TESIS

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

Dosen Pembimbing:

Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si.

Hj. Ni'matul Huda, SH, M.HUM.

Disusun oleh

NAMA	**: LUTHFI AJI ASMORO**
NIM	**: 03 M 00 36**
BKU	**: HTN/HAN**
Program Studi	**: Ilmu Hukum**

PROGRAM MAGISTER (S-2) FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2009

LEMBAR PENGESAHAN

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

Disusun oleh

NAMA : LUTHFI AJI ASMORO
NIM : 03 M 00 36
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

TELAH DISETUJUI OLEH:

Pembimbing I

Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M,Si. Tanggal ……

Pembimbing II

Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum Tanggal ……

Mengetahui,
Ketua Program

DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H Tanggal ……..

LEMBARAN PENGESAHAN PENGUJI

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL
DI INDONESIA

TESIS

Oleh:
LUTHFI AJI ASMORO

Nomor Mahasiswa : 03 M 00 36
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di hadapan Dewan penguji
Pada tanggal 07 Januari 2009 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji:

Ketua,

Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M,Si. Tanggal ……

Anggota

Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum. Tanggal ……

Anggota,

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum. Tanggal ……

Mengetahui,
Direktur Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal ……

ABSTRAKSI

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

Pasca jatuhnya Orde Baru, terjadi dua perubahan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, diantaranya adalah kebebasan berpolitik masyarakat dan adanya perubahan UUD 1945. Perubahan kebebasan politik memunculkan lahirnya partai-partai politik peserta pemilu dan perubahan UUD 1945 menguatkan sistem pemerintahan presidensiil.

Tesis ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana sistem kepartaian dan sistem pemerintahan di Indonesia dan implikasi dari kombinasi sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia serta untuk mencari model sistem pemerintahan yang sesuai dengan negara Indonesia. Studi ini dilakukan dengan mengkaji UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan kepartaian. Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan yuridis normatif, historis, komparatif dengan berbagai negara yang menerapkan kombinasi sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensiil.

Studi ini menunjukkan bahwa secara historis sistem multipartai di Indonesia telah berkembang sejak sebelum kemerdekaan. Hal ini didukung dengan demografi penduduk Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa, agama, dan adat istiadat yang berbeda-beda dan tersebar dari Sabang sampai Merauke.

Sistem pemerintahan di Indonesia telah berkali-kali mengalami perubahan, dari sistem parlementer hingga sistem kuasi-presidensiil dan terakhir, berdasarkan perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensiil murni.

Hasil studi ini menunjukkan, kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensiil memunculkan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien. Kombinasi ini juga rentan menimbulkan kondisi *deadlock* antara eksekutif dengan legislatif yang berakibat pada terjadinya krisis politik.

Dalam sistem multipartai tanpa mayoritas seperti di Indonesia, koalisi merupakan suatu keharusan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Dalam sistem presidensiil, presiden sebagai pembentuk kabinet akan membentuk koalisi dengan partai lain dengan memberikan kursi menteri atau jabatan lainnya kepada partai politik yang mendukungnya. Akan tetapi dukungan ini tidak menjamin presiden memperoleh dukungan dari partai politik anggota koalisi di DPR.

Sehubungan dengan hal tersebut maka, studi ini merekomendasikan untuk dilakukannya perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan sistem pemerintahan agar lebih sesuai dengan realitas politik yang ada yang memungkinkan terciptanya suatu sistem pemerintahan yang efektif, efisien dan kuat. Selain itu diperlukan suatu pembatasan jumlah partai politik, karena dengan jumlah partai politik yang mencapai puluhan ini akan menyulitkan terciptanya pemerintahan yang efektif, efisien, dan kuat.

Halaman Persembahan

Tesis ini aku persembahkan kepada :

KEDUA ORANGTUAKU

ISTRIKU

ANAKKU

KATA PENGANTAR

Bismillahi Rahmani Rahim.

Tiada kata yang paling pantas penulis ucapkan selain Alhamdulillahi Rabbal Alamin atas rahmat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat, hidayah serta kekuatannya sehingga penyusunan Tesis ini, sebagai syarat mendapatkan gelar Magister di Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia dapat diselesaikan dengan baik. Penysunan Tesis dengan judul ***" Implikasi Sistem Multipartai dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia"***, merupakan upaya turut serta memberikan kontribusi kepada sistem pemerintahan di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan sistem kepartaian sebagai salah satu pilar untuk mewujudkan sistem pemerintahan Indonesia yang efisien, efektif, dan kuat.

Ketika mulai mengkaji dan menuangkan pemikiran penulis kedalam penelitian ini, ternyata masalah yang dikandung didalamnya tidak sesederhana seperti yang penulis perkirakan. Sebab, pemecahannya mengandung aspek filosofis, normatif, politik, serta sosial. Oleh sebab itu, penulis sangat menyadari sepenuhnya bahwa penelitian ini banyak kekurangannya yang disebabkan oleh murni keterbatasan kemampuan penulis. Sehingga penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun kualitas dari tesis ini sangat penulis harapkan.

Dalam menulis Tesis ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Ayahanda (H. Eko Sugeng Rohedy) dan Ibunda (Nanie Sumarni) atas kesabaran dan doa yang tekun menyertai penulis, sehingga sehingga memberikan kekuatan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini,
2. Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si. selaku Dosen, Pembimbing, serta penguji penulis. Yang selalu menyediakan waktunya dalam menyelesaikan penelitian ini.
3. Ibu H. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, selaku Dosen, Pembimbing, serta penguji Penulis. Atas waktunya yang senantiasa dibuka dalam dalam membimbing penulis sehingga terselesaikan penelitian ini.
4. DR. Ridwan Khairandy, SH, M.H, selaku Direktur Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H, M.Mum, selaku Dosen dan Penguji Penulis.
6. Seluruh dosen Magister Hukum yang telah memberikan waktunya dalam penyelesaian penelitian ini.
7. Widyastuty S.Si, M.Si, yang selalu setia mendorong penulis untuk menyelesaikan studi ini.
8. Nasywa Lila Awahita, penyemangat yang senantiasa menjadi lilin penerang kehidupan.
9. Teman-teman se-angkatan penulis, Pak Suharyanto, Mbak Sila Rita, Pak Anjar, Mas Haris, Mbak Bani Arofah, Mbak Dian Umawati, Mas Farhan, Mas Fauzi, Mas Firman, Mbak Gita, Mbak Mala, Pak Nurkholis, Pak Sultoni, Mas Taupik, Mas Wawan S, Pak Wawan Anjaryono.

10. Para karyawan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Mba Elmi Widyastuti atas bantuannya penulis mengucapkan banyak terimah kasih, Mba Ika, Mas Sutik, Pak Ismanto, Pak Azhari, Pak Yuri, dll.
11. Keluarga penulis: Lala. Aya, Lora, Galih, Dian, Ahmal, Diva, Laksono, Asep, Niar, Kirana "Gaza", Syifa, Rayya.
12. Teman-teman Penulis, Yaya', Dabnani, Sultan, Mac, Andri (thanks printernya),. dan pihak lain yang penulis tidak dapat sebut satu persatu didalam penulisan tesis ini.

Semoga bantuan dan dorongannya kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini, mendapatkan Inmbalan yang setimpal dari Allah SWT. *Amin ya Rabbal Alamin*.

Yogyakarta, 14 – 02 - 2009.

Hormat Kami

(LUTHFI AJI ASMORO)

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Judul …… i
Lembar Pengesahan …… ii
Lembar Pengesahan Penguji ……iii
Abstraksi …….. iv
Halaman Persembahan ……. v
Kata Pengantar ……. vi
Daftar Isi ……... vii
Daftar Tabel …….. xv
BAB I PENDAHULUAN ……1
A. Latar Belakang Masalah ……. 1
B. Rumusan Masalah ……...15
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian …… 15
D. Kerangka Teori ……... 16
1. Teori dan Tujuan Negara ……. 16
2. Teori Kedaulatan Rakyat dan Teori Pemisahan Kekuasaan …… 21
a. Teori kedaulatan rakyat …….. 21
b. Teori Pemisahan kekuasaan ……... 30
3. Teori Sistem Pemerintahan …….. 33
a) Sistem Presidensiil ……. 35
b) Sistem Parlementer …… 37

c) Sistem Referendum …… 38
4. Teori Kepartaian …….. 39
E. Metode Penelitian …….. 43
1. Tipologi Penelitian dan Pendekatan …… 43
2. Jenis dan Metode Pengumpulan Data ……...44
3. Metode Analisis …… 44
F. Sistematika Penulisan ……. 45
BAB II MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT ……..…….. 46
A. Indonesia Negara Kedaulatan Rakyat …….. 46
1. Prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat ……. 46
a. Macam-macam Teori Kedaulatan ……. 47
b. Hubungan antara Kedaulatan Rakyat dengan Demokrasi …… 51
c. Pemikiran tentang Kedaulatan Rakyat di Indonesia ……. 57
2. Perumusan Asas Kedaulatan Rakyat di Indonesia ……... 60
a. UUD 1945 Sebelum Amandemen ……. 60
b. UUD RIS …… 63
c. UUD 1950 …….. 64
d. UUD 1945 Pasca Amandemen …….. 66
B. Sejarah Sistem Pemerintahan Indonesia ……. 68
1. Teori Sistem Pemerintahan …….. 68
a. Bentuk Negara …… 68
1) Negara Kesatuan …….. 68
2) Negara Federasi …… 69
3) Bentuk Negara Indonesia ……. 70
b. Bentuk Pemerintahan ……. 72
1. Monarki ……...……...72
2. Republik …….. 74
c. Sistem Pemerintahan ……... 75
1) Sistem Presidensiil ……..76

2) Sistem Parlementer ……..…….. 78
3) Sistem Campuran ……... 79
4) Sistem Referendum …….…….. 80
2. Dinamika Sistem Pemerintahan di Indonesia …….. 80
a. Pemerintahan Presidensiil di Awal Kemerdekaan (UUD 1945)……..80
b. Sistem Pemerintahan Parlementer …….. 94
1) Praktek Sistem Parlementer di Bawah UUD 1945 …….. 94
2) UUD RIS …….. 96
3) UUDS 1950 …….. 105
c. Kembali ke Sistem Presidensiil …….. 112
1) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 …….. 112
2) Sistem Presidensiil dalam Demokrasi Terpimpin ..…….. 118
3) Sistem Presidensiil dalam Era Orde Baru ……..... 124
C. Sistem Pemerintahan dalam Amandemen UUD 1945 …….. 135
1. Latar Belakang Sebelum Amandemen UUD 1945 …….. 135
2. Kekuasaan Negara Pasca Amandemen ……..….. 137
a. Eksekutif …….….. 137
(1) Presiden …….. 137
(2) Wakil Presiden ……..140
(3) Menteri-menteri …….…….. 141
b. Legislatif ……...…….. 141
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) …..…….. 141
(2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ……..…….. 143
(3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) …..……..144
c. Yudikatif ……..…….. 146
(1) Mahkamah Agung (MA) …….. 146
(2) Mahkamah Konstitusi (MK) ……..…….. 149
(3) Komisi Yudisial (KY) …….. 150
3. Implementasi Sistem Presidensiil Murni ……..150
4. Penguatan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat …….. 152

BAB III DINAMIKA SISTEM KEPARTAIAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA …….. 155
A. Partai Politik, Sistem Kepartaian, dan Sistem Pemilihan Umum …….. 155
1. Partai Politik ……..…….. 155
a. Pengertian, Sejarah Perkembangan dan Peranan Partai Politik ……..155
(1) Pengertian Partai Politik …….…….. 155
(2) Sejarah Perkembangan Partai Politik …….…….. 157
(3) Peranan Partai Politik …….. 159
b. Jenis-jenis Partai Politik …….. 162
2. Sistem Kepartaian ……...…….. 164
a. Sistem Satu Partai ……..…….. 165
b. Sistem Dua Partai ……..…….. 166
c. Sistem Multipartai …….…….. 166
3. Sistem Pemilihan Umum …….. 167
a) Sistem Proporsional ……...…….. 168
b) Sistem Distrik …….. 169
B. Dinamika Sistem Kepartaian di Indonesia ……..170
1. Periode Sebelum Kemerdekaan …….…….. 170
2. Periode Tahun 1945-1959 ……..…….. 173
a) Demokrasi Liberal dengan Multipartai …….. 173
b) Pemilu 1955 dan Kegagalan Konstituante ……..177
(1) Masa Persiapan ……...…….. 177
(2) UU No. 7 Tahun 1953 …….. 179
(3) Hasil Pemilihan Umum ..…….. 180
3. Periode Tahun 1959-1966……..…….. 184
a) Pembekuan Partai Politik …….…….. 184
b) Fenomena PKI …….…….. 186
4. Periode Tahun 1966-1998 …….….. 188
a) Penataan Partai Politik …….…….. 188
b) Pemilihan Umum di Era Orde Baru …….…….. 194

c) Hegemoni Golkar ……..…….. 199
5. Sistem Kepartaian Pasca Reformasi ……..….. 202
a) Menuju Sistem Multipartai …….…….. 202
b) Pengaturan mengenai Pemilihan Umum …….…….. 209
c) Hasil Pemilihan Umum dan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden …….. 215
C. Analisa Sistem Pemilu dan Kepartaian Pasca Perubahan UUD 1945 ……..... 219

BAB IV PERBANDINGAN SISTEM MULTI PARTAI DI BEBERAPA NEGARA ……. 222
A. Perancis …….. 222
1. Sistem Pemerintahan Perancis ……... 222
2. Sistem Politik Perancis …….…….. 226
B. Chile …….. 228
1. Sistem Pemerintahan Chile …….. 228
2. Sistem Politik Chile ……... 231
C. Brazil …….. 233
1. Sistem Pemerintahan …….…….. 233
2. Sistem Politik …….. 235
D. Amerika Serikat ……... 236
1. Sistem Pemerintahan ……..…….. 236
2. Sistem Politik Amerika Serikat …….…….. 240

BAB V IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA …….…….. 242
A. Pemilihan Umum Multipartai dalam Sistem Presidensiil …….. 242
1. Peran Partai Politik dalam Pemerintahan Presidensiil di Indonesia ……..... 242
a) Karakteristik Partai Politik dalam Sistem Presidensiil ……..… 242
b) Hubungan Partai Politik dan Fraksi di DPR …….. 244
2. Dualisme Legitimasi Rakyat ……... 246
3. Legitimasi Presiden/Wakil Presiden Terpilih dalam Sistem Multipartai 250
4. Prinsip *Winner Takes All* ……... 254

B. Pembentukan Kabinet Presidensiil dalam Sistem Multipartai ……..…..256
1. Pembentukan Kabinet Koalisi …….. 256
2. Pertanggungjawaban Kabinet …….. 260
C. Hubungan Lembaga Kepresidenan dan Lembaga Perwakilan ……... 261
1. Pembentukan UU ……..261
2. Penggunaan Hak Prerogatif Presiden ……264
3. Konflik antara Presiden dengan DPR ……... 268
D. Prospek Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian di Indonesia …….. 272
1. Sistem Pemerintahan dalam Pembahasan Perubahan UUD 1945 …… 272
2. Kompleksitas Penyederhanaan Sistem Kepartaian …….. 274
3. Sistem Pemerintahan yang Ideal Bagi Indonesia ……..281
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN ……... 286
A. KESIMPULAN …….. 286
a. Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian di Indonesia …….. 287
b. Implikasi Kombinasi Sistem Multipartai dalam Sistem Presidensiil di Indonesia …….. 289
c. Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian yang Ideal untuk Indonesia ..291
B. SARAN …….. 294
DAFTAR PUSTAKA …….…... 296

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1: Hubungan Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum. ……. 57

Tabel 2: Hasil Pemilihan Umum Parlemen 1955 …… 180

Tabel 3: Hasil Pemilihan Umum 1971 ..……. 196

Tabel 4: Hasil Pemilihan Umum 1977…….. 197

Tabel 5: Hasil Pemilihan Umum 1982 ……. 197

Tabel 6: Hasil Pemilihan Umum 1987 ……. 197

Tabel 7: Hasil Pemilihan Umum 1992 ..……... 197

Tabel 8: Hasil Pemilihan Umum 1997 ……..197

Tabel 9: Hasil Pemilihan Umum 1999 ……. 216

Tabel 10: Hasil Pemilihan Umum 2004 ..……. 218

Tabel 11: Persentase suara yang diperoleh partai berdasarkan ideologi di Chile 232

Tabel 12: Perbedaan isu politik “Utara dan Selatan” ……241

ABSTRAKSI

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

Pasca jatuhnya Orde Baru, terjadi dua perubahan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, diantaranya adalah kebebasan berpolitik masyarakat dan adanya perubahan UUD 1945. Perubahan kebebasan politik memunculkan lahirnya partai-partai politik peserta pemilu dan perubahan UUD 1945 menguatkan sistem pemerintahan presidensiil.

Tesis ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana sistem kepartaian dan sistem pemerintahan di Indonesia dan implikasi dari kombinasi sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia serta untuk mencari model sistem pemerintahan yang sesuai dengan negara Indonesia. Studi ini dilakukan dengan mengkaji UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan kepartaian. Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan yuridis normatif, historis, komparatif dengan berbagai negara yang menerapkan kombinasi sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensiil.

Studi ini menunjukkan bahwa secara historis sistem multipartai di Indonesia telah berkembang sejak sebelum kemerdekaan. Hal ini didukung dengan demografi penduduk Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa, agama, dan adat istiadat yang berbeda-beda dan tersebar dari Sabang sampai Merauke.

Sistem pemerintahan di Indonesia telah berkali-kali mengalami perubahan, dari sistem parlementer hingga sistem kuasi-presidensiil dan terakhir, berdasarkan perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensiil murni.

Hasil studi ini menunjukkan, kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensiil memunculkan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien. Kombinasi ini juga rentan menimbulkan kondisi *deadlock* antara eksekutif dengan legislatif yang berakibat pada terjadinya krisis politik.

Dalam sistem multipartai tanpa mayoritas seperti di Indonesia, koalisi merupakan suatu keharusan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Dalam sistem presidensiil, presiden sebagai pembentuk kabinet akan membentuk koalisi dengan partai lain dengan memberikan kursi menteri atau jabatan lainnya kepada partai politik yang mendukungnya. Akan tetapi dukungan ini tidak menjamin presiden memperoleh dukungan dari partai politik anggota koalisi di DPR.

Sehubungan dengan hal tersebut maka, studi ini merekomendasikan untuk dilakukannya perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan sistem pemerintahan agar lebih sesuai dengan realitas politik yang ada yang memungkinkan terciptanya suatu sistem pemerintahan yang efektif, efisien dan kuat. Selain itu diperlukan suatu pembatasan jumlah partai politik, karena dengan jumlah partai politik yang mencapai puluhan ini akan menyulitkan terciptanya pemerintahan yang efektif, efisien, dan kuat.

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem ketatanegaraan di dunia secara umum dikenal dua bentuk sistem pemerintahan, yakni sistem presidensiil dan sistem parlementer. Perbedaan pokok antara dua sistem tersebut adalah "subyek pemerintahan" dimana dalam sistem presidensiil menekankan pada Presiden (eksekutif) sebagai subyek pemerintahan sedangkan dalam sistem parlementer menempatkan parlemen dalam subyek pemerintahan.[1]

Sistem pemerintahan presidensiil sering mengacu pada sistem pemerintahan Amerika Serikat dimana posisi Presiden sangat kuat, tidak bisa dijatuhkan parlemen, memiliki hak veto terhadap undang-undang (UU) dan dipilih secara langsung oleh rakyat, sedangkan sistem pemerintahan parlementer banyak dipraktekkan di negara Eropa Barat bekas negara kerajaan dimana seiring dengan demokratisasi[2] kedudukan raja hanya sebagai "simbol" kepala negara sedangkan pemerintahan dipegang oleh perdana menteri yang bertanggungjawab kepada parlemen.

Berdasarkan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam Sidang PPKI sehari setelah kemerdekaan sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-

[1] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm. 100.

[2] Sulastomo, *Reformasi, Antara Harapan dan Realita*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 156-157.

undang Dasar dan dalam Pasal 17 ayat (1) yang berbunyi: *"Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara*". Kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Sistem pemerintahan presidensiil ini kemudian ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bagian umum tentang sistem pemerintahan negara yang terdiri dari tujuh pokok pikiran, dua diantaranya yakni pokok pikiran keempat yang menyatakan Presiden ialah menyelenggarakan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden. Pada pokok pikiran keenam disebutkan menteri adalah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[3]

Dipilihnya sistem presidensiil dalam sistem pemerintahan di Indonesia oleh *founding fathers* dilandasi oleh penolakan terhadap sistem parlementer yang dianggap sebagai sistem pemerintahan jelmaan dari faham individualistik dan juga latar belakang negara penjajah yang sebagian besar menggunakan sistem parlementer. Hal ini dapat dilacak dari pidato **Soepomo** dalam sidang BPUPKI yang berisi antara lain:

> "Sistem pemerintahan negara yang memberikan aksen besar tentang kekuasaan negara pada pemerintah, terutama kepada kepala negara, barangkali di dalam bahasa asing dapat dikatakan sebagai *concentrations of responsibility and power in Government*. Jadi konstitusi dengan bertanggung jawab kepada pemerintah. Dengan lain perkataan, Panitia menolak sistem parlementarisme, oleh karena sistem parlementarisme itu memang penjelmaan dari sistem individualisme, memang adalah sistem yang menyebabkan kemerdekaan dunia, menyebabkan imperialisme dan perangnya segala manusia dengan segala manusia. Oleh karena itu panitia menolak sistem itu dan menurut pendapat saya (=Soepomo), dengan menerima pembukaan dan pokok-pokok itu kita harus menolak sistem parlementer stelsel. Dengan lain perkataan, kedudukan menteri-menteri dan juga kepala negara tidak tergantung daripada suatu kepercayaan (*vertrouwensvotum*) dari Dewan Rakyat … kita menghendaki sistem yang memberi aksen yang terbesar kepada pemerintahan dan juga konstitusi bertanggung jawab kepada pemerintahan dan terutama kepada kepala negara…"[4]

---

[3] Moh. Mahfud, MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 103-104.

[4] J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia, Jilid 3*, Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 3.

Sistem pemerintahan presidensiil menurut UUD 1945 ini memiliki keunikan tersendiri yang berbeda dengan sistem presidensiil Amerika Serikat di mana menurut UUD 1945 Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dan juga memegang kekuasaan membuat undang-undang bersama DPR.[5] Oleh karena itu ada sebagian ahli tata negara yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia disebut dengan istilah sistem kuasi presidensiil.[6]

Pada tanggal 16 Oktober 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) mengadakan sidang dengan pemerintah yang diwakili Wakil Presiden Moh. Hatta, dalam sidang tersebut KNIP mendesak kepada pemerintah untuk segera melengkapi lembaga-lembaga negara sesuai dengan amanat UUD 1945, hal ini untuk mencegah negara Indonesia menjadi negara fasis dimana kekuasaan Presiden tidak terbatas.[7] Kekuasaan Presiden yang absolut tersebut kemudian dibatasi dengan munculnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 yang dikeluarkan pada tanggal 16 Oktober 1945 sebagai hasil rapat antara KNIP dengan pemerintah yang diwakili wakil Presiden.

Maklumat Wakil Presiden[8] ini berisi tentang penyerahan kekuasaan legislatif dan hak untuk ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Komite Nasional Pusat selama MPR dan DPR belum terbentuk. Dalam Maklumat ini juga memberikan kewenangan kepada KNIP untuk membentuk Badan Pekerja yang

---

[5] J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar Undang-undang Dasar 1945*.Djambatan, Jakarta, 1975, hlm. 33-34.

[6] Moh. Mahfud, MD. *Dasar…. Op. Cit*, hlm. 104-105.

[7] A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil menjadi Kabinet Parlementer*, Pembangunan, Jakarta, 1956, hlm. 24-27.

[8] A.G. Pringgodigdo menganggap ini merupakan Maklumat Pemerintah karena rapat yang menghasilkan isi maklumat tersebut dilatari dari rapat antara KNP dengan Pemerintah yang diwakili Wakil Presiden Moh. Hatta, dikarenakan Presiden pada waktu itu sedang tidak berada di tempat. Kedudukan Maklumat ini menurut Pringgodigdo sama dengan UUD karena pada saat itu Presiden memegang semua kekuasaan negara dan isi Maklumat tersebut setara dengan muatan konstitusi yang mengakibatkan berubahnya sistem pemerintahan. Lihat *Ibid* hlm. 24-37.

bertanggungjawab kepada KNIP. Sebagai akibat penyerahan kekuasaan legislatif serta kekuasaan untuk ikut menetapkan GBHN ini maka menurut **Asaat** terjadi pengakuan pemerintah untuk bertanggungjawab kepada KNIP.[9]

Badan Pekerja KNIP kemudian mengusulkan kepada pemerintah, agar rakyat diberi kebebasan dan didorong untuk mendirikan partai untuk mengikuti pemilihan umum yang akan mengisi lembaga-lembaga negara yang akan dibentuk sesuai amanat konstitusi. Oleh karena itu menanggapi usul KNIP tersebut pada tanggal 3 November 1945 pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah yang mendorong rakyat untuk mendirikan partai politik.

Anjuran pemerintah ini kemudian diikuti dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang pada intinya sama dengan maklumat tanggal 3 November 1945, hanya saja dalam Maklumat tanggal 14 November 1945 ini pemerintah secara eksplisit memberikan kesempatan kepada partai-partai politik yang sempat muncul pada era sebelum kemerdekaan dan dilarang oleh penjajahan Belanda dan Jepang untuk dapat hidup lagi selama aksinya tidak melanggar asas-asas demokrasi.

Sejak keluarnya dua Maklumat Pemerintah tersebut partai politik mulai bermunculan, antara lain Partai Masjumi (7 November 1945), Partai Komunis Indonesia (7 September 1945), Partai Buruh Indonesia (8 November 1945), Partai Kristen Indonesia/Parkindo (10 November 1945), Pemuda Sosialis Indonesia/Pesindo (10 November 1945), dan Partai Sosialis Indonesia (12 November 1945).[10]

[9] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Pustaka Utama Graffiti, Jakarta, Cetakan Kedua, 2001, hlm. 17.

[10] P.N.M. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 20.

Kemudian tanggal 11 November 1945, Badan Pekerja KNIP dalam Pengumuman Badan Pekerja No. 5 Tahun 1945 mengusulkan suatu mekanisme pertanggungjawaban menteri kepada KNIP. Hal ini dilandasi bahwa dengan adanya Maklumat No. X tersebut di atas maka KNIP mempunyai kekuasaan legislatif bersama dengan Presiden, dalam praktek pemerintahan pembuatan UU dilakukan oleh Presiden melalui menteri-menteri yang oleh karena itu menurut KNIP seharusnya menteri langsung bertanggungjawab kepada KNIP dalam hal pelaksanaan UU tersebut. Usulan Badan Pekerja KNIP kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Maklumat Pemerintah RI tanggal 14 November 1945 menegaskan perihal tanggungjawab menteri. Maklumat ini kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Tanggungjawab Menteri tanggal 21-11-1945 oleh Menteri Penerangan.

Jelaslah kemudian bahwa dengan keluarnya Maklumat No. X Tahun 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tersebut sistem pemerintahan Indonesia berubah menjadi sistem parlementer[11]. Sutan Sjahrir kemudian ditunjuk untuk membentuk kabinet bersama dengan Amir Sjarifoedin. Sutan Sjahrir sendiri kemudian menjadi Perdana Menteri dan membentuk kabinet yang berisi dari perwakilan Partai Politik yang telah ada, oleh karena itu dalam periode ini sistem multipartai secara faktual telah mewarnai ketatanegaraan Indonesia.

Praktek sistem pemerintahan parlementer (tanpa adanya perubahan konstitusi ini bertahan sampai dengan negara Indonesia berbentuk negara serikat pada tanggal 27 Desember 1949. dalam negara Republik Indonesia Serikat dalam konstitusinya mengatur bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem parlementer. Republik Indonesia Serikat ini hanya bertahan satu tahun dan Indonesia kembali menjadi negara

[11] Soehino, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 10.

kesatuan dengan memberlakukan UUDS 1950. Dalam UUDS 1950 ini sistem pemerintahan masih menggunakan sistem parlemen. Dalam periode di bawah UUDS 1950 ini dilaksanakan Pemilihan Umum yang pertama tahun 1955 diikuti oleh 36 Partai Politik, meski yang mendapatkan kursi di parlemen hanya 27 partai.

Pemilihan Umum yang pertama ini menjadi tonggak sejarah yang sangat menentukan dalam kehidupan kenegaraan Indonesia di masa mendatang. Pemilihan Umum multi partai berlangsung meriah namun damai, meskipun kampanye yang berlangsung sarat dengan "*black campaign"* sebagai akibat lamanya waktu kampanye dan adanya perang ideologi yang sangat berbeda, namun secara umum pemilu berlangsung aman, tertib, dan demokratis.[12]

Pergolakan-pergolakan dalam Dewan Konstituante hasil Pemilihan Umum yang bertugas membuat konstitusi baru telah mengakibatkan terjadinya krisis politik[13] yakni dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi tentang pembubaran Konstituante, pemberlakuan kembali UUD 1945 dan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Perimbangan Agung Sementara (DPAS).

Dengan dekrit ini sistem pemerintahan kembali ke sistem presidensiil di bawah "Demokrasi Terpimpin" yang telah diumumkan sebelum keluarnya dekrit yakni pada tanggal 19 Februari 1959. Demokrasi Terpimpin pada hakekatnya adalah sistem demokrasi yang berdasarkan pada musyawarah dan mufakat. Bila hal tersebut tidak

[12] Herbert Feith mengidentifikasi ada tiga ideologi yang bersaing sangat ketat dalam Pemilu 1955 yakni Nasionalis, Islam dan Komunis. Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, KPG (kepustakaan Populer Gramedia (KPG), Jakarta, 1999.

[13] Mengenai latar belakang kegagalan Konstituante ini lihat: Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi…. Op. Cit.*

tercapai maka permasalahan diserahkan kepada pemimpin untuk memutuskannya.[14] Dengan sistem Demokrasi Terpimpin ini kekuasaan Presiden menjadi tidak terbatas bahkan cenderung otoriter dan memungkinkan bagi Soekarno untuk menguasai dan mengendalikan semua proses pengambilan keputusan.[15]

Berakhirnya sistem pemerintahan parlementer dengan konstitusi UUDS 1950 ini kemudian dikenal dengan periode kegagalan demokrasi parlementer, dan sistem multipartai karena di bawah rezim sistem politik ini kabinet jatuh bangun. Stigma buruk terhadap sistem parlementer ini dikemudian hari dieksploitasi baik oleh Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya, maupun oleh Orde Baru dengan Demokrasi Pancasila. Hal ini sebenarnya tidak obyektif karena ada dua hal yang diabaikan, yakni:

Pertama, sepanjang pelaksanaan sistem parlementer di bawah UUDS 1950 tidak ada satupun kabinet yang jatuh dikarenakan adanya mosi tidak percaya dari parlemen. Kabinet mengembalikan mandatnya karena khawatir tidak mendapat cukup dukungan dari parlemen akibat ditariknya beberapa menteri oleh partai politik.

Kedua, sejak berlakunya UUDS tahun 1950 hingga tahun 1956 anggota parlemen bukan hasil dari pemilihan umum sehingga kekuatan riil politik tidak jelas, hal ini berakibat pada pembentukan kabinet baru bisa berjalan apabila tercapai koalisi minimal empat partai.[16] Koalisi politik untuk membentuk pemerintahan dengan empat partai tentu saja tidak efektif dan sangat rentan terjadinya penarikan dukungan partai politik.

---

[14] Moh. Mahfud, MD. *Dasar dan Struktur… Op. Cit,* hlm113.

[15] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007, hlm. 139.

[16] Lafran Pane, *Memurnikan Pelaksanaan UUD 1945*, Pidato Dies Natalis II IKIP Negeri Yogyakarta tanggal 30 Mei, 1966, hlm.2-3.

Presiden Soekarno kemudian membentuk kabinet dengan mengabaikan partai politik yang ada dan bahkan kemudian ada beberapa partai politik yang dibubarkan pada tahun 1960 melalui Penpres No. 7 tahun 1959[17], Meskipun demikian sistem politik yang berjalan pada saat demokrasi terpimpin tersebut sering disebut sistem kepartaian tunggal karena poros politik yang berkembang saat itu hanyalah poros Soekarno, Angkatan Darat (AD) dan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Pada tahun 1965 terjadi peristiwa Gerakan 30 September dengan terbunuhnya beberapa Jenderal AD[18] yang mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuasaan. Secara *de jure* Soekarno[19] masih memegang kekuasaan sebagai Presiden RI akan tetapi secara *de facto* kekuasaan berada di tangan Pangkostrad saat itu yakni Soeharto, yang kemudian diberi wewenang di bidang keamanan melalui Surat Perintah 11 Maret 1966. Soeharto kemudian diangkat sebagai Pejabat Presiden melalui Sidang Istimewa MPRS tahun 1967.

Peralihan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto ini tidak merubah sistem pemerintahan presidensiil, akan tetapi sistem kepartaian menjadi lebih terbuka. Pada tahun 1971 dilaksanakan Pemilihan Umum yang kedua dan diikuti oleh 10 partai yang dimenangkan oleh Golkar yang *nota bene* merupakan partai pemerintah.

Sistem kepartaian multipartai ini tidak bertahan lama sampai dengan adanya UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Pasal 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Partai Politik dan Golongan Karya adalah organisasi

---

[17] Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 1997, hlm. 123.

[18] Peristiwa ini secara faktual melibatkan tiga kekuatan politik yang paling berpengaruh saat itu yakni PKI, AD, dan Soekarno. Sampai saat ini masih menjadi perdebatan mengenai siapa yang bertanggungjawab atau dalang peristiwa ini.

[19] Mengenai keterlibatan Soekarno dalam peristiwa G30S baca Antoine C.A. Dake, *Soekarno File*, Aksara Karunia, Jakarta, 2005.

kekuatan sosial politik yang merupakan hasil pembaharuan, dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia, yaitu dua partai politik dan satu golongan karya.

Penyederhanaan partai ini dilakukan dengan penggabungan partai berasaskan Nasionalis ke dalam Partai Demokrasi Indonesia, partai yang berasaskan Islam digabung ke dalam Partai Persatuan Pembangunan, dan satu peserta pemilu non partai yakni Golongan Karya (Golkar). Meskipun dalam ketentuan Pasal 1 tersebut dinyatakan hanya ada dua partai politik namun hakekatnya ada tiga partai politik karena dalam Pasal 6 menyatakan bahwa Partai Politik dan Golongan Karya berhak ikut serta dalam Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum yang dilaksanakan selama era Orde Baru ini memperlihatkan ketimpangan kompetisi dimana Golkar yang didukung oleh ABRI (sekarang TNI)[20] dan birokrasi sangat dominan dan kehidupan politik pada saat itu tidak memungkinkan bagi dua partai politik lainnya untuk bersaing, sehingga menurut pakar politik menyebutkan sistem partai politik yang berlaku saat itu adalah sistem partai tunggal.[21]

Penyederhanaan partai politik[22] ini kemudian dilanjutkan kontrol yang ketat terhadap partai politik yakni dengan pemberian wewenang kepada Presiden untuk membubarkan partai politik yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 1985 tentang Partai Politik Pasal 14 ayat (1) dan pemberlakuan asas tunggal Pancasila yang diatur dalam UU yang sama pasal 2 ayat (1)[23] dan dengan dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1985

---

[20] Mengenai dukungan militer terhadap Golkar sejak awal orde baru dapat dilihat dalam: Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, 1999, hlm. 276-307

[21] Partono, *Sistem Multipartai, Presidensial, dan Persoalan Efektivitas Pemerintah*, Artikel yang dimuat dalam situs www.legalitas.org.

[22] Upaya penyederhanaan partai ini mulai digagas sejak tahun 1966 pasca Sidang Istimewa MPRS Tahun 1966. dalam pembahasan RUU tentang Pemilu pada tahun 1967 pemerintah bersama DPRGR telah bersepakat bahwa Pemilu yang akan dilaksanakan salah satu tujuannya untuk menyederhanakan kepartaian, keormasan, dan kekaryaan. Lihat: Nugroho Notosusanto (Ed.), *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hlm. 33-34.

[23] Denny Indrayana, *Amandemen .... Op. Cit,* hlm. 142.

tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: *"Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas".* Kemudian dalam ayat (2) berbunyi: *"Asas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."*

Era Orde Baru ini bertahan hingga tahun 2000 dan sejak tahun 1982 telah dilaksanakan Pemilihan Umum secara rutin setiap lima tahun sekali dengan tiga peserta. Sistem pemerintahan yang dipraktekkan adalah sistem presidensiil[24] berdasarkan UUD 1945[25] dimana Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan ditopang dengan sistem multipartai sederhana. Akan tetapi partai politik di era ini hanyalah sebagai pelengkap formalitas demokrasi.

Dalam era reformasi sejak jatuhnya era Soeharto di bawah rezim Orde Baru tatanan kehidupan bernegara menjadi lebih demokratis, lebih terbuka dan kebebasan politik yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan kebebasan membentuk partai politik dan ikut serta dalam pemilihan umum, dan pada tahun 1999 untuk pertama kali pasca orde baru dilakukan pemilihan umum yang diikuti oleh 46 partai politik.

Runtuhnya rezim Orde Baru ini kemudian diikuti dengan amandemen UUD 1945. UUD 1945 yang sebelumnya disakralkan pada masa Orde Baru berhasil diamandemen dalam empat tahap perubahan. Hasil amandemen ini menegaskan kembali sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia adalah sistem pemerintahan

[24] Sebagian ahli tata negara menilai sistem pemerintahan Indonesia adalah kuasi presidensiil. Lihat: Moh. Mahfud, MD. *Dasar ... Op. Cit,* hlm 104-105. Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh juga menilai sistem pemerintahan ini disebut sistem campuran. Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 80.

[25] C.S.T. Simorangkir menyatakan bahwa UUD 1945 dilihat dari ketentuan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem Presidensiil. Lihat: C.S.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say, *Tentang ... Op. Cit,* hlm. 51.

presidensiil. Hal ini ditunjukan dengan ditetapkannya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimana MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pusat memegang kekuasaan negara (*locus of power*).

Kemudian dalam Pasal 6A ayat (1) menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini menegaskan sistem presidensiil yang lebih konvensional seperti Amerika Serikat dan Filipina. Ciri lain adalah diberikannya hak veto RUU oleh Presiden yakni ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3).

Selain mempertegas sistem pemerintahan presidensiil UUD 1945 hasil amandemen ini juga menguatkan posisi DPR, bahkan sebagian ahli menyatakan bahwa DPR menjadi lembaga "super" (*legislative heavy*) dengan kewenangan yang sangat besar dalam bidang pembuatan UU dimana Presiden mempunyai hak mengajukan RUU (Pasal 5) dan DPR memegang kekuasaan membuat UU (Pasal 20).[26] Penguatan posisi DPR ini merupakan konsekuensi logis dari sistem multipartai, karena pada dasarnya sistem multipartai bertujuan untuk membuka lebar bagi berbagai kepentingan dan tuntutan masyarakat heterogen yang cenderung berbeda dan beragam.[27]

Kebebasan politik pasca reformasi dan hasil amandemen UUD 1945 menghasilkan suatu kombinasi yang tidak lazim dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yakni kombinasi sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem multipartai. **Scott Mainwaring** dalam artikel berjudul *Presidentialism, Multiparties, and Democracy: The Difficult Combination* yang dimuat dalam jurnal *Comparative Political Studies*

[26] Menurut Ni'matul Huda, ketentuan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 menunjukkan Indonesia telah meninggalkan teori pembagian kekuasaan dan beralih ke teori pemisahan kekuasaan. Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 101.

[27] Bambang Cipto, *Bebek Dungu, Presiden Profesional, atau Politik Dinasti*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1999, hlm. 9.

menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensiil dan sistem multi partai merupakan kombinasi yang tidak lazim dan berdasarkan penelitiannya terhadap 31 negara yang berhasil menjalankan demokrasi dengan baik, tidak satupun negara yang menerapkan kombinasi sistem presidensiil dengan sistem multi partai.[28]

Salah satu permasalahan kombinasi sistem presidensiil dengan multipartai menurut **Juan J. Linz**, adalah dimungkinkannya seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat secara langsung tidak memiliki dukungan yang cukup di parlemen.[29] Hal ini pula yang terjadi di Indonesia dimana Presiden terpilih hanya dicalonkan oleh partai politik yang hanya memiliki enam persen kursi di DPR. Hal ini tentu saja melemahkan *bargaining* politik Presiden dalam menjalankan pemerintahannya.

Permasalahan berikutnya yang muncul pasca amandemen adalah dalam praktek ketatanegaraan adalah terjadinya in-efiensi akibat perpaduan yang tidak lazim antara sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem kepartaian multi partai. Yang terjadi dalam praktek adalah dengan sistem multipartai ini nyaris mustahil suatu partai meraih kursi mayoritas dalam DPR sehingga yang terjadi adalah koalisi yang melibatkan beberapa partai, dan kedudukan Presiden yang kuat dalam konstitusi dalam sistem multipartai ini menjadi lebih lemah.[30]

---

[28] Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparties, dan Democracy: The Difficult Combination*, yang dimuat dalam jurnal Comparative Political Studies, 26.2, Edisi Juli, 1993. Dalam Sofian Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, makalah terbatas. Yogyakarta, 2006, hlm. 1.

[29] Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy*, dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, The John Hopkins, University Press, Baltimore and London, 1994, hlm 20-22.

[30] Moh. Mahfud MD, *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 239.

Sistem multipartai seperti yang terjadi dalam praktek demokrasi di Indonesia saat ini mempunyai dampak negatif yakni:

- Disintegrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara,
- Sulit terbentuknya pemerintahan berdasarkan pemenang pemilu mayoritas,
- Sulit terbentuk suatu koalisi yang partai politik yang permanen,
- Primordialisme dan nepotisme semakin tinggi.

Dalam kombinasi sistem presidensiil dengan sistem multipartai yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan saat ini menurut **Arbi Sanit**, tidak efisien dan perlu dilakukan pembaruan untuk menyederhanakannya, bahwa sistem multipartai tidak dapat lagi dipertahankan. Pasalnya, pada kenyataannya banyak partai belum mampu mengelola masyarakat dengan baik, mengabaikan fungsi lembaga politik dan pemerintahan sebagai pengelola masyarakat secara efisien dan efektif.[31]

Kombinasi sistem presidensiil dengan sistem multipartai ini menurut **Jimly Asshiddiqie** dapat diterapkan di Indonesia. Sebagai negara yang besar jumlah penduduknya dan terdiri dari berbagai suku bangsa, budaya, adat dan agama sangat wajar apabila aspirasi politik warga negara menjadi beragam dan memerlukan lembaga penyaluran aspirasi politik secara formal dalam wadah partai politik. Dan sistem multipartai ini dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensiil selama

[31] Arbi Sanit, *Sistem Kepartaian Perlukah Disederhanakan*, Diskusi Publik, Jakarta, Antaranews, 12-06-2007.

dilengkapi pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak kelemahan bawaan sistem ini.[32]

Untuk menutupi kekurangan dalam teori sistem pemerintahan presidensiil yang disokong dengan sistem multipartai ini **Jimly Asshiddiqie** memberikan solusi dengan[33]:

1. Pemilihan Presiden dilakukan dalam dua tahap dimana tahap pertama dilakukan bersamaan dengan pemilu legislatif. Pemilu tahap pertama ini dimaksudkan sebagai *preliminary presidential election*. Dalam pemilihan Presiden tahap pertama ini nanti akan didapatkan dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak relatif yang kemudian selang 4-6 bulan akan dipilih oleh rakyat dalam pemilihan Presiden dan wakil Presiden pada tahap kedua.
2. Untuk mengatasi permasalahan banyaknya partai politik, harus diakomodir kemungkinan untuk adanya koalisi antara dua partai atau lebih untuk mencalonkan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden.
3. Presiden dan wakil Presiden terpilih menentukan kabinet, dan untuk mengatasi kemungkinan *divided government*, dimungkinkan Presiden merekrut anggota kabinet dari luar partai atau di luar koalisi, akan tetapi sesuai dengan prinsip presidensiil tanggungjawab tetap di tangan Presiden.
4. *Impeachment* hanya dimungkinkan karena alasan pelanggaran hukum (*criminal*) yang menyangkut tanggungjawab pribadi (*individual responsibility*).
5. Tanggungjawab kabinet dalam sistem presidensiil bersifat individual sehingga apabila kepala pemerintahan berhenti atau diberhentikan maka kabinet tidak terpengaruh.

Terlepas masalah pro dan kontra ini, sistem presidensiil dengan perpaduan sistem multipartai dalam praktek pemerintahan Indonesia telah melahirkan pemerintahan yang stabil dalam arti sulit untuk dijatuhkan, akan tetapi juga melahirkan pemerintahan lemah yang tidak mampu memenuhi janji politiknya dan melaksanakan tugas dan fungsinya.[34]

---

[32] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Naskah tidak diterbitkan, 2001, hlm. 26.

[33] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, Cetakan kedua, 2005, hlm. 115-117.

[34] Sofian Effendi, *Demokrasi Berbasis Budaya Bangsa*, Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus V, Forum Rektor Indonesia, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 4 Agustus 2008, hlm. 1.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian mengenai sistem pemerintahan presidensiil yang dikombinasikan dengan sistem partai yang dipraktekkan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tersebut di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana praktek sistem pemerintahan dan sistem kepartaian dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana implikasi kombinasi sistem multipartai dalam sistem presidensiil di Indonesia?
3. Sistem pemerintahan dan sistem kepartaian apa yang ideal untuk negara Republik Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun mengenai tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini ialah:

1. Mengkaji, dan memahami bagaimana praktek sistem pemerintahan dan sistem kepartaian dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.
2. Mengkaji dan memahami implikasi multipartai dalam sistem pemerintahan presidensiil dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia.
3. Mengkaji dan memahami sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yang ideal untuk negara Republik Indonesia.

Adapun kegunaan penelitian ini berdasarkan dari tujuan penelitian di atas, maka dari aspek kegunaan teoritis penelitian ini akan memperkaya referensi sebagai sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum tata negara. Sedangkan dari aspek kegunaan praktek penelitian ini merupakan sumbang saran untuk perubahan

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan sistem kepartaian.

D. Kerangka Teori

1. Teori dan Tujuan Negara

Negara sebagai objek kajian ilmu yang diteliti dan ditelaah oleh para ahli dapat dilacak sejarahnya sejak zaman Yunani Kuno. **Socrates** (± 470-399 S.M.) yang menyatakan bahwa negara adalah suatu susunan yang obyektif berdasarkan sifat hakekat manusia karena itu bertugas untuk melaksanakan dan menerapkan hukum-hukum yang obyektif, termuat "keadilan bagi umum", dan tidak hanya melayani kebutuhan para penguasa.[35] Di sini dapat dilihat bahwa substansi fungsi negara dijabarkan oleh Socrates untuk memberikan keadilan yang sebesar-besarnya kepada rakyat banyak, negara mempunyai kewajiban moral untuk melindungi kepentingan orang banyak, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang tengah berkembang pada zaman Yunani Kuno dalam bentuk negara polis.

Plato seorang murid Socrates memberikan definisi yang berbeda dengan gurunya tersebut. Plato melihat negara sebagai entitas yang terdiri dari bagian-bagian yang berbeda, namun saling memiliki dan saling bergantung dengan bertindak bersama-sama dan mengejar tujuan secara bersama. Negara muncul untuk memenuhi kebutuhan manusia.[36]

Aristoteles[37] seorang filsuf murid Plato memandang negara sebagai komunitas keluarga dan kumpulan keluarga yang sejahtera demi mewujudkan kehidupan yang

---

[35] Sjachran Basah, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 98.

[36] Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik. Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 62-63.

[37] Untuk melihat pendapat Aristoteles dalam bidang negara dan politik lihat: Aristoteles, *Politik (La Politica)*, Visimedia, Jakarta, Cetakan kedua, 2008.

sempurna dan berkecukupan.[38] Dalam hal ini Aristoteles menilai manusia sebagai manusia sosial (*zoon politicon*) yang membutuhkan perlindungan dan kebutuhan hidupnya membutuhkan bantuan orang lain.[39] Karena pada dasarnya manusia lemah, maka untuk memperoleh kebutuhan tersebut mereka membentuk komunitas keluarga untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat mendasar, serta negara untuk memenuhi kebutuhan akan rasa aman dan kebutuhan lain.

Pada Abad Pertengahan setelah runtuhnya kekuasaan imperium Romawi, pengaruh agama Kristen mulai berkembang dan hal ini kemudian melahirkan pemikir-pemikir yang mempunyai latar belakang sebagai teolog maupun pemuka agama terutama Kristen. Pengaruh agama yang sangat kuat ini menciptakan dualisme kekuasaan yakni kekuasaan gereja dan kekuasaan raja. Pada masa inilah lahir pemikir **Santo Agustinus** dan **Thomas Aquinas** yang berpendapat bahwa pada hakekatnya negara merupakan hasil anugerah Tuhan dan bertujuan untuk membesarkan kerajaan Tuhan di dunia.[40] Sumber otoritas tertinggi dalam suatu negara adalah Tuhan, sedangkan raja merupakan bagian dari masyarakat.[41]

Pada masa ini pulalah **Dante Alighieri**, seorang penyair Italia menulis buku *De Monarchia*. Di dalam bukunya ini dia mengidamkan suatu negara dunia, yakni suatu kekaisaran yang menguasai seluruh dunia sehingga terjadi keseragaman hukum dan tujuan negara untuk keamanan seluruh dunia. Dante Alighieri menulis buku ini di tengah persaingan perebutan kekuasaan antara raja dengan gereja.[42]

Semua uraian di atas merupakan teori negara klasik yang mempunyai ciri-ciri yang menekankan bahwa negara merupakan negara kekuasaan, dalam arti negara

---

[38] *Ibid*, hlm. 90-91.
[39] Sjachran Basah, *Ilmu Negara ... Op. Cit*, hlm.114.
[40] *Ibid* hlm143-148.
[41] Henry J. Schmandt, *Filsafat ... Op. Cit,* hlm. 214.
[42] Sjachran Basah, *Ilmu Negara ... Op. Cit,* hlm. 148-149.

dilihat sebagai organisasi kekuasaan. **Niccolo Machiavelli** kemudian memberikan watak negatif terhadap kekuasaan negara ini. Dia menyatakan bahwa negara pada dasarnya organisasi kekuasaan yang bertujuan menindas yang lemah sehingga kekuasaan menjadi semakin kuat dan efektif, dilakukan dengan mengabaikan norma agama, maupun norma kesusilaan.

Teori negara modern yang mengemukakan negara yang berdaulat mulai berkembang melalui tulisan **Jean Bodin** yang mendefinisikan negara sebagai *"pemerintahan yang tertata dengan baik dari beberapa keluarga serta kepentingan bersama mereka oleh kekuasaan yang berdaulat"*.[43] Dengan mengikuti penalaran Aristoteles mengenai asal mula negara, Bodin yang pertama kali meletakkan dasar asal usul negara berdasarkan teori kontrak sosial (*social contract*) yang kemudian hari dikembangkan oleh Hobbes.

Thomas Hobbes dalam bukunya *Leviathan* menguraikan keadaan manusia yang pada dasarnya egois, saling bermusuhan, haus kekuasaan, kejam, dan jahat. Kondisi ini disebut "keadaan alamiah" (*State of Nature*) dimana keadaan normal manusia adalah konflik terus menerus. Individu bebas melakukan apa saja untuk memenuhi kebutuhannya maupun untuk mempertahankan haknya. Kondisi ini dirasakan oleh setiap individu sehingga timbul kesepakatan bersama antar individu untuk saling memenuhi kebutuhan dan saling memberi keamanan yang merupakan kesamaan harapan individu.[44]

Perjanjian antar individu ini kemudian berkembang menjadi kontrak sosial yang mempunyai sifat: ***Pertama***, perjanjian ini bukan perjanjian antara pemimpin dengan rakyatnya melainkan perjanjian antar individu untuk mengakhiri "keadaan alamiah"

[43] Henry J. Schmandt, *Filsafat ... Op. Cit,* hlm 279.
[44] *Ibid,* hlm. 310-312.

dan membentuk masyarakat sipil. ***Kedua***, kontrak sosial dilakukan oleh individu-individu yang terisolir dan anti-sosial**.** ***Ketiga***, masyarakat yang terbentuk dari kontrak sosial ini (*social covenant*) merupakan konsekuensi dari kedaulatan dan bukan sumber kedaulatan. ***Keempat***, tidak ada kebulatan suara dalam kontrak sosial ini, karena minoritas akan tunduk oleh kekuatan yang lebih besar untuk mendapatkan jaminan keselamatan.[45]

Teori asal mula negara dari hasil kontrak sosial ini diikuti oleh **John Locke**, yang membedakan dengan Hobbes adalah landasan "keadaan bebas" dimana menurut John Locke keadaan alamiah manusia itu adalah bebas dan sederajat. Manusia yang merdeka ini kemudian secara sukarela melakukan kontrak sosial untuk meningkatkan taraf kehidupan mereka dan mengurangi gangguan terhadap hak mereka.[46]

Negara yang digambarkan oleh John Locke ini kemudian menjadi negara dengan pemerintahan yang terbatas dimana negara harus menghormati hak-hak dasar individu, sedangkan negara dalam pikiran Thomas Hobbes menjadi negara yang berkuasa penuh terhadap individu yang kemudian hari berkembang menjadi teori negara totaliter.

Perkembangan teori negara di era modern telah berkembang lebih jauh. Negara tidak hanya dipandang sebagai organisasi kekuasaan yang mempunyai kedaulatan dan legitimasi untuk memaksa warga negara, melainkan negara dalam melaksanakan kekuasaannya harus memenuhi persyaratan hukum. Hal ini dapat dilihat dari definisi negara yang disampaikan oleh ahli ilmu negara modern, antara lain sebagai berikut:

[45] *Ibid,* hlm. 317-318.
[46] *Ibid,* hlm. 337-338.

Roger H. Soltau

> "… Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama, atas nama masyarakat…. ."[47]

Max Weber.

> "…. Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah…."[48]

Robert M. MacIver.

> "…. Negara adalah asosiasi yang bertindak lewat hukum yang direalisasikan oleh suatu pemerintah, yang untuk keperluan ini diperlengkapi dengan kekuasaan untuk memaksa dan dalam satuan yang dibatasi secara territorial, mempertegak syarat-syarat lahir yang umum-mutlak dari suatu ketertiban… ".[49]

Harold J. Laski.

> "…. Negara adalah puncak gedung pergaulan hidup masa ini, dan keistimewaan sifat negara terletak pada hak-haknya yang melebihi hak-hak persekutuan masyarakat….."[50]

J.H.A. Logeman,

> "… Negara adalah suatu organisasi yang keutuhannya dipertahankan oleh kekuatan masyarakatnya dan mempunyai legitimasi atas anggotanya.[51]

---

[47] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur… Op. Cit,* hlm. 25.
[48] *Ibid.*
[49] R.M. Mac Iver, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hlm. 28.
[50] Hendarmin, *Arsitektur … Loc. Cit*. hlm. 25.
[51] J.H.A. Logeman, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 91-102.

Wirjono Prodjodikoro menyatakan ada tiga unsur pokok dalam suatu negara yakni, **pertama,** adanya suatu atau beberapa kelompok orang-orang manusia yang merupakan suatu masyarakat (*society*) tertentu, **kedua**, suatu wilayah (*territoir*) yang didiami oleh masyarakat tertentu itu, dan **ketiga**, suatu pemerintahan yang mengurus tata-tertib dan keselamatan masyarakat itu.[52] Pandangan lain tentang negara yang berdasarkan eksistensi negara dalam kaitannya dengan komunitas internasional **F. Isywara** menyatakan bahwa negara sebagai kesatuan politik dalam hukum internasional memiliki unsur-unsur tertentu. Hal ini ditentukan dalam Konferensi Pan-Amerika tahun 1933 di Montevideo yang memberikan unsur-unsur negara yakni:

a. Adanya penduduk yang tetap,
b. Adanya wilayah tertentu,
c. Adanya pemerintahan, dan
d. Adanya pengakuan dunia internasional.[53]

2. Teori Kedaulatan Rakyat dan Teori Pemisahan Kekuasaan.

a. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara, menurut **Franz Magnis Suseno** kedaulatan adalah ciri utama negara. Yang dimaksud ialah tidak ada pihak, baik di dalam maupun di luar negeri yang harus dimintai izin untuk menetapkan atau melakukan sesuatu. Kedaulatan adalah hak kekuasaan mutlak tertinggi, tak terbatas, tidak tergantung, dan tanpa kecuali.[54] Dan sebagai atribut dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep

[52] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tatanegara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, hlm. 3.
[53] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur…Op. Cit*, hlm. 29.
[54] *Ibid*, hlm. 31-32.

negara itu sendiri.[55] Perkataan *Sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai arti sama dengan *Sovereiniteit* (bahasa Belanda), yang berarti tertinggi. Kedaulatan dapat dipersamakan dengan kekuasaan karena kedaulatan membahas mengenai kekuasaan tertinggi yang memerintah negara. Sebagai kekuasaan tertinggi yang ada dalam suatu negara kedaulatan memiliki tiga syarat, yakni:[56]

1. Bulat, tidak boleh dipecah-pecah, sehingga dalam suatu negara adalah kekuasaan tertinggi.
2. Asli, kekuasaan tertinggi tidak dapat dialirkan kepada dari kekuasaan yang lebih tinggi lagi.
3. Sempurna, tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi lagi yang membatasinya.

Teori tentang kedaulatan ini pertama kali dikembangkan oleh **Jean Bodin** yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap warga negara dan rakyatnya tanpa dibatasi oleh undang-undang dan kekuasaan tertinggi ini dipegang oleh negara.[57] Dari definisi ini dapat dikatakan bahwa Bodin merupakan pelopor dalam teori kedaulatan negara. Kedudukan negara di atas segalanya bahkan di atas hukum, karena hukum merupakan buatan negara.

Menurut **Rousseau** (1712-1778),[58] kedaulatan itu berdasarkan kemauan umum (*volonte generale*) dan menjelma dengan perantara undang-undang yang memiliki empat sifat, sebagai berikut;

1. *Unite* adalah semangat rakyat berhak memerintah dan tidak mau diperintah itu adalah satu, kesatuan itu terlihat dalam pembuatan undang-undang dan penuntutan keadilan.
2. *Indivisibilitie* adalah kedaulatan tidak dapat dipecah-pecah, seperti negara atau rakyat yang melaksanakan dan memegang segala ketentuan tentang kedaulatan.

---

[55] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 9.

[56] Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, Hlm. 57 – 58.

[57] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur ... Op. Cit,* hlm. 63. Lihat: Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2008.

[58] Muhammad Yamin, *Proklamasi ... Op. Cit,* hlm. 62-63.

3. *Inalienabilitie* adalah kedaulatan tidak boleh dijual, digadai atau dihadiahi, kedaulatan punya sebagai bangsa secara turun-temurun, sifat ini menurut tabiat kedaulatan itu sendiri.
4. *Imprescriptibilite* adalah kedaulatan itu tetap ditangan rakyat, tidak susut dan tidak berkurang, bukan hak atau benda yang boleh menghilang atau tenggelam, melainkan kekuasaan tertinggi kekal abadi, sama dengan timbul dan tenggelamnya rakyat.

Menurut **Jack H Nagel**, kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi suatu negara yang meliputi ruang lingkup dan jangkauannya. Pengertian ruang lingkup menyangkut soal aktivitas dan tercakup dalam fungsi. Dan jangkauan berkaitan dengan siapa yang menjadi obyek pemegang kedaulatan.[59] Kedaulatan yang menjadi sumber kekuasaan dan inspirasi pengembangan negara hukum yang demokratis, pemerintah diangkat untuk negara, bukan negara untuk pemerintah seperti yang lazim dalam negara otoriter.

Georg Jellinek merumuskan arti kedaulatan secara singkat, ialah kekuasaan negara yang atas dasar itu mempunyai kemampuan yang penuh secara hukum menentukan dan mengikat untuk dirinya sendiri. Dalam kemampuan untuk menentukan dan mengikat diri sendiri itu terletak unsur yuridis dari kekuasaan negara. Apabila kemampuan tersebut merupakan suatu yang bersifat mutlak serta menutup kemungkinan bagi lain-lainnya dan arena itu negara dalam segala seginya dapat menentukan dan mengikat dirinya sendiri, berlaku dimana-mana, dan tidak pernah diperintah oleh siapa pun juga, maka hal itu menunjukan tanda suatu kedaulatan.[60] Kedaulatan adalah tidak mengenal kekuasaan yang tinggi dari padanya, ia merupakan

[59] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 9.

[60] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

kekuasaan yang tidak tergantung pada kekuasaan lain dan oleh karena ia merupakan kekuasaan yang tertinggi.

Karena kedaulatan mempunyai sifat mutlak, tunggal, dan tidak dapat dibagi-bagi, maka muncul pertanyaan bagaimana menjalankan kekuasaan ini? Mekanisme apa untuk menjalankan? Siapa yang menjalankan? Dan kepada siapa kekuasaan ini dijalankan? Kalau dilihat dari sasaran yang dikuasai oleh pemegang kedaulatan, yaitu dapat menguasai orang dan kekayaan. Kedua obyek kekuasaan itu oleh **Montesquieu** (1969-1755) dibedakan secara tegas, antara:

1. Konsep imperium merupakan konsep *rule over individualist by the prince.*
2. Konsep domonium merupakan konsep *rule of things by individuals.*[61]

Konsep kedaulatan yang menyatakan bahwa kedaulatan itu bersifat tunggal di praktek negara modern hal ini telah kabur. Konstitusi Amerika Serikat dengan eksplisit membagi kedaulatannya menjadi dua yakni kedaulatan negara federal dan kedaulatan negara bagian.[62] Kedaulatan negara juga sudah tidak bersifat absolut lagi dalam konteks hukum internasional dimana suatu negara dengan sukarela tunduk atau masuk dalam organisasi internasional yang mempunyai kaedah-kaedah hukum yang harus ditaati anggotanya.[63]

Teori kedaulatan rakyat lahir pada saat terjadinya Revolusi di Perancis yang menentang kekuasaan raja yang mutlak dan berusaha menghancurkannya, mengambil alih pengertian kedaulatan itu seluruhnya dan memproklamirkan kedaulatan tersebut kepada rakyat, dan dari sinilah mulai dikembangkan ajaran kedaulatan rakyat tersebut. Jadi Kedaulatan Rakyat merupakan anti tesis dari gagasan Kedaulatan Raja, gagasan

[61] *Ibid*, hlm. 12.
[62] Moh. Mahfud, MD, *Dasar ... Op. Cit,* hlm. 77.
[63] Budiman S. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 180.

Kedaulatan Negara, Kedaulatan Tuhan, dan gagasan Kedaulatan Hukum yang mungkin[64] sedikit orang menguasai rakyat banyak di bidang ekonomi dan politik.

Hampir semua negara-negara modern secara formal menganut asas kedaulatan rakyat. Artinya kedaulatan berada ditangan rakyat dan kekuasaan bersumber kepada kehendak rakyat. Prinsip dasar tersebut kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi dan secara formal demokrasi merupakan sesuatu yang diidealkan oleh setiap negara, kendati pemahaman dan penerapan di tiap negara berbeda-beda.

Teori kedaulatan rakyat adalah ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu negara berada ditangan rakyat. Dengan demikian segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Menurut teori ini rakyat yang berdaulat dan berkuasa untuk menentukan bagaimana ia diperintah dalam rangka mencapai tujuan negara. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyat menjadi titik sentral, karena rakyat di suatu negara adalah pemegang kedaulatan, dan dengan kedaulatan tersebut bersumber kekuasaan.[65]

Berkaitan dengan konsep kedaulatan rakyat, **John Locke** (1632-1704) melihat bahwa setiap manusia pada hakekatnya dilahirkan merdeka dan mempunyai hak-hak dasar sejak lahir. Hak tersebut adalah hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi.[66] Oleh karena itu dalam kedaulatan di tangan negara kemerdekaan manusia dan hak-hak dasar manusia tidak mungkin dimiliki oleh setiap manusia, karena negara mempunyai kekuasaan absolut. Hal ini akan lain apabila negara berdaulat kepada rakyat, kemerdekaan dan hak-hak dasar manusia akan lebih terjamin,

---

[64] *Ibid*, hlm. 13.

[65] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Cetakan ke II, Yogyakarta, November 2000, hlm. 7.

[66] Arief Budiman, *Teori Negara. Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 29.

karena negara merupakan bagian dari masyarakat, dan didirikan oleh kehendak rakyat (kontrak sosial) sehingga kekuasaan tertinggi negara ada di tangan rakyat.[67]

Sementara **Jean Jacques Rousseau** (1712-1778), dalam bukunya berjudul *Du Contract Social* (perjanjian sosial), mengatakan bahwa perjanjian bersama masyarakat adalah jalan pembentukan negara, perjanjian bersama tersebut disebut dengan perjanjian sosial. Perjanjian ini dilakukan manusia dengan kesadaran penuh akan adanya bahaya dalam keadaan alam natural.[68] Pada negara yang dibentuk seperti ini, manusia menjadi manusia yang sempurna, bebas dari ikatan-ikatan keinginan, nafsu, naluri seperti dalam keadaan alami. Manusia tunduk pada kemauan bersama yang kebebasannya terletak pada pihak yang memerlukan kemauan bersama itu, ialah rakyat seluruhnya.[69]

Berdasarkan asumsi tersebut di atas dalam kontrak sosial setiap orang melepaskan serta menyerahkan kemauannya kepada masyarakat, sehingga terbentuk dua hal:[70]

1) Kesatuan kemauan orang-orang yang menyelenggarakan kontrak sosial (*volunte generale*),
2) Kesatuan orang-orang yang menyelenggarakan kontrak sosial (*gemeinschaaft*).

Kemudian rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada pimpinan yang dipilih rakyat, yang diserahkan bukan kekuasaan tertinggi. Kekuasaan tertinggi tetap di tangan rakyat sehingga pemimpin yang dipilih tetap bertanggungjawab kepada rakyat.

---

[67] Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, Cetakan III, Oktober, 1997, hlm. 127-133.

[68] Kranenburg dan B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1975, hlm. 19-20.

[69] Deliar Noer, *Pemikiran ... Op. Cit*, hlm. 152-155.

[70] Soehino, *Hukum Tatanegara. Sistem Pemerintahan Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 43-44.

Dalam konsep negara modern saat ini semua negara memakai konsep kedaulatan rakyat, hanya saja dalam praktek pelaksanaannya dilakukan dengan berbagai mekanisme yang berbeda. Kesamaan penerapan konsep kedaulatan rakyat ini dalam negara modern yakni adanya sistem perwakilan rakyat, artinya penyelenggaraan negara oleh rakyat ini dilakukan melalui sekelompok orang yang mewakili rakyat dalam bentuk lembaga tertentu. Pembahasan mengenai pelembagaan kedaulatan rakyat ini akan dibahas di bagian lain dari penelitian ini.

Dalam kaitannya dengan apa yang disebutkan di atas, **Bagir Manan**,[71] dengan mengutip pendapat **Moh. Hatta** tentang kedaulatan rakyat mengemukakan:

> "Kedaulatan rakyat berarti, bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan dan negara ada pada rakyat, rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang menjadi peraturan pemerintah bagi orang semuanya ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong yang diambil dengan cara yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama "mufakat". Di sini tidak ada permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut kedaulatan rakyat."

Berikutnya **Moh. Hatta** dalam brosur *Ke Arah Indonesia Merdeka Dalam* yang menjadi dasar dan tujuan PNI-Baru[72], mengatakan:

> "Kalau Indonesia sampai merdeka, mestilah ia menjadi kerajaan rakyat, berdasarkan kemauan rakyat.
> Asas kerakyatan mengandung arti, bahwa kedaulatan ada pada rakyat. Segala hukum (*recht*, peraturan-peraturan negeri) haruslah bersandar pada perasaan keadilan dan kebenaran yang hidup dalam hati rakyat yang banyak, dan aturan penghidupan haruslah sempurna dan berbahagia bagi rakyat kalau ia beralaskan kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sendi pengakuan segala jenis manusia yang beradab, bahwa tiap-tiap bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri.[73]

---

[71] Bagir Manan, *Perjalanan Histories Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Bandung, 1993, hlm. 47-48.

[72] PNI-Baru merupakan organisasi politik (partai politik) yang didirikan Moh. Hatta bersama Sjahrir setelah PNI yang didirikannya bersama Soekarno dibubarkan Belanda. Soekarno sendiri kemudian mendirikan Partindo.

[73] I. Wangsa Widjaja, *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat,* dalam Sri-Edi Swasono (Ed.), *Bung Hatta. Bapak Kedaulatan Rakyat. Memperingati Satu Abad Bung Hatta,* Yayasan Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 50-51.

Gagasan Moh. Hatta ini berbeda dengan gagasan kedaulatan yang berkembang di dunia Barat pada waktu itu. Konsepsi yang berkembang di Barat pada waktu itu berlandaskan faham individualisme dan liberalisme dan ditopang sistem ekonomi kapitalisme sehingga melahirkan praktek imperialisme ke negara-negara lain terutama Asia dan Afrika yang memiliki kekayaan alam yang banyak. Gagasan Moh. Hatta ini kemudian dikenal dengan konsep demokrasi ekonomi dengan berbasis pada koperasi sebagai penggerak perekonomian rakyat. Kedaulatan rakyat Indonesia harus bersendikan kebudayaan bangsa Indonesia. Namun menurut Hatta demokrasi yang asli itu terletak di desa. Selain itu, tidak ada demokrasi.[74]

Sedangkan **A. Hamid S Attamimi**,[75] dengan mengutip pendapat **Soetarjo Kartohadikoesoemo** dalam bukunya yang berjudul "Desa" mengatakan;

> "Sebagaimana halnya di zaman Romawi, menurut hukum Romawi yang termasyhur itu, maka desa ialah sebuah badan hukum (*rechtspersoon)* antar pengertian yang abstrak, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat dan berhak untuk menentukan hidup-matinya sendiri, mengatur dan mengurus rumah tangga dan pemerintahannya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dari sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya, jurangnya. Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah rapat desa."

Prinsip Kedaulatan Rakyat selalu mewarnai setiap perubahan Undang-Undang Dasar 1945. baik dalam perumusan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan kembali digunakannya atau beberapa kali kita mengganti jargon demokrasi; demokrasi parlementer, demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, selalu saja mengatasnamakan Prinsip Kedaulatan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan bahwa Negara Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat, dikatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa

---

[74] Bagir Manan, *Perjalanan ... Op. Cit,* hlm. 28-35.
[75] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan ... Op. Cit*, hlm. 131-132.

Kedaulatan Rakyat berada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini membentuk sistem kedaulatan rakyat yang berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Akan tetapi, jika diteliti secara mendalam terutama dengan turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan UUD 1945, akan tampak bahwa sebenarnya UUD 1945 menganut prinsip selain Prinsip Kedaulatan Rakyat. Jika kedaulatan dipahami sebagai prinsip kekuasaan tertinggi, maka konsep mengenai Ketuhanan Yang Maha Esa di dalam Pancasila dan klausul *"atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa…,"* yang dirumuskan dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945, adalah juga merupakan konsep kekuasaan tertinggi.

Dengan demikian, baik konsep Ke-Maha Esaan Tuhan, maupun Ke-Maha Kuasaan Tuhan, yang berkaitan erat dengan cita keagamaan dalam rumusan UUD 1945 itu, merupakan kerangka pikiran yang penting sebagai perwujudan cita ketuhanan bangsa Indonesia dalam konteks kehidupan bernegara.

Karena itulah, sangat tepat jika dikatakan bahwa UUD 1945 itu, selain menganut ajaran Kedaulatan Rakyat, juga menganut ajaran Kedaulatan Tuhan. Bahkan, seperti dikatakan oleh **Ismail Suny**, UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan Tuhan, ajaran Kedaulatan Rakyat, dan kedaulatan Hukum sekaligus. Ajaran terakhir secara jelas dapat dilihat mengenai konsep UUD 1945 mengenai konsep *Rechtsstaats* seperti yang dijelaskan dalam penjelasan umum dan penjelasan Bab IX tentang kekuasaan kehakiman, yang menegaskan kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh pemerintah.[76] **Hazairin** dalam bukunya Demokrasi Pantjasila

[76] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan… Op. Cit*, hlm. 59-62.

mengatakan bahwa UUD 1945 menganut asas kedaulatan rakyat, kedaulatan Negara, dan kedaulatan Tuhan, dan kedaulatan Hukum secara terpadu.[77]

Rakyat sebagai pemilik kedaulatan seolah-olah telah menyerahkannya sepenuhnya kepada MPR untuk bertindak sebagai penyelenggara tertinggi dari Negara, dan untuk itu MPR juga memiliki pula kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Sistem ketatanegaraan menempatkan MPR sebagai puncak kekuasaan Negara, yang menyebabkan kekuasaan MPR tidak dapat dikontrol oleh lembaga apapun, bahkan tidak jarang UUD pun diingkari, sehingga terkesan kekuasaan MPR di atas UUD 1945.[78]

b. Teori Pemisahan Kekuasaan

Bertolak dari teori kontrak sosial dan berlandaskan asumsi teori kedaulatan rakyat, **John Locke**, membagi kekuasaan menjadi tiga bagian yaitu Eksekutif, Yudikatif dan Federatif atau pembuat perjanjian.[79] Kekuasaan eksekutif menurut Locke merupakan kekuasaan menjalankan pemerintahan pada urusan dalam negeri, kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan perundang-undangan, dan kekuasaan federatif merupakan kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir asing untuk kepentingan negara atau rakyat.[80]

Gagasan pemisahan kekuasaan ini kemudian dikembangkan oleh **Montesquieu** (1689-1755), yang dikenal dengan ajarannya *Trias Politica* atau pemisahan tiga bidang kekuasaan, yakni, kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan pemerintahan yang melaksanakan undang-undang, dan

[77] A.S.S Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Analisis Pengamatan dan Analisis*, Pustaka Sinar harapan, Cetakan Pertama, Jakarta, 1991, hlm.19.

[78] Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Editor; A. Mukti Fajar dan Harjono, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Cetakan Pertama, Bandung, Pebruari 2004, hlm. 4.

[79] Henry J Schmandt, *Filsafat ... Op. Cit,* hlm. 349.

[80] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas ... Op. Cit.* hlm. 16.

kekuasaan yudikatif atau kekuasaan tersebut berkaitan dengan masalah kemerdekaan bagi rakyat.

Dalam bukunya *Dei'Espirit des Lois* (Semangat Hukum) mengatakan, bahwa apabila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu tangan yang sama atau pada badan penguasa yang sama maka tidak mungkin terdapat kemerdekaan, juga tidak bisa ditegakkan kemerdekaan apabila kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

Apabila kekuasaan mengadili digabung dengan kekuasaan legislatif, kehidupan para kawula negara akan dikuasai oleh pengawasan sesuka hati, oleh sebab itu hakim menjadi orang yang membuat undang-undang pula. Apabila kekuasaan mengadili digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim akan bersikap dan bertindak dengan keras.[81]

Perbedaan antara John Locke dengan Montesquieu terletak pada kekuasaan yudikatif dimana menurut Locke kekuasaan yudikatif termasuk dalam kekuasaan eksekutif, karena eksekutif memegang kekuasaan untuk menjalankan undang-undang, dan hakim juga memiliki fungsi menegakkan hukum dengan jalan melaksanakan undang-undang, sedangkan Montesquieu melihat bahwa antara hakim dan pemerintah walaupun sama-sama menjalankan undang-undang akan tetapi memiliki sifat yang berbeda.

Pemerintah menjalankan undang-undang dalam tindakan sehari-hari, sedangkan hakim menjalankan undang-undang untuk memutuskan sengketa hukum.[82] Teori yang

[81] Deliar Noer, *Pemikiran… Op. Cit,* hlm. 135-136.

[82] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas … Op. Cit,* hlm. 16. Bandingkan dengan pendapat **Polak** yang menyatakan bahwa yang dimaksud oleh Locke kekuasaan eksekutif tersebut bukan terminologi eksekutif seperti yang dipahami sekarang, melainkan yang dimaksud eksekutif yakni kekuasaan yudikatif, atau kekuasaan peradilan yang bebas. Lihat: Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 271-272.

pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu ini oleh Immanuel Kant disebut dengan ajaran *"Trias Politica"*

Sementara itu **C. Van Vollenhoven** membedakan membagi kekuasaan menjadi empat kekuasaan yakni:

1) Pemerintahan (*bestuur*), bersifat administratif yang tidak mempunyai fungsi pengawasan dan pemaksaan;
2) Perundang-undangan (legislatif)
3) Kepolisian, kekuasaan yang mengawasi berlakunya hukum dan memiliki kekuasaan untuk memaksa;
4) Pengadilan.[83]

Dalam hal pemisahan kekuasaan ini **Finer** mengemukakan tiga prinsip pokok dalam kekuasaan yakni:[84]

1) *That the same person should not form part of more than one of the three organs of government,*
2) *Than one organ of government should not control or interfere with the exercise of it's function by another organ,*
3) *The one organ of government should not exercise of the function of another.*

Dari uraian Finer tersebut di atas nampak bahwa pemisahan kekuasaan harus memiliki arti pemisahan dalam hal kewenangan, fungsi, organ, orang, dan juga prinsip tidak mencampuri tugas dan fungsi organ lainnya.

Kembali ke ajaran *trias politica*, **Sir Ivor Jennings** dengan melihat praktek ketatanegaraan di Inggris membedakan pemisahan kekuasaan menjadi dua hal yakni pemisahan kekuasaan dalam arti material dan formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti material yakni pemisahan yang dilakukan secara tegas dalam fungsi dan tugas kenegaraan berdasarkan karakteristik bidang eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

[83] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas ... Op. Cit,* hlm. 16-17.

[84] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 31.

Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal pemisahan tersebut tidak dilakukan secara tegas.[85]

Berdasarkan tugas dan fungsi organ negara ini dengan melihat UUD 1945 sebelum amandemen **Ismail Suny** menyimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan secara formal disebut sebagai pembagian kekuasaan. Dan untuk melihat adakah pemisahan kekuasaan dalam suatu negara menurut pendapat **Wade dan Phillips** ada tiga parameter[86], yakni:

1) Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislatif dan eksekutif?
2) Apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif, dan badan eksekutif yang mengontrol legislatif?
3) Apakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif?

3. Teori Sistem Pemerintahan

Dalam teori negara modern yang berkembang saat ini hanya ada dua kemungkinan bentuk negara yakni bentuk negara monarki dan bentuk negara republik. **Georg Jellinek** dalam membedakan dua bentuk negara ini dilihat dari proses terbentuknya. Apabila kemauan negara terbentuk dalam jiwa seseorang memiliki wujud fisik, maka kemauan negara ini disebut kemauan fisik, dan negara seperti ini disebut monarki. Apabila kemauan negara terbentuk dalam suatu dewan yang merupakan suatu kenyataan yuridis, maka kemauan negara merupakan kemauan yuridis, dan negara seperti ini disebut negara republik.[87]

Pandangan Georg Jellinek tersebut di atas kemudian diperbaiki oleh **Leon Duguit**, yang menyatakan bahwa perbedaan antara negara monarki dan republik

---

[85] Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. UI-Press, Jakarta, 1995, hlm. 95.

[86] *Ibid.*

[87] Soehino, *Hukum Tatanegara … Op. Cit*, hlm. 15-16.

dibedakan dilihat dari penunjukkan kepala negara. Bila kepala negara ditunjuk berdasarkan keturunan atau pewarisan maka negara tersebut disebut monarki, sedangkan apabila kepala negara dipilih melalui sistem pemilihan maka negara tersebut negara republik.[88]

Negara monarki berdasarkan ukuran kekuasaan, kewenangan, dan kedaulatan yang dimiliki dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni: monarki absolut, dimana kekuasaan raja tidak terbatas, semua cabang kekuasaan negara dipegang sendiri oleh raja. Negara monarki absolut ini banyak dijumpai dalam negara-negara kuno hingga abad pertengahan. Negara monarki yang kedua yakni negara monarki konstitusional dimana kekuasaan raja dibatasi oleh undang-undang. Model negara ini telah mendistribusikan kekuasaan negara ke beberapa orang, yang paling jelas adalah model negara monarki yang berkembang di Eropa Barat yang lebih dikenal dengan sebutan monarki parlementer.

Di negara monarki parlementer kedudukan raja sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan dan praktis tidak memiliki kekuasaan atas jalannya negara dan lebih bersifat menjadi simbol negara. Sedangkan model monarki konstitusional yang berkembang di Asia kedudukan raja masih kuat akan tetapi kekuasaan tidak lagi hanya bertumpu di tangan raja namun disebar ke dalam lembaga lain seperti parlemen dan hakim.

Di atas telah diuraikan mengenai kedaulatan dan kekuasaan negara yang pada dasarnya kekuasaan negara tersebut terdiri dari tiga bidang kekuasaan pemerintahan, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan kehakiman. Menurut **Moh. Mahfud MD** cara bekerja dan berhubungan ketiga bidang kekuasaan tersebut dapat dikatakan sebagai

[88] *Ibid.*

sistem pemerintahan. Jadi definisi sistem pemerintahan adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.[89]

Menurut **Mac Iver** bentuk pemerintahan ada dua yakni presidensiil dan parlementer. Perbedaan ini dilihat dari bagaimana hubungan antara eksekutif dengan legislatif.[90] Oleh karena itu pada umumnya dalam konstitusi di suatu negara dirumuskan mengenai bentuk dan struktur badan eksekutif dan hubungannya dengan legislatif, terutama yang bersifat nasional.[91]

Moh. Mahfud MD, membedakan sistem pemerintahan menjadi tiga sistem pemerintahan yakni sistem presidensiil, sistem parlementer, dan sistem referendum.[92] Berikut ini penjelasan mengenai ketiga sistem pemerintahan tersebut:

a) Sistem Presidensiil

Sistem presidensiil ini pertama kali dikembangkan oleh utusan Konvensi Konstitusional Amerika pada tahun 1787 di mana saat itu teori pemisahan kekuasaan Montesquieu sedang berkembang dan banyak mempengaruhi para perumus konstitusi di Amerika dengan mencontoh praktek ketatanegaraan di Inggris. Akan tetapi karena Amerika tidak memiliki raja, maka konvensi mendapatkan solusi seperti dalam praktek Amerika Serikat saat ini[93] yakni penerapan *trias politica* dengan mekanisme *checks and balances*.[94]

---

[89] Moh. Mahfud MD, *Dasar ... Op. Cit,* hlm. 83.
[90] R.M. Mac Iver, *Negara ... Op. Cit*, hlm. 232.
[91] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996, hlm. 59.
[92] Moh. Mahfud MD, *Dasar … Op. Cit*, hlm. 83-84.
[93] Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 170-172.
[94] Soehino, *Hukum Tatanegara ... Op. Cit,* hlm. 82.

Sistem ketatanegaraan Amerika dikenal menerapkan sistem pemerintahan presidensiil secara murni menurut **Bagir Manan** mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:[95]

1) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal,
2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*),
3) Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), sehingga tidak dapat dikenai mosi tidak percaya.
4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress*, melainkan dipilih langsung oleh rakyat meskipun secara formal dipilih oleh *electoral college*,
5) Presiden memangku jabatan selama empat tahun dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
6) Presiden dapat diberhentikan melalui mekanisme impeachment karena alasan melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius (*treason bribery, or high crime and misdemeanors*)

Dougles V. Varne memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut[96]:

1) Majelis tetap sebagai majelis,
2) Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada satu orang yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu,
3) Kepala pemerintahan adalah kepala negara,
4) Presiden mengangkat kepala departemen (Menteri) yang merupakan bawahannya,
5) Presiden adalah eksekutif tunggal,
6) Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya,
7) Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi,
8) Presiden tidak dapat memaksa majelis,
9) Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dengan legislatif seperti dalam sebuah parlemen,
10) Eksekutif bertanggungjawab kepada pemilih,
11) Tidak ada fokus politik dalam sistem politik.

[95] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1999, hlm. 49-50.

[96] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan ... Op. Cit,* hlm 37.

Dalam sistem presidensiil ini peran dan kedudukan Presiden sangat kuat sehingga sangat rentan untuk disalahgunakan, oleh karena itu menurut **Jimly Asshiddiqie** diperlukan pembatasan-pembatasan yang dikembangkan dengan prinsip *strong and effective government* dikembangkan secara *limited and accountable.*[97]

b) Sistem Parlementer

Sistem parlementer lahir di Inggris merupakan hasil perjuangan dan perlawanan panjang yang dilakukan terhadap raja oleh kekuatan di luar raja, dalam hal ini dilakukan oleh bangsawan yang menginginkan sebagian kekuasaan raja. Kekuasaan raja saat itu merupakan kekuasaan absolut, dan seiring dengan kesadaran persamaan hak-hak dasar manusia kemudian lahirlah perjanjian *Magna Charta* pada tahun 1215. Perjanjian ini intinya berisi tentang pengakuan hak asasi manusia dan jaminan perlindungan hukum bagi setiap orang.

Magna Charta merupakan tonggak sejarah dan kemudian diikuti dengan lahirnya perjanjian-perjanjian baru yang membatasi kekuasaan raja antara lain, *Bill of Rights* (1689) dan *Act of Settlement* (1701).[98] Perkembangan tersebut berpuncak pada abad ke 18 menjadi sistem konstitusional dimana kekuasaan bangsawan di dewan (*House of Lords*) dapat diimbangi oleh kekuasaan rakyat (*House of Commons*) dan undang-undang yang dibuat oleh raja dan parlemen ditafsirkan oleh hakim-hakim yang bebas dari pengaruh raja dan parlemen.[99]

---

[97] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 61.

[98] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur ... Op. Cit,* hlm. 102.

[99] Robert A. Dahl, *Perihal ... Op. Cit*, hlm. 29.

Dougles V. Varne memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1) Majelis menjadi parlemen,
2) Eksekutif dibagi dalam dua bagian,
3) Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan,
4) Kepala pemerintahan mengangkat menteri,
5) Kementrian atau pemerintah adalah badan kolektif,
6) Menteri biasanya anggota parlemen,
7) Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada majelis,
8) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen,
9) Parlemen sebagai satu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian pemerintah dan majelis, tetapi tidak saling menguasai,
10) Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggungjawab kepada pemilih (rakyat),
11) Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik, karena ada penyatuan eksekutif dan legislatif.[100]

c) Sistem Referendum

Sistem referendum ini dapat dilihat dari praktek pemerintahan yang diterapkan oleh Swiss. Dalam sistem ini eksekutif merupakan sub bagian yang dibentuk dari badan legislatif. Kontrol terhadap legislatif dilakukan langsung oleh rakyat melalui mekanisme referendum. Ada dua macam referendum yang dapat dilaksanakan, yakni:

1) Referendum *obligator*, yaitu referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya suatu peraturan atau undang-undang yang baru. Referendum ini memiliki sifat wajib.
2) Referendum *fakultatif*, yaitu referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau undang-undang yang sudah ada dapat terus dilakukan atau harus dicabut. Referendum ini bersifat tidak wajib.[101]

[100] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan ... Op. Cit,* hlm. 37.
[101] Moh. Mahfud MD, *Dasar ... Op. Cit,* hlm. 84-85.

Selain dua macam referendum tersebut di atas **G.J. Wolhoff** dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia menambahkan macam referendum ketiga yakni, referendum *optatif* (*option*), yaitu referendum meminta pendapat rakyat mengenai setuju atau tidaknya, terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan pemerintah federal di wilayah negara bagian atau daerah otonom.[102]

4. Teori Kepartaian

Pemikiran mengenai pentingnya partai politik disampaikan oleh pemikir Inggris **John Stuart Mill**[103] yang memikirkan pentingnya bagi masyarakat untuk menentukan atau menempatkan wakilnya sendiri sebagai pejabat negara, yang dapat diberhentikan menurut kepentingan masyarakat. Untuk menjalankan hal tersebut akan lebih efektif apabila dilakukan secara bersama-sama melalui suatu partai.[104]

K.C. Wheare juga sepaham dengan Mill bahwa partai politik hakekatnya merupakan cara bagaimana agar rakyat dapat mengawasi atau terlibat dalam pemerintahan dengan cara mengorganisir dirinya sendiri. Pengorganisasian ini didasarkan pada persamaan pandangan ideologi, kepentingan ekonomi, sosial dan lain-lain, akan tetapi yang lebih penting dalam rakyat berorganisasi dalam suatu partai politik adalah kesamaan keinginan untuk mempertahankan atau merebut kedudukan dan kekuasaan politik.[105]

---

[102] G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta, 1960, hlm. 115.

[103] Lihat: John Stuart Mill, *On Liberty*, *Perihal Kebebasan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005.

[104] Deliar Noer, *Pemikiran ... Op. Cit,* hlm. 176.

[105] K.C. Wheare, *Parlemen dan Politik*, Jajasan Pembangunan, Djakarta, 1951, hlm. 25-26.

Menurut **Bambang Cipto**[106], sistem pemerintahan yang dianut suatu negara akan menciptakan tradisi sistem kepartaian yang kuat atau sistem kepartaian yang lemah. Dalam sistem pemerintahan parlementer yang stabil akan menciptakan tradisi partai kuat, dimana persaingan antar partai memuncak dalam pemilu dengan adanya persaingan program partai. Dalam sistem pemerintahan presidensiil akan menciptakan tradisi partai lemah dimana dalam tradisi ini partai politik hanya menjadi fasilitator. Dalam kampanye yang "dijual" program calon bukan program partai. Tradisi sistem partai kuat ini juga sering disebut sebagai partai ideologi sedangkan tradisi partai lemah disebut juga partai lindungan (*patronage party*).[107]

Sistem kepartaian dilihat dari sudut pandang jumlah partai yang berkembang di dalam negara dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: sistem satu partai, sistem dua partai, dan sistem multipartai.

1. **Sistem Satu Partai**

   Sistem ini berlaku apabila di suatu negara hanya terdapat satu partai politik atau ada beberapa partai politik namun yang dominan dan mempunyai peran yang sangat besar hanya satu partai.[108] Sebagai contoh adalah China yang hanya memiliki partai tunggal yakni Partai Komunis China, sedangkan contoh partai tunggal yang dominan dan mempunyai peran besar yakni Indonesia pada waktu era Orde Baru dengan Golkar yang sangat dominan.

[106] Bambang Cipto, *Partai Politik, Prospek dan Tantangan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, hlm. 11-132. Lihat juga: Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur ... Op. Cit,* hlm. 118-119, 147-150.
[107] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, P.T. Gramedia, Jakarta, 2005, hlm 166.
[108] Haryanto, *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 98.

2. Sistem Dua Partai

Dalam sistem dalam suatu negara hanya ada dua partai politik ataupun bisa lebih dari dua partai akan tetapi yang dominan hanya dua partai. Agar sistem ini berjalan baik menurut **Peter G.J. Pulzer** diperlukan tiga syarat yakni:

1. Komposisi masyarakatnya homogen,
2. Adanya konsensus yang kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok,
3. Adanya kontinuitas sejarah.[109]

3. Sistem Multipartai

Dalam sistem ini ada lebih dari dua partai politik yang mempunyai kekuatan yang berimbang sehingga tidak ada yang paling dominan di antara mereka. Ada hipotesa yang menyatakan bahwa sistem ini berkembang di negara yang mempunyai masyarakat majemuk. Sifat kemajemukan merupakan ikatan primordial yang bisa berupa perbedaan agama, ras, sosial, suku, dan sebagainya.[110]

Sistem kepartaian dari sudut jumlah partai ini tidak terlepas dari sistem pemilihan umum yang digunakan. Sistem pemilihan yang lazim saat ini menurut **Harun Alrasid** ada dua sistem[111] yakni:

a. Sistem Distrik (*Single-member Constituency*)

Pada sistem distrik, suatu wilayah negara dibagi ke dalam daerah-daerah pemilihan. Dalam satu daerah pemilihan hanya pemenanglah yang

[109] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit,* hlm. 168-169.
[110] Haryanto, *Sistem Politik ... Op. Cit,* hlm. 100.
[111] Harun Alrasid, *Pemilihan Umum sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*. Sebuah Tinjauan Hukum, disampaikan dalam Kuliah Perdana Hukum Tata Negara pada Semester Genap Tahun Akademis 1996/1997, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Kamis tanggal 20 Februari 1997, hlm. 6-7.

berhak mendapatkan kursi di parlemen sehingga suara calon yang tidak terpilih akan terbuang percuma.

Dengan sistem ini terjadi seleksi alam terhadap partai politik, hanya partai politik besar saja yang eksis sehingga sistem kepartaian yang terbentuk biasanya sistem dua partai atau sistem multi partai sederhana.

b. Sistem Perwakilan Berimbang atau Proporsional (*Multi-member Constituency atau Proportional Representation*)

Pada sistem proporsional ini yang menjadi tujuan bukan untuk memperoleh suara terbanyak melainkan untuk mencapai suara quota atau bilangan Pembagi yakni jumlah suara dibagi dengan jumlah kursi. Dalam sistem ini sisa suara tidak dibuang melainkan diberikan ke urutan berikutnya.

Dalam penyusunan daftar calon ada dua sistem. *Pertama*, dengan sistem daftar (*lijsten stelsel*) tertutup yang disusun oleh partai politik berdasarkan nomor urut, jadi suara diberikan terlebih dahulu ke nomor urut paling kecil. *Kedua,* sistem pribadi (*personen stelsel*), dalam sistem ini pemilih langsung memilih orang dan tidak terikat dengan nomor urut.[112]

Robert A. Dahl juga berpendapat bahwa sistem pemilu yang dipakai suatu negara berdampak pada jumlah partai politik. Dalam sistem pemilu sistem distrik (*single member constituency*) menghambat munculnya partai ketiga, atau singkatnya sistem ini hanya akan melahirkan dua partai yang bersaing, sehingga mempermudah pemilih dalam menentukan pilihan, sedangkan pemilu dengan sistem proporsional akan

[112] *Ibid.*

melahirkan banyak partai, hal yang menguntungkan di sini adalah pemilih akan mempunyai banyak alternatif.[113]

Duverger merumuskan apabila suatu negara menggunakan sistem pemilihan mayoritas sederhana dengan satu kali pemilihan, negara tersebut akan menganut sistem dua partai. Sedangkan apabila pemilihan dilakukan dalam dua tahap, maka hasilnya akan muncul sistem tiga partai. Dan apabila suatu negara menggunakan sistem pemilihan perwakilan berimbang, maka akan lahir banyak partai.[114]

E. Metode Penelitian

1. Tipologi dan Pendekatan Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini merupakan penelitian korelasional yakni penelitian yang bertujuan untuk mengetahui ada tidaknya suatu hubungan dari suatu fenomena, dan apabila ada seberapa besar derajat hubungannya, antara beberapa variabel yang diteliti meskipun hubungan tersebut suatu hubungan sebab akibat atau bukan.[115]

Penelitian ini dalam rentangan *ius constituendum* dan *ius constitutum*, memberikan kritik kepada hukum positif dan merencanakan hukum baru. [116] Karena hukum positif tanpa bergantung kepada cita-cita hukum yang ideal, arahnya akan menjadi kacau.

Dengan demikian penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis normative* yang menitik beratkan pada penelitian data kepustakaan. Metode pendekatan *yuridis normative* digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan dalam

---

[113] Robert A. Dahl, *Perihal ... Op. Cit,* hlm. 187.

[114] Dawam Raharjo (Ed.), *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan,* PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1996, hlm. 24.

[115] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 36.

[116] Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad Ke-20*, Cetakan I, Alumni, Bandung 1994, hlm. 104.

Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di Indonesia.

Dalam pelaksanaan penelitian, digunakan juga pendekatan historis, yakni untuk melihat penerapan kombinasi sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian pada masa sebelum Perubahan UUD 1945 serta pendekatan komparatif, yakni untuk membandingkan penerapan kombinasi sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem multipartai di beberapa negara, yaitu, Perancis, Chile, Brazil, dan Amerika Serikat.

2. Jenis dan Metode Pengumpulan Data

Penelitian kepustakaan ini untuk memperoleh bahan hukum primer, berupa bahan hukum yang mengikat, seperti: Undang-undang dasar 1945, Peraturan perundang-undangan lainnya. Sumber hukum sekunder, misalnya: Risalah Sidang amandemen, konstitusi-konstitusi negara untuk bahan perbandingan dalam penelitian, opini pakar hukum, buku, jurnal, dan referensi lainnya. Serta sumber tersier, yang berupa bahan non-hukum, kamus, ensiklopedia yang menjadi pendukung dalam penelitian ini.

3. Metode Analisis

Untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian ini, kedua bahan hukum primer dan sekunder dianalisis dengan metode kualitatif, yaitu yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas dan informasi yang diperoleh dari narasumber, kemudian data tersebut dikaji dalam bentuk deskriptif.

F. Sistematika Penulisan

Berdasarkan dari paparan di atas, selanjutnya penulis menggambarkan secara umum penyusunan penelitian ini sebagai berikut;

Bab Pertama, tentang Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, permasalahan, tujuan dan guna penelitian, telaah pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua, pembahasan mengenai teori kedaulatan rakyat dan teori pemerintahan dan implikasinya terhadap sistem pemerintahan di Indonesia, termasuk di dalamnya pembahasan mengenai sejarah dan perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia.

Bab ketiga, pembahasan mengenai sistem politik dan sistem kepartaian serta prakteknya di Indonesia, termasuk di dalamnya peran partai politik dalam proses demokratisasi di Indonesia.

Bab keempat, beberapa perbandingan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan di beberapa negara, antara lain: Perancis, Chile, Brazil, dan Amerika Serikat.

Bab kelima, analisa terhadap sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer dikaitkan dengan sistem kepartaian.

Bab keenam, pendapat penulis yang disarikan dalam bentuk; kesimpulan, saran-saran dan rekomendasi.

BAB II
MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT

A. Indonesia Negara Kedaulatan Rakyat

1. Prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat

Pembicaraan mengenai negara dan lembaga negara berarti membicarakan mengenai kekuasaan. Negara menurut **Max Weber** adalah satu-satunya lembaga yang memiliki keabsahan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap warga negaranya. Definisi Weber mengenai negara ini menekankan pada aspek kekuasaan yang dimiliki negara.

Dalam kamus bahasa Inggris disebut *sovereignty* yang berarti kekuasaan tertinggi, kata ini berasal dari kata dasar *sovereign* yang berarti Raja atau Ratu.[117] Hal ini menunjukkan bahwa makna kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara.[118] Kekuasaan tertinggi ini dalam hubungannya dengan negara lain, subyek hukum lain, maupun dalam hubungannya dengan rakyat, atau dengan kata lain kedaulatan ini bersifat ke dalam maupun ke luar.[119]

Pertanyaan berikutnya adalah siapakah yang memegang kekuasaan tersebut? Bagaimana menggunakan kekuasaan tersebut? Dan dari mana kekuasaan tersebut diperoleh? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi bahan debat para pemikir dan filosofi mengenai hakekat kekuasaan negara, sehingga memunculkan berbagai macam teori mengenai kedaulatan.

---

[117] Peter M. Salim, *the Contemporary English-Indonesian Dictionary*, Seventh Edition, Modern English Press, Jakarta, 1996, hlm. 1869.

[118] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat ... Op. Cit*, hlm. 6.

[119] Imam Soepomo, *Tata Negara Indonesia, Djilid I, Pengantar*, Badan Penerbit Kedaulatan Rakjat, Yogyakarta, tanpa tahun, hlm. 8-9.

a. Macam-macam Teori Kedaulatan

Untuk mengetahui bagaimana dan apa kekuasaan tersebut, maka harus diketahui siapa atau apa yang berdaulat dalam suatu negara, dan dalam hal ini ada beberapa aliran atau teori yang berkembang, yakni:

1) Teori Kedaulatan Tuhan

Teori ini menekankan bahwa Tuhan adalah penciptaan alam semesta sekaligus pemegang seluruh kekuasaan yang ada di dunia dan akherat. Setiap kehidupan bersumber pada hukum Tuhan termasuk dalam hal ini penyelenggaraan negara. **Thomas Aquinas** menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk memuja kerajaan Tuhan.

Teori ini kemudian memunculkan negara teokrasi atau negara Tuhan (*Civitas Dei*) dimana menurut **Santo Agustinus**, pemimpin negara dalam memerintah diharuskan mempraktekkan dan menganjurkan memasukkan ajaran agama dalam negara secara formal.[120]

2) Teori Kedaulatan Raja

Dalam faham ini raja diletakkan sebagai sumber kekuasaan tertinggi. Raja merupakan manifestasi keberadaan Tuhan di dunia atau bahkan raja adalah Tuhan itu sendiri. Hukum raja adalah sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di negara. "Negara adalah Aku" (*L' Etat c'est moi*) kalimat yang diucapkan raja Perancis **Louis XVI** yang menunjukkan bahwa negara ada di bawah raja. Negara yang menganut teori ini disebut negara monarki absolut.

Teori ini kemudian memunculkan negara absolut sebagaimana diajarkan oleh **Machiavelli** yang menyatakan tujuan negara adalah untuk mendapatkan kekuasaan

[120] Sjachran Basah, *Ilmu Negara … Op. Cit*, hlm. 143-144.

sebesar-besarnya dan untuk itu raja harus bisa menggunakan segala cara untuk mendapatkan kekuasaan.[121]

Kekuasaan mutlak berada di tangan raja ini juga disampaikan oleh **Jean Bodin** yang menyatakan bahwa raja harus memiliki kekuasaan mutlak untuk membuat hukum. Akan tetapi menurut **Bodin**, raja di sini juga terikat dengan hukum alam. Yang dimaksud hukum alam adalah keseluruhan peraturan hidup yang terjadi di luar kemampuan manusia, sifat hukum ini tidak berubah dan mengikat semua manusia. Inti dari hukum alam ini adalah untuk berbuat baik dan melarang perbuatan jahat. Hukum alam ini disebut juga *ius naturale*. Selain terikat hukum alam raja juga terikat dengan hukum Ilahi atau *ius divinum*.[122]

Machiavelli menganjurkan raja agar berkuasa mutlak harus menggunakan cara yang jahat sedangkan **Bodin** menyatakan walau kekuasaan raja bersifat aboslut tetapi dibatasi oleh hukum alam dan hukum Tuhan atau dengan kata lain raja berdaulat terhadap seluruh manusia akan tetapi tunduk pada hukum alam dan hukum Tuhan.

3) Teori Kedaulatan Negara

Teori ini berawal dari aksioma yang tidak dapat dibantah bahwa dalam suatu negara hanyalah negara yang berdaulat. **Otto Mayer** mengatakan kemauan negara adalah mempunyai kekuasaan kekerasan menurut kehendak alam. Kemudian **Georg Jellinek** juga menyatakan kekuasaan alamiah negara yang tidak diperoleh dari siapapun juga sehingga kekuasaan tersebut melekat pada pemerintah sebagai alat negara.[123]

---

[121] Lihat, Niccolo Machiavelli, *Il Principe. Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan kepada Pemimpin Republik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.

[122] O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, tanpa tahun, hlm.12-13.

[123] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum ... Op. Cit*, hlm. 5-6.

Paham kedaulatan negara berawal teori kontrak sosial yang dikembangkan oleh **Thomas Hobbes** melalui bukunya yang berjudul *Leviathan*. **Hobbes** berkeyakinan bahwa pada awal sebelum terbentuknya masyarakat, manusia hidup dalam kekacauan akibat tidak adanya aturan. Setiap individu mempunyai kepentingan untuk mempertahankan diri dari ancaman individu lain. Kesamaan kepentingan untuk keselamatan setiap individu inilah yang mendorong individu untuk melakukan perjanjian dengan individu lainnya untuk tidak saling menyerang.

Dengan perjanjian ini setiap individu menyerahkan kedaulatannya kepada masyarakat atau negara. Perjanjian ini kemudian disebut kontrak sosial dimana dengan penyerahan kedaulatan ini maka negara sebagai pemegang kedaulatan penuh dan berhak melakukan tindakan kekerasan terhadap rakyat.

4) Teori Kedaulatan Hukum

Menurut teori ini segala kekuasaan dalam suatu negara didasarkan pada hukum. Hukum sebagai otoritas tertinggi dalam kehidupan negara. Kekuasaan negara merupakan atribusi dari hukum. Faham ini kemudian melahirkan istilah "negara hukum" yang pertama sekali diperkenalkan oleh **Rudelf van Gneist** (1816-1895), seorang guru besar di Berlin (Jerman) yang memberi perhatian khusus kepada Hukum Tata Negara Inggris untuk coba diterapkan di Prusia.

Istilah "negara hukum" yang diperkenalkannya tersebut diberinya nama "*rechtsstaats*" untuk menggambarkan pemerintahan negara Inggris. Ajaran Gneist ini selanjutnya disempurnakan oleh **Hugo Krabe** (1857-1936) seorang guru besar Leiden dengan ajarannya tentang kedaulatan hukum (*die lehre van der rechtsseuveranitat*).[124]

[124] Soediman Kartohadiprodjo, *Beberapa Pikiran Sekitar Pancasila*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 111-112.

5) Teori Kedaulatan Rakyat

Teori yang dikembangkan oleh **John Locke** ini mirip dengan kontrak sosialnya **Hobbes**, yang membedakan ada dua hal, yakni; *Pertama*, keadaan alamiah manusia bukannya dalam kondisi kacau melainkan setiap manusia yang dilahirkan telah memiliki hak-hak dasar yakni hak untuk hidup, hak atas kemerdekaan, dan hak atas hak milik pribadi. *Kedua*, karena sejak lahir manusia telah memiliki hak dasar, maka dalam kontrak sosial ini tidak semua kedaulatannya diserahkan kepada masyarakat.

Konsekuensi dari kontrak sosial versi **John Locke** ini adalah negara yang terbentuk melalui kontrak sosial ini harus melindungi hak-hak dasar manusia, dan konsep ini kemudian memberikan batasan kepada raja atau negara dalam menjalankan kehidupan bernegara.

Sedangkan **J.J. Rousseau** dengan mendasarkan pada teori kontrak sosial ini menyatakan bahwa rakyat yang berdaulat ini merupakan fiksi belaka, karena rakyat telah menyerahkan kedaulatannya kepada raja atau lembaga yang secara riil melaksanakan kekuasaan tersebut sehingga rakyat pada dasarnya tidak memiliki kedaulatan.[125]

Faham kedaulatan rakyat merupakan sumber dari praktek demokrasi di negara modern dimana rakyat terlibat secara langsung dalam mengatur negara. Dalam negara polis Yunani Kuno implementasi kedaulatan rakyat diimplementasikan dengan cara demokrasi langsung, yakni, rakyat berkumpul di satu tempat untuk memberikan terlibat secara langsung dalam kehidupan bernegara.

[125] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur … Op. Cit.* hlm. 117.

Sistem demokrasi langsung seperti ini dalam negara modern sudah tidak dapat dilakukan. Hal ini disebabkan beberapa hal, yakni:

a) Jumlah rakyat saat ini sangat banyak, tidak dapat dikumpulkan dalam satu tempat,
b) Wilayah negara sangat luas,
c) Urusan kenegaraan dalam bidang politik sudah sangat kompleks,
d) Tingkat pendidikan dan pengetahuan penduduk sudah sangat heterogen,
e) Rakyat saat ini disibukkan dengan berbagai persoalan pribadi masing-masing.[126]

Oleh karena permasalahan tersebut di atas dalam praktek negara modern, implementasi kedaulatan rakyat ini dilakukan dalam pemilihan umum dimana rakyat secara langsung memberikan pendapatnya. Pemilihan umum ini merupakan suatu kontrak sosial antara rakyat dengan negara. Kontrak sosial ini dilakukan melalui perantara pemimpin (dalam sistem presidensiil) atau dengan partai politik (dalam sistem parlementer)[127] dimana pemenang diberikan kepercayaan oleh rakyat untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan program yang ditawarkan dan disetujui oleh rakyat melalui pemilihan umum.

b. Hubungan antara Kedaulatan Rakyat dengan Demokrasi

Tidak ada definisi yang tunggal mengenai demokrasi. Hal ini dikarenakan luasnya cakupan istilah demokrasi ini sehingga demokrasi sering dianggap konsep yang ambigu atau adanya ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah ide dan praktek demokrasi.[128]

---

[126] S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 134-135.
[127] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi ... Op. Cit.* hlm. 58.
[128] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar … Op. Cit.* hlm. 9.

Menurut **Samuel P. Huntington**, paling tidak ada tiga pendekatan umum mengenai arti demokrasi. ***Pertama,*** demokrasi dalam arti bentuk suatu pemerintahan. ***Kedua,*** demokrasi dalam arti tujuan yang dilayani oleh pemerintah. ***Ketiga,*** demokrasi dalam arti prosedur untuk membentuk pemerintahan.[129]

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat dan dilakukan oleh rakyat. Pada awalnya demokrasi dipahami sebagai sebuah tujuan dan fungsi pemerintahan, akan tetapi pada abad ke-20 terjadi pergeseran mengenai definisi demokrasi menjadi suatu proses.

Joseph Schumpeter merupakan pemikir pertama yang mendefinisikan demokrasi sebagai suatu proses yang dikenal dengan "metode demokratis". Metode tersebut didefinisikan sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.[130]

Definisi yang menekankan demokrasi sebagai suatu proses atau prosedural juga disampaikan oleh **Robert A. Dahl**, yang mengartikan poliarki (istilah **Dahl** untuk demokrasi) adalah suatu tatanan politik yang pada tingkatannya yang paling umum dibedakan oleh dua buah ciri yang umum: Kewarganegaraan yang diperluas sampai mencakup bagian yang relatif tinggi dari orang dewasa, dan hak-hak kewarganegaraan mencakup kesempatan untuk menentang dan memberhentikan para pejabat tinggi dalam pemerintahan dengan melalui pemberian suara.[131]

Demokrasi sebagai suatu prosedur di sini menekankan pada kompetisi dan partisipasi. Kompetisi dalam arti terselenggaranya pemilihan umum yang kompetitif

---

[129] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995, hlm. 4.

[130] *Ibid,* hlm. 5.

[131] Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 16.

dan partisipatif yang berarti negara memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara untuk ikut serta dalam kompetisi yang jujur, adil, dan aman.

Dalam pengertian **Dahl** partisipasi politik merupakan bagian yang paling vital, dan untuk mengetahui partisipasi seperti apa yang dibutuhkan dalam demokrasi, **Dahl** memberikan lima kriteria, yakni:

1. Partisipasi yang efektif,
2. Persamaan dalam memberikan suara,
3. Mendapatkan pemahaman yang jernih,
4. Melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda,
5. Pencakupan orang dewasa.[132]

Selanjutnya **Dahl** memberikan syarat adanya tujuh lembaga yang harus ada dalam poliarki dimana ketujuh lembaga ini bersifat mutlak kesemuanya harus ada. Ketujuh lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

1) Para pejabat yang dipilih. Pengawasan terhadap keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional berada di tangan pejabat yang dipilih.
2) Pemilihan umum yang bebas dan adil.
3) Hak suara yang inklusif. Semua orang dewasa berhak memberikan suara.
4) Hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan.
5) Kebebasan menyatakan pendapat.
6) Informasi alternatif. Warga negara berhak mencari sumber informasi alternatif.
7) Otonomi asosiasional atau warga negara berhak membentuk perkumpulan atau organisasi yang bebas, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan yang bebas.[133]

[132] Robert Dahl, *Perihal Demokrasi … Op. Cit*, hlm. 53.

Sedangkan menurut **Afan Gaffar** paling tidak ada lima elemen empirik dari suatu demokrasi:

1. Terjaminnya hak-hak dasar masyarakat.
2. Pemilihan umum yang teratur, bebas, dan adil.
3. Partisipasi politik yang mandiri.
4. Adanya rotasi kepemimpinan.
5. Rekrutmen politik yang terbuka.[134]

Mengenai definisi dan syarat demokrasi yang disampaikan **Dahl** di atas, **Huntington** memberikan tambahan kondisi atas definisi dan syarat demokrasi, yakni:

1) Demokrasi bukan hanya mengenai cara pemilihan melainkan lebih luas dari itu yakni mencakup *liberte, egalite, fraternite*, kontrol yang efektif terhadap pemerintah oleh warga negara, pemerintah yang bertanggungjawab, kejujuran dan keterbukaan, musyawarah yang rasional dan didukung informasi yang cukup, partisipasi dan kekuasaan yang setara, dan lain-lain hal yang bersifat untuk kebaikan warga negara.
2) Adanya pembatasan kekuasaan dan pembagian kekuasaan dengan kelompok masyarakat lain.
3) Adanya kontinuitas dan stabilitas sistem demokrasi.
4) Variabel demokrasi tidak tunggal.
5) Kompetisi dalam pemilihan umum yang bebas, adil, dan adanya kesetaraan.[135]

Dari semua negara yang menyatakan sebagai negara demokratis, **M. Amien Rais** mengajukan 10 kriteria yang harus dipenuhi negara demokrasi, yakni:[136]

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan;
2. Persamaan di depan hukum;
3. Distribusi pendapatan secara adil;
4. Kesempatan pendidikan yang sama;
5. Kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama;

---

[133] *Ibid*, hlm.17.

[134] Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*. Dalam Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, dan Muh. Miftahudin (Peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 106.

[135] Samuel P. Huntington, *Gelombang ... Op. Cit.* hlm 10-12.

[136] M. Amien Rais, *Pengantar*. Dalam: Seri Prisma, *Demokrasi dan Proses Politik*, Kumpulan Karangan dari majalah Prisma tentang demokrasi dan politik, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. xvii-xxv.

6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi;
7. Mengindahkan tata karma politik;
8. Kebebasan individu;
9. Semangat kerjasama;
10. Hak untuk protes.

Dari seluruh uraian tersebut di atas, demokrasi yang semula merupakan norma-norma yang bersifat utopis telah berkembang menjadi nilai yang bersifat aplikatif yang disebut dengan demokrasi prosedural, akan tetapi dengan semua prasyarat demokrasi yang terdiri dari beberapa variabel (ingat demokrasi tidak terdiri dari satu variabel), maka prosedural tersebut akan mencapai hal-hal yang bersifat substantif, paling tidak akan mendekatkan pada nilai-nilai yang dicita-citakan sebagai asas kedaulatan rakyat.

Demokrasi saat ini masih dipandang sebagai sistem pemerintahan yang paling baik, walaupun belum dapat memuaskan semua masyarakat akan tetapi paling tidak demokrasi menurut **Dahl** memberikan hal-hal yang lebih baik dibanding sistem yang lainnya. Keuntungan demokrasi antara lain:

1. Demokrasi mencegah munculnya pemerintahan yang otoriter,
2. Demokrasi lebih menjamin hak asasi rakyat dibanding sistem lainnya,
3. Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas,
4. Demokrasi membantu rakyat untuk melindungi kepentingan dasarnya,
5. Demokrasi memberikan kebebasan rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri,
6. Demokrasi memberikan kesempatan untuk menjalankan tanggung jawab moral,
7. Demokrasi membantu perkembangan manusia yang lebih baik,
8. Demokrasi memberikan tingkat persamaan politik yang relatif tinggi,
9. Demokrasi mencegah peperangan dengan negara demokrasi lainnya,

10. Negara demokratis cenderung lebih makmur.[137]

Manfaat demokrasi ini secara singkat disimpulkan oleh **Mochtar Mas'oed** sebagai berikut: *"Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama. Karena itu, demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat itu*."[138]

Hubungan antara kedaulatan rakyat dengan demokrasi jelaslah tidak dapat dipisahkan bahkan kalau boleh dikatakan kedua hal tersebut identik karena sama-sama berpangkal pada kehendak rakyat, rakyat yang menentukan kemauannya. Apabila kedua hal tersebut harus dipisahkan, maka dapat dikatakan bahwa kedaulatan rakyat lebih condong berbicara dalam lingkup filosofi sedangkan demokrasi berada pada dataran epistimologi.

Demokrasi saat ini merupakan faham yang dianggap paling baik yang menjamin kehidupan manusia lebih beradab, oleh karena itu pada umumnya semua negara saat ini mengklaim sebagai negara demokratis. Akan tetapi setiap negara mempunyai ukuran sendiri dalam penerapan prinsip demokrasi ini, disesuaikan dengan falsafah dan kehidupan negara yang bersangkutan.[139]

Hal tersebut dapat dilihat dari berkembangnya varian demokrasi yang kemudian dicirikan lain dan diberi predikat tambahan sesuai dengan falsafah yang dianut, misalnya demokrasi liberal, demokrasi proletar, demokrasi sosial, demokrasi pancasila,

[137] Robert A. Dahl, *Perihal … Op. Cit.* hlm. 84-85.
[138] Mochtar Mas'oed, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994, hlm. 6.
[139] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat … Op. Cit.* hlm. 16.

dan sebagainya. Pengalaman Indonesia dalam menerapkan demokrasi yang disesuaikan dengan falsafah negara ini.[140]

Dalam setiap rezim pemerintahan demokrasi didefinisikan berbeda-beda, dan apakah demokrasi di Indonesia tersebut demokratis atau tidak berdasarkan parameter keilmuan dapat dilihat dari buku **Moh. Mahfud MD**, Politik Hukum di Indonesia, dimana **Moh. Mahfud MD** membagi tiga periode konfigurasi politik di Indonesia sebagai berikut:

Tabel 1: Hubungan Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum.

No.	Periode	Konfigurasi Politik	Karakter Produk Hukum
1	1945-1959	Demokratis	Responsif
2	1959-1966	Otoriter	Konservatif
3	1966-1998	Otoriter	Konservatif

Sumber: Moh. Mahfud MD[141]

c. Pemikiran tentang Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Seperti yang telah diuraikan di bab sebelumnya, bahwa prinsip kedaulatan rakyat lahir sebagai anti tesis dari kekuasaan negara pada abad pertengahan yang absolut. Hampir semua negara modern saat ini memberi label kedaulatan rakyat dalam sistem kenegaraannya. Begitu juga dengan Indonesia yang mendasarkan kedaulatannya kepada kedaulatan rakyat.

Thomas Hobbes dengan teori kontrak sosial yang mengemukakan kedaulatan pada dasarnya ada di tangan rakyat yang diserahkan kepada masyarakat dan negara. Teori kontrak sosial ini kemudian dikembangkan oleh **John Locke** dengan asumsi yang

[140] Mungkin lebih tepat dikatakan sebagai falsafah rezim, karena pemaknaan suatu sistem politik sangat dipengaruhi oleh falsafah rezim tersebut. Contoh adalah pada tahun 1959 setelah dekrit Presiden Soekarno mengklaim bahwa sistem politik yang diciptakannya diberi nama Demokrasi Terpimpin.

[141] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia … Op. Cit.* hlm. 355.

sama tetapi dengan perbedaan pada latar belakang keadaan alamiah manusia. **Locke** menyatakan pada dasarnya sejak lahir manusia memiliki hak dasar yakni hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi. Ketiga hak tersebut merupakan hak dasar manusia dan apabila hak tersebut dilanggar akan terjadi kekacauan.

Pengertian kedaulatan rakyat sebagai landasan kehidupan negara di Indonesia pertama kali diungkapkan oleh **Moh. Hatta** pada tahun 1932 melalui brosur yang berjudul *Ke Arah Indonesia Merdeka.* Dalam brosur ini **Moh. Hatta** menyatakan sebagai berikut:

> "…. Segala hukum (*Recht*, peraturan-peraturan negeri) haruslah bersandar pada perasaan keadilan dan kebenaran yang hidup dalam hati rakyat yang banyak, dan aturan penghidupan haruslah sempurna dan berbahagia bagi rakyat kalau ia beralaskan kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sendi pengakuan segala jenis manusia yang beradab, bahwa tiap-tiap bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri."[142]

Kemudian dalam bagian lain tulisan tersebut **Moh. Hatta** meneruskan penjelasannya mengenai implementasi prinsip kedaulatan rakyat sebagai berikut:

> "… Cara mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat. Pendek kata rakyat itu Daulat atau raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpulan orang pandai atau segolongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri. … Tidak saja dalam politik, melainkan juga dalam hal ekonomi dan sosial ada demokrasi; keputusan dengan mufakat rakyat banyak."

Pemikiran **Moh. Hatta** tentang kedaulatan rakyat ini bahwa rakyat menjadi raja yang memutuskan sendiri keinginannya melalui mufakat dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial. Di atas itu semua **Hatta** menyimpulkan bahwa ideologi negara terdiri dari dua pondasi, yakni pondasi moral dan pondasi politik. Pondasi moral berada

[142] I. Wangsa Widjaja, *Bung Hatta Bapak Demokrasi*, dalam Sri-Edi Swasono, *Bung Hatta ... Op. Cit.* hlm. 50-51.

di atas pondasi politik. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan didasarkan kepada prinsip kebenaran, keadilan, kebaikan dan kejujuran serta persaudaraan ke dalam dan ke luar.[143]

Pandangan mengenai kedaulatan rakyat ini kemudian juga disampaikan oleh **Moh. Yamin** dalam Sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945 mengenai dasar negara. Ada lima dasar negara yang disampaikan **Moh. Yamin,** yakni: Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Peri Ketuhanan, Peri Kerakyatan, dan Peri Keadilan. Dalam pandangan Yamin mengenai Peri Kerakyatan merupakan penegasan terhadap negara berkedaulatan rakyat melalui lembaga *Syura* (permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dengan cara perwakilan).[144]

Prinsip kedaulatan rakyat ini juga disinggung oleh **Soekarno** dalam pidatonya dalam Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 mengenai dasar negara yang kemudian dikenal dengan Pancasila. Dalam pidato tersebut Soekarno menyatakan:

> "… Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan, walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara semua buat semua, satu buat semua, semua buat satu. … jikalau memang rakyat Indonesia rakyat yang bagian besarnya rakyat Islam, dan jikalau memang Islam di sini agama yang hidup berkobar-kobar di dalam kalangan rakyat, marilah kita pemimpin-pemimpin Menggerakkan segenap rakyat itu, agar supaya mengerahkan sebanyak mungkin utusan-utusan Islam ke dalam badan perwakilan ini."[145]

Dalam pendirian **Soekarno** mengenai kedaulatan rakyat ini dilakukan melalui mekanisme perwakilan di badan perwakilan dan perjuangan untuk menjalankan aspirasi rakyat dilakukan melalui mekanisme musyawarah untuk mendapatkan kata mufakat.

---

[143] O. Notohamidjojo, *Makna Negara … Op. Cit.* hlm. 53.

[144] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur … Op. Cit,* hlm. 40.

[145] Soekarno, Pidato yang disampaikan dalam Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, dalam Wawan Tunggul Alam (Peny.), *Bung Karno, Menggali Pancasila,* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 22-23.

Sedikit berbeda dengan apa yang disampaikan **Soepomo** mengenai hubungan antara rakyat dengan negara. Bertolak dari penolakan terhadap asas liberalisme dan prinsip individualisme yang berkembang di Eropa Barat dan menyebabkan terjadinya imperialisme, **Soepomo** menawarkan konsep negara "integralistik", yakni prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat serta persatuan dalam negara seluruhnya. Menurut Soepomo, paham integralistik memberi arti bahwa negara merupakan bangsa yang teratur, persatuan rakyat yang tersusun, sehingga di dalamnya tidak ada dualisme mengenai *"staat"* dan "individu", tidak ada pertentangan antara susunan *staat* dengan susunan hukum individu.[146]

2. Perumusan Asas Kedaulatan Rakyat di Indonesia

a. UUD 1945 Sebelum Amandemen

Berdasarkan UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang terdiri dari tiga bagian yakni Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan menurut **Jimly Asshiddiqie** Indonesia menganut faham tiga kedaulatan sekaligus yakni, kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum, dan Kedaulatan Rakyat.[147]

Pada Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi: "…, *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 berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, …"*

Dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dengan didasarkan pada aspek ketuhanan, hal ini menunjukkan sebagai negara, Indonesia tidak terlepas dari kekuasaan Tuhan sebagai pencipta alam

[146] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar ... Op. Cit.* hlm. 42-43.
[147] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … Op. Cit.* hlm. 34.

semesta dan sebagaimana diakui pula dalam alinea ketiga bahwa kemerdekaan bangsa Indonesia adalah berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa.

Kemudian dalam Batang Tubuh UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (2) berbunyi: *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".* Ketentuan ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara berdasar kedaulatan rakyat. Dalam hal ini kedaulatan dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara.

Sebagai lembaga pemegang kedaulatan (*Supremacy of the People's Consultative Assembly*) memiliki dua prinsip penting, yakni:

1) Badan berdaulat itu mempunyai *"legal power"*, kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi.
2) Di samping itu tidak ada suatu otoritas tandingan (*no rival authority*) baik perorangan atau badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan tersebut.[148]

Dalam Penjelasan UUD 1945 pada Sistem Pemerintahan Negara Bab III menyebut: *"Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat."* Sebagai lembaga tertinggi yang dan pemegang kedaulatan, MPR membagikan kekuasaannya secara vertikal kepada lembaga-lembaga negara di bawahnya, sesuai dengan ketentuan dalam konstitusi yakni, Presiden, DPR, MA, BPK, dan DPA. Presiden memegang kekuasaan eksekutif, DPR memegang kekuasaan legislatif dan pengawasan, MA memegang kekuasaan yudikatif, BPK memegang kekuasaan kontrol keuangan, serta DPA sebagai lembaga konsultatif.

[148] Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2004, hlm. 15.

Sebagai representasi kedaulatan rakyat, anggota MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Dan dalam Pasal 3 diuraikan wewenang MPR untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara (GBHN). Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, MPR ini merupakan badan:

a) Yang benar-benar mewakili seluruh rakyat, dan
b) Yang benar-benar badan yang memiliki kekuasaan tertinggi di antara alat-alat negara.[149]

Kemudian mengenai kedaulatan yang ketiga yaitu kedaulatan hukum dapat ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara yang disebut juga dengan istilah tujuh pokok sistem pemerintahan negara, sistem yang pertama disebutkan bahwa: *"Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtsstaats), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtstaats)."*

Menurut **Jimly Asshiddiqie** ketiga kedaulatan tersebut sesuatu yang tidak dapat dipisahkan dalam falsafah kenegaraan Indonesia. Negara Indonesia pada dasarnya adalah *derivate* dari kesadaran kolektif akan kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa yang diwujudkan dalam faham kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Hukum merupakan hasil dari pelembagaan kedaulatan rakyat dan juga sebaliknya kedaulatan rakyat diwujudkan dalam instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan.[150]

[149] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas… Op. Cit.* hlm. 54.
[150] Jimly Asshiddiqie, *Lembaga-lembaga … Op. Cit.* hlm. 34-35.

b. UUD RIS

Periode tahun 1945 sampai 1949 merupakan masa konflik yang kedua dengan Belanda yang tidak mengakui kemerdekaan Indonesia serta ingin menjajah kembali dan dengan perjuangan senjata dan diplomasi akhirnya memaksa dilakukannya perundingan yang difasilitasi oleh *United Nations Commission for Indonesia* PBB di Den Haag yang dikenal dengan istilah Konferensi Meja Bundar.

Salah satu hasil dari Konferensi tersebut adalah diakuinya kedaulatan atas wilayah Indonesia kepada pemerintah Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 27 Desember 1945 yang terdiri dari 16 negara bagian, dan tanggal tersebut juga terjadi penyerahan kedaulatan Republik Indonesia (RI) kepada RIS serta mulai diberlakukannya UUD RIS.

Perumusan teori kedaulatan rakyat dalam UUD RIS tercantum dalam pasal 1 ayat (2) juncto pasal 34. Dalam ketentuan pasal 1 ayat (2) berbunyi: *"Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat."*

Dari rumusan di atas hanya dapat diketahui bahwa lembaga-lembaga tersebut di atas adalah lembaga yang menjalankan kedaulatan, sedangkan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara tidak diketahui, oleh karena itu menurut **Boedi Soesetyo**,[151] untuk mengetahui pemegang kedaulatan dalam konstitusi RIS ketentuan pasal 1 ayat (2) tersebut harus dikaitkan dengan ketentuan pasal 34 UUD RIS yang berbunyi: *"Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, dan kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak-pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara*

[151] Boedi Soesetyo, *Kuliah Asas-asas Hukum Tatanegara tahun 1958-1959*, YP Gadjah Mada, Yogyakarta, 1959, hlm 27. Dikutip dari S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap … Op. Cit.* hlm.138.

yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara."

Pendapat berbeda dinyatakan oleh **Ismail Suny** dan **Moh. Yamin** yang menyatakan bahwa UUD RIS tidak menganut faham kedaulatan rakyat melainkan kedaulatan negara (*Staatssouvereiniteit*) karena lembaga negara yang diatur dalam UUD RIS tidak mempunyai "lingkungan bersama di atasnya."[152]

Akan tetapi kalau dilihat dari dua ketentuan pasal 1 ayat (2) dan pasal 34 tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa dalam UUD RIS kedaulatan atau kekuasaan tertinggi negara berada di tangan rakyat, karena lembaga yang ditunjuk memegang kedaulatan dipilih oleh rakyat melalui pemilihan. Hanya Senat yang anggotanya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Negara Bagian. Seperti halnya UUD 1945, kedaulatan rakyat ini tidak dilaksanakan langsung oleh rakyat, melainkan dilakukan lembaga-lembaga negara.

Hal yang menarik dalam kaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat ini adalah dicantumkannya ketentuan tentang bagaimana rakyat menjalankan kekuasaannya tersebut, yakni melalui pemungutan suara. Hal ini sangat menarik apabila dibandingkan dengan UUD 1945 yang tidak memberikan penjelasan mengenai bagaimana rakyat menggunakan kekuasaannya.

c. UUD 1950

Bentuk negara federasi hasil perjanjian dengan Belanda hanya bertahan selama delapan bulan. Menurut ketentuan Pasal 44 UUD RIS suatu negara bagian dapat menggabungkan diri dengan negara bagian lainnya. Hanya dalam waktu beberapa bulan saja sampai pertengahan tahun 1950 hampir semua negara bagian

[152] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Aksara Baru, Jakarta, Cetakan keenam, 1986, hlm. 84.

menggabungkan diri dengan Republik Indonesia. RIS kemudian hanya tersisa tiga negara bagian, yakni: Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur yang pada akhirnya tercapai kesepakatan untuk kembali membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada tanggal 15 Agustus 1950 RIS resmi berubah menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan UUD RIS kemudian diganti dengan Undang-undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) yang isinya hampir sama dengan UUD RIS, yang membedakan adalah ketentuan tentang bentuk negara federal yang diganti dengan bentuk negara kesatuan beserta ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan konsekuensi perubahan bentuk negara tersebut.[153]

Dalam UUDS 1950 perumusan faham kedaulatan rakyat ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi*: "Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat."*

Perumusan konsep kedaulatan dalam UUDS 1950 ini mirip dengan perumusan kedaulatan dalam UUD RIS minus Senat, hal ini sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan yang meniadakan perwakilan negara bagian atau daerah. Sedangkan prinsip kedaulatan rakyat dapat disimpulkan dari pasal 57 UUDS 1950 yang berbunyi: *"Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."*

Dilihat dari perumusan tentang kedaulatan ini terdapat persamaan dan perbedaan antara pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dengan pasal 1 ayat (2) UUDS 1950. Persamaannya ialah terletak pada pemegang kedaulatan adalah rakyat atau dengan kata

[153] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas… Op. Cit.* hlm. 30.

lain pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Selain itu ada persamaan bahwa prinsip kedaulatan rakyat tersebut tidak dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melainkan melalui lembaga atau badan perwakilan, dan lembaga negara yang berwenang.[154]

d. UUD 1945 Pasca Amandemen

Sebelum Amandemen UUD 1945 dinyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Perumusan mengenai kedaulatan dalam UUD 1945 sebelum amandemen ini memberikan otoritas yang besar kepada MPR. Rakyat selaku pemegang kedaulatan seolah-olah telah menyerahkan kedaulatannya kepada MPR untuk bertindak sebagai lembaga tertinggi. Sebagai lembaga tertinggi yang memegang kedaulatan maka kekuasaan MPR menjadi tidak terkontrol atau tidak dibatasi.

Dengan amandemen UUD 1945 perumusan kedaulatan dalam konstitusi ini berubah menjadi: *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar."* (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945), hal ini dipertegas dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), "*Negara Indonesia adalah negara hukum*."

Hal ini berarti terjadi perubahan supremasi kekuasaan, dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi.[155] Rumusan kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Dasar, menurut **Ni'matul Huda** mempunyai makna hanya UUD 1945 yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945 yang menentukan bagian-bagian dari

[154] S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap … Op. Cit.* hlm.137-138.

[155]Soewoto Mulyosudarmo, *Implikasi Perubahan Formula Kedaulatan terhadap Sistem Ketatanegaraan*. Dalam A. Mukthie Fadjar dan Harjono (Ed.), *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 4-5.

kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 serta bagian mana yang dilaksanakan oleh rakyat sendiri melalui pemilihan umum.[156]

Menurut **Soewoto Mulyosudarmo**, perubahan formula kedaulatan dalam UUD 1945 ini mempunyai tiga implikasi, yakni:

1) Menempatkan sebuah sistem ketatanegaraan yang membangun lembaga kenegaraan berada di bawah UUD;
2) UUD 1945 yang bersifat "*normative closed*", sehingga tidak mudah diubah oleh MPR di luar agenda perubahan UUD;
3) Dapat digunakan sebagai dasar pembenar terhadap kekuasaan legislatif di tangan DPR, kekuasaan eksekutif di tangan Presiden, supremasi hukum di tangan lembaga peradilan, serta digunakan sebagai dasar pembenar dilaksanakannya sistem pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung dan penyelenggaraan referendum untuk perubahan pasal tertentu UUD 1945.[157]

Pada dasarnya perubahan UUD 1945 ini tidak merubah substansi faham kedaulatan yang dianut negara Indonesia, menurut **Jimly Asshiddiqie** Indonesia menganut faham tiga kedaulatan sekaligus yakni, kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum, dan Kedaulatan Rakyat.[158]

Amandemen hanya merubah kedudukan MPR selaku lembaga yang memegang kedaulatan menjadi lembaga tinggi negara biasa yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya.

---

[156] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara … Op. Cit.* hlm. 89.

[157] Soewoto Mulyosudarmo, *Implikasi Perubahan … Op. Cit*, hlm. 7-8.

[158] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … Op. Cit.* hlm. 34. Lihat juga pendapat **Ismail Suny**, dalam: Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 4. Dalam: Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara … Op. Cit,* hlm. 90.

B. Sejarah Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Teori Sistem Pemerintahan

a. Bentuk Negara

1) Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara, tanpa kecuali, merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum. Dalam bentuk negara kesatuan ini kekuasaan asal berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan kekuasaan pemerintah daerah luasan dan batas-batasannya ditentukan dalam konstitusi atau undang-undang. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah diatur menurut asas otonomi atau sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan.[159]

Bentuk negara kesatuan dengan pola sentralistik ini intinya ialah penyatuan wilayah sebagai satu kesatuan administrasi pemerintahan, kebijakan ekonomi dan politik yang terpusat dan adanya kesatuan hukum. Dalam negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang dominan terhadap pemerintah daerah. Salah satu ciri paling penting dalam negara kesatuan yang sentralistik ini menurut **C.F. Strong** ialah wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada lembaga legislatif nasional/pusat.[160]

Sedangkan negara kesatuan dengan pola desentralisasi merupakan jawaban dari perkembangan ketatanegaraan dimana peran pemerintah daerah semakin kuat. Dalam masyarakat negara modern disadari bahwa pemerintah daerah yang paling dekat dan paling sering berinteraksi dengan warga negara, hal ini berimplikasi pemerintah daerah mempunyai kedekatan secara langsung untuk mengetahui kebutuhan dan permasalahan rakyat. Oleh karena itu kedudukan politik pemerintah daerah menjadi lebih kuat, oleh

[159] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran ... Op. Cit,* hlm. 28.
[160] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur... Op. Cit,* hlm. 60.

karena negara mempunyai tugas dan fungsi untuk melayani dan menyelesaikan permasalahan yang ada dalam masyarakat, maka pemerintah daerah kemudian diberikan sebagian kekuasaan untuk menangani beberapa bidang aspek pemerintahan yang sebelumnya dikuasai oleh pusat. Hal ini untuk efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemberian sebagian kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah ini disebut dengan otonomi daerah. Menurut **Hans Kelsen** otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh subyek dari norma-norma ini.[161]

2) Negara Federasi

Sampai dengan abad pertengahan, hanya dikenal satu bentuk negara kesatuan. Bentuk negara federasi baru muncul pada tahun 1792 dengan lahirnya negara dan konstitusi Amerika Serikat. Negara federasi pada dasarnya merupakan gabungan dari beberapa negara yang mengikatkan diri menjadi satu negara baru dengan masing-masing memberikan sebagian kedaulatannya kepada pemerintah pusat/pemerintah federal.

Untuk mewujudkan suatu negara federasi menurut **C.F. Strong** diperlukan dua syarat, yakni: *pertama*, harus ada perasaan nasional (*a sense of nationality*) di antara anggota-anggota kesatuan politik yang hendak berfederasi dan yang *kedua*, harus ada keinginan dari anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik itu akan persatuan (*union*) dan bukan kesatuan (*utility*).[162]

[161] *Ibid*, hlm. 62.
[162] *Ibid*, hlm. 63.

Ciri-ciri negara federasi menurut **Strong** ada tiga, yakni:

a) Supremasi konstitusi federal,
b) Adanya pemencaran kekuasaan (*distribution of powers*) antara negara federal dengan negara bagian,
c) Adanya kekuasaan tertinggi yang menyelesaikan sengketa yang terjadi antara negara federal dengan negara bagian.

Dilihat dari sudut pandang kekuasaan asal suatu negara dapat dikatakan bahwa konsep kekuasaan negara bagian berasal dari kekuasaan sisa (*residue power*), sedangkan kekuasaan pemerintah federal ditentukan keluasan dan batas-batasnya dalam konstitusi dan undang-undang yang berlaku. [163]

3) Bentuk Negara Indonesia

Dalam sejarah ketatanegaraan konstitualisme di Indonesia kedua bentuk negara tersebut pernah dipraktekkan. Bentuk negara kesatuan berdasarkan UUD 1945 dipraktekkan dalam kurun waktu tahun 1945-1949. Kemudian bentuk negara kesatuan ini berubah menjadi bentuk negara federasi pada tahun 1949 dengan konstitusi RIS. RIS tersebut terdiri dari 16 negara bagian, yang setahun kemudian menggabungkan diri dan bersepakat untuk kembali ke bentuk negara kesatuan dengan konstitusi UUDS 1950. bentuk negara kesatuan ini tetap tidak berubah dengan diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan sampai dengan perubahan UUD 1945.

Ide negara kesatuan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: *"Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik*", merupakan ide yang telah ada sejak Kongres Pemuda dan Pelajar Indonesia tahun 1928.

[163] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran ... Op. Cit,* hlm. 28.

Dalam Kongres tersebut telah diputuskan mengenai "Persatuan Indonesia". Persatuan ini merupakan *unitarisme* pada bangsa, daerah, dan kebudayaan.[164]

Dalam rapat-rapat di BPUPKI tidak terjadi perbedaan pendapat yang tajam mengenai bentuk negara kesatuan ini. Bentuk negara kesatuan ini dipilih karena bentuk ini lebih menjamin adanya persatuan yang kokoh di antara warga negara dan wilayah di Indonesia.[165] Negara Indonesia memiliki beraneka ragam kebudayaan, agama, sosial dan lain-lain merupakan suatu aset yang tidak ternilai harganya, oleh karena itu meskipun Indonesia menganut bentuk negara kesatuan akan tetapi dalam penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk berkembang sesuai potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing.[166]

Masalah bentuk negara kesatuan ini sempat menjadi bahan perdebatan ketika ada wacana untuk merubah negara kesatuan menjadi negara federasi ketika proses amandemen UUD 1945 dilakukan. Wacana negara federasi ini merupakan anti tesis dari bentuk negara kesatuan dengan pola sentralisasi yang dipraktekkan rezim Orde Baru yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan antara Pusat dan Daerah, akan tetapi dalam amandemen UUD 1945 disepakati bentuk negara Indonesia adalah kesatuan[167] dan untuk menghindari praktek sentralisasi, daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Jimly Asshiddiqie menilai bentuk negara Indonesia pasca amandemen merupakan bentuk negara kesatuan dengan "*federal arrangement*". Hal ini dikarenakan dalam UUD 1945 hasil amandemen kekuasaan asal ada di tangan pemerintah pusat,

[164] S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap … Op. Cit,* hlm 84-85.
[165] Wirjono Prodjodikoro. *Azas-azas ... Op. Cit.* hlm. 50.
[166] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ... Op. Cit,* hlm. 96-97.
[167] Kesepakatan mengenai tidak dirubahnya bentuk negara kesatuan ini kemudian dituangkan dalam Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan bentuk Negara Kesatuan ini tidak dapat dilakukan perubahan.

akan tetapi kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang. Sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar atau undang-undang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah daerah.[168]

Dengan berpijak pada pendapat tersebut di atas dapat dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia secara formal menganut bentuk kesatuan tetapi secara material atau dalam praktek penyelenggaraannya menganut praktek bentuk negara federasi.

b. Bentuk Pemerintahan

Secara umum bentuk pemerintahan dapat dilihat dengan melihat bagaimana cara memilih atau menentukan kepala pemerintahan, dengan melihat bagaimana cara pemilihan atau penentuan kepala pemerintahan ini dalam sejarah ilmu negara yang berkembang dapat dibedakan menjadi dua bentuk pemerintahan,[169] yakni:

1. Monarki

Secara harfiah monarki dapat diartikan sebagai negara yang diperintah oleh satu orang, dimana rakyat dipandang telah menjadi satu dengan pemerintahan. Hal ini juga dipahami sebagai negara dengan faham integralistik.[170] Akan tetapi secara esensial monarki dikatakan sebagai negara kerajaan, dimana bentuk negara ini merupakan bentuk negara paling tua.

Ciri utama dalam negara monarki ini jabatan kepala negara diperoleh secara turun temurun berdasarkan keturunan dengan cara pewarisan atau dengan kata lain jabatan kepala negara bersifat eksklusif hanya milik orang tertentu berdasarkan garis keturunan. Raja atau Ratu atau Kaisar atau sebutan lainnya, memiliki peran sentral

[168] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran …Op. Cit*, hlm. 28-29.
[169] R.M. Mac Iver, *Negara Modern ... Op. Cit*, hlm. 316.
[170] Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Grafiti, Jakarta, 1997, hlm. 100.

dalam negara monarki dan sebagai simbol eksistensi negara itu sendiri dan jabatan tersebut diperoleh secara turun temurun.

Georg Jellinek yang menyatakan bahwa hakekat negara merupakan suatu *organisma*, yaitu suatu kesatuan yang mempunyai kemauan bersifat abstrak, dan dikongkritkan melalui peraturan perundang-undangan, maka berdasarkan ukuran bagaimana proses terbentuknya kemauan negara, maka suatu negara dikatakan sebagai negara monarki apabila kemauan negara tersebut terbentuk dalam jiwa seseorang yang mempunyai wujud fisik.[171]

Berdasarkan ukuran kekuasaannya monarki dapat dibagi menjadi dua bentuk, yakni:

a) Monarki Absolut

Monarki absolut menempatkan raja yang memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Raja memegang semua kekuasaan negara dan pemegang kedaulatan. Dalam negara monarki absolut dimungkinkan adanya lembaga perwakilan, akan tetapi fungsi lembaga perwakilan ini hanya sebatas sebagai penasihat atau pemberi masukan. Dalam era modern ini negara monarki absolut sudah banyak ditinggalkan dan derivasi dari bentuk negara monarki absolut ini adalah negara monarki konstitusional yang membatasi kekuasaan raja.

b) Monarki Konstitusional

Bentuk negara monarki konstitusional ini berawal dari negara kerajaan Inggris, hasil perjuangan kaum bangsawan yang menginginkan pembatasan kekuasaan raja. Dalam negara monarki ini raja mempunyai

[171] Soehino, *Hukum Tatanegara ... Op. Cit*, hlm. 15-16.

kedudukan sebagai kepala negara yang memperoleh kedudukan berdasarkan garis keturunan, sedangkan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri yang dipilih oleh parlemen, oleh karena itu bentuk negara monarki konstitusional ini juga sering disebut sebagai negara monarki parlementer.[172]

2. Republik

Kata republik berasal dari bahasa Romawi yakni *res* yang berarti kepentingan dan publica yang berarti umum, jadi republik dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang menjalankan kepentingan umum. Bentuk negara ini memang berawal dari Romawi sebagai akibat adanya kekosongan kekuasaan saat raja terakhir Romawi diusir dan terjadi sengketa antara dua golongan yakni golongan bangsawan dan rakyat jelata yang merasa paling berhak atas kekuasaan yang ditinggalkan tersebut. Pertentangan ini kemudian berakhir dengan disetujuinya "*Undang-undang 12 meja"* yang merupakan embrio kelahiran negara republik sekaligus cikal bakal negara demokrasi dengan sistem perwakilan (sistem senat).[173]

Bentuk negara republik secara umum dicirikan dengan jabatan kepala negara tidak turun temurun melainkan bergantian secara periodik berdasarkan pemilihan, baik melalui pemilihan langsung oleh rakyat maupun dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat.

Sedangkan **Georg Jellinek** dengan menggunakan ukuran bagaimana proses terbentuknya kemauan negara menyatakan bahwa suatu negara dikatakan negara

[172] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur … Op. Cit*, hlm. 69.
[173] *Ibid*, hlm. 70.

republik apabila kemauan negara ini terbentuk dalam suatu dewan yang merupakan kenyataan yuridis dan mempunyai kemauan yuridis.[174]

Dalam sejarah ketatanegaraan dan konstitusi Indonesia baik itu UUD 1945 dan UUDS 1950 yang berbentuk negara kesatuan dan UUD RIS yang berbentuk negara serikat, bentuk pemerintahan Indonesia adalah Republik. Pemikiran tentang bentuk pemerintahan ini telah berkembang sebelum kemerdekaan Indonesia, antara lain dicetuskan oleh Tan Malaka, Soekarno, dan Moh. Hatta dalam beberapa tulisan mereka.[175]

c. Sistem Pemerintahan

Menurut **Gabriel Almond** dan **Bingham Powell, Jr.** definisi sistem adalah suatu yang berisi interpendensi sejumlah bagian, sebuah batas di antara bagian-bagian itu, dan lingkungannya. apa yang dimaksud interpendensi adalah bahwa jika watak dari suatu bagian berubah, maka perubahan itu dengan sendirinya akan mempengaruhi sistem sebagai keseluruhan.[176]

Montesquieu dengan teori *Trias Politica* membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian yakni kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, dan kekuasaan legislatif. Sistem pemerintahan menurut **Moh. Mahfud MD** merupakan cara bekerja dan berhubungan ketiga bidang kekuasaan tersebut, sehingga sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem hubungan dan cara kerja antar lembaga-lembaga negara.[177]

---

[174] Soehino, *Hukum Tatanegara ...Loc. Cit.* hlm. 16.

[175] Moh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1951, hlm. 78.

[176] Yanuarius Koli Bau, *Sistem Politik Indonesia*, Global Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003, hlm. 9-10.

[177] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ... Op. Cit*, hlm. 83.

1) Sistem Presidensiil

Sistem presidensiil tidak dapat dipisahkan dari teori pemisahan kekuasaan yang berkembang di abad ke-18 yang dikemukakan oleh **John Locke** yang menyatakan bahwa untuk meredakan konflik antara raja dengan parlemen yakni dengan memisahkan secara tegas raja sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dengan parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Pandangan John Locke ini kemudian dilanjutkan oleh **Montesquieu** dengan teori pemisahan kekuasaan. Teori ini kemudian diadopsi oleh negara Amerika dengan menghilangkan jabatan raja dan sebagai gantinya kepala negara dipegang oleh Presiden.

Untuk menjamin stabilitas sistem ini maka, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui perwakilan untuk masa jabatan tertentu, dan Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian dalam sistem ini Presiden sebagai pemegang dan mempunyai kekuasaan riil atas pemerintahan (*the real executive*) dan bukan Presiden yang sekedar memegang kekuasaan nominal (*the nominal executive*).[178]

Sebagai kepala pemerintahan Presiden berhak mengangkat dan memberhentikan anggota kabinet, dan kabinet tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Presiden juga tidak bertanggungjawab kepada parlemen melainkan kepada rakyat secara langsung, sehingga kedudukan Presiden sangat kuat, akan tetapi Presiden juga tidak berhak membubarkan parlemen.

[178] Phillipus M. Hadjon, Dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Kedelapan, 2002, hlm. 85.

Sistem ketatanegaraan Amerika Serikat dikenal menerapkan sistem pemerintahan presidensiil secara murni menurut **Bagir Manan** mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:[179]

1) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal,
2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*),
3) Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), sehingga tidak dapat dikenai mosi tidak percaya.
4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress,* melainkan dipilih langsung oleh rakyat meskipun secara formal dipilih oleh *electoral college,*
5) Presiden memangku jabatan selama empat tahun dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
6) Presiden dapat diberhentikan melalui mekanisme impeachment karena alasan melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius (*treason bribery, or high crime and misdemeanors*)

Dougles V. Varne memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut[180]:

1) Majelis tetap sebagai majelis,
2) Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada satu orang yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu,
3) Kepala pemerintahan adalah kepala negara,
4) Presiden mengangkat kepala departemen (menteri) yang merupakan bawahannya,
5) Presiden adalah eksekutif tunggal,
6) Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya,
7) Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi,
8) Presiden tidak dapat memaksa majelis,
9) Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dengan legislatif seperti dalam sebuah parlemen,
10) Eksekutif bertanggungjawab kepada pemilih,
11) Tidak ada fokus politik dalam sistem politik.

[179] Bagir Manan, *Lembaga ... Op. Cit,* hlm. 49-50.
[180] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan ... Op. Cit,* hlm. 37.

2) Sistem Parlementer

Sistem parlementer pada awalnya berkembang di Inggris untuk mengurangi kekuasaan absolut raja. Pemerintahan parlementer di Inggris dimulai dengan didirikannya lembaga perwakilan rakyat (*assembly*) yang mengambil kekuasaan raja secara bertahap. Semakin lama kekuasaan lembaga perwakilan ini semakin besar hingga akhirnya ditetapkan sebagai pemegang kedaulatan rakyat, sehingga menteri dan kabinet secara kolektif bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan tersebut.

Dalam sistem parlementer tidak dikenal sistem *separation of power* (pemisahan kekuasaan) akan tetapi *fusion of power* antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, karena dalam sistem parlementer ini merupakan sistem politik yang menggabungkan kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif dalam suatu lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang bernama parlemen.

Dalam sistem parlementer kekuasaan eksekutif dipimpin oleh kepala negara yakni raja (negara monarki) atau Presiden (negara republik) dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Kepala pemerintahan ditunjuk oleh kepala negara dan para menteri dipilih oleh kepala negara berdasarkan usul kepala pemerintahan.

Perdana menteri dan para menteri merupakan suatu lembaga bernama kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri, akan tetapi perdana menteri tidak dapat memberhentikan menteri karena perdana menteri merupakan orang yang pertama dari sesama (*primus inter pares*). Perdana menteri dan para menteri biasanya adalah anggota parlemen dan secara kolektif bertanggungjawab kepada parlemen. Untuk membatasi kekuasaan parlemen yang demikian besar, kepala pemerintahan dapat mengajukan pembubaran kepada kepala negara dan

apabila disetujui maka segera dilaksanakan pemilu untuk mengisi parlemen yang dibubarkan tersebut.

Dougles V. Varne memberikan penjelasan mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1) Majelis menjadi parlemen,
2) Eksekutif dibagi dalam dua bagian,
3) Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan,
4) Kepala pemerintahan mengangkat menteri,
5) Kementrian atau pemerintah adalah badan kolektif,
6) Menteri biasanya anggota parlemen,
7) Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada majelis,
8) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen,
9) Parlemen sebagai satu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian pemerintah dan majelis, tetapi tidak saling menguasai,
10) Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggungjawab kepada pemilih (rakyat),
11) Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik, karena ada penyatuan eksekutif dan legislatif.[181]

3) Sistem Campuran

Dalam perkembangan teori dan praktek sistem pemerintahan ini kemudian muncul sistem pemerintahan campuran dimana suatu negara juga mengadopsi dua jenis sistem pemerintahan di atas. Dalam sistem campuran ini terdapat ciri-ciri sistem presidensiil maupun ciri-ciri sistem parlementer yang diterapkan sekaligus.[182] Sistem pemerintahan campuran ini sering dikenal dengan istilah *Hybrid system, Quasi-parlementer*, ataupun *Quasi-presidensiil.*

Sistem pemerintahan campuran ini merupakan respon terhadap kelemahan dan kekurangan dalam sistem pemerintahan presidensiil maupun sistem pemerintahan parlementer.

---

[181] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan ... Op. Cit,* hlm. 37.

[182] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 60.

4) Sistem Referendum

Sistem referendum ini dapat dilihat dari praktek pemerintahan yang diterapkan oleh Swiss. Dalam sistem ini eksekutif merupakan sub bagian yang dibentuk dari badan legislatif. Kontrol terhadap legislatif dilakukan langsung oleh rakyat melalui mekanisme referendum. Ada dua macam referendum yang dapat dilaksanakan, yakni:

1) Referendum *obligator*, yaitu referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya suatu peraturan atau undang-undang yang baru. Referendum ini memiliki sifat wajib.
2) Referendum *fakultatif*, yaitu referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau undang-undang yang sudah ada dapat terus dilakukan atau harus dicabut. Referendum ini bersifat tidak wajib.[183]

Selain dua macam referendum tersebut di atas **G.J. Wolhoff** dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia menambahkan macam referendum ketiga yakni, referendum optatif (*option*), yaitu referendum meminta pendapat rakyat mengenai setuju atau tidaknya, terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan pemerintah federal di wilayah negara bagian atau daerah otonom.[184]

2. Dinamika Sistem Pemerintahan di Indonesia

a. Pemerintahan Presidensiil di Awal Kemerdekaan (UUD 1945)

Sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) diklaim oleh perancangnya menganut sistem presidensiil, hal ini dilihat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945. Kedua ketentuan tersebut mengatur pola hubungan antar lembaga negara dengan ciri presidensiil, yakni: *Pertama,* Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan

[183] Moh. Mahfud MD, *Dasar ... Op. Cit,* hlm. 84-85.
[184] G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu ... Loc. Cit*, hlm.115.

Rakyat (DPR). *Kedua,* menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden.

Kedua hal tersebut merupakan ciri-ciri utama sistem pemerintahan presidensiil. Akan tetapi dalam ketentuan Pasal 6 yang menyatakan bahwa Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta ketentuan dalam penjelasan bahwa Presiden merupakan mandataris MPR serta bertanggungjawab kepada MPR, maka hal ini terdapat ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer dimana kepala pemerintahan bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan, karena anggota DPR seluruhnya merupakan anggota MPR. Oleh karena itu beberapa ahli tata negara menyatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem kuasi-presidensiil atau semi presidensiil.[185]

UUD 1945 diakui oleh banyak ahli merupakan produk konstitusi yang dibuat secara kilat dan dimaksudkan hanya sebagai konstitusi sementara sampai bangsa Indonesia telah memiliki lembaga-lembaga negara yang dibutuhkan untuk menyusun konstitusi yang lebih lengkap. Mengenai sifat sementara UUD 1945 ini juga disampaikan sendiri oleh Ketua PPKI dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945.[186]

Lembaga-lembaga negara yang diamanatkan dalam UUD 1945 adalah: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

[185] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cetakan kedua, 2001, hlm. 32. Lihat juga: Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara ... Op. Cit*, hlm. 110.

[186] Toto S. Pandoyo, *Ulasan Terhadap … Op. Cit*, hlm. 56-57.

Tugas dan wewenang masing-masing lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Kedudukan dan wewenang MPR

Seperti yang telah diuraikan di bagian pembahasan mengenai Kedaulatan Rakyat, bahwa MPR merupakan lembaga pemegang kedaulatan negara (Pasal 1 ayat 2) dan dapat diartikan kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi dan merupakan penjelmaan rakyat. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah dan golongan (Pasal 2 ayat 1).

Kewenangan MPR berdasarkan UUD ini yakni kewenangan untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan Negara (Pasal 3). Kewenangan MPR untuk mengubah UUD harus disetujui oleh minimal 2/3 (dua per tiga) anggota MPR dengan kuorum sidang dihadiri 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR keseluruhan (Pasal 37 ayat 1 dan 2).

Kewenangan MPR lain adalah kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 1). Hal ini memberikan konsekuensi bahwa Presiden dan Wakil Presiden bertanggungjawab kepada MPR sebagai lembaga yang memilih.

(2) Kedudukan dan wewenang Presiden

Dalam Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, ini berarti Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala eksekutif yakni kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Untuk menjalankan undang-undang Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (*pouvoir reglementair*).[187]

[187] J.C.T Simorangkir dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar ... Op. Cit*, hlm. 33.

Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh seorang wakil Presiden (Pasal 4 ayat 2), sedangkan yang berhak menjadi Presiden adalah orang Indonesia asli (Pasal 6 ayat 1) hal ini kemudian menjadi bahan perdebatan mengenai apa yang dimaksud dengan kata "asli" dalam ketentuan tersebut. Ada yang menyatakan bahwa yang dimaksud orang Indonesia asli adalah orang pribumi sedangkan sebagian lagi menyatakan bahwa orang Indonesia asli adalah orang yang sejak lahir menjadi warga negara Indonesia dan bukan warga negara berdasarkan naturalisasi.

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat kembali (Pasal 7), hal ini merupakan konsekuensi dari sistem presidensiil dimana Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan mempunyai masa jabatan *fixed term*. Dalam kondisi Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya maka Wakil Presiden yang akan menggantikan sampai habis masa jabatannya. (Pasal 8).

Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatannya harus bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR.

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

> *Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan Sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.*

Janji Presiden (Wakil Presiden)

> *"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan Sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa*." (Pasal 9).

Sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dalam UUD 1945 Presiden memiliki kekuasaan atau kewenangan yang besar, kekuasaan tersebut adalah:

a) Kekuasaan menjalankan undang-undang (pasal 4 ayat 1).
b) Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat 2).
c) Membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat 1).
d) Membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang (Pasal 5 ayat 2).
e) Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Pasal 22 ayat 1).
f) Mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Pasal 23 ayat 1).
g) Memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan perang Republik Indonesia (Pasal 10).
h) Menetapkan perang dengan persetujuan DPR (Pasal 11).
i) Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12).
j) Mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat 1).
k) Menerima duta dari negara lain (Pasal 13 ayat 2).
l) Memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (Pasal 14).
m) Memberi gelar dan tanda jasa (Pasal 15).

Dari tiga cabang kekuasaan menurut **Montesquieu** yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif, dilihat dari kekuasaan dan kewenangan Presiden tersebut di atas dapat diketahui bahwa Presiden menurut UUD 1945 memegang ketiga kekuasaan tersebut namun dengan porsi yang berbeda.

Dalam bidang eksekutif Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, yakni kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan mengangkat serta memberhentikan menteri-menteri. Di bidang legislatif Presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR. Kemudian Presiden juga memiliki kekuasaan membuat peraturan pemerintah serta membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Dalam bidang yudikatif, Presiden memiliki kekuasaan untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.

(3) Kedudukan dan wewenang Wakil Presiden

Dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat 2 yang berbunyi: *"Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden."* Hal ini berarti tugas utama Wakil Presiden adalah membantu Presiden menjalankan kewajibannya. Di sini tidak dijelaskan membantu Presiden sebagai kepala negara atau sebagai kepala pemerintahan.

Walaupun kedudukan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden akan tetapi kedudukan Wakil Presiden tidak tergantung Presiden, karena Wakil Presiden dipilih dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR (Pasal 6 ayat 2). Peran Wakil Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sangat tergantung dengan kebijakan Presiden. Di era Presiden Soeharto Wakil Presiden banyak berperan sebagai pengawas Pembangunan Nasional.

Peran Wakil Presiden menjadi sangat penting tatkala Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat menjalankan kewajiban dalam masa jabatannya, maka Wakil Presiden yang menggantikannya sampai habis masa jabatannya (Pasal 8)

(4) Kedudukan dan wewenang menteri

Selain dibantu satu orang Wakil Presiden, dalam menjalankan kewajibannya Presiden juga dibantu oleh Menteri-menteri Negara (Pasal 17 ayat 1), akan tetapi makna kata "dibantu" dalam Pasal 4 ayat (2) dengan makna kata "dibantu" dalam Pasal 17 ayat (1) memiliki perbedaan. Dalam kata "dibantu" dalam Pasal 17 ayat (1) memiliki arti menteri sebagai bahwa Presiden. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 17 ayat (2) yang menyatakan bahwa menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Oleh karena itu menurut Penjelasan UUD 1945 menteri tidak bertanggungjawab kepada DPR melainkan bertanggungjawab kepada Presiden.

Kedudukan menteri walaupun tergantung Presiden, akan tetapi menteri bukanlah pegawai tinggi biasa, karena dalam praktek pemerintahan, para menterilah yang paling utama dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*), karena sebagai pemimpin Departemen, menteri mengetahui secara detail mengenai lingkungan pekerjaannya dibandingkan dengan Presiden.

(5) Kedudukan dan tugas DPA

Ketentuan mengenai DPA ini dimuat dalam Pasal 16 ayat (1) yang berbunyi: *"Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang."* Sedangkan ayat (2) berbunyi: *"Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada Pemerintah."* Berdasarkan dari Penjelasan Pasal 16, lembaga ini merupakan sebuah *council of state* yang wajib memberikan pertimbangan kepada pemerintah.

Pelembagaan badan penasehat ini diadopsi dari lembaga penasehat yang dibentuk oleh kolonial Jepang pada masa penjajahan Jepang yang bernama *Chuo Sangi-In*, yakni mempunyai peran untuk memberikan nasehat kepada pemerintahan militer Jepang berkaitan dengan kebijakan di Indonesia.[188]

(6) Kedudukan dan wewenang DPR

Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa kedudukan DPR adalah kuat. DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden dan juga anggota DPR seluruhnya merupakan anggota MPR seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat 1. dalam Penjelasan UUD 1945 Angka V tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, akan tetapi dalam hal membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan

[188] Arniati Prasedyawati Herkusumo, *Chuo Sangi-In. Dewan Pertimbangan Pusat pada Masa Pendudukan Jepang*, PT. Rosda Jayaputra, Jakarta, 1984, hlm. 109.

DPR sejajar dengan Presiden, keduanya tidak dapat saling menjatuhkan, bahkan konstitusi menuntut kedua lembaga ini untuk bekerja sama.

Adapun wewenang DPR menurut UUD 1945 sebagai berikut:

a) Bersama-sama dengan Presiden membentuk undang-undang (Pasal 5 ayat 1, Pasal 20 ayat 1, dan Pasal 22).
b) Bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Pasal 23).
c) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN, dan pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah.
d) Membahas untuk meratifikasi dan atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan persetujuan dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden. (Pasal 11 dan 12)
e) Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh pemeriksa keuangan (Pasal 23 ayat 5).

Menurut **Dahlan Thaib** dari kekuasaan atau kewenangan DPR dalam UUD 1945 tersebut empat fungsi pokok, yakni:[189]

1. Fungsi pembentukan undang-undang,
2. Fungsi anggaran,
3. Fungsi pengawasan,
4. Fungsi sebagai wakil rakyat.

[189] Dahlan Thaib, *DPR dalam ... Op. Cit*, hlm. 37.

Untuk menjalankan kewenangan dan fungsi DPR sebagaimana telah diuraikan di atas maka di dalam UUD 1945 DPR diberikan dua hak, yakni:

1. Hak inisiatif, yaitu hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Hak inisiatif ini dimuat dalam Pasal 21 ayat 1 yang menyatakan bahwa anggota-anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang, kemudian dalam ayat (2) mengatur bahwa rancangan undang-undang tersebut meskipun telah disetujui oleh DPR akan tetapi tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
2. Hak budget, yakni hak untuk menentukan anggaran. Dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan: "*Dewan ini mempunyai juga hak begrooting*". Kemudian dalam Pasal 23 ayat (1) berbunyi: "*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu."*

Dalam suatu parlemen di negara yang menganut prinsip demokrasi, hak parlemen tidak terbatas pada hak inisiatif dan hak budget saja melainkan ada beberapa hak lain yang lazim dimiliki oleh parlemen, yakni antara lain hak interpelasi, hak angket, dan hak mosi atau hak usul. Namun demikian dalam UUD 1945 hak inisiatif dan hak budget merupakan aturan pokok, sedangkan yang lainnya tergantung dengan perkembangan jaman

dan dinamika masyarakat dan apabila diperlukan akan diatur dengan peraturan perundang-undangan.[190]

(7) Kedudukan dan wewenang BPK

BPK merupakan lembaga tinggi negara yang menentukan sah tidaknya penggunaan uang negara. Ketentuan mengenai BPK ini diatur dalam Pasal 23 tentang Keuangan Negara dalam ayat (5) yang berbunyi: *"Untuk memeriksa tentang tanggungjawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat."*

Dari ketentuan Pasal 23 ayat (5) tersebut jelas bahwa BPK mempunyai fungsi pengawasan terhadap penggunaan uang negara, oleh karena itu menurut **Moh. Mahfud MD**, dikaitkan dengan kewenangan untuk menetapkan APBN dapat disimpulkan bahwa pengawasan BPK dilakukan sesudah Pemerintah melakukan pengeluaran uang.[191]

Sedangkan **Jimly Asshiddiqie** menyatakan bahwa fungsi pengawasan BPK harus dikaitkan dengan materi Bab VIII UUD 1945 Pasal 23 tentang Keuangan Negara dimana bab ini mengatur mengenai lima hal, yakni tentang APBN, tentang perpajakan, tentang nilai dan jenis mata uang, dan tanggungjawab pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan serta ketentuan lebih lanjut mengenai keuangan ini diatur dengan undang-undang. Hal ini memberikan konsekuensi bahwa dalam pembahasan mengenai rincian materi RUU mengenai APBN, RUU mengenai

[190] *Ibid*, hlm. 38.
[191] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ..... Op. Cit*, hlm. 135.

perpajakan, dan RUU mengenai harga (nilai) mata uang harus melibatkan BPK.[192]

(8) Kedudukan dan wewenang MA

Kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 diatur dalam dua pasal, yakni Pasal 24 dan 25. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan: *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang."*

Dalam Penjelasan Pasal 24 dan 25 dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dalam arti kekuasaan yang merdeka memiliki makna merdeka secara fungsional, dan ada pula yang menyatakan kemerdekaan kehakiman tersebut harus dalam pengertian kemerdekaan fungsional dan institusional.

Kekuasaan kehakiman pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni:[193]

a) Kekuasaan di dalam pengadilan yang meliputi:

1. Memutuskan perkara-perkara dalam tingkat pertama dan tertinggi dalam perselisihan yurisdiksi antara:

    a. Peradilan negeri yang tidak terletak dalam daerah hukum Pengadilan Tinggi yang sama.

    b. Pengadilan-pengadilan Tinggi.

[192] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan ... Op. Cit*, hlm. 204-205.
[193] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ... Op. Cit,* hlm. 133-134.

c. Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri yang terletak di daerah hukumnya.
d. Pengadilan Sipil dan Pengadilan Militer.

2. Memberikan kasasi, yaitu membatalkan keputusan hakim yang lebih rendah; kasasi ini dapat diberikan jika:
    a. Peraturan hukum tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam menetapkan.
    b. Tidak dilaksanakannya cara melakukan peradilan seperti si perintah oleh undang-undang.

3. Memberikan keputusan pada tingkat banding atau keputusan-keputusan wasit-wasit (pengadilan wasit atau pengadilan arbriter).

b) Kekuasaan di luar pengadilan.
    1. Melakukan pengawasan tertinggi atas jalannya pengadilan-pengadilan di bawahnya.
    2. Melakukan pengawasan tertinggi atas para notaris dan pengacara.
    3. Memberikan nasehat kepada Presiden dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi atas pertimbangan-pertimbangan dan keterangan tentang

kasus-kasus yang berhubungan dengan hukum apabila hal tersebut di atas diperlukan oleh pemerintah.

Oleh Perancang UUD 1945 disadari bahwa setelah kemerdekaan tidak mungkin untuk membentuk lembaga-lembaga negara sesuai dengan amanat konstitusi dikarenakan keadaan waktu itu dan singkatnya waktu persiapan kemerdekaan. Hal ini kemudian diantisipasi dengan adanya ketentuan pasal IV Aturan Peralihan, yang menyatakan: "*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional".*

Dilihat dari sisi tugas dan tanggungjawab Presiden saat itu dengan mengemban semua kekuasaan dapat dikatakan bahwa tugas Presiden sangat berat, karena semua kekuasaan negara berada di tangan Presiden yang dibantu oleh Komite nasional, akan tetapi dilihat dari besarnya kekuasaan Presiden maka dapat dikatakan bahwa kekuasaan Presiden tidak terbatas dan di identikkan dengan negara fasis atau Nazi[194], oleh karena itu untuk meringankan tugas dan tanggungjawab Presiden dan untuk mewujudkan kehidupan bernegara yang lebih demokratis pada tanggal 16 Oktober 1945 dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X.

Dalam Maklumat No. X tertinggal 16 Oktober 1945 menyatakan:

"*Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat."*

[194] A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet … Op. Cit*, hlm. 25.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden tersebut di atas maka Komite Nasional mengalami pergeseran fungsi menjadi lembaga legislatif dan bahkan ikut juga menetapkan garis-garis besar haluan negara yang menjadi kewenangan MPR, sehingga kekuasaan negara tidak lagi terkonsentrasi di tangan eksekutif.

Menurut **Assaat** Maklumat Wakil Presiden No. X ini merupakan terobosan yang monumental dalam hukum ketatanegaraan Indonesia, karena persoalan yang diatur dalam Maklumat merupakan materi suatu konstitusi dan dengan keluarnya Maklumat ini dapat dikatakan sebagai perubahan UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 kewenangan merubah UUD ada di tangan MPR, akan tetapi karena pada waktu itu MPR belum terbentuk dan kondisi keamanan yang sangat genting serta adanya tuntutan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis, maka dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan maka Maklumat Wakil Presiden tersebut mempunyai kedudukan yang setara dengan UUD.[195]

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

1) Praktek Sistem Parlementer di Bawah UUD 1945

Praktek sistem pemerintahan presidensiil ini hanya berjalan selama tiga bulan, karena menurut *founding fathers* bentuk pemerintahan sebagaimana yang dimuat dalam ketentuan UUD 1945 dirasakan bukan sistem pemerintahan yang ideal. Hal ini terjadi ketika *founding* fathers bersepakat membentuk kabinet parlementer di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Sutan Sjahrir. Dengan perubahan sistem kabinet dari presidensiil menjadi kabinet parlementer ini ditujukan agar terlaksananya negara demokrasi yang sebenar-benarnya.[196]

---

[195] *Ibid*, hlm. 30-34.
[196] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara … Op. Cit,* hlm. 111.

Dengan diawali dengan munculnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengubah kedudukan Komite Nasional Pusat dari sebelumnya berdasar Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai pembantu Presiden sampai dengan terbentuknya lembaga-lembaga negara berubah menjadi lembaga legislatif yang tugasnya dijalankan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP).

Perubahan sistem pemerintahan menjadi sistem parlementer diawali dengan usul dari BP KNIP pada tanggal 11 November 1945 kepada Presiden untuk adanya pertanggungjawaban menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat. Usul ini kemudian disetujui oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tentang pembentukan Kabinet II yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir. Dalam Maklumat Pemerintah ini disampaikan adanya "tanggung jawab adalah di tangan menteri". Pertanggungjawaban menteri menurut Maklumat Pemerintah ini tidak lagi kepada Presiden melainkan kepada BP KNIP.

Mengenai pertanggungjawaban menteri ini kemudian dijelaskan oleh pemerintahan melalui Menteri Penerangan Amir Sjarifuddin pada tanggal 24 November 1945, dimana dijelaskan:

> "Bahwa di dalam prakteknya Presiden tidak dapat menjalankan segala pekerjaan legislatif dengan Dewan Perwakilan Rakyat, apabila tidak dibantu oleh Menteri-menterinya. Jadi di dalam pembentukan Undang-undang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat itu menteri yang bersangkutanlah yang sesungguhnya harus berhadapan dengan Dewan tersebut. Akan tetapi tanggung jawab tetap terletak pada Presiden. Hal inilah yang tidak memuaskan, karena dengan cara demikian Presiden menjadi sangat mudah kena celaan. Sebab kalau seandainya seorang Menteri di dalam pekerjaannya terhadap DPR berkesalahan maka yang harus menanggung jawab kepada rakyat (MPR) bukanlah menteri itu, melainkan Presiden. Betul Presiden dapat menghentikan Menteri itu dari jabatannya, akan tetapi hal yang demikian tidak akan menghilangkan pemandangan tidak baik terhadap Presiden yang seolah-olah mengoper kesalahan Menteri itu. Dari sebab itu timbul pertanyaan apakah tidak mungkin soal pertanggungan jawab yang tidak memuaskan itu diubah begitu rupa sehingga Menteri Negara pun bertanggung jawab kepada rakyat".[197]

[197] Dikutip dari A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet ... Op. Cit*, hlm. 38-39.

Sejak saat itu sistem pemerintahan Indonesia menggunakan sistem pemerintahan parlementer yang menekankan tanggungjawab kabinet kepada badan perwakilan rakyat yang selama belum terbentuk melalui pemilihan umum, tugas-tugasnya dilakukan oleh KNIP. Sistem pemerintahan Indonesia saat itu menjadi cukup unik dikarenakan konstitusi yang dipakai adalah UUD 1945 yang menganut sistem kuasi-presidensiil.

Perubahan sistem pemerintahan yang seharusnya menjadi muatan konstitusi ini ternyata dilakukan berdasarkan Maklumat Pemerintah. Dalam hal ini **A.G. Pringgodigdo** menyatakan bahwa yang dilakukan pemegang kekuasaan negara saat itu bukanlah suatu konvensi melainkan "*perubahan hukum yang disengaja"* berdasarkan ketentuan yuridis normatif, yakni Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945.[198]

2) UUD RIS

Untuk menghentikan peperangan antara Indonesia dengan Belanda, dilakukan beberapa perundingan antara kedua belah pihak yang berpuncak pada Konferensi Meja Bundar di Den Haag, pada tanggal 19-22 Juli 1948. Dimana salah satu poin penting dalam kesepakatan tersebut adalah pengakuan terhadap Indonesia dan disetujuinya UUD RIS. UUD ini menganut asas federalisme dan parlementarianisme.

UUD RIS ini mulai diberlakukan sejak tanggal 27 Desember 1948 dan sejak itu pula bentuk negara Indonesia berubah dari bentuk negara kesatuan menjadi bentuk negara serikat di mana setiap negara bagian memiliki kedaulatan masing-masing. Bentuk pemerintahan juga berubah bilamana dalam ketentuan UUD 1945 menganut sistem kuasi-presidensiil, maka dalam UUD RIS ini menganut sistem parlementer murni. Akan tetapi dalam praktek ketatanegaraan sistem pemerintahan tidak berubah

[198] *Ibid*, hlm. 67-69.

yakni tetap dengan sistem parlementer. Karena sejak tanggal 14 November 1945 praktek parlementer telah digunakan. Konsekuensi dari dianutnya sistem parlementer murni membuat kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara dan tidak dapat diganggu gugat dan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 118 ayat (1).

Dalam UUD RIS Bab III mengenai Perlengkapan Republik Indonesia Serikat dalam Ketentuan Umum disebutkan bahwa perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat adalah:

a) Presiden;
b) Menteri-menteri;
c) Senat;
d) Dewan Perwakilan Rakyat;
e) Mahkamah Agung Indonesia;
f) Dewan Pengawas Keuangan.

Adalah konstitusi ini jabatan Wakil Presiden tidak dikenal. Pembagian tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara tersebut adalah sebagai berikut:

a) Kedudukan dan kewenangan Presiden

Dalam ketentuan Pasal 68 ayat (1) disebutkan bahwa Presiden dan Menteri-menteri merupakan Pemerintah. Kemudian dijelaskan dalam ayat (2) bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggungjawab khusus atau tanggungjawab umum mereka itu.

Kedudukan Presiden dalam UUD ini adalah sebagai kepala negara (Pasal 69 ayat 1) yang dipilih oleh perwakilan dari masing-masing negara

bagian (pasal 69 ayat 2) dengan syarat untuk menjadi Presiden adalah sekurang-kurangnya berusia 30 tahun, memiliki hak pilih dan untuk dipilih (Pasal 69 ayat 3).

Sebelum memangku jabatannya Presiden mengangkat sumpah (keterangan dan janji) menurut agamanya di hadapan perwakilan negara atau daerah bagian dalam suatu rapat umum, sebagai berikut:

> "Saya bersumpah (menerangkan) bahwa saya, untuk dipilih menjadi Presiden Republik Indonesia Serikat, langsung ataupun tidak langsung dengan nama atau dengan dalih apapun, tiada memberikan atau menjanjikan ataupun akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.
>
> Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya, untuk melakukan atau meninggalkan sesuatu dalam jabatan itu, tiada sekali-kali akan menerima dari siapapun juga, langsung ataupun tak langsung, sesuatu janji atau pemberian.
>
> Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya sekuat tenaga akan memajukan kesejahteraan Republik Indonesia Serikat dan bahwa saya akan melindungi dan mempertahankan kebebasan-kebebasan dan hak-hak umum dan khusus sekalian penghuni Negara.
>
> Saya bersumpah (berjanji) setia kepada Konstitusi dan lagi bahwa saya akan memelihara dan menyuruh memelihara segala peraturan yang berlaku bagi Republik Indonesia Serikat, bahwa saya akan mengabdi dengan setia kepada Nusa dan Bangsa dan Negara dan bahwa saya dengan setia akan memenuhi segala kewajiban yang ditanggungkan kepada saya oleh jabatan Presiden Republik Indonesia Serikat, sebagai sepantasnya bagi kepala negara yang baik."

Dalam hal Presiden berhalangan, pekerjaan Presiden sehari-hari atas perintah Presiden akan dijalankan oleh Perdana Menteri (Pasal 72 ayat 1), akan tetapi apabila Presiden berhalangan tetap, meninggal, atau meletakkan jabatannya akan dilakukan pemilihan Presiden yang diatur dengan Undang-undang Federal (Pasal 72 ayat 2).

Kekuasaan dan kewenangan Presiden menurut UUD RIS ini sebagai berikut:

(1) Dengan mendengarkan Senat, Presiden mengangkat Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung untuk

pertama kali dan selama undang-undang federal belum mengaturnya (Pasal 114 ayat 1), kemudian Presiden diberhentikan oleh Presiden atas permintaan sendiri (Pasal 114 ayat 2).

(2) Untuk pertama kali dan selama belum ada undang-undang federal yang mengaturnya, maka Presiden setelah mendengarkan Senat mengangkat Ketua, Wakil Ketua, dan anggota-anggota Dewan Pengawas Keuangan (Pasal 116 ayat 1), kemudian atas permintaan sendiri mereka dapat diberhentikan oleh Presiden (Pasal 116 ayat 2).

(3) Presiden sebagai Panglima Tertinggi Tentara Republik Indonesia Serikat (Pasal 182 ayat 1)

(4) Presiden mempunyai kewenangan untuk mengadakan dan mengesahkan suatu perjanjian (traktat) dengan negara lain (Pasal 175 ayat 1).

(5) Presiden mengangkat duta dan menerima duta dari negara lain (Pasal 178).

(6) Presiden mempunyai hak untuk memberi ampun (grasi) setelah meminta nasehat dari Mahkamah Agung (Pasal 160 ayat 1), dan untuk hukuman mati, hukuman tersebut tidak dapat dilaksanakan sebelum Presiden diberikan kesempatan untuk memberi atau menolak grasi (ayat 2).

(7) Presiden dengan kesepakatan wakil negara bagian menunjuk tiga orang formatur untuk menyusun kabinet (Pasal 74 ayat 1) dan dengan usul ketiga formatur tersebut Presiden mengangkat

salah seorang darinya untuk menjadi Perdana Menteri dan mengangkat menteri-menteri yang lain.

(8) Presiden mengangkat ketua senat dari anjuran yang diajukan oleh Senat dan yang memuat sekurang-kurangnya dua orang (Pasal 85 ayat 1), kemudian Ketua Senat mengangkat sumpah dihadapan Presiden (Pasal 86).

(9) Kewenangan untuk memberikan tanda-tanda kehormatan (Pasal 126).

b) Kedudukan dan kewenangan menteri-menteri

Syarat seorang menteri dalam konstitusi ini sama dengan persyaratan Presiden hanya perbedaan usia dimana menteri berusia minimal 25 tahun (Pasal 73). Menteri memimpin sebuah departemen dan juga ada menteri khusus yang tidak memimpin suatu departemen (Pasal 74 ayat 3). Menteri dipilih oleh formatur kabinet dan merupakan menteri yang bertanggungjawab baik sendiri-sendiri untuk urusannya maupun bersama-sama (Pasal 18 ayat 2).

Dalam ketentuan Pasal 122 menyebutkan bahwa kedudukan menteri sangat tergantung pada DPR karena DPR dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri untuk meletakkan jabatannya.

Menteri-menteri menandatangani keputusan Presiden kecuali Keputusan Presiden mengenai pengangkatan menteri yang ditandatangani tiga formatur pembentuk kabinet (Pasal 109). Dalam hal memaksa atau keadaan darurat, maka menteri yang berkedudukan khusus bersama-sama berkuasa mengambil keputusan-keputusan yang mempunyai kekuatan sama dengan keputusan Dewan Menteri (Pasal 75 ayat 3).

c) Kedudukan dan kewenangan Senat

Menurut ketentuan Pasal 80 UUD RIS 1949, Senat merupakan lembaga perwakilan yang mewakili daerah-daerah bagian (ayat 1), dimana setiap daerah bagian memiliki dua anggota (ayat 2), dan setiap anggota Senat tersebut memiliki satu suara (ayat 3).

Senat mempunyai wewenang untuk merubah konstitusi bersama-sama dengan DPR dengan dihadiri minimal 2/3 (dua per tiga) dari anggota dan disetujui minimal oleh 3/4 (tiga per empat) anggota rapat yang hadir (Pasal 190).

Dalam ketentuan Pasal 27 huruf a, Senat mempunyai kewenangan untuk menetapkan undang-undang federal bersama-sama dengan pemerintah dan DPR mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, atau beberapa, atau semua daerah atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai hubungan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah-daerah bagian. Senat juga mempunyai wewenang untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 127 huruf a, dan RUU tersebut diberitahukan kepada Presiden (Pasal 128 ayat 2).

d) Kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat

Jumlah anggota DPR dalam Pasal 98 ditetapkan 150 orang dengan jumlah anggota dari Negara Republik Indonesia seperdua dari seluruh jumlah anggota DPR (Pasal 99) dengan penjaminan bagi wakil golongan minoritas yakni golongan Tionghoa sebanyak sembilan anggota, golongan Eropa enam anggota, dan golongan Arab tiga anggota (Pasal 100).

Adanya pengangkatan sebagian anggota DPR ini menurut **Bagir Manan** tidak selalu bersifat anomali, sepanjang dimaksudkan untuk menjamin keterwakilan kelompok masyarakat dalam badan perwakilan atau untuk menjaga harmonisasi antar berbagai golongan masyarakat. Kelompok atau golongan tersebut terlalu kecil untuk memperoleh perwakilan melalui pemilihan umum.[199]

Pemilihan anggota DPR ini berdasarkan pada pengutusan dari masing-masing daerah bagian, dan mengenai tata cara pengutusan diatur oleh masing-masing negara bagian. Apabila jumlah anggota dari pengutusan tersebut belum terpenuhi, maka pemerintah berhak mengangkat anggota DPR untuk memenuhi jumlah anggota DPR yang telah ditentukan.

Pemilihan anggota DPR dengan pengutusan dan pengangkatan ini hanya bersifat sementara karena berdasarkan Pasal 111 ayat (1) setahun setelah pemberlakuan konstitusi ini akan segera dilaksanakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR.

Dalam sistem pemerintahan UUD RIS ini menteri-menteri duduk dalam DPR dengan suara penasehat, dan mempunyai hak untuk berbicara (Pasal 105). Seperti halnya dengan ketentuan Senat, dalam hal pengisian anggota DPR untuk pertama kalinya dilakukan dengan cara pengutusan dari masing-masing daerah bagian. Yang membedakan adalah jumlah utusan dari daerah bagian apabila dalam senat masing-masing daerah bagian mengutus dua anggota, sedangkan dalam pengisian anggota DPR jumlah utusan daerah bagian tergantung pada

[199] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15.

jumlah penduduk. Untuk pengisian anggota DPR berikutnya harus dilakukan melalui pemilihan umum.

Hak-hak yang dimiliki oleh DPR:

(1) Hak interpelasi (Pasal 120 ayat 1)
(2) Hak bertanya (Pasal 120 ayat 1)
(3) Hak untuk menyelidik (hak *enquete*) Pasal 121
(4) Mosi tidak percaya kepada kabinet atau menteri
(5) Hak untuk mengajukan RUU (Pasal 128 ayat 3)
(6) Hak untuk mengadakan perubahan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah dan Senat kecuali yang ditetapkan dalam Pasal 132 (Pasal 129).

e) Kedudukan dan kewenangan Mahkamah Agung Indonesia

Berdasarkan UUD RIS Pasal 114 ayat (1) menyatakan: *"Untuk pertama kali dan selama undang-undang federal belum menetapkan lain, Ketua, Wakil Ketua, dan anggota-anggota Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden setelah mendengarkan Senat. Pengangkatan itu adalah untuk seumur hidup; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat-ayat berikut."*

Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan di bidang yudikatif, dan kekuasaan ini tidak dapat dicampuri oleh kekuasaan lain. MA merupakan lembaga yang merdeka (pasal 145).

Kedudukan MA merupakan pengadilan federal tertinggi (Pasal 147) dimana menurut ketentuan Pasal 148 ayat 1 Presiden, Menteri-menteri, Ketua dan anggota Senat, Ketua dan anggota DPR, Ketua, Wakil Ketua dan anggota

Mahkamah Agung, Jaksa Agung, Ketua, Wakil Ketua Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank Sirkulasi serta pegawai-pegawai, anggota-anggota majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang federal diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi juga di muka Mahkamah Agung, termasuk apabila sudah tidak menjabat lagi selama perbuatan yang dituduhkan tersebut dilakukan pada masa jabatan (Pasal 148 ayat 1).

Mahkamah Agung mempunyai wewenang pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan-pengadilan federal yang lain (Pasal 150), pengawasan tertinggi terhadap pengadilan tertinggi daerah bagian (Pasal 153), serta memiliki wewenang untuk melakukan *judicial review* (Pasal 156-158)

f) Kedudukan dan kewenangan Dewan Pengawas Keuangan.

Kedudukan Dewan Pengawas Keuangan (DPK) didasarkan pada ketentuan Pasal 115, kemudian mengenai pengangkatan Ketua, Wakil Ketua dan anggota DPK untuk pertama kali diangkat oleh Presiden dengan mendengarkan Senat (Pasal 116).

DPK mempunyai kewenangan untuk memeriksa laporan pengeluaran dan penerimaan negara sebelum dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada DPR. Jadi laporan pertanggungjawaban keuangan negara harus disahkan dahulu oleh DPK baru kemudian dipertanggungjawabkan ke DPR (Pasal 170).

Kedudukan pemerintah dalam konstitusi ini juga sangat kuat karena berdasar ketentuan Pasal 122 menjelaskan bahwa DPR tidak dapat memaksa kabinet atau seorang menteri untuk meletakkan jabatannya. Akan tetapi hal ini dimaksudkan hanya untuk sementara waktu sampai dengan terlaksananya pemilihan umum untuk mengisi lembaga DPR hasil representasi keinginan rakyat. Berkaitan dengan hal tersebut, **A.K.**

Pringgodigdo mengkualifikasikan sistem pemerintahan RIS ini presidensiil sedangkan Ismail Suny menyebutnya sebagai pemerintahan kuasi-parlementer.[200]

Dalam konstitusi RIS ini juga diamanatkan untuk membentuk Dewan Konstituante yang bertugas untuk membuat konstitusi baru, akan tetapi karena masa berlakunya UUD RIS ini sangat singkat maka Dewan Konstituante belum terealisir.

3) UUDS 1950

Bentuk negara federal ini tidak bertahan lama, hal ini dikarenakan negara federal dirasakan tidak tepat bagi bangsa Indonesia. Pada tanggal 17 Agustus 1949 dengan UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Indonesia Serikat Menjadi Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, bentuk negara kembali menjadi negara kesatuan.

Perubahan dalam UUDS 1950 ini yakni sistem pemerintahan parlementer lebih dipertegas lagi, yakni Presiden dan wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat (Pasal 83 ayat (1)), sedangkan dalam ayat (2) mengatur mengenai pertanggungjawaban menteri dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, baik secara kolektif maupun sendiri-sendiri.

Ciri parlementer dalam UUDS 1950 ini juga terlihat dengan adanya kewenangan Presiden untuk membubarkan DPR apabila Presiden melihat bahwa DPR sudah tidak lagi representatif, dan setelah pembubaran DPR harus segera dilakukan pemilihan anggota DPR baru dalam jangka waktu 30 hari (Pasal 84).

Pada sistem parlementer dengan corak demokrasi liberal ini Pemilu pertama di Indonesia dilakukan pada tahun 1955. Dengan pemilu ini diharapkan mampu membentuk lembaga perwakilan yang representatif. Pemilu dilakukan dua kali, yang

[200] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 48.

pertama untuk memilih anggota DPR dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante yang mempunyai tugas khusus untuk menyusun UUD.

Kedudukan dan wewenang lembaga negara menurut UUDS 1950:

a) Kedudukan dan wewenang Presiden dan Wakil Presiden

Kedudukan Presiden berdasar Pasal 45 ayat (1) adalah sebagai kepala negara, kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Untuk pemilihan Presiden dan wakil Presiden diatur dengan undang-undang (ayat 3), akan tetapi untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden (ayat 4).

Menurut Soepomo perubahan dari negara federal menjadi negara kesatuan tidak berarti pembentukan negara baru melainkan perubahan intern dari struktur negara, sehingga alat-alat perlengkapan negara yang berkuasa yang ada pada era RIS tetap dilanjutkan sampai diganti dengan yang lain. Oleh sebab itu Soekarno selaku Presiden RIS dengan sendiri menjadi Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai diganti berdasarkan UUD.[201]

Sedangkan jabatan Wakil Presiden tidak dikenal dalam UUD RIS maka ketika jabatan ini kembali diadakan sebagai amanat konstitusi, maka perlu diatur mengenai pengangkatan wakil Presiden yang pertama kali, yakni yang berhak mengangkat wakil Presiden untuk pertama kali adalah Presiden.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 48 mengatur apabila Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya, pasal ini berbeda dengan ketentuan UUD RIS dimana dalam ketentuan UUDS 1950 ini

[201] Soepomo, *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Noordhoff-Kolff N.V., Jakarta, tanpa tahun, hlm. 49-50.

tidak dimungkinkan Presiden bila berhalangan menunjuk Perdana Menteri untuk menjalankan tugas sehari-harinya.

Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Pasal 83 tidak dapat diganggu gugat hal ini berbeda dengan kabinet, dimana kedudukan kabinet sangat tergantung kepada kepercayaan parlemen.

Wewenang Presiden:

- Membentuk kementrian-kementrian,
- Menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk kabinet (Pasal 51 ayat 1), kemudian berdasarkan anjuran pembentuk kabinet, Presiden mengangkat Perdana Menteri dan menteri-menteri (ayat 2) dan atas anjuran pembentuk kabinet itu juga Presiden menetapkan siapa-siapa dari menteri tersebut diwajibkan untuk memimpin kementrian masing-masing. Presiden boleh mengangkat menteri-menteri yang tidak memimpin suatu kementrian (ayat 3).
- Presiden berhak membubarkan DPR, akan tetapi dalam Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran DPR tersebut harus ada pula perintah untuk mengadakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR baru dalam jangka waktu 30 hari (Pasal 84).
- Presiden memberikan tanda-tanda kehormatan sesuai dengan undang-undang (Pasal 87).
- Presiden berhak untuk mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara lain (Pasal 120).

- Presiden mengangkat wakil-wakil Republik Indonesia pada negara-negara lain dan menerima wakil negara-negara lain pada Republik Indonesia (Pasal 123)
- Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Perang Republik Indonesia (Pasal 127 ayat 1).
- Presiden atas ijin DPR dapat menyatakan perang (Pasal 128)
- Presiden menyatakan negara atau suatu daerah dalam keadaan berbahaya (Pasal 129)

Berdasarkan Pasal 82 yang berbunyi: *"Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa berusaha supaya Undang-undang Dasar, undang-undang dan peraturan-peraturan lain dijalankan."* Dari rumusan tersebut fungsi pemerintah adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan.

Selain menjalankan peraturan perundang-undangan pemerintah juga memiliki hak untuk membentuk undang-undang bersama dengan DPR. Kemudian dalam keadaan yang genting pemerintah dapat menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang dikarenakan keadaan perlu diatur dengan segera (Pasal 96).

b) Kedudukan dan wewenang menteri-menteri

Berdasarkan Pasal 50 UUDS 1950 kementrian di bentuk oleh Presiden, dan dalam kabinet pertama di bawah konstitusi ini Presiden waktu itu membentuk 18 kementrian. Yang menarik dalam kementrian ini adalah

dibentuknya Wakil Perdana Menteri yang merangkap menjadi Koordinator Keamanan Dalam Negeri.

Menteri-menteri ini masing-masing memimpin departemen atau kementrian dan ada juga menteri yang tidak memangku suatu kementrian (Pasal 51 ayat 3). Menteri-menteri dipilih oleh pembentuk kabinet dan diangkat oleh Presiden.

Dalam konstitusi ini disebutkan bahwa menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri (Pasal 83 ayat 2). Ini berarti merupakan ciri sistem parlementer dimana menteri bertanggungjawab kepada parlemen.[202]

c) Kedudukan dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga yang mewakili seluruh rakyat Indonesia yang jumlahnya berdasarkan pada satu orang anggota mewakili 300.000 jiwa (Pasal 36). Cara pengisian anggota DPR dilakukan dengan pemilihan umum (Pasal 57), dengan penjaminan adanya keterwakilan bagi golongan minoritas yakni golongan Tionghoa, golongan Eropa dan golongan Arab masing-masing memiliki wakil minimal 9, 6, dan 3 anggota, apabila jumlah wakil golongan minoritas tersebut tidak terpenuhi berdasarkan hasil pemilu, maka pemerintah akan mengangkat wakil-wakil tambahan (Pasal 58 ayat 1 dan 2).

Masa jabatan anggota DPR ini selama empat tahun dan dapat dipilih kembali (Pasal 59), sedangkan persyaratan yang ditentukan dalam konstitusi ini

[202] Soepomo, *Undang-undang Dasar… Op. Cit*, hlm 79.

adalah bagi anggota DPR berusia minimal 25 tahun dan orang yang memiliki hak politik serta tidak sedang dicabut hak-hak politiknya tersebut (Pasal 60).

DPR mempunyai fungsi legislasi, dimana kekuasaan ini dilakukan bersama-sama dengan pemerintah (Pasal 89), dalam hal RUU diajukan oleh pemerintah, maka DPR berhak melakukan perubahan-perubahan (Pasal 91), akan tetapi pemerintah juga memiliki hak untuk memveto suatu RUU yang telah disahkan oleh DPR dalam jangka waktu satu bulan, apabila lebih dari satu bulan tidak ada keberatan dari pemerintah maka RUU yang telah disahkan tersebut tetap diberlakukan (Pasal 94 ayat 2).

DPR sendiri juga memiliki hak untuk mengajukan suatu RUU (Pasal 90 ayat 2) dan kemudian diusulkan kepada pemerintah untuk disahkan (Pasal 93). Apabila RUU diajukan oleh DPR seperti keterangan di atas maka pemerintah berdasarkan Pasal 94 ayat 2 tersebut dapat memberikan persatuan dengan mengesahkan maupun memvetonya.

Hak-hak yang dimiliki oleh DPR berdasarkan UUDS 1950 adalah hak interpelasi dan hak menanya; sedangkan anggota mempunyai hak menanya (Pasal 69 ayat 1), hak menyelidiki atau hak *enquete*. Kemudian dalam ketentuan Pasal 71 Ketua dan Anggota DPR memiliki hak imunitas, ketentuan tersebut berbunyi:

> "Ketua dan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat begitu pula Menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena yang dikatakannya dalam rapat atau yang dikarenakanya dengan surat kepada majelis itu, kecuali jika mereka dengan itu mengumumkan apa yang dikatakan atau yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan."

d) Kedudukan dan wewenang Mahkamah Agung (MA)

Kedudukan Mahkamah Agung dalam UUDS 1950 diatur dalam Pasal 78 dan Pasal 79. Pengangkatan dan pemberhentian Ketua, Wakil Ketua, anggota-anggota Mahkamah Agung dilakukan dengan Undang-undang.

Sama halnya dengan UUD 1945 dan UUD RIS, kekuasaan kehakiman ini merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari campur tangan kekuasaan lain sepanjang tidak ditentukan lain oleh undang-undang (Pasal 103).

MA ditetapkan sebagai Pengadilan Negara Tertinggi Pasal 101 ayat 1), yang mempunyai hak melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan-pengadilan yang lain (ayat 2). Kemudian terhadap keputusan-keputusan yang diberikan tingkat tertinggi oleh pengadilan-pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung, kasasi dapat diminta kepada Mahkamah Agung (ayat 3)

e) Kedudukan dan wewenang Dewan Pengawas Keuangan (DPK)

Keberadaan DPK diatur dalam Pasal 80 dan 81 UUDS 1950 ini mempunyai fungsi pengawasan dan pemeriksaan terhadap keuangan negara (Pasal 112 ayat 1), hasil pengawasan ini kemudian diberitahukan kepada DPR. Hal ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 116 dimana pengeluaran dan penerimaan negara dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada DPR dan sebelumnya harus disahkan oleh DPK.

Semasa diberlakukannya UUDS 1950 ini telah dilaksanakan pemilihan umum untuk yang pertama kali. Pemilihan ini untuk memilih anggota DPR dan Anggota Konstituante yang bertugas untuk menyusun UUD baru untuk menggantikan UUDS 1950 ini. Konstituante ini kemudian berusaha menyusun sebuah UUD baru, akan tetapi

sampai dengan dibubarkan melalui Dekrit Presiden 1959 belum tercapai kesepakatan tentang sebuah UUD definitif dikarenakan beragamnya paham dan aliran politik anggota Konstituante yang terangkum dalam 43 fraksi.[203]

Perbedaan yang pendapat yang tajam mengenai dasar negara telah membuat musyawarah untuk mengambil keputusan maupun dengan cara pemungutan suara mengalami *deadlock*, di satu sisi anggota Konstituante dalam faksi Islam ingin sebuah negara dengan dasar negara Islam sedangkan faksi nasionalis ingin menggunakan dasar Pancasila.[204]

Dalam perjalanan sejarah tercatat bahwa Konstituante sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 gagal atau dinilai gagal mengemban tugasnya untuk menyusun konstitusi baru bagi Indonesia. Dekrit Presiden ini berisi tentang pembubaran Konstituante; pemberlakuan kembali UUD 1945 dan menyatakan tidak berlakunya UUDS 1950; dan pembentukan MPRS dan DPAS.

c. Kembali ke Sistem Presidensiil

1) Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Periode demokrasi liberal dengan sistem parlementer ini dicatat sebagai suatu era dimana pemerintahan tidak stabil karena seringnya suatu kabinet jatuh kemudian diganti dengan kabinet baru. Sistem politik berdasarkan sistem kepartaian multipartai dianggap sebagai sumber perpecahan dan tidak stabilnya pemerintahan.

---

[203] A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi, Membangun Demokrasi, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 43.

[204] Berdasarkan penelitian dari Adnan Buyung Nasution diperoleh beberapa fakta tentang kegagalan Konstituante tidak semata-mata kegagalan dalam mencari titik temu untuk membahas masalah dasar negara namun kegagalan tersebut disebabkan adanya sikap Angkatan Darat dan Soekarno yang tetap menjatuhkan diri dari Konstituante. Baca: Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan ... Op. Cit*, hlm. 418.

Perpecahan politik yang berakibat jatuh bangunnya kabinet ini semakin diperparah dengan mundurnya Hatta selaku Wakil Presiden[205] dan kondisi keamanan yakni kampanye untuk mengembalikan Irian Barat dan terjadinya beberapa pemberontakan di daerah (PRRI dan Permesta) sebagai akibat ketidakpuasan daerah terhadap kepemimpinan pusat terutama dari kalangan Angkatan Darat.[206] Kondisi ini kemudian memicu Soekarno untuk mengumumkan "seluruh wilayah Republik Indonesia dalam keadaan darurat perang" melalui Keputusan Presiden No. 225 Tahun 1957 pada tanggal 14 Maret 1957 atas desakan Gabungan Kepala-kepala Staf.[207] Keadaan perang ini kemudian diperpanjang dengan UU No. 82 Tahun 1958 selama setahun terhitung dari tanggal 17 Desember 1958, sehingga sewaktu Dekrit Presiden dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959 negara masih dalam "keadaan perang".

Setelah Masyumi menarik anggotanya dari Kabinet Ali II yang mengakibatkan jatuhnya Kabinet Ali II yang kemudian digantikan dengan kabinet Juanda. Dengan jatuhnya kabinet Ali II ini sebenarnya praktek sistem parlementer berdasarkan komposisi parlemen praktis telah berakhir, karena Soekarno menjadi formatur dan memilih Juanda yang non partai untuk membentuk kabinet, dan dalam melaksanakan tugasnya Perdana Menteri Juanda tidak dapat berbuat banyak di parlemen dan lebih banyak meminta petunjuk dari sukarno selaku Presiden dan pemimpin bangsa.[208]

---

[205] Hatta mundur dengan alasan dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan Wakil Presiden tidak diperlukan lagi, akan tetapi para ahli menyatakan bahwa mundurnya Hatta karena adanya perbedaan konsep dalam menghadapi berbagai persoalan negara pada saat itu. Lihat: In Nugroho Budisantoso, *Hatta Mundur Karena Kecewa? Silang Pendapat Sekitar Pengunduran Diri Hatta*, dalam: Rikard Bagun (Ed.), *Seratus Tahun Bung Hatta*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 338-354.

[206] Mundurnya Hatta mengurangi kepercayaan elit politik di luar Jawa kepada pemerintah "Jakarta", upaya untuk menyelesaikan pemberontakan melalui perundingan selalu gagal, karena salah satu syarat agar pemberontak mau kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi, dikaitkan dengan syarat kembalinya Dwi-Tunggal Soekarno-Hatta. Lihat: Abdul Qahhar Mudzakkar, *Revolusi Ketatanegaraan Indonesia, Menudju Persaudaraan Manusia*, toACCAe Publishing, Makassar, 2005.

[207] P.N.H. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet… Op. Cit*, hlm. 180-181.

[208] Bintan R. Saragih, Pemikiran-pemikiran yang Melatarbelakangi Kembali ke UUD 1945, dalam: Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, dan Dahlan Thaib (Ed.), *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 43.

Runtuhnya sistem pemerintahan parlementer yang telah dipraktekkan sejak tanggal 14 November 1945 menurut **Herbert Feith** diakibatkan perpecahan yang tajam di bidang politik, sosial, etnik, kebudayaan, keagamaan dan ekonomi dalam masyarakat Indonesia yang tidak mampu diatasi oleh pemimpin politik; meningkat nya aspirasi di kalangan rakyat; serta ketidakpuasan terhadap pemimpin politik dan sistem politik.[209]

Dari sudut pandang konstitusional, menurut **Ulf Sundhaussen** runtuhnya demokrasi parlementer di Indonesia dikarenakan sistem parlementer yang dikembangkan model Barat yang tidak mempunyai dan tidak dapat mengembangkan tingkat pengaturan yang diperlukan dalam proses politiknya. Sistem yang dipraktekkan tidak relevan dan mengabaikan nilai-nilai politik rakyat, sehingga tidak dapat dipahami oleh rakyat.[210]

Keadaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang terpecah, serta buntunya pembahasan konstitusi di Konstituante serta kondisi perekonomian negara yang merosot tajam telah mengundang intervensi Soekarno dengan mengatasnamakan menyelamatkan negara dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit ini berisikan tiga hal yakni: pembubaran Konstituante; penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; rencana pembentukan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.

[209] Dikutip dari Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967. Menuju Dwi Fungsi ABRI*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 207.

[210] *Ibid*. hlm. 210.

Dasar argumentasi Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 disampaikan dalam Pidato dalam Sidang Pleno Konstituante Bandung, 22 April 1959, yakni sebagai berikut:

1. UUD 1945 merupakan dokumen historis, atas dasar mana revolusi dimulai dan yang dapat dipakai untuk landasan guna penyelesaian revolusi pada tingkatan sekarang.
2. UUD 1945 adalah cukup demokratis sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.
3. UUD 1945 lebih menjamin terlaksananya demokrasi terpimpin ialah demokrasi.
4. UUD 1945 menjamin pemerintah yang stabil selama lima tahun (Pasal 7) lebih dari UUDS sekarang oleh karena kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dibatasi (tidak dapat menjatuhkan pemerintah 1.c Presiden), berhubung kekuasaan tertinggi (yaitu kedaulatan rakyat) ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat).
5. Unsur golongan fungsional dapat dimasukkan: DPR (Pasal 19 UUD 1945), DPA (Pasal 16 UUD 1945), dan MPR (Pasal 2 UUD 1945).
6. Pararel dengan demokrasi terpimpin, maka kebijaksanaan ekonomi terpimpin didasarkan Pasal 33, asal cukup dijelaskan nanti oleh perumusan-perumusan Dewan Perancang Nasional.
7. Sistem merubah dan menyempurnakan UUD dalam UUD 1945 lebih fleksibel dan dapat dilakukan setiap waktu bila amat terasa keperluannya oleh MPR dengan suara 2/3 (dua per tiga).
8. UUD 1945 ini dipertahankan secara keseluruhan.

9. Untuk mendekati hasrat golongan-golongan Islam, berhubung dengan penyelesaian dan pemeliharaan keamanan, diakui adanya "Piagam Jakarta" tertanggal 22 Juni 1945, yang ditandatangani oleh: 1. Soekarno, 2. Moh. Hatta, 3. A.A. Maramis, 4. Hadikusumo Djokrosadjoso, 5. A.K. Muzakkir, 6. Agus Salim, 7. Ahmad Soebarjo, 8. Wahid Hasyim, dan 9. Moh. Yamin.
10. Perubahan dan tambahan penjelasan UUD 1945 dapat dilaksanakan dengan melalui Pasal 37 UUD 1945, yaitu oleh MPR. Sebaiknya hal ini baru dilakukan setelah beberapa tahun setelah tercapainya stabilisasi di lapangan ekonomi dan politik.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini didukung penuh oleh militer yang sejak tahun 1958, A.H. Nasution sudah mengusulkan kepada Soekarno untuk mengembalikan UUD 1945 sebagai konstitusi. Menurut **Daniel S. Lev**, dibalik usul Nasution untuk kembali ke UUD 1945 ada beberapa pertimbangan, yakni: *pertama*, beberapa pasal dalam UUD 1945 dapat ditafsirkan sedemikian rupa sehingga memberi tempat bagi perwakilan golongan-golongan fungsional; *kedua,* diberlakukannya UUD 1945 akan menghapus Konstituante yang dianggap sebagai forum pertentangan ideologis; *ketiga*, Pembukaan UUD 1945 mengandung pemikiran Pancasila*; keempat*, banyak di antara perwira, termasuk yang bergabung dengan pemberontak, mendukung UUD 1945 dan diharapkan dikembalikannya UUD 1945 tersebut akan meyakinkan perwira-perwira pemberontak bahwa wawasan anggota Angkatan Darat yang tampaknya berbeda-beda tersebut pada hakekatnya sama, dan di samping itu, akan mendorong mereka untuk mengakhiri pemberontakan tersebut.[211]

[211] Dikutip dari; Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan … Op. Cit*, hlm. 314.

Mengenai alasan dikeluarkannya dekrit ini dapat dilihat dari konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisi:

1. Bahwa anjuran Presiden dan pemerintah untuk kembali kepada UUD 1945, yang disampaikan kepada segenap Rakyat Indonesia dengan Amanat Presiden pada 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam UUD Sementara;
2. Bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat UUD untuk tidak menghadiri lagi sidang, Konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat Indonesia;
3. Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa, dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur;
4. Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakyat Indonesia yang didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi;
5. Bahwa kami yakin Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut.[212]

Terlihat dari konsideran tersebut latar belakang dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut adalah "keadaan yang memaksa" dimana kegagalan Konstituante akan membahayakan keutuhan negara.

Dekrit Presiden ini sendiri menuai kontroversi mengenai keabsahannya, sebab dalam ketentuan UUDS 1950 Presiden tidak berwenang untuk memberlakukan atau

[212] Dikutip dari: Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara … Op. Cit*, hlm. 131-132.

tidak memberlakukan UUD, sehingga dekrit tersebut dipandang sebagai bentuk inkonstitusional. Sedangkan sebagian lagi menyatakan bahwa dekrit tersebut mempunyai legitimasi yang dengan alasan dalam hukum tata negara dikenal hukum negara dalam keadaan darurat.[213]

2) Sistem Presidensiil dalam Demokrasi Terpimpin

Sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 dengan corak demokrasi terpimpin ini kemudian **Charles Himawan** berpendapat sekurang-kurangnya ada tiga pertimbangan yuridis yang mengesahkan tindakan Soekarno tersebut, yakni: *Pertama*, berdasarkan Hukum Tata Negara Darurat (*noodstaatsrecht*) yang tidak tertulis. Ajaran ini dikembangkan oleh Djokosoetono yang memberikan masukan kepada Soekarno. *Kedua*, dekrit tersebut didukung oleh tentara, karena selain sebagai Presiden, Soekarno juga sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang. *Ketiga*, ditinjau dari sudut pandang filsafat hukum dimana hukum tidak hanya dilihat dari hukum tertulis, maka dekrit tersebut sah selama rakyat menerimanya sebagai sebuah hukum.[214]

Definisi Demokrasi Terpimpin ini diuraikan panjang lebar oleh Soekarno dalam Pidatonya di depan Konstituante dengan agenda usulan pemerintah untuk kembali ke UUD 1945. Soekarno atas nama pemerintah waktu itu memberikan definisi demokrasi terpimpin sebagai berikut:

1. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi, atau kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.
2. Demokrasi Terpimpin bukan diktator, berlainan dengan demokrasi sentralisme, dan berbeda pula dengan demokrasi liberal.

[213] Lihat: Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 133-136.
[214] Soetanto Soepiadhy, *Meredesain Konstitusi*, Kepel Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 31-32.

3. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
4. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi di semua bidang kenegaraan dan kemasyarakatan, yang meliputi bidang politik, ekonomi, dan sosial.
5. Inti daripada pimpinan dalam Demokrasi Terpimpin adalah permusyawaratan, suatu permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri dengan pengaduan kekuatan penghitungan suara pro dan kontra.
6. Oposisi dalam arti melahirkan pendapat yang sehat dan membangun diharuskan dilakukan dalam Demokrasi Terpimpin artinya dilakukan dengan cara permusyawaratan perwakilan yang harus dipimpin dengan hikmat kebijaksanaan.
7. Demokrasi Terpimpin adalah alat, bukan tujuan.
8. Tujuan melaksanakan Demokrasi Terpimpin ialah mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur, yang penuh dengan kebahagiaan materiil dan spiritual, sesuai cita-cita proklamasi.
9. Sebagai alat, maka Demokrasi Terpimpin mengenal juga kebebasan berfikir dan berbicara, tetapi dalam batas-batas tertentu, yakni batas keselamatan negara, batas kepentingan rakyat banyak, batas kepribadian bangsa, dan batas kesusilaan dan batas pertanggungjawaban kepada Tuhan.
10. Masyarakat adil dan makmur adalah suatu masyarakat yang teratur dan terpimpin, yang terikat batas-batas tuntutan keadilan dan kemakmuran, dan yang mengenal Ekonomi Terpimpin; dalam melaksanakan pasal 33 UUD 1945 dalam rangka ekonomi terpimpin masih tersedia sektor-sektor perekonomian bagi pengusaha swasta.

11. Untuk menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur diperlukan suatu pola yang disiapkan oleh Dewan Perancang Nasional.
12. Konsekuensi pelaksanaan prinsip Demokrasi Terpimpin adalah:
    a) Penertiban dan pengaturan partai politik untuk mencegah adanya sistem multipartai yang mempunyai pengaruh negatif terhadap stabilitas negara;
    b) Menyalurkan "golongan-golongan fungsional" ke dalam perwakilan guna kelancaran pemerintahan;
    c) Keharusan adanya sistem yang lebih menjamin *kontinuitet* dari pemerintah, yang sanggup bekerja melaksanakan programnya, yang sebagian besar dimuat dalam pola pembangunan semesta.[215]

Konsepsi Demokrasi Terpimpin pada dasarnya demokrasi tanpa oposisi, semua kekuatan bangsa disatukan dalam satu wadah yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan. Proses pengambilan keputusan diserahkan kepada pimpinan. Pemerintahan negara berdasarkan satu otoritas pemimpin negara sebagai pembimbing dari semua golongan masyarakat. Oleh karena itu badan eksekutif, legislatif dan yudikatif tugasnya diselaraskan dengan tujuan dan susunan kenegaraan.[216]

Secara umum sistem pemerintahan pada periode ini secara yuridis sama dengan sistem pemerintahan UUD 1945 yang telah diuraikan di atas, akan tetapi dikarenakan dalam konsep Demokrasi Terpimpin ini Presiden menjadi poros kehidupan kenegaraan

[215] Soekarno, *Res Publica! Sekali Lagi Res Publica!* Pidato Presiden Soekarno dalam Sidang Pleno Konstituante Bandung, 22 April 1959, Kementerian Penerangan R.I., tanpa tahun, hlm. 20-22.

[216] Soepardo Dkk. (Peny.), *Manusia dan Masjarakat Indonesia Baru*, Balai Pustaka, Jakarta, 1963, hlm. 89-91.

oleh karena itu dalam praktek perjalanannya ada beberapa hal yang sedikit banyak berbeda dengan ketentuan UUD 1945.

Perbedaan-perbedaan tersebut antara lain:

a) Pembentukan MPRS dilakukan oleh Presiden melalui Penetapan Presiden (Penpres) No. 2 Tahun 1959 tanggal 22 Juli 1959 yang berisi pembentukan MPRS, jumlah anggota MPRS, dan pengangkatan anggota tambahan dari utusan daerah dan golongan selain dari DPR yang telah ada. Utusan Daerah ini merupakan utusan dari daerah Swatantra tingkat I, sedangkan utusan golongan berasal dari golongan fungsional atau golongan karya. Golongan karya itu sendiri didefinisikan: *"alat demokrasi berupa penggolongan warga negara Indonesia menurut tugas pekerjaannya dalam lapangan produksi dan jasa dalam melaksanakan pembangunan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan cita-cita bangsa."*

b) Dalam Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 menyatakan bahwa: *"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini*." Dengan ketentuan ini maka seharusnya badan negara yang sudah ada waktu itu yakni DPR hasil Pemilu 1955. Akan tetapi tanggal 22 Juli 1959 Soekarno mengeluarkan Penpres No. 1 tahun 1959 yang mengatur kedudukan DPR.

   Kemudian karena terjadi perselisihan permasalahan anggaran dimana anggaran yang diajukan oleh Presiden ditolak oleh DPR maka kemudian Presiden mengeluarkan Penpres No. 3 tahun 1960 yang berisi *"penghentian pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota DPR*" selanjutnya dikeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur susunan dan kedudukan DPR-GR, lalu Surat Keputusan

Presiden No. 155 yakni tentang pemberhentian anggota DPR tahun 1959 dan Surat Keputusan Presiden No. 156 tentang pengangkatan anggota-anggota DPR-GR.[217]

c) Masa jabatan Presiden ditetapkan melalui Tap MPRS No. III/MPRS/1963 yang isinya menetapkan untuk mengangkat Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Hal tersebut merupakan penyimpangan terhadap ketentuan UUD 1945 Pasal 7 yang menyatakan masa jabatan Presiden selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

d) Dikeluarkannya Penpres No. 3 tahun 1959 yang berisi pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dimana Soekarno mengangkat dirinya sendiri sebagai Ketua DPA. Hal ini tidak lazim karena seseorang memegang dua lembaga tinggi sekaligus.

e) Ditetapkannya UU No. 19 tahun 1964 Pasal 7 yang menyatakan bahwa pembinaan teknis administratif dan finansial para hakim dilakukan oleh Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen di lingkungan ABRI dan ketentuan Pasal 19 yang memberikan wewenang Presiden untuk turut campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Hal ini merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 24 dan Pasal 25 beserta Penjelasannya yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dari campur tangan pemerintah.

Dalam era demokrasi terpimpin ini kehidupan kekuatan politik yang berpengaruh adalah Soekarno, PKI dan Militer. Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Soekarno memperoleh kembali cita-citanya untuk menjadi pemimpin yang berpengaruh, berwibawa, dan tidak hanya ditempatkan pada jabatan simbolis.[218]

[217] Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 67.
[218] Ulf Sundhaussen, *Loc. C it.*

Militer terutama Angkatan Darat yang mengalami gejolak internal dikarenakan persoalan administrasi dan ketimpangan ekonomi sejak awal tahun 1950-an, berupaya untuk ikut berperan dalam politik hal ini untuk memperbesar akses ekonomi dan administrasi (menyangkut promosi kepangkatan). Beberapa peristiwa termasuk diantaranya diberlakukannya "keadaan darurat perang" telah membuka jalan militer untuk masuk dalam bidang politik.[219] Kemudian dengan munculnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini militer semakin mempunyai peran yang semakin luas karena dengan diberlakukannya UUD 1945 memungkinkan bagi militer menjadi anggota MPR melalui jalur golongan fungsional.[220]

Dibiarkannya militer memasuki kancah politik sangat jelas terlihat dengan dibentuknya Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) yang didukung oleh militer –terutama oleh Nasution-[221] yang mempunyai keinginan untuk menempatkan militer di lembaga perwakilan.

Soekarno membutuhkan peran militer untuk mendukung konsepsinya akan demokrasi terpimpin yang dia bangun, sedangkan militer masih membutuhkan Soekarno yang dianggap sebagai pemimpin besar yang menjadi panutan rakyat. Hubungan Soekarno dengan militer ini menjadi hubungan konflik yang stabil dimana masing-masing pihak merasa saling membutuhkan.

Sementara itu kekuatan ketiga yakni PKI dimana semenjak kegagalan pemberontakan PKI Madiun 1948 telah merubah garis politiknya dimana sebelumnya untuk meraih kekuasaan negara melalui kekerasan berubah dengan cara mengikuti konstitusional yakni pemilihan umum. Dan dengan adanya kedekatan para pemimpin

[219] Harold Crouch, *Militer dan Politik… Op. Cit*, hlm. 32.
[220] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi … Op. Cit,* hlm. 418.
[221] Ulf Sundhaussen, *Politik Militer … Op. Cit,* hlm. 159-160.

PKI dengan Soekarno, maka PKI menjadi satu-satunya partai yang masih memiliki peran politik yang kuat sementara partai politik yang lain dibungkam.

Hubungan antara Soekarno dengan PKI ini juga suatu hubungan simbiosis yang saling menguntungkan, disatu sisi Soekarno memerlukan PKI sebagai alat penyeimbang kekuatan militer yang sangat kuat sedangkan PKI memerlukan Soekarno untuk pertahanan diri dari serangan militer dan Islam.

Ketiga kekuatan politik ini saling bersaing dan mencapai puncaknya pada Kudeta yang dilakukan PKI yang kemudian dikenal dengan G30S/PKI.[222] Kudeta yang gagal ini kemudian menjadi titik balik pudarnya kekuatan Soekarno dan PKI yang berujung pada pembubaran PKI, jatuhnya kekuasaan Soekarno sebagai Presiden, dan lahirnya pemerintahan Orde Baru yang didominasi oleh militer terutama Angkatan Darat.

3) Sistem Presidensiil dalam Era Orde Baru

Akibat dari gagalnya kudeta G30S/PKI ini adalah terjadinya krisis politik yang ditandai dengan maraknya demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Keadaan ini memaksa Soekarno mengeluarkan Surat Perintah yang kemudian dikenal dengan Surat Perintah Sebelas Maret kepada Soeharto untuk:

> *Pertama*, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk tercapainya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan/Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.
> *Kedua*, mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan Panglima-panglima angkatan-angkatan lain dengan Sebaik-baiknya.
> *Ketiga*, supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkut-paut dalam tugas dan tanggungjawabnya seperti tersebut di atas."

[222] Herbert Feith, *Soekarno dan Militer. Dalam Demokrasi Terpimpin*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan kedua, 2001, hlm. 135-152.

Dengan bekal surat perintah tersebut kemudian Soeharto membubarkan PKI dan melakukan pembersihan terhadap semua orang yang terlibat dalam G30S/PKI dan juga orang-orang yang dianggap sebagai pendukung PKI. Soekarno meskipun secara konstitusional masih sebagai Presiden akan tetapi secara *de facto* sudah tidak memiliki kekuasaan apapun juga. Kemudian dalam Sidang Umum MPRS tahun 1966 mengeluarkan Tap MPRS No. IX/MPRS/1966 yang berisi tentang Supersemar sebagai landasan berpijak bagi jalannya pemerintahan Orde Baru.[223]

Pada tahun 1967 MPRS mencabut mandat Soekarno sebagai mandataris MPRS setelah laporan pertanggungjawabannya ditolak dengan Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 dan menunjuk Soeharto sebagai Pejabat Presiden. Penunjukkan Soeharto ini kemudian dikuatkan dengan Tap. MPRS No. XLIII/MPRS/1968 yang menetapkan Soeharto sebagai Presiden definitif dan dimulainya sebuah era pemerintahan yang dikenal dengan Orde Baru.[224]

Pengertian, ciri-ciri, dan hakekat Orde Baru dirumuskan oleh Seminar II Angkatan Darat pada bulan Agustus 1966. Hal ini sangat penting untuk diketahui mengingat Angkatan Darat merupakan komponen utama yang menjatuhkan rezim Orde Lama dan tulang punggung Orde Baru. Pengertian, ciri-ciri, dan hakekat Orde Baru dirumuskan sebagai berikut:

> "Orde Baru menghendaki suatu tata-fikir yang lebih realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealisme perjuangan. Orde Baru menghendaki diutamakannya kepentingan Nasional, walaupun tidak meninggalkan ideologi perjuangan anti kolonialisme dan anti imperialisme. Orde Baru menginginkan suatu tata-susunan yang lebih stabil, berdasarkan kelembagaan dan bukan tata-susunan yang dipengaruhi oleh oknum-oknum yang mengembangkan kultus individu. Akan tetapi, Orde Baru tidak menolak kepemimpinan dan pemerintahan yang kuat, malahan menghendaki ciri-ciri demikian dalam masa peralihan dan pembangunan. Orde Baru menghendaki pengutamaan konsolidasi ekonomi dan sosial dalam negeri. Orde Baru menghendaki pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari cita-cita demokrasi ekonomi.

[223] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 199.
[224] *Ibid.*

Orde Baru adalah suatu tata-kehidupan baru di segala bidang yang berlandaskan Pancasila, UUD 1945 …"[225]

Perjuangan utama dalam bidang hukum yang menjadi tema Orde Baru ialah melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Landasan perjuangan Orde Baru adalah landasan ideologi, landasan ketatanegaraan dan landasan mental. Yang menjadi landasan ideologi ialah Pancasila, sedangkan landasan ketatanegaraan ialah UUD 1945. Sikap mental yang menjadi landasan perjuangan Orde Baru ialah kemurnian pengabdian kepada kepentingan rakyat banyak.[226]

Dalam tatanan kehidupan politik yang dicita-citakan oleh Orde Baru yaitu berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dikenalkan suatu istilah Demokrasi Pancasila. Meskipun dasar konstitusional antara Demokrasi Terpimpin dengan Demokrasi Pancasila sama akan tetapi secara substansial memiliki perbedaan.

Apabila dalam Demokrasi Terpimpin dalam musyawarah tidak tercapai mufakat maka diserahkan kepada pemimpin untuk memutuskannya berdasarkan hikmat kebijaksanaan, sedangkan Demokrasi Pancasila mengembalikan cara pengambilan keputusan, bila mufakat bulat tidak tercapai, dilakukan dengan cara suara terbanyak atau pemungutan suara.[227]

Perkembangan pemerintahan Orde Baru ini menunjukkan peranan Presiden yang sangat dominan, tidak hanya selaku Presiden yang berdasarkan UUD 1945 mempunyai kedudukan dan wewenang yang kuat akan tetapi juga karena pengaruhnya yang dominan dalam elit politik di Indonesia. Meskipun di era ini dilakukan pemilihan

[225] Doktrin Perjuangan TNI-AD Tri Ubaya Cakti, Cet. I, Hasil Seminar II AD, tanggal 25-31 Agustus 1966, Seskoad, Bandung, hlm. 16. Dikutip dari: Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus ... Op. Cit*, hlm. 32.

[226] Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus ... Op. Cit*, hlm. 28.

[227] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ... Op. Cit*, hlm. 114.

umum pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, akan tetapi secara umum pemilihan umum di era ini dipandang tidak demokratis.[228]

Dominannya peran Presiden ini terlihat dalam sistem pemerintahan yang berkembang, yakni:

a) Hubungan Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Permasalahan komposisi anggota MPR yang diatur dalam UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD mengubah tata cara pengisian anggota MPR, DPR, dan DPRD dari sebelumnya melalui pemilihan umum diganti dengan melalui pemilihan umum dan pengangkatan.

Anggota MPR berdasar ketentuan UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah dan utusan dari golongan. Ketentuan ini tidak menyebutkan bagaimana anggota MPR tersebut ditetapkan. Menurut UU No. 16 tahun 1969 Jo. UU No. 5 Tahun 1975 ini anggota DPR ditetapkan sebanyak-banyaknya 500 orang dimana 400 dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang melalui pengangkatan dari organisasi ABRI, sedangkan anggota MPR dari utusan daerah dan utusan golongan dipilih melalui pengangkatan, hal ini berarti 60 persen anggota MPR hasil dari pengangkatan hal ini merupakan pembiasan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR.

Dalam Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa kedudukan Presiden di bawah MPR dan Presiden sebagai Mandataris MPR yang melaksanakan garis-

[228] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan kedua, 2008, hlm. 131-132.

garis besar haluan negara (GBHN), kemudian dalam Pasal 3 UUD 1945 menyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan GBHN. Ini bermakna bahwa Presiden menjalankan apa yang diinginkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, akan tetapi dalam praktek ketatanegaraan era Orde Baru, Rancangan GBHN selalu dari eksekutif dan MPR hanya menetapkan saja.[229]

Kondisi inferior MPR terhadap Presiden ini nampak jelas dalam kaitannya dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. UUD 1945 pasal 7 hanya menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Dalam sejarah Presiden Soeharto selalu dipilih kembali untuk jabatan Presiden sampai tujuh kali, walaupun pada tahun 1998 masyarakat menuntut MPR untuk tidak memilihnya kembali akan tetapi konfigurasi politik saat itu masih didominasi oleh Soeharto. Permasalahan ini diakibatkan celah hukum yang tidak mengatur secara tegas permasalahan ini.

b) Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Seperti yang telah disinggung di atas, pengisian anggota DPR dilakukan dengan dua cara yakni pemilihan dan pengangkatan dengan rincian 400 orang dipilih dan 100 diangkat. Dalam hal pemilihan umum ditetapkan UU No. 15 tahun 1969, UU No. 4 tahun 1975 dan perubahannya dimana yang menjadi peserta pemilu adalah golongan karya dan partai politik berdasarkan yang diatur dalam UU. Pemilu yang dilakukan menunjukkan adanya pemihakan pemerintah terhadap Golkar berupa fasilitas dan asas monoloyalitas birokrasi.[230]

[229] Lihat: Budiman S. Sagala, *Tugas dan Wewenang ... Op. Cit*, hlm. 96-107.
[230] Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar … Op. Cit,* hlm. 132.

Golkar tercatat memenangi pemilihan umum dengan mudah dan menjadi mayoritas dengan rata-rata 65% suara dalam setiap pemilu dan ditambah dengan pengangkatan anggota DPR dari unsur ABRI mengakibatkan tidak seimbangnya kekuatan pemerintah dengan oposisi. Tidak berfungsinya oposisi ini juga berkaitan dengan ditetapkannya UU tentang Partai Politik yang memberikan hak kepada Presiden untuk membubarkan partai politik.

Hubungan antara Presiden dengan DPR dalam bidang legislasi diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: *"Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."* Ketentuan tersebut mempunyai makna: *Pertama*, Presiden lah pemegang kekuasaan untuk membuat undang-undang. *Kedua,* undang-undang yang dibentuk Presiden harus mendapat persetujuan DPR.[231] Kemudian dalam Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa dalam memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), tetapi dalam ayat (2) menyatakan bahwa Perpu tersebut harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya.

Peran DPR dalam bidang legislasi tidak berarti di bawah Presiden, hal ini dikarenakan adanya hak inisiatif yang diatur dalam Pasal 21 ayat (1) yang menyatakan anggota-anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU), dan sebagai penyeimbang pada ayat (2) untuk menjadi UU, RUU yang diajukan oleh anggota DPR tersebut harus mendapat pengesahan dari Presiden. Akan tetapi sejarah mencatat hak inisiatif ini tidak mampu dilaksanakan oleh DPR, bahkan oleh Fraksi Golkar yang notabene partai pemerintah dan menguasai kursi mayoritas di DPR dan didukung Fraksi ABRI.

[231] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat ... Op. Cit*, hlm. 77.

c) Hubungan Presiden dengan Mahkamah Agung

Kekuasaan di bidang peradilan (yudikatif) menurut UUD 1945 merupakan kekuasaan yang bebas dan tidak memihak sebagaimana dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) beserta Penjelasan atas Pasal 24 dan Pasal 25 yang berbunyi:

> Pasal 24 ayat (1): Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut UU. Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25: Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim."

Pada tahun 1970 ditetapkan UU. No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, dimana dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) menyatakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kemudian dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa badan-badan peradilan yang tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) tersebut, organisasi dan administratif finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.

Dengan demikian semua hakim pada tingkat pertama dan hakim pada tingkat kedua merupakan pegawai negeri sipil yang tunduk terhadap departemen masing-masing. Hal ini menjadi masalah karena hakim menjadi bawahan atau bagian dari eksekutif.[232]

[232] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 301.

d) Hubungan Presiden dengan Badan Pemeriksa Keuangan

Dalam UUD 1945 ini ketentuan mengenai BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) yang berbunyi: *"Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Pemeriksaan ini diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat."*

BPK merupakan lembaga yang bertugas mengawasi pemerintah dalam hal penggunaan keuangan negara yang menyangkut penerimaan dan pengeluaran, dan oleh karenanya BPK mempunyai fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah ini BPK menjadi mitra DPR.[233]

Ketentuan mengenai BPK dalam UUD 1945 ini tidak dirinci sebagaimana UUD RIS maupun UUDS 1950 yang mensyaratkan pertanggungjawaban keuangan negara harus disahkan terlebih dahulu oleh BPK. Dalam UUD 1945 tidak dijelaskan bagaimana apakah pertanggungjawaban pemerintah dalam hal penggunaan keuangan negara harus disahkan oleh BPK atau tidak, karena BPK hanya bersifat melaporkan hasil temuan kepada DPR.

e) Hubungan Presiden dengan Dewan Pertimbangan Agung

Ketentuan mengenai DPA yang diatur dalam Pasal 16 UUD 1945 terutama pada ayat (2) yang berbunyi: *"Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah."*

[233] Jamal Wiwoho, *Lembaga-lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Sebelas Maret University Press, 2006, hlm. 147-148.

Dari ketentuan tersebut nampak bahwa DPA tidak lebih dari sebuah lembaga penasihat. Kedudukan sebagai penasihat Presiden ini tentu saja keberadaannya ataupun fungsinya sangat tergantung kepada inisiatif Presiden. Hal ini berkaitan apabila Presiden bertanya, maka DPA wajib untuk memberikan jawabannya. Kemudian DPA juga dapat mengajukan usul kepada pemerintah, akan tetapi usul tersebut tidak memiliki kekuatan hukum apapun dan tidak mengikat pemerintah.

Pada tahun 1997 diadakan pemilihan umum yang ke enam di era Orde Baru, dan setelah Sidang Umum MPR 1988 dibentuk Kabinet Pembangunan VII. Kabinet ini kemudian hanya bertahan selama dua bulan lima hari dan dinyatakan demisioner setelah Presiden Soeharto menyatakan mundur.

Pemerintahan Orde Baru yang disokong kekuatan politik Golkar, ABRI, dan birokrasi ini runtuh diawali dengan krisis ekonomi yang mengakibatkan nilai tukar Rupiah anjlok dan tingginya harga kebutuhan pokok. Ambruknya sektor perekonomian ini kemudian menjadi tema untuk menuntut adanya perubahan kehidupan politik yang sudah disuarakan sejak tahun 1997. Gerakan menuntut perubahan ini kemudian dikenal dengan Reformasi yang menuntut adanya perbaikan ekonomi, perubahan politik dan kebebasan menyangkut hak-hak dasar rakyat.

Gerakan Reformasi ini kemudian berubah menjadi aksi massal seluruh rakyat Indonesia. Setelah tawaran adanya perombakan kabinet yang ditawarkan Soeharto ditolak, maka pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya dan digantikan oleh B.J. Habibie yang pada saat itu menjabat sebagai Wakil Presiden.

Pada era Habibie ini diselenggarakan Pemilihan Umum pertama yang diikuti oleh puluhan partai politik, dan dalam Sidang Umum MPR hasil Pemilu 1999 ini

memilih Abdurrahman Wahid dan Megawati sebagai Presiden dan wakil Presiden Indonesia untuk masa jabatan lima tahun.

Pada masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid ini terjadi konflik antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR yang berawal adanya dugaan keterlibatan Presiden dalam pencairan dan penggunaan dana Yayasan Dana Kesejahteraan Karyawan (Yanatera) Bulog dan kasus dana bantuan Sultan Brunei kepada Presiden Abdurrahman Wahid. DPR kemudian membentuk Pansus yang kemudian menyatakan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid patut diduga berperan dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog. [234]

Setelah melalui proses dua kali memorandum DPR pada tanggal 1 Februari 2001 dan 30 April 2001 permasalahan ini kemudian oleh DPR diajukan ke MPR untuk menggelar Sidang Istimewa MPR. Keadaan tersebut menyeret bangsa Indonesia dalam kondisi krisis politik.

Pada tanggal 23 Juli 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Dekrit Presiden yang berisi:

1. Pembekuan MPR dan DPR
2. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum.
3. Membekukan Partai Golkar.
4. Memerintahkan jajaran TNI dan Polri untuk mengamankan langkah-langkah penyelamatan negara.

[234] Kompas, 30 Januari 2001.

Akan tetapi dekrit ini tidak dapat berfungsi dikarenakan TNI dan Polri yang diperintahkan untuk "mengamankan langkah-langkah penyelamatan negara" tidak menjalankan tugasnya.

Berkaitan dengan Dekrit Presiden ini pada tanggal 23 Juli 2001, Mahkamah Agung atas permintaan DPR mengeluarkan fatwa, yakni:

1. Dalam hal pembekuan MPR dan DPR, MA berpendapat bahwa berdasarkan UUD 1945, Presiden tidak dapat membekukan DPR, apalagi MPR.
2. Dalam hal pembentukan badan guna penyelenggaraan pemilihan umum dalam waktu satu tahun, MA berpendapat bahwa hal tersebut merupakan kewenangan MPR berdasarkan Tap MPR No. XIV/MPR/1998.
3. Dalam hal pembekuan Partai Golkar, MA berpendapat bahwa yang berwenang untuk membekukan partai politik ada pada MA.

Dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001 ini MPR mencabut mandat Presiden Abdurrahman Wahid melalui Tap MPR No. II/MPR/2001 yang menetapkan:

1. Ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR, serta penerbitan Maklumat Presiden tanggal 23 Juli 2001, sungguh-sungguh melanggar haluan negara (pasal 1).
2. Memberhentikan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI.

Untuk menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid MPR menetapkan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden melalui Tap MPR No. III/MPR/2001, sampai dengan habis masa jabatannya. Untuk mengisi posisi wakil Presiden, MPR kemudian melakukan pemilihan Wakil Presiden yang memunculkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden menggantikan posisi Megawati.

C. Sistem Pemerintahan dalam Amandemen UUD 1945

1. Latar Belakang Sebelum Amandemen UUD 1945

Pemerintahan Orde Baru pada awalnya kerkeinginan untuk menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, akan tetapi seperti yang telah diuraikan di atas bahwa sifat UUD 1945 yang singkat dan hanya merupakan ketentuan umum dan intepretatif, kemudian diselewengkan dengan bingkai peraturan pelaksana yang bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan segelintir elit.

UUD 1945 dianggap sakral, dan siapapun juga tidak boleh merubahnya. Pada tahun 1978 MPR menetapkan melalui Tap MPR No. I/MPR/1978 yang berisi kebulatan tekad anggota MPR untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melaksanakan secara murni dan konsekuen.

Setelah runtuhnya kekuasaan Orde Baru gagasan untuk meng-amandemen UUD 1945 mulai disampaikan oleh ahli tata negara, salah satunya **Bagir Manan** yang menyatakan pentingnya perubahan konstitusi. Menurut beliau secara filosofis perubahan UUD 1945 itu penting: *Pertama*, karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi ini. Setelah puluhan tahun tentu telah terjadi perubahan baik dalam lingkup nasional dan global yang tidak tercakup dalam UUD 1945. *Kedua,* UUD 1945 disusun oleh manusia yang tidak luput dari kesalahan dan ketidaksempurnaan. Oleh karena itu karya manusia pasti memiliki kelemahan dan kekurangan.[235]

Perubahan UUD 1945 merupakan suatu hal yang harus segera dilakukan pada awal reformasi tersebut mengingat isi UUD 1945 banyak mengandung unsur kelemahan dan kekurangan yang mudah disalahgunakan. Kekurangan atau kelemahan dalam ketentuan di dalam UUD 1945 tersebut adalah sebagai berikut: ***pertama***,

[235] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ... Op. Cit,* hlm. 139.

kekuasaan eksekutif yang besar tidak disertai dengan mekanisme checks and balances yang memadai; ***kedua,*** rumusan dalam UUD 1945 bersifat umum dan tidak jelas yang memunculkan tafsir yang berbeda-beda; ***ketiga,*** unsur-unsur konstitusionalisme tidak termuat secara memadai; ***keempat,*** konstitusi ini terlalu menekankan pada semangat para penyelenggara negara; ***kelima,*** konstitusi ini memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting melalui UU, sehingga banyak produk UU yang menguntungkan pembuatnya; ***keenam***, banyaknya materi konstitusi yang penting yang tidak dimuat dalam pasal-pasal dalam batang tubuh melainkan dimuat dalam penjelasan; ***ketujuh***, status dan materi Penjelasan UUD 1945.[236]

Atas dasar tersebut di atas maka setelah era reformasi dan kemudian dilakukannya Pemilihan Umum pada tahun 1999, maka MPR hasil pemilu 1999 ini pada tahun 2000 memulai proses untuk merubah UUD 1945. Dalam proses amandemen ini PAH I yang mempunyai tugas untuk merumuskan perubahan UUD membuat kesepakatan dasar yang terdiri dari lima hal, yakni:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil;
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal yang normatif dimasukkan dalam pasal-pasal;
5. Perubahan dilakukan secara adendum.

[236] *Ibid*, hlm. 142-143.

2. Kekuasaan Negara Pasca Amandemen

a. Eksekutif

(1) Presiden

Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden sangatlah besar, baik Presiden sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Kekuasaan Presiden tersebut diperoleh melalui mandat MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Dengan kekuasaan yang besar ini maka kekuasaan negara terkonsentrasi di tangan Presiden.

Mengingat besarnya kekuasaan Presiden dan praktek penyelewengan kekuasaan Presiden di era Orde Baru, maka dalam perubahan UUD 1945 ini kewenangan dan kekuasaan Presiden dibatasi dan senantiasa dikontrol oleh lembaga negara lain. Akan tetapi untuk menjamin stabilnya pemerintahan, Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya kecuali dengan alasan seperti yang disyaratkan dalam UUD 1945.

Berikut perubahan UUD 1945 yang menyangkut lembaga kepresidenan:

- Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR, setelah perubahan UUD 1945 menentukan Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Yang berhak mengajukan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara 50% plus satu, dengan sedikitnya 25 persen suara di propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi bila tidak ada pasangan calon yang terpilih maka peraih suara urutan pertama dan kedua

akan maju dalam pemilihan putaran kedua. (Pasal 6A ayat 1, ayat 2, ayat 3, dan ayat 4).

- Pembatasan jabatan Presiden dan Wakil Presiden hanya untuk dua kali masa jabatan (Pasal 7) dan Presiden serta Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh MPR apabila Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila tidak memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden (Pasal 7A). Dalam ketentuan Pasal 7C menyebutkan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Ketentuan ini menunjukkan pengaturan mekanisme *checks and balances* dalam pola hubungan antara Presiden dengan DPR.
- Ketentuan Pasal 8 yang berbunyi: *"Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya."* Dan Perubahan UUD 1945 ditambah dengan apabila Presiden diberhentikan. Kemudian ada penambahan yakni pada ayat (3) yang mengatur apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersamaan, maka pelaksana tugas kepresidenan dilakukan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama.
- Perubahan yang diatur mengenai kekuasaan Presiden di bidang eksekutif terdapat dalam Pasal 11 yang ditambah yakni: *"Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan*

*negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR." (*Pasal 11 ayat 2). Ketentuan Pasal 13 mengenai kewenangan Presiden untuk mengangkat dan menerima duta dan konsul dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam hal kewenangan Presiden untuk memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden. Dewan ini merupakan pengganti Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapus dalam Perubahan UUD 1945. Kedudukan dewan pertimbangan ini bukan suatu lembaga tinggi negara akan tetapi berada di bawah Presiden.

Pasal 24B ayat (3) memberikan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR.

- Kekuasaan legislatif untuk membentuk UU yang sebelumnya dipegang oleh Presiden, setelah dirubah dengan *"Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat"* (Pasal 5 ayat 1). Meskipun kekuasaan untuk membentuk UU ini dipegang oleh DOPR akan tetapi untuk menetapkan UU diperlukan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden (Pasal 20 ayat 2). Kewenangan Presiden untuk menetapkan Perpu dalam keadaan kepentingan yang memaksa tetap tidak berubah, hanya ada penambahan dalam Pasal 22A mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

- Dalam lingkup kekuasaan di bidang yudikatif dalam Pasal 14 Presiden berhak memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Dalam Perubahan UUD 1945 pasal ini dipisahkan menjadi 2 ayat yakni, ayat (1): *"Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung."* Dan ayat (2): *"Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."*

(2) Wakil Presiden

Secara politik hakekatnya Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi yang tidak dapat dipisahkan,[237] hal ini dikarenakan dalam ketentuan Pasal 6A UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam bentuk satu paket. Oleh karena itu keduanya tidak dapat dijatuhkan dengan alasan politik, sebab apabila dengan alasan politik, kalau dijatuhkan harus keduanya.

Pasal 7A memungkinkan bagi MPR untuk menjatuhkan Presiden dengan alasan yang dimuat dalam UUD, dan apabila hal tersebut dilakukan, maka Wakil Presiden yang akan menggantikan kedudukan selaku Presiden sampai habis masa jabatannya. Hal ini juga berlaku dalam kondisi apabila Presiden berhalangan.

Peran penting Wakil Presiden menurut **Jimly Asshiddiqie** ada tiga hal, yakni***: Pertama,*** sebagai pengganti Presiden, Wakil Presiden dapat bertindak untuk jangka waktu sementara atau sampai habis masa jabatannya. ***Kedua,*** Wakil Presiden adalah "wakil" yang mewakili Presiden melaksanakan tugas-tugas kepresidenan dalam hal-hal yang kepadanya didelegasikan oleh Presiden.

[237] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan ... Op. Cit*, hlm. 63.

Dalam hal demikian tindakan Wakil Presiden ini memiliki kualitas yang sama dengan tindakan Presiden itu sendiri. ***Ketiga,*** Wakil Presiden juga dapat bertindak membantu Presiden melaksanakan seluruh tugas dan kewajiban Presiden. Dalam keadaan ini tindakan Wakil Presiden ini berbeda tingkatan kualitasnya.[238]

(3) Menteri-menteri

Kedudukan Menteri dalam Perubahan UUD 1945 ini tetap sebagai pembantu Presiden (Pasal 17 ayat 1), yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (ayat 2). Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (ayat 3) ketentuan ayat (3) ini merupakan perubahan dimana sebelum perubahan menyebutkan menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan. Hal ini untuk mengakomodasi beberapa urusan yang harus ditangani pemerintah akan tetapi tidak dalam level sebuah departemen.

Dalam kaitan urusan kementerian negara ini dalam perubahan UUD 1945 ada penambahan yang dimuat dalam ayat (4) yang mengatur pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementrian negara harus diatur dalam undang-undang.

b. Legislatif

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

- MPR tidak lagi sebagai badan atau lembaga pemegang kedaulatan rakyat karena dalam perubahan Pasal 1 ayat (2) kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

[238] *Ibid*, hlm. 64-65.

- Struktur keanggotaan MPR juga mengalami perubahan, apabila sebelumnya anggota MPR terdiri dari anggota-anggota DPR, utusan daerah dan utusan-utusan golongan, dirubah *menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."* Ketentuan ini menghilangkan anggota MPR dari utusan golongan dan mensyaratkan anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum.
- Kewenangan MPR dalam UUD 1945 yakni: mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar; melantik Presiden dan Wakil Presiden; memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD (Pasal 3). Kewenangan MPR telah berkurang banyak karena MPR tidak lagi berwenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan tidak dapat meminta pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden.

Meskipun kewenangan MPR jauh berkurang dibanding sebelum perubahan UUD 1945, akan tetapi MPR masih merupakan institusi yang berdiri sendiri karena berdasarkan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tahun 2003 MPR ditentukan tetap mempunyai Pimpinan sendiri yang dipilih dari anggota MPR. Oleh sebab itu sistem parlemen di Indonesia tidak hanya dua kamar (DPR dan DPD) melainkan tiga kamar.[239]

[239] *Ibid*, hlm. 13.

(2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

- Perubahan mengenai susunan DPR dalam Pasal 19 ayat (1) yang sebelumnya menetapkan bahwa susunan anggota DPR ditetapkan dengan UU, dirubah dengan anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan susunan DPR tetap diatur dengan UU (ayat 2).
- Mengenai kekuasaan membentuk UU diatur dalam Pasal 20 yang aslinya hanya memuat dua ayat kemudian dirubah dan ditambah sehingga menjadi lima ayat, yakni:
  1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
  2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
  3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
  4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
  5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

- Ketentuan Pasal 20 ini kemudian ditambah dengan Pasal 20A yang memuat tentang fungsi, hak DPR, dan hak anggota DPR. Menurut ayat (1) DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Kemudian dalam ayat (2) untuk menjalankan fungsi tersebut DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Berikutnya dalam ayat (3) menyatakan setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas.
- Ketentuan Pasal 21 ayat (1) mengalami perbaikan rumusan menjadi: *"Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang."* Jika RUU yang diajukan anggota DPR tersebut meskipun telah disetujui oleh DPR akan tetapi bila tidak disahkan oleh Presiden maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (ayat 2).
- Dalam Pasal 22 terdapat penambahan pasal yang menyangkut anggota DPR yakni Pasal 22B yang berbunyi: *"Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang."*

(3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD merupakan lembaga tinggi baru yang awalnya diharapkan menjadi salah satu badan perwakilan dalam sistem perwakilan bikameral (dua kamar). Apabila DPR merupakan representasi keterwakilan rakyat berdasarkan ideologi atau garis politik, maka DPD diharapkan sebagai wakil rakyat yang mewakili

kepentingan daerah. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa anggota DPD juga sekaligus sebagai anggota MPR.

Dalam ketentuan Pasal 22C yang terdiri dari empat ayat menyatakan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum (ayat 1), dimana setiap propinsi memiliki jumlah wakil yang sama dan jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (ayat 2). DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (ayat 3) dan mengenai susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU (ayat 4).

Fungsi dan tugas DPD diatur dalam Pasal 22D yang terdiri dari empat ayat. Menurut ketentuan ayat (1) DPD berhak mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi, serta hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD juga berhak untuk ikut dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan hal tersebut di ayat (1) dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Fungsi DPD diatur dalam ayat (3) dimana DPD memiliki fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU di bidang: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan APBN; pajak; pendidikan; dan agama. Hasil dari pengawasan DPD ini kemudian disampaikan kepada DPR untuk menjadi bahan pertimbangan.

Kemudian ayat (4) mengatur tentang anggota DPD dapat diberhentikan dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam UU. Dari ketentuan tersebut di atas tampak bahwa sebagai lembaga perwakilan sebenarnya DPD tidak mempunyai wewenang apapun juga dan cenderung menjadi lembaga penasihat DPR, karena DPD tidak memiliki untuk menetapkan atau menyetujui suatu produk UU.

Hal yang demikian menjadikan sistem perwakilan di Indonesia memperlihatkan sistem bikameral lemah (*soft bicameralism*) yang diakibatkan dari kewenangan dan dari segi jumlah DPD tidak sepadan dengan kewenangan dan jumlah anggota DPR.[240]

c. Yudikatif

(1) Mahkamah Agung (MA)

Dalam UUD 1945 di bagian Penjelasan mengenai kekuasaan kehakiman dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari kekuasaan pemerintah. Dalam Perubahan UUD 1945 hal ini dimasukkan ke dalam ayat (1) sehingga berbunyi: *"Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan."*

Kemudian dalam ayat (2) dikatakan: *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."*

[240] *Ibid*, hlm. 52.

Mengenai kewenangan MA kemudian dinyatakan pada Pasal 24A ayat (1) yang berbunyi: *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang."*

Kekuasaan kehakiman pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni:[241]

a) Kekuasaan di dalam pengadilan yang meliputi:
    1. Memutuskan perkara-perkara dalam tingkat pertama dan tertinggi dalam perselisihan yurisdiksi antara:
        a. Peradilan negeri yang tidak terletak dalam daerah hukum Pengadilan Tinggi yang sama.
        b. Pengadilan-pengadilan Tinggi.
        c. Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri yang terletak di daerah hukumnya.
        d. Pengadilan Sipil dan Pengadilan Militer.
    2. Memberikan kasasi, yaitu membatalkan keputusan hakim yang lebih rendah; kasasi ini dapat diberikan jika:
        a. Peraturan hukum tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam menetapkan.
        b. Tidak dilaksanakannya cara melakukan peradilan seperti diperintah oleh undang-undang.
    3. Memberikan keputusan pada tingkat banding atau keputusan-keputusan wasit-wasit (pengadilan wasit atau pengadilan arbriter).

[241] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ... Op. Cit*, hlm. 133-134.

b) Kekuasaan di luar pengadilan.

1. Melakukan pengawasan tertinggi atas jalannya pengadilan-pengadilan di bawahnya.
2. Melakukan pengawasan tertinggi atas para notaris dan pengacara.
3. Memberikan nasehat kepada Presiden dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi atas pertimbangan-pertimbangan dan keterangan tentang kasus-kasus yang berhubungan dengan hukum apabila hal tersebut di atas diperlukan oleh pemerintah.

Ketentuan mengenai wewenang MA untuk melakukan *judicial review* dimasukkan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) ini merupakan sesuatu yang baru, karena wewenang ini sebelumnya diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 jo. UU No. 14 Tahun 1985. Kemudian juga ditegaskan dalam Tap MPR No.III/MPR/1978. Akan tetapi dalam ketentuan tersebut hak MA untuk melakukan *judicial review* dibatasi hanya untuk perundang-undangan di bawah UU (PP ke bawah).[242]

Kemudian mengenai hak untuk melakukan *judicial review* (hak uji materiil) ini diatur dalam UU No. 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) yang menegaskan MA mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU.

[242] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 112.

(2) Mahkamah Konstitusi (MK)

Perkembangan lembaga kenegaraan dalam perubahan UUD 1945, salah satunya adalah dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) yang mempunyai kedudukan setingkat dengan MA dan berada di luar MA. Keberadaan MK ini disebutkan dalam Pasal 24 yang menyatakan: *"kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA …. Dan sebuah MK."*

MK terdiri dari sembilan orang Hakim Konstitusi yang masing-masing ditetapkan oleh Presiden yang terdiri dari: diajukan oleh MA tiga orang, diajukan DPR tiga orang, dan diajukan oleh Presiden tiga orang (Pasal 24C ayat 3). Kualifikasi Hakim Konstitusi disebutkan dalam ayat (5) yakni: *"Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara."*

Kewenangan MK sendiri menurut Pasal 24 C yakni:

1. Menguji UU terhadap UUD,
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara,
3. Memutus pembubaran partai politik, dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kewenangan berikut adalah menyangkut adanya dugaan pelanggaran hukum sesuai dengan yang diatur dalam UUD yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR, MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut (Pasal 7B ayat 4). Mengenai sifat wajib dalam memberikan putusan tersebut juga diatur dalam Pasal 24C ayat (2).

(3) Komisi Yudisial (KY)

Komisi Yudisial (KY) sama seperti halnya MK juga merupakan lembaga baru hasil dari Perubahan UUD 1945. Pengaturan tentang KY dimuat dalam Pasal 24B dimana kualifikasi anggota KY disebutkan harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela (ayat 2). Anggota KY diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (ayat 3), tentang susunan dan kedudukan KY diatur kemudian dalam UU (ayat 4).

Fungsi KY yang disebutkan dalam UUD 1945 terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi: *"Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim"*.

3. Implementasi Sistem Presidensiil Murni

Penguatan sistem pemerintahan presidensiil dalam perubahan UUD 1945 ini merupakan akumulasi dari sejarah dan praktek ketatanegaraan Indonesia, dimana beberapa ahli berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dikembangkan pada era Demokrasi Liberal tahun 1945-1959 tidak memberikan hasil pemerintahan yang stabil. Kemudian pada era Orde Baru dimana sistem pemerintahan kuasi presidensiil dengan kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR, memberikan diskresi yang besar sehingga terjadi penumpukan wewenang, sentralisasi kekuasaan di tangan Presiden.

Dalam salah satu kesepakatan tersebut di atas adalah untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil, dimana substansi dari sistem presidensiil adalah Presiden dipilih secara langsung, Presiden tidak mutlak harus memiliki *political support* dari

parlemen karena kedudukan Presiden tidak tergantung pada parlemen. Presiden mempunyai masa jabatan yang sudah pasti (*fixed term*) sehingga tidak dapat dijatuhkan karena hilangnya atau berkurangnya dukungan dari parlemen. Pergantian Presiden pada masa jabatannya hanya dapat terjadi apabila Presiden melakukan kejahatan atau pelanggaran yang tercantum dalam konstitusi.[243]

Apabila dilihat dari Perubahan UUD 1945, menyangkut sistem pemerintahan presidensiil dapat dilihat dalam hal pemilihan Presiden yang dilakukan secara langsung dalam dua tahap apabila dalam tahap pertama tidak terdapat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih (Pasal 6A).

Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Dengan dipilih langsung diharapkan Presiden dan Wakil Presiden memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Kemudian dilengkapi dengan syarat *"impeachment"* yang harus dilandasi oleh ketentuan konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Hal ini akan menjamin Presiden dan Wakil Presiden untuk dapat memerintah sampai habis masa jabatannya selesai.[244]

Mencermati sistem pemerintahan setelah perubahan UUD 1945, menurut **Sri Soemantri** sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensiil murni dikarenakan empat hal yakni:[245]

1. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

---

[243] Soewoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Presidensial*. Dalam Soewoto Mulyosudarmo, Editor: A. Mukthie Fadjar dan Harjono, *Pembaharuan ... Op. Cit*, hlm. 101.

[244] Hamdan Zoelva, *Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945*, Artikel yang dimuat dalam http://www.setneg.go.id.

[245] Sri Soemantri, *Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Dalam: Soewoto Mulyosudarmo, Editor: A. Mukthie Fadjar dan Harjono, *Pembaharuan ... Op. Cit*, hlm. 294.

2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian Presiden tidak bertanggungjawab kepada satu lembaga negara pun.
3. Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian masa jabatan lima tahun tersebut merupakan *fixed term*.
4. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Penguatan sistem pemerintahan presidensiil yang dilakukan dengan memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan yang dipegang oleh tiga lembaga negara yang terpisah dan tidak saling mempengaruhi, yang dibatasi mekanisme *checks and balances*, diharapkan pemerintahan yang muncul adalah pemerintahan yang memiliki energi yang cukup untuk menjamin kestabilan pemerintahan[246] di bawah kendali Presiden selaku kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara dapat menjalankan tugasnya secara efektif.

4. Penguatan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat

Semangat perubahan UUD 1945 seperti telah disampaikan di atas, salah satunya adalah sejarah sistem pemerintahan dan praktek ketatanegaraan di era Orde Baru yang menempatkan kekuasaan menumpuk di tangan Presiden dan tidak adanya penyeimbang terutama dari DPR. Dengan dipengaruhi faktor historis tersebut dan adanya kebulatan tekad untuk melaksanakan sistem pemerintahan presidensiil secara penuh, dimana dalam sistem pemerintahan presidensiil diperlukan pengaturan mengenai mekanisme *checks and balances*, maka salah satu poin penting dalam perubahan UUD 1945 adalah pemberdayaan DPR.

Dalam hal pembentukan UU, sebelum perubahan, DPR hanya memberi persetujuan (Pasal 20 ayat 1), setelah perubahan kekuasaan membentuk UU,

[246] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 208.

selanjutnya mekanisme pembuatan UU antara DPR dan Presiden diatur dalam Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Dimana dalam proses pembentukan UU DPR dan Presiden mempunyai kedudukan yang sejajar.

Fungsi pengawasan yang dimiliki DPR jika sebelumnya dicantumkan dalam Penjelasan, maka hal tersebut dalam perubahan dimasukkan dalam Batang Tubuh dalam Pasal 20A. Kemudian dalam hal fungsi anggaran yaitu untuk membahas dan memberi persetujuan atas rancangan anggaran negara yang diajukan oleh Presiden, serta mengisi penggunaannya.

Fungsi-fungsi DPR lainnya yang tercantum dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

a. Mengusulkan pemberhentian Presiden sebagai tindak lanjut hasil pengawasan (Pasal 7A);
b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal MPR tidak dapat melaksanakan sidang untuk itu (Pasal 9);
c. Memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan dalam hal menerima duta negara lain (Pasal 13);
d. Memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11);
e. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23F);
f. Memberikan persetujuan atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat 3);
g. Memberikan persetujuan atas pengangkatan Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3);
h. Mengajukan tiga dari sembilan orang anggota hakim konstitusi (Pasal 24C ayat 3).

Dari perubahan UUD 1945 ini dapat dilihat bahwa DPR mengalami perubahan dari sebelumnya sebagai lembaga yang tidak mampu mengimbangi dominasi eksekutif menjadi lembaga yang mempunyai *power* sebagai penyeimbang dalam mekanisme *checks and balances*. Akan besarnya kekuasaan dan wewenang DPR ini beberapa ahli menyatakan bahwa kekuasaan negara telah bergeser dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Hal ini dapat dilihat dalam UUD 1945 Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) mengenai pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul. Dalam ilmu tata negara hubungan luar negeri merupakan wilayah kekuasaan eksekutif, akan tetapi dalam UUD 1945 menyatakan harus dengan pertimbangan DPR dan lebih lagi dalam prakteknya pengangkatan duta dan konsul ini DPR melakukan *fit and proper test* terhadap calon duta dan konsul yang dipilih Presiden.[247]

[247] Susi Dwi Harijanti, *Kelemahan Fundamental UUD 1945: Pra dan Pasca Amandemen*, dalam: Unisia, *Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, Unisia No. 49/XXVI/2003, UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 258-259.

BAB III
DINAMIKA SISTEM KEPARTAIAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

A. Partai Politik, Sistem Kepartaian, dan Sistem Pemilihan Umum

1. Partai Politik

a. Pengertian, Sejarah Perkembangan dan Peranan Partai Politik

(1) Pengertian Partai Politik

Adanya Partai politik merupakan suatu syarat mutlak bagi kehidupan negara yang demokratis, karena partai politik secara umum merupakan organisasi atau perkumpulan dengan fungsi sebagai perantara antara rakyat dengan negaranya. Banyak pendapat para ahli disampaikan berkaitan dengan definisi partai politik, diantaranya:

Edmund Burke memberikan definisi partai politik sebagai badan dari orang-orang yang bersatu untuk memajukan dengan usahanya bersama kepentingan nasional, berdasarkan pada suatu azas tertentu yang disepakati oleh mereka sendiri.[248]

McIver mendefinisikan partai politik sebagai persekutuan yang diorganisasikan untuk mendukung suatu azas atau suatu perumusan kebijaksanaan yang menurut saluran-saluran konstitusi dicoba menjadikannya sebagai dasar penentu bagi pemerintahan.[249]

Carl J. Friedrich memberikan definisi partai politik sebagai sekumpulan sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan pengusaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan

[248] Sunario, *Sistem Parlementer, Sistem Partai, dan Sistem Pemilihan*, Tintamas, Jakarta, 1950, hlm. 61.

[249] R.M. McIver, *Negara Modern ... Op. Cit*, hlm. 350.

berdasarkan pengusaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil dan materiil.[250]

Kemudian **Sigmund Neumann** memberikan definisi partai politik sebagai organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.[251]

Menurut uraian Freidrich dan Neumann tersebut nampak bahwa tujuan partai politik adalah untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan, partai menjadi penghubung antara rakyat dengan lembaga-lembaga pemerintahan.

Partai politik diartikan sebagai organisasi manusia yang menjadi perantara antara rakyat dan badan-badan pemerintah, yang pada akhirnya melaksanakan atau mengontrol pelaksanaan kehendak rakyat sebagaimana diwujudkan dalam hukum dan kebijakan.[252]

Dalam kaitannya dengan demokrasi prosedural yang dikemukakan oleh **Joseph Schumpeter** dan kemudian dikembangkan **Robert A. Dahl,** dimana demokrasi secara kasat mata dilihat dari pemilihan umum, maka sangat penting untuk melihat definisi dari **Giovanni Sartori**, yang mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan politik.[253]

Dalam sudut pandang dikotomi privat dan publik dalam struktur masyarakat, partai politik berada di antara *domain* tersebut yang dikenal dengan organisasi menengah. Cirinya yakni organisasi yang bukan milik negara dan tidak sepenuhnya

---

[250] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit*, hlm. 404.
[251] *Ibid.*
[252] Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan ketiga, 1988, hlm. 22.
[253] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit.* hlm. 404-405.

berkaitan dengan *domain* privat. Organisasi menengah tersebut bukan institusi non-negara berdasarkan status legalnya, tetapi secara legal dan operasional organisasi menengah ini juga berbeda dengan organisasi yang didirikan untuk mencari keuntungan pribadi.[254]

(2) Sejarah Perkembangan Partai Politik

Partai politik pertama kali muncul pada pemerintahan negara kota (*polis*) di Yunani pada era **Pericles** dan kemudian juga ada pada pemerintahan zaman Romawi pada era **Gracchi** bersaudara. Partai politik yang ada pada saat itu tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya dikarenakan sistem perwakilan yang belum sempurna dan adanya pembatasan-pembatasan pada warga. Negara pada saat itu masih merupakan negara kelas dan oleh karena itu perubahan terhadap pemerintahan lebih dilakukan dengan revolusi.[255]

Partai politik modern mulai berkembang pada abad pertengahan di Inggris yang didorong adanya perubahan sosial akibat dari revolusi industri telah mengganggu eksistensi kelas-kelas di masyarakat yang telah mapan. Kelompok-kelompok yang tidak puas atas hak-hak istimewa dan munculnya kelas-kelas dalam masyarakat ini melakukan protes. Kelompok ini kemudian dikenal sebagai kelompok liberal, dan seiring semakin besarnya kelompok ini sehingga mereka mampu mempengaruhi kebijaksanaan pemerintahan.[256]

Kelompok-kelompok liberal ini kemudian membentuk partai politik yang lebih terorganisir dalam mencapai tujuan mereka, partai ini dinamakan Partai *"Whigs"*. Kehadiran partai *Whigs* yang mayoritas anggotanya terdiri dari kaum liberal dari

---

[254] John B. Thompson, *Kritik Ideologi Global. Teori Sosial Kritis tentang Relasi Ideologi dan Komunikasi Massa*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2004, hlm. 359-360.
[255] R.M. McIver, *Negara Modern ... Op. Cit*, hlm. 352-353.
[256] *Ibid.* hlm. 355.

perkotaan ini membuat para bangsawan dan tuan tanah yang mendukung pemerintahan Raja Cromwell merasa khawatir kemapanan mereka akan terancam. Oleh karena itu para bangsawan dan tuan tanah ini kemudian juga membentuk perkumpulan yang dicirikan bersifat konservatif. Perkumpulan ini kemudian pada tahun 1650 menjadi sebuah partai politik bernama *"Tories"*.[257]

Munculnya partai politik di Inggris waktu itu tampak bahwa partai politik merupakan wadah untuk menampung orang-orang yang memiliki kesamaan status sosial. Dalam perkembangan partai politik semakin banyak setelah revolusi Perancis, partai politik yang muncul banyak yang tidak lagi dilandasi persamaan status sosial, akan tetapi kesamaan kepentingan dalam bidang ekonomi.

Dalam kaitan tumbuhnya partai politik dengan keadaan ekonomi diutarakan oleh **James Madison**, yang mengatakan bahwa sumber munculnya partai politik disebabkan adanya perbedaan kelas ekonomi masyarakat. Antara mereka yang kaya dan miskin, kepentingan pertanian, kepentingan perdagangan, dan sebagainya muncul sebagai kebutuhan dalam negara yang beradab[258]. Kepentingan yang bermacam-macam ini kemudian mendorong orang untuk berserikat guna memperjuangkan kepentingannya tersebut.

Dalam era modern saat ini kepentingan dalam partai politik modern tidak lagi dilandasi oleh status sosial dan kepentingan ekonomi, akan tetapi telah bergeser menjadi adanya kesamaan azas. Azas ini menurut **David Hume**, azas-azas ini berhubungan dengan: Cara memandang dunia dan cara memandang hidup; cita-cita umum, cita-cita politik, kepentingan bersama; dan kesetiaan terhadap pimpinan.[259]

---

[257] Sunario, *Sistem Parlementer ... Op. Cit.* hlm. 61.
[258] *Ibid.* hlm. 63.
[259] *Ibid.* hlm. 64.

Seiring dengan perluasan hak pilih, kegiatan politik ini kemudian merambah dalam semua lapisan masyarakat, terutama pada saat menjelang pemilihan umum dengan tujuan untuk memperoleh dukungan suara.[260]

(3) Peranan Partai Politik

McIver menggambarkan peranan partai politik dalam suatu negara sebagai media evolusi, pergantian, atau mempertahankan kekuasaan secara teratur, damai, dan tertib sesuai dengan konstitusionalisme. Evolusi, pergantian atau mempertahankan kekuasaan tersebut dilakukan melalui pemilihan umum.[261]

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis mengharuskan terbentuknya pemerintahan yang representatif. Pemerintahan yang menggambarkan keinginan rakyat. Untuk melihat representasi pemerintahan rakyat ini harus dilihat mengenai bagaimana partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan pemerintah, dan dalam negara modern ini dilakukan melalui pemilihan umum.

Akibat dari persaingan yang sehat dalam memperebutkan kekuasaan melalui kepercayaan rakyat ini memunculkan partai yang berkuasa dan partai oposisi. Partai oposisi berfungsi sebagai oposisi atau lembaga kontrol terhadap pemerintah. Sehingga apabila rakyat melihat bahwa pemerintahan hasil pilihan rakyat sebelumnya telah menyeleweng dari aspirasi rakyat, atau keinginan rakyat sudah bergeser, maka rakyat memiliki pilihan alternatif lain untuk memerintah mereka. Dengan kata lain dengan tidak adanya partai politik tidak dimungkinkan adanya perubahan atau pergantian pemerintahan secara damai.

Keberadaan partai politik dalam negara demokratis merupakan keniscayaan. Dengan adanya partai politik dimaksudkan untuk memobilisasi rakyat, mewakili

[260] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar … Op. Cit.* hlm. 398.
[261] R.M. McIver, *Negara Modern … Op. Cit.* hlm. 351.

kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.[262]

Di atas telah dijelaskan bahwa eksistensi partai politik sangat tergantung dengan konfigurasi politik di negara yang bersangkutan. Hal ini memberikan perbedaan dalam hal fungsi partai politik sendiri. **Miriam Budiardjo** membedakan fungsi partai politik di negara demokratis, negara otoriter, dan negara berkembang sebagai berikut:[263]

a) Fungsi di Negara Demokrasi

   1. sebagai sarana komunikasi politik;
   2. sebagai sarana sosialisasi politik;
   3. sebagai sarana rekrutmen politik;
   4. sebagai sarana pengatur konflik;

b) Fungsi di Negara Otoriter

   Fungsi partai politik dalam negara otoriter adalah pertama, untuk mengendalikan semua aspek kehidupan secara monolitik. Kedua, untuk memaksa individu agar menyesuaikan diri dengan suatu cara hidup yang sejalan dengan kepentingan partai (*enforcement of conformity*).

   Kedua fungsi partai ini dijalankan melalui propaganda dari atas ke bawah.

c) Fungsi di Negara Berkembang

   Dalam negara berkembang, fungsi partai politik diutamakan untuk mendukung dan terlibat aktif dalam proses pembangunan dalam semua

[262] Ichlasul Amal, *"Pengantar"* dalam Ichlasul Amal (Ed.), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1998, hlm. xi. Dikutip dari: Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 55-56.

[263] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit.* hlm. 405-415.

aspek dan dimensinya yang bertujuan untuk membangun suatu masyarakat atas dasar pemerataan dan keadilan sosial.

Partai politik dalam negara berkembang mencari bentuk partisipasi yang dapat menunjang usaha untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada di negara tersebut.

Adapun fungsi-fungsi partai politik adalah sebagai berikut:[264]

a) Menjadi penghubung antara pemilih yang terpencar di segala pelosok dengan ibukota.
b) Menerima anggota-anggota partai dan berjuang melawan sikap apatis para pemilih.
c) Merumuskan kebijakan umum dengan konferensi-konferensi nasional.
d) Memilih pemimpin-pemimpin, juru bicara dan calon-calon pejabat untuk mengisi jabatan-jabatan politis.
e) Menyelenggarakan kampanye pemilihan.
f) Menerima kekuasaan dan tanggungjawab.
g) Terus menerus bertindak sebagai perantara antara massa, kelompok-kelompok dan badan-badan legislatif dan eksekutif.

Selain peranan partai politik yang sangat penting dalam suatu negara demokratis, partai politik sebagai organisasi juga memiliki beberapa kelemahan. Menurut **Jimly Asshiddiqie**[265] partai politik memiliki kecenderungan untuk bersifat oligarkis dan seringkali bertindak untuk kepentingan kalangannya sendiri dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat.

[264] Pamudji, *Perbandingan ... Op. Cit*, hlm. 23.

Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik maka diperlukan beberapa mekanisme penunjang, yakni:[266] *Pertama*, mekanisme internal yang demokratis perlu dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of party*) dan anggaran rumah tangga. Selain itu perlu diatur juga mengenai kode etik yang dijamin untuk ditegakkan melalui dewan kehormatan. Kesemua aturan tersebut harus ditegakkan dan dipraktekkan dalam menjalankan organisasi partai politik sehingga partai politik mampu menghasilkan kader dengan kepemimpinan yang telah teruji dalam organisasi partai politik.

Kedua, keterbukaan partai politik untuk menampung partisipasi masyarakat di luar partai politik dalam menentukan kebijakan yang akan diperjuangkan. Hal ini sebagai wujud partai politik sebagai sarana perjuangan aspirasi masyarakat luas. Kedua hal tersebut menyangkut aspek internal partai politik.

Ketiga, penyelenggaraan negara yang baik. *Keempat*, kebebasan pers yang profesional. *Kelima*, adanya jaminan kebebasan berfikir (*freedom of thought*), kebebasan berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*).

b. Jenis-jenis Partai Politik

Di era negara modern saat ini dimana terdapat beragam kepentingan dalam masyarakat yang mengakibatkan munculnya beragam jenis partai politik. Banyaknya partai politik ini dapat digolongkan dalam beberapa kriteria. Penggolongan ini antara lain dapat dilihat dari sifat ketat atau tidaknya disiplin partai politik dapat dibedakan menjadi partai lindungan (*patronage party*) dan partai ideologi.

[266] Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi,* Konstitusi Pres, Jakarta, 2005, hlm. 63-67.

Dalam partai lindungan (*patronage party*) atau bisa disebut juga *weak party* ini hanya mengutamakan kemenangan dalam pemilihan umum. Disiplin partai rendah serta iuran partai tidak terlalu diutamakan. Partai ini lebih bertindak sebagai *broker* atau perantara. Partai mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah simpatisan atau anggota, sehingga partai ini juga disebut sebagai partai massa. Program partai ini biasanya sangat luas, umum, dan agak kabur. Hal ini untuk dimungkinkannya orang dengan berbagai aliran politik dalam masyarakat bisa ditampung.[267]

Kutub lain dari *patronage party* adalah partai ideologi (*strong party*) yang banyak berkembang di Eropa Barat. Partai ini bersandarkan pada ideologi atau asas seperti sosialisme, fasisme, komunisme, dan sebagainya. Dalam partai ini dituntut untuk memperjuangkan ideologi partai sehingga disiplin partai lebih ketat untuk menjaga kemurnian tujuan ideologis. Untuk menjaga kemurnian ideologis ini pendidikan kader menjadi bagian penting partai.[268]

Untuk mengembangkan partai politik berdasarkan ideologi ini diperlukan ideologisasi partai politik, yakni menanam dan memperkuat identitas partai politik dalam tiga pengertian sekaligus.[269] *Pertama,* identitas partai politik yang pada mulanya masih rapuh, diperkuat dengan mematangkan orientasi politik dan platform kebijakan mereka. *Kedua*, pemahaman identitas partai politik (ideologi, orientasi politik, atau platform), yang pada mulanya hanya menjadi gejala di kalangan elite partai politik, diluaskan sebagai gejala pada anggota, pendukung, dan simpatisan. *Ketiga,* partai politik menegaskan pemosisian (*positioning*), diferensiasi (pembeda pokok yang dimilikinya *vis a vis* partai lain), dan *branding* (penegasan merek atau simbolisasi diri).

---

[267] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit,* hlm. 398.
[268] *Ibid.* hlm. 399.
[269] Eep Saefullah Fatah, "*Ideologisasi Versus Idolisasi", Kompas,* 16 September 2008.

Penggolongan partai politik pada abad ke-19 berkembang penggolongan partai politik berdasarkan ideologi dan ekonomi, yang dapat dibedakan menjadi empat macam, yakni:[270]

1. Ekstrem Kiri
   Dalam kelompok ini ideologi partai politik adalah komunis atau sosialis, sedangkan azas partai politik berpijak pada pemilikan publik atau umum terhadap alat-alat produksi dan meniadakan pajak, kepentingan pribadi, dan keuntungan pribadi. Sikap dalam faham ini bersifat anti-imperialisme yang dilakukan dengan cara yang revolusioner. Dalam faham ini masyarakat dibagi dalam kelas-kelas berdasarkan pada fungsi.
2. Kiri
   Dimasukkan dalam kelompok ini adalah partai politik dengan ideologinya radikal liberal, yang menginginkan penguasaan publik atau umum terhadap kapital atau permodalan baik secara keseluruhan maupun sebagian. Kelompok ini mempunyai sikap anti imperialisme dan juga reformis.
3. Kanan
   Kelompok partai politik ini memiliki pandangan yang konservatif, mendukung kapitalisme dengan sedikit mungkin mencampuri urusan-urusan yang berhubungan dengan pasar, kecuali dalam hal bea-bea yang bersifat protektif. Kelompok ini bersikap imperialis dan nasionalis serta mendukung industrialisme.
4. Ekstrem Kanan
   Kelompok ini sama dengan kelompok partai politik kanan, akan tetapi dalam kelompok ini bersifat militeris, dan adanya pengakuan adanya kelas-kelas dalam masyarakat.

2. Sistem Kepartaian

Dalam negara demokratis, sistem kepartaian yang baik akan sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam arti luas, dan bekerjanya fungsi kelembagaan negara berdasarkan prinsip *checks and balances* akan juga menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara.[271]

Sistem kepartaian pertama kali diperkenalkan oleh **Maurice Duverger** dengan memberi definisi sistem kepartaian ialah bagaimana partai politik berinteraksi satu sama lain dan berinteraksi dengan unsur-unsur lain dari sistem tersebut. Dengan uraian

[270] R.M. McIver, *Negara Modern… Op. Cit.* hlm. 367.
[271] Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat … Op. Cit.* hlm. 53.

tersebut Duverger mengadakan klasifikasi menurut tiga kategori, yakni: sistem satu partai, sistem dua partai, dan sistem multipartai.[272] Hal yang sama juga disampaikan oleh **Andrew Heywood** yang memberikan definisi sistem partai politik adalah suatu jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Kemudian dengan mengacu pada pendapatnya Duverger, Heywood memberikan penekanan pada jumlah partai politik yang tumbuh atau eksis yang mengikuti kompetisi mendapatkan kekuasaan melalui pemilihan umum.[273]

a. Sistem Satu Partai

Sistem ini dipergunakan untuk partai yang benar-benar satu-satunya dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara partai lain. Istilah sistem satu partai ini merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri (*contrario in terminis*) sebab istilah sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian, atau bisa dikatakan bahwa sistem satu partai ini bukanlah suatu sistem.[274]

Suasana kepartaian dalam negara sistem satu partai ialah non-kompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan adanya partai oposisi. Kehidupan partai digerakkan untuk mendukung ide-ide negara. Menurut **Samuel Huntington**, dalam sistem satu partai ini ideologi partai politik akan menentukan ideologi negara, sehingga oposisi dianggap sebagai bentuk pengkhianatan terhadap negara.[275]

[272] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit.* hlm. 415.
[273] Partono, *Sistem Multipartai ... Op. Cit.* hlm. 2-3.
[274] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Loc. Cit.*
[275] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi ... Op. Cit.* hlm. 151.

b. Sistem Dua Partai

Sistem dua partai mempunyai arti di dalam negara tersebut ada dua partai yang dominan di antara partai lainnya yang menempati posisi dua teratas dan berhasil memenangi pemilihan umum secara silih berganti. Dalam sistem, ini partai-partai dibagi menjadi partai berkuasa karena memenangi pemilihan umum dan partai oposisi karena kalah dalam pemilihan umum.

Sistem dua partai ini disebut juga *a convenient system for contented people* dimana sistem ini dapat berjalan dengan baik di negara dengan tiga syarat yang terpenuhi yaitu mempunyai komposisi masyarakat homogen (*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).[276]

Sistem dua partai ini biasanya didukung dengan sistem pemilihan umum distrik dimana dalam satu distrik hanya ada satu pemenang. Dalam pemilihan umum dengan sistem distrik ini akan menghambat munculnya partai kecil dan akan memperkokoh dua partai terbesar.

c. Sistem Multipartai

Dengan asumsi bahwa fungsi utama partai politik adalah untuk mengartikulasikan kepentingan sekelompok orang, dan menempatkan perwakilannya dalam jajaran pengambil keputusan (*decision makers*) sehingga kepentingan tersebut dapat diakui sebagai kepentingan kolektif (masyarakat luas). Dengan demikian, kebijakan pemerintah merupakan cerminan atau kristalisasi kehendak dari kelompok-kelompok masyarakat. Dengan asumsi tersebut **Giovanni Sartori** mengajukan tesis bahwa ada kaitan positif antara banyaknya partai dengan homogenitas masyarakat.

[276] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar … Op. Cit.* hlm. 417.

Semakin heterogen suatu masyarakat, maka semakin diperlukan tumbuhnya partai politik untuk mewakili kepentingan masing-masing kelompok. [277]

Sistem multipartai cenderung menitikberatkan kekuasaan di tangan parlemen, hal ini disebabkan tidak ada satu partai pun yang dapat memenangkan pemilihan umum secara mutlak sehingga partai dalam parlemen harus berkoalisi dengan partai lain untuk mewujudkan suatu keinginan partai tersebut.

Dalam sistem multipartai, biasanya pemilihan umumnya menggunakan sistem proporsional yakni dalam suatu daerah pemilihan, kursi dibagi berdasarkan persentase perolehan suara partai. Dalam pemilihan umum dengan sistem proporsional ini memungkinkan suatu partai kecil untuk memperoleh kursi perwakilan, sehingga sistem ini memunculkan banyak partai yang bersaing memperebutkan kursi perwakilan.

3. Sistem Pemilihan Umum

Membahas mengenai sistem kepartaian, tidak dapat dilepaskan dengan sistem pemilihan umum. Karena sistem pemilihan umum secara langsung atau tidak langsung akan membentuk sistem kepartaian.

Menurut **Robert A. Dahl** sistem pemilihan umum mempunyai banyak variasi, dimana setiap negara terdapat sistem pemilihan yang sedikit banyak memiliki perbedaan dengan sistem pemilihan di negara lain.[278] Akan tetapi secara garis besar sistem pemilihan umum dibedakan menjadi dua sistem utama, yakni sistem proporsional (perwakilan proporsional) dan sistem distrik.

---

[277] Riswandha Imawan, *Penyaluran Aspirasi Politik Masyarakat*, dalam: Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, (Peny.), *Politik Pembangunan … Op. Cit.* hlm. 153.

[278] Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi … Op. Cit*, hlm. 180.

a) Sistem Proporsional

Pemilihan umum dengan sistem proporsional pada umumnya dirancang untuk memperoleh suatu persesuaian yang dekat antara proporsi total suara dengan proporsi kursi perwakilan yang diperoleh. Contohnya suatu partai yang memperoleh 60% suara dalam pemilihan umum akan memperoleh 60% kursi di lembaga perwakilan.

Keuntungan sistem proporsional:

1. Sistem proporsional dianggap representatif, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum.
2. Sistem ini dianggap lebih demokratis dan mengurangi distorsi antara suara nasional dengan jumlah kursi dalam parlemen, tanpa ada suara yang terbuang, sehingga golongan minoritas pun memperoleh peluang untuk memasukkan wakilnya dalam parlemen.

Kelemahan sistem proporsional

1. Sistem ini mendorong bertambahnya jumlah partai politik sehingga dianggap sebagai pemicu munculnya perpecahan.
2. Sistem ini memudahkan terjadinya fragmentasi, artinya jika terjadi perpecahan di suatu partai, anggota cenderung untuk memisahkan diri dan mendirikan partai baru.
3. Sistem proporsional; memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui Sistem Daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon.

4. Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya, karena: pertama, daerah pemilihan yang luas, kedua, peran partai lebih besar dibandingkan pemilih.
5. Dalam pemilihan umum dengan peserta banyak partai, sulit untuk memperoleh kursi mayoritas dalam parlemen.

b) Sistem Distrik

Keuntungan sistem distrik

1. Sistem lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu,
2. Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat diminimalkan. Sistem ini secara alami akan menyederhanakan sistem kepartaian tanpa paksaan.
3. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh pemilihnya, sehingga hubungan antara wakil dengan konstituennya lebih erat.
4. Partai pemenang pemilu dapat dipastikan menguasai mayoritas parlemen, sehingga dapat mengendalikan parlemen.
5. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Kelemahan sistem distrik

1. Sistem ini kurang memperhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas.
2. Dalam sistem ini suara calon yang kalah akan terbuang sia-sia, jika suara yang kalah ini cukup banyak maka akan dianggap tidak adil.
3. Sistem distrik dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural.

4. Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperhatikan kepentingan distrik daripada kepentingan nasional.

B. Dinamika Sistem Kepartaian di Indonesia

Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau dan diapit dua benua besar Australia dan Asia. Keadaan geografis yang demikian menopang heterogenitas masyarakat Indonesia. Secara horizontal hal ini dapat dilihat dari beragamnya suku bangsa dengan karakteristik adat istiadat yang beraneka ragam, adanya berbagai agama dan kepercayaan yang dianut. Sedangkan secara vertikal terjadi tumpang tindih dalam struktur masyarakat yaitu antara struktur tradisional yang mendasarkan diri pada nilai-nilai kepercayaan dengan struktur modern yang lebih mengacu pada keadaan sosial ekonomi.[279]

1. Periode Sebelum Kemerdekaan

Partai politik di Indonesia mulai berkembang pada abad ke-19 di era kolonial Belanda,[280] seiring dengan banyaknya orang Indonesia yang sekolah di luar negeri, terutama Eropa Barat. Dengan adanya pendidikan, maka kesadaran nasional bangkit dan untuk mengefektifkan perjuangan lalu dibentuk organisasi-organisasi seperti Muhammadiyah dan Boedi Oetomo.

Boedi Oetomo didirikan oleh Dr. Soetomo tahun 1908 yang Diilhami kemenangan Jepang terhadap Russia. Kemenangan Jepang yang dianggap negara kecil terhadap Russia yang merupakan negara besar Eropa membangkitkan semangat dan

[279] Nazaruddin Syamsuddin, *Politik di Indonesia*, dalam: Carlton Clymer Rodee, Dkk. *Pengantar Ilmu Politik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan Kelima, 2002, hlm. 476.

[280] Sejarah berdirinya organisasi pergerakan kebangsaan dapat dilihat dalam: George McTurman Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia. Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik,* Sebelas Maret University Press dan Pustaka Sinar Harapan, Cetakan kedua, 1995, hlm. 83-128.

kepercayaan diri bangsa Asia termasuk Indonesia. Boedi Oetomo ini bergerak dalam bidang pendidikan dengan tujuan untuk mencerdaskan pribumi.[281]

Partai politik pertama yang lahir adalah Sarikat Dagang Islam (SDI) yang didirikan oleh Samanhadi tahun 1911 di Solo yang bertujuan untuk memperkokoh ikatan pedagang batik di Solo menghadapi pedagang China. SDI ini kemudian berubah menjadi Partai Sarikat Islam (PSI) yang dipimpin H.O.S. Cokroaminoto pada tahun 1927, dan kemudian pada tahun 1927 PSI merumuskan tujuan organisasi yakni, kemerdekaan nasional atas dasar Islam dan berganti nama menjadi Partai Sarikat Islam Indonesia (PSII).

Kemudian berturut-turut berdiri partai politik yakni Indische Partij pada tahun 1912. Tokohnya yakni Douwes Dekker, Dr. Tjipto Mangunkusmo, dan Suwardi Suryoningrat. *Indische Sociaal Demokartische Vereeniging* (ISDV) didirikan tahun 1913 oleh Sneevliet, Brandsteer, dan Semaun. ISDV kemudian menjadi cikal bakal dari Partai Komunis Indonesia yang didirikan tahun 1920.

Partai-partai lain yang lahir di era kolonial Belanda antara lain: Partai Nasional Indonesia (PNI), PBI yang bergabung dengan Boedi Oetomo dan berganti nama menjadi Partai Indonesia Raya (Parindra), Partindo, Pendidikan Nasional Indonesia (PNI), Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindo).[282]

Pada era kolonial ini organisasi pribumi dikontrol sangat ketat dan terjadi beberapa pelarangan dan pembuangan terhadap pemimpin organisasi. Ketika pemerintah kolonial mendirikan *volksraad* ada beberapa organisasi yang dapat memasukkan anggotanya ke dalam *volksraad*, diantaranya Boedi Oetomo dan SI.[283]

---

[281] Rukmana Amanwinata, *Pengakuan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi Unpad, Bandung, 1996, hlm. 157.

[282] *Ibid*,

[283] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar … Op. Cit*, hlm. 423.

Pada zaman kolonial Jepang, kehidupan partai dan organisasi semakin dikekang. Hanya organisasi bentukan Jepang yang dapat hidup. Jepang membentuk dua organisasi yakni Majelis Islam Ala Indonesia (MIAI) dan Pusat Tenaga Rakyat (Putera). MIAI dipimpin oleh H. Wahid Hasyim yang kemudian berubah menjadi Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi). Putera yang dipimpin oleh Soekarno dan Moh. Hatta kemudian berganti nama menjadi Djawa Hokokai.

Organisasi yang terbentuk di era sebelum kemerdekaan ini secara umum mempunyai cita-cita Indonesia merdeka. Dilihat dari segi jumlah organisasi yang terbentuk, telah terdapat keberagaman organisasi, baik yang berorientasi pada sosial seperti Boedi Oetomo dan Muhammadiyah maupun yang berorientasi di bidang politik (partai politik). Partai politik yang berkembangpun mewakili masing-masing ideologi, ada yang menggunakan asas agama seperti Sarikat Islam dan Partai Katolik, maupun asas sekuler seperti PNI dan PKI.

Meskipun organisasi dan partai politik yang terbentuk pada saat itu ada perbedaan ideologis tetapi secara umum tidak terdapat friksi yang tajam. Hal ini dikarenakan masing-masing partai politik tersebut memiliki cita-cita yang sama yakni untuk mencapai Indonesia merdeka.

Perdebatan antara partai ini hanya terjadi pada saat Sidang BPUPKI dimana terjadi tarik menarik antara golongan Islam dengan golongan Nasionalis mengenai dasar negara bagi Indonesia. Akan tetapi perbedaan ini dapat diselesaikan secara mufakat setelah terjadi kesepakatan antar keduanya.[284]

[284] Perdebatan ini diselesaikan melalui Panitia Kecil yang dibentuk BPUPKI yang menghasilkan kesepakatan berupa "Naskah Mukaddimah" UUD yang dikenal dengan Piagam Jakarta. Lihat: Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum … Op. Cit.* hlm. 30.

2. Periode Tahun 1945-1959

a) Demokrasi Liberal dengan Multipartai

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia dan pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 serta pengangkatan Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden, maka kekuasaan negara sepenuhnya di tangan Presiden dan Wakil Presiden yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh KNIP (Komite Nasional Pusat).

Pemusatan kekuasaan di tangan Presiden yang berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 ini menimbulkan kesan Indonesia bukan negara demokratis, melainkan mirip dengan negara fasis dan Nazi.[285] Oleh karena itu untuk meringankan tugas dan tanggungjawab Presiden dan untuk mewujudkan kehidupan bernegara yang lebih demokratis pada tanggal 16 Oktober 1945 dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X.

Dalam Maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 16 Oktober 1945 menyatakan:

"*Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat."*

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden tersebut di atas maka Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) mengalami pergeseran fungsi menjadi lembaga legislatif dan bahkan ikut juga menetapkan garis-garis besar haluan negara yang menjadi kewenangan MPR yang dilakukan melalui sebuah Badan Pekerja KNIP (BP KNIP), sehingga kekuasaan negara tidak lagi terkonsentrasi di tangan eksekutif.

[285] A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet … Op. Cit*, hlm. 25.

Setelah Maklumat Wakil Presiden No. X keluar, untuk menyempurnakan pemerintahan yang demokratis pemerintah kemudian mengeluarkan Maklumat Pemerintah No. 3 Tahun 1945 tertanggal 3 November 1945 yang berisi: *pertama*, pemerintah menyukai tumbuhnya partai-partai politik karena dengan parpol-parpol itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, pemerintah berharap supaya partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota badan perwakilan rakyat yang direncanakan akan diselenggarakan pada bulan Januari 1946.

Anjuran pemerintah untuk membentuk partai-partai ini kemudian ditegaskan lagi oleh pemerintah melalui Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, yakni:

> "Untuk mendorong dan memajukan tumbuhnya pikiran-pikiran politik, maka pemerintah Republik Indonesia menganjurkan kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai guna mewakili segala pikiran politik dalam Negara. Bibit-bibit dari beberapa partai itu sudah timbul sebelum penjajahan Jepang, akan tetapi partai itu tidak menampakkan diri dalam zaman pemerintahan Jepang di sini.
>
> Baik Jepang maupun Belanda bertindak keras terhadap komunis dan partai-partai politik yang menghendaki kemerdekaan sesempurna-sesempurnanya.
>
> Republik Indonesia tidak akan melarang organisasi politik selama dasar-dasarnya atau aksi-aksinya tidak melanggar asas-asas demokrasi yang sah."

Sejak itu partai politik bermunculan dan berdiri lagi, diantaranya: Partai Masyumi (7 November 1945), Partai Komunis Indonesia/PKI (7 September 1945), Partai Buruh Indonesia (8 November 1945), Partai Kristen Indonesia/Parkindo (10 November 1945), Pemuda Sosialis Indonesia/Pesindo (10 November 1945), dan Partai Sosialis Indonesia (12 November 1945), Partai Rakyat Jelata (8 November 1945), Partai Rakyat Sosialis (20 November 1945), Partai Katolik Republik Indonesia/PKRI (8 Desember 1945), Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia/Permai (17 Desember 1945), dan Partai Nasional Indonesia/PNI (17 Desember 1945). Beberapa partai juga didirikan

hingga tercatat ada 35 partai politik besar maupun kecil, termasuk partai yang bersifat kedaerahan.[286]

Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 13 November 1945 ini bertujuan untuk membentuk pemerintahan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat (sistem pemerintahan parlementer), yang telah diusulkan oleh BP KNIP kepada pemerintah pada tanggal 11 November 1945.

Usul ini kemudian disetujui oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tentang pembentukan Kabinet II yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir. Dalam Maklumat Pemerintah ini disampaikan adanya "tanggung jawab adalah di tangan menteri". Pertanggungjawaban menteri menurut Maklumat Pemerintah ini tidak lagi kepada Presiden melainkan kepada BP KNIP.

Dengan dipraktekannya sistem pemerintahan parlementer, maka dengan adanya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 dan tanggal 13 November 1945 tentang anjuran mendirikan partai politik ini sebenarnya bukanlah faktor utama yang melahirkan banyaknya partai politik di Indonesia, karena partai politik telah berkembang sejak penjajahan Belanda, akan tetapi hanya mengesahkan partai politik dan bentuk pengakuan terhadap hak-hak kemerdekaan mengeluarkan pendapat.

Banyaknya partai politik, badan-badan organisasi, dan laskar-laskar yang terpecah pasca kemerdekaan, sebenarnya dapat dipersatukan dalam wadah Persatuan Perjuangan yang didirikan pada tanggal 4-5 Januari 1946 di Puwokerto yang terdiri dari 141 partai politik, badan-badan, dan laskar-laskar, yang bertujuan untuk menentang

[286] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit.* hlm. 45-46. Lihat juga: P.N.H. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet ... Op. Cit.* hlm. 20.

musuh bersama. Persatuan Perjuangan ini kemudian pecah setelah terjadi perbedaan pendapat mengenai pro dan kontra terhadap hasil Perjanjian Linggarjati.[287]

Banyaknya partai politik yang ada pasca kemerdekaan sejalan dengan tesis Sartori yang menyatakan bahwa, peranan partai politik sebagai sarana artikulasi kepentingan masyarakat.[288] Akan tetapi pemerintahan yang dihasilkan dari sistem ini pada masa awal kemerdekaan ini tidak stabil. Rata-rata usia kabinet hanya satu tahun.

Meski usia pemerintahan relatif singkat, akan tetapi peran partai sangat menonjol dalam proses membuat keputusan-keputusan. Tidak adanya partai dengan mayoritas yang jelas dalam parlemen karena komposisi anggota Masyumi dan PNI relatif seimbang, maka dalam membentuk pemerintahan selalu didasarkan koalisi dengan banyak partai. Pemerintahan tidak dapat berjalan langgeng karena komposisi koalisi selalu mengalami perubahan.[289]

Sistem pemerintahan parlementer yang berjalan sejak akhir tahun 1945 mendapatkan landasan konstitusional dengan diberlakukannya UUD RIS sehingga peran parlemen semakin besar begitu juga dengan peran partai politik, karena anggota parlemen sebagian besar merupakan anggota partai.

Bentuk negara federal ini tidak bertahan lama, hal ini dikarenakan negara federal dirasakan tidak tepat bagi bangsa Indonesia. Pada tanggal 17 Agustus 1949 dengan UU No. 7 Tahun 1950 tentang "Perubahan Konstitusi Sementara Indonesia Serikat Menjadi Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia" bentuk negara kembali menjadi negara kesatuan.

---

[287] Tan Malaka, *Gerpolek, Gerilya-Politik-Ekonomi*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 5-6.

[288] Riswandha Imawan, *Penyaluran Aspirasi Politik Masyarakat*, dalam: Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, dan Muh. Miftahudin, (Peny.), *Politik Pembangunan … Op. Cit.* hlm. 153.

[289] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar … Op. Cit.* hlm. 428.

b) Pemilu 1955 dan Kegagalan Konstituante

(1) Masa Persiapan

Sejak awal kemerdekaan ide untuk melaksanakan pemilihan umum telah menjadi agenda pemerintahan. Sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dalam Aturan Tambahan ayat (2) yang menyatakan tentang pembentukan MPR dalam waktu enam bulan. Kemudian pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 mengenai anjuran pembentukan partai politik guna mengikuti pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat yang rencananya dilakukan pada bulan Januari 1946.

Pemilihan umum telah dilakukan di beberapa daerah dengan menggunakan peraturan daerah antara lain dilakukan di Kediri tahun 1946, dan Surakarta juga pada tahun 1946. kemudian setelah disahkannya UU No. 27 Tahun 1948, pemilihan lokal dilakukan di beberapa tempat seperti Minahasa (1951), Sangir-Talaud (1951), Kotamadya Makassar (1952) serta Daerah Istimewa Yogyakarta (1951). Akan tetapi pemilihan ini tidak dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia dikarenakan revolusi kemerdekaan yang sedang berlangsung.[290]

UU No. 27 Tahun 1948 ini kemudian diperbaharui dengan UU No. 12 Tahun 1949 yang menggunakan sistem pemilihan bertingkat, artinya lembaga perwakilan dipilih oleh orang-orang tertentu yang dipilih untuk memilih. Namun meskipun telah mempunyai UU Pemilu, ide untuk melaksanakan pemilihan umum tidak terwujud dikarenakan keanggotaan lembaga perwakilan belum ada aturannya.[291]

Sampai dengan tahun 1953 UU Pemilu belum juga terbentuk. Pembahasan UU Pemilihan Umum tidak pernah terselesaikan. **Moh. Mahfud MD** menyimpulkan bahwa

[290] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 59-60.
[291] *Ibid*, hlm. 60.

pemerintah dan DPR enggan untuk menyelenggarakan pemilu.[292] Hal ini menurut **Herbert Feith** disebabkan beberapa hal. *Pertama*, adalah banyaknya anggota parlemen jika diselenggarakan pemilihan umum akan kehilangan kedudukannya di parlemen. *Kedua*, adanya kekhawatiran, terutama di kalangan PNI, jika setelah pemilihan umum haluan negara akan bergeser ke kanan sebab berdasarkan pemilihan-pemilihan di tingkat lokal pada tahun 1951 partai Islam menang mutlak atas PNI. *Ketiga*, adanya kekhawatiran bahwa perwakilan bagi daerah-daerah di Luar Jawa akan lemah sebab sistem pemilihan umum yang konsisten dengan UUDS 1950 akan sangat memungkinkan hal itu terjadi. *Keempat*, adanya kekhawatiran terlalu banyaknya muncul partai-partai politik.[293]

Pada tanggal 17 Oktober 1952 terjadi demonstrasi yang dilakukan ribuan massa yang mengepung Istana Merdeka dan gedung Parlemen menuntut pembubaran parlemen yang dianggap sudah tidak representatif dan menuntut penyelenggaraan pemilihan umum selekas mungkin. Peristiwa ini kemudian disebut sebagai "Kudeta Setengah Hati" yang mengakibatkan diberlakukannya jam malam, rapat-rapat dilarang, beberapa anggota parlemen ditahan, dan beberapa surat kabar dilarang terbit. Beberapa waktu kemudian berkaitan penyelesaian masalah ini Kepala Staf AD, H.H. Nasution dibebaskan dari tugasnya bersama-sama dengan beberapa perwira tinggi AD.[294]

Setelah peristiwa 17 Oktober 1952 ini Kabinet Wilopo berkeinginan untuk mempercepat penyelenggaraan pemilihan umum dengan mengajukan RUU Pemilihan Umum kepada Parlemen pada tanggal 21 Oktober 1952, kemudian RUU ini disahkan Parlemen pada tanggal 4 April 1953, dan diundangkan sebagai UU No. 7 Tahun 1953.

---

[292] *Ibid.* hlm. 66.
[293] *Ibid*, hlm. 66-67.
[294] P.N.H. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet … Op. Cit.* hlm. 131.

(2) UU No. 7 Tahun 1953

Sistem pemilihan yang dianut UU No. 7 Tahun 1953 menganut sistem *proporsional representation* (perwakilan berimbang) dengan sistem daftar dan sisa suara terbanyak. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 15, 32, 33, 36, dan 37. Daerah pemilihan dibagi dalam 16 daerah pemilihan (Pasal 15 ayat 1) dan masing-masing daerah pemilihan memilih anggota DPR dan anggota Konstituante yang jumlahnya seimbang dengan jumlah penduduk (Pasal 15 ayat 2). Bilangan Pembagi untuk anggota Konstituante ditetapkan 150.000 (Pasal 32), sedangkan untuk anggota DPR Bilangan Pembagi ditetapkan sebanyak 300.000 (Pasal 33).

Syarat-syarat pencalonan dilakukan dalam suatu daftar calon yang disebut daftar perseorangan (untuk calon perseorangan) dan daftar kumpulan (untuk partai politik) yang memuat nama-nama calon yang jumlahnya tidak boleh melebihi jumlah anggota Konstituante dan DPR yang telah ditetapkan (Pasal 36), kemudian pembagian kursi berdasarkan nomor urut teratas (Pasal 37).

UU No. 7 Tahun 1953 ini mengakomodir munculnya calon perseorangan dengan persyaratan pencalonannya didukung minimal oleh 200 orang yang tercantum dalam daftar pemilih di daerah pemilihan si calon perseorangan, syarat ini juga berlaku bagi calon dari partai politik yang berada di urutan pertama, sedangkan calon yang berada di urutan berikutnya harus mempunyai dukungan minimal 25 orang (Pasal 38).

Menurut Pasal 17 kepanitian pemilihan umum dibentuk dalam lima tingkat, yakni dari tingkat nasional, tingkat daerah, tingkat kabupaten, tingkat kecamatan, dan tingkat desa. Pemilihan umum diselenggarakan oleh Panitia Penyelenggara Pemungutan Suara yang multipartai beranggotakan lima sampai sebelas orang yang dicalonkan dan dilatih untuk menjalankan tugas itu oleh Panitia Pemungutan Suara Kecamatan.

(3) Hasil Pemilihan Umum

Pemilihan Umum yang pertama di Indonesia akhirnya berjalan lancar pada tanggal 29 September 1955 dengan tingkat partisipasi 87,65% dari jumlah orang yang terdaftar sebagai pemilih sebanyak 43.104.464. Orang yang tidak memilih bukan disebabkan karena tidak mau menggunakan hak pilihnya melainkan karena faktor komunikasi dan administrasi serta adanya gangguan keamanan. Oleh karena itu pula tidak semua wilayah di Indonesia menyelenggarakan pemilihan pada tanggal 29 September 1955 tersebut, tercatat delapan kabupaten yang menyelenggarakan pemilihan setelah tanggal 29 September 1955.[295]

Hasil pemilihan umum ternyata tidak ada partai politik yang memperoleh kursi mayoritas di parlemen. Hasil pemilu selengkapnya dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

Tabel 2: Hasil Pemilihan Umum Parlemen 1955

No	Partai	Jumlah Suara Sah	Persentase	Jumlah Kursi
1	PNI (Partai Nasional Indonesia)	8,434,653	22.3	57
2	Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia)	7,903,886	20.9	57
3	Nahdlatul Ulama	6,955,141	18.4	45
4	PKI (Partai Komunis Indonesia)	6,179,914	16.4	39
5	PSII (Partai Syari'at Islam Indonesia)	1,091,160	2.9	8
6	Parkindo (partai Kristen Indonesia)	1,003,325	2.6	8
7	Partai Katolik	770,740	2	6
8	PSI (partai Sosialis Indonesia)	753,191	2	5
9	IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia)	541,306	1.4	4
10	Perti (Perhimpunan Tarbiyah Islamiyah)	483,014	1.3	4
11	PRN (Partai Rakyat Nasional)	242,125	0.6	2
12	Partai Buruh	224,167	0.6	2
13	GPPG (Gerakan Pembela Panca Sila)	219,985	0.6	2
14	PRI (partai Rakyat Indonesia)	206,261	0.5	2
15	PPPRI (Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia)	200,419	0.5	2
16	Partai Murba	199,588	0.5	2
17	Baperki (Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia)	178,887	0.5	1
18	PIR (partai Indonesia Raya) - Wongsonegoro	178,481	0.5	1

[295] Herbert Feith, *Pemilihan Umum ... Op. Cit*, hlm. 57-58.

19	Gerinda	154,792	0.4	1
20	Permai (Persatuan Marhaen)	149,287	0.4	1
21	Partai Persatuan Daya	146,054	0.4	1
22	PIR (Partai Indonesia Raya) - Hazairin	114,644	0.3	1
23	PPTI (Partai Persatuan Tharikah Islam)	85,131	0.2	1
24	AKUI	81,454	0.2	1
25	PRD (Partai Rakyat Desa)	77,919	0.2	1
26	PRIM (Partai Rakyat Indonesia Merdeka)	72,523	0.2	1
27	Acoma (Angkatan Communis Muda)	64,514	0.2	1
28	R. Soedjono Prawirosoedarso dan Kawan-kawan	53,305	0.1	1
29	Partai-partai, organisasi-organisasi, dan calon-calon perseorangan	1,022,433	2.7	0
	JUMLAH	37,788,299	100	257

Sumber: Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, Kepustakaan Populer Gramedia, 1999, hlm. 84-85.

Pemerintahan berdasar hasil pemilihan umum ini ternyata sama seperti pemerintahan sebelum pemilihan umum, yakni pemerintahan yang tidak bisa berlangsung lama. Terbentuknya Kabinet Ali Sastroamidjojo II[296] yang didukung lebih dari 60% anggota Parlemen hasil pemilihan umum ini hanya bertahan selama 12 bulan. Krisis yang dihadapi Kabinet Ali II ini dipicu pertikaian yang terjadi di lingkungan AD dan adanya ketidakpuasan daerah-daerah Luar Jawa terhadap pemerintahan pusat yang dinilai tidak adil dalam pembagian hasil ekonomi.

Selain permasalahan tersebut, krisis semakin besar saat Presiden Soekarno mengeluarkan ide-ide politiknya. Pada tanggal 28 Oktober 1956, pada saat peringatan Hari Sumpah Pemuda, dalam pidatonya Presiden Soekarno mengecam keputusan pemerintah pada bulan November 1945 yang memunculkan partai-partai politik. Menurutnya partai politik merupakan penyebab perpecahan bangsa.[297]

Setelah Masyumi menarik anggotanya dari Kabinet Ali II yang mengakibatkan jatuhnya Kabinet Ali II, kemudian Soekarno mengajukan konsepsi politik untuk

[296] Terbentuknya Kabinet Ali II ini sangat mengecewakan Soekarno yang menginginkan PKI diikutsertakan dalam pemerintahan dengan alasan PKI telah menjadi partai empat besar berdasarkan Pemilu 1955. Lihat: Alfian, *Format Baru dan Prospek Politik Indonesia*. Dalam: Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik di Indonesia.* Kumpulan Karangan, PT Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 34.

[297] P.N.H. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet … Op. Cit*, hlm. 177.

membentuk pemerintahan yang stabil. Konsepsi Soekarno ini menyangkut dua hal yakni: *Pertama*, pembentukan sistem pemerintahan baru, yakni Kabinet Gotong Royong, yang akan memasukkan semua partai yang memiliki wakil di DPR. *Kedua*, pembentukan Dewan Nasional yang terdiri dari wakil golongan fungsional dan dipimpin oleh Presiden Soekarno.[298]

Front Nasional ini dibentuk pada tanggal 31 Desember 1959 yang bertujuan untuk: *Pertama*, menyelesaikan revolusi nasional Indonesia. *Kedua*, melaksanakan pembangunan semesta nasional. *Ketiga*, mengembalikan Irian Barat ke dalam wilayah Indonesia. Front Nasional ini dimaksudkan sebagai kesatuan dari kesatuan semua kekuatan bangsa. Dan berkaitan dengan itu Soekarno mengembangkan pemikiran mengenai Nasakom, yaitu terhimpunnya Nasionalisme, Agama, dan Komunisme.[299]

Perpecahan politik yang berakibat jatuh bangunnya kabinet ini semakin diperparah dengan mundurnya Hatta selaku Wakil Presiden dan kondisi keamanan yakni kampanye untuk mengembalikan Irian Barat dan terjadinya beberapa pemberontakan di daerah (PRRI dan Permesta) sebagai akibat ketidakpuasan daerah terhadap kepemimpinan pusat terutama dari kalangan Angkatan Darat. Kondisi ini kemudian memicu Soekarno untuk mengumumkan "seluruh wilayah Republik Indonesia dalam keadaan darurat perang" melalui Keputusan Presiden No. 225 Tahun 1957 pada tanggal 14 Maret 1957 atas desakan Gabungan Kepala-kepala Staf.[300] Keadaan perang ini kemudian diperpanjang dengan UU No. 82 Tahun 1958 selama setahun terhitung dari tanggal 17 Desember 1958, sehingga sewaktu Dekrit Presiden dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959 negara masih dalam "keadaan perang".

---

[298] *Ibid*, hlm. 180. Baca: Soekarno, *Djalannja Revolusi Kita (Djarek)*, Amanat Presiden Republik Indonesia pada Hari Proklamasi 17 Agustus 1960, Kementerian Penerangan R.I. Jakarta, 1960.

[299] A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1985, hlm. 173.

[300] P.N.H. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet … Op. Cit.* hlm. 180-181.

Keadaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang terpecah, serta buntunya pembahasan konstitusi di Konstituante serta kondisi perekonomian negara yang merosot tajam telah mengundang intervensi Soekarno dengan mengatasnamakan menyelamatkan negara dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit ini berisikan tiga hal yakni: pembubaran Konstituante; penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; rencana pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.

Karakteristik pemerintahan pada era ini berupa seri krisis kabinet yang tiada hentinya, sehingga sering disebut sebagai *an uninterrupted series of crises*. Pada umumnya yang disalahkan adalah partai politik. Tidak adanya mayoritas partai mayoritas di parlemen yang kemudian akhirnya memaksa terjadinya koalisi untuk membentuk pemerintahan ternyata tidak diikuti dengan loyalitas koalisi yang kuat.[301]

Pemilihan Umum 1955 sering dianggap kegagalan sistem pemerintahan parlementer yang disokong sistem multipartai untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil. Akan tetapi menurut **Herbert Feith,** suatu pemilihan umum tidak dapat dijadikan sebagai penyelesaian masalah bangsa dan negara, dimana permasalahan tersebut sangat kompleks dan rumit seperti kondisi di Indonesia pada era tersebut, akan tetapi sebagai suatu bangsa yang besar pemilihan umum 1955 memberikan bukti bahwa pemilihan umum yang bebas, aman, damai dan adil sebagai sarat utama negara demokrasi dapat dipraktekkan di Indonesia.[302]

[301] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit,* hlm. 436.
[302] Herbert Feith, *Pemilihan Umum ... Op. Cit*, hlm. 133.

3. Periode Tahun 1959-1966

a) Pembekuan Partai Politik

Sistem multipartai yang terjadi dalam praktek demokrasi liberal tersebut dipandang sebagai penyebab krisis yang terjadi pada saat itu. Presiden Soekarno kemudian berkeinginan untuk menyederhanakan partai sebagaimana disampaikannya dalam Pidato di depan Konstituante.[303] Langkah-langkah penyederhanaan partai tersebut dilakukan dengan:

(1) Menertibkan dan mengatur partai politik disesuaikan dengan UUD 1945.

(2) Menentukan norma dan etika kepartaian untuk tujuan keselamatan negara.

(3) Menetapkan syarat-syarat baru bagi partai politik dalam mengikuti pemilihan umum.[304]

Pembubaran Masyumi dan PSI dilakukan melalui diterbitkannya Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1959 tanggal 31 Desember 1959 yang mengatur tentang pembubaran partai politik yang pemimpinnya terlibat pemberontakan atau memberikan bantuan kepada pemberontak. Penpres ini kemudian disusul dengan Kepres No. 200 Tahun 1960 yang secara resmi memerintahkan pembubaran Masyumi dan PSI. Menurut **Syafi'i Ma'arif**, secara yuridis Kepres tersebut tidak dapat dikenakan pada Masyumi, karena pada saat Kepres tersebut dikeluarkan bekas tokoh Masyumi yang terlibat PRRRI yakni Natsir, Burhanuddin Harahap, dan Sjafruddin Prawiranegara secara formal bukan lagi sebagai pemimpin Masyumi.[305]

---

[303] Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 keinginan untuk penyederhanaan partai politik kembali dikemukakan dengan istilah *"retooling"* terhadap partai politik. Lihat: Soekarno, *Penemuan Kembali Revolusi Kita*, Pidato Presiden Republik Indonesia pada Hari Kemerdekaan 17 Agustus 1859, Kementrian Penerangan R.I., Jakarta, 1959, hlm. 120.

[304] Soekarno, *Res Publica … Op. Cit,* hlm. 45.

[305] Moh. Mahfud MD, *Sistem Politik … Op. Cit*, hlm. 151.

Akibat dibubarkannya Masyumi, **Audrey R. Kahin dan George McT. Kahin** menyatakan: *"With a much less pluralistic political spectrum than before, the country was left with a tense and brittle tripolarization of just three major political forces, each now stronger than before –the army, the communist party, and sukarno. That was a formula for neither effective government nor political stability. Indeed it incorporated the necessary ingredients for a major political explosion."*[306]

Pada tahun 1964 dibentuk suatu badan, yakni Komando Retuling Aparatur Revolusi atau Kotrar yang dipimpin Subandrio. Badan ini menggantikan Panitia Retuling Aparatur Negara atau Paran. Badan diberi kekuasaan untuk merekomendasi penggantian-penggantian personalia dalam partai politik. Berkaitan dengan adanya badan ini retuling ini kemudian muncul perdebatan mengenai penyederhanaan partai politik yakni peleburan sebelas partai yang telah diakui menjadi tiga partai yakni partai nasionalis, partai agama, dan partai komunis, atau sebuah partai tunggal "Partai Pelopor" atau "Partai Persatuan".[307] Ide tersebut merupakan lanjutan dari usaha pemerintah untuk mengontrol kekuatan politik yang dilakukan sejak tahun 1960 dalam wadah NASAKOM (Nasionalis, Agama, dan Komunis) yang diberi nama "Front Nasional".[308]

[306] Audrey R. Kahin dan George McT. Kahin *Subversion as Foreign Policy*, The New Press, New York, 1995, hlm. 217-230, dalam: Baskara T. Wardaya (Ed.), *Menuju Demokrasi. Politik Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 192-193.

[307] Herbert Feith, *Soekarno dan Militer ... Op. Cit*, hlm.141.

[308] Usaha Soekarno melalui Nasakom ini disebut sebagai "sinkretisme" yaitu usaha untuk mencoba mencampuradukkan prinsip-prinsip atau pihak-pihak yang tidak dapat dirujukkan. Lihat: Rosihan Anwar, *Indonesia 1966-1983. Dari Koresponden Kami di Jakarta*, Grafiti, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 29.

Menurut **Afan Gaffar** era demokrasi terpimpin tidak ada sistem kepartaian, karena partai politik tidak ada yang eksis kecuali PKI, dan oleh karenanya tidak ada kompetisi antar partai politik.[309] Sebagaimana telah disampaikan **Kahin dan Kahin** di atas bahwa demokrasi terpimpin saat itu didirikan dalam pondasi tiga kekuatan politik yakni ABRI, PKI, dan Soekarno, dimana masing-masing mempunyai pola hubungan yang sangat unik dan saling menguntungkan.[310]

b) Fenomena PKI

PKI yang sempat hancur setelah kegagalan Kudeta Madiun tahun 1948[311] bangkit menjadi kekuatan politik yang sangat besar setelah merubah perjuangan partai dari aksi revolusioner dengan perjuangan senjata, menjadi perjuangan konstitusional melalui parlemen yang dilakukan sejak tahun 1952.

Setelah pada pemilu 1955 PKI menjadi kekuatan terbesar nomor empat, PKI terus membangun kekuatannya. Pada tahun 1957 diadakan Pemilihan Umum Daerah di berbagai tempat menunjukkan kemajuan besar yang diperoleh PKI, dan dari hasil pemilu daerah tersebut diperkirakan PKI menjadi partai terbesar di Indonesia saat itu. Melihat kenyataan ini dan kondisi keamanan saat itu (adanya pemberontakan PRRRI/Permesta yang mengakibatkan diumumkannya "Negara dalam keadaan

[309] Afan Gaffar, *Parties and Party Systems in Indonesia since Constitutional Democratic Era*, tidak diterbitkan, tanpa tahun, hlm. 35. Dalam: Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 152.

[310] Untuk mengetahui dengan jelas pola hubungan ABRI, PKI, dan Soekarno dalam Demokrasi Terpimpin, lihat: Herbert Feith, *Soekarno dan Militer, dalam Demokrasi Terpimpin*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001. Harold Crouch, *Militer, dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999. Ulf Sundhaussen, *Politik Militer di Indonesia 1945-1967*, LP3ES, Jakarta, 1986.dan Yahya A. Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966* (Kata Pengantar 2002), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.

[311] Peristiwa ini menurut versi pemerintah dikatakan sebagai pemberontakan PKI terhadap negara Indonesia yang dipimpin oleh Muso yang pada waktu itu baru pulang dari Moscow, akan tetapi ada pendapat yang menyatakan peristiwa tersebut merupakan konflik internal militer dengan milisi sipil yang berujung pada aksi saling menculik. Baca: Hersri Setiawan, *Negara Madiun? Kesaksian Soemarsono Pelaku Perjuangan*, FuSPAD, Cetakan Kedua, 2003.

darurat"), partai-partai politik kecuali PKI mengambil kesepakatan untuk menunda pemilihan umum yang direncanakan diselenggarakan tahun 1959.[312]

Meningkatnya dukungan PKI ini dapat dilihat dari persentase dukungan dalam pemilihan umum tahun 1955 sebanyak 20,6% meningkat menjadi 27,4% dukungan pada pemilihan umum daerah tahun 1957. Menurut **Yahya A. Muhaimin**, hal ini dikarenakan beberapa faktor, yakni: PKI mampu mempertahankan semangat kepartainnya; disiplin partai sangat kuat; organisasinya paling teratur dan baik; dan pembentukannya kader-kadernya dilakukan amat aktif serta tersebar luas dan mendalam.[313]

Kondisi tersebut di atas menjadikan PKI satu-satunya partai politik yang masih eksis dan berpengaruh terhadap konstelasi politik setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Hal ini semakin menguat dengan adanya keberpihakan Soekarno kepada PKI untuk menandingi kekuatan politik AD.[314]

Pada tahun 1960 muncul UU Pokok Agraria dan UU Persetujuan Bagi Hasil. Kedua UU ini menjadi kampanye penting dalam gerakan PKI di tingkat bawah melalui dua organisasi di bawah PKI yakni Barisan Tani Indonesia (BTI) dan Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI) yang memperjuangkan *landreform*. Dalam perjuangan politik PKI selanjutnya PKI menggunakan cara agitasi dan provokasi kekerasan untuk melaksanakan *landreform* yang dikenal dengan "Aksi Sepihak".

---

[312] Daniel S. Lev, *Kegagalan Menciptakan Sistem Politik*. Daniel S. Lev *tentang Demokrasi Terpimpin*, dalam: Baskara T. Wardaya, *Menuju Demokrasi. ... Op. Cit*, hlm. 164-165.

[313] Yahya, A. Muhaimin, *Perkembangan Militer... Op. Cit*, hlm. 129.

[314] Sebagai partai terbesar dalam Pemilu Daerah 1957, PKI tetap tidak masuk dalam pemerintahan. Sampai bulan April 1965 dari 79 menteri kabinet, PKI hanya dapat jatah tiga kursi menteri, sedangkan ABRI mendapat 23 kementrian. Dalam pemerintahan daerah, dari 24 gubernur, 12 adalah militer dan tidak ada satu pun gubernur dari PKI. Hal ini menunjukkan kekuatan politik saat itu dikuasai oleh militer. Lihat: Baskara T. Wardaya (Ed.), *Menuju Demokrasi ... Op. Cit*, hlm. 188.

Aksi Sepihak ini kemudian menjadi sumber ketegangan politik antara PKI dengan organisasi massa di daerah yang didukung oleh tentara yang mengakibatkan terjadinya beberapa peristiwa kekerasan di beberapa daerah, diantaranya di Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, dan Sumatera Utara.[315]

Ketegangan politik dan saling tarik kekuatan politik antara ABRI, PKI, dan Soekarno mengakibatkan kondisi negara kacau dengan maraknya aksi kekerasan dan unjuk rasa. Ketiga kekuatan politik ini saling bersaing dan mencapai puncaknya pada Kudeta yang dilakukan PKI yang kemudian dikenal dengan G30S/PKI.[316] Kudeta yang gagal ini kemudian menjadi titik balik pudarnya kekuatan Soekarno dan PKI yang berujung pada pembubaran PKI, serta terjadinya pembunuhan massal terhadap orang-orang yang dianggap terlibat dengan PKI maupun ormas-ormasnya.[317]

4. Periode Tahun 1966-1998

a) Penataan Partai Politik

Akibat dari gagalnya kudeta G30S/PKI ini adalah terjadinya krisis politik yang ditandai dengan maraknya demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Keadaan ini memaksa Soekarno mengeluarkan Surat Perintah yang kemudian dikenal dengan Surat Perintah Sebelas Maret kepada Soeharto untuk:

> Pertama, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk tercapainya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan/Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris

---

[315] Daniel S. Lev, *Kegagalan Menciptakan Sistem Politik*, dalam Baskara T. Wardaya (Ed.), *Ibid*, hlm. 179-180.

[316] Melalui statement Politbiro CC PKI tertanggal 6 Oktober 1965, PKI menyatakan tidak tahu menahu tentang Peristiwa Gerakan 30 September, dan menganggap peristiwa tersebut merupakan masalah internal Angkatan Darat. Lihat: Sudisman, *Pledoi Sudisman, Kritik Oto Kritik Seorang Politbiro CC PKI*, Teplok Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2001, hlm. 20-22.

[317] Tragedi pembunuhan massal ini dapat dilihat dari: Robert Cribb, *the Indonesian Killings. Pembantaian PKI di Jawa dan Bali 1965-1966*, Mata Bangsa, Yogyakarta, 2004. Geoffrey Robinson, *Sisi Gelap Pulau Dewata, Sejarah Kekerasan Politik*, LKiS, Yogyakarta, Cetakan kedua, 2006.

> MPRS demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.
> Kedua, mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan Panglima-panglima angkatan-angkatan lain dengan Sebaik-baiknya.
> Ketiga, supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkut-paut dalam tugas dan tanggungjawabnya seperti tersebut di atas."

Dengan bekal surat perintah tersebut kemudian Soeharto membubarkan PKI dan melakukan pembersihan terhadap semua orang yang terlibat dalam G30S/PKI dan juga orang-orang yang dianggap sebagai pendukung PKI. Soekarno meskipun secara konstitusional masih sebagai Presiden akan tetapi secara *de facto* sudah tidak memiliki kekuasaan apapun juga. Kemudian dalam Sidang Umum MPRS tahun 1966 mengeluarkan Tap MPRS No. IX/MPRS/1966 yang berisi tentang Supersemar sebagai landasan berpijak bagi jalannya pemerintahan Orde Baru.[318]

Berkenaan dengan penataan partai politik, beberapa langkah penting yang dilakukan pemerintahan Orde Baru seperti dapat diungkapkan sebagai berikut:[319]

1. Tanggal 12 Maret 1966 PKI dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang. 62 orang anggota PKI di DPR-GR disingkirkan dan 76 orang di MPRS dikeluarkan
2. Pada bulan Maret Partindo juga dibubarkan karena tidak mengeluarkan ketegasan sikap terhadap G30S/PKI dan tokoh-tokohnya tidak diperkenankan mengikuti sidang-sidang DPR-GR dan MPRS
3. Pada bulan April, PNI yang merupakan pendukung Soekarno didesak untuk mengadakan Kongres partai. Hasil Kongres adalah disingkirkannya pemimpin partai yang dianggap loyal kepada Soekarno dan "berbau" PKI. Kemudian

[318] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum … Op. Cit*, hlm. 199.

[319] Djohermansyah Djohan, *Reformasi Sistem Kepartaian Selama dan Sesudah Pemerintahan Orde Baru,* dalam: Selo Soemardjan (Ed.), *Menuju Tata Indonesia Baru*, Gramedia Pustaka Utama, 2000, hlm. 303-309.

dilakukan penutupan cabang-cabang partai, pelarangan mengadakan rapat terbuka, pembekuan beberapa organisasi massanya, dan bahkan pembekuan PNI. Baru tanggal 21 Desember 1967, PNI dihidupkan kembali.

4. Tanggal 5 September 1966, Soeharto mengeluarkan instruksi kepada keempat Panglima Angkatan Bersenjata agar memberikan fasilitas seluas-luasnya bagi perkembangan dan penunaian tugas Sekber Golkar di tingkat pusat dan daerah.[320]
5. Pada tanggal 17 Oktober 1966 Partai Murba direhabilitasi melalui Keppres No. 223 Tahun 1966.
6. Tanggal 24 November 1966 RUU tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan, tetapi pembahasan RUU ini sampai menjelang Pemilu 1971 belum selesai.
7. Tanggal 20 Februari 1968, Presiden Soeharto mengizinkan berdirinya Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) setelah pada tahun 1967 Soeharto menolak ide untuk menghidupkan Masyumi.
8. Tanggal 13 Desember 1968, Partai Perti atas prakarsa Soeharto dipersatukan lagi.
9. Tanggal 7 Februari 1970, Presiden Soeharto menyarankan untuk penggabungan partai politik.

Penataan atau penyederhanaan partai politik ini secara ekstrem diusulkan oleh kalangan ABRI yakni Pangdam Siliwangi Dharsono dan didukung Panglima Kostrad untuk membubarkan semua partai politik dan membentuk dua partai politik yang sama-sama mempunyai orientasi modernisasi dan pembangunan. Rencana pembentukan sistem dua partai ini kemudian berubah menjadi pembentukan dua golongan dimana

[320] Sekber Golkar ini merupakan cikal bakal dari Golkar yang beranggotakan organisasi fungsional. Didirikan pada tahun 1964, Golkar awalnya beranggotakan 61 organisasi fungsional, namun berkembang dengan cepat mencapai 291 organisasi. Kemudian pada tahun 1969 disusutkan menjadi 7 Kelompok Induk Organisasi (KINO) yakni, Soksi, Kosgoro, MKGR, Gakari, Profesi, Ormas Hankam, dan Gerakan Pembangunan.

partai politik tidak dibubarkan akan tetapi dikelompokkan menjadi dua golongan. Sistem dua golongan ini sempat muncul dalam dewan-dewan perwakilan rakyat daerah di beberapa kabupaten di Jawa Barat.[321]

Dalam menghadapi partai-partai politik yang hidup dan dihidupkan kembali pada awal Orde Baru Soeharto memberikan kesempatan kepada partai untuk beraktivitas seperti sedia kala, akan tetapi dalam hal kepemimpinan partai politik, Soeharto menginginkan partai politik yang dipimpin oleh pemimpin yang tidak radikal dan bisa dikendalikan oleh pemerintah.[322]

Proses perkembangan dalam dunia kepartaian Indonesia sejak menjelang Pemilu 1971 jelas menunjukkan pola tingkah laku yang menyingkirkan pengaruh-pengaruh radikal di dalam partai-partai politik. Peristiwa-peristiwa perebutan kekuasaan yang terjadi di dalam PNI, Parmusi, NU, dan PSII semuanya tampak menjurus pada tersingkirnya orang-orang yang dianggap mempunyai sikap dan tingkah laku keras atau radikal dari struktur kekuasaan partai-partai tersebut.[323]

Hasil Pemilihan Umum 1971 memberikan kekuasaan mayoritas di parlemen kepada alat politik pemerintah di parlemen yakni Golkar dengan 236 kursi dan wakil DPR hasil pengangkatan sebanyak 100 kursi yang terdiri wakil ABRI 75 orang dan 25 orang wakil dari sipil. Sehingga kekuatan politik pemerintah di legislatif sebanyak 336 dari jumlah anggota DPR sebanyak 460 orang.

Pemerintah Orde Baru kemudian melaksanakan programnya untuk menyederhanakan partai politik melalui penggabungan (fusi). Pada tanggal 5 Januari

---

[321] Horold Crouch, *Militer dan Politik ... Op. Cit*, hlm. 283.

[322] Muktamar Parmusi pada tanggal 7 November 1968 di Malang memilih Mohamad Roem sebagai Ketua Umum, akan tetapi terdapat keberatan dari Soeharto mengenai tampilnya Mohamad Roem sebagai Ketua Umum. Kemudian muncul keputusan Presiden Soeharto yang menetapkan Mintaredja sebagai Ketua Umum Parmusi. Lihat: Iin Nur Insaniwati, *Mohamad Roem, Karier Politik dan Perjuangannya (1924-1968)*, Indonesiatera, Magelang, 2002, hlm. 47-48.

[323] Alfian, *Format Baru dan Prospek Politik Indonesia*. Dalam: Alfian, *Pemikiran dan Perubahan ... Op. Cit*. hlm. 55.

1973, empat partai Islam (Parmusi, NU, Perti, dan PSII) berfusi menjadi satu partai politik bernama Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Hal ini kemudian diikuti lima partai nasionalis (PNI, Parkindo, IPKI, Partai Katolik, dan Murba) berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada tanggal 11 Januari 1973.

Setelah terjadinya penyederhanaan partai politik ini kemudian kehidupan organisasi politik diatur dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Golongan Karya dan Partai Politik. Dalam UU ini kepengurusan partai politik dan Golkar hanya sampai di tingkat Ibukota Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya. Keadaan ini disebut keadaan massa mengambang atau *floating mass*, yang membuat kontak komunikasi antara rakyat dengan wakil rakyat terputus. Hal ini dikarenakan tidak ada sarana pertemuan rakyat tingkat pemerintahan desa (pemerintahan paling bawah) dengan wakilnya. Hal ini sangat merugikan bagi partai politik, akan tetapi sangat menguntungkan bagi Golkar karena Golkar didukung oleh birokrasi pemerintahan sampai tingkat satuan terendah.[324]

Fungsi dan kewajiban partai politik dan Golkar menurut UU No. 3 Tahun 1975 adalah: Pertama, sebagai salah satu lembaga Demokrasi Pancasila menyalurkan pendapat dan aspirasi masyarakat secara sehat dan mewujudkan hak-hak politik rakyat. Kedua, membina anggota-anggotanya menjadi warga negara Indonesia yang bermoral Pancasila, setia terhadap UUD 1945 dan sebagai salah satu wadah untuk mendidik kesadaran politik rakyat (Pasal 5). Dan untuk menjalankan fungsinya tersebut partai politik dan Golkar berhak mempertahankan dan mengisi kemerdekaan negara Indonesia serta ikut serta dalam pemilihan umum (Pasal 6).

[324] Mochtar Pakpahan, *DPR RI Semasa … Op. Cit*, hlm. 206.

Sedangkan kewajiban partai politik dan Golkar diuraiakan dalam Pasal 7 yakni sebagai berikut:

a. Melaksanakan, mengamalkan, dan mengamankan Pancasila serta UUD 1945.
b. Mempertahankan dan mengisi kemerdekaan.
c. Mengamankan dan melaksanakan GBHN dan Ketetapan MPR.
d. Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, serta memelihara stabilitas nasional yang tertib dan dinamis sebagai prasyarat mutlak untuk berhasilnya pelaksanaan pembangunan bangsa di segala bidang.
e. Turut memelihara persahabatan antara Indonesia dengan negara lain atas dasar saling hormat menghormati dan atas dasar kerjasama menuju terwujudnya perdamaian dunia yang abadi.
f. Mensukseskan pemilihan umum.

Kehidupan partai politik sejak dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1975 ini tidak dapat menjalankan kepengurusan secara mandiri, dikarenakan kuatnya campur tangan pemerintah (Presiden). Dalam rangka pengawasan Presiden dapat membubarkan partai politik setelah mendengar pendapat dari MA.

UU No. 3 Tahun 1975 ini kemudian diubah dengan UU No. 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dimana perubahan ini menyangkut ketentuan Pasal 2 dimana dalam UU No. 3 Tahun 1985 ini disebutkan bahwa Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. (Pasal 2 ayat 1).

Dengan adanya perubahan terhadap asas partai politik dan Golkar ini maka terdapat perubahan juga dalam hal fungsi, tujuan, hak, dan kewajiban partai politik dan Golkar disesuaikan dengan asas Pancasila. Kemudian dalam hal pengawasan, Presiden selaku Mandataris MPR selain dapat membekukan kepengurusan partai politik dan Golkar, juga dapat meminta penjelasan dari pengurus partai politik dan Golkar serta dapat membekukan partai politik dan Golkar.

b) Pemilihan Umum di Era Orde Baru

Pemilihan umum berdasarkan Tap MPRS No. XI/MPRS/1966 seharusnya diselenggarakan tahun 1968, akan tetapi pembahasan RUU Pemilu dan RUU Komposisi DPR tidak dapat diselesaikan tepat waktu sehingga ada kesepakatan untuk menunda pemilihan umum sampai tahun 1971. Alotnya pembahasan RUU Pemilu ini akibat perdebatan mengenai sistem pemilihan dimana pemerintah yang mengusulkan sistem pemilihan distrik yang juga didukung oleh Golkar dan ABRI. Dalam pembahasan RUU Komposisi DPR perdebatan terjadi dalam pembahasan usul pemerintah mengenai jumlah anggota DPR yang diangkat, dimana pemerintah mengusulkan 50% diangkat. Usul pemerintah ini juga didukung oleh Golkar dan ABRI. Kedua usul pemerintah tersebut ditolak oleh partai politik yang menginginkan pemilihan umum dilakukan dengan sistem proporsional dan jumlah pengangkatan tidak 50% anggota. Bahkan partai Islam dalam hal pengangkatan anggota DPR ini mengusulkan hanya 5%.[325]

Perdebatan ini kemudian menghasilkan kesepakatan antara pemerintah dengan partai-partai politik, yakni: pertama, partai-partai politik setuju memberi hak kepada pemerintah untuk mengangkat 1/3 (sepertiga) anggota MPR dan 100 orang anggota DPR, termasuk Sipil dan ABRI dari jumlah keseluruhan 460 anggota DPR. Kedua, pemerintah menyetujui usul partai-partai untuk menggunakan sistem pemilihan proporsional.

Kesepakatan pemerintah dengan partai politik ini kemudian dituangkan dalam UU No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

[325] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 55-56.

Pemilihan Umum 1971 diselenggarakan berdasarkan UU No. 15 Tahun 1969 yang hanya memuat 37 pasal dimana disebutkan bahwa warga negara Indonesia yang pernah menjadi anggota PKI atau ormas-ormasnya atau yang terlibat G30S/PKI tidak berhak dipilih dan memilih (Pasal 2 ayat 1). Kemudian disebutkan juga bahwa anggota ABRI tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum (Pasal 11), akan tetapi mereka memiliki wakil di MPR/DPR berdasarkan pengangkatan.

Sistem pemilihan yang dianut UU ini menggunakan sistem perwakilan proporsional. Cara penentuan jumlah kursi yang dapat diperebutkan untuk setiap daerah pemilihan adalah penentuan harga setiap satu kursi dengan 400.000 suara dan jumlah Daerah Tingkat II untuk setiap daerah pemilihan.

UU ini juga memiliki unsur sistem distrik meskipun ciri distrik ini relatif sangat kecil yakni dalam Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan bahwa jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan disekurang-kurangnya sama dengan jumlah Daerah Tingkat II yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan dimana setiap Daerah Tingkat II minimal mempunyai satu orang wakil. Kemudian Pasal 6 menentukan jumlah anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum di Jawa ditentukan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa.

Penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh pemerintah dimana Presiden (Pasal 8 ayat 1), membentuk LPU (Lembaga Pemilihan Umum) yang diketuai oleh menteri dalam negeri (Pasal 8 ayat 3). Untuk tingkat nasional dibentuk Panitia Pemilihan Nasional (PPI), PPD I untuk tingkat propinsi, PPD II untuk tingkat kabupaten, PPS (Panitia Pemungutan Suara) untuk tingkat kecamatan, dan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP) untuk daerah setingkat desa.

Semua panitia di masing-masing tingkatan diketuai oleh pejabat pemerintah sesuai dengan tingkatan daerahnya dan pembentukan panitia diatur melalui PP dan dapat pula melibatkan partai politik dan Golkar di dalamnya.

Tabel 3: Hasil Pemilihan Umum 1971

No	Partai/Golongan	Perolehan Suara	Persentase %	Kursi
1	Golkar	34,348,673	62,82	236
2	NU	10,213,650	18,68	58
3	Parmusi	2,930,746	5,36	24
4	PNI	3,793,266	6,93	20
5	PSII	1,308,403	2,39	10
6	Parkindo	733,359	1,34	7
7	Partai Katolik	603,740	1,10	3
8	Perti	381,309	0,69	2
9	IPKI	338,403	0,61	0
10	Murba	48,126	0,08	0
JUMLAH		54,699,675	100.00	360

Sumber: kpu.go.id.

UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum ini mengalami beberapa perubahan yang dilakukan setiap menghadapi pemilihan umum. Sebelum Pemilu 1977 UU No. 15 Tahun 1969 ini diubah dan diganti UU No. 4 Tahun 1975, menghadapi Pemilu 1982 UU Pemilu diubah dan diganti dengan UU No. 2 Tahun 1987, kemudian UU tersebut diubah dan diganti dengan UU No. 1 Tahun 1985. Akan tetapi perubahan ini tidak merubah substansi pemilihan umum dan lebih bersifat perubahan redaksional dan semantik.[326]

Peserta pemilihan umum pada tahun 1977 terdiri dari dua partai politik hasil penyederhanaan partai politik yakni Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia serta Golongan Karya.

[326] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 265.

Tabel 4: Hasil Pemilihan Umum 1977

No	Partai/Golongan	Perolehan Suara	Persentase &	Kursi
1	Golkar	39,750,096	62,11	232
2	PPP	18,743,491	29,29	99
3	PDI	5,504,757	8,60	29
JUMLAH		63,998,344	100	360

Sumber: kpu.go.id.

Tabel 5: Hasil Pemilihan Umum 1982

No	Partai/Golongan	Perolehan Suara	Persentase %	Kursi
1	Golkar	48,334,724	64,34	242
2	PPP	20,871,880	27,78	94
3	PDI	5,919,702	7,88	24
JUMLAH		75,126,306	100	360

Sumber: kpu.go.id

Tabel 6: Hasil Pemilihan Umum 1987

No	Partai/Golongan	Perolehan Suara	Persentase %	Kursi
1	Golkar	62,783,680	73,16	299
2	PPP	13,701,428	15,97	61
3	PDI	9,384,708	10,87	40
JUMLAH		85,869,816	100	400

.Sumber: kpu.go.id.

Tabel 7: Hasil Pemilihan Umum 1992

No	Partai/Golongan	Perolehan Suara	Persentase &	Kursi
1	Golkar	66,599,331	68,10	282
2	PPP	16,624,647	17,01	62
3	PDI	14,565,556	14,89	56
JUMLAH		97,789,534	100	400

Sumber: kpu.go.id.

Tabel 8: Hasil Pemilihan Umum 1997

No	Partai/Golongan	Perolehan Suara	Persentase &	Kursi
1	Golkar	84,187,907	74,51	325
2	PPP	25,340,028	22,43	89
3	PDI	3,463,225	3,06	11
JUMLAH		112,991,160	100	425

Sumber: kpu.go.id.

Dari pemilihan umum yang dilaksanakan di era Orde Baru ini dapat disimpulkan bahwa: Pertama, Golkar *an sich* (terus menerus) menguasai DPR dengan penguasaan kursi sekitar 50 persen dari total jumlah anggota DPR. Kedua, Golkar bersama anggota DPR hasil pengangkatan pemerintah (terdiri ABRI dan non ABRI[327]) menguasai mayoritas suara di DPR dengan menguasai sekitar 70-an persen kursi DPR. Ketiga, kedua partai politik (PPP dan PDI) terus menerus menjadi minoritas dengan perolehan kursi DPR sekitar 20-an persen.[328]

Meskipun penelitian mengenai adanya kecurangan pemilihan umum selama era Orde Baru relatif terbatas, tetapi berdasarkan kepustakaan maupun fakta di lapangan memperlihatkan bahwa sejak awal kelahiran Orde Baru, negara tidak menempatkan diri sebagai institusi politik yang netral. Cara pandang koalisi elit militer dan ekonom-teknokrat Orde Baru secara sadar dan sengaja (*by design*) menempatkan masyarakat di luar lingkungan proses politik yang berlaku. Berbagai kebijakan tentang pemilihan umum, partai politik dan golongan karya, serta MPR, DPR, dan DPRD memperlihatkan lemahnya posisi masyarakat dihadapan negara.[329]

Sistem politik dalam era ini juga sering disebut *top-down democracy* atau demokrasi yang dipinjamkan penguasa, menurut situasi dan kondisi, karena corak demokrasi perwalian yang memberikan hak istimewa bagi Presiden dan Dewan Pimpinan Pusat partai politik sebagai wali untuk menetapkan anggota DPR/MPR. Elit di luar partai politik seperti Amien Rais dan Abdurrahman Wahid dan lain-lain, walaupun mempunyai pengaruh besar dikalangan masyarakat, tidak bisa mencalonkan diri secara bebas dan langsung sebagai anggota DPR/MPR. Rakyat memiliki hak untuk

[327] Sejak pemilihan umum tahun 1987 anggota DPR hasil pengangkatan pemerintah dari golongan sipil ditiadakan dan pengangkatan anggota DPR seluruhnya dipilih dari anggota ABRI.

[328] Djohermansyah Djohan, *Reformasi Sistem Kepartaian Selama dan Sesudah Pemerintahan Orde Baru*, dalam Selo Soemardjan (Ed.) *Menuju Tata ... Op. Cit*, hlm. 321.

[329] Syamsuddin Haris, *Catatan Penutup*, dalam: Syamsuddin Haris (Ed.), *Kecurangan dan Perlawanan dalam Pemilu 1997*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta, 1999, hlm. 204.

berbicara dan mengeluarkan pendapat, tetapi tidak bebas mengorganisasikan pendapat umum dalam struktur dan sistem politik yang berlaku. Kritik-kritik yang dilontarkan tidak efektif sebagai kekuatan kontrol terhadap kekuasaan.[330]

c) Hegemoni Golkar

Sejak berdirinya Orde Baru Golkar sudah didesain untuk menjadi partai pemerintah yang diproyeksikan menjadi tangan sipil Angkatan Darat dalam pemilihan umum. Golkar merupakan perubahan dari Sekber Golkar yang didirikan tanggal 10 Oktober 1964. Sekber Golkar merupakan federasi dari organisasi-organisasi fungsional yang tidak bernaung di bawah partai politik manapun.

Meskipun Golkar terdiri dari organisasi-organisasi buruh, tani, pegawai negeri, wanita, pemuda, intelektual, artis, dan keagamaan yang semuanya merupakan badan sipil, akan tetapi yang paling berpengaruh adalah yang dipimpin perwira-perwira AD termasuk SOKSI yang dikoordinasi oleh Brigjend Suhardiman, MKGR yang dipimpin Mayjend Sugandhi, dan Kosgoro yang dipimpin Mayjend Isman, serta pimpinan pusat Sekber Golkar yang didominasi oleh perwira-perwira AD.[331]

Dukungan ABRI kepada Golkar ini kemudian dilihat dari kenyataan bahwa pada tanggal 5 September 1966 Soeharto mengeluarkan instruksi kepada keempat panglima angkatan bersenjata untuk memberikan fasilitas seluas-luasnya bagi perkembangan Golkar di pusat maupun di daerah.

Selain dukungan dari ABRI Golkar kemudian mendapat dukungan dari birokrasi, dimana sebelum Pemilu 1971 yakni pada tahun 1969 Mendagri (Menteri Dalam Negeri) Amir Machmud mengeluarkan Permendagri No. 12/1969 yang

---

[330] A.M. Fatwa, *Demokrasi Teistis, Upaya Merangkai Integrasi Politik dan Agama di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 222-223.

[331] Harold Crouch, *Militer dan Politik ... Op. Cit*, hlm. 298.

melarang warga departemen memasuki partai politik. Kemudian Mendagri juga mengeluarkan Surat Edaran yang melarang pegawai negeri menjadi anggota partai politik dan organisasi masyarakat lainnya serta memerintahkan mereka untuk masuk dalam Korps Karyawan Pemerintah Dalam Negeri yang berafiliasi kepada Golkar.[332]

Praktek aparat keamanan dalam membantu Golkar nampak dengan dibentuknya beberapa badan keamanan antara lain Bakin (Badan Koordinasi Intelligen Negara) yang menyeleksi secara ketat calon legislatif (caleg), pegawai negeri yang akan dipromosikan, dan bahkan pelajar yang akan belajar di luar negeri. Kopkamtib (Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) yang bertugas mengawasi partai politik atau kegiatan-kegiatan masyarakat yang bertendensi menentang pemerintah. Opsus (Operasi Khusus), lembaga yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden dengan tugas antara lain, membersihkan birokrasi dari pengaruh partai politik dan menggalang dukungan bagi Golkar.[333]

Badan keamanan tersebut dilengkapi dengan empat larangan yang disebut oleh **David Jenkins** sebagai "*The Four Don't*", yaitu: dilarang melakukan intimidasi terhadap lawan-lawan politik; dilarang menghina harga diri pemerintah beserta aparatnya; dilarang mengganggu kesatuan nasional; dan dilarang mengkritik kebijakan pemerintah.[334]

Dukungan-dukungan dari pemerintah, birokrasi, dan ABRI ini menjadi faktor penting dalam Pemilu 1971 yang dimenangi Golkar secara mutlak. Dan setelah kemenangan Pemilu 1971 dan adanya penyederhanaan partai menjadi dua partai politik

---

[332] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op. Cit*, hlm. 222.

[333] Mengenai pelanggaran dalam pemilihan umum era Orde Baru lihat: Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu. Pelanggaran Asas Luber*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

[334] David Jenkins, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*, Cornell Modern Indonesian Project, monographs series, New York, 1984, hlm. 42. Dalam: Riswandha Imawan, *Penyaluran Aspirasi Politik Masyarakat*, dalam: Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, dan Muh. Miftahudin (Peny.), *Politik Pembangunan ... Op. Cit*, hlm. 155.

(PPP dan PDI) dan Golkar sebagai peserta pemilihan umum menjadikan Golkar sebagai partai terbesar di Indonesia.

Menurut **Arbi Sanit**, UU Partai Politik dan Golkar bertujuan untuk merekayasa sistem dan kehidupan organisasi politik rakyat dengan membatasi jumlah partai politik secara hukum, bukan secara alamiah dari sistem multipartai menjadi sistem satu partai dominan, tanpa dapat disaingi partai lainnya. Meskipun partai ini memenangi pemilu secara mayoritas tidak berarti UU ini menjamin kekuasaan pemenang pemilu atas negara, karena UU ini hanya menjamin hak hidup dan tugas partai politik untuk mengesahkan sistem politik yang berlaku.[335]

Dalam posisi yang demikian, sistem kepartaian yang berlangsung pada era Orde Baru ini disebut sistem dominasi satu partai" (*one party dominance*), atau dapat disebut sistem "satu setengah partai" (*one and half party system*). Dengan alasan, bahwa Golkar di satu pihak dan PPP serta PDI Dipihak lain menjadi partai pelengkap dan hanya menjadi partai "penggembira" serta tidak dapat berbuat apa-apa bagi penegakan kehidupan demokrasi.[336]

Kedua partai politik tersebut (PPP dan PDI) sebagai pihak yang kalah dalam pemilihan umum, tidak dilibatkan dalam pemerintahan dan juga tidak dapat menjadi partai oposisi. Karena sistem politik yang dibangun tidak mengakomodir adanya oposisi. Oposisi selalu dikaitkan dengan liberal dan dianggap memunculkan ketegangan sosial.[337]

---

[335] Arbi Sanit, *Pembangunan Hukum dalam Perkembangan Demokrasi di Indonesia*, dalam: Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, (Peny.), *Ibid*, hlm. 114.

[336] M. Dawam Rahardjo (Ed.), *Sistem Pemilu: ... Op. Cit.* hlm. 26-27.

[337] Lihat: Christianto Wibisono, *Wawancara Imajiner dengan Bung Karno*, Yayasan Management Informasi, Jakarta, 1977, hlm. 26-27.

5. Sistem Kepartaian Pasca Reformasi

a) Menuju Sistem Multipartai

Mundurnya Presiden Soeharto secara tiba-tiba dan digantikan Wakil Presiden B.J. Habibie membuat perubahan politik secara drastis di Indonesia, Habibie kemudian mengumumkan akan mempercepat pemilihan umum yang sedianya akan diselenggarakan tahun 2003 dipercepat menjadi tahun 1999.

Perubahan kehidupan politik saat itu ditandai dengan porak porandanya sistem politik Demokrasi Pancasila yang mengekang kebebasan hak politik rakyat, merosotnya peran sosial politik ABRI, dan kembalinya netralitas politik pegawai negeri. Partai politik yang telah ada diberi peran dalam pemerintahan Habibie yakni PPP mendapat dua pos menteri sedangkan PDI memperoleh satu pos menteri.

1) UU No. 2 Tahun 1999

Untuk menghidupkan kembali iklim demokrasi sebagaimana pernah dialami Indonesia pada periode tahun 1945 hingga 1959, maka diundangkan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Sistematika UU No. 2 Tahun 1999 ini terdiri dari sembilan Bab yang mencakup 22 Pasal.

Dalam UU ini disebutkan bahwa partai politik merupakan organisasi yang dibentuk oleh warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum, dimana kedaulatan partai berada di tangan anggota serta bersifat mandiri untuk mengatur rumah tangga organisasinya. (Pasal 1 ayat 1, 2, dan 3).

Faktor penting dalam UU ini adalah tidak dibatasinya warga negara untuk membentuk partai politik. Dalam Pasal 2 ayat (1) pembentukan partai politik disyaratkan sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Indonesia yang telah berusia

21 tahun. Kemudian partai politik didirikan dengan Akte Notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman (Pasal 4 ayat 1). Mudahnya syarat pembentukan partai politik serta kehidupan politik dikekang dan dibatasi selama 32 tahun dan sumbat ini dibuka lebar, maka lahirlah puluhan partai politik, dan bahkan hingga menjelang pemilihan umum 1999 tercatat ada 141 partai politik yang terdaftar. Hal ini menunjukkan sistem kepartaian di Indonesia sedang mengalami perubahan dari sistem kepartaian hegemoni tunggal menjadi sistem multipartai.[338]

Penggunaan asas tunggal Pancasila yang menjadi perdebatan pada saat diundangkannya UU No. 5 Tahun 1985 dalam UU No. 2 Tahun 1999 ini asas partai politik dibebaskan, akan tetapi batasan yang diberikan UU ini adalah partai politik tidak boleh menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila (Pasal 16 ayat 1).

Fungsi partai politik menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1), Partai politik berfungsi untuk:

1. Melaksanakan pendidikan politik dengan menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
2. Menyerap, menyalurkan, dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara melalui mekanisme badan-badan permusyawaratan rakyat;
3. Mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi.

[338] Djohermansyah Djohan, *Reformasi Sistem Kepartaian Selama dan Sesudah Pemerintahan Orde Baru,* dalam: Selo Soemardjan (Ed.), *Menuju Tata … Op. Cit.* hlm. 326.

Untuk menjalankan fungsi tersebut di atas partai politik memiliki hak yang diatur dalam Pasal 8 yakni hak untuk ikut serta dalam pemilihan umum, dan hak untuk memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara.

Dalam hal keanggotaan, anggota partai politik adalah warga negara Indonesia yang telah berusia 17 tahun atau sudah kawin. Untuk keanggotaan dan jaminan netralitas perlakuan negara dan aparat birokrasi kepada partai politik pemerintah mengeluarkan PP No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik yang kemudian diubah dengan PP No. 12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik. Dalam PP ini melarang pegawai negeri sipil untuk menjadi anggota partai politik atau menjadi pengurus partai politik.

Dengan pemberlakuan PP No. 5 Tahun 1999 Jo. PP No. 12 Tahun 1999 ini maka peraturan pemerintah yang mengatur tentang keanggotaan pegawai negeri sipil dalam partai politik dan golongan karya menjadi tidak berlaku dan memutus kontrak politik antara pegawai negeri sipil dengan Golkar.

Pengawasan partai politik dalam Pasal 17 UU ini dilakukan oleh Mahkamah Agung (ayat 1), dimana MA dapat membekukan atau membubarkan partai politik (ayat 2) setelah melalui proses peradilan (ayat 3). Selain pembekuan dan pembubaran, berdasarkan Pasal 18, MA dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa penghentian bantuan dari anggaran negara (ayat 1), mencabut hak partai politik untuk mengikuti pemilihan umum (ayat 2).

2) UU No. 31 Tahun 2002

Setelah pelaksanaan pemilihan umum 1999 yang berlangsung sukses dan aman serta diikuti oleh 48 partai politik, maka dalam menghadapi pemilihan umum tahun 2004 pemerintah bersama dengan DPR membahas UU tentang Partai Politik untuk mengganti UU No. 2 Tahun 1999. Kemudian hasil pembahasan RUU partai Politik ini kemudian disepakati dan diundangkan pada tanggal 27 Desember 2002 dengan UU No. 31 Tahun 2002.

UU No. 31 Tahun 2002 ini dibagi menjadi 15 Bab yang terdiri dari 31 Pasal. Perbedaan UU No. 31 Tahun 2002 dengan UU No. 2 Tahun 1999 ini sedikit banyak dipengaruhi oleh hasil amandemen UUD 1945 diantaranya adalah perubahan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A ayat 1) secara langsung oleh rakyat dimana dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai politik (Pasal 6A ayat 2). Oleh karena itu dalam UU No. 31 Tahun 2002 ini salah satu hak partai politik adalah mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Adapun hak-hak partai politik dalam UU No. 31 Tahun 2002 ini adalah partai politik berhak:

a. Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
b. Mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
c. Memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar partainya dari Departemen Kehakiman sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
d. Ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan Undang-undang tentang Pemilihan Umum;
e. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat;

f. Mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
g. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan perundang-undangan; dan
h. Mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain adanya hak untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, partai politik juga memiliki hak *"recall"* yakni hak untuk mengganti atau menarik kembali anggotanya di lembaga perwakilan dalam hal ini DPR. Ini menunjukkan dalam UU No, 31 Tahun 2002 ini partai politik memiliki hak yang sangat besar untuk dapat mengganti wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat, meskipun dalam menggunakan hak *"recall"* tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 85 ayat (1) huruf c.

Dalam upaya membentuk partai politik yang kuat, UU ini juga mengatur dengan rinci mengenai ketentuan penggabungan partai politik yang diatur dalam Pasal 21. Kemudian ketentuan mengenai pembubaran partai politik tidak lagi dilakukan oleh MA melainkan berada dalam lingkup kewenangan MK (Pasal 20 huruf c), sedangkan untuk pengawasan partai politik dilakukan oleh:

1. Departemen Kehakiman (Pasal 24 ayat (1) huruf a):
   a. Melakukan penelitian secara administratif dan substantif terhadap akta pendirian dan syarat pendirian partai politik (Pasal 23 huruf a).
   b. Melakukan pengecekan terhadap kepengurusan partai politik yang tercantum dalam akta pendirian partai politik (Pasal 23 huruf b).

c. Melakukan pengecekan terhadap nama, lambang, dan tanda gambar partai politik (Pasal 23 huruf c).
d. Menerima laporan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik dan pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik (Pasal 23 huruf d).

2. KPU (Pasal 24 ayat (1) huruf b) dimana KPU meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum (Pasal 23 huruf e).
3. Departemen Dalam Negeri (Pasal 24 ayat (1) huruf c) melakukan penelitian terhadap kemungkinan dilakukannya pelanggaran terhadap larangan-larangan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), (3), (4), dan (5) (Pasal 23 huruf f).

3) UU No. 2 Tahun 2008

Dinamika kepartaian di Indonesia terus berlanjut dengan diundangkannya UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menggantikan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam perubahan UU partai politik ini ada beberapa hal baru untuk lebih mengakomodir kepentingan dan aspirasi berkaitan dengan partisipasi.

Definisi partai politik dalam UU No. 2 Tahun 2008 Pasal 1 angka 1 menyebutkan *"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 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.*" Ini sedikit berbeda dengan definisi partai politik yang diatur dalam UU

No. 31 Tahun 2002, yang menyebutkan; *"Partai Politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum".*

Perbedaan nyata dalam definisi ini yakni pada sifat teritorial partai politik, dimana dalam UU No. 2 Tahun 2008 dengan secara eksplisit menyatakan partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional. Ketentuan tersebut merupakan usaha untuk menutup kemungkinan munculnya partai politik yang bersifat kedaerahan. Hal ini merupakan jawaban dari pemerintah pusat dan partai politik yang tergabung dalam lembaga perwakilan DPR mengenai banyaknya tuntutan untuk dimungkinkannya partai politik yang bersifat lokal untuk mengakomodir aspirasi politik rakyat di tingkat daerah berkenaan dengan otonomi daerah, sebagaimana partai politik lokal di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) berdasarkan UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Daerah NAD.

Kemudian dalam UU NO. 2 Tahun 2008 diakomodir tentang syarat keterwakilan perempuan dalam pendirian dan pembentukan serta kepengurusan partai politik harus menyertakan keterwakilan perempuan minimal sebanyak 30 persen (Pasal 2 ayat 2 dan ayat 5).

Dalam Pasal 12 huruf k, menyatakan bahwa partai politik berhak memperoleh bantuan keuangan dari APBN dan APBD. Ketentuan semacam ini hanya akan mengkerdilkan partai politik itu sendiri karena tidak mendidik partai politik untuk mandiri sepenuhnya dan tidak memberatkan masyarakat pembayar pajak dengan mengandalkan bantuan dari anggaran belanja pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

b) Pengaturan mengenai Pemilihan Umum

1) UU No. 3 Tahun 1999

Pemilihan umum 1999 merupakan program pemerintahan B.J. Habibie, dimana pemerintahan saat itu dianggap pemerintahan perpanjangan dari Orde Baru sehingga pemerintahan mengalami kurangnya legitimasi dari rakyat. Oleh karena itu pemilihan umum yang sebelumnya direncanakan akan diselenggarakan tahun 2002 dipercepat menjadi tahun 1999.

Untuk mengantisipasi munculnya partai politik yang berjumlah sangat banyak sebagai konsekuensi kemerdekaan hak politik warga negara maka dibuat UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik serta UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Berdasarkan ketentuan UU No. 3 Tahun 1999 ini pemilihan umum menggunakan sistem pemilihan proporsional berdasarkan daftar *stelsel* (Pasal 1 ayat 7). Daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPR adalah Daerah Tingkat I (Pasal 3 ayat 2 huruf a), kemudian jumlah kursi anggota DPR ditentukan berdasarkan jumlah penduduk di Daerah Tingkat I dengan ketentuan setiap Daerah Tingkat II minimal mendapatkan satu kursi (Pasal 4 ayat 1).

Berbeda dengan pemilihan di era Orde Baru, maka dalam pemilihan umum tahun 1999 penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri yang terdiri dari unsur partai-partai politik peserta pemilihan umum dan pemerintah, yang bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 8 ayat 1). Untuk melaksanakan pemilihan umum ini KPU kemudian membentuk Panitia Pemilihan Indonesia/PPI (Pasal 10 huruf c). PPI ini beranggotakan wakil-wakil dari partai politik peserta pemilihan umum (Pasal 12 ayat 1).

Untuk selanjutnya PPI membentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD I) untuk Daerah Tingkat I, PPD I ini kemudian membentuk PPD II untuk daerah Tingkat II, lalu PPD II membentuk PPK untuk Daerah Kecamatan, kemudian PPK membentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat kelurahan/desa/Unit Pemukiman Transmigrasi, kemudian PPS membentuk Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) yang bertugas menyelenggarakan pemilihan di TPS (Tempat Pemungutan Suara). Semua panitia pemilihan umum di semua tingkatan tersebut keanggotaannya dari wakil-wakil partai politik. Sedangkan untuk KPPS selain wakil partai politik juga dapat wakil dari masyarakat.

Kemudian UU ini mengatur mengenai persyaratan peserta pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 39 ayat (1), (2), (3), (4) dimana peserta pemilihan umum adalah partai politik yang telah memenuhi syarat sebagai berikut:

a. Diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik;
b. Memiliki pengurus di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia;
c. Memiliki pengurus di lebih dari setengah jumlah kabupaten/Kotamadya di propinsi sebagaimana disebut pada huruf b;
d. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.

Partai politik yang telah terdaftar akan tetapi tidak lolos persyaratan untuk menjadi peserta pemilihan umum keberadaannya tetap diakui. Kemudian dalam UU ini juga mengatur tentang *electoral threshold*. Suatu partai dipersyaratkan harus memperoleh minimal dua persen dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya tiga persen jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah propinsi dan di setengah jumlah Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan pemilihan umum. Apabila partai politik tidak dapat

memenuhi *electoral threshold* ini maka partai tersebut tidak boleh mengikuti pemilihan umum selanjutnya kecuali bergabung dengan partai lain (Pasal 39 ayat 4).

Ketentuan di atas merupakan usaha untuk menyederhanakan partai politik atau untuk mengurangi partai politik serta adanya ketentuan perolehan kursi di setengah dari daerah tingkat I dan II menunjukkan bahwa UU ini tidak memberikan kesempatan untuk munculnya partai politik yang bersifat kedaerahan seperti halnya dalam pemilihan umum tahun 1955.

Dalam hal pengawasan dan pemantauan pemilihan umum menurut ketentuan Pasal 24 ayat (1), dibentuk Panitia Pengawas di tingkat pusat hingga tingkat Kecamatan, dimana Panitia Pengawas ini terdiri dari unsur Hakim, unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat. Tata kerja dan hubungan antara Panitia Pengawas dengan KPU dan Panitia Pelaksana ini diatur oleh MA dengan berkonsultasi dengan KPU (Pasal 25).

Ketentuan tentang penyelenggara pemilihan umum yakni KPU yang berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 ini dimana anggota KPU terdiri dari unsur wakil pemerintah dan wakil-wakil dari partai politik ini diubah dengan UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Dalam perubahan ini disebutkan bahwa penyelenggara pemilihan umum dilaksanakan oleh KPU yang independen dan non-partisan (Pasal 8 ayat 2). Kemudian dalam Pasal 9 ayat (3) menyebutkan bahwa anggota KPU terdiri atas sebelas (11) orang yang diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan dari DPR. Calon anggota yang diusulkan oleh Presiden ini menurut Penjelasan pasal ini minimal harus berjumlah 22 orang untuk kemudian diseleksi dan dipilih oleh DPR.

2) UU No. 12 Tahun 2003

Setelah pemilihan umum yang berlangsung pada tahun 1999, maka sesuai dengan agenda politik, maka pemilihan berikutnya adalah pemilihan umum 2004 dimana dalam pemilihan umum ini diikuti oleh 24 partai politik. Dalam menghadapi pemilihan umum ini Presiden dan DPR membentuk UU No. 12 Tahun 2003 Jo UU No. 24 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam pemilihan umum 2004 ini pertama kalinya pemilihan anggota DPD dilakukan. Berdasarkan UUD 1945 anggota DPD merupakan perwakilan daerah yang dipilih dari setiap propinsi dengan jumlah anggota yang dipilih sama untuk setiap propinsi (Pasal 22C ayat 1 dan ayat 2).

Dengan demikian peserta pemilihan umum tahun 2004 ini ditentukan yakni partai politik untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD serta perseorangan untuk pemilihan anggota DPD (Pasal 5 ayat 1 dan ayat 2), dimana untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem pemilihan proporsional dengan daftar calon terbuka, dan pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik (Pasal 6 ayat 1 dan ayat 2).

Syarat partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum ditetapkan sebagai berikut:

a. Diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31 Tahun 2002.
b. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari seluruh jumlah propinsi.
c. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di propinsi sebagaimana disebut dalam poin b.

d. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 dari jumlah penduduk kabupaten/kota dimana partai politik tersebut memiliki kepengurusan.
e. Kepengurusan di setiap tingkatan harus memiliki kantor tetap.
f. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Mengenai pembatasan partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya adalah dengan *electoral threshold* yang diatur dalam Pasal 9 ayat (1), yakni:

1. Memperoleh minimal tiga persen jumlah kursi DPR;
2. Memperoleh sekurang-kurangnya empat persen jumlah kursi DPRD Propinsi yang tersebar minimal di setengah jumlah propinsi di Indonesia;
3. Memperoleh sekurang-kurangnya empat persen jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar minimal di setengah jumlah kabupaten/kota di Indonesia.

3) UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Salah satu ciri utama dalam sistem pemerintahan presidensiil adalah adanya Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini ditujukan agar Presiden memiliki legitimasi politik yang cukup sebagai imbangan dari legitimasi politik anggota DPR yang juga dipilih oleh rakyat.

Dalam perubahan UUD 1945 Pasal 6A ayat satu yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan yang diajukan oleh partai politik untuk dipilih langsung oleh rakyat.

Berkaitan dengan hal tersebut maka Presiden bersama-sama dengan DPR membentuk UU yang mengatur tentang Pemilihan Presiden ini. Yakni dengan diundangkannya UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sistematika UU No. 23 Tahun 2003 ini terdiri dari 15 Bab dan 103 pasal.

Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden ini dilakukan lima tahun sekali sebagai penjabaran dari waktu jabatan Presiden dan wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7 UUD 1945 yang harus sudah menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih 14 hari sebelum masa jabatan Presiden berakhir (Pasal 3 ayat 4).

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini merupakan satu rangkaian yang tak terpisahkan dengan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pasal 3 ayat 3) dan dilaksanakan selambat-lambatnya tiga bulan setelah pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pasal 4), hal ini berkaitan dengan syarat pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus melalui partai politik (Pasal 6A ayat 2 UUD 1945).

Partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ialah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh minimal 15 persen kursi DPR atau memperoleh minimal 20 persen suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota DPR (Pasal 5 ayat 4).akan tetapi ketentuan ini tidak berlaku untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dimana berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal 101 syarat partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon adalah yang mempunyai minimal tiga persen kursi di DPR atau lima persen suara sah dalam pemilihan anggota DPR.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden ini menggunakan sistem mayoritas mutlak dimana pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen dengan sedikitnya 25 persen suara di setiap propinsi yang tersebar di minimal setengah jumlah propinsi di Indonesia ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih (Pasal 6A ayat 3 UUD 1945). Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka dalam ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 6A ayat (4) maka pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua diajukan lagi dalam pemilihan umum.

c) Hasil Pemilihan Umum dan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden

1) Pemilihan umum 1999

Kebebasan untuk mendirikan partai politik berdasarkan UU No. 2 Tahun 1999 menjadikan pemilihan umum tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik yang lolos persyaratan sebagai peserta pemilihan umum dari 141 partai yang terdaftar. Banyaknya partai politik dan menurunnya kekuatan partai Golkar yang dianggap sebagai partai yang paling bertanggungjawab terhadap keadaan politik dan ekonomi negara saat itu yang hancur, maka dalam pemilihan umum 1999 ini tidak ada partai politik yang memperoleh suara dominan di atas 50% kursi untuk dapat mengontrol legislatif.

Pemilihan umum yang pertama setelah runtuhnya rezim Orde Baru ini berlangsung dalam suasana yang meriah, aman, dan lancar. Kecurangan dan intimidasi sistematis yang pernah terjadi di era Orde Baru, dalam pemilihan umum kali ini tidak terjadi.

Tabel 9: Hasil Pemilihan Umum 1999

No	Partai	Perolehan Suara	Persentase %	Kursi
1	PDIP	35,689,073	33.74	153
2	Golkar	23,741,749	22.44	120
3	PPP	11,329,905	10.71	58
4	PKB	13,336,982	12.61	51
5	PAN	7,528,956	7.12	34
6	PBB	2,049,708	1.94	13
7	Partai Keadilan	1,436,565	1.36	7
8	PKP	1,065,686	1.01	4
9	PNU	379,179	0.64	5
10	PDKB	550,846	0.52	5
11	PBI	364,291	0.34	1
12	PDI	345,720	0.33	2
13	PP	655,052	0.62	1
14	PDR	427,854	0.40	1
15	PSII	375,920	0.36	1
16	PNI Front Marhaen	365,176	0.35	1
17	PNI Massa Marhaen	345,629	0.33	1
18	IPKI	328,654	0.31	1
19	PKU	300,064	0.28	1
20	Masyumi	456,718	0.43	1
21	PKD	216,675	0.20	1
22	PNI Supeni	377,137	0.36	
23	Krisna	369,719	0.35	
24	Partai KAMI	289,489	0.27	
25	PUI	269,309	0.25	
26	PAY	213,979	0.20	
27	Partai Republik	328,564	0.31	
28	Partai MKGR	204,204	0.19	
29	PIB	192,712	0.18	
30	Partai SUNI	180,167	0.17	
31	PCD	168,087	0.16	
32	PSII 1905	152,820	0.14	
33	Masyumi Baru	152,589	0.14	
34	PNBI	149,136	0.14	
35	PUDI	140,980	0.13	
36	PBN	140,980	0.13	
37	PKM	104,385	0.10	
38	PND	96,984	0.09	
39	PADI	85,838	0.08	
40	PRD	78,730	0.07	
41	PPI	63,934	0.06	
42	PID	62,901	0.06	
43	Murba	62,006	0.06	
44	SPSI	61,105	0.06	
45	PUMI	49,839	0.05	
46	PSP	49,807	0.05	
47	PARI	54,790	0.05	
48	PILAR	40,517	0.04	
Jumlah		10,578,661	100.00	462

Sumber: diolah dari: kpu.go.id.

Dalam ketentuan Pasal 11 UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, mengatur pengisian anggota DPR selain dengan pemilihan juga adanya anggota berdasarkan pengangkatan sebagai wakil ABRI sebanyak 38 orang untuk menggenapi jumlah anggota DPR secara keseluruhan yakni 500 orang.

Hasil pemilihan umum 1999 ini menghasilkan polarisasi yang luas dari sudut perilaku pemilih dimana politik aliran sebagaimana yang terlihat kental dalam pemilihan umum 1955 sudah memudar, dan menurut **William Liddle dan Saiful Mujani** kecenderungan pemilih menentukan pilihannya berdasarkan faktor ketokohan. Hal ini merupakan hal yang lazim dalam negara yang baru memasuki gerbang demokratisasi, karena sejarah tokoh lebih panjang dibandingkan sejarah partai itu sendiri.[339]

Pemilihan umum 1999 secara umum telah mengalami perbaikan-perbaikan dibanding pemilihan umum di era Orde Baru, baik dalam *electoral laws*, maupun dalam *electoral process*, sehingga ditinjau dari sudut kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur telah terpenuhi.[340]

2) Pemilihan umum 2004

Pemilihan umum tahun 2004 secara umum masih seperti dengan pemilihan umum tahun 1999 dimana pemilihan umum diikuti oleh 24 partai politik tanpa menghasilkan pemenang mayoritas di parlemen. Pemilihan umum anggota DPR ini diselenggarakan bersama dengan pemilihan untuk memilih anggota DPD yang pertama kali.

---

[339] R. William Liddle dan Saiful Mujani, "*Politik Aliran Memudar", Kompas,* 1 September 2000.

[340] A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003, hlm. 100.

Tabel 10: Hasil Pemilihan Umum 2004

No	Partai	Perolehan Suara	Persentase %	Jumlah Kursi	Persentase %
1	PNI Marhaenisme	906,739	0.80	1	0.18
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	634,515	0.56	0	0
3	Partai Bulan Bintang	2,965,040	2.62	11	2
4	Partai Merdeka	839,705	0.74	0	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9,226,444	8.16	58	10.55
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1,310,207	1.16	4	0.73
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	669,835	0.59	0	0
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1,228,497	1.09	0	0
9	Partai Demokrat	8,437,868	7.46	55	10
10	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia	1,420,085	1.26	1	0.18
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	844,480	0.75	1	0.18
12	Partai Persatuan Penegak Nahdlatul Ummah	890,980	0.79	0	0
13	Partai Amanat Nasional	7,255,331	6.41	53	9.64
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2,394,651	2.12	2	0.36
15	Partai Kebangkitan Bangsa	12,002,885	10.61	52	9.45
16	Partai Keadilan Sejahtera	8,149,457	7.20	45	8.18
17	Partai Bintang Reformasi	2,944,529	7.20	14	2.55
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	20,710,006	18.31	109	19.82
19	Partai Damai Sejahtera	2,424,319	2.14	13	2.36
20	Partai Golongan Karya	24,461,104	21.62	128	23.27
21	Partai Patriot Pancasila	1,178,738	1.04	0	0
22	Partai Sarikat Indonesia	677,259	0.60	0	0
23	Partai Persatuan Daerah	656,473	0.58	0	0
24	Partai Pelopor	896,603	0.79	3	0.55
Total		113,125,750	100.00	550	100

Sumber: kpu.go.id

3) Pemilihan Presiden 2004

Secara umum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dianggap lebih demokratis, terutama berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR yang terjadi pada tahun 1999. Paling tidak ada dua alasan mengapa diperlukan pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung di Indonesia, yakni[341]: *Pertama*, untuk memunculkan Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan kehendak rakyat. Hal ini berdasarkan pengalaman tahun 1999 dimana konfigurasi dukungan politik rakyat terhadap calon yang diajukan partai politik berbeda dengan konfigurasi

[341] Moh. Mahfud MD, *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung, Perspektif Politik dan Hukum Tata Negara,* dalam Unisia, *Pemilu dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden,* Unisia No. 51/XXVII/I/2004, UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 17-19.

politik wakil rakyat yang ada di MPR. *Kedua*, untuk menjamin stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah masa jabatan yang berlaku dalam sistem presidensiil. Dengan Presiden dipilih langsung oleh rakyat merupakan implementasi dari sistem *checks and balances* untuk memperkuat kedudukan Presiden agar tidak terkooptasi oleh lembaga perwakilan.

C. Analisa Sistem Pemilu dan Kepartaian Pasca Perubahan UUD 1945

Bangsa Indonesia terdiri dari berbagai macam suku, agama, budaya, ras, dan sebagainya mengakibatkan beragamnya kepentingan dan isu yang kemudian diakomodasi dengan munculnya banyak partai politik. Dalam kondisi demikian pengurangan jumlah partai politik sangat sulit dilakukan. Pengurangan partai politik dengan keputusan sepihak akan mengakibatkan kelompok-kelompok marjinal mencari jalan lain yang dapat mendorong sikap ekstrim.[342]

Sejarah telah menunjukkan bahwa sejak masa kolonial Indonesia telah mengenal banyaknya partai politik, hal ini kemudian ditegaskan kembali pasca kemerdekaan Indonesia. Partai politik yang berkembang pada masa sebelum dan sesudah kemerdekaan didasarkan pada persamaan ideologi.

Ideologi partai politik yang muncul sampai dengan pelaksanaan pemilihan umum 1955 dapat dibedakan menjadi tiga kategori yaitu, partai politik dengan ideologi keagamaan (Masyumi, NU, Partindo dll.), partai politik dengan ideologi nasionalis (PNI, PSI, dll), dan partai politik dengan ideologi komunis (PKI, Murba, dll).

Sementara partai politik yang muncul pasca reformasi secara umum didasarkan pada dua ideologi besar yakni ideologi agama (PPP, PKS dll) dan nasionalis (PDI-P, Golkar, PAN dsb.), akan tetapi perbedaan ideologi ini sudah tidak menonjol, karena

[342] J. Kristiadi, *"Menuju Penguatan Rezim Presidensial"*, *Kompas*, 4 November 2008.

masing-masing partai politik memiliki visi dan misi yang serupa, sehingga sangat sulit menggolongkan partai politik ke dalam aspek ideologis.

Setelah runtuhnya Orde Baru, munculnya banyak partai dipandang sebagai bentuk euforia masyarakat akibat terbebasnya sumbat kebebasan berpolitik, oleh karena itu pemilihan umum dipandang sebagai saran ujian bagi partai politik sekaligus sebagai wahana seleksi alam terhadap keberadaan multipartai.

Akan tetapi setelah diselenggarakan dua kali pemilihan umum dengan pemberlakuan *electoral threshold* dan pemberlakuan syarat yang ketat ternyata tidak mengurangi minat masyarakat untuk membentuk partai politik baru. Paling tidak ada 4 alasan mengenai fenomena pembentukan partai politik baru ini. Yakni: *Pertama*, partai politik baru yang muncul dilatar belakangi oleh keinginan untuk membangun alat politik baru karena alat politik yang lama sudah tidak memadai. *Kedua*, partai politik baru yang muncul akibat pertentangan atau konflik internal di partai politik lama. *Ketiga*, partai politik baru hasil dari penggabungan beberapa partai politik yang memperoleh suara kecil dan terancam oleh mekanisme verifikasi Departemen Kehakiman dan KPU maupun *electoral threshold*. *Keempat*, partai politik baru yang memang muncul untuk ikut serta dalam pemilihan umum yang digagas oleh elit politik yang sebelumnya tidak bernaung dalam suatu partai politik manapun.

Sistem pemilihan umum dengan menggunakan sistem proporsional juga memiliki peran penting dengan munculnya banyak partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Kemudian syarat pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden yang disertai dengan syarat tambahan diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi di DPR atau memperoleh angka tertentu suara nasional mengakibatkan peran partai kecil semakin besar, karena bagi partai politik yang tidak

mendapatkan suara sebagai syarat pencalonan, maka partai tersebut akan mengajak partai kecil untuk dapat memenuhi persyaratan pencalonan.

Sistem multipartai dalam sistem presidensiil di Indonesia menunjukkan sifat partai politik yang muncul di negara yang baru memasuki tahap demokrasi, yakni bersifat personalistik atau tergantung dengan hubungan personal yang kharismatik. Faktor ini yang mempengaruhi karakter partai politik kurang memiliki ideologi yang kuat ataupun program yang jelas.[343]

[343] Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel, *Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System*, Institute for Political Science of University of Heidelberg, 2004.

BAB IV
PERBANDINGAN SISTEM MULTI PARTAI DI BEBERAPA NEGARA

A. Perancis

1. Sistem Pemerintahan Perancis

Sebelum Republik Kelima dimulai pada tanggal 1 Juni 1958, sistem pemerintahan Perancis menggunakan sistem parlementer murni. Republik Keempat tersebut diwarnai keadaan "darurat perang" antara tahun 1944-1946 dimana Perancis terlibat dalam Perang Dunia II. Pasca Perang Dunia II sistem pemerintahan Perancis dikenal labil dan tidak efektif, pemerintahan seringkali jatuh bangun akibat mosi tidak percaya dari parlemen.

Salah satu permasalahannya adalah banyaknya partai politik yang berkompetisi dan pemilu yang tidak menghasilkan pemenang mayoritas di parlemen dan partai politik pemenang pemilu kesulitan untuk membentuk pemerintahan koalisi. Selain permasalahan banyaknya partai politik, isu keamanan dan isu-isu di tanah jajahan Perancis seperti Aljazair dan Tunisia turut andil dalam keruntuhan pemerintahan parlementer di Perancis.

Secara umum sistem pemerintahan dalam Republik Keempat ini ada tiga ciri yakni: (1) multipartai; (2) supremasi parlemen; dan (3) pemerintahan yang tidak stabil.[344] Permasalahan-permasalahan tersebut telah mengantar Perancis dalam kondisi krisis politik dan bahkan terancam perang saudara. Dalam keadaan demikian kemudian muncul pemimpin yang kuat dan dapat diterima semua pihak yang bertikai. Pemimpin yang kuat tersebut ada pada diri **Charles de Gaulle** yang kemudian diberikan wewenang yang besar untuk mengubah konstitusi.

[344] Ezra N. Suleiman, *Presidentialism and Political Stability in France,* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit.* hlm. 141.

Konstitusi baru yang disiapkan de Gaulle ini kemudian Terima oleh rakyat melalui referendum dan mulai diberlakukan tanggal 28 September 1958. Dalam konstitusi baru ini sistem pemerintahan mengadopsi dua sistem pemerintahan yang paling popular, yakni sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer.

Ciri-ciri penting dalam sistem pemerintahan Perancis berdasar konstitusi Republik ke Lima ini adalah sebagai berikut[345]:

1. Perancis adalah negara kesatuan.
2. Konstitusinya tertulis.
3. Pemisahan kekuasaan lebih dipertegas: parlemen memegang kekuasaan legislatif, Presiden memegang kekuasaan eksekutif, dan badan kehakiman memegang kekuasaan yudikatif.
4. Sistem parlemen bikameral yang terdiri dari: *National Assembly* yang merupakan wakil rakyat dan dipilih untuk masa jabatan lima tahun; Senat yang merupakan perwakilan dari daerah dan dipilih untuk masa jabatan sembilan tahun, akan tetapi sepertiga anggotanya diganti setiap tiga tahun.
5. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, akan tetapi dipilih oleh "*electoral college*" untuk masa jabatan sembilan tahun, setelah amandemen konstitusi tahun 1962, Presiden Perancis dipilih langsung oleh rakyat.
6. Kabinet terdiri dari dewan menteri-menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri, akan tetapi Perdana Menteri di sini berbeda dengan Perdana Menteri dalam sistem pemerintahan Inggris (parlementer murni).
7. Dewan Konstitusi yang beranggotakan sembilan orang.

[345] Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan … Op. Cit*, hlm. 64-67.

8. *Civil Service* yakni birokrasi yang menjalankan tugas-tugas rutin, tanpa terpengaruh oleh perubahan atau pergantian kabinet.
9. Pemerintahan daerah dilakukan dengan asas dekonsentrasi.
10. Kekuasaan peradilan berada di tangan hakim yang diangkat oleh eksekutif.

Dari ciri-ciri tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Perancis menggunakan sistem pemerintahan campuran (semi presidensiil atau semi parlementer). Hal ini dapat dilihat dari Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat (bisa oleh "*electoral college*") untuk masa jabatan tertentu, dan Presiden tidak memegang kekuasaan eksekutif untuk menjalankan undang-undang, akan tetapi Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen kecuali Presiden melanggar konstitusi dan melakukan kejahatan. Semua hal tersebut merupakan ciri-ciri pemerintahan presidensiil.

Akan tetapi corak parlementer juga terlihat dengan adanya kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri yang bertugas menjalankan pemerintahan sehari-hari, dan adanya wewenang parlemen untuk menjatuhkan kabinet.

Pada umumnya inti dari sistem pemerintahan Perancis dalam konstitusi Republik ke Lima adalah:[346]

1. Presiden dipilih langsung oleh rakyat (sebelum tahun 1962 dipilih oleh "*electoral college*").
2. Presiden adalah penjaga konstitusi dan negara, sekaligus sebagai "*arbiter*" yang menjamin operasi-operasi reguler lembaga-lembaga negara.

[346] Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan ... Op. Cit*, hlm. 70-71.

3. Presiden tidak saja memilih tapi juga mengangkat Perdana Menteri.
4. Presiden mengetuai sidang kabinet.
5. Presiden adalah satu-satunya yang dapat membubarkan *assembly* National dengan konsultasi pada Ketua *Assembly* dan Ketua Senat. Pembubaran harus diikuti dengan pemilihan umum secepatnya, dan *assembly* tidak dapat dibubarkan sebelum berumur satu tahun.
6. Dekrit-dekrit dan sebagainya yang dibuat oleh Kabinet memerlukan "*counter signature*" Presiden.
7. Presiden mempunyai kekuasaan luar biasa dalam keadaan darurat.
8. Wakil-wakil yang menjadi menteri kehilangan kursinya di parlemen.
9. Sidang-sidang parlemen ada dua macam.
10. Partai-partai politik harus menghargai prinsip-prinsip kedaulatan Nasional dan demokrasi.
11. Kekuasaan membuat undang-undang dari parlemen, dipertegas secara legal dan politis.
12. Pemerintah mempunyai kekuasaan menggali dan mengeluarkan dana-dana apabila Parlemen tidak mengesahkan anggaran dalam batas waktu yang telah dinyatakan.
13. Beberapa pembatasan diletakkan pada kekuasaan *Assembly* untuk mengancam pemerintah dengan pemungutan suara; tetapi Presiden harus menerima keputusan *Assembly*.
14. Pembubaran tidak diprakarsai oleh Perdana Menteri, tetapi merupakan hak *Prerogatif* Presiden.
15. Suatu Dewan Konstitusi dibentuk untuk menjaga konstitusi dari tindakan-tindakan tertentu Parlemen, Pemerintah dan Presiden. Dewan

adalah suatu badan yang terdiri dari sembilan orang yang diangkat secara sama oleh Presiden, dan Ketua *Assembly,* serta Ketua Senat.

Sistem pemerintahan Perancis ini sangat unik karena adanya dua sistem eksekutif (*dual executive system*). Presiden dipilih langsung oleh rakyat merupakan pemegang kekuasaan politik tertinggi yang mempunyai kewenangan konstitusional untuk memilih Perdana Menteri dan kemudian merekomendasi menteri yang duduk di kabinet. Perdana Menteri ini kemudian yang menjalankan pemerintahan sehari-hari.

2. Sistem Politik Perancis

Sejak revolusi Perancis 1979, negara ini mengalami konflik yang berkepanjangan mengenai institusi politik yang cocok untuk masyarakatnya. Perubahan sistem pemerintahan dan perubahan sistem pemilihan telah dilakukan untuk menyesuaikan diri dengan struktur masyarakatnya demi terciptanya stabilitas negara. Usaha ini baru tercapai pada tahun 1958 dengan munculnya de Gaulle yang memimpin Perancis dengan melakukan perubahan konstitusi yang dikenal sebagai republik kelima.[347]

Perancis merupakan negara pluralis yang terdiri dari berbagai etnik, agama, dan kebudayaan serta ideologi, sehingga menjadi hal yang lumrah untuk menjalankan aktivitas politiknya, masyarakat membentuk partai politik berdasarkan masing-masing kepentingan kelompoknya sehingga muncul banyak partai politik.

[347] Ezra N. Suleiman, *Presidentialism and Political ... Op. Cit,* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of ... Op. Cit.* hlm. 139-140.

Di bawah Republik Ketiga dan Republik Keempat sistem pemerintahan dikenal sebagai pemerintahan partai politik yang menyokong sistem pemerintahan parlementer, dimana terdapat banyak partai politik yang berperan, namun tidak ada mayoritas kursi yang menguasai parlemen.

Ketidakstabilan dan mudah jatuhnya pemerintahan pada waktu itu dipengaruhi faktor-faktor adalah ideologi partai politik yang beragam, aturan pemilihan umum, dan ambisi elite politik. Dalam kehidupan sistem kepartaian multipartai ini perbedaan ideologi partai politik serta tidak adanya mayoritas partai politik mengakibatkan situasi politik pada waktu itu adalah terjadinya pertentangan antara partai politik ideologi kanan dengan partai politik ideologi kiri yang tidak dapat dipertemukan gagasannya.

Setelah berdirinya Republik Kelima yang memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden, pemerintahan menjadi lebih stabil, karena partai politik tidak lagi sebagai pemegang peran kunci dalam pemerintahan. Kekuasaan parlemen yang sangat besar, kekuasaannya sebagian dialihkan kepada Presiden yang memiliki kedudukan sangat kuat karena tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.

Partai politik masih memiliki peran penting mengingat dalam sistem pemerintahan di Perancis, Presiden bukan satu-satunya orang yang memiliki kekuasaan eksekutif, melainkan kekuasaan tersebut harus dibagi dengan Perdana Menteri yang bertanggungjawab kepada parlemen, sehingga partai politik masih dapat berperan dalam jalannya pemerintahan.

B. Chile

1. Sistem Pemerintahan Chile

Chile merupakan salah satu negara yang terletak di Amerika Selatan merupakan negara bekas jajahan Spanyol, merdeka tahun 1818 dan bernama resmi *Republic of Chile*. Bentuk negara Chile adalah negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensiil yang dipimpin oleh seorang Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Sistem pemerintahan presidensiil yang demokratis berlangsung sejak tahun 1932-1970, dimana pada tahun 1973 terjadi kudeta militer menggulingkan pemerintahan Presiden Salvador Allende Gossen. Setelah kudeta ini pemerintahan di Chile dijalankan oleh junta militer secara bergantian dan kemudian sejak tahun 1974 sampai tahun 1990 dipimpin jenderal Augusto Pinochet Ugarte.

Sistem pemerintahan presidensiil era tahun 1932-1970 berdasarkan konstitusi tahun 1932 menetapkan sebagai berikut:[348]

a. Presiden dipilih untuk satu kali masa jabatan selama enam tahun. Pemilihan Presiden secara langsung dilakukan dengan mayoritas. Apabila tidak ada yang memperoleh suara mayoritas, maka calon Presiden urutan pertama dan kedua dipilih oleh Kongres.
b. Kongres tidak dapat menjatuhkan Presiden dan menteri dengan mosi tidak percaya.
c. Menteri tidak dapat dipilih dari anggota Kongres.
d. Presiden berperan aktif dalam proses pembentukan UU, mempunyai kekuasaan eksklusif untuk membentuk UU di bidang tertentu, dan memiliki

[348] Julio Faundez, *In Defense of Presidentialism. the Case of Chile, 1932-1970*, dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Melbourne, 1997, hlm. 303.

kekuasaan yang luas untuk mengajukan rancangan anggaran, serta memiliki hak veto terhadap UU, akan tetapi legislatif juga memiliki hak *override* dengan persetujuan 2/3 anggota di masing-masing kamar.

Sejak terjadi kudeta militer tahun 1973, Chile berada di bawah rejim otoriter Pinochet yang memusatkan semua kekuasaan negara ke tangannya. Legislatif dibubarkan dan partai politik dilarang beraktivitas. Kekuasaan Presiden yang sangat besar ini kemudian dituangkan dalam konstitusi tahun 1980 yang dibikin oleh pemerintah dan memperoleh persetujuan rakyat melalui plebisit.

Setelah Pinochet mengundurkan diri akibat desakan demokratisasi, maka konstitusi tahun 1980 tersebut diamandemen dua kali, pada tahun 1989 dan 1991, dengan pembatasan kekuasaan Presiden. Akan tetapi berdasarkan konstitusi yang diamandemen tersebut kekuasaan Presiden Chile masih sangat besar dibandingkan kekuasaan Presiden di negara Amerika Latin lainnya, dengan kekuasaan yang besar dalam hal proses pembentukan UU.[349]

Konstitusi Chile sendiri merupakan konstitusi yang mulai disetujui sejak tanggal 11 September 1980 dan mulai efektif berlaku sejak tanggal 11 Maret 1981 dan telah mengalami perubahan sebanyak tujuh kali.

Berdasarkan konstitusi tahun 1980 ciri-ciri pemerintahannya sebagai berikut:

1. Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara yang memegang jabatan selama delapan tahun (pada tahun 1994 diubah menjadi enam tahun), dan dalam menjalankan tugas Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

[349] Peter M. Siavelis, *Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet. Chile: A Preliminary Assessment*, dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed.), *Presidentialism and Democracy ... Op. Cit.* hlm. 322.

2. Kekuasaan legislatif dipegang oleh badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral) yakni *Congreso Nacional* dan *Senado*.

Lembaga legislatif di Chile adalah lembaga bikameral yakni *National Congress* (*Congreso Nocional*) terdiri dari Senat (*Senado*) dan *Chamber of Deputies* (*Camara de Deputados*). Sedangkan lembaga yudikatif *Supreme Court* (*Corte Suprema*) yang merupakan lembaga peradilan umum tertinggi, dan *Constitutional Tribunal*, atau peradilan konstitusi yang berfungsi sebagai penjaga konstitusi.

Seperti telah disebutkan di atas, Presiden Chile memiliki kekuasaan yang besar berdasarkan konstitusi. Kekuasaan Presiden tersebut adalah[350]:

a. Presiden memiliki wewenang untuk menyatakan suatu RUU bersifat mendesak sehingga legislatif harus segera memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut dalam waktu 30, 10, dan 3 hari tergantung derajat urgensinya yang terbagi dalam tiga kriteria, yakni: *simple urgencia*, *suma urgencia*, dan *discussion intermediate* (Pasal 71).

   Hal ini seringkali membuat frustasi badan legislatif, karena agenda kerja legislatif terganggu atau bahkan didikte oleh eksekutif, akan tetapi legislatif tidak dapat menolak karena Presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk meminta Kongres menyelenggarakan Sidang Istimewa.

b. Presiden Chile juga memiliki kekuasaan khusus di bidang tertentu untuk menyusun agenda legislatif. Misalnya RUU mengenai anggaran yang diajukan Presiden, Kongres harus segera mengesahkan RUU tersebut dalam waktu 60 hari, apabila dalam waktu tersebut Kongres gagal mengesahkan

[350] Bambang Cipto, *Presiden, Partai, dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2008. hlm. 38-39.

RUU anggaran itu, maka Presiden dapat menjalankan anggaran tersebut dengan Dekrit.

c. Hak veto Presiden terhadap RUU yang telah disahkan legislatif. Presiden dapat mengubah atau mengembalikan lagi RUU tersebut, sedangkan Kongres memiliki hak *override*, akan tetapi hak ini sangat jarang digunakan.
d. Presiden memiliki hak untuk mengangkat pejabat tinggi pemerintahan. Bahkan, sebagian anggota Senat juga diangkat oleh Presiden.

2. Sistem Politik Chile

Dalam sejarah pemerintahan di Chile pernah diwarnai dengan kudeta dan kepemimpinan diktator militer (junta militer). Pada tahun 1973 Presiden Salvador Allende Gossen yang terpilih melalui pemilu tahun 1970, terbunuh dalam kudeta militer dan pemerintahan dijalankan oleh junta militer empat orang, dan kemudian dipimpin oleh Jenderal Augusto Pinochet Ugarte sejak tanggal 26 Juni 1974.[351] Dalam era pemerintahan militer ini partai politik dilarang aktif. Partai pendukung Allende dilarang, sedangkan partai lainnya dibekukan.

Dalam sejarah kepartaian di Chile, partai politik di Chile mirip dengan sistem kepartaian yang dialami Indonesia saat ini, yakni tidak ada partai politik yang dominan memenangkan pemilihan umum dikarenakan banyaknya partisipasi partai politik dalam pemilihan umum.

Dalam periode tahun 1932-1973, 45 partai politik berbeda yang mempunyai minimal satu kursi di Majelis Rendah, dari banyaknya partai politik tersebut hanya 11

[351] Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan … Op. Cit*, hlm. 176.

partai politik yang mampu menempatkan wakilnya di Majelis Rendah secara terus menerus.[352]

Akan tetapi, yang membedakan sistem kepartaian di Chile dengan di Indonesia adalah dalam hal koalisi partai politik. Koalisi partai politik di Chile menunjukkan konsistensi dalam koalisi berdasarkan ideologi partai yang terbagi dalam tiga kelompok utama, yakni partai kanan, tengah, dan kiri.

Yang menarik adalah, meski partai politik tersebut telah berkoalisi berdasarkan masing-masing ideologinya, akan tetapi hasil pemilihan umum tidak ada koalisi yang memperoleh suara mayoritas.

Tabel 11: Persentase suara yang diperoleh partai berdasarkan ideologi di Chile

Partai	rata-rata (1937-1973)	1989	1993
Kanan	30.1	34.1	29.8
Tengah	39.7	33.1	31.6
Kiri	21.5	24.3	30.9
Lain-lain	8.7	8.5	7.7

Sumber: Peter M. Siavalis, *Executive-Legislative Relations in Post Pinochet. Chile: A Preliminary Assessment,* dalam: Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America,* Cambridge University Press, Melbourne, 1997, hlm. 346.

Dengan peta kekuatan partai politik yang merata dan tidak ada yang dominan dalam Kongres meskipun telah berkoalisi, maka hal ini berpengaruh dalam pemilihan Presiden Chile, dimana sistem pemilihan Presiden Chile dilakukan secara langsung oleh rakyat dengan kandidat yang memperoleh 50% plus 1 ditetapkan sebagai Presiden terpilih. Apabila tidak ada kandidat yang memperoleh 50% plus 1 suara, maka *Senado* akan memilih di antara dua kandidat yang memperoleh suara terbanyak.

Menurut **Valenzuela** hal tersebut akan menyulitkan pemerintahan karena dalam pemilihan umum di Chile yang diikuti banyak partai, tidak ada partai politik yang

[352] Arturo Valenzuela, *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile,* dalam Juan J. Linz, dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit.* hlm. 177.

memperoleh kursi mayoritas di *Senado*.[353] Pemilihan Presiden yang diikuti banyak partai juga akan memunculkan kandidat calon Presiden lebih dari empat calon. Hal tersebut dapat memungkinkan pemilihan Presiden tidak dapat dilakukan dalam satu putaran pertama, dan apabila hal tersebut terjadi maka Senado akan memilih Presiden.

C. Brazil

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan di Brazil berdasarkan sistem pemerintahan presidensiil yang dijalankan sejak tahun 1889 hingga akhirnya sistem ini runtuh akibat kudeta militer pada tahun 1964. Sistem pemerintahan presidensiil di Brazil sangat dipengaruhi oleh kekuatan militer hingga tahun 1945 dimana calon Presiden dari militer memperoleh 90-an% dalam pemilihan Presiden.[354]

Setelah tahun 1945, Brazil memulai sistem pemerintahan presidensiil yang demokratis. Akan tetapi selama periode 1945-1964 pemerintahan tidak efektif, dimana tiga dari lima Presiden di periode tersebut tidak dapat menyelesaikan masa jabatannya sampai selesai.[355]

Peran militer dalam pemerintahan di Brazil mulai terkikis setelah pada tahun 1985, Brazil memiliki Presiden sipil. Pergeseran kekuasaan sipil ini kemudian diperkuat dengan amandemen konstitusi pada tahun 1988 yang memberi ketentuan bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dua

[353] Arturo Valenzuela, *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*, dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit.* hlm. 191-193.

[354] Bolivar Lamounier, *Brazil: Toward Parliamentarism?* Dalam: Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit.* hlm. 255-264.

[355] *Ibid.*

putaran, apabila pada putaran pertama tidak terdapat calon Presiden yang terpilih secara mayoritas.[356]

Sistem pemerintahan presidensiil di Brazil menurut **Scott Mainwaring** dipengaruhi tiga hal yakni[357]:

a. Berdasarkan konstitusi, Presiden mempunyai kekuasaan yang besar,
b. Multipartai mengakibatkan Presiden harus membuat koalisi,
c. Partai lemah sangat menyulitkan Presiden.

Sistem pemerintahan di Brazil mengadopsi sistem pemerintahan Amerika Serikat dimana Presiden dipilih melalui *electoral votes* yang memegang jabatan selama empat tahun. Seorang Presiden hanya dapat menjadi Presiden untuk dua kali masa jabatan. Yang membedakan dengan sistem presidensiil di Amerika adalah di Brazil sistem kepartaian terdiri dari banyak partai yang mempunyai anggota di parlemen.[358]

Presiden berdasarkan konstitusi 1988 mempunyai kekuasaan yang besar di bidang legislasi dimana Presiden memiliki hak veto untuk menolak suatu UU, akan tetapi legislatif juga memiliki hak *override* veto yakni hak untuk menolak. Dalam penggunaan hak tersebut legislatif harus didukung oleh mayoritas mutlak (50% plus 1). Selain hak veto, Presiden juga memiliki hak untuk menjalankan dekrit Presiden.

Dekrit Presiden ini hanya berusia 30 hari dan selanjutnya harus disetujui oleh legislatif. Akan tetapi dalam praktek, Presiden menggunakan secara terus menerus dekrit ini, yakni dengan mengeluarkan dekrit lagi apabila dekrit telah memasuki usia 30

[356] Bambang Cipto, *Presiden, Partai, ... Op. Cit.* hlm. 18.
[357] Scott Mainwaring, *Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*, dalam: Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed.), *Presidentialism and Democracy ... Op. Cit*, hlm. 55.
[358] Denny Indrayana, "*Mengokohkan Sistem Presidensial", Kompas*, 26 November 2008.

hari.[359] Hal demikian dilakukan karena dekrit Presiden seringkali ditolak oleh legislatif, karena dukungan Presiden di legislatif merupakan minoritas.

Sergio Abranches secara singkat menggambarkan sistem pemerintahan Brazil sebagai berikut: "*Brazil is the only country which, as well as combining proportionality, a multi-system and an "imperial Presidentialism*", *organizes the Executive intitutionality, for lack of a better alternative*, "*coalition presidentialism*".[360]

2. Sistem Politik

Sama seperti halnya di Indonesia, multipartai di Brazil berkembang setelah era militer yang berkuasa menyerahkan kekuasaan kepada sipil. Partai politik yang perkembangannya dikekang selama rejim militer, pada era rejim sipil dibebaskan untuk berkembang. Hal ini kemudian semakin bertambah dengan adanya tokoh partai politik yang keluar dari partai lama dan mendirikan partai politik baru.

Fragmentasi partai politik yang lebar telah menjadi penyebab terjadinya *deadlock* antara Presiden dengan badan legislatif dalam pembuatan UU, dan mengancam rejim demokratis. Hal ini semakin diperparah dengan tipikal partai politik lemah serta partai politik yang masih dikelola dengan tradisional mengakibatkan pemerintahan di Brazil tidak efektif.[361]

Dalam menghadapi dukungan minoritas dalam legislatif, biasanya Presiden mengembangkan politik *patronage* dengan memanfaatkan ketidakloyalan anggota legislatif terhadap partainya sendiri. Politik demikian digunakan dengan *deal* politik, Presiden mendapatkan dukungan anggota legislatif tersebut dan anggota legislatif itu

[359] Bambang Cipto, *Presiden, Partai … Op. Cit*, hlm. 21.

[360] Sergio Henrique Abranches, *O Presidentialism de coalizao: o dilema institucional brasiliero*, In: Dados 31(1), 1988, hlm.5-33, dalam: Fernando Limongi, *Democracy in Brazil: Presidentialism, party coalitions and the decision making process*, CEBRAP Vol. 3 no. se, Sao Paulo, 2007, hlm. 2.

[361] Alfred Stepan dan Cindy Skach, *Presidentialism and Parlementarisme. Comparative Perspective*, dalam: Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit,* hlm. 131.

mendapatkan proyek untuk membangun daerah asal pemilihan anggota legislatif itu dari Presiden.[362]

D. Amerika Serikat

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan di Amerika Serikat sering dijadikan acuan implementasi sistem pemerintahan presidensiil yang murni, karena di Amerika Serikat diterapkan asas *trias politica* klasik dimana Presiden terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan pekerjaan *Congress*.[363]

Amerika Serikat merdeka pada tanggal 4 Juli 1776 dari Inggris melalui Deklarasi kemerdekaan dengan falsafah *"bahwa setiap manusia memiliki hak kodrati atas hidup, kebebasan, dan upaya mencapai kebahagiaan"*. Pemerintah hanya bisa memerintah dengan persetujuan yang diperintah; bahwa setiap pemerintah bisa dibubarkan jika tidak mampu melindungi hak-hak rakyat.[364]

Prinsip-prinsip pemerintahan di Amerika Serikat meliputi: *Pertama, separation of power* (pemisahan kekuasaan), yang dipengaruhi teorinya John Locke dan Montesquieu yang menyatakan "*liberty could last only where powers were distributed among different departments of government." Kedua,* sistem *checks and balances*, yaitu sistem yang menyusun struktur interior pemerintah yang bagian pokoknya, melalui hubungan mutualnya, menjadi alat untuk saling menjaga di tempat yang semestinya.[365] *Ketiga*, pembagian wewenang antara pemerintah federal dengan negara bagian yang meliputi sebagai berikut:

---

[362] Bambang Cipto, *Presiden, Partai … Op. Cit*, hlm. 35-36.
[363] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi … Op. Cit*. hlm. 303.
[364] Harwanto, *Politik dan Pemerintahan Amerika,* Lembaga Penerbitan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 1993, hlm. 4.
[365] *Ibid.* hlm. 39.

Kekuasaan negara federal:

a) Mengatur perdagangan dengan negara lain.
b) Membentuk angkatan bersenjata
c) Menyatakan perang.
d) Mencetak uang.
e) Membentuk pengadilan federal.
f) Menentukan sistem kantor pos.
g) Menentukan standar timbangan dan ukuran.
h) Mengatur hak paten.
i) Menerima permohonan negara bagian baru.
j) Membuat hukum untuk melaksanakan kekuasaannya.

Sedangkan kekuasaan pemerintahan negara bagian meliputi:

a) Mengatur perdagangan di dalam wilayah negara bagian.
b) Melakukan pemilihan umum.
c) Menentukan persyaratan pemungutan suara.
d) Membentuk pemerintahan daerah.
e) Menyediakan jaminan keamanan umum.

Selain hal di atas ada beberapa hal yang kekuasaannya dipegang bersama oleh pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, yakni:

a) Kekuasaan meminjam uang.
b) Membentuk pengadilan.
c) Membuat UU pajak dan menarik pajak.
d) Menyediakan kesejahteraan umum.

Secara umum sistem politik Amerika Serikat dapat digambarkan sebagai berikut:

- Cabang-cabang pemerintahan: Eksekutif (Presiden), legislatif (Kongres dan Senat), dan yudikatif (Mahkamah Agung).
- Hak pilih: semua warga negara di atas 18 tahun berhak melaksanakan hak pilihnya, akan tetapi hak pilih ini tidak bersifat wajib.
- Partai politik: dua partai politik yang terbesar adalah partai Republik dan partai Demokrat, serta ada beberapa partai kecil lainnya.
- Pemilihan: pemilihan Presiden diselenggarakan empat tahun sekali. Semua anggota Kongres (435 kursi) dipilih setiap dua tahun sekali. Sepertiga anggota Senat (33 dari 100) dipilih setiap dua tahun sekali.

Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan yang dipilih oleh *elector* yang dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 1 ayat 2) dimana pemilihan umum diselenggarakan oleh masing-masing negara bagian dengan jumlah *elector* didasarkan pada jumlah penduduk dan setiap negara bagian minimal memiliki dua suara *elector.*

Meskipun sistem pemilihan dilakukan bertingkat dimana *elector* bebas menentukan calon Presiden pilihannya, akan tetapi ada ketentuan tidak tertulis bahwa *elector* akan memilih calon Presiden yang memperoleh suara terbanyak di suatu negara bagian atau dengan kata lain pilihan *elector* sama dengan pilihan rakyat terbanyak di suatu negara bagian. Masa jabatan Presiden selama empat tahun dan hanya bisa dipilih sebanyak dua kali (Pasal 1 ayat 1).

Konstitusi Amerika Serikat memberikan rincian tugas Presiden dalam Pasal 3, yaitu:

1. Selalu memberi informasi tentang negara kepada Kongres.
2. Bersidang dengan Kongres.
3. Menerima Duta Besar dan Menteri-menteri negara sahabat.
4. Memperhatikan pelaksanaan hukum.

Sebagaimana kekuasaan Presiden di Indonesia, Presiden Amerika Serikat juga memegang kekuasaan yang sangat besar yaitu: *Pertama,* kekuasaan legislatif, dimana Presiden mempunyai tugas untuk menyampaikan pidato tahunan/khusus di Kongres, meminta sidang istimewa, dan menyetujui atau memveto RUU. *Kedua,* kekuasaan eksekutif, dimana Presiden bertugas untuk menjalankan semua hukum dan UU serta bertanggungjawab atas pelaksanaan UU kepada rakyat selaku pemilih.

Secara umum Presiden Amerika Serikat memiliki lima peran penting, yakni sebagai[366]:

a) *Chief Diplomat*: yaitu peran yang mencakup kekuasaan untuk membuat *treaties* (perjanjian dengan negara lain), menerima duta, mengangkat duta besar dan memberikan pengakuan terhadap pemerintahan baru.
b) *Chief Legislator*: merupakan kekuasaan untuk memveto RUU, minta sidang istimewa, melaporkan situasi negara dan sarankan ambil tindakan.
c) *Chief of State*: peran sebagai kepala negara dalam tugas-tugas seremonial.

[366] *Ibid*, hlm. 43.

d) *Commander of Chief*: menentukan penugasan/pengiriman angkatan bersenjata ke luar negeri dan bertanggung jawab atas keamanan dan ketentraman dalam negeri.

e) *Chief Administrator*: peran yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan (kepala pemerintahan).

2. Sistem Politik Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara pluralis yang terdiri dari berbagai etnik dari etnis kulit Putih, etnis kulit hitam, etnis Spanyol, etnis Asia, dan lain-lain serta keberagaman agama yang berkembang seiring dengan paham kebebasan yang dianut masyarakat. Dengan masyarakat yang pluralis tersebut Amerika Serikat mampu menciptakan sistem kepartaian dua partai, yakni partai Republik dan partai Demokrat.

Secara yuridis Amerika tidak menerapkan pembatasan partai politik melalui ketentuan peraturan perundang-undangan, akan tetapi sistem pemilihan yang dianut sejak berdirinya negara ini adalah sistem distrik dengan prinsip *the winner takes all*. Dengan sistem ini hanya ada satu pemenang dalam satu distrik sehingga hanya partai besar saja yang mempunyai kesempatan untuk memenangkan pemilihan di suatu distrik. Dengan sistem ini secara alamiah partai politik akan mengalami *Darwin's law*[367] yakni seleksi alamiah dimana hanya yang terkuat yang bertahan. Seleksi alamiah ini akan menyisakan dua partai politik yang paling kuat dan bersaing secara ketat untuk saling mengalahkan.

Faktor lain yang menyebabkan sistem kepartaian Amerika Serikat menjadi sistem dua partai di tengah pluralis masyarakat adalah faktor sejarah negara ini dimana secara umum di awal berdirinya negara Amerika Serikat, isu politik yang paling

[367] Charles Darwin, *the Origin of Species*, Ikon Teralitera, Yogyakarta, 2002.

berpengaruh adalah persaingan antara wilayah Selatan dengan wilayah Utara. Dikotomi Utara Selatan di Amerika Serikat dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 12: Perbedaan isu politik "Utara dan Selatan"

Utara	**Selatan**
-Daerah industri	-Agraris
-Proteksionisme	-Perdagangan bebas
-Anti perbudakan	-Pro perbudakan
-Sentralisasi pemerintahan	-Desentralisasi
-Demokratis	-Aristokratis

Sumber: Harwanto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, Lembaga Penerbitan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 1993, hlm. 65.

Isu-isu politik yang berkembang berkaitan dengan kepentingan berdasarkan dikotomi Utara-Selatan ini kemudian berpengaruh kepada pelembagaan partai politik sebagai sarana perjuangan aspirasi masyarakat. Dalam perkembangan partai politik di Amerika Serikat selanjutnya berkembang mengikuti pola dikotomis ini dimana partai dikenal sebagai partai pro Selatan sedangkan partai Republik dikenal sebagai partai pro Utara.

Sistem pemilihan umum dan sejarah kepartaian tersebut di atas mengakibatkan perkembangan partai politik ketiga di luar dua partai tersebut tidak dapat berkembang. Karena pengaruhnya yang kecil, partai ketiga ini lebih menekankan pada isu tunggal, dan jarang sukses secara elektoral dan lebih menyerupai sebagai kelompok kepentingan. Partai ketiga yang ada di Amerika Serikat antara lain: partai Independent, partai Progressive, partai Prohibionis, dan lain-lain.

BAB V
IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI DALAM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA

A. Pemilihan Umum Multipartai dalam Sistem Presidensiil

1. Peran Partai Politik dalam Pemerintahan Presidensiil di Indonesia

a) Karakteristik Partai Politik dalam Sistem Presidensiil

Sistem pemerintahan presidensiil menekankan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Kedudukan presiden yang tidak dapat diganggu gugat oleh parlemen memberikan konsekuensi presiden harus memperoleh legitimasi yang mutlak dari rakyat, oleh karena itu dalam sistem presidensiil rakyat yang menentukan presidennya.

Dalam pemerintahan presidensiil pemilihan umum ada dua yakni pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan karena Presiden memegang kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan, maka pemilihan umum Presiden menjadi sangat penting yang menentukan arah kebijakan negara. Dalam kondisi demikian program yang ditawarkan oleh calon presiden merupakan program yang bersifat ke-eksekutif-an.

Partai politik dalam pemilihan umum di pemerintahan presidensiil lebih bersifat sebagai penopang atau pendukung bagi program calon presiden yang didukungnya. Dengan demikian partai politik cenderung sebagai kendaraan politik untuk memperoleh kedudukan atau jabatan politik, karena popularitas calon presiden menjadi faktor terpenting dalam model pemilihan umum ini dibandingkan dengan program partai politik.[368]

[368] Syamsuddin Haris, "*Modal dan Popularitas Capres"*, *Kompas*, 20 Agustus 2008.

Hal ini berbeda dengan sistem parlementer dimana kepala pemerintahan merupakan bagian dari parlemen, sehingga partai politik dalam kampanyenya menawarkan program pemerintahan apabila partainya memenangkan pemilihan umum. Sebagaimana partai politik yang berkembang di Eropa dengan sistem pemerintahan parlementer, partai yang terbentuk merupakan partai kuat yang memiliki kaderisasi berjenjang yang jelas. Kepemimpinan nasional diperoleh dari kader partai politik yang telah memperoleh pengalaman dalam berpolitik di partai.

Kelemahan yang banyak dijumpai dalam partai politik di Indonesia yakni kurangnya kemampuan untuk membangun kapasitas dan integritas kelembagaan. Paling tidak ada empat hal yang menyebabkan hal tersebut, yaitu:

(1) Proses rekrutmen anggota partai maupun pimpinan partai, khususnya di tingkat bawah tidak diatur secara utuh dan sistematis. Juga tidak ada aturan yang komprehensif yang mengatur seorang anggota baru untuk bisa duduk di dalam jajaran fungsionaris dan struktur partai;
(2) Mekanisme komunikasi antara kader partai dan anggota parlemen dengan konstituennya atau rakyat untuk memahami aspirasi yang berkembang di masyarakatnya tidak cukup diatur dan tidak dilakukan;
(3) Proses pengkaderan partai secara berjenjang untuk memahami ideologi dan program strategis partai serta peningkatan kemampuan kepemimpinan dilakukan tidak serius dan konsisten.
(4) Kemampuan untuk mengelola dan mengorganisir dana yang berasal dari kalangan internal partai secara sistematis dan komprehensif tidak dilakukan secara sistematis, tidak transparan, dan akuntabilitasnya rendah.[369]

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia mempunyai sifat sebagai partai dengan disiplin lemah. Dalam sistem presidensiil dengan multipartai hal ini semakin menyulitkan posisi presiden. Dalam penelitiannya di Amerika Latin **Juan J. Linz** menyimpulkan bahwa partai lemah akan menyulitkan bagi presiden karena presiden tidak mendapat jaminan yang pasti dari partai politik di DPR, dalam

[369] Bambang Widjojanto, *Partai Politik, Konstitusi, dan Pemilu*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan ... Op. Cit*, hlm. 302-303.

beberapa kasus di Amerika Latin, kebijakan presiden seringkali tidak mendapat dukungan dari partai politiknya sendiri.[370]

UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menekankan kedaulatan partai politik berada di tangan anggota berdasarkan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Ketentuan dalam AD/ART hampir semua partai politik di Indonesia memberikan kekuasaan yang besar kepada ketua umum partai politik atau Dewan Pengurus Pusat (DPP) untuk mengambil keputusan tanpa disertai dengan kesempatan bagi anggota untuk menyatakan setuju atau menolak keputusan tersebut. Sehingga partai politik sering menjadi alat untuk transaksi politik demi kepentingan politik praktis, tidak terkecuali dalam hal dukung mendukung kebijakan pemerintah.

Persyaratan pendirian partai politik relatif mudah mengakibatkan konflik yang terjadi dalam tubuh internal partai politik berujung pada keluarnya salah satu pihak yang berkonflik dari partai politik itu dan mendirikan partai politik baru. Konflik dalam tubuh partai politik itu sendiri lebih banyak disebabkan karena adanya kepentingan elite yang tidak tertampung dalam kebijakan strategis partai dan tidak dikarenakan adanya agregasi ideologi atau visi dan misi.

b) Hubungan Partai Politik dan Fraksi di DPR

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat dimana anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagaimana ketentuan UUD 1945 Pasal 19 ayat (1), kemudian dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 7 menyebutkan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik.

[370] Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Different?* Dalam: Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *the Failure ... Op. Cit*, hlm. 35.

Meskipun anggota DPR dipilih oleh rakyat dalam rangka pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat, akan tetapi hakekatnya anggota DPR merupakan wakil partai politik di parlemen[371], sebagaimana ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 16 yang berbunyi: "*DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.*" Kemudian hal ini ditegaskan dengan hak partai politik untuk mengusulkan pergantian antar waktu (PAW) anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU No. 22 Tahun 2003, dengan alasan yang tercantum dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI, Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005.2006 Pasal 9 ayat (2).

Hal tersebut di atas diatur juga dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 16 ayat (1) yang menyatakan anggota partai politik diberhentikan dari keanggotaan partai politik apabila: (a) meninggal dunia, (b) mengundurkan diri, (c) menjadi anggota partai politik lain, atau (d) melanggar AD/ART. Kemudian dalam ayat (3) mengatur bahwa dalam hal yang diberhentikan keanggotaannya dari partai politik tersebut merupakan anggota lembaga perwakilan rakyat, maka pemberhentian tersebut diikuti dengan pemberhentian keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat.

Anggota partai politik yang duduk di DPR ini kemudian dilembagakan dalam sebuah fraksi (Tata Tertib DPR Pasal 3 ayat 2). Fraksi ini dibentuk oleh anggota partai politik yang beranggotakan minimal 13 anggota dan dapat berupa gabungan beberapa partai politik di DPR dan setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi (Pasal 15 dan pasal 16 Tatib DPR RI).

[371] Saldi Isra, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, Artikel dalam Jurnal Unisia No. 49/XXVI/III/2003, UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 229.

Dengan ketentuan tersebut di atas maka tampak bahwa anggota DPR merupakan perpanjangan tangan dari partai politik yang diwujudkan dalam lembaga fraksi di DPR.[372] Dengan demikian partai politik dapat mengontrol anggotanya yang duduk di DPR agar tidak berseberangan dengan kebijakan partai politik.

Dalam pemilihan umum multipartai maka fragmentasi fraksi juga semakin banyak. Peran penting fraksi di DPR juga semakin terlihat dengan mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan ketentuan Pasal 207 Tatib DPR yang menyatakan bahwa keputusan DPR berdasarkan mufakat dan suara terbanyak.

Fragmentasi kepentingan partai politik yang luas kemudian ditambah dengan karakteristik partai politik yang lemah (*weak party*) serta koalisi partai politik pendukung pemerintah yang tidak permanen, menyulitkan presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dikarenakan tidak adanya kepastian dukungan akan kebijakan yang diambil oleh presiden.

2. Dualisme Legitimasi Rakyat

Prinsip sistem pemerintahan presidensiil secara umum menurut **Douglas V. Varney** kekuasaan eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada satu orang yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu. Dalam hal ini presiden memegang kekuasaan tunggal serta bertanggungjawab kepada pemilih bukan kepada lembaga perwakilan.

Dalam rangka menguatkan posisi presiden agar sejajar dengan lembaga perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat, maka secara teoritis presiden juga harus dipilih oleh rakyat secara langsung. Dengan dipilihnya presiden oleh rakyat maka kedudukan Presiden tidak tergantung dengan lembaga negara lain.

[372] Sulastomo, *Reformasi, Antara ... Op. Cit.* hlm. 111.

Menurut **Matthew Shugart dan Scott Mainwaring**, perbedaan utama antara sistem presidensiil dengan parlementer ada dua hal yakni: *Pertama*, dalam sistem presidensiil presiden dipilih oleh rakyat sedangkan dalam sistem parlementer kepala pemerintahan dipilih oleh parlemen. *Kedua*, Presiden dan lembaga perwakilan dalam sistem presidensiil mempunyai masa jabatan yang tetap (*fixed term*) sedangkan dalam sistem parlementer masa jabatan kepala pemerintahan dan parlemen sangat tergantung pada kepercayaan parlemen. Bisa saja parlemen mengajukan mosi tidak percaya kepada kepala pemerintahan sehingga kepala pemerintahan tersebut meletakkan jabatannya di tengah masa jabatannya atau juga kepala pemerintahan membubarkan parlemen dan mempercepat pemilihan umum untuk mengisi parlemen yang dibubarkan tersebut.[373]

Merujuk pada teori kedaulatan rakyat dan teori demokrasi modern dimana rakyat yang menentukan jalannya negara melalui mekanisme pemilihan umum. Maka pemilihan presiden (dan wakil presiden) secara langsung merupakan bentuk legitimasi rakyat untuk dalam menjalankan kedaulatannya terhadap negara.

Hal ini menurut **Juan Linz** merupakan kesulitan tersendiri karena, apabila terjadi konflik antara dua lembaga representasi kedaulatan rakyat yakni, presiden dan lembaga perwakilan rakyat. Kedua lembaga ini memiliki legitimasi yang kuat karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.[374]

Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat ini bertujuan untuk memberikan legitimasi yang kuat sama seperti halnya legislatif yang anggotanya juga dipilih oleh rakyat. Dengan demikian kedudukan antara presiden dengan lembaga perwakilan sama-sama seimbang.

---

[373] Matthew Shugart dan Scott Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*, dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, (Ed.), *Presidentialism and Democracy … Op. Cit.* hlm. 14.

[374] Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a different?* Dalam: Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of ... Op. Cit.* hlm. 6-8.

Pemilihan presiden oleh rakyat ini juga bermakna filosofis dimana dalam sistem presidensiil, presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi sekaligus sebagai kepala negara, maka presiden memiliki kekuasaan yang besar dan dengan kekuasaan yang besar ini dibutuhkan seorang pemimpin yang dapat diterima oleh mayoritas masyarakat.

Lain halnya dengan sistem presidensiil, dalam sistem parlementer pemilihan umum hanya dilakukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yakni parlemen. Dalam sistem ini kedaulatan sepenuhnya dijalankan oleh parlemen. Dalam sistem ini terdapat pemisahan yang tegas antara kepala pemerintahan dengan kepala negara.

Dua pemilihan umum dalam sistem presidensiil merupakan pemilihan umum yang terpisah dan tidak berkaitan sama sekali, sehingga dalam sistem ini sangat dimungkinkan munculnya presiden yang dicalonkan oleh partai politik yang memperoleh kursi minoritas di lembaga perwakilan, hal seperti itu sangat mungkin terjadi dalam sistem multipartai. Oleh karena pemilihan umum yang dilaksanakan secara terpisah dan presiden terpilih belum tentu memperoleh dukungan politik dari legislatif, maka sangat mungkin akan terjadi *deadlock* dalam persidangan dan pelaksanaan tugas-tugas ketatanegaraan yang mengakibatkan terjadinya ketegangan antara presiden dengan legislatif.

Dalam mekanisme ketatanegaraan Indonesia, apabila terjadi perselisihan antar lembaga negara, maka perselisihan tersebut akan diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi perselisihan yang menjadi wewenang MK berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) huruf b, adalah perselisihan menyangkut sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Dualisme legitimasi politik ini akan sangat berpengaruh dalam sistem multipartai dimana konflik antara presiden dengan lembaga perwakilan merupakan masalah kebijakan politik presiden yang tidak diterima oleh lembaga perwakilan. Karena secara politis kedua lembaga ini dipilih langsung oleh rakyat, maka dikhawatirkan yang muncul adalah politik pengerahan massa untuk memperlemah kedudukan politik lembaga negara. Antara presiden dengan lembaga perwakilan siapa yang lebih berhak menyuarakan suara rakyat? Menurut **Juan J. Linz**, selama kedua lembaga tersebut mengklaim sebagai pilihan rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat, maka sangat rentan terjadi konflik.[375]

Dalam kondisi yang sama seperti di atas, menurut **Alfred Stepan dan Cindy Skach**, konflik antara Presiden dengan DPR dalam sistem presidensiil sangat rentan munculnya kudeta militer dibandingkan dalam sistem parlementer. Karena dalam sistem parlementer krisis pemerintahan dapat diatasi melalui dua jalan keluar sebelum terjadinya krisis rejim, yakni: *Pertama,* pemerintahan tidak dapat dibentuk kecuali memperoleh "dukungan minoritas" dari parlemen. *Kedua,* pemerintah dapat dibubarkan melalui mosi tidak percaya.[376]

Kondisi *deadlock* dalam sistem presidensiil akan semakin rumit karena presiden memiliki masa jabatan yang pasti (*fixed term*) yang dilindungi oleh konstitusi serta lembaga legislatif juga tidak dapat dibubarkan untuk segera diselenggarakan pemilihan umum.

[375] *Ibid.*

[376] Alfred Stepan dan Cindy Skach, *Presidentialism and Parlementarisme in Comparative Perspective*, dalam: Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit.* hlm. 129.

3. Legitimasi Presiden/Wakil Presiden Terpilih dalam Sistem Multipartai

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam UUD 1945 Pasal 6A ayat (1) sampai ayat (5), yang selengkapnya sebagai berikut:

> Pasal 6A
> (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
> (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
> (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 lima persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
> (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.
> (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Dalam sistem kepartaian multipartai seperti di Indonesia, hampir mustahil ada partai politik yang mampu memenangkan pemilihan umum secara mutlak. Pengalaman pemilu tahun 1955 dan pemilihan umum tahun 1999 serta tahun 2004 memberikan bukti bahwa tidak ada partai politik yang dominan.

Kemudian UUD 1945 Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi: *"Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah."* Ketentuan ini menurut Harun Alrasid memberikan makna bahwa pemilihan umum dilakukan satu kali untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan

Wakil Presiden sekaligus, karena UUD 1945 Pasal 22E ayat (2) disebutkan dalam "satu nafas".[377]

Akan tetapi dalam keadaan tanpa mayoritas partai politik ini berpengaruh juga dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: *"Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."* Ketentuan ini mengatur tentang dua hal yakni: *pertama*, pencalonan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan *kedua*, adalah pencalonan dilakukan sebelum pemilihan umum.

Apabila ketentuan di atas dikaitkan dengan Pasal 22E, maka seharusnya pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan sebelum pemilihan umum legislatif,[378] akan tetapi dalam multipartai dikhawatirkan muncul jumlah calon presiden yang sangat banyak dan tidak memiliki dukungan riil politik di DPR. Oleh karena itu diperlukan persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden berdasarkan perolehan kursi di DPR dan perolehan suara nasional.

Bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan dan diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik. Kemudian diatur ketentuan mengenai persyaratan untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden menurut ketentuan UU No. 23 Tahun 2003 Pasal 5 ayat (4) hanya boleh dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15% kursi DPR atau memperoleh 20% suara sah nasional dalam pemilihan umum legislatif. Ketentuan persyaratan ini kemudian diubah lagi dalam UU Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun

---

[377] Harun Alrasid, *Tinjauan Yuridis Mengenai Perangkat UU Pemilu,* dalam Unisia No. 51/XXVII/I/2004, *Pemilu dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden*, UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 6.

[378] Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Andalas University Press, Padang, 2006, hlm. 168-171.

2008 dengan syarat untuk mengajukan pasangan calon adalah 20% kursi DPR atau 25% suara nasional dalam pemilihan umum legislatif.

Dengan persyaratan yang berat tersebut ada tiga tujuan yang akan dicapai, yakni: *Pertama*, untuk membatasi jumlah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sehingga pemilihan diharapkan berjalan cukup dalam satu putaran. *Kedua*, dengan fragmentasi partai politik yang beragam dan jumlahnya mencapai puluhan, maka diharapkan dengan syarat ini akan terjadi koalisi antara partai untuk mengajukan pasangan calon[379]. *Ketiga*, persyaratan tersebut sebagai seleksi penyaringan agar pasangan calon yang muncul adalah calon yang mempunyai dukungan politik yang besar.

Interaksi hubungan antar partai politik untuk mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, merupakan hubungan tarik menarik sehubungan dengan distribusi dukungan suara. Masing-masing partai akan melakukan tawar menawar suara dengan kompensasi tertentu.[380] Hal ini juga terjadi dalam praktek pemilihan kepala daerah dimana koalisi antar partai politik tidak didasari oleh kesamaan visi misi, *platform*, dan program partai, namun berdasarkan kepentingan jangka pendek, yakni merebut kekuasaan. Sehingga koalisi yang muncul dalam pemilihan kepala daerah yakni koalisi "gado-gado" atau koalisi "pelangi" dimana partai yang berseberangan di tingkat nasional dapat berkoalisi di daerah ataupun koalisi daerah satu berbeda dengan anggota koalisi di daerah lainnya.[381]

Dalam pemilihan presiden secara langsung dengan sistem multipartai sangat dimungkinkan munculnya presiden terpilih yang tidak memiliki dukungan (legitimasi)

---

[379] Sulastomo, *Reformasi, antara … Op. Cit.* hlm. 84.

[380] Suko Wiyono, *Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, 12 Maret 2008, http://www.wisnuwardhana.ac.id.

[381] Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2007, hlm. 356.

dari partai politik di parlemen yang memadai. Hal ini dapat terjadi karena presiden dipilih secara terpisah dari pemilihan anggota lembaga perwakilan sehingga sangat mungkin presiden terpilih bukan berasal dari partai politik pemenang pemilihan legislatif.[382]

Hal ini juga terjadi dalam pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004 yang menghasilkan kemenangan Susilo Bambang Yudhoyono dengan meraih suara 60% pada putaran kedua, ternyata tidak mampu menghasilkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Kecilnya perolehan suara Partai Demokrat yang mencalonkan Susilo Bambang Yudhoyono mengakibatkan dalam penyusunan kabinet presiden harus mempertimbangkan keterlibatan partai lainnya yang mendukungnya dalam pemilihan presiden putaran kedua. Hal ini dapat dilihat dalam penyusunan kabinet, dimana hanya ada dua menteri yang berasal dari partai Demokrat, sisanya dialokasikan kepada partai pendukungnya yakni: PBB, Golkar, PKS, PPP, dan PAN serta militer.[383]

Menurut **J. Kristiadi** ada dua hal yang mengakibatkan hal ini yakni: *Pertama*, pemerintahan tidak mendapatkan dukungan kekuatan yang simetris di parlemen. *Kedua*, rezim presidensiil tidak kompatibel dengan multipartai yang terfragmentasi.[384]

Kemudian pemilihan kepala daerah yang berlangsung di beberapa daerah yang telah berlangsung juga menunjukkan bahwa partai politik pemenang pemilihan umum legislatif di daerah tidak selalu bisa memenangkan pemilihan kepala daerah.[385]

---

[382] Matthew Soberg Shugart dan Scott Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America. Rethinking the Terms of the Debate*, dalam: Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, (Ed.), *Presidentialism and Democracy … Op. Cit.* hlm. 31.

[383] Wahyudi Kumorotomo, *Perkembangan Demokrasi dan Pengaruhnya terhadap Birokrasi Publik*, dalam: Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Gava Media, Yogyakarta, 2005, hlm. 19-20.

[384] J. Kristiadi, "*Menuju Penguatan Rezim Presidensial"*, *Kompas*, 4 November 2008.

[385] Survei yang dilakukan LSI (lembaga Survey Indonesia) menunjukkan bahwa hanya 43% wilayah yang ditandai dengan kemenangan calon yang diusung oleh partai politik pemenang pemilihan umum legislatif. Lihat: Lingkaran Survei Indonesia, *Pilkada dan Penguasaan Partai Politik*, Kajian Bulanan Edisi 03, Juli 2007.

Dalam membentuk kabinet presidensiil yang kokoh dengan dukungan partai politik yang mempunyai kursi di DPR, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono membentuk koalisi dengan berbagai partai politik antara lain Golkar, PPP, PKS, PKB, dan PAN dengan memberikan konsensi jabatan dalam kabinet bagi anggota koalisi. Akan tetapi dalam perjalanannya seringkali anggota DPR dari koalisi partai-partai politik tersebut yang melakukan perlawanan terhadap kebijakan pemerintah. Contohnya dalam hal pengangkatan Gubernur BI tahun 2008 dan munculnya hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak.

4. Prinsip *Winner Takes All*

Dalam pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat yang berlaku adalah sistem *winner takes all* atau mayoritas sederhana, yakni calon yang memperoleh suara 50% plus satu akan ditetapkan sebagai pemenang. Dalam UUD 1945 Pasal 6A ayat (3) menyebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya dua puluh 25% suara tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia ditetapkan sebagai pemenang. Dengan ketentuan seperti ini merupakan sistem mayoritas sederhana (*simple majority system*).

Dalam kerangka sistem multipartai dimana tidak ada partai politik yang dominan, maka secara teoritis akan muncul banyak pasangan calon presiden. Meskipun syarat pencalonan presiden hanya bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh jumlah kursi atau jumlah suara tertentu, secara teoritis berdasarkan UU Pemilu 2008 akan muncul empat pasang calon presiden dan wakil presiden.

Permasalahan akan muncul apabila pemilihan umum presiden dan wakil presiden tidak menghasilkan presiden terpilih dalam satu putaran dan pada putaran kedua yang memenangkan pemilihan umum bukan calon yang memenangkan pemilihan pada putaran pertama. Contoh: empat pasang calon Presiden dan Wakil Presiden yakni A, B, C, dan D. pada putaran pertama menghasilkan komposisi suara A memperoleh 45% suara, B memperoleh 25% suara, C memperoleh 15% suara, dan D memperoleh 15% suara. Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 6A ayat (4) pasangan A dan pasangan B akan dipilih kembali dalam pemilihan putaran kedua, dan ternyata dalam putaran kedua B memenangkan pemilihan tersebut.

Pemilihan umum presiden dalam dua putaran menurut **Andrew Ellis** memiliki resiko besar terjadinya pertentangan dalam masyarakat dalam dua kutub yang berbeda, terutama apabila para pendukung calon presiden tidak mengindahkan aturan pemilihan dikarenakan persaingan yang memuncak dalam pemilihan umum. Hal ini sangat mungkin terjadi dalam masa kampanye yang relatif panjang.[386]

Keberatan **Juan Linz** terhadap sistem presidensiil dimana presiden dipilih secara langsung adalah kondisi dimana pemenang akan mengambil semua kekuasaan sedangkan bagi yang kalah tidak akan mendapat apa-apa. Hal demikian merupakan ancaman bagi jalannya demokrasi, karena aspirasi rakyat yang kalah (walaupun jumlahnya 49,9%) akan terpinggirkan dan dalam sistem presidensiil dimana masa jabatan presiden *fixed term*, maka kelompok yang kalah harus menunggu bertahun-tahun untuk dapat bersaing kembali meskipun presiden terpilih memperlihatkan kinerja pemerintahan yang buruk.[387]

---

[386] Mulyana W. Kusuma, "*Pemilihan Presiden RI Tahun 2004"*, *Kompas,* 7 Agustus 2004.

[387] Juan J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy*, dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.*), the Failure of … Op. Cit*, hlm. 18-19.

Dalam sebuah negara dengan pluralitas suku, ras, dan polarisasi agama, demokratisasi dengan sistem mayoritas sederhana sangat berbahaya, sebab dalam negara yang demikian mayoritas bukanlah prinsip. Penentuan mayoritas harus digambarkan melalui adanya perserikatan kelompok-kelompok dengan keanekaragaman kepentingan yang mampu membangkitkan kehendak bersama.[388]

Dalam sistem pemerintahan parlementer ada jaminan partai politik yang kalah dalam pemilihan umum untuk dilibatkan dalam pemerintahan atau akan mengambil posisi sebagai oposisi. Sebagai oposisi partai politik yang kalah dalam pemilihan umum dapat mengajukan mosi tidak percaya apabila kinerja pemerintahan tidak baik.

B. Pembentukan Kabinet Presidensiil dalam Sistem Multipartai

1. Pembentukan Kabinet Koalisi

Tujuan utama pemilihan umum adalah untuk membentuk pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Dengan pemerintahan yang didukung rakyat ini diharapkan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan keinginan rakyat dan dapat menjalankan fungsinya dalam suatu periode tertentu.

Pembentukan pemerintahan dalam sistem parlementer dilakukan melalui parlemen, dimana partai pemenang pemilihan umum akan diangkat sebagai kepala pemerintahan (biasanya ketua partai). Apabila partai pemenang pemilihan umum tidak mempunyai dukungan mayoritas dari parlemen, maka partai pemenang pemilihan umum akan membentuk koalisi dengan partai politik lainnya atau disebut dengan koalisi.

Pembentukan pemerintahan berdasarkan mayoritas parlemen dalam pemerintahan parlementer sangat penting, karena legitimasi pemerintah sangat

[388] Jawahir Thontowi, *Islam, Politik, dan Hukum. Esai-esai Ilmiah untuk Pembaruan*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 180.

tergantung parlemen, oleh karenanya koalisi yang terbentuk merupakan koalisi yang kuat. Resiko dari pemerintahan ini adalah apabila koalisi terpecah atau ada partai politik yang menarik dukungannya terhadap pemerintahan –biasanya dilakukan dengan menarik anggota partainya dari kabinet- dan hal tersebut mengakibatkan pemerintah tidak memiliki suara mayoritas dalam parlemen maka dalam keadaan seperti ini Perdana Menteri memiliki dua opsi yakni, *pertama* mengembalikan mandat kepada kepala negara dan kemudian diikuti dengan pembentukan kabinet baru oleh parlemen lama atau *kedua*, Perdana Menteri membubarkan parlemen dan segera menyelenggarakan pemilihan umum untuk mengisi keanggotaan parlemen baru yang akan membentuk pemerintahan selanjutnya.[389]

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, pembentukan kabinet sepenuhnya menjadi hak dan tanggungjawab presiden dengan tanpa mempertimbangkan keikutsertaan partai politik, baik partai politiknya presiden maupun partai politik yang mendukung presiden, hal ini dikarenakan kedudukan presiden sama sekali terpisah dengan parlemen dan presiden menduduki jabatan kepresidenan bukan mandat dari parlemen akan tetapi mandat dari rakyat secara langsung sehingga memiliki legitimasi yang kuat.

Akan tetapi dengan pemilihan umum multipartai dimana tidak ada partai politik yang menguasai suara dalam parlemen, kondisi ini akan semakin sulit apabila Presiden terpilih berasal dari partai politik kecil yang mempunyai suara minoritas di parlemen. Kondisi ini memaksa Presiden terpilih untuk melakukan koalisi untuk mendapatkan dukungan terhadap pemerintahan. Hal ini menimbulkan permasalahan sendiri karena

[389] S. Mangunsarkoro, *Politik Marhaenis*, Usaha Garuda, Yogyakarta, 1952, hlm. 100-101.

koalisi dalam pemerintahan presidensiil berbeda dengan koalisi dalam pemerintahan parlementer. Perbedaan koalisi ini yaitu[390]:

1. Dalam sistem pemerintahan parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, partai-partai ini tetap bertanggungjawab atas dukungannya terhadap pemerintah, sedangkan dalam pemerintahan presidensiil kabinet dipilih sendiri oleh Presiden sehingga partai politik tidak memiliki berkomitmen untuk mendukung pemerintahan.
2. Dalam sistem pemerintahan parlementer ada jaminan partai politik anggota koalisi akan mendukung kebijakan pemerintahan, sedangkan dalam pemerintahan presidensiil tidak ada jaminan partai politik akan mendukung kebijakan pemerintah meskipun partai politik tersebut ikut dilibatkan dalam kabinet.
3. Partai politik anggota koalisi dalam pemerintahan parlementer lebih sulit untuk melepaskan diri, karena harus dipertimbangkan kemungkinan percepatan pemilihan umum, sedangkan koalisi dalam pemerintahan presidensiil partai anggota koalisi lebih mudah untuk melepaskan diri.

Pengalaman dari pemilihan umum tahun 2004 dan pemilihan presiden dan wakil presiden 2004 memberikan pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia dimana pemerintahan yang dibentuk hasil kedua pemilihan tersebut menghasilkan pemerintahan koalisi beberapa partai politik. Koalisi yang dilakukan biasanya dengan membagi kursi menteri kepada partai politik yang mendukung presiden terpilih dalam pemilihan umum presiden.[391]

Pembentukan koalisi yang terjadi setelah dilakukannya pemilihan umum anggota legislatif ternyata tidak menghasilkan presiden dan wakil presiden terpilih sehingga harus dilakukan pemilihan putaran kedua. Dalam menghadapi putaran kedua ini kemudian terjadi lagi koalisi lagi yang kedua. Dan yang menarik adalah oportunitas partai politik untuk mendukung pasangan calon yang sudah dapat dibaca kekuatannya.

[390] Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: the Difficult Equation*, Working Paper, September 1990.

[391] Saldi Isra, "*Simalakama Koalisi Presidensiil", Kompas*, 27 November 2008.

Koalisi untuk membentuk pemerintahan yang kuat secara teoritis akan menghasilkan partai pendukung pemerintah dan partai oposisi. Dimana partai pendukung pemerintah akan mendukung program dan kebijakan pemerintah melalui parlemen dan partai oposisi akan menjadi penyeimbang yang mengkritisi kebijakan pemerintah. Akan tetapi dalam praktek pemerintahan di Indonesia kedua istilah koalisi dan oposisi ini menjadi rancu. Banyak kasus dalam pemilihan kepala daerah terjadi koalisi antara partai pendukung pemerintah dengan partai oposisi dan juga adanya partai pendukung pemerintah yang mengkritisi dan menggugat kebijakan pemerintah. Hubungan pemerintah dengan partai politik ini bahkan disebut sistem tawar menawar yang "tidak jelas".[392] Dalam sistem pemerintahan presidensiil tidak ada mekanisme yang dapat mengikat koalisi partai politik yang mengantarkan presiden terpilih dalam pemilihan untuk dipertahankan menjadi koalisi pemerintahan.[393]

Dalam melihat praktek kepartaian di Indonesia dimana tidak jelasnya posisi partai politik dalam pemerintahan dan terjadinya multi-koalisi dalam pemilihan kepala daerah, **Andreas Ufen** memberikan penilaian bahwa sistem politik di Indonesia dikelola dengan cara kartel, karena cara pengambilan keputusan di parlemen dilakukan tidak dengan cara *voting* melainkan dengan musyawarah mufakat sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Hal ini sangat sulit bagi publik untuk mengetahui sejauh mana dukungan maupun penolakan parlemen terhadap kebijakan pemerintah.[394]

Sistem pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah dan mufakat merupakan reduksi atas peran anggota DPR, karena secara hierarkhis pengambilan

---

[392] Adam Weiner, *Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Politik Partai Demokrat, *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil*, Jakarta, 13 Desember, 2006, hlm. 13.

[393] Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden*, Naskah Akademik Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007, hlm. 7.

[394] Andreas Ufen, *Political Parties in Post-Soeharto Indonesia: Between Politik Aliran and "Philippinisation",* GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2006, hlm. 25-26.

keputusan menjadi area kekuasaan fraksi.[395] Dengan cara demikian partai politik memiliki *bargaining position* yang kuat dalam kebijakan pemerintah.

Sifat partai politik di Indonesia yang secara umum mempunyai sifat partai politik lemah semakin mempersulit posisi presiden. Dalam partai politik dengan disiplin yang lemah anggota DPR yang berasal dari satu partai dengan presiden belum tentu mendukung kebijakan pemerintah.[396]

2. Pertanggungjawaban Kabinet

Sistem pemerintahan presidensiil tidak mengenal pertanggungjawaban kabinet sebagaimana halnya dalam sistem parlementer dimana kabinet bertanggungjawab secara kolektif kepada parlemen. Dalam sistem parlementer, parlemen dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah dan dapat memaksa menteri suatu urusan atau kabinet secara keseluruhan untuk mengundurkan diri.

Dalam sistem presidensiil kabinet tidak memiliki pertanggungjawaban seperti halnya sistem parlementer di atas, akan tetapi masing-masing menteri bertanggungjawab kepada presiden yang memilih dan mengangkatnya. Kabinet bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat melalui Presiden.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dengan sistem kepartaian multipartai, pembentukan kabinet yang terdiri dari unsur-unsur partai politik yang mendukung presiden dalam pemilihan presiden, koalisi yang bersifat tidak permanen, serta disiplin partai yang lemah, maka presiden dihadapkan pada dua pilihan yang sulit dalam membentuk pemerintahan.

---

[395] Deliar Noer, *Etika Politik dalam Negara Demokras*i, Jurnal Unisia No. 35/XX/III/1997, *Menuju Masyarakat Etik*, UII, Yogyakarta, 1997, hlm. 11.

[396] Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart, *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, Comparative Politics, Vol. 29, No. 4. 1997, http://www.jstor.org, hlm. 465.

Kabinet yang dibentuk presiden jika tidak melibatkan partai politik yang telah mendukungnya dalam pemilihan presiden, maka hampir dipastikan presiden akan kesulitan dalam menjalankan kebijakannya di hadapan DPR, akan tetapi apabila presiden melibatkan partai politik pendukungnya dalam kabinet pemerintahannya, presiden tidak mendapat jaminan akan tetap didukung partai politik tersebut sampai habis masa jabatannya, dikarenakan sifat koalisi yang tidak permanen.

Kondisi di atas menyulitkan presiden dalam menjalankan kebijakannya di hadapan DPR, meskipun pengajuan RUU maupun kebijakan yang penting lainnya dilakukan oleh menteri, akan tetapi pertanggungjawaban sepenuhnya berada di tangan presiden. Koalisi tidak permanen yang terbentuk dalam pemerintahan presidensiil di Indonesia menjadi tidak efektif karena presiden tidak mampu mengontrol sepenuhnya menteri-menteri yang berasal dari partai politik lain. Keberadaan menteri-menteri dari partai politik peserta koalisi ini ternyata tidak berbanding lurus dengan dukungan partai politik tersebut di legislatif.

C. Hubungan Lembaga Kepresidenan dan Lembaga Perwakilan

1. Pembentukan UU

Pembentukan UU sebelum Perubahan UUD 1945 dalam Pasal 5 (ayat 1) menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk UU berada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR. Setelah Perubahan UUD 1945 kekuasaan membuat UU berada di tangan DPR. Perubahan atau pergeseran kekuasaan pembuatan UU ini merupakan implementasi asas pemisahan kekuasaan dan mengembalikan kekuasaan legislasi ke tangan DPR.

Dalam perubahan UUD 1945 mengenai pembentukan UU ini diatur dalam Pasal 20 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kemudian dalam ketentuan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dari ketentuan ini dan ketentuan pasal 20 di atas dapat diketahui bahwa terdapat pergeseran kekuasaan membentuk UU dari tangan Presiden ke tangan DPR.

Permasalahannya adalah dalam perubahan UUD 1945 tersebut tidak adanya hak veto bagi Presiden untuk menolak sebuah rancangan UU yang telah disetujui. Padahal dalam sistem presidensiil setiap kekuasaan memiliki mekanisme *check and balances* untuk mencegah terjadinya dominasi kekuasaan di tangan satu lembaga negara. Persetujuan bersama dalam pembahasan RUU tidak dapat dijadikan acuan bahwa presiden juga menyetujui RUU tersebut, hal ini karena praktek pemerintahan di negara modern tidak memungkinkan presiden untuk melakukan pembahasan RUU bersama DPR secara langsung akan tetapi presiden mendelegasikannya kepada bawahannya dalam hal ini adalah menteri yang membidangi RUU tersebut.[397]

[397] Bagir Manan, *DPR, DPD… Op. Cit.* hlm. 24.

Persetujuan pemerintah dalam pembahasan RUU yang diwakili oleh menteri seharusnya disetujui terlebih dahulu oleh presiden sebelum diundangkan, karena Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil merupakan pejabat yang bertanggungjawab kepada rakyat terhadap kebijakan yang diambil kabinetnya, karena menteri bertanggungjawab langsung kepada presiden.

Menurut studi **Jose Antonio Cheibub**, dalam sistem parlementer multipartai proses pembentukan UU (legislasi) lebih efektif karena Perdana Menteri dalam sistem parlementer senantiasa di bawah ancaman pemakzulan, sehingga dalam mengajukan undang-undang atau kebijakan pemerintah, Perdana Menteri bersikap sangat hati-hati, sebaliknya hal tersebut tidak berlaku dalam sistem presidensiil.[398]

Hubungan yang tercipta antara Presiden dengan DPR menurut **Syamsuddin Haris** merupakan hubungan yang bersifat politik-transaksional,[399] hal ini dikarenakan dukungan riil politik presiden di parlemen merupakan minoritas dan fragmentasi partai politik di parlemen yang lebar. Dalam kondisi seperti ini presiden dalam mengajukan RUU akan selalu berhadapan dengan banyaknya kepentingan berbagai kepentingan politik yang berbeda-beda, Contoh: pembahasan RUU Pemilihan Presiden yang berlarut-larut berkaitan dengan syarat persentase pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik serta ketentuan bagi Ketua Umum partai politik yang terpilih, harus bersedia mengundurkan diri apabila terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden.[400]

Oleh karena itu untuk memperoleh dukungan parlemen Presiden harus membuka ruang kompromi yang besar dengan kepentingan-kepentingan tersebut. Hal

---

[398] Sunny Tanuwidjaja, *Multipartai dan Presidensialisme*, Artikel dalam situs: http://www.hizbut-tahrir.co.id, 11 Juli 2008, hlm. 2-3.

[399] Syamsuddin Haris, "*Presidensial Cita Rasa Parlementer", Kompas*, 28 November 2008.

[400] Kompas, 13 Oktober 2008.

ini disinyalir menjadikan produk legislasi Presiden dan DPR banyak memiliki kelemahan karena sarat dengan kepentingan sesaat hasil dari kompromi yang luas. Hal ini paling tidak dapat dilihat dari banyaknya gugatan *judicial review* materi UU yang diajukan ke MK.

UU merupakan produk yang menjelmakan secara normatif kehendak politik DPR dengan pemerintah.[401] Karena itu masuknya pertimbangan atau kepentingan politik merupakan sesuatu yang wajar. Akan tetapi masuknya kepentingan politik ini seharusnya tidak sampai menjadikannya sebagai suatu UU *just for the sake politics*.[402]

2. Penggunaan Hak Prerogatif Presiden

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden memegang kekuasaan selaku kepala pemerintahan dan selaku kepala negara. Selaku kepala pemerintahan Presiden, mempunyai kekuasaan untuk menjalankan UU, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, membentuk UU bersama dengan DPR, membentuk Peraturan Pemerintah, menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU, dan mengajukan RAPBN.

Hak presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri di Indonesia sering dipahami sebagai hak prerogatif presiden. Hal ini berbeda dengan teori yang menyatakan bahwa perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan terletak pada wilayah kekuasaannya. Kekuasaan kepala pemerintahan berada pada sifat wilayah "*might be wrong"*, sedangkan kekuasaan kepala negara terletak pada sifat wilayah *"can do wrong",* oleh karena itu kekuasaan presiden untuk memilih dan memberhentikan menteri, membentuk, menggabungkan, memberi nama baru, dan

[401] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan keempat, 2004, hlm. 80.

[402] Bagir Manan, *DPR, DPD ... Op. Cit.* hlm. 27-28.

membubarkan departemen kurang tepat apabila dikatakan sebagai hak prerogatif presiden.[403]

Hak prerogatif mempunyai arti hak yang melekat dalam fungsi kepala negara sebagai konsekuensi logis dari sifatnya yang "*can do wrong".* Kepala negara adalah sebagai simbol representasi negara dan sebagai simbol pengikat dan pemersatu dalam negara. Hak ini merupakan hak khusus atau hak istimewa yang tidak dimiliki oleh fungsi jabatan kenegaraan lain. Hak ini dikeluarkan kepala negara berupa putusan atas nama negara yang bersifat final, mengikat, dan memiliki kekuatan hukum tetap, yang merupakan hak tertinggi yang tersedia dan disediakan oleh konstitusi bagi kepala negara.

Hak prerogatif kepala negara ini meliputi hak di bidang hukum untuk memberikan: (1) Grasi, yakni hak kepala negara untuk memberikan pengampunan hukuman kepada Terpidana atas putusan hukum yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. (2) Amnesti, yaitu hak kepala negara untuk memberikan pengampunan dalam arti tidak memberlakukan proses hukum terhadap warga negara yang telah melakukan kesalahan kepada negara. (3) Abolisi, yakni hak kepala negara untuk meniadakan putusan hukum atau meniadakan proses hukum. (4) Rehabilitasi, yakni hak kepala negara untuk memulihkan nama baik warga negara yang sebelumnya tercemar oleh putusan hukuman yang kemudian terbukti hukuman tersebut ternyata terbukti salah.

Selain di bidang hukum, hak prerogatif presiden selaku kepala negara juga terdapat dalam bidang politik, yakni hak untuk mengeluarkan Dekrit atau Maklumat. Dekrit merupakan hak kepala negara yang hanya dikeluarkan apabila negara dalam keadaan yang tidak normal, yang bisa mencakup seluruh wilayah negara atau hanya sebagian wilayah.

[403] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur ... Op. Cit,* hlm. 143.

Dalam perubahan UUD 1945 hak prerogatif presiden untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi diatur dalam Pasal 14 yang selengkapnya berbunyi: *"(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."*

Alasan perlunya memperhatikan pertimbangan dari DPR dalam pemberian amnesti dan abolisi didasarkan pada: *Pertama,* amnesti dan abolisi lebih bersifat politik. *Kedua,* amnesti dan abolisi biasanya diberikan kepada pihak yang bersifat massal.[404]

Menurut Bagir Manan, ketentuan ini kurang tepat, karena kekuasaan presiden untuk memberikan amnesti dan abolisi merupakan kekuasaan atau hak presiden dalam bidang yudikatif, sedangkan DPR merupakan lembaga politik. Dalam bidang yudikatif pertimbangan yang diperlukan presiden adalah pertimbangan hukum, bukan pertimbangan politik.[405]

Hak Presiden selaku kepala negara lainnya diatur dalam Pasal 13 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: *(1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Alasan diperlukannya pertimbangan dari DPR dalam hal pengangkatan duta adalah untuk menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut. Hal ini dilandasi praktek penunjukkan duta selama terkesan sebagai jabatan yang diberikan kepada orang tertentu yang dianggap "berjasa" pada

[404] Ni'matul Huda, *Hukum Tata ... Op. Cit.* hlm. 189.
[405] Bagir Manan, *Lembaga ... Op. Cit.* hlm. 165.

pemerintah, ataupun sebagai "pembuangan" bagi orang yang dianggap bersalah kepada pemerintah.[406]

Hak kepala negara lainnya adalah hak untuk memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. Berdasarkan Pasal 15 UUD 1945 dalam memberikan penghargaan tersebut haruslah berdasarkan UU agar terjaga obyektivitasnya.

Semua kekuasaan dan hak tersebut di atas merupakan hak istimewa yang dipunyai kepala negara, dalam hal ini Presiden. Akan tetapi ternyata dalam menggunakan hak ini presiden tidak dapat digunakan atas kehendak sendiri, melainkan ada mekanisme *checks and balances* dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Berkaitan dengan hubungan presiden dengan DPR dalam sistem multipartai, maka penggunaan hak ini semakin sulit dilakukan oleh presiden. Pembatasan yang dilakukan konstitusi dalam penggunaan hak ini merupakan reduksi atas hak kepala negara selaku simbol tertinggi dalam suatu negara.

Sebagai contoh dalam hal pengangkatan duta besar, dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945 mensyaratkan Presiden untuk memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam prakteknya calon duta besar yang akan diangkat oleh Presiden diajukan ke DPR dan kemudian DPR melakukan *fit and proper test*. Hal ini merupakan dapat memberi kesan bahwa DPR yang melakukan seleksi mengenai layak tidaknya calon duta usulan presiden ini.

Praktek ini dapat dipersamakan dengan "dalam mengangkat duta, Presiden harus mendapat persetujuan DPR". Oleh karena itu dalam sistem presidensiil dengan multipartai ini, dalam penggunaan haknya presiden mengalami kesulitan, karena harus mendapatkan dukungan dari mayoritas fraksi di DPR.

[406] Lihat: Ni'matul Huda, *Hukum Tata ... Op. Cit.* hlm. 188. Catatan kaki no. 39.

3. Konflik antara Presiden dengan DPR

Dalam sistem pemerintahan presidensiil berdasarkan asas *separate of power* seringkali terjadi konflik antara Presiden dengan parlemen. Mekanisme *checks and balances* dimana parlemen mempunyai fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 25 huruf c.

Kemudian untuk menjalankan fungsinya tersebut DPR memiliki hak yang diatur dalam Pasal 26 antara lain yakni hak interpelasi. Dengan hak ini DPR mempunyai wewenang untuk bertanya kepada pemerintah berkaitan dengan kebijakan pemerintah maupun yang berhubungan dengan kepentingan umum.[407]

Setelah pemilihan umum 1999 yang demokratis, konflik antara Presiden dengan DPR ini juga terjadi. Sejarah mencatat dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid terjadi konflik antara Pemerintah dan DPR. Mulai dari pemberhentian beberapa menteri Kabinet Persatuan dari Partai Golkar dan PDIP, pengangkatan Ketua Mahkamah Agung, Pengangkatan Kapolri sampai issue puncak dugaan keterlibatan Presiden dalam kasus *Bulloggate* dan *Bruneigate.*

Dalam kasus pengangkatan Ketua MA 2000. Calon Ketua MA waktu itu Muladi dan Bagir Manan yang dicalonkan DPR ditolak Abdurrahman Wahid dengan alasan terkait Orde Baru. Pasal 8 (3) UU No 14 Tahun 1985: *"Ketua dan Wakil Ketua MA diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara di antara Hakim Agung yang diusulkan oleh DPR*". Untuk beberapa saat, terjadi kekosongan Ketua MA sehingga tugas-tugas yang seharusnya menjadi wewenang Ketua MA diambil alih Wakil Ketua yang saat itu

[407] Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan … Op. Cit*, hlm. 112.

dijabat Taufik. Dan akhirnya terpilih Bagir Manan sebagai Ketua MA tanggal 20 Mei 2001 setelah Muladi mengundurkan diri.

Konflik kedua mengenai pengangkatan Kapolri Komjen (Pol) Chaerudin Ismail tanpa persetujuan DPR. Pengangkatan Chaerudin Ismail sebagai Kapolri oleh Presiden tanpa ada persetujuan dari DPR. Sehingga Abdurrahman Wahid telah melanggar TAP MPR No VII/2000 Tentang Peran TNI dan Kepolisian, Pasal 3 (3) dan Pasal 7 (3) disebutkan" *Untuk pengangkatan panglima TNI dan Kapolri harus dengan persetujuan DPR."*

Terakhir isu sentral yang menjadi faktor utama lengsernya Abdurrahman Wahid yaitu kasus *Bulloggate* dan *Bruneigate.* DPR membentuk Pansus *Bulloggate* dan *Bruneigate* untuk menangani kasus tersebut. Pembentukan Pansus ini menimbulkan kontroversial antara Abdurrahman Wahid yang menganggap Pansus ini ilegal, inkonstitusional dan sarat muatan politik. Sedangkan DPR menganggap legal dan sesuai dengan prosedur yang ada. Akhirnya berdasarkan Rapat paripurna DPR awal Februari 2001 memutuskan untuk mengeluarkan Memorandum I kepada Presiden karena telah melanggar TAP MPR No IV Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Menanggapi hal ini Presiden, melalui juru bicaranya Wimar Witoelar menyatakan akan mempercepat reformasi terutama dalam hal pemberantasan KKN dan penegakan hukum. Dan ini direalisasikan dengan ditetapkan beberapa pejabat Orde Baru yang terlibat KKN, antara lain Probosutedjo, Hendro Budiyanto, Ginandjar Kartasasmita dsb.

Tiga bulan setelah dikeluarkannya memorandum I kemudian DPR mengadakan Paripurna akhir April 2001 untuk menilai kinerja Pemerintah setelah turunnya memorandum I. DPR memutuskan bahwa belum ada usaha yang signifikan dari

pemerintah untuk melakukan perubahan untuk memberantas KKN dan menegakkan hukum, sehingga keluarlah memorandum II.

Pemerintahan Abdurrahman Wahid berakhir setelah Sidang Istimewa MPR tanggal 21 Juli 2001. Sidang Istimewa itu disusul Dekrit Presiden tgl 22 Juli 2001 yang menyatakan: *pertama* pembubaran DPR/MPR, *kedua* pembekuan Partai Golkar dan *ketiga* Percepatan Pemilu. MA kemudian mengeluarkan fatwa untuk menolak Dekrit tersebut dan menyatakan Presiden melampaui batas kewenangannya dan berdasarkan UUD 1945 Presiden tidak berhak untuk membubarkan DPR/MPR, pembekuan Partai Golkar dan melakukan percepatan Pemilu.

Kemudian MPR atas permintaan DPR menggelar Sidang Istimewa MPR guna meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid dengan dasar yakni:

1. Sikap Presiden yang menganggap DPR seperti taman kanak-kanak.
2. Sikap Presiden yang tidak mau dengan sungguh-sungguh memperhatikan suara-suara di DPR.
3. Itikad inkonstitusional Presiden untuk membubarkan DPR, melalui Dekrit Presiden dan tindakan politis lainnya.

Dengan demikian dari praktek ketatanegaraan tersebut dapat diketahui Presiden bertanggungjawab kepada MPR tidak sebatas masalah konstitusional saja tetapi juga masalah politik.[408] Hal ini berbeda dengan pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR hanya terbatas pada pelanggaran yaitu pelanggaran terhadap haluan negara dan atau UUD, sedangkan

[408] Widodo Ekathahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 139.

mengenai kebijakan (*beleid*) tidak dapat menjadi dasar meminta pertanggungjawaban.[409]

Dalam perubahan UUD 1945, Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada lembaga negara melainkan langsung kepada rakyat. Dalam menjalankan tugas kepresidenan ini Presiden diawasi oleh DPR (Pasal 20A ayat 1 UUD 1945). Dalam komposisi DPR yang terdiri dari banyak partai, tentu saja terdapat banyak kepentingan, sehingga pengawasan DPR menjadi sangat banyak dan beragam macamnya.[410]

Sangat dimungkinkan pengawasan yang dilakukan DPR akan berujung kepada penggunaan hak-hak DPR untuk meminta keterangan dan menyelidiki, dan hal tersebut dapat digunakan dalam area *beleid* (kebijakan). Selanjutnya peraturan perundang-undangan tidak tegas mengatur keadaan apabila interpelasi yang diajukan DPR tidak dijawab atau dijawab dengan tidak memadai maka bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut. Karena untuk diteruskan menjadi impeachment hal tersebut tidak memenuhi syarat konstitusi.

Secara yuridis mekanisme penyelesaian krisis politik yang terjadi dalam sistem presidensiil tidak tersedia, akan tetapi dengan melihat ketentuan Pasal 7A UUD 1945 mengenai alasan *impeachment* terdapat ketentuan yang multi tafsir yakni *" ... Atau perbuatan tercela lainnya ..."* ketentuan ini dapat dijadikan dasar untuk menyelesaikan krisis politik yang terjadi. Akan tetapi *impeachment* sebagai sarana yuridis untuk mengatasi krisis politik memiliki resiko tinggi, karena dengan *impeachment* akan membahayakan rezim itu sendiri.[411]

---

[409] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan ... Op. Cit.* hlm. 112.

[410] Donny Gahral Aidan, "*Kediktatoran Konstitusional", Kompas*, 17 November 2008.

[411] Rezim bukan soal siapa pemimpinnya, akan tetapi era suatu sistem politik. Matthew Soberg Shugart dan Scott Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America, Rethinking the Terms*

D. Prospek Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian di Indonesia

1. Sistem Pemerintahan dalam Pembahasan Perubahan UUD 1945

Salah satu hal yang menarik untuk ditelaah dalam perubahan UUD 1945 adalah adanya kesepakatan awal dalam melakukan perubahan UUD 1945 yakni salah satunya berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

Untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensiil ini, maka dilakukan beberapa perubahan dalam UUD 1945 yakni antara lain Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan demikian Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, melainkan langsung kepada rakyat. Kemudian Presiden memegang jabatan *fixed term* selama lima tahun dan tidak dapat dijatuhkan kecuali Presiden nyata-nyata melanggar konstitusi.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa sistem pemerintahan presidensiil ini tidak cocok dikombinasikan dengan sistem multipartai, maka muncul pertanyaan, apa yang mendorong dipilihnya sistem pemerintahan presidensiil ini dalam perubahan UUD 1945, dimana pada waktu itu sistem kepartaian yang ada adalah multipartai?

Berdasarkan risalah rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI dapat diketahui bahwa dalam pembahasan perubahan UUD 1945 ini masalah kepartaian ini kurang mendapat perhatian. Perubahan UUD 1945 terjebak dalam pembahasan mengenai rumusan materi muatan UUD dan pembagian kekuasaan lembaga negara dan hanya sedikit memikirkan tentang keselarasan antara materi dengan sistem yang akan dipakai.

---

of the Debate, dalam: Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed.), *Presidentialism and Democracy … Op. Cit*, hlm. 30.

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, kesulitan praktek pemerintahan presidensiil yang dikombinasikan sistem multipartai ini dalam telah dikemukakan oleh Asnawi Latif dari F-PDU yang mengingatkan bahwa apabila akan menggunakan sistem multipartai maka sebaiknya sistem pemerintahan yang dianut bukan sistem pemerintahan presidensiil dengan alasan dalam sistem pemerintahan presidensiil dengan multipartai dikhawatirkan terjadi tawar menawar dalam pembentukan kabinet.[412]

Perkembangan berikutnya anggota Panitia Ad Hoc III dari F-PKB Khofifah Indar Parawansa meminta penegasan kerangka perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan sistem pemerintahan, karena sistem pemerintahan ini berkaitan dengan kekuasaan presiden selaku kepala negara atau sekaligus selaku kepala pemerintahan dan hal ini kemudian disepakati bersama bahwa perubahan UUD 1945 mengacu pada kerangka sistem pemerintahan presidensiil.[413]

Pemilihan sistem pemerintahan presidensiil dibandingkan dengan sistem parlementer dalam pembahasan perubahan UUD 1945 ini hanya didasarkan kepada fakta historis kegagalan praktek demokrasi parlementer tahun 1945-1959. Kesepakatan acuan sistem pemerintahan presidensiil ini tidak dikaitkan dengan fakta empiris keberadaan sistem kepartaian.

Akan tetapi ada hal yang menarik dalam pembahasan mengenai sistem pemerintahan presidensiil yang disampaikan Khofifah Indar Parawansa pada Rapat Ke-7 Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR 13 Oktober 1999 yang menyatakan bahwa: "*... kecenderungan pembahasan Amandemen kita ini adalah Presiden dipilih langsung*

[412] Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI, Buku Kedua Jilid 6*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 43-44.

[413] *Ibid*, hlm. 60

melalui pemilu; kemudian kecenderungannya sistem pemilu nanti adalah distrik sehingga masing-masing anggota DPR itu dipilih langsung oleh rakyat…" dari pernyataan tersebut secara tersirat disampaikan bahwa sistem pemerintahan presidensiil ini akan diikuti dengan penyederhanaan partai politik melalui sistem pemilihan umum distrik.[414]

Dari penelusuran terhadap dokumen risalah Rapat Badan Pekerja ini dapat diketahui bahwa landasan atau alasan untuk mengacu pada sistem pemerintahan presidensiil dalam perubahan UUD 1945 secara umum ada tiga hal yakni:

a) Sistem pemerintahan presidensiil dianggap memberikan pemerintahan yang stabil dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer.
b) Sistem pemerintahan parlementer telah terbukti gagal ketika dipraktekkan di Indonesia.
c) Sistem pemerintahan presidensiil ini akan diikuti dengan sistem pemilihan distrik yang akan berdampak pada penyederhanaan jumlah partai politik.

2. Kompleksitas Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Maraknya partai politik peserta pemilihan umum yang terjadi sejak pemilihan umum tahun 1999 dan pemilihan umum tahun 2009 mendatang memunculkan keprihatinan, kritik, sekaligus desakan dari banyak kalangan untuk membatasi jumlah partai politik menjadi sistem multipartai sederhana.

Penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dilihat dari perspektif sejarah pernah dilakukan pada era Demokrasi Terpimpin pada tahun 1959 dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang diikuti dengan pembekuan dan pembubaran partai politik. Dengan Nasakomisasi dimana kehidupan seluruh ideologi

[414] *Ibid*, hlm. 466.

dari elemen masyarakat disatukan, maka pada era Demokrasi Terpimpin tidak ada sistem kepartaian.

Kemudian di era Orde Baru penyederhanaan sistem kepartaian dilakukan secara sistematis dengan adanya intervensi terhadap proses internal partai politik yang menghasilkan kepemimpinan partai politik yang sepaham dengan penguasa,[415] kemudian dilanjutkan dengan tercapainya konsensus nasional yang dituangkan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Hasil konsensus tersebut antara lain mengenai penyederhanaan partai politik dan keikutsertaan ABRI (sekarang TNI dan Polri) dalam keanggotaan MPR dan DPR.

Dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1971 dilakukan penyederhanaan partai politik yang dilakukan dengan cara verifikasi hingga ada 10 partai politik termasuk Golkar yang dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti pemilihan umum.[416] Pada tahun 1973 dilakukan penyederhanaan partai politik dimana dari 10 partai politik peserta pemilu tahun 1971 digabungkan melalui fusi partai politik menjadi tiga partai politik peserta pemilu yang terdiri dari PPP, PDI, dan Golkar.[417] Hail fusi partai politik ini kemudian diatur dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Golongan Karya dan Partai Politik. Dalam UU ini peserta pemilu ditetapkan secara definitif yakni dua partai politik yakni PPP dan PDI serta satu golongan karya, oleh karena itu tidak dimungkinkan lahirnya partai politik baru untuk ikut serta dalam pemilihan umum.

---

[415] Harold Crouch, *Militer dan Politik ... Op. Cit*. hlm. 283.

[416] Rully Chairul Azwar, *Pembatasan Partai Politik Peserta Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Talk Show: *Efektivitas Penyelenggaraan Pemilu: Multi Partai atau Pembatasan Partai Peserta Pemilu, Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi*, Jakarta, 20 September 2006, hlm. 5.

[417] Meskipun Golkar tidak disebut sebagai partai politik, melainkan organisasi kekaryaan, akan tetapi melihat fungsi dan haknya sama dengan partai politik yakni mengikuti pemilihan umum, maka Golkar dapat digolongkan sebagai partai politik.

Penyederhanaan sistem kepartaian yang pernah dilakukan di Indonesia tersebut di atas merupakan penyederhanaan melalui media kekuasaan yang bersifat memaksa, dan tentu saja hal ini merupakan bentuk otoritarianisme yang tidak demokratis. Hak untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan salah satu prinsip dalam materi konstitusi, sehingga kekuasaan (negara) tidak dapat melarangnya kecuali melanggar dua hal yakni: perkumpulan tersebut secara dilakukan secara ilegal dan ilegalitas tersebut dapat menimbulkan kekacauan dan kedua perkumpulan tersebut legal akan tetapi diadakan dengan maksud mengacaukan ketentraman atau membahayakan masyarakat umum.[418]

Pembatasan atau penyederhanaan sistem kepartaian secara konstitusional dan alami dapat dilakukan dengan melalui:

a) UU tentang Partai Politik

Pembatasan dan penyederhanaan sistem kepartaian melalui UU Partai Politik ini dapat dilakukan dengan memperberat syarat pendirian partai politik. Persyaratan pendirian partai politik yang terdiri dari jumlah kepengurusan, jumlah keanggotaan minimal dalam jumlah tertentu serta sumber dana partai politik dapat dijadikan alat untuk mencegah pendirian partai politik baru.[419]

Akan tetapi UU semacam ini sangat mungkin akan menjadi obyek gugatan *judicial review* di MK, karena adanya jaminan dari konstitusi akan kemerdekaan untuk berkumpul, berserikat, mengeluarkan pendapat, serta hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana dimuat dalam UUD 1945 Pasal 28 dan Pasal 28D ayat (3).

---

[418] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 330-331.

[419] Guy S. Goodwin-Gill, *Pemilu Jurdil: Pengalaman dan Standar Internasional*, PIRAC dan The Asia Foundation, Jakarta, 1999, hlm. 39-43.

b) UU tentang Pemilihan Umum

Pembatasan dan penyederhanaan sistem kepartaian melalui pengaturan mengenai pemilihan umum dapat dilakukan dengan dua hal yakni:

(1) Pemberlakuan *Electoral Threshold*

Dengan pemberlakuan *electoral threshold* ini dapat dilakukan dengan dua hal sekaligus, yakni pembatasan berdasarkan perolehan kursi DPR maupun berdasarkan perolehan suara. Partai politik yang tidak mampu mencapai perolehan kursi minimal maupun suara minimal yang disyaratkan, maka partai politik tersebut tidak diperkenankan menjadi peserta pemilihan umum berikutnya kecuali menggabungkan diri dengan partai lainnya sehingga terpenuhi batasan perolehan kursi dan perolehan suara sebagaimana yang dipersyaratkan.

Pemberlakuan *electoral threshold* sebagai pembatasan dan penyederhanaan sistem kepartaian ini hanya akan efektif apabila terpenuhinya dua hal, yakni: *Pertama,* pendirian atau pembentukan partai politik tidak mudah. *Kedua,* sistem pemilihan umum menggunakan sistem pemilihan distrik.

Pengalaman telah membuktikan bahwa pembatasan partai politik melalui mekanisme *electoral threshold* ini tidak efektif karena partai politik yang tidak menembus batasan *electoral threshold* dapat dengan mudah berganti nama partai politik untuk kemudian ikut serta lagi dalam pemilihan umum berikutnya, begitu juga dengan sistem pemilihan yang dipakai, selama sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem proporsional, secara alamiah sistem ini akan melahirkan banyak partai dengan harapan mampu memperoleh paling tidak satu atau dua kursi di DPR.

Persyaratan pengajuan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan persentase perolehan kursi di DPR dan perolehan suara nasional dengan angka persentase yang tinggi (15%-25%) mengakibatkan partai politik yang memperoleh suara kecil menjadi sangat penting kedudukannya karena untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diperlukan koalisi untuk dapat memenuhi angka persyaratan pencalonan.[420]

Dengan koalisi semacam ini, maka tidak akan menyederhanakan jumlah partai politik dan tidak akan menguatkan sistem pemerintahan presidensiil.[421]

(2) Perubahan Sistem Pemilihan

Penyederhanaan sistem kepartaian yang paling alami, tanpa paksaan, dan tanpa menimbulkan ekses yang besar adalah dengan merubah sistem pemilihan dari sistem proporsional menjadi sistem distrik. Dengan sistem distrik secara alami partai politik hanya akan menyisakan dua sampai empat partai besar.

Akan tetapi sistem pemilihan distrik mempunyai kelemahan mendasar mengenai representasi keterwakilan rakyat dalam DPR yang dapat mengakibatkan terjadinya dominasi mayoritas kelompok tertentu kepada kelompok minoritas.

Hal yang demikian akan sangat terasa dalam masyarakat Indonesia yang pluralistik dan terdiri dari beragam identitas kelompok suku, budaya,

[420] Eep Saefullah Fatah,*" Inkonsistensi Perampingan Partai", Kompas*, 18 November 2008.
[421] Mohammad Fajrul Falaakh, *"Menimbang Politik Angka Pilpres", Kompas*, 14 November 2008.

agama, rasa dan lain-lain. Sistem pemilihan proporsional dianggap lebih memenuhi bagi pembentukan gradasi keterwakilan politik yang lebih terjamin.[422]

Sedangkan untuk menutupi kekurangan dalam teori sistem pemerintahan presidensiil yang disokong dengan sistem multipartai ini **Jimly Asshiddiqie** memberikan solusi dengan[423]:

1. Pemilihan Presiden dilakukan dalam dua tahap dimana tahap pertama dilakukan bersamaan dengan pemilu legislatif. Pemilu tahap pertama ini dimaksudkan sebagai *preliminary presidential election*. Dalam pemilihan Presiden tahap pertama ini nanti akan didapatkan dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak relatif yang kemudian selang 4-6 bulan akan dipilih oleh rakyat dalam pemilihan Presiden dan wakil Presiden pada tahap kedua.
2. Untuk mengatasi permasalahan banyaknya partai politik, harus diakomodir kemungkinan untuk adanya koalisi antara dua partai atau lebih untuk mencalonkan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden.
3. Presiden dan wakil Presiden terpilih menentukan kabinet, dan untuk mengatasi kemungkinan *divided government*, dimungkinkan Presiden merekrut anggota kabinet dari luar partai atau di luar koalisi, akan tetapi sesuai dengan prinsip presidensiil tanggungjawab tetap di tangan Presiden.
4. *Impeachment* hanya dimungkinkan karena alasan pelanggaran hukum (*criminal*) yang menyangkut tanggungjawab pribadi (*individual responsibility*).
5. Tanggungjawab kabinet dalam sistem presidensiil bersifat individual sehingga apabila kepala pemerintahan berhenti atau diberhentikan maka kabinet tidak terpengaruh.

Kelima hal tersebut sudah diadopsi dalam sistem pemerintahan dan sistem politik di Indonesia, pemilihan Presiden dan wakil Presiden diselenggarakan setelah pemilihan umum legislatif, kemudian pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden juga dilakukan tidak hanya oleh partai politik, namun juga bisa gabungan beberapa partai politik.

---

[422] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 35.
[423] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara ... Op. Cit*, hlm. 115-117.

Pembentukan kabinet tidak hanya berasal dari partai Presiden melainkan juga memasukkan unsur-unsur dari partai lain. Kemudian UUD 1945 mengatur bahwa Presiden tidak dapat dijatuhkan di tengah masa jabatannya selain dengan alasan yang diatur dalam UUD 1945. Kemudian kabinet yang bersifat individual sehingga kabinet tidak terpengaruh dengan mundurnya atau diberhentikannya kepala pemerintahan di tengah masa jabatan yang diembannya.

Kelima hal tersebut dalam sistem pemerintahan dan sistem politik sudah diakomodasi, akan tetapi memberikan hasil yang kurang efektif. Pemerintahan meskipun stabil akan tetapi terus menerus berjalan dengan tidak efektif. Multipartai banyak disebutkan sebagai salah satu penyebab ketidakefisienan dan ketidakefektifan pemerintahan pasca perubahan UUD 1945.

Dengan melihat demografi penduduk di Indonesia, kebhinekaan bangsa Indonesia adalah suatu kenyataan dan merupakan kekayaan sebagai karunia Tuhan. Kenyataan ini harus diakomodir oleh negara yakni dengan cara organisasi yang didirikan harus mengakomodasi seluruh perbedaan-perbedaan tersebut menjadi suatu persatuan tanpa harus dengan kesatuan.[424] Dengan struktur masyarakat yang heterogen tersebut, pengurangan partai politik tidak dapat dilakukan secara drastis.[425]

Struktur masyarakat yang pluralis dengan ditopang banyak partai politik, harus diikuti pembenahan internal partai politik agar dapat berfungsi sebagai penopang demokratisasi di negara modern. Partai politik harus meminimalkan oligarki dalam

[424] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kebhinekaan*, Makalah disampaikan dalam: Seminar *"Masa Depan Kebhinekaan dan Konstitualisme di Indonesia: Peluang, Tantangan, dan Solusi.*" International for Islam and Pluralism, Jakarta, 22 Juli 2008, hlm. 20.

[425] J. Kristiadi, "*Menuju Penguatan Rezim Presidensial", Kompas*, 4 November 2008.

organisasinya dan mengembalikan perannya sebagai mesin politik yang mampu menghasilkan kader-kader calon pemimpin bagi bangsa dan negara.[426]

3. Sistem Pemerintahan yang Ideal Bagi Indonesia

Sebagaimana negara-negara berkembang yang memiliki sejarah kolonialisme, Indonesia dalam perkembangannya juga dipengaruhi hal tersebut dimana kehidupan bernegara yang demokratis selalu mengalami kegamangan dalam mencari identitas diri. Negara yang baru merdeka selalu berusaha menggali nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat, akan tetapi karena nilai tersebut digali secara *top down* akhirnya nilai hanya menjadi doktrinasi elit politik. Hal ini kemudian menghasilkan *state centrism,*[427] dimana kekuasaan bertumpu negara, dalam kondisi sekarang kekuasaan terpusat pada elit politik.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil dalam suatu negara heterogen dengan multipartai sangat tidak efektif, karena polarisasi masyarakat yang dimanifestasikan dalam parlemen, menjadikan sebuah parlemen yang bersifat cair, mudah berubah dan sangat fleksibel, hal ini sangat berlawanan dengan hakekat kekuasaan eksekutif pemerintahan presidensiil yang bersifat *rigid*.[428]

Rigiditas eksekutif yang tercermin dengan masa jabatan *fixed term* dan Presiden yang tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif, akan membuat frustasi rakyat yang harus menunggu sampai masa jabatan Presiden berakhir baru kemudian memilih kembali Presiden dalam pemilihan umum.

---

[426] Donny Gahral Adian, "*Menuju Kepartaian Modern", Kompas*, 28 Agustus 2008.

[427] Soetandyo, Wignjosoebroto, *Hukum. Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta, 2002, hlm. 521-532.

[428] Rafael Martinez Martinez, *Semi-Presidentialism: a comparative study*, Makalah dalam: Workshop no 13: Designing Institutions, Mannheim, 26-31 Maret 1999, hlm. 6.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, negara ini pernah menerapkan sistem pemerintahan parlementer dari tahun 1945 hingga tahun 1959. pemerintahan parlementer pada saat itu yang tidak stabil dan mudah jatuh, mengakibatkan trauma berkepanjangan bangsa ini terhadap sistem pemerintahan parlementer sehingga dalam amandemen UUD 1945 opsi untuk membangun sistem pemerintahan parlementer diabaikan dengan menafikan kondisi kepartaian yang telah terbentuk dalam sistem multipartai.

Penyebab kegagalan sistem pemerintahan parlementer pada periode tahun 1945 hingga tahun 1959 banyak yang menyatakan bahwa sistem kepartaian yang terdiri dari banyak partai sebagai penyebab gagalnya sistem ini. Akan tetapi ada beberapa faktor juga yang secara teoritis tidak mendukung sistem pemerintahan parlementer pada saat itu, yakni:

Pertama, faktor multipartai yang ada didasari perbedaan ideologi yang sangat tajam antar partai politik. Perbedaan yang tajam ini dapat dilihat dari ideologi yang dianut partai politik yakni, ideologi keagamaan (Islam, Kristen, Katolik) dengan ideologi nasionalis kebangsaan serta ideologi komunisme yang tidak dapat diperoleh titik temu. Hal ini dapat dilihat dari perdebatan dalam Konstituante mengenai dasar negara yang tidak tercapai kesepakatan dan terjadi *deadlock.*

Kedua, faktor Soekarno sebagai pemimpin bangsa yang sangat kharismatik, akan tetapi tidak mendapatkan akses ke dalam pemerintahan dan hanya ditempatkan sebagai kepala negara yang memiliki tugas seremonial saja. Hal ini mengecewakan Soekarno yang kemudian mengkritik sistem pemerintahan parlementer ini.

Keinginan Soekarno untuk mengganti sistem pemerintahan parlementer menjadi sistem demokrasi terpimpin dengan menyerang keberadaan multipartai dilakukan sejak tahun 1956 tentu saja berpengaruh terhadap keputusan elite politik lainnya, mengingat

Soekarno memiliki kekuatan politik sendiri sebagai pendiri bangsa yang sangat berpengaruh dalam masyarakat.

Ketiga, faktor perekonomian yang semakin merosot menjadikan pemerintah ke dalam posisi yang tidak populer. Apalagi pemerintahan yang terbentuk hanya dapat bertugas secara singkat karena tidak mampu menjaga kepercayaan parlemen. Perekonomian yang buruk ini menjadi kampanye yang efektif untuk mengganti sistem pemerintahan parlementer yang liberal dengan sistem pemerintahan yang "lebih cocok" dengan pribadi bangsa.

Keempat, faktor militer yang mulai turun ke dalam politik. Militer terutama AD pada saat itu sedang mengalami beberapa pemberontakan dan konflik internal yang dikarenakan adanya ketidakpuasan terhadap kebijakan internal AD dan ketimpangan ekonomi antara pusat dengan daerah. Dalam sistem parlementer pada saat itu militer tidak memiliki akses yang memadai, oleh karena itu militer sangat mendukung ide untuk kembali menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi, karena dengan UUD 1945 akan memungkinkan militer akses dalam pemerintahan.

Kelima, pemerintahan yang terbentuk pada waktu itu praktis bukan pemerintahan yang ideal, karena dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen merupakan pusat dari kekuasaan negara. Pada waktu itu parlemen yang terbentuk bukan merupakan parlemen hasil pemilihan umum. Pengisian keanggotaan parlemen berdasarkan pengangkatan dan pengalihan dari anggota KNIP menjadi anggota parlemen dikarenakan keadaan tidak memungkinkan untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

Pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 1955 baru terbentuk pada tahun 1956 dengan pemerintahan yang dipimpin oleh Ali Sastroamidjojo yang dikenal dengan kabinet Ali II. Kabinet ini praktis sejak awal tidak dapat berfungsi dengan baik karena

dari awal pembentukannya sudah dikritik oleh Soekarno yang kecewa karena PKI tidak diikutsertakan dalam pemerintahan ini dan hanya bertahan satu tahun.

Pemerintahan yang demokratis dengan pondasi kepartaian praktis telah berakhir setelah kabinet Ali II ini mengembalikan mandatnya kepada Soekarno, karena pemerintahan yang terbentuk kemudian yakni kabinet Juanda adalah pemerintahan non partai, dimana Soekarno menunjuk dirinya sendiri sebagai ketua formatur pembentuk kabinet dan diberlakukannya keadaan darurat perang yang memberikan peran besar kepada militer di bidang politik.

Kelima faktor tersebut di atas apabila dikomparasikan dengan keadaan negara saat ini, maka dapat dikatakan bahwa sudah tidak ada pertentangan ideologis antara golongan Islam, kebangsaan, dan komunis. Politik Islam saat ini sudah jauh berbeda dimana saat itu ekspresi, artikulasi, dan detil pemikiran politik Islam bersifat absolutis dan antagonis, sedangkan saat ini politik Islam lebih mengedepankan jalan tengah dan toleransi tinggi yang dibangun sejak tahun 1970-an dengan terminologi "*Indonesia bukan negara teokrasi dan juga bukan negara sekuler*".[429]

Saat ini sudah tidak ada lagi tokoh yang sangat dominan yang dapat mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat secara luas seperti Soekarno pada masa itu. Kemudian perekonomian Indonesia saat ini tidak seburuk keadaan tahun 1950-an. Militer juga telah dikembalikan ke barak sesuai dengan fungsinya serta kehidupan demokrasi sudah pulih dengan diselenggarakannya pemilihan umum yang damai dan aman.

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru dan dengan semangat demokratisasi untuk membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih mapan, perubahan UUD 1945

[429] Bahtiar Effendy, *Disartikulasi Pemikiran Politik Islam*, Pengantar dalam Oliver Roy, *Gagalnya Islam Politik*, Serambi, Jakarta, tanpa tahun, hlm. viii.

diharapkan mampu memberikan solusi demi terciptanya suatu pemerintahan yang stabil, efektif, dan efisien dengan landasan prinsip-prinsip demokrasi. Akan tetapi sistem pemerintahan presidensiil dengan kombinasi sistem multipartai telah melahirkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintahan.

Dari uraian tersebut di atas, sistem pemerintahan apa yang ideal bagi negara Indonesia? Sistem presidensiil? Sistem parlementer? Atau sistem hybrid? Masing-masing pilihan tersebut secara teoritis memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Oleh karena itu menurut **Giovanni Sartori**, sistem pemerintahan manakah yang mendekati ideal, paling tidak harus dilihat dari tiga hal, yakni: (1) sistem pemilihan umum; (2) sistem kepartaian, dan (3) budaya politik atau tingkat polarisasi.[430]

Dengan mengacu pada rumus Sartori tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa sistem pemilihan umum di Indonesia merupakan sistem pemilihan proporsional. Hal ini untuk menjamin keterwakilan golongan minoritas dalam lembaga legislatif. Sistem kepartaian Indonesia saat ini merupakan sistem multipartai, sesuai dengan pluralitas masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas sistem pemerintahan yang ideal dengan kondisi bangsa Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer.

[430] Giovanni Sartori, *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (Ed.), *the Failure of … Op. Cit*, hlm. 110.

BAB VI
KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Prinsip negara konstitusional menurut **Wheare** tidak hanya dilihat bagaimana materi konstitusi tersebut mengatur pembatasan kekuasaan pemerintahan melainkan juga harus melihat bagaimana suatu konstitusi tersebut dipraktekkan.[431] Partai politik merupakan pengaruh paling kuat bagi pelaksanaan suatu konstitusi. Begitu pentingnya partai politik sehingga ada yang mengatakan bahwa konstitusi hanyalah rangka; partai politik lah yang memberi daging dan darah, yang memberinya jati diri pada badan-badan politik.[432] Dalam suatu negara tatanan konstitusi selalu mengatur mengenai lembaga-lembaga yang memegang kekuasaan negara dalam suatu sistem pemerintahan yakni sistem bagaimana suatu negara tersebut dijalankan.

Sistem pemerintahan yang berkembang di dunia yakni sistem parlementer dan sistem presidensiil maupun sistem campuran dari keduanya yang disebut *hybrid* sistem tidak memiliki korelasi dengan keefektifan dan pengaruhnya terhadap stabilitas pemerintahan. Akan tetapi hal tersebut akan berbeda apabila sistem pemerintahan tersebut dikombinasikan dengan sistem kepartaian. Kajian terhadap sistem pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan hubungan antara eksekutif dengan legislatif tidak dapat dipisahkan dengan sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum.

[431] K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hlm. 208.
[432] *Ibid*, hlm. 115.

Dalam kaitannya sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di Indonesia yang telah diutarakan di atas dapat disimpulkan, bahwa:

a. Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian di Indonesia

Sejarah praktek sistem pemerintahan di Indonesia periode tahun 1945 hingga tahun 1959 menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Dalam periode tersebut Indonesia menggunakan tiga konstitusi yakni UUD 1945, UUD RIS, dan UUDS 1950.

Periode tahun 1945 hingga tahun 1959 ini sistem kepartaian adalah sistem multipartai. Pemilihan umum yang diselenggarakan tahun 1955 dengan sistem proporsional memperlihatkan tidak ada satu partai politik pun yang mampu memperoleh suara mayoritas. Kehidupan partai politik relatif bebas dan tidak ada keberpihakan pemerintah terhadap salah satu golongan atau partai politik.

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan diberlakukannya kembali UUD 1945 hingga tahun 1966, sistem pemerintahan kembali ke sistem presidensiil di bawah rezim Demokrasi Terpimpin. Sedangkan sistem kepartaian nyaris tidak ada, dikarenakan hanya PKI saja yang eksistensinya masih ada dan bebas menjalankan kegiatannya dan periode ini tidak ada pemilihan umum yang diselenggarakan sehingga tidak memungkinkan untuk melihat suatu sistem kepartaian yang utuh.

Demokrasi Terpimpin ini kemudian runtuh dan berganti menjadi rezim Orde Baru yang berlangsung dari tahun 1966 hingga tahun 1998 di bawah konstitusi UUD 1945 yang dijalankan secara “murni dan konsekuen”. Dalam periode ini sistem pemerintahan adalah sistem kuasi-presidensiil, karena dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945 mengatur pola hubungan antar lembaga negara dengan ciri presidensiil, yakni: *pertama,* Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), *kedua,* menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden.

Akan tetapi dalam ketentuan Pasal 6 UUD 1946 yang menyatakan bahwa Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta ketentuan dalam penjelasan bahwa Presiden merupakan mandataris MPR serta bertanggungjawab kepada MPR, maka hal ini terdapat ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer dimana kepala pemerintahan bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan, karena anggota DPR seluruhnya merupakan anggota MPR.

Pada awal Orde Baru partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum ada sepuluh partai politik dan kemudian terjadi penyederhanaan partai politik pada tahun 1973, menjadi Golongan Karya dan dua partai politik (PPP dan PDI) sebagai peseta pemilihan umum. Sistem kepartaian selama periode ini disebut sistem dominasi satu partai" (*one party dominance*), atau dapat disebut sistem "satu setengah partai" (*one and half party system*). Dengan alasan, bahwa Golkar di satu pihak dan PPP serta PDI Dipihak lain menjadi partai pelengkap dan hanya menjadi partai "penggembira".

Setelah "reformasi" untuk memulihkan kehidupan politik dikeluarkan UU No. 2 Tahun 1999. Dalam UU ini adalah tidak dibatasinya warga negara untuk membentuk partai politik. Dalam Pasal 2 ayat (1) pembentukan partai politik disyaratkan sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun. Kemudian partai politik didirikan dengan Akte Notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman (Pasal 4 ayat 1). Mudahnya syarat pembentukan partai politik serta kehidupan politik dikekang dan dibatasi selama 32 tahun dan sumbat ini dibuka lebar, maka lahirlah puluhan partai politik, dan bahkan hingga menjelang pemilihan umum 1999 tercatat ada 141 partai politik yang terdaftar. Hal ini menunjukkan sistem

kepartaian di Indonesia sedang mengalami perubahan dari sistem kepartaian hegemoni tunggal menjadi sistem multipartai.[433]

Pada tahun 2000 hingga tahun 2004 dilakukan perubahan UUD 1945. Mencermati sistem pemerintahan setelah perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensiil murni dikarenakan empat hal yakni: *Pertama*: Presiden memegang kekuasaan pemerintahan selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. *Kedua:* Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. *Ketiga:* Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian masa jabatan lima tahun tersebut merupakan *fixed term. Keempat:* Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sehingga menteri bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada DPR.

b. Implikasi Kombinasi Sistem Multipartai dengan Sistem Presidensiil di Indonesia

Dalam sistem pemerintahan presidensiil dengan multipartai dimana tidak ada partai politik yang memperoleh suara mayoritas dalam pemilihan umum, maka dalam pembentukan kabinet Presiden harus mempertimbangkan keikutsertaan partai politik lain dalam suatu koalisi.

Akan tetapi koalisi ini tidak bersifat permanen karena menteri bertanggungjawab langsung kepada Presiden dan tidak kepada parlemen. Oleh karena

[433] Djohermansyah Djohan, *Reformasi Sistem Kepartaian Selama dan Sesudah Pemerintahan Orde Baru*, dalam: Selo Soemardjan (Ed.), *Menuju Tata … Op. Cit*, hlm. 326.

itu partai politik dalam parlemen tidak mempunyai kewajiban untuk mendukung pemerintah, meskipun memiliki wakil di kabinet.

Kondisi ini dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR mempunyai kemungkinan besar terjadinya *deadlock*, dan apabila hal ini terjadi akan timbul krisis politik. Dalam hal krisis ini terjadi penyelesaian krisis dalam sistem presidensiil sangat rumit, karena Presiden tidak dapat dijatuhkan, akan tetapi Presiden sangat membutuhkan DPR untuk menjalankan programnya.

Pembentukan UU dalam sistem multipartai akan banyak didasari pada kepentingan partai politik yang sangat banyak dan beragam dan Presiden akan kesulitan untuk mengakomodasi semua kepentingan tersebut, sehingga UU yang muncul lebih bersifat kompromisasi kepentingan yang banyak. Hasilnya adalah UU tersebut tidak dapat memenuhi persyaratan konstitusional sehingga banyak UU yang kemudian diajukan *judicial review* ke MK.

Dalam banyak hal sistem pemerintahan Indonesia mirip dengan sistem pemerintahan presidensiil yang terjadi di Amerika Latin, yakni pemerintahan presidensiil dengan sistem multipartai. Di Amerika Latin telah terbukti sistem ini tidak efektif dan tidak efisien dan krisis politik yang terjadi sering diakhiri dengan kudeta militer. Dua hal yang membedakan demokrasi di Indonesia berbeda dengan demokrasi yang berlangsung di Amerika Latin, yakni: di Indonesia tidak ada perbedaan ideologi yang tajam di antara partai politik dan tidak ada tradisi kudeta militer.[434]

[434] Maswadi Rauf, *Sistem Presidensial Setengah Hati, Pemerintahan Tidak Efektif*, 15 April 2008, http://www.antaranews.com

c. Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian yang Ideal untuk Indonesia

Sebagaimana disimpulakan di atas maka penyelesaian permasalahan sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensiil, ada dua alternatif yang bisa dilakukan dengan dua hal, yakni menyederhanakan sistem kepartaian atau merubah sistem pemerintahan.

Alternatif pertama yakni merubah sistem kepartaian bisa dilakukan dengan pembatasan pendirian partai politik baru yakni dengan persyaratan yang sangat berat, pembatasan jumlah partai melalui UU Partai Politik ini dapat disebut penyederhanaan partai politik secara paksa, yang kedua dilakukan dengan merubah sistem pemilihan umum dari sistem proporsional diganti dengan sistem distrik. Dengan pemilihan umum sistem distrik ini pembatasan partai politik akan terjadi secara alami.

Kendala dari alternatif pertama ini adalah: *Pertama*, kehidupan demokrasi di Indonesia pasca tumbangnya Orde Baru telah melonjak sedemikian tingginya, dan partai politik merupakan salah satu komponen terpenting dalam demokrasi, maka pembatasan hak berpolitik melalui pembentukan partai politik kana menurunkan nilai demokrasi yang telah dianut.

Kedua, Indonesia merupakan negara pluralis dengan berbagai macam budaya, suku, adat, agama, dan sebagainya sehingga memunculkan beragam kepentingan dan aspirasi. Kepentingan dan aspirasi tersebut tentunya harus disalurkan melalui lembaga resmi, yakni partai politik, sehingga kehadiran banyak partai akan menjembatani kepentingan dan aspirasi banyak orang yang dipertemukan dalam lembaga perwakilan.

Hal ini sesuai dengan fungsi partai politik sebagai pengelola konflik, apabila kepentingan dan aspirasi yang muncul akibat pluralitas bangsa tersebut tidak tersalurkan secara konstitusional akan membahayakan persatuan dan kesatuan itu sendiri.

Ketiga, hukum merupakan produk politik. Realitas ini mengakibatkan sangat sulit untuk membentuk sebuah UU yang bertujuan untuk menyederhanakan atau membatasi partai politik karena realitas pembentukan UU dipengaruhi oleh partai politik tersebut melalui wakil-wakilnya di DPR.

Dengan melihat faktor sejarah dan realitas praktek ketatanegaraan di Indonesia saat ini, maka dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensiil yang dipraktekkan saat ini tidak efektif dan tidak efisien. Sistem presidensiil ini tidak lagi mampu mewadahi sistem kepartaian dan realitas politik negara ini.

Oleh karena itu, alternatif yang kedua yakni merubah sistem pemerintahan merupakan pilihan yang paling realistis untuk dapat dilakukan. Untuk itu diperlukan suatu terobosan hukum untuk membentuk sistem pemerintahan yang lebih mencerminkan realitas masyarakat Indonesia guna membangun sistem pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Dalam khasanah ilmu hukum tata negara, selain sistem pemerintahan presidensiil juga dikenal sistem pemerintahan parlementer dan sistem *hybrid*. Sejarah telah membuktikan bahwa sistem parlementer pernah dipraktekkan di Indonesia. Kegagalan kombinasi sistem parlementer dengan multipartai pada waktu itu seharusnya sudah dapat diketahui penyebab dan solusi apabila sistem ini akan diberlakukan.

Begitu pula sistem *hybrid* pernah juga dipraktekkan pada era Orde Baru yang dikenal dengan sistem kuasi-presidensiil juga mengalami kegagalan yang dikarenakan yang bersumber pada diabaikannya nilai-nilai demokrasi dan lemahnya konstitusi dalam membatasi kekuasaan penyelenggara negara. Kegagalan dan kelemahan sistem ini pun seharusnya juga dapat dieliminasi apabila sistem ini akan dipraktekkan di Indonesia.

Dengan melihat fakta historis, empiris, dan teoritis sistem pemerintahan yang ideal bagi negara Indonesia dengan kombinasi sistem multipartai adalah sistem pemerintahan parlementer yang mampu memenuhi kebutuhan untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil, efektif, dan efisien.

Paling tidak ada tiga hal yang menopang sistem pemerintahan parlementer lebih ideal untuk diterapkan di Indonesia, yakni:

Pertama, secara historis multipartai telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Kemudian fakta sejarah bahwa sejak awal sistem parlementer dianggap sistem yang tepat dan demokratis bagi negara Indonesia oleh para *founding fathers* yang dibuktikan dengan praktek pemerintahan parlementer pada awal kemerdekaan hingga tahun 1959. Kemudian yang lebih penting lagi adalah faktor-faktor penyebab kegagalan pemerintahan parlementer pada tahun 1945-1959 apabila ditarik pada masa sekarang, maka penyebab kegagalan tersebut sudah tidak ada atau sudah tidak relevan dengan kondisi negara Indonesia saat ini.

Kedua, secara empiris keberadaan multipartai merupakan suatu keharusan mengingat bangsa Indonesia merupakan bangsa pluralis yang harus diperhatikan masing-masing aspirasinya. Kemudian fakta bahwa proses demokratisasi di bidang politik sudah sedemikian maju sehingga pembatasan partai politik akan sangat sulit dilakukan –paling tidak untuk jangka waktu dekat ini- dan apabila penyederhanaan partai politik ini dipaksakan untuk dilakukan, dikhawatirkan hal ini akan mereduksi demokrasi yang telah berkembang di Indonesia.

Ketiga, secara teoritis berdasarkan teori yang dikemukakan Sartori, sistem pemilihan umum yang dianut Indonesia adalah sistem proporsional, kemudian sistem kepartaiannya adalah multipartai dan budaya politik atau tingkat polarisasi masyarakat

yang bermacam-macam suku bangsa, budaya, dan agama, maka sistem pemerintahan yang ideal di Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensiil.

Dengan sistem pemerintahan parlementer dengan multipartai, namun jumlah partai politik harus dibatasi, karena dengan jumlah partai politik yang mencapai puluhan, akan menyulitkan dan tidak efektif atau bahkan dapat membahayakan kehidupan bernegara. Idealnya jumlah partai politik dalam negara pluralis seperti Indonesia kurang lebih sekitar 10 partai politik.

Oleh karena itu perubahan lagi UUD 1945 menjadi suatu keharusan untuk meminimalkan potensi kegagalan negara dalam mengembangkan potensi yang dimiliki. Realitas politik yang menjadi gambaran masyarakat harus dapat di wadah dalam suatu ketentuan hukum. Sebagaimana pendapat **Von Savigny** yang menyatakan hukum berubah apabila masyarakatnya berubah.[435] Dan juga suatu konstitusi harus menegakkan kesetaraan hak untuk ikut serta dalam urusan publik dengan ukuran-ukuran yang diambil untuk mempertahankan nilai keadilan dari kebebasan-kebebasan ini.[436]

B. SARAN

1. UUD 1945 hasil perubahan yang menguatkan sistem pemerintahan presidensiil murni perlu diamandemen lagi untuk menciptakan sistem pemerintahan yang mengakomodir sistem kepartaian multipartai. Amandemen ini berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan serta hubungan kerja antar lembaga negara untuk menciptakan sistem pemerintahan parlementer yang kuat, efektif, dan efisien serta sesuai dengan realitas masyarakat Indonesia.

[435] Moh. Mahfud MD, *Mengefektifkan Kontrol Hukum atas Kekuasaan*, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Hukum dan Kekuasaan, No. 6 Vol. 3, UII, Yogyakarta, 1996, hlm. 8.

[436] John Rawls, *Teori Keadilan. Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 288.

2. Amandemen UUD 1945 tersebut harus memuat tentang pembagian kekuasaan Presiden dengan Perdana Menteri dalam lingkup sistem pemerintahan parlementer. Kemudian perlu dibentuk lembaga *"civil service"*, sehingga perubahan politik tidak akan mengganggu pelayanan publik.
3. Sistem kepartaian multipartai merupakan keharusan bagi negara pluralis seperti Indonesia, akan tetapi partai politik peserta pemilu yang berjumlah puluhan akan mempersulit terbentuknya pemerintahan yang kuat, efektif, dan efisien. Jumlah partai politik perlu dibatasi melalui pengaturan peraturan perundang-undangan dengan memperketat seleksi partai politik peserta pemilihan umum dan memperberat persyaratan pembentukan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU, TESIS, dan DISERTASI

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003.

A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil menjadi Kabinet Parlementer*, Pembangunan, Jakarta, 1956.

A.M. Fatwa, *Demokrasi Teistis, Upaya merangkai Integrasi Politik dan Agama di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

----------, *Melanjutkan Reformasi, Membangun Demokrasi, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.

A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1985.

A.S.S Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Analisis Pengamatan dan Analisis*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan Pertama, 1991.

A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Nusamedia, Bandung, 2007.

Abdul Qahhar Mudzakkar, *Revolusi Ketatanegaraan Indonesia, Menudju Persaudaraan Manusia*, toACCAe Publishing, Makassar, 2005.

Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Pustaka Utama Graffiti, Jakarta, Cetakan Kedua, 2001.

Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu. Pelanggaran Asas Luber*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik di Indonesia.* Kumpulan Karangan, PT Gramedia, Jakarta, 1981.

Andreas Ufen, *Political Parties in Post-Soeharto Indonesia: Between Politik Aliran and "Philippinisation",* GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2006.

Antoine C.A. Dake, *Soekarno File*, Aksara Karunia, Jakarta, 2005.

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985.

Arief Budiman, *Teori Negara. Negara, Kekuasaan, dan Ideologi,* PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.

Aristoteles, *Politik (La Politica),* Visimedia, Jakarta, Cetakan kedua, 2008.

Arniati Prasedyawati Herkusumo, *Chuo Sangi-In. dewan Pertimbangan Pusat pada Masa Pendudukan Jepang*, PT. Rosda Jayaputra, Jakarta, 1984.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. UI-Press, Jakarta, 1995.

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

----------, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1999.

----------, *Perjalanan Histories Pasal 18 UUD 1945,* Unsika, Bandung, 1993.

Bambang Cipto, *Bebek Dungu, Presiden Profesional, atau Politik Dinasti,* BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1999.

----------, *Partai Politik, Prospek dan Tantangan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.

----------, *Presiden, Partai, dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2008.

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Baskara T. Wardaya (Ed.), *Menuju Demokrasi. Politik Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Budiman S. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Carlton Clymer Rodee, Dkk. *Pengantar Ilmu Politik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan Kelima, 2002.

Charles Darwin, *the Origin of Species,* Ikon Teralitera, Yogyakarta, 2002.

Christianto Wibisono, *Wawancara Imajiner dengan Bung Karno*, Yayasan Management Informasi, Jakarta, 1977.

Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2004.

----------, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

----------, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Cetakan ke II, Yogyakarta, November 2000.

----------, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan keempat, 2004.

Dawam Raharjo (Ed.), *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan*, PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1996.

Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, Cetakan III, Oktober 1997.

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden*, Naskah Akademik Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007.

Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005.

Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Gava Media, Yogyakarta, 2005.

Fernando Limongi, *Democracy in Brazil: Presidentialism, party coalitions and the decision making process*, CEBRAP Vol. 3 no. se, Sao Paulo, 2007.

G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta, 1960.

Geoffrey Robinson, *Sisi Gelap Pulau Dewata, Sejarah Kekerasan Politik*, LKiS, Yogyakarta, Cetakan kedua, 2006.

George McTurman Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia. Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik*, Sebelas Maret University Press dan Pustaka Sinar Harapan, Cetakan kedua, 1995.

Guy S. Goodwin-Gill, *Pemilu Jurdil: Pengalaman dan Standar Internasional*, PIRAC dan The Asia Foundation, Jakarta, 1999.

Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Harwanto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, Lembaga Penerbitan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 1993.

Haryanto, *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982.

Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung, 2007.

Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik. Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, KPG (kepustakaan Populer Gramedia (KPG), Jakarta, 1999.

----------, *Soekarno dan Militer. Dalam Demokrasi Terpimpin*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan kedua, 2001.

Hersri Setiawan, *Negara Madiun? Kesaksian Soemarsono Pelaku Perjuangan*, FuSPAD, Cetakan Kedua, 2003.

Iin Nur Insaniwati, *Mohamad Roem, Karier Politik dan Perjuangannya (1924-1968)*, Indonesiatera, Magelang, 2002.

Imam Soepomo, *Tata Negara Indonesia, Djilid I, Pengantar*, Badan Penerbit Kedaulatan Rakjat, Yogyakarta, tanpa tahun.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, Cetakan keenam, 1986.

J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia, Jilid 3*, Haji Masagung, Jakarta, 1988.

---------- dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar Undang-undang Dasar 1945*.Djambatan, Jakarta, 1975.

J.H.A. Logeman, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1975.

Jamal Wiwoho, *Lembaga-lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Sebelas Maret University Press, 2006.

Jawahir Thontowi, *Islam, Politik, dan Hukum. Esai-esai Ilmiah untuk Pembaruan*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002.

Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2008.

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

----------, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.

----------, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, Cetakan kedua, 2005.

----------, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2005.

----------, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

----------, *Pengantar Pemikiran Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Naskah tidak diterbitkan, 2001.

----------, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah. Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996.

John B. Thompson, *Kritik Ideologi Global. Teori Sosial Kritis tentang Relasi Ideologi dan Komunikasi Massa*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2004.

John Rawls, *Teori Keadilan. Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006

John Stuart Mill, *On Liberty, Perihal Kebebasan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005.

Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.

K.C. Wheare, *Parlemen dan Politik*, Jajasan Pembangunan, Djakarta, 1951.

Lafran Pane, *Memurnikan Pelaksanaan UUD 1945*, Pidato Dies Natalis II IKIP Negeri Yogyakarta tanggal 30 Mei, 1966.

Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2007.

Kranenburg dan B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1975.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI, Buku Kedua Jilid 6*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 1999.

Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Grafiti, Jakarta, 1997.

Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, dan Dahlan Thaib (Ed.), *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, P.T. Gramedia, Jakarta, 2005.

----------, *Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan kedua, 2008.

Mochtar Mas'oed, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.

Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, dan Muh. Miftahudin (Peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.

Moh. Mahfud, MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.

----------, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

----------, *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.

----------, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

----------, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cetakan kedua, 2001.

----------, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1951.

Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

----------, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

----------, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.

Niccolo Machiavelli, *Il Principe. Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan kepada Pemimpin Republik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.

Nugroho Notosusanto (Ed.), *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969,* Balai Pustaka, Jakarta, 1985.

O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum, Badan Penerbit Kristen*, Jakarta, tanpa tahun.

Oliver Roy, *Gagalnya Islam Politik,* Serambi, Jakarta.

P.N.M. Simanjuntak, *Kabinet-kabinet Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2003.

Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan,* Bina Aksara, Jakarta, Cetakan ketiga, 1988.

Peter M. Salim, *The Contemporary English-Indonesian Dictionary.* Seventh Edition, Modern English Press, Jakarta, 1996.

Phillipus M. Hadjon, Dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Kedelapan, 2002.

R.M. Mac Iver, *Negara Modern,* Aksara Baru, Jakarta, 1977.

Rikard Bagun (Ed.), *Seratus Tahun Bung Hatta*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.

Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru, Pustaka Pelajar,* Yogyakarta, 1997.

Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992.

----------, *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.

Robert Cribb, *the Indonesian Killings. Pembantaian PKI di Jawa dan Bali 1965-1966*, Mata Bangsa, Yogyakarta, 2004.

Rosihan Anwar, *Indonesia 1966-1983. Dari Koresponden Kami di Jakarta*, Grafiti, Jakarta, tanpa tahun.

Rukmana Amanwinata, *Pengakuan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi Unpad, Bandung, 1996.

S. Mangunsarkoro, *Politik Marhaenis,* Usaha Garuda, Yogyakarta, 1952.

S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945,* Liberty, Yogyakarta, 1992.

Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005,* Andalas University Press, Padang, 2006.

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.

Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Melbourne, 1997.

Selo Soemardjan, (Ed.), *Menuju Tata Indonesia Baru*, Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Sjachran Basah, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.

Soediman Kartohadiprodjo, *Beberapa Pikiran Sekitar Pancasila*, Alumni, Bandung, 1983.

Soehino, *Hukum Tatanegara. Sistem Pemerintahan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

----------, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984.

Soekarno, *Djalannja Revolusi Kita (Djarek)*, Amanat Presiden Republik Indonesia pada Hari Proklamasi 17 Agustus 1960, Kementerian Penerangan R.I. Jakarta, 1960.

----------, *Penemuan Kembali Revolusi Kita*, Pidato Presiden Republik Indonesia pada Hari Kemerdekaan 17 Agustus 1859, Kementrian Penerangan R.I., Jakarta, 1959.

----------, *Res Publica! Sekali Lagi Res Publica!* Pidato Presiden Soekarno dalam Sidang Pleno Konstituante Bandung, 22 April 1959, Kementerian Penerangan R.I., tanpa tahun.

Soepardo Dkk. (Peny.), *Manusia dan Masjarakat Indonesia Baru*, Balai Pustaka, Jakarta, 1963.

Soepomo, *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Noordhoff-Kolff N.V., Jakarta, tanpa tahun.

Soetandyo, Wignjosoebroto, *Hukum. Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta, 2002.

Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Editor; A. Mukti Fajar dan Harjono, penerbit; Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Cetakan Pertama, Bandung, Pebruari 2004.

Sri-Edi Swasono (Ed.), *Bung Hatta. Bapak Kedaulatan Rakyat. Memperingati Satu Abad Bung Hatta*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2002.

Sudisman, *Pledoi Sudisman, Kritik Oto Kritik Seorang Politbiro CC PKI*, Teplok Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2001.

Sulastomo, *Reformasi, Antara Harapan dan Realita*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.

Sunario, *Sistem Parlementer, Sistem Partai, dan Sistem Pemilihan*, Tintamas, Jakarta, 1950.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad Ke-20*, Cetakan I, Alumni, Bandung 1994.

Syamsuddin Haris (Ed.), *Kecurangan dan Perlawanan dalam Pemilu 1997*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta, 1999.

Tan Malaka, *Gerpolek, Gerilya-Politik-Ekonomi*, Djambatan, Jakarta, 2000.

Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967. Menuju Dwi Fungsi ABRI*, LP3ES, Jakarta, 1986.

Wawan Tunggul Alam (Peny.), *Bung Karno, Menggali Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Widodo Ekathahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tatanegara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983.

Yahya A. Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966* (Kata Pengantar 2002), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.

Yanuarius Koli Bau, *Sistem Politik Indonesia*, Global Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003.

ARTIKEL DAN MAKALAH

Adam Weiner, *Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Politik Partai Demokrat, *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil*, Jakarta, 13 Desember, 2006.

Arbi Sanit, *Sistem Kepartaian Perlukah Disederhanakan*, Diskusi Publik, Jakarta, Antaranews, 12-06-2007.

Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel, *Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System*, Institute for Political Science of University of Heidelberg, 2004.

Denny Indrayana, *Mengokohkan Sistem Presidensial*, Artikel yang dimuat Harian Kompas, 26 November 2008.

Donny Gahral Aidan, *Kediktatoran Konstitusional*, Kompas, 17 November 2008.

----------, *Menuju Kepartaian Modern*, Kompas, 28 Agustus 2008.

Eep Saefullah Fatah, *Idelogisasi Versus Idolisasi*, Kompas, 16 September 2008.

----------, *Inkonsistensi Perampingan Partai*, Kompas, 18 November 2008.

Hamdan Zoelva, *Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945*, Artikel yang dimuat dalam http://www.setneg.go.id.

Harun Alrasid, *Pemilihan Umum sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*. Sebuah Tinjauan Hukum, disampaikan dalam Kuliah Perdana Hukum Tata Negara pada Semester Genap Tahun Akademis 1996/1997, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Kamis tanggal 20 Februari 1997.

J. Kristiadi, *Menuju Penguatan Rezim Presidensial*, Kompas, 4 November 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kebhinekaan*, Makalah disampaikan dalam *Seminar "Masa Depan Kebhinekaan dan Konstitualisme di Indonesia: Peluang, Tantangan, dan Solusi*." International for Islam and Pluralism, Jakarta, 22 Juli 2008.

Lingkaran Survei Indonesia, *Pilkada dan Penguasaan Partai Politik*, Kajian Bulanan Edisi 03, Juli 2007.

Mohammad Fajrul Falaakh, *Menimbang Politik Angka Pilpres*, Kompas, 14 November 2008.

Maswadi Rauf, *Sistem Presidensial Setengah Hati, Pemerintahan Tidak Efektif*, 15 April 2008, http//www//Antaranews.com

Mulyana W. Kusuma, *Pemilihan Presiden RI Tahun 2004*, Kompas, 7 Agustus 2004.

Partono, *Sistem Multipartai, Presidensial, dan Persoalan Efektivitas Pemerintah*, Artikel yang dimuat dalam situs http://www.legalitas.org.

R. William Liddle dan Saiful Mujani, *Politik Aliran Memudar*, Kompas, 1 September 2000.

Rafael Martinez Martinez, *Semi-Presidentialism: a comparative study*, Makalah dalam: Workshop no 13: Designing Institutions, Mannheim, 26-31 Maret 1999.

Rully Chairul Azwar, *Pembatasan Partai Politik Peserta Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Talk Show: *Efektivitas Penyelenggaraan Pemilu: Multi Partai atau Pembatasan Partai Peserta Pemilu, Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi*, Jakarta, 20 September 2006.

Saldi Isra, *Simalakama Koalisi Presidensiil*, Kompas, 27 November 2008.

Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: the Difficult Equation*, Working Paper, September 1990.

---------- dan Matthew S. Shugart, *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, Comparative Politics, Vol. 29, No. 4. 1997, http://www.jstor.org

Sofian Effendi, *Demokrasi Berbasis Budaya Bangsa*, Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus V, Forum Rektor Indonesia, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 4 Agustus 2008.

----------, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, makalah terbatas. Yogyakarta, 2006.

Sunny Tanuwidjaja, *Multipartai dan Presidensialisme*, Artikel dalam situs: http://www.hizbut-tahrir.co.id, 11 Juli 2008.

Syamsuddin Haris, *Modal dan Popularitas Capres*, Kompas, 20 Agustus 2008.

Syamsuddin Haris, *Presidensial Cita Rasa Parlementer*, Kompas, 28 November 2008.

JURNAL

Seri Prisma, *Demokrasi dan Proses Politik,* Kumpulan Karangan dari majalah Prisma tentang demokrasi dan politik, LP3ES, Jakarta, 1986.

Unisia No. 35/XX/III/1997, *Menuju Masyarakat Etik*, UII, Yogyakarta, 1997.

Unisia No. 49/XXVI/2003, UII, Yogyakarta, 2003.

Unisia No. 51/XXVII/I/2004, UII, Yogyakarta, 2004.

MEDIA MASSA dan INTERNET

Kompas, 30 Januari 2001.

Kompas, 7 Agustus 2004

Kompas, 20 Agustus 2008.

Kompas, 28 Agustus 2008.

Kompas, 16 September 2008.

Kompas, 13 Oktober 2008.

Kompas, 4 November 2008

Kompas, 14 November 2008.

Kompas, 17 November 2008.

Kompas, 18 November 2008.

Kompas, 27 November 2008.

http://www.kpu.go.id

http://www.legalitas.org

http://www.setneg.go.id.

http://www.antaranews.com

http://www.hizbut-tahrir.co.id,

http://www.DPR.go.id.

http://www.jstor.org

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD 1945, http://www.legalitas.org

UUD RIS, http://www.legalitas.org

UUDS 1950, http://www.legalitas.org

UUD 1945 setelah Amandemen Kedua Tahun 2000, Sinar Grafika, Bandung, 2000.

UUD 1945, Hasil Amandemen dan Proses Amandemen, Sinar Grafika, Bandung, 2002.

UU No. 3 Tahun 1975, tentang Partai Politik dan Golongan Karya, http://www.legalitas.org.

Tiga UU Politik 1999, Sinar Grafika, Bandung, 2000.

UU No. 31 Tahun 2002, tentang Partai Politik, Citra Umbara, Bandung, 2002.

UU No. 12 Tahun 2003, tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, http://www.legalitas.org

UU No. 22 Tahun 2003, tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Media Grafika Utama, Yogyakarta, 2003.

UU No. 23 Tahun 2003, tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Citra Umbara, Bandung, 2003.

UU No. 24 Tahun 2003, tentang Mahkamah Konstitusi, Delphi, Yogyakarta, 2003.

Tata Tertib DPR RI Tahun 2004, http://www.DPR.go.id.

UU No. 2 Tahun 2008, tentang Partai Politik, http://www.legalitas.org.

UU No. 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, http://www.legalitas.org.