

**KAJIAN YURIDIS DEMOKRASI DAN SISTEM
PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-
UNDANG DASAR 1945¹**

Oleh: Mario F. Kembuan²

Dosen Pembimbing:

Prof. Dr. Telly Sumbu, SH, MH

Petrus Karnisius Sarkol, SH, MHum

ABSTRAK

Tujuan Dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penegakan hukum dalam negara hukum demokrasi menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan bagaimana penerapan sistem pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945, yang dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1.

Kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia, negara hukum menjamin kepastian hukum secara demokratis semua warga negara sama kedudukannya dalam pemerintahan, hukum, berpartisipasi, berpolitik dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Asas kedaulatan rakyat keberadaannya tersebar pada beberapa pasal dalam UUD 1945. Menggunakan sistem pemerintahan campuran yang gagal membangun demokrasi dalam mewujudkan keadilan bagi masyarakat, maka secara konstitusional dalam berketatanegaraan negara Republik Indonesia menganut atau memuat sistem pemerintahan presidensiil berdasar UUD 1945 yang dipertegas dengan pemilihan presiden, DPR, DPD, dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu, secara langsung diwujudkan melalui mekanisme pembantu presiden (menteri) diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Sistem demokrasi diwujudkan melalui partai politik yang diaman oleh DPR bersama presiden dan lembaga negara lainnya dalam penegakan hukum pemaknaannya dalam konteks sebuah negara hukum demokratis sebagai perwujudan pelaksanaan supremasi hukum dari tatanan hukum demokrasi melalui peradilan. 2. Ketatanegaraan yang berlaku dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia sesuai dinamika perubahan UUD 1945 dalam perdebatan politik berkaitan

dengan mekanisme ketatanegaraan (sistem pemerintahan) berlaku sistem pemerintahan presidensiil dan pernah berlaku sistem pemerintahan parlementer.

Kata kunci: demokrasi, sistem pemerintahan, UUD 1945

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi merupakan pilihan politik atas bentuk pemerintahan yang mempunyai nilai lebih dibandingkan lainnya. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga perwakilan.³

Doktrin Trias Politika menghendaki kedudukan yang sejajar dan setara antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Suatu negara yang menerapkan doktrin Trias Politika dalam konstitusinya, maka sistem pemerintahannya disebut sistem pemerintahan presidensiil. Dalam sistem pemerintahan presidensiil hubungan antara Presiden dan Parlemen dapat saling melakukan kontrol dan berkeimbangan (*checks and balances*). Berkaitan dengan sistem pemerintahan, untuk menyebut sistem pemerintahan Indonesia, di antara para ahli hukum tata negara terdapat perbedaan pendapat, berkenaan dengan sistem pemerintahan yang berdasar pada UUD 1945. Ada yang menyebut sistem pemerintahan presidensiil ada pula yang menyebut kuasi presidensiil. Hal tersebut menurut Mahfud

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana penegakan hukum dalam negara hukum demokrasi menurut Undang-Undang Dasar 1945?
2. Bagaimana penerapan sistem pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 110711045

³ *Ibid*, hal. 7.

yuridis normatif atau lebih dikenal dengan penelitian norma hukum.

PEMBAHASAN

A. Penegakan Hukum Dalam Negara Hukum Demokrasi menurut Undang-Undang Dasar 1945

1. Kedaulatan Negara Hukum

Kekuatan teori *rechtsstaat* itu tidak terletak dalam dirinya sendiri, melainkan justru terletak dalam hubungannya dengan teori demokrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pandangan yang menolak istilah *democratische rechtsstaat* itu jelas mengabaikan kenyataan bahwa istilah ini biasa dipakai oleh ribuan sarjana sejak dulu sampai sekarang, seperti halnya istilah *democracy* telah dipakai oleh jutaan sarjana dengan pengertian yang boleh jadi berbeda-beda dari satu era ke era yang lain. Jika orang bertitik tolak dari konsep negara hukum, maka orang akan tiba pada pemberian kualifikasi kepada konsep *rechtsstaat* yang diidealkan, yaitu antara lain *rechtsstaat* yang demokratis. Sebab banyak negara hukum yang tidak demokratis. Jika orang bertitik tolak dari konsep *democracy*, maka kualifikasi juga dapat diberikan sesuai dengan penekanan yang hendak diberikan pada konsep ideal demokrasi itu.

Gagasan negara hukum atau *rechtsstaat* dan *rule of law*, sama sekali tidak demikian. Hukum adalah kerangka sekaligus peralatan bagi pemegang kekuasaan yang obyektif, rasional, dan "*predictable*" dalam menjalankan tugasnya untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingannya sendiri.

Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Modern.⁴ Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.⁵

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama

karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiil.

Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) ini berbunyi, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Perbedaannya sangat jelas dan prinsipil. Pertama, kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek, MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara. Dalam rumusan yang baru, semua lembaga negara baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedua, yang diharuskan melaksanakan tugasnya menurut ketentuan undang-undang dasar, tidak hanya satu lembaga, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan pula bekerja menurut ketentuan undang-undang dasar. Karena itu, rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu sekarang adalah, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar".

Banyak sekali sarjana hukum kita yang salah mengerti atas rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini, seolah telah terjadi kekeliruan yang fatal. Rumusan ini datang dari diskusi dengan Soewoto Mulyosudarmo. Hasil diskusi itu disampaikan oleh Soewoto dalam rapat tim ahli BP MPR yang kemudian dirangkum menjadi pendapat tim ahli yang diajukan kepada BP-MPR menjelang Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Persoalan pokok yang ingin dipastikan di sini adalah bahwa undang-undang dasar haruslah menjadi acuan bekerja bagi semua lembaga negara, dan bahkan lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu bukan hanya MPR, tetapi juga presiden yang kami gagaskan agar dipilih langsung oleh rakyat. Pasal 1 ayat (2) inilah yang dibayangkan

⁴ Bagir Manan, *Op Cit*, hal. 52.

⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtar, Jakarta, 1962, hal. 9.

menjadi dasar filosofi untuk diterimanya ide pemilihan presiden secara langsung. Karena dengan demikian, presiden/wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat juga merupakan lembaga pelaku kedaulatan rakyat di samping DPR dan DPD yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Pada tahun 2001 itu, dalam suasana pembahasan Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945 menjelang Sidang Tahunan MPR 2001, pro-kontra terhadap ide pemilihan presiden secara langsung sedang hangat-hangatnya.⁶

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu yang berdaulat, yaitu:

- 1) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia.
- 2) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*". Asas-asas yang terkait dengan kepastian hukum itu adalah: (a) asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum; (b) asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan; (c) Asas nonretroaktif, di mana perundang-undangan, sebelum mengikat, undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak; (d) Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi; (e) Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas; (f) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
- 3) Berlakunya Persamaan bahwa dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok

orang tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut per-lakuan yang sama bagi semua warga negara.

- 4) Asas demokrasi di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk memengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu: (a) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara berkala; (b) Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat; (c) Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah; (d) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak; (e) Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat; (f) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi; (g) Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif;
- 5) Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.⁷

Ketentuan yang mengatur tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 tersebar pada beberapa pasal, yaitu:

1. Pasal 2 ayat (1)

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hal. 275.

⁷ B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Jentera (Jurnal Hukum), *Rule of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal. 124-125.

- dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
2. Pasal 6A ayat (1)
Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
 3. Pasal 19 ayat (1)
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
 4. Pasal 22C ayat (1)
Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
 5. Pasal 22E
 - (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
 - (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.
 - (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perorangan.

Pasal-pasal tersebut kedudukannya sebagai norma UUD 1945 yang mengatur pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung. Sebagai sebuah norma yang fungsinya mengatur tidak hanya memberikan hak konstitusional kepada subjeknya tetapi sekaligus memberikan pembatasan. Rakyat adalah pemegang kedaulatan tetapi karena UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan tersebut dilaksanakan berdasarkan UUD maka hal demikian berarti bahwa UUD membatasi cara pelaksanaan kedaulatan tersebut. Misalnya, ketentuan Pasal 22E yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan lima tahun sekali. Dari sudut pandang teori demokrasi, sesering mungkin rakyat terlibat dalam pemilihan umum akan mencerminkan derajat demokrasi yang tinggi. Oleh karena itu, mungkin ada pendapat yang menyatakan bahwa pemilihan umum sebagai pencerminan kedaulatan rakyat yang hanya dilakukan lima tahun sekali menimbulkan rendahnya kualitas demokrasi sehingga pemilihan umum seharusnya dilakukan setiap saat jika

diperlukan. Betapa pun pandangan tersebut tidak salah secara teoritis. Namun, hukum positif UUD 1945 telah menetapkan siklus lima tahunan untuk pelaksanaan pemilihan umum. Periodisasi pemilihan umum banyak dianut dalam sistem presidensial, sedangkan pemilihan umum yang tak terikat dalam periode dipraktekkan pada sistem parlementer.

Apabila sebuah ketentuan pasal telah jelas maksud sebenarnya maka terhadap pasal tersebut tidak memerlukan tafsir lagi. Kejelasan maksud sebuah pasal seringkali tidak hanya didapatkan dalam satu pasal yang bersangkutan saja tetapi perlu dihubungkan dengan kebedaraan pasal yang lainnya, demikian penafsiran komprehensif dilakukan.

Ketentuan yang mengatur pemilihan anggota DPR sebagai dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan “dipilih melalui pemilihan umum”, yang secara redaksional sama dengan pengaturan tentang keanggotaan DPD yang juga “melalui pemilihan umum “ sebagaimana diatur di dalam Pasal 22C ayat (1).

Persoalan di atas semakin pelik mengingat ketentuan Pasal 22E ayat (3) adalah ketentuan konstitusi sehingga tidak dapat diuji dengan ketentuan konstitusi yang lain karena memiliki derajat yang sama.

Untuk menjawab hal tersebut, harus dikembalikan pada ketentuan yang terdapat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” ketentuan tersebut harus dimaknai bahwa ada cara, mekanisme, dan batasan pelaksanaan kedaulatan rakyat termasuk dalam hal bagaimana seorang warga negara yang ingin berpartisipasi dalam pemerintahan dengan menjadi anggota DPR.

Kedudukan norma hak asasi manusia dalam UUD sama dengan kedudukan norma UUD yang lain, sehingga dalam konteks sistem ketatanegaraan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dipertentangkan dengan hak asasi manusia. Maka cara melihat persoalan tersebut adalah dengan kembali pada ketentuan awal yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Presiden juga terdapat nilai wakil rakyat, dan fungsi perwakilan tersebut dilakukan Presiden bersama DPR untuk membentuk undang-undang. Selain itu Presiden juga

menjalankan fungsi wakil negara. Itu berarti seorang Presiden mempunyai peran untuk mewakili sebuah negara yang rakyatnya berdaulat dalam melakukan hubungan luar negeri. Secara tidak langsung tercerminkan fungsi Presiden sebagai pelaksana kedaulatan rakyat pada urusan-urusan hubungan luar negeri.

Realitas demokrasi dan sistem ketatanegaraan memberikan peranan yang penting kepada partai politik. Derajat sistem demokrasi bahkan salah satu diantaranya diukur berdasarkan kehidupan partai politik.⁸

Ketentuan yang mengatur tentang partai politik yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut termasuk ketentuan yang sangat penting karena menyangkut dua lembaga negara yang sangat esensial dalam pelaksanaan tugas ketatanegaraan yaitu DPR dan Presiden. Dengan adanya hak-hak yang diberikan kepada partai politik dalam ketentuan tersebut maka kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 tidak lagi sebatas sebagai infrastruktur tetapi juga menjadi suprastruktur.

Oleh karena itu, konsekuensi lebih lanjut dengan diaturnya hak dan kewenangan partai politik secara eksplisit dalam UUD, ia menjadi lembaga negara yang bisa mempertahankan hak dan kewenangannya tersebut sekiranya ada lembaga negara lain yang ingin mengurangi atau mengambilnya. Cara partai politik untuk mempertahankan hak dan kewenangan tersebut adalah dengan menggunakan mekanisme yang diatur oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu dengan mengajukan sengketa kewenangan antar lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi.⁹ Dengan demikian, bangunan demokrasi yang diciptakan oleh UUD 1945 sangat kokoh untuk terciptanya negara demokrasi yang bersandar pada kedaulatan rakyat.

2. Negara Hukum Demokrasi

Kita hidup dalam alam demokrasi. Demikian ungkapan yang sering dikatakan orang. Nampaknya memang prinsip-prinsip demokrasi telah diterima secara luas dan menjadi dasar bagi model pemerintahan di dunia. Demokrasi telah menjadi tolok ukur yang fundamental bagi

legitimasi politik pada era dewasa ini. Pembuatan hukum dan penegakan hukum menjadi benar, jika dilakukan secara demokratis. Banyak negara yang dewasa ini telah menjadi negara demokrasi, meski dalam kenyataan sejarah dari lembaga-lembaga politiknya, menunjukkan adanya kerentanan terhadap faktor-faktor tak demokratis.

Pada awal kisah perkembangan demokrasi sampaisekarang mempunyai citra kisah keberhasilan. Semakin banyak orang dapat menikmati menjadi warga negara yang mempunyai hak pilih atau dapat terpilih menjadi pemegang keputusan publik, sementara ketika berperan sebagai pembuat keputusan, mereka mewakili kepentingan dari konstituennya.¹⁰

Namun, meskipun demikian, kemenangan demokrasi bukanlah cerita mulus. Masih banyak hal yang belum terpecahkan. Transformasi politik masih meninggalkan banyak persoalan. Demikian juga masih banyak hal yang belum terjawab yang timbul dari praktek maupun pemikiran-pemikiran demokrasi.

Sejarah demokrasi juga ditandai oleh penafsiran-penafsiran yang saling kontradiktif. Pengertian-pengertian kuno bercampur baur dengan pemahaman modern demokrasi. Demokrasi sebagai ide dan sebagai praktek secara fundamental diuji, dan tidak jarang dipertentangkan. Dari aspek ide, pemikiran demokrasi mengundang minat untuk diketahui. Namun ternyata, dari segi sejarah, perkembangan pemikiran demokrasi juga dapat membingungkan.¹¹

Demokrasi modern tidak hanya dihadapkan pada persoalan-persoalan intern demokrasi tetapi juga persoalan-persoalan eksternal demokrasi, karena, isu demokrasi telah menembus batas-batas wilayah negara. Proses dari ekonomi global, problem lingkungan hidup, serta perlindungan bagi kaum minoritas dan yang tak teruntungkan, juga menjadi perhatian masyarakat internasional.

B. Penerapan Sistem Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945

⁸ Mahmuf MD, *Op Cit*, hal. 183.

⁹ Pasal 24C ayat (1), Perubahan UUD 1945.

¹⁰ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 235.

¹¹ *Ibid*, hal. 235-236.

Sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945. Ketika beberapa konstitusi-konstitusi diimplementasikan di Indonesia di masa lalu, konsekuensi adalah ada sistem politik bervariasi. Pada 1999-2002, ada perubahan Undang-undang Dasar 1945. Salah satu tujuan adalah untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensiil. Diharapkan Undang-undang Dasar 1945 setelah diubah bisa menjadi dasar yang baik, efektif, dan terbangun sistem pemerintahan Presidensiil yang efisien. Jadi ada kesadaran untuk merekonstruksi ke sistem pemerintahan presidensiil.

Sejak kemerdekaan 1945 sampai masa transisi, sistem pemerintahan Presidensiil berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dilakukan secara bertentangan dengan prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidensiil karena substansi Undang-undang Dasar 1945 ditafsirkan oleh Presiden-presiden dalam sesuai dengan tafsir mereka. Secara teoritis ada sebuah konsep baru di sistem pemerintahan Presidensiil, adalah sistem pemerintahan Presidensiil murni. Jika prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidensiil termuat dalam Undang-undang Dasar 1945, konsekuensi adalah Presiden memiliki posisi yang secara relatif sama antara lembaga Negara yang ada dalam UUD. Kemudian, sistem pemerintahan Presidensiil dapat diselenggarakan secara optimal dan secara efisien, karena masing-masing dari lembaga negara, khususnya Presiden dan DPR, bisa berfokus perhatian mereka untuk tugas-tugas dan fungsi mereka.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahannya, berkembang luas perdebatan mengenai sistem pemerintahan yang seyogianya dikembangkan di Indonesia di masa depan. Bahkan hampir semua perdebatan politik yang berkaitan dengan mekanisme ketatanegaraan selalu dikaitkan dengan kontroversi berkenaan dengan ketidakpastian sistem ketatanegaraan yang bersumber pada kelemahan dalam rumusan UUD 1945. Salah satu persoalan penting yang sering diperdebatkan mengenai sistem pemerintahan.

Sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidential. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, jika ditelaah

secara seksama sebenarnya sistem presidensiil yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sama sekali tidak murni sifatnya. Salah satu ciri pokok sistem parlementer yang dianut dalam UUD 1945 adalah berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga parlemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR juga berwenang memberhentikan presiden di tengah masa jabatannya karena tuduhan pelanggaran haluan negara. Pengertian haluan negara ini sendiri bersifat sangat luas, yaitu dapat mencakup pengertian politik dan hukum sekaligus. Oleh karena itu, dari berbagai pengalaman menerapkan sistem yang bersifat campuran di bawah UUD 1945 adalah bahwa pilihan-pilihan mengenai sistem pemerintahan Indonesia di masa depan perlu dengan sungguh-sungguh dikaji kembali untuk makin disempurnakan sehingga dapat menjamin kepastian sistem pemerintahan presidensiil atau parlementer.

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa didalam sistem presidensiil ataupun parlementer, selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan disamping kelebihan bawaan yang dimilikinya masing-masing. Semangat untuk mencari jalan tengah inilah yang mempengaruhi perumusan UUD 1945 berkenaan dengan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Sayangnya, sistem yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu diklaim oleh para perancang sebagai sistem presidensiil dengan tanpa penjelasan teoritis yang memadai mengenai pilihan-pilihan model presidensialisme yang dimaksud. Akibatnya, generasi pemimpin Indonesia dibelakangan hari sering keliru memahami sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 seakan-akan sungguh-sungguh merupakan sistem presidensiil yang murni.

Keberadaan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dipahami dan dalam pengertian sebagai lembaga tertinggi negara, tempat penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, tempat Presiden dipilih, bertunduk dan bertanggung jawab, maka sistem pemerintahan Indonesia tidak dapat disebut sebagai sistem presidensiil. MPR termasuk ke dalam pengertian parlemen Indonesia dalam arti luas.

Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR justru merupakan elemen sistem parlementer yang nyata dalam kerangka sistem pemerintahan yang dinisbatkan sebagai sistem presidensiil berdasarkan UUD 1945. Oleh karena itu, terlepas dari kelebihan dan kelemahan sistem MPR ini para ahli hukum tata negara di Indonesia lebih cenderung menyebutnya sebagai sistem campuran atau sistem quasi presidenstil, alias sistem presidensiil yang tidak murni.

Sistem pemerintahan parlementer itulah yang dipraktikkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia selanjutnya sampai 1959, ketika Indonesia kembali memberlakukan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Namun, penerapan sistem campuran berdasarkan UUD 1945 itu sejak 1959 sampai 1965 itu dapat dianggap gagal menghasilkan sistem demokrasi. Barulah sejak pemerintahan Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto, UUD 1945 dengan sistem campuran itu dapat diterapkan, sesuai jargon Orde Baru, secara murni dan konsekuen. Akan tetapi, dalam pengalaman 32 tahun pemerintahan Presiden Soeharto, justru karena murni dan konsekuennya UUD 1945 diterapkan itulah maka Presiden Soeharto tidak diganti-ganti selama 32 tahun.

Dilaksanakan secara murni dan konsekuensi saja sudah demikian hasilnya, apalagi jika UUD 1945 itu tidak secara murni dan konsekuen, melainkan diselewengkan sesuai dengan kehendak penguasa seperti yang dipraktikkan selama periode demokrasi terpimpin antara 1959 sampai dengan 1965. Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia telah mengadakan eksperimen yang cukup lama dalam penerapan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan yang bersifat campuran, tetapi kedua-duanya terbukti gagal membangun demokrasi dan mewujudkan keadilan bagi seluruh warga negara. Memang banyak teori berkenaan dengan ini. Banyak pula para ahli tidak menolak kesimpulan yang menyatakan bahwa sistem parlementer telah gagal dipraktikkan.

Namun dalam kenyataan sejarah, kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat penerapan sistem parlementer itu dimasa-masa awal kemerdekaan tidak dapat menutup kenyataan bahwa Indonesia tidak berhasil dalam

mempraktikkan sistem parlementer yang diidealkan. Oleh karena itu, tidak mudah untuk merumuskan alasan lain untuk kembali mengidealkan penerapan sistem parlementer itu di Indonesia di masa depan. Yang justru belum pernah dicoba dengan sungguh-sungguh untuk diterapkan di Indonesia adalah sistem presidential murni, dimana Presiden dipilih dan bertanggung jawab secara politik hanya kepada rakyat, bukan melalui lembaga parlemen.

Sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia dapat dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam system banyak partai. Namun, karena bangsa Indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin lagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti di masa orde baru.

Pada kenyataannya, sistem dua partai itu belum tentu dapat terwujud, mengingat realitas kemajemukan masyarakat dan bangsa Indonesia sangat kompleks. Sangat boleh jadi, tidaklah realistis untuk membayangkan bahwa pada suatu saat nanti hanya akan ada dua partai besar di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik sangat diperlukan jika Indonesia bermaksud menerapkan sistem presidential murni/dengan cara memilih presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Penciutan jumlah partai politik itu dapat dilakukan asal saja direkayasa agar itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis.

Sistem pemerintahan (presidensiil) berdasar UD 1945 dalam pembangunannya sebagai berikut:¹²

- a. Masa 18 Agustus 1945-27 Desember 1949
Masa awal kemerdekaan, negara Indonesia belum mempunyai infra politik secara lengkap, lembaga-lembaga negara yang mestinya ada sesuai ketentuan UUD 1945, walaupun di dalam UUD 1945 menyebutkan adanya lembaga negara seperti : MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA namun karena saat itu belum semua lembaga terbentuk, atau baru Presiden dan Wakil Presiden yang ada, maka berdasar Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945

¹² Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH-Ull, Press, Yogyakarta, 2003, hal. 76.

- kekuasaan lembaga-lembaga negara dijalankan oleh Presiden, "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung dibentuk berdasar Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional".
- b. 5 Juli 1959-11 Maret 1966
- Berdasar pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dinyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Sejak saat itu UUD 1945 berlaku lagi sebagai hukum dasar, dari sisi hukum bukan pada persoalan isi dekrit presidennya yang menarik untuk dibahas, justru dekrit presidennya yang menarik. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan produk hukum yang revolusioner, produk hukum yang tanpa dasar hukum. Secara teori sulit untuk menjelaskan posisi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, jika dari sisi positivistik, maka jelas hukum ini justru bertentangan dengan UUD Sementara 1950 waktu itu, yang mengamanatkan Presiden taat pada UUD Sementara tahun 1950. Dari perspektif hukum progresif pun Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak mempunyai ciri untuk kepentingan manusia Indonesia seutuhnya, Dekrit Presiden merupakan hukum yang menyisihkan UUD 1945 itu sendiri yang mengalami makna kemunduran hukum, hukum yang hanya untuk kepentingan beberapa orang. Sebab setelah itu, keinginan bangsa Indonesia menjadikan negara Indonesia sebagai negara yang diperintah secara demokrasi justru berbalik arah ke otoriter.
- c. Masa 11 Maret 1966 sampai dengan 1998
- Demikian halnya pemerintahan Orde Baru sepanjang kekuasaannya, UUD 1945 menjadi sesuatu yang disakralkan. Di era Orde Baru ini, konsentrasi penyelenggaraan sistem pemerintah dan kehidupan demokrasi dititikberatkan pada aspek stabilitas politik dalam rangka menunjang pembangunan nasional. Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 sangat kuat, namun dilihat dari sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, justru ciri-ciri sistem parlementer terlihat di dalamnya:
- (a) Pertama Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.
- (b) Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden.
- (c) Setiap Undang-Undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan DPR.
- d. Sistem Pemerintahan Presidensiil masa Transisi dari UUD 1945 ke UUD Negara RI tahun 1945
- Setelah Orde Baru dilengserkan, maka sistem ketatanegaraan Indonesia memasuki era transisi, pada masa ini proses perubahan UUD 1945 dilakukan untuk mendorong terselenggaranya sistem ketatanegaraan yang demokratis. Pemilihan Presiden pada masa ini dirasa lebih demokratis dibanding sebelumnya, sebab anggota MPR menggunakan hak suaranya untuk menentukan Presiden pilihannya. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, ada upaya pembagian kekuasaan antara Presiden dan Wakil Presiden melalui Keputusan Presiden No.121 Tahun 2000. Secara politik dapat dikatakan bahwa Presiden melakukan pengalihan kekuasaan itu berdasarkan kekuasaannya sendiri dan bukan dipaksa secara sepihak oleh MPR. Tindakan tersebut juga dapat dibenarkan secara konstitusional, sebab yang dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid bukan memisahkan atau melepaskan kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden melainkan menugaskan kepada Wakil Presiden dengan masih tetap di bawah tanggung jawab Presidensiil sendiri.
- Hasil perubahan UUD 1945 yang memunculkan lembaga negara baru berdasar pada UUD Negara RI 1945 dan pergeseran kekuasaan legislatif, serta pemilihan dan pengangkatan Presiden dan pemberhentian Presiden dan wakil Presiden, perubahan UUD 1945 tidak mempertegas sistem pemerintahan dan sistem pembagian kekuasaan. Dengan perubahan-perubahan tersebut memang ada penguatan sistem presidensiil, tetapi masih ada aspek sistem parlementernya. Sebab jika yang diinginkan sistem presidensiil, Presiden dan DPR harus diberi wewenang sesuai dengan sistem presidensiil itu.
- Apabila sistem pemerintahan presidensiil dalam UUD negara RI tahun 1945 memuat

seluruh ciri sistem presidensiil murni, maka sistem presidensial berdasar UUD Negara RI tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial turunan dari doktrin Trias Politika model Indonesia. Saat ini di Indonesia sistem pemerintahan presidensiil belum menunjukkan suatu pemerintahan yang efektif tersebut karena UUD Negara RI 1945 belum mengatur secara murni sistem pemerintahan presidensiil.

Sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 untuk mempertegas sistem presidensial, salah satunya berkenaan dengan pemilihan Presiden, dari pemilihan Presiden oleh MPR menjadi Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan *checks and balances*, antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat.¹³ Dari hasil perubahan UUD 1945, maka telah terjadi penguatan pada DPR. Penguatan yang paling dirasakan adalah terjadinya pergeseran dalam hal pembentukan undang-undang. Seperti yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, kemudian dalam Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI 1945 menjadi: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang".¹⁴

Sebenarnya untuk lebih menguatkan sistem pemerintahan presidensiil perlu juga ada hak *veto* bagi Presiden dalam menyusun undang-undang, dalam rangka mengimbangi kuatnya dalam proses legislasi. Pada taraf inilah pencapaian salah satu ciri sistem presidensiil itu terjadi. Penguatan terhadap DPR juga terlihat pada DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPR mempunyai hak-hak yang termuat dalam UUD Negara RI 1945, hak-hak itu antara lain: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.¹⁵

¹³ Moekhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, KonPress, KonPress Citra Media, Jakarta, 2006, hal. 54.

¹⁴ Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara, Op Cit*, hal. 18.

¹⁵ Agus Harayadi. *Bikaneral Setengah Hati*, dalam Mochtar Pobotingi dan Abdul Mukhtie Fadjar, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen* Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal 114.

Setelah perubahan UUD 1945, dengan adanya DPD dan MPR, maka kedudukan MPR menjadi lembaga gabungan *joint-session*, MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *checks and balances*, di antara lembaga-lembaga negara.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia, negara hukum menjamin kepastian hukum secara demokratis semua warga negara sama kedudukannya dalam pemerintahan, hukum, berpartisipasi, berpolitik dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Asas kedaulatan rakyat keberadaannya tersebar pada beberapa pasal dalam UUD 1945. Menggunakan sistem pemerintahan campuran yang gagal membangun demokrasi dalam mewujudkan keadilan bagi masyarakat, maka secara konstitusional dalam berketatanegaraan negara Republik Indonesia menganut atau memuat sistem pemerintahan presidensiil berdasar UUD 1945 yang dipertegas dengan pemilihan presiden, DPR, DPD, dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu, secara langsung diwujudkan melalui mekanisme pembantu presiden (menteri) diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Sistem demokrasi diwujudkan melalui partai politik yang diemban oleh DPR bersama presiden dan lembaga negara lainnya dalam penegakan hukum pemaknaannya dalam konteks sebuah negara hukum demokratis sebagai perwujudan pelaksanaan supremasi hukum dari tatanan hukum demokrasi melalui peradilan.
2. Ketatanegaraan yang berlaku dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia sesuai dinamika perubahan UUD 1945 dalam perdebatan politik berkaitan dengan mekanisme

ketatanegaraan (sistem pemerintahan) berlaku sistem pemerintahan presidensiil dan pernah berlaku sistem pemerintahan parlementer.

B. Saran

1. Penyelenggaraan pemerintahan bernegara terutama dalam menciptakan harmonisasi antar lembaga negara R.I. sebagai perwujudan persatuan dan kesatuan berbangsa dan bernegara menuju terciptanya masyarakat yang adil dan berkeadilan, hal ini diharapkan dapat diwujudkan.
2. Dalam negara hukum demokrasi, penegakan hukum hendaknya mampu ditegakkan secara proporsional dan profesionalitas oleh para penegak hukum, dipundaknya keadilan dapat tercapai dan memperoleh kepercayaan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Masykuri, *Demokrasi di Persimpangan Makna*. Respons Intelektual Muslim Indonesia 1966-1993, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999.
- Alfian, Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku (Warna-warni Politik Kita)*, In Trans Publishing, Malang, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, 2007.
- _____, *UUD 1945 Konstitusi Negara, Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada FH UI, Jakarta, 1998.
- _____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN dan HAN Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2002.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Konstitusi Soviet*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Azhary, Mohammad Tahir. *Negara Hukum.*, ThafaMedia, Yogyakarta, 1983.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Damian, Eddy (ed)., *Rule of Law dan Praktik Penahanan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1968.
- Fadjar, Moekhtie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, KonPress, KonPress Citra Media, Jakarta, 2006.
- _____, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, 2004.
- Gadjong, Agus Salim Andi, *Pemerintahan Daerah*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.
- Ghofar, Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, Prenada Media Group, 2009.
- Harayadi, Agus. *Bikaneral Setengah Hati*, dalam Mochtar Pobotingi dan Abdul Mukhtie Fadjar, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen* Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekjen MK, Jakarta, 2009.
- Hartono, Sunaryati. *Apakah the Rule of Law*. Alumni, Bandung, 1976. Lihat juga Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*. Alumni, Bandung, 1983,. Lihat juga Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Hazairin. *Demokrasi Pancasila*. Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia. Studi tentang Integrasi Politik dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- _____, *Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, KonPress, KonPress Citra Media, Jakarta.
- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- _____, *Demokrasi Konstitusi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Politik Hukum*, Aksara Baru, Jakarta, 2002.

- Melian, Sobirim, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. UII Press. Yogyakarta, 2001.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bandung, 1993.
- Pringgodigdo, H.A.K., *Tiga Undang-Undang Dasar*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1981.
- Scheltema, *De Rechtsstaat Herdacht*, Tjeenk Wilink, 1989.
- Sidharta, B. Arief, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Jentera (Jurnal Hukum), *Rule of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1993.
- Soemantri, Sri, *Kedudukan, Kewenangan dan Fungsi Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan RI* dalam Komisi Yudisial, Bunga Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006.
- _____, *Sistem-sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976.
- Strong, C.F., *Konstitusi-Konstitusi Politik dalam Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004.
- Sulaiman, Abdullah, *Metode Penulisan Ilmu Hukum*, YPPSDM, Jakarta, 2012.
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, FH UI, 17 Nov., 1979.
- Wahyono, Padmo, *Guru Pinandita*, Badan Penerbit, FE-UI, Jakarta, 1984.
- Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 1951.

Sumber-sumber Lain:

Undang-Undang Dasar 1945