kabinet-kabinet Republik Indonesia, baik pada masa berlakunya UUD 1945 (I) UUD RIS, UUDS 1950 ataupun UUD 1945 (II) selama 67 tahun (17 Agustus 1945 – Tahun 2019) telah tercatat 30 kali pergantian kabinet (belum termasuk kabinet di Negara RI sebagai Negara Bagian RIS tercatat 2 kali pergantian kabinet). Jadi, rata-rata Kabinet Republik Indonesia berusia pendek. Bilamana diteliti

sistem kabinetnya, maka pada awalnya dikehendaki sistem Presidensial, kemudian berlaku konvensi ketatanegaraan dan berlaku sistem parlementer. Sistem parlementer ini benar-benar mendapat tempat berpijak dengan adanya dua UUD, ialah UUD RIS dan UUDS 1950. Setelah kembali ke UUD 1945 sistem kabinet Presidensial dianggap paling sesuai oleh Bangsa dan Negara Indonesia. Secara konstitusional, UUD 1945 menjamin berlakunya sistem kabinet Presidensial, walaupun pada masa berlakunya UUD 1945 (I) (1945-1949) berlangsung 5 kali pergantian kabinet parlementer, sekali kabinet darurat atau kabinet perang dan hanya tiga kali kabinet Presidensial. Tetapi perlu diketahui bahwa apa yang disebut Kabinet Darurat (19 Desember 1948 – 13 Juli 1949) adalah Kabinet Perang yang disusun dalam keadaan luar biasa, setelah Presiden dan para pemimpin yang lain ditahan dan dibuang oleh sekutu. Jadi kabinet ini bersifat sementara dan yuridis Kabinet Hatta I (29 Januari 1946 – 21 Agustus 1949) belum dibubarkan, oleh karena itu setelah Yogyakarta direbut kembali, Mr. Sjarifuddin Prawiranegara, menyerahkan mandat kepada Moh. Hatta. Dengan kata lain, pada masa berlakunya UUD 1945 (I) inipun secara prinsip dikehendaki berlakunya sistem kabinet Presidensial. Sebab, pada masa ini (1945-1949) dimulai dengan sistem Kabinet Presidensial yang secara konstitusional berpijak pada Pasal 17 UUD 1945, dan kemudian diakhiri juga dengan sistem kabinet Presidensial. Dengan demikian dapat dimaklumi, bahwa berlakunya sistem kabinet parlementer (lima kali) dalam masa berlakunya UUD 1945 (I) itu adalah konvensi ketatanegaraan, seperti kesimpulan yang telah diberikan oleh Ismail Sunny (1969) setelah menganalisis dengan segala metode dan dengan memperhatikan pendapat-pendapat sarjana yang lain, sebagai berikut:

Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, ternyata-lah bahwa anggapan AG. Pringgodigdo bahwa perubahan pertanggung jawaban Menteri-menteri kepada Komite Nasional Pusat dan bukan lagi kepada Presiden dilakukan dengan mengubah Undang-Undang Dasar adalah tidak benar. Tidak pula benar perubahan ini dengan aturan yang tegas, sebagai dinyatakan oleh Prof. Pinggodigdo (1969). Perubahan itu sesungguhnya dengan konvensi ketatanegaraan, yang

memperlengkapi hukum konstitusi. Dan hal ini mungkin, karena tidak ada sesuatu ketentuan yang mengharuskan pertanggungjawaban eksekutif kepada Parlemen dan teks Undang-Undang Dasar 1945 tidak melarang praktek sedemikian itu. Demikian bila kita hubungkan dengan paham Jellinek yang membedakan *Verfassung Swandlung* perubahan Undang-Undang Dasar dengan cara yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar, tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, *coup d'état*, *convention* dan sebagainya maka perubahan ke arah sistem parlementer itu terjadi, bukan karena diatur dalam Undang-Undang Dasar, melainkan karena konvensi ketatanegaraan.

Pendapat ini dapat dipahami bilamana diteliti kembali, bahwa dengan diberlakukannya sistem kabinet Presidensial dalam Kabinet Hatta I (29 Januari – 4 Agustus 1949) tidak perlu kemudian harus dilakukan pencabutan terhadap berlakunya Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945. Secara psikologis dapat lebih mudah dipahami, sebab sebagai negara yang baru lahir relatif masih banyak mendapatkan kesulitan dan kekurangan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Kekurangan dalam pengalaman jelas tidak dapat dielakkan, maka dapat dimaklumi, misalnya dengan penggunaan istilah “Maklumat Wakil Presiden” sebagai istilah hukum, padahal secara yuridis seharusnya “Maklumat Pemerintah” atau “Maklumat Presiden”, walaupun terpaksa naskah tersebut ditandatangani oleh Wakil Presiden. Faktor emosi dalam usia itu masih sangat dominan dan kadang-kadang tidak rasional. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 (asli) menyatakan:

“Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintah itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara

pemerintah baik Undang-Undang Dasar itu tidak akan merintangi jalannya Negara.”

Penjelasan tersebut di atas sangat penting dan bermanfaat (walaupun setelah empat kali amandemen UUD NRI Tahun 1945, penjelasan tersebut diintegrasikan ke pasal-pasal UUD NRI Amandemen, terutama yang memuat hal-hal bersifat normatif). Jiwa UUD NRI Tahun 1945 juga yang menjiwai sistem ketatanegaraan Indonesia. Ini berarti bahwa di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal adanya azas mufakat dan bermusyawarah, azas saling bergotong royong, saling membantu bekerja sama, tidak saling menjatuhkan, tidak saling mempertahankan kepentingan dirinya, golongannya maupun kelompoknya. Sistem ini ikut berkewajiban untuk bertanggung jawab atas terselenggaranya pemerintahan. Kepentingan bersama didahulukan dan diutamakan daripada kepentingan pribadi, golongan, ataupun kelompoknya. Jadi sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah bersifat individualistis, oleh karena itu tidak ada tempat berpijak bagi dekorasi liberal di Indonesia, namun demikian, tetap juga ada hasrat untuk mempraktekkan sistem parlementer.

Lain cara dan lebih ringkas untuk membedakan antara demokrasi barat dan demokrasi Indonesia asli itu ialah bahwa yang pertama itu bersifat liberal individualisme dan yang kedua itu bersifat komunal.

Adapun berlangsungnya sistem kabinet parlementer dalam UUD RIS dan UUD Sementara 1950 formal adalah Konstitusi RIS yang diadakan beberapa perubahan, di mana esensi UUD Negara Republik Indonesia antara lain: Pasal 27, 29, dan 33 tetap dipertahankan dan perubahan ini hanyalah perubahan dalam negeri semata-mata, yang diperbolehkan oleh pasal 190 Konstitusi RIS dan yang melalui jalan yang ditentukan oleh pasal tersebut, sehingga perubahan struktur negara, dari bentuk federal menjadi bentuk kesatuan itu tidak melanggar konstitusi, bahkan adalah suatu kejadian konstitusional. Sedang konstitusi RIS dilahirkan atas dasar kompromi antara pihak Pemerintah Kolonial Belanda, Pemerintah Negara-negara Boneka buatan Belanda (*Bijeenkonst voor Federaal Overleg* = BFO)

dan pemerintahan Republik Indonesia, sehingga sangat masuk akal kalau pihak lain kecuali Republik Indonesia menghendaki bentuk parlementer dengan bentuk negara federal. Oleh karena itu, bentuk kabinet ini tetap dipertahankan ketika bentuk negara disepakatinya untuk dirubah menjadi Negara kesatuan di bawah UUD Sementara 1950. Sejak saat itu sistem parlementer mendapat tempat, berpijak secara yuridis, walaupun kemudian mengakibatkan ketidakstabilan dalam pemerintahan. Kehidupan politik pemerintahan pada saat itu (1950-1959) demikian goyah, tidak stabil, sering terjadi pergantian kabinet, jatuh banggunya kabinet tergantung kepada parlemen, sedang mekanisme demokrasi dipraktekkan pada saat itu belum menemukan bentuk konkritnya, padahal ia dipakai sebagai alat berpijak bagi parlemen, sehingga hubungan kabinet dengan parlemen semakin tidak menentu. Maka tidak mustahil kabinet-kabinet pada masa itu meletakkan jabatannya atau mengundurkan diri sebelum terjadinya mosi tidak percaya dari parlemen, dan kadang-kadang hanya suara-suara di luar parlemen saja sudah sanggup melumpuhkan kabinet dan kemudian ia segera mengundurkan diri. Hal ini menunjukkan bahwa keadaan pada saat ini baik pemerintah, masyarakat, atau tiap-tiap individu belum menghayati yang sesungguhnya dari demokrasi yang dipraktekkan pada saat itu. Maka tidak mengherankan bila Hazairin (1970) sekali lagi memberi kupasan sebagai berikut,

“Maka semenjak 17 Agustus 1950 itu telah menjadi pula *“eentragisch historisch document”* dalam Archief BRI/III, yang juga menganut Pancasila tetapi Pancasila palsu, karena dalam sistem UUD 1950 itu sila kerakyatan menjadi Demokrasi Parlementer Barat, yang bukan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, tetapi dipimpin oleh partai-partai politik yang dalam pertarungannya merusak seluruh hidup kesatuan bangsa.”

Partai-partai yang berkembang dan bermunculan dalam era demokrasi liberal (1950-1959) tidak dapat dibendung. Jumlah partai-partai politik menjadi demikian banyak. Sedang setiap partai memiliki subyektifitas masing-masing, sehingga kepentingan-kepentingan obyektif nasional sering dilupakan dan dikorbankan demi kepentingan subyektif dari golongannya. Maka timbullah kesepakatan, agar segera dilakukan pemilihan umum agar supaya dapat menekan keadaan ini

seminimal mungkin sekaligus dapat dilaksanakan penyederhanaan partai-partai politik. Oleh karena Kabinet Ali II (30 Juli 1953 – 12 Agustus 1955) bekerja keras menyusun Undang-Undang Pemilihan Umum akan berhasil disetujui oleh DPR, kemudian lahir Undang-Undang No. 7 Tahun 1953, dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kabinet Burhanudin Harahap. Pemilihan Umum 1955 dilakukan oleh Kabinet Burhanudin Harahap. Pemilihan Umum 1955 diikuti oleh 28 partai politik yang berhasil memperoleh kursi dalam DPR, di mana PNI dan Masyumi mendapat kursi yang sama dan yang terbesar ialah 57 kursi kemudian disusul oleh Nahdatul Ulama sejumlah 45 kursi. Sedang dalam keanggotaannya di Konstituante hasil pemilihan umum, PNI dengan 118 kursi, Masyumi 113 kursi, dan NU 91 kursi. Jumlah keanggotaan DPR hasil Pemilu itu adalah 237 kursi, dan Konstituante berjumlah 543 kursi.

Berdasarkan hasil Pemilihan Umum 1955 jumlah partai politik di Indonesia masih relatif banyak dan yang lebih penting lagi, bagaimana keadaan pemerintahan sesudah Pemilihan Umum tersebut? Sudahkah harapan seluruh rakyat dipenuhinya? Keadaan pemerintahan tidak ubahnya seperti sebelum Pemilihan Umum. Kestabilan pemerintahan belum terjamin, oleh karenanya keadaan kabinet masih labil. Ketidakstabilan dalam pemerintahan memuncak dan bahkan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa sekitar tahun 1959 di mana Konstituante tidak berhasil menyusun dan mengesahkan UUD baru. Pertentangan antara partai berakibat buruk, keadaan sosial ekonomi semakin memburuk dan kebutuhan obyektif nasional yang lain tidak terurus, maka lahir Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berarti diberhentikannya sistem kabinet parlementer maupun demokrasi liberal. Hal ini menunjukkan secara konkrit kegagalan sistem kabinet parlementer dan tidak cocoknya sistem ini dengan kehendak dan kemauan Bangsa Indonesia, atau dengan kata lain tidak sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berarti dimulainya suatu sistem Pemerintahan yang sejak semula dicita-citakan oleh Bangsa Indonesia, ialah sistem kabinet Presidensial.

Kegagalan sistem kabinet parlementer menurut Ismail Sunny (1969) disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Ketidakstabilan pemerintahan dan kelemahan eksekutif.
2. Demokrasi liberal yang dianut selama ini tidak memberi pimpinan kearah tujuan yang satu, yaitu masyarakat yang adil dan makmur.
3. Demokrasi parlementer di Indonesia tidak benar-benar demokratis. Demokrasi Barat belum pernah dicoba di Indonesia.
4. 28 partai yang saling bercekcok dan mempermainkan dengan tak bertanggung jawab terhadap kepentingan Nasional bukanlah demokrasi dalam bentuk apapun, daerah-daerah peralihan yang luas dengan berjuta-juta pemilih adalah suatu perolehan terhadap demokrasi, pemilih-pemilih tak mengenal anggota parlemennya.
5. Ketidakstabilan kabinet dan kelemahan eksekutif, hanyalah suatu akibat dari ketidakpuasan rakyat pada lembaga-lembaga yang salah disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan suatu pemerintah yang representatif.

Selanjutnya Ismail Sunny (1969) mengungkapkan bahwa segala kegagalan itu disebabkan oleh sebab primer yaitu dianutnya demokrasi yang tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia, juga karena sebab-sebab sekunder. Struktur politik Indonesia, sistem kepartaiannya yang lemah, pendapatnya yang lemah, dan terpecah belah juga menyebabkan ketidakstabilan pemerintah. Lembaga parlementer telah dicobakan sebelum rakyat cukup siap untuk itu dan sebelum kondisi-kondisi ekonomis dari keamanan cukup stabil. Pengalaman dalam praktek-praktek pemilihan umum dan parlementer juga luar biasa terbatasnya. Kekurangan komunikasi antara cendikawan yang berpendidikan, serta hidup di kota-kota dengan masyarakatnya, menciptakan ngarai yang dalam di antara kedua golongan ini.

Sistem kabinet parlementer mengalami kegagalan di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor tersebut di atas dengan berlakunya kembali UUD 1945 berarti dipakainya sistem kabinet Presidensil. Ini berarti bahwa Sistem Kabinet Presidensil yang dilaksanakan di Indonesia itu di samping bersifat konstitusional, juga merupakan sistem yang dihasilkan oleh proses sejarah ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebagai dasar konstitusional Sistem Kabinet Presidensil di Indonesia, sedang Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan batu ujian terhadap kesesuaian sistem ini. Pengalaman pahit dalam sistem kabinet parlementer selalu dan pasti diingati oleh

Bangsa Indonesia. Oleh karena itu, dengan pengalaman historis dan suka duka historis dalam sistem kabinet parlementer itu memperteguh suatu kebulatan tekad Bangsa Indonesia untuk selalu memegang sistem kabinet Presidensil sebaik-baiknya.

Sistem Presidensil hidup subur atas dasar UUD NRI Tahun 1945 dan berjalan secara baik atas dasar pengalaman Sejarah Ketatanegaraan Indonesia sendiri, serta sekaligus merupakan hasil suatu proses Sejarah Ketatanegaraan Indonesia.

PENUTUP

Sejarah Ketatanegaraan Indonesia telah mencatat 39 kali pergantian kabinet sejak Negara Republik Indonesia diproklamasikan sebagai Negara merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, sampai dengan tahun 2019. Ini berarti bahwa telah terjadi 39 kali pergantian Kabinet selama Negara ini berusia 67 tahun (17 Agustus 1945 – 17 Agustus 2010). Melihat dari angka ini menunjukkan dengan jelas bahwa rata-rata setiap kabinet hanya berusia pendek, yang paling lama masa jabatannya adalah Kabinet Pembangunan I yang bekerja dari tanggal 6 Juni 1968 hingga 28 Maret 1973, ialah berusia 5 tahun 10 bulan, demikian pula Kabinet Pembangunan II s/d VI, serta kabinet Indonesia Bersatu I dan II. Kabinet yang paling pendek usianya adalah Kabinet Peralihan atau juga sering disebut Kabinet Susanto yang bekerja dari tanggal 20 Desember 1949 sampai dengan 21 Januari 1950, jadi hanya berusia 1 bulan 1 hari. Kabinet yang termasuk paling pendek usianya sesudah Kabinet Susanto adalah Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan (21 Februari 1966 sampai dengan 27 Maret 1966), jadi hanya bekerja 1 bulan 6 hari. Usia yang cukup panjang bagi Kabinet Pembangunan I s/d VI dan Kabinet Indonesia Bersatu I dan II merupakan salah satu kestabilan pemerintah, termasuk kestabilan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Tetapi usia pendek bagi Kabinet Peralihan dapat dimaklumi, karena keadaan pada waktu itu adalah keadaan peralihan (transisi). Namun demikian usia pendek bagi Kabinet Dwikora yang disempurnakan menunjukkan ketidakstabilan pemerintahan pada waktu itu, mengingat pada bulan Maret 1966 adalah bertepatan terjadinya gelombang demonstrasi

angkatan 66 yang memperjuangkan Tritura, sedang Kabinet itu sebagai kabinet warisan masa Orde Lama, yang telah ditumbangkan oleh Angkatan 66 dengan dimasukinya suatu fase baru bagi Bangsa Indonesia ialah Orde Baru. Demikian juga usia pendek Kabinet Reformasi Pembangunan, Kabinet Persatuan Nasional, Kabinet Gotong Royong, menunjukkan adanya ketidakstabilan politik pada saat itu.

Bilamana dikaji ulang, pergantian kabinet dari tahun 1945 sampai dengan sekarang, sembilan kali terjadi pergantian kabinet pada masa berlakunya UUD 1945 I (1945-1949); satu kali kabinet masa RIS (1949-1950); tujuh kali kabinet pada masa berlakunya UUD Sementara 1950 (1950-1959); dan dua puluh satu kali kabinet pada masa UUD 1945 II (1959-sekarang).

Pergantian sistem kabinet dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia (1945-sekarang) tercatat: tiga kali sistem Kabinet Presidensial, lima kali sistem Kabinet Parlementer, dan sekali sistem Extra Parlementer pada masa UUD 1945 I (1945-1949); satu kali sistem Kabinet Parlementer dan sekali sistem Extra Parlementer pada masa UUD Sementara (1950-1959); dua puluh satu kali sistem Kabinet Presidensial pada masa UUD 1945 II (1959-sekarang).

Daftar Pustaka

- Asshddiqie, Jimly, 2006. *Konsitutsi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sejsend MK-RI, Jakarta.
- Boediardjo, Miriam, 1972. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Dian Rakyat, Jakarta.
- Hatta, 1969. *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*, Tintas Masa, Jakarta.
- Hazairin, 1970. *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta.
- Mahfud M.D., Moh., 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- , 1999. *Amandemen UUD 1945 untuk Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta, UII Press.

- Mansur, Mohammad Tolchah, 1970. *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Radja Indra, Yogyakarta.
- Pringgodigdo, tt. *Perubahan Kabinet Presidensil Menjadi Kabinet Parlementer*, Yayasan Fonds Universitas Negeri Gajah Mada, Yogyakarta.
- , 1969. *Perubahan Kabinet Presidensil Menjadi Kabinet Parlementer*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, ---
-----, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Pembangunan, Jakarta.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1970. *Azas-azas Hukum Tatanegara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- , 1971. *Azas-azas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*, Kresco, Bandung-Jakarta.
- Soegito, AT., *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, UNNES Press, Semarang, 2011.
- Soemantri, Sri, 1969. *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Almni, Bandung.
- Sunny, Ismail, 1962. *Pembagian Kekuasaan Negara*, Deppen, Jakarta.
- , 1965. *Pembagian Kekuasaan Eksekutif*, Calindra, Jakarta.
- Yamin, Moh., 1951. *Proklamasi dan Konstitusi*, Jambatan, Jakarta.

TENTANG PENULIS

Zain Badjeber, lahir di Poso (Sulawesi Tengah) 12 Februari 1936. Lulus dari Sekolah Menengah Kehakiman Atas Negeri Makassar (1957), FH - PM Unsrat Manado (1967). Bekerja sebagai Peng. Hkm Mahkamah Agung RI (1957 - 1958), Hakim PN (1958 - 1980), Anggota DPRD Prov. Sulut (1964 - 1967), Anggota DPR - GR/MPRS (1967 - 1971), Anggota MPR - RI (1973 - 1982), Anggota DPR/MPR (1992 -2004), Stap Ahli Ketua DPA - RI (1980 - 1984), Tenaga Ahli Khusus Jaksa Agung RI (2004 - 2007). Kini menjadi Anggota Lemkaji MPR – RI, menulis buku terbitan Pustaka Sinar Harapan, bekerjasama LBH.. Pen. PT. Hirokure Zafari Jkt - KUHAP & Uraian (1981), PT. M3 Jkt - Zain Badjeber Menggagas KPK Menghapus KPKPN (2017).

Hajriyanto Y. Thohari, lahir di Karanganyar pada 26 Juni 1960. Menyelesaikan pendidikan S1 Sastra & Kebudayaan di UGM Tahun 1984, Pasca Sarjana Antropologi di UI Tahun 1993, dan Program Doktor Antropologi di UI. Pernah menjabat sebagai Wakil Ketua MPR RI periode 2009-2014 dari Partai Golkar.

Gregorius Seto Harianto, lahir di Yogyakarta 24 Maret 1949. Anggota DPR/ MPR RI fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) periode 1999-2004 dan Anggota PAH 1 BP MPR periode 1999 – 2003.

Hamdan Zoelva, lahir di Bima, 21 Juni 1962. Meraih gelar Sarjana Hukum di Universitas Hasanuddin, Magister Hukum di Universitas Padjadjaran Bandung, Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran Bandung, dan meraih Profesor Kehormatan dari The China University of Political Science and Law, Beijing, China. Menjadi Ketua Umum Partai Bintang Bulan pada periode 2005-2010 dan Ketua Mahkamah Konstitusi Indonesia periode 2013-2015.

Baharuddin Aritonang, lahir di Padangsidimpuan, Sumatera Utara, 7 Nopember 1952. Lulus Sarjana Farmasi (1980) dan Apoteker (1981) di Fakultas Farmasi UGM, Yogyakarta. Menyelesaikan Magister Hukum (2003) dan Doktor Ilmu Hukum (2014) di Universitas Trisakti, Jakarta. Anggota BP MPR (1998-1999). Anggota DPR (1999-2004). Anggota PAH I BP MPR (1999-2004). Anggota BPK (2004-2009). Kini Anggota Lembaga Pengkajian MPR (2015-2019). Menulis beberapa buah buku diantaranya “Orang Batak Naik Haji”,

KPG, Jakarta, 2003 dan “Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan”, KPG, Jakarta, 2017.

Fitra Arsil dilahirkan di Jakarta, 28 Desember 1974. Pendidikan tinggi hingga tingkat doktor diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sekarang bekerja sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, menjabat sebagai Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara.

Valina Singka Subekti, lahir di Singkawang, 6 Maret 1961 adalah akademisi di Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia (UI). Lulusan S1 FISIP Universitas Indonesia tahun 1985, S2 Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 1996, dan S3 Universitas Indonesia tahun 2006. Pernah menjabat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 1999-2004 dari Fraksi Utusan Golongan, anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) periode 2004-2007, Panitia Seleksi Calon Komisioner KPU periode 2012-2017 dan sekaligus anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) periode 2012-2017.

AT. Soegito, lahir di Grobogan 23 September 1943. Menyelesaikan S1 Pendidikan Sejarah di IKIP Semarang, S1 (kedua) Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Pendidikan S2 Manajemen Sumber Daya Manusia di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, S3 Manajemen Pendidikan di Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Bandung dan meraih gelar Profesor Manajemen Pendidikan Fakultas Ilmu Sosial (FIS) di Unnes. Menjadi Anggota MPR RI periode 1997-2002 dan Rektor Universitas Negeri Semarang tahun 2002-2006. Saat ini menjabat sebagai Ketua Dewan Pendidikan Jawa Tengah sejak tahun 2010.

Pedoman Penulisan Jurnal Ketatanegaraan

Lembaga Pengkajian
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dalam perspektif Ketatanegaraan.
2. Diterbitkan setiap 2 bulan sekali, yaitu pada bulan Februari, April, Juni, Agustus, Oktober, dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme*.
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, resensi buku, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan dalam *file* berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*), yang meliputi:
 - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
 - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.

10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
11. Abstrak (*abstract*) ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci (*keyword*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:
 - Tepi atas : 3 cm
 - Tepi bawah : 3 cm
 - Tepi kiri : 4 cm
 - Tepi kanan : 3 cm

Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf times new roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

- Judul naskah : ukuran huruf 12 point
- Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
- Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
- Isi naskah : ukuran huruf 12 point
- *Footnote* : ukuran huruf 10 point
- Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point

8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Jakob Tobing

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:

1) Buku

- Yudi Latif (2012:10) *Negara Paripurna*, Jakarta: Gramedia.

- 2) Buku karya terjemahan
 - Paul, Scholten (2011:7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumni.
 - 3) Buku yang berisi kumpulan artikel
 - Syahrul Sajidin (Ed) (2014:89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
 - 4) Skripsi, tesis atau disertasi
 - Bahrul Ulum Annafi (2010:2) *Dinamika Fiqh Siyash Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
 - 5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
 - Ria Casmi Arsa, “Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan”, Dri Utari (Ed) (2014:5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konferensi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
 - 6) Makalah
 - Ni'matul Huda (12 Juli 2009:5) *Constitutional Question dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
 - 7) Artikel internet
 - Ali Safaat, *Penafsiran konstitusi* (online), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses 3 Februari 2013.
 - Simon Butt, “*Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia*”, http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract_id=1650432, diakses 28 Juli 2010.
10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama

penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Asshidiqie, Jimly (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Gramedia Group.
 - Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
 - Prasetyo, D. Ngesti (2013), *Rekonstruksi Peraturan Perundang-Undangan dalam Bidang Pelayanan Perizinan Rumah Ibadah*, Malang: PPOTODA dan Tifa foundation.
 - Yuliandri (2009), “*Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan*”, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
 - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
 - Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
 - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah substansi dan makna tulisan. Redaktur tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.
 12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: lembaga.pengkajian@gmail.com dan ta.lemkaji@gmail.com.

NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENGAJIAN MPR RI

No	NAMA	JABATAN
1.	A.B. Kusuma	Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
2.	Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
3.	Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS.	Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014
4.	Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum	Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014
5.	Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si.	Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004
6.	Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M.	Anggota DPD RI 2009 - 2014
7.	Amidhan, KH.	Anggota MPR RI, BP PAH 1 (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)
8.	Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014
9.	Andi Mattalatta	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009
10.	Andi Timo Pangerang	Wakil Ketua Komisi XI DPR RI 2009-2015 Fraksi Partai Demokrat

11.	Andreas Ambesa	Dewan Pertimbangan (Wantim) DPP Partai NasDem
12.	Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004
13.	AT. Sugito, Prof., Dr.	Anggota MPR RI 1998 - 1999
14.	Baharuddin Aritonang	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009
15.	Bambang Soeroso, Dipl., -Ing.	Ketua Kelompok DPD di MPR RI 2009 - 2014
16.	Bayu Dwi Anggono	Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember/ Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN/HAN Indonesia
17.	Benny Pasaribu, Dr. Ir., MEC.	Anggota DPR/MPR RI periode 1999-2004, Komisioner KPPU periode 2006-2011, Ketua KPPU periode 2009-2010, Wakil Ketua Umum DPP Partai Hanura
18.	Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009- 2014
19.	Didi Irawadi Syamsudin, LLm.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
20.	Didik J. Rachbini, Prof., Dr.	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004- 2009
21.	Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014
22.	Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H.	Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI
23.	Freddy Latumahina	Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004
24.	Fuad Bawazier, Dr.	Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004- 2009; Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004

25.	Gregorius Seto Harianto	Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 – 2004, Anggota PAH III BP MPR 1999 – 2004, dan Anggota PAH I BP MPR 2000 - 2004
26.	Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA.	Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014.
27.	Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015
28.	Harun Kamil	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi
29.	Herman Kadir, S.H., M.Hum	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014
30.	Iman Toto Kartoraharjo, dr.	Pengurus Balitbang Pusat PDI Perjuangan, Pendiri/ Dir. Eksekutif CINAPS (Center for Information & National Policy Studies), Dewan Pakar PA GMNI, Dewan Penasehat ISRI.
31.	I Wayan Sudirta, SH.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014
32.	Ishak Latuconsina	Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004
33.	Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004
34.	Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum.	Pakar Hukum Tata Negara
35.	Maruarar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H.	Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008

36.	Masdar Farid Mas'udi, KH.	Ketua PBNU
37.	Memed Sosiawan, Ir., H., ME.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
38.	Mohammad Jafar Hafsah, Dr., Ir. IPM.	Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012; Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
39.	M. Alfian Alfian, Dr.	Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tandjung Institute
40.	M. Hasanudin Wahid	Wakil Sekjen DPP PKB
41.	M. Sholeh Amin, SH.	Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum
42.	Muspani, S.H	Anggota DPD RI 2004 - 2009
43.	Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H	Anggota DPD RI 2009 - 2014
44.	Otong Abdurrahman, Drs., H.	Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014
45.	Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H.	Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
46.	Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra
47.	Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU.	Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014

48.	Satya Arinanto, Prof., DR., SH., MH.	Guru Besar dan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada FH UI, Wakil Ketua Komisi Kejaksaan RI Tahun 2015, dan Staf Khusus Wakil Presiden RI Bidang Hukum Tahun 2009-2014 dan 2014-Sekarang.
49.	Sulastomo	Anggota MPR RI 1988 – 1998
50.	Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc.	Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012
51.	Theo L. Sambuaga	Anggota MPR RI 1982 - 2004, Menteri Tenaga Kerja 1998, Menteri Perumahan dan Permukiman 1998 - 1999, Wakil Ketua FPG MPR RI 1999 - 2004, Anggota BP MPR 1999 - 2004, Ketua PAH I (GBHN) BP MPR 1999, Anggota PAH I (Perubahan Konstitusi) BP MPR 1999 - 2004
52.	Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M.	Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2019, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS
53.	Valina Singka Subekti	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017
54.	Wahidin Ismail, Drs., H.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014
55.	Yasmin Muntaz	Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN (2015 - 2020)
56.	Yusus Kuswandana, S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
57.	Zain Badjeber	Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004

