

**Hubungan  
Eksekutif-Legislatif  
2009-2014**



*Dra. Triwahyuningsih, M.Hum.  
Abdurrahman Darajat, S.Pd.*

# **Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009-2014**

---



Perpustakaan Nasional Republik Indonesia  
*Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

---

**Triwahyuningsih & Abdurrahman Darajat**

Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009–2014; Yogyakarta: Tiara Wacana; 2017

ISBN: 978-979-1262-69-9  
x + 156 hlm. 15 x 23 cm.  
Bibliografi, Indeks

Cetakan Pertama, Juli 2017

©<sup>2016</sup> Triwahyuningsih & Abdurrahman Darajat

Desain Sampul: Hanif Z. Rabbani

Penerbit Tiara Wacana  
Jalan Kaliurang Km 7,8, Kopen Utama No. 16  
Sleman, Yogyakarta 55581  
Telp./faks. (0274) 880683  
laman: [www.tiarawacana.co.id](http://www.tiarawacana.co.id)  
pos-el: [yogya@tiarawacana.co.id](mailto:yogya@tiarawacana.co.id)

Anggota IKAPI

# 9

## Prakata

Teriring rasa syukur ke hadirat Allah swt, Tuhan yang Maha Kuasa atas anugerah yang dilimpahkan sehingga buku ini dapat terselesaikan. Buku ini merupakan hasil penelitian yang telah diperbaiki dengan harapan agar dapat tersaji lebih lengkap, baik dari aspek yuridis maupun politik.

Penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada Mas Yahya, Mas Aris dan Penerbit Tiara Wacana yang bersedia menerbitkan buku ini. Tidak lupa, kepada keluarga penulis, yakni Abdurrahman Rusli Karim, Hanifah Rusli Karim, Ibrahim Rusli Junior disampaikan terima kasih dan permohonan maaf karena waktu yang sangat berharga untuk bersama dengan mereka terpaksa terlewatkan demi selesainya buku ini.

Akhir kata, kritik yang membangun demi kebaikan buku ini senantiasa kami harapkan. Semoga buku ini dapat menjadi kontribusi bagi kemajuan keilmuan di Indonesia.

Yogyakarta, Juli 2017

Penulis



# g

## Daftar Isi

Prakata .....	v
Daftar Isi .....	vii

### ≈ 1 ≈

Pendahuluan .....	1
-------------------	---

### ≈ 2 ≈

Konsep-Konsep Kehidupan Bernegara .....	9
A. Negara, Negara Hukum dan Konstitusi .....	9
1. Negara .....	9
2. Negara Hukum .....	11
a. Pengertian Negara Hukum .....	11
b. Negara Hukum Pancasila .....	14
c. Prinsip-Prinsip Negara Hukum Pancasila .....	18
3. Konstitusi .....	24
B. Teori Kedaulatan .....	28
1. Kedaulatan Negara .....	28
a. Plato dan Aristoteles .....	28

b. Agama Kristen .....	28
c. Zaman Pencerahan: Grotius dan Hobbes .....	29
d. Hegel .....	29
e. Negara Organis .....	30
f. Negara Fasis .....	30
g. Teori Marxis-Leninis .....	30
2. Kedaulatan Rakyat .....	30
C. Lembaga Eksekutif dan Lembaga Legislatif .....	32
1. Lembaga Eksekutif .....	32
2. Lembaga Legislatif .....	35
D. Teori Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Sistem Pemerintahan .....	38
1. Sistem Presidensial .....	42
a. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Presidensial ...	44
b. Sistem Presidensial Dua Partai .....	46
c. Sistem Presidensial Multipartai .....	47
d. Sistem Presidensial di Indonesia sebelum Amandemen UUD 1945 .....	48
2. Sistem Parlementer .....	49

≈ 3 ≈

Sistem Politik Indonesia .....	53
A. Pengertian Sistem Politik .....	53
B. Sistem Politik Demokrasi Liberal dan Komunis .....	55
1. Sistem Politik Demokrasi Liberal .....	55
2. Sistem Politik Komunis .....	57
C. Struktur Politik di Indonesia .....	58
1. Struktur Politik Formal .....	58
a. Pemerintahan .....	58
b. Dewan Perwakilan Rakyat .....	59
c. Lembaga Peradilan .....	60



2. Struktur Politik Informal .....	61
a. Partai Politik .....	61
b. Struktur-Struktur Politik Informal di Luar Partai Politik .....	65
D. Demokrasi Pancasila sebagai Sistem Politik Indonesia ..	66

≈ 4 ≈

Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009–2014 .....	71
A. Pemerintahan SBY-Boediono 2009–2014 .....	71
1. Melanjutkan Pembangunan Menuju Indonesia Sejahtera .....	72
2. Memperkuat Pilar-Pilar Demokrasi .....	75
3. Memperkuat Dimensi Keadilan di Semua Bidang ..	77
B. Deskripsi tentang Presiden .....	89
1. Kekuasaan Presiden .....	89
2. Profil Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono .....	91
C. Deskripsi DPR RI Periode 2009–2014 .....	93
1. Komposisi Anggota DPR Periode 2009–2014 .....	96
2. Fraksi .....	97
3. Alat Kelengkapan DPR RI .....	97
D. Deskripsi Partai Politik Koalisi Pendukung Pemerintahan SBY-Boediono .....	99
1. Partai Demokrat .....	99
2. Partai Golongan Karya (Golkar) .....	101
3. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) .....	104
4. Partai Amanat Nasional (PAN) .....	106
5. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) .....	107
6. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) .....	110
E. Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Orde Baru .....	114
1. Reformasi Konstitusi .....	114

2. Sistem multipartai dalam Sistem Presidensial .....	116
3. Konflik Presiden-DPR .....	117

≈ 5 ≈

Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009—2014 .....	119
A. Dinamika Sistem Politik .....	119
1. Posisi DPR Lebih Kuat daripada Presiden .....	122
2. Posisi Presiden Lebih Kuat daripada DPR .....	125
3. Posisi Presiden dan DPR Seimbang .....	126
B. Menjauhi Sistem Presidensial Demokrasi Pancasila .....	129
1. Sisi Negatif Sistem Presidensial Multipartai .....	129
2. <i>Legislative Heavy</i> vs Psikopolitik Presiden .....	130
3. Sisi Positif Sistem Politik Demokrasi Pancasila .....	131
C. Faktor-Faktor Pengaruh .....	132
1. Kepemimpinan Presiden .....	133
2. Koalisi Partai Politik .....	134
3. Partai Politik Pragmatis dan Transaksional .....	138
Daftar Pustaka .....	143
Indeks .....	151
Biodata Penulis .....	155



## Pendahuluan

Demokrasi adalah pemerintahan berdasarkan rakyat. Rakyat merupakan sumber dari legitimasi pemerintah. Oleh karena itu kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Pada masa awal lahirnya, demokrasi yang digunakan adalah demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas (Miriam Budiardjo, 2009:109). Dewasa ini demokrasi menggunakan sistem perwakilan yang mana rakyat direpresentasi oleh wakil-wakilnya yang duduk di parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat).

Dalam negara yang menganut demokrasi terdapat pemisahan dan pembagian kekuasaan, seperti yang dikatakan oleh James Madison: “*the accumulation of all powers, in the same hands..., may justly be pronounced the very definition of tyranny*” (William J. Keffe dkk., 1983:26). Kekuasaan tersebut dipisah menjadi tiga lembaga dengan sistem *check and balance*, sebagaimana trias politiknya Montesquieu, yaitu bahwa kekuasaan negara mencakup lembaga legislatif yang berwenang untuk membuat undang-undang, lembaga eksekutif yang berwenang untuk menjalankan undang-undang, dan lembaga

yudikatif yang berwenang untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang. Ketiga lembaga kekuasaan tersebut saling bekerja sama dan mengawasi (*check and balance*). Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif merupakan bagian dari sistem politik.

Sistem politik digunakan untuk melihat kehidupan politik di dalam suatu negara. Menurut David Easton (Budi Winarno, 2008:3), kehidupan politik seyogianya dilihat sebagai sebuah sistem dari kegiatan-kegiatan yang saling berhubungan. Sistem politik memasukkan tidak hanya institusi pemerintahan seperti legislasi, hukum, dan agen-agen administratif, tetapi semua struktur dalam semua aspek politik (Budi Winarno, 2008:4). Gabriel Almond (Budi Winarno, 2008:12–13) mendefinisikan sistem politik sebagai organisasi yang digunakan oleh masyarakat untuk merumuskan dan berusaha mencapai tujuan bersama. Dalam hal ini, sistem politik melaksanakan berbagai kegiatan yang ditujukan untuk meraih tujuan bersama. Dalam rangka melaksanakan kegiatan tersebut, sistem politik memerlukan badan-badan atau struktur-struktur yang bekerja dalam sistem politik seperti parlemen, birokrasi, badan peradilan, dan partai politik yang melaksanakan kegiatan atau fungsi tertentu masing-masing.

Hubungan antarlembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif berkaitan erat dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Menurut Mahfud MD (2000:74), sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antarlembaga-lembaga negara. Sementara itu Gina Misiroglu (Saldi Isra, 2010:24) menjelaskan bahwa sistem pemerintahan adalah apabila lembaga-lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif.

Ada berbagai macam varian sistem pemerintahan. Giovanni Sartori (Saldi Isra, 2010:24) membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori: *presidentialism*, *parliamentary system*, dan *semi-presidentialism*. Sistem presidensial (*presidentialism*) merupakan salah

## Pendahuluan

satu sistem pemerintahan yang embrionya berasal dari Amerika Serikat, sekaligus sebagai antithesis dari sistem parlementer (*parliamentary system*) yang digunakan oleh negara-negara Eropa. Di negara-negara penganut sistem parlementer, jabatan kepala negara dipisahkan dengan jabatan kepala pemerintahan, sedangkan dalam sistem presidensial, kepala negara sekaligus merangkap sebagai kepala pemerintahan, seperti Indonesia, Filipina, Afrika Selatan, dan negara-negara di Amerika Selatan.

Negara Indonesia menganut demokrasi. Indonesia kini menjadi negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah sukses menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada tahun 2004. Demikian pula halnya dengan pemilihan anggota-anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Pemilihan secara langsung ini merupakan yang pertama kali dalam sepanjang sejarah Indonesia. Pelaksanaan pemilihan secara langsung ini sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar (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....”. Selain itu, sesuai juga dengan Pasal 1 Ayat 2 Amandemen UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang”. Demokrasi yang dianut adalah demokrasi perwakilan dengan sistem presidensial. Demokrasi Indonesia memiliki karakteristik tersendiri dibanding dengan demokrasi pada umumnya, yaitu demokrasi dengan bersandikan nilai-nilai Pancasila atau demokrasi Pancasila. Salah satu ciri demokrasi Pancasila adalah bahwa keputusan tidak dibuat berdasarkan logika mayoritas-minoritas seperti dalam demokrasi liberal yang dianut banyak negara.

Dalam perjalanan sejarahnya, Indonesia pernah terperangkap di dalam rezim yang otoritarian, yaitu pada era Orde Lama dan Orde

Baru. Dekrit Presiden 5 Juli yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno merupakan titik awal munculnya otoritarianisme di Indonesia. Karena dengan kembali ke UUD 1945, sebagaimana sesuai dengan dekrit tersebut, kekuasaan eksekutif menjadi sangat kuat dengan titik beratnya pada lembaga kepresidenan (Afan Gaffar, 2004:61). Demikian pula halnya dengan ketika Indonesia di bawah rezim Orde Baru yang tetap berpegangan pada UUD 1945.

Kedudukan presiden menurut UUD 1945 sebelum amandemen memang sangat kuat. Di antaranya adalah dalam hal rekrutmen politik. Presiden menjadi penentu dalam pengisian jabatan lembaga tinggi negara dan lembaga eksekutif, serta dalam rekrutmen organisasi politik. Di samping itu, presiden memiliki sumber daya keuangan yang sangat besar, dan merupakan panglima tertinggi ABRI (Afan Gaffar, 2004:68–82). Pada masa tersebut kedudukan DPR lemah di hadapan presiden (Budi Winarno, 2008:95). Padahal parlemen menjadi instrumen penting dalam penyelenggaraan demokrasi (TA. Legowo dan Indra Jaya Pilliang, 2006:46). Parlemen yang di dalamnya merupakan kumpulan fraksi-fraksi partai politik merupakan salah satu pilar demokrasi (Cholisin dan Nasiwan, 2012:124).

Jatuhnya rezim otoriter Orde Baru pada tahun 1998 akibat “*the people power*” membawa perubahan politik bagi Indonesia. Ada dua faktor penyebab perubahan tersebut, yaitu adanya konflik dan munculnya gagasan atau nilai-nilai baru (Ramlan Surbakti, 1992:246). Rezim Orde Baru jatuh karena KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) merajalela dan karena adanya keinginan rakyat akan kehidupan politik yang demokratis.

Transisi kekuasaan rezim Orde Baru dari Soeharto kepada B.J. Habibie menandai proses demokratisasi di Indonesia. Walaupun demikian, proses transisi dari rezim otoritarian menurut Guliermo O’Donnel dan Phillippe C. Schmitter tidak selalu berakhir dengan pe-

## Pendahuluan

merintahan yang demokratis (Denny Indrayana, 2008:38). Tetapi hal itu tidak terjadi karena Presiden B.J. Habibie mengeluarkan kebijakan yang sesuai dengan tuntutan rakyat akan demokrasi, seperti paket undang-undang politik tentang otonomi daerah, partai politik dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Setelah hadirnya pemerintahan baru setelah Orde Baru tuntutan politik dari masyarakat direspons oleh pemerintah. Kram demokrasi dibuka seluas-luasnya bagi rakyat. Salah satu wujudnya adalah munculnya partai-partai baru. Dengan demikian Indonesia menganut sistem multipartai yang dibuktikan dengan banyaknya partai baru yang memiliki kursi di DPR. Selanjutnya, hal lain yang fundamental dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yaitu melakukan amandemen (perubahan) terhadap pasal-pasal di dalam UUD 1945. Amandemen UUD 1945 berusaha memperjelas pembagian dan pemisahan kekuasaan yang ada di lembaga-lembaga pemerintahan, mengingat masalah utama berupa sentralisasi kekuasaan pada masa lalu adalah begitu besarnya kekuasaan di tangan eksekutif yang dalam hal ini adalah lembaga kepresidenan (Kacung Maridjan, 2010:23–24). Melalui amandemen, dominasi lembaga eksekutif terhadap lembaga-lembaga lainnya dikurangi. Di dalam konteks negara demokratis, adanya *check and balances* akan memungkinkan adanya akuntabilitas horizontal di antara lembaga-lembaga pemerintahan yang sangat dibutuhkan untuk membangun demokrasi yang baik, selain akuntabilitas vertikal antara para wakil dengan yang terwakili (Kacung Maridjan, 2010:24). Amandemen UUD 1945 juga berupaya untuk melakukan purifikasi sistem presidensial dengan memperkuat peran DPR terutama di bidang legislasi dan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Hal yang dilakukan yakni dengan pembatasan periode jabatan presiden dan wakil presiden, kemudian dibentuk pula lembaga-lembaga negara yang baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) justru menimbulkan dilema karena terjadi pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy*. Jika di dalam UUD 1945 praamandemen, eksekutif –dalam hal ini presiden– memiliki kekuasaan yang besar seperti membentuk undang-undang, dengan amandemen UUD 1945 DPR memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada presiden. Amandemen UUD 1945 yang memperkuat posisi DPR –yang identik dengan sistem parlementer– justru lebih mempertajam kontradiksi antara sistem pemerintahan presidensial dan parlementer, daripada upaya menghilangkan kontradiksi itu sendiri (Sri Bintang Pamungkas, 2001:37). Menurut Syamsudin Haris (Maswadi Rauf dkk., 2009:95–96) Presiden Abdurrahman Wahid yang dipilih secara demokratis oleh MPR bahkan menjadi korban dari situasi *legislative heavy* yang menghasilkan perlawanan DPR terhadap kebijakan-kebijakan presiden. Presiden Abdurrahman Wahid pun akhirnya mengalami pemakzulan (*impeachment*) oleh MPR di tengah masa bhakti pemerintahannya pada tahun 2001. Kemudian Megawati Soekarnoputri menggantikan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden melalui Sidang Istimewa MPR tahun 2001. Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri tidak terjadi masalah serius yang berujung *impeachment* dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif.

Pada tahun 2004 diselenggarakan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Waktu itu terdapat 5 pasang calon presiden dan wakil presiden serta 24 partai politik peserta pemilu. Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat menandai era baru dunia politik di Indonesia, karena untuk pertama kalinya rakyat Indonesia memilih presiden dan wakil presidennya secara langsung, dan yang terpilih adalah pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Dalam perjalanan pemerintahannya, terdapat hambatan



## Pendahuluan

dari DPR yang dikuasai koalisi partai pemerintah dengan sering digunakannya hak intrepelasi terkait kebijakan strategis yang diambil oleh pemerintah, seperti misalnya kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM).

Menjelang Pemilu 2009, terdapat keinginan untuk membangun pemerintahan presidensial yang efektif dan stabil. Keinginan itu kemudian terwujudkan di dalam UU Pemilihan Presiden No. 42 Tahun 2008. Desain kelembagaan yang dipakai adalah melalui pembesaran *presidential threshold*, dari yang sebelumnya 3% menjadi jauh lebih besar. Hanya partai politik atau kumpulan partai politik yang memperoleh suara 20% atau 25% kursi di DPR yang bisa mencalonkan presiden/wakil presiden. Maksud dari desain ini adalah bahwa presiden yang terpilih diharapkan bisa memperoleh dukungan yang cukup di DPR ketika membuat keputusan-keputusan politik (Kacung Maridjan, 2010:107). UU No. 42 Tahun 2008 Pasal 9 berbunyi:

Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Selain *presidential threshold*, juga diterapkan *parliamentary threshold* sebesar 2,5% bagi setiap partai politik peserta pemilu sebagai ambang batas untuk mendapatkan kursi di DPR. *Parliamentary threshold* ini merupakan cara untuk mengurangi jumlah partai di Indonesia yang terlalu banyak agar terbentuk sistem multipartai moderat dan berguna untuk membentuk pemerintahan yang stabil.

Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai Presiden *incumbent* terpilih kembali menjadi Presiden Indonesia Periode 2009–2014 dengan Boediono sebagai Wakil Presiden. Pasangan SBY-Boediono mendapat dukungan partai politik yang besar di DPR yang diikat

melalui kontrak politik. Selain itu, Partai Demokrat yang merupakan kendaraan politik Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga merupakan partai pemenang Pemilu Legislatif tahun 2009 karena meraih kursi terbanyak di DPR yakni 148. Keberadaan koalisi mampu untuk mempermudah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam kebijakan non legislatifnya seperti pemilihan pejabat yang membutuhkan persetujuan DPR. Akan tetapi, koalisi tersebut justru berseberangan dengan pemerintah ketika mengambil kebijakan strategis dengan DPR yang dikuasai oleh partai pendukungnya berupa penolakan rencana kenaikan harga BBM, dan juga dalam kebijakan yang terkait dengan fungsi pengawasan DPR terhadap persoalan angket Century. Hal itu memicu kegaduhan politik karena menyeret Wakil Presiden Boediono dan juga Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati waktu itu.

Buku ini menganalisis dinamika hubungan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem politik Indonesia masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono tahun 2009–2014. Selain itu, hal-hal apa saja yang memengaruhinya hubungan antara kedua lembaga tersebut juga diungkapkan di dalam buku ini.



g<sup>2</sup>

## Konsep-Konsep Kehidupan Bernegara

### A. Negara, Negara Hukum, dan Konstitusi

#### 1. Negara

Istilah “negara” yang dikenal sekarang sudah muncul pada zaman *renaissance* di Eropa abad ke-15. Pada masa itu orang mulai menggunakan istilah *Lo Stato* yang merupakan bahasa Italia. Istilah tersebut kemudian menjelma menjadi *L’Etat* yang merupakan bahasa Perancis, *The State* dalam bahasa Inggris, *Der Staat* dalam bahasa Jerman, dan *Det Staati* dalam bahasa Belanda. Kata *Lo Stato* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “Negara” yang diartikan sebagai suatu sistem tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam wilayah (daerah) tertentu (C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2001:8–9). J.H.A. Logemann menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan (jabatan atau fungsi) (Hamdan Zoelva, 2011:1).

Menurut Socrates, Plato, dan Aristoteles, konsep negara telah muncul pada 400 tahun sebelum masehi. Adanya negara di dalam ma-

syarakat didorong oleh dua hal, yaitu manusia sebagai makhluk sosial (*animal social/homo socius*) dan manusia sebagai makhluk politik (*animal politicum/zoon politicon*) (Thomas Aquinas). Sedangkan menurut Thomas Hobbes, keberadaan negara diperlukan karena negara merupakan tempat berlindung bagi individu, kelompok, dan masyarakat yang lemah dari tindakan individu, kelompok, masyarakat, maupun penguasa yang kuat (otoriter), mengingat bahwa manusia bersifat seperti serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*). Negara haruslah memuat unsur konstitutif maupun unsur deklaratif. Unsur konstitutif adalah unsur pembentuk yang harus dipenuhi agar negara terbentuk. Unsur ini terdiri atas wilayah, rakyat, dan pemerintahan yang berdaulat. Unsur deklaratif adalah unsur yang sifatnya menyatakan, dan tidak mutlak harus dipenuhi. Unsur ini terdiri atas tujuan negara, undang-undang dasar, pengakuan dari negara lain secara *de jure* maupun *de facto*, dan keikutsertaan sebagai anggota PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) (Tim ICCE UIN Jakarta, 2003:40–42).

Jadi secara umum, negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita bersama yang berada di suatu wilayah tertentu dan memiliki pemerintahan yang sah, dan oleh karena itu rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan berhak menuntut warga negaranya untuk taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui penguasaan (kontrol) monopolistik terhadap kekuasaan yang sah tersebut.

Dalam konsep politik, negara mempunyai tugas yang penting yaitu mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang timbul dalam masyarakat dan bertentangan satu sama lain. Di samping itu negara juga mempunyai tugas untuk mengorganisasi dan mengintegrasikan aktivitas individu atau orang per orang dan golongan agar tujuan-tujuan masyarakat seluruhnya dapat dicapai sebagaimana yang mereka cita-citakan (Gani, 1984:56–60).

Menurut Hans Kelsen, negara dianggap sebagai kumpulan individu atau rakyat yang hidup dalam suatu bagian permukaan bumi tertentu, dan tunduk pada kekuasaan tertentu; satu negara, satu teritorial, satu rakyat, dan satu kekuasaan. Kedaulatan dikatakan sebagai ciri definitif dari kekuasaan ini. Kesatuan kekuasaan memang dianggap esensial seperti kesatuan teritorial dan rakyat, namun demikian dimungkinkan untuk membedakan di antara tiga komponen kekuasaan yang berbeda, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif (Raisul Muttaqien, 2014:360).

## **2. Negara Hukum**

### **a. Pengertian Negara Hukum**

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. UUD 1945 Pasal 1 Ayat 3 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Sifat negara hukum hanya dapat ditunjukkan jikalau alat-alat perlengkapannya bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasai untuk mengadakan aturan-aturan itu. Menurut Wirjono Prodjodikoro sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, (2005:75) negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah:

“Semua alat-alat kelengkapan dari Negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap warga negara maupun lembaga negara saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku; semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.”

A.V. Dicey dalam bukunya *Introduction to study of law of the constitution* menyebut tiga unsur negara hukum, yaitu:

- 1) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*) tidak ada kekuasaan sewenang-wenang dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- 2) Kedudukan yang sama di depan hukum. Dalil ini berlaku untuk semua orang Indonesia termasuk pejabat.
- 3) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang. (Miriam Budiardjo 2009:113)

Negara hukum menurut Eropa Kontinental dipelopori oleh Immanuel Kant. Dia mengajarkan teori Negara hukum, lewat sembojannya yang amat terkenal “Negara harus menjadi negara hukum, yang memberikan kebebasan warga negaranya menurut hukum.” Ia mengajarkan bahwa setiap manusia itu dilahirkan sederajat dan sama-sama memiliki keinginan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Oleh karena itu segala kehendak dan kemauan Negara harus didasarkan pada ketentuan undang-undang dalam suatu rumusan yang jelas dan dalam negara harus ada pemisahan kekuasaan. Pertumbuhan teori hukum pada fase Immanuel Kant dalam banyak hal masih diwarnai paham individualisme liberalisme yaitu paham yang mengutamakan atau menjunjung tinggi kebebasan individu untuk melaksanakan kepentingannya. Pandangan teori negara hukum pada fase ini Negara tidak dibenarkan terlalu ikut campur dalam urusan individu, melainkan harus memberikan kebebasan seluas-luasnya pada setiap orang dalam rangka mengejar kepentingan. Masing-masing negara hanya menjadi pengawas dalam persaingan bebas dan baru boleh bertindak apabila ada gangguan keamanan dan ketertiban. Jadi peran negara pada fase ini di samping porsinya sempit juga bersifat pasif, dalam arti negara banyak dipandang sebagai “penjaga malam” yang baru bertindak apabila ada gangguan keamanan dan ketertiban. Karakteristik negara hukum dalam arti formil atau klasik ini oleh Julius F. Stahl disebutkan unsur-unsurnya (Mahfud M.D., 1998:28) sebagai berikut.

- 1) Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan

Hampir seluruh dunia telah menerima konsep negara hukum, bahkan dalam kenyataannya dukungan terhadap negara hukum adalah ukuran yang sudah mendunia atas legitimasi kekuasaan. Karakteristik utama konsep negara hukum adalah adanya seperangkat prinsip hukum yang harus dihormati, termasuk oleh pembentuk undang-undang (sebagai pembentuk hukum) terikat padanya. (Hamdan Zoelva, 2011:16).

Menurut Julius F. Stahl, ada empat elemen ciri negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara. (Miriam Budiardjo, 2009:116).

*International Commission of Jurist* menentukan pula syarat-syarat *representative under the rule of law*, sebagai berikut. (Miriam Budiardjo, 2009:116)

- 1) Adanya proteksi konstitusional
- 2) Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
- 3) Adanya pemilihan umum yang bebas
- 4) Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan bersekutu
- 5) Adanya tugas oposisi
- 6) Adanya pendidikan *civic*

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Oleh karena itu melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum. Terdapat duabelas prinsip pokok sebagai pilar utama

penyangga berdirinya negara hukum, yaitu (Hamdan Zoelva, 2011:16–17):

- 1) Supremasi hukum
- 2) Persamaan dalam hukum
- 3) Asas Legalitas
- 4) Pembatasan Kekuasaan
- 5) Organ-organ Penunjang yang Independen
- 6) Peradilan yang bebas dan tidak memihak
- 7) Peradilan Tata Usaha Negara
- 8) Mahkamah Konstitusi
- 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia
- 10) Bersifat Demokratis
- 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara
- 12) Transparansi dan control sosial

Konsistensi penerapan prinsip negara hukum dalam suatu negara melahirkan teori legalitas yang dipegang teguh semua negara hukum modern. Teori legalitas mensyaratkan dihormatinya prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan dalam segala tindakan dan kebijakan negara.

## **b. Negara Hukum Pancasila**

Cendekiawan-politisi Amerika Serikat John Gardner mengatakan: Tidak ada bangsa yang dapat mencapai kebesaran jika bangsa itu tidak percaya pada sesuatu, dan jika tidak sesuatu yang dipercayainya itu memiliki dimensi-dimensi moral guna menopang peradaban besar. (Yudi Latif, 2012:42).

Negara hukum Indonesia lahir bukan sebagai reaksi dari kaum liberalis terhadap pemerintahan absolut, tetapi atas keinginan bangsa Indonesia untuk membina kehidupan negara dan masyarakat yang lebih baik guna mencapai tujuan yang telah di-



tetapkan, menurut cara-cara yang telah disepakati (Bambang Arumanadi dan Sunarto, 1990:106). Hal ini disebabkan karena latar belakang sosial budaya bangsa Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain. Bangsa Indonesia dalam pembentukan negara hukumnya didasarkan pada cita-cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Menurut Mochtar Kusumaatmaja tujuan hukum berdasarkan Pancasila adalah:

“Untuk memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan secara luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh.” (Bernard Arif Sidharta, 2000: 190)

Mengenai konsep negara hukum yang didasarkan pada Pancasila, Hasan Zaini mengemukakan bahwa:

“Dasar negara hukum menurut Pancasila antara lain dilandasi oleh pengakuan adanya hukum Tuhan, hukum kodrat dan hukum etis. Lain dari pada itu dapat disusun kedudukan dan hubungan tiga macam hukum antara satu dengan yang lain dan terhadap negara serta hukum positif di dalam satu rangka.” (Bambang Arumanadi dan Sunarto, 1990:46–47).

Sebagaimana Soekarno menyatakan:

“Tidak ada dua bangsa yang cara berjuangnya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjuangnya sendiri, mempunyai karakteristiknya sendiri. Oleh karena pada hakekatnya, bangsa sebagai individu mempunyai kepribadiannya sendiri. Kepribadian yang terwujud dalam pelbagai hal, dalam kebudayaannya, dalam perekonomiannya, dalam wataknya, dan lain-lain sebagainya.” (Yudi Latif, 2012:1)

Karena kekhasannya itulah maka tulisan berikut hendak memaparkan tentang Negara Hukum Pancasila, negara hukum khas Indonesia.

Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Oleh karena itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Dalam buku yang lain *the Statesman* dan *the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum (Jimly Asshiddiqie, 2012:129).

Cita Negara hukum menurut Plato tersebut kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu Negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan rakyat (Ni'matul Huda, 2005:1 ). Tujuan negara menurut Aristoteles adalah mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya. (Jimly Asshiddiqie, 2012: 129).

Menurut Jimly Asshiddiqie (2011:21–23) konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), sebagai berikut.

- 1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama
- 2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara

3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan

Kesepakatan (*consensus*) pertama, berkenaan dengan cita-cita bersama yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme dan kemajemukan. Oleh karena itu, untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan tentang tujuan-tujuan atas cita-cita bersama yang biasa disebut dengan falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Di negara republik Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan adalah Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Kelima sila tersebut adalah (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang adil dan Beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan (5) Keadilan Sosial Bagi seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita bernegara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Konstitusi dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas

hukum. Kesepakatan ketiga berhubungan dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur yang mengatur kekuasaannya; (b) hubungan antarorgan negara satu sama lain; (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara.

Perubahan UUD 1945 sebagai agenda utama reformasi seluruh Fraksi di MPR pada Sidang Tahunan MPR 1999 membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
- 2) Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Mempertahankan sistem presidensial (sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial;
- 4) Memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945
- 5) Menempuh cara *addendum* dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945 (Jimly Asshiddiqie, 2012:254)

Pancasila sebagai dasar filosofis negara Indonesia terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme. Dengan tidak diubahnya Pembukaan UUD 1945 berarti tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai dasar-dasar filosofis bangunan Negara Republik Indonesia. Yang berubah adalah sistem dan institusi untuk mewujudkan cita-cita berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

### **c. Prinsip-Prinsip Negara Hukum Pancasila**

Persamaan kedua konsep hukum, baik *the rule of law* maupun *rechtsstaat* diakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi hukum, melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepada individu untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.

Mengutip pendapat Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip Satya Arinanto (2006:77) mengkaji tentang sistem hukum di Indonesia berdasarkan 3 hal, yaitu:

- 1) *Structure* (tatanan tentang kelembagaan dan kinerja lembaga)
- 2) *Substance* (materi hukum)
- 3) *Legal culture* (budaya hukum)

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut di atas maka ditentukan tujuan pembangunan sistem hukum nasional yaitu: sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias gender); terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi; kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan masyarakat secara keseluruhan kepada hukum (Satya Arinanto, 2006:90). Upaya-upaya yang dilakukan adalah:

- 1) Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk memperhatikan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki perundang-undangan dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaharuan materi hukum nasional.
- 2) Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hu-

kum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan hukum nasional.

- 3) Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan menaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Dalam bukunya *Revolusi Pancasila*, Yudi Latif (2015: 194–196) mengatakan bahwa:

“Nilai-nilai jatidiri Indonesia dirumuskan dalam Pancasila sebagai falsafah dan pandangan hidup, haluan persatuan dan perjuangan, serta kepribadian bangsa. Kelima sila Pancasila mempunyai landasan ontologis, epistemologis dan aksiologis yang kuat. Selebihnya adalah tuntutan akan pendalaman pemahaman, peneguhan keyakinan dan kesungguhan komitmen untuk mengamalkan nilai-nilai Pancasila dalam segala lapis dan bidang kehidupan kenegaraan dan pebangsaan termasuk mewujudkan negara hukum Pancasila.”

Selanjutnya Yudi Latif (2015:168–169) memerinci langkah-langkah Revolusi Pancasila melalui program-program prioritas, dalam hal mengukuhkan Pancasila sebagai ideologi dan pandangan hidup bangsa serta mengukuhkan negara hukum Pancasila antara lain:

- 1) Menetapkan norma hukum dan norma etika yang mewajibkan para penyelenggara negara untuk menjunjung nilai Pancasila sebagai pedoman kebijakan dan tindakan dalam teori Friedman termasuk budaya hukum.
- 2) Mengusahakan agar Pancasila mempunyai konsistensi dengan konstitusi dan perundang-undangan, koherensi an-

tarsila, dan korespondensi dengan realitas sosial. Artinya seluruh materi peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam teori Friedman termasuk subsansi hukum sebagaimana disebutkan di atas.

- 3) Memantapkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*), dengan menempatkan Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* yang harus menjadi sumber dari segala sumber hukum. Oleh karena itu harus ada audit terhadap peraturan perundang-undangan dengan menghapus segala undang-undang yang kandungan nilainya bertentangan dengan norma dasar Pancasila.
- 4) Pengembangan demokrasi harus sejalan dengan nomokrasi (*rule of law*). Agar kualitas demokrasi kita berjalan sehat, perlu ada jaminan penegakan dan kepastian hukum, yang benar, adil dan professional. Untuk itu harus ada pembenahan mendasar pada aparaturnya penegak hukum.

Oemar Senoadji (Hamdan Zoelva, 2011:17–18) mengemukakan bahwa negara hukum Pancasila mempunyai ciri-ciri khas Indonesia dengan menggunakan Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum. Ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adalah:

- 1) Adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama yang mempunyai konotasi positif bahwa tiada tempat bagi *atheisme* atau propaganda antiagama.
- 2) Ciri berikutnya adalah tiada pemisahan yang *rigid* dan mutlak antara negara dan agama yang berada dalam hubungan yang harmonis, berbeda dengan negara sekuler seperti Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan negara. (Muh. Tahir Azhary, 2005:93–94)

- 3) Konsep negara hukum khas Indonesia bersumber dari cita hukum dan keyakinan hukum serta praktiknya dalam ketatanegaraan Indonesia. Negara hukum Pancasila, memandang Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *causa prima*, tidak akan memberikan toleransi jaminan konstitusional kebebasan anti agama hidup di tengah-tengah tata hukum Indonesia.
- 4) Negara hukum Indonesia mempunyai ciri-ciri tersendiri yang menunjukkan aspek-aspek khusus dari hak asasi: antara lain tidak memisahkan antara agama dengan negara, adanya pengakuan hak-hak asasi manusia seperti dikenal di Barat, adanya pengakuan atas hak-hak sosial ekonomi rakyat yang harus dijamin dan menjadi tanggung jawab negara- yang isinya berbeda jalannya dengan konsep *rule of law* ataupun *socialist legality*.
- 5) Di samping itu negara hukum Pancasila memiliki asas khas Indonesia yaitu asas musyawarah dan gotong royong yang dalam praktik sangat diutamakan, khususnya dalam bidang politik kenegaraan. (Hamdan Zoelva, 2011:17–18)

Philipus M. Hadjon (1987:90) merumuskan elemen atau unsur-unsur negara hukum Pancasila, sebagai berikut.

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan
- 2) Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban

Selanjutnya menurut Bernard Arief Sidharta mengemukakan unsur-unsur negara hukum Pancasila (Yopi Gunawan dan Kristian, 2015:92) yaitu:



- 1) Adanya supremasi hukum
- 2) Adanya pemerintahan berdasarkan hukum
- 3) Demokrasi
- 4) Kekuasaan kehakiman yang bebas
- 5) Adanya sarana kontrol hukum bagi tindakan-tindakan pemerintah
- 6) Hukum bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial warga masyarakat
- 7) Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia
- 8) Berdasarkan asas Ketuhanan yang maha esa

Oleh karena itu secara singkat negara hukum Pancasila adalah negara hukum khas Indonesia bersumber dari cita hukum dan keyakinan hukum serta praktiknya dalam ketatanegaraan Indonesia. Negara hukum Pancasila, memandang Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *causa prima*, tidak akan memberikan toleransi jaminan konstitusional kebebasan anti agama hidup di tengah-tengah tata hukum Indonesia. Negara hukum Indonesia mempunyai ciri-ciri tersendiri yang menunjukkan aspek-aspek khusus dari hak asasi: antara lain tidak memisahkan antara agama dengan negara, adanya pengakuan hak-hak asasi manusia seperti dikenal di Barat, adanya pengakuan atas hak-hak sosial ekonomi rakyat yang harus dijamin dan menjadi tanggung jawab negara yang isinya berbeda jalannya dengan konsep *rule of law* ataupun *socialist legality*.

Di samping itu negara hukum Pancasila memiliki asas khas Indonesia yaitu asas musyawarah dan gotong royong yang dalam praktik sangat diutamakan, khususnya dalam bidang politik kenegaraan. *Structure* (tatanan tentang kelembagaan dan kinerja lembaga hukum); *Substance* (materi hukum); *Legal culture* (budaya hukum) harus dibangun dengan semangat mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila.

### 3. Konstitusi

Fungsi konstitusi adalah membatasi kekuasaan. K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* mengatakan bahwa “*Constitution springs from belief limited government*” (konstitusi dimaksudkan untuk membatasi pemerintahan) (K.C. Wheare, 1975:7). Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan tersebut diperlukan untuk mencegah perbuatan pemerintah secara sewenang-wenang (*detournemet de pouvoir*).

Walter F. Murphy (Jimly Asshiddiqie, 2006:33–34) mengemukakan paling tidak ada empat fungsi konstitusi, yaitu:

- a. Sebagai teks otoritatif – yang walaupun kadang retorik, kosmetik – yang mendorong rakyat untuk memperbaharui kepuasan diri mereka.
- b. Sebagai suatu *charter* pemerintahan (*as a charter of government*), yang memberikan sketsa fundamental cara berjalannya pemerintahan yang *legitimate*, siapa pejabatnya, bagaimana cara memilihnya, berapa lama periodenya dan bagaimana kewenangan antarmereka.
- c. Sebagai pengawal hak-hak dasar (*as a guardian of fundamental right*).
- d. Sebagai kontrak, simbol dan aspirasi (*as covenant, symbol and aspiration*) dan rakyat setuju untuk mentransformasikan diri mereka ke dalam sebuah bangsa.

Konstitusi mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu pertama, hubungan antara pemerintah dengan warga negara, dan kedua hubungan antarlembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Oleh karena itu konstitusi mengatur tiga hal penting (Hamdan Zoelva, 2011:22), yaitu:

- a. Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara
- b. Mengatur hubungan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain

- c. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara

Tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau UUD. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain (Sri Soemantri, 1987:1–2). Adapun alasan perlunya suatu negara memiliki UUD menurut Bryce (Toto Pandoyo, 1981:49), antara lain:

- a. Adanya kehendak para warga negara dari negara yang bersangkutan agar terjamin hak-haknya dan bertujuan untuk membatasi tindakan-tindakan penguasa negara.
- b. Adanya kehendak dari penguasa negara atau rakyatnya untuk menjamin agar terdapat pola atau sistem tertentu pemerintah negaranya.
- c. Adanya kehendak para pembentuk negara baru tersebut agar terdapat kepastian tentang cara penyelenggaraan ketatanegaraan.
- d. Adanya kehendak dari beberapa negara yang masing-masing semula berdiri sendiri, untuk menjalin kerjasama.

Pada umumnya, semua negara mempunyai konstitusi atau Undang-undang Dasar. Bahkan cukup banyak terjadi penyusunan suatu konstitusi dilakukan sebelum suatu negara terbentuk. Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tak dapat dipisahkan satu dengan yang lain (Sri Soemantri, 1987:2). Bangsa Indonesia sendiri ketika akan “memperoleh” kemerdekaan dan setelah dibentuknya BPU-PKI telah pula mempersiapkan Undang-undang Dasar. Hal ini dibahas dalam sidang-sidangnya dari tanggal 29 Mei 1945 sampai 1 Juni 1945 dan dari tanggal 10 Juli 1945 sampai 27 Juli 1945 (Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan

Kemerdekaan Indonesia, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998:400–421).

Menurut pakar hukum tata negara Belanda, J.H.A. Logemann, negara adalah organisasi kekuasaan (*machts organisatie*). Oleh karena itu, dalam setiap negara akan selalu terdapat adanya pusat-pusat kekuasaan, baik yang terdapat dalam pusat kekuasaan, baik yang terdapat dalam infrastruktur politik maupun supratruktur politik (Sri Soemantri, 1993:91). Pusat-pusat kekuasaan tersebut jelas mempunyai kekuasaan, artinya mempunyai kemampuan memaksakan kehendaknya kepada pihak lain atau mempunyai kemampuan mengendalikan pihak lain. Seperti diketahui bahwa setiap kekuasaan cenderung disalahgunakan oleh yang memegangnya, memaksa mereka yang terlibat dalam usaha berdirinya negara untuk mencari jalan keluar, dengan cara bagaimana penyalahgunaan kekuasaan itu sekurang-kurangnya dapat dibatasi dan dicegah. Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia, sepakat bahwa untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, harus diadakan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Undang-Undang Dasar atau konstitusi sebagai bagian dari hukum dasar, harus diciptakan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam sistem pemerintahan presidensial yang diadopsi Undang-Undang Dasar 1945 menurut Jimly Asshiddiqie (2011:125) memiliki lima prinsip penting, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah undang-undang
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilih

3. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi
4. Para menteri adalah pembantu Presiden
5. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem Presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintah, ditentukan pula masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan

Kelima ciri tersebut merupakan ciri sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan.

Implementasi konstitusi tidak selalu seperti ketentuan tekstual yang ada. Praktik berkonstitusi ditentukan oleh beragam faktor. Kekuatan-kekuatan politik yang dominan akan mewarnai pelaksanaan konstitusi, seperti dalam legislasi di parlemen dan implementasinya oleh birokrasi. Konstitusi tidak bekerja atau diterapkan di ruang hampa, sebagaimana ia memang tidak dirumuskan atau datang secara tiba-tiba (Mohammad Fajrul Faalakh, 2006:99).

Menurut eks-Penjelasan UUD 1945, memahami konstitusi tidak cukup hanya memahami teks pasal-pasal UUD, namun harus memahami pula cara terjadinya teks, keterangan-keterangan terhadap teks, suasana kebatinan (*geistlichen Hintergrund*), praktik konstitusi dan aliran yang mendasari UUD. K.C. Wheare mengatakan “*constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at the time.*” (1975:75). Keyakinan dan kepentingan yang dominan dapat mendasari atau

merupakan konteks perumusan konstitusi, sedangkan kompromi mewarnai cara merumuskan teks-teks konstitusi (Fajrul Falaakh, 2006:99–100).

## **B. Teori Kedaulatan**

### **1. Kedaulatan Negara**

Salah satu aspek yang menonjol tentang negara adalah kekuasaannya yang besar. Terdapat teori-teori yang menjelaskan tentang kekuasaan negara tersebut. Arif Budiman (1996) menjelaskan teori tentang kekuasaan negara, yaitu:

#### **a. Plato dan Aristoteles**

Menurut Plato dan Aristoteles bahwa kekuasaan yang besar pada negara merupakan hal yang sepatutnya. Individu akan menjadi liar dan tak dapat dikendalikan, bila negara tidak memiliki kekuasaan yang besar. Negara harus menjinakkan mereka dan mengajarkan nilai-nilai moral yang rasional. Bagi Plato dan Aristoteles, kekuasaan negara atas individu ini perlu untuk menegakkan moral. Oleh karenanya negara harus dikuasai oleh para ahli pikir atau filsuf. Bagi Plato hanya filsuf yang dapat melihat persoalan yang sebenarnya dalam kehidupan, yang dapat membedakan mana yang baik dan yang buruk.

#### **b. Agama Kristen**

Konsep negara memiliki kekuasaan yang mutlak kemudian diambil-alih oleh agama Kristen, setelah agama ini menjadi agama yang mapan di bawah pemerintahan raja Konstatin Agung (Arief Budiman, 1996:9–10). Agama Kristen kemudian memberikan keabsahan kepada raja-raja Kristen yang memerintah dengan kekuasaan yang hampir mutlak (Arief Budiman, 1996:10). Kekuasaan raja ini hanya dibatasi oleh kekuasaan Gereja.

### **c. Zaman Pencerahan: Grotius dan Hobbes**

Menurut Grotius, Negara terjadi karena suatu persetujuan, karena tanpa negara orang tak dapat menyelamatkan dirinya dengan cukup. Dari persetujuan itu lahirlah kekuasaan untuk memerintah. Kekuasaan tertinggi untuk memerintah ini dinamakan kedaulatan. Kedaulatan itu dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada kekuasaan orang lain, sehingga ia tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia. Negara adalah berdaulat (Arief Budiman, 1996:12).

Sedangkan menurut Thomas Hobbes, sebelum adanya negara, dalam masyarakat yang berlaku adalah hukum alam, di mana setiap orang berusaha mempertahankan dirinya sendiri untuk hidup kalau perlu menyerang orang lain. Dalam keadaan seperti ini, setiap individu tidak aman karena pada dasarnya manusia adalah serigala bagi orang lain (Arief Budiman, 1996: 12). Maka kemudian secara bersama-sama dibentuk *lex naturalis* atau undang-undang alam, tujuan undang-undang ini adalah menciptakan perdamaian. Caranya dengan membatasi kemerdekaan alamiah dari setiap orang (Arief Budiman, 1996: 12–13). Kemudian Hobbes berpendapat perlunya diangkat raja dengan kekuasaan yang mutlak. Kekuasaan ini harus bersifat mutlak, karena raja berdiri di atas kepentingan-kepentingan warganya (Arief Budiman, 1996:13).

### **d. Hegel**

Pendapat yang mendukung pemberian kekuasaan yang besar kepada negara diajukan pula oleh Hegel. Hegel menyatakan bahwa negara akan menjadi agen sejarah untuk membantu manusia yang bisa menciptakan masyarakat sempurna di kemudian hari. Keinginan negara merupakan keinginan umum untuk kebaikan semua orang. Karena itulah, negara harus dipatuhi. Menurut

Hegel, Negara adalah “penjelmaan dari kemerdekaan rasional yang menyatakan dirinya dalam bentuk yang objektif”. Karena itu negara ada di atas masyarakat, lebih utama dan lebih tinggi daripada masyarakat dibawahnya (Arief Budiman, 1996:16–17).

#### **e. Negara Organik**

Dalam konsep Negara Organik, negara merupakan sebuah lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri. Dia bukan sekadar alat dari keinginan sekelompok orang di masyarakat atau gabungan dari keinginan-keinginan kelompok yang ada di masyarakat. Negara memiliki misinya sendiri yakni menciptakan masyarakat yang lebih baik (Arief Budiman, 1996:17).

#### **f. Negara Fasis**

Negara fasis adalah sebuah negara totaliter, bukan sekadar otoriter. Kalau dalam negara otoriter masih dimungkinkan pluralisme yang terbatas, dalam sebuah negara totaliter, tidak diperkenankan organisasi lain apapun tumbuh, kecuali organisasi yang dibentuk negara (Arief Budiman, 1996:19).

#### **g. Teori Marx-Lenin**

Dalam pemikiran marxisme, negara dengan kekuasaan mutlak hanya diperlukan pada waktu terjadi transisi dari sosialisme (ketika kelas buruh sudah memenangkan revolusi sosialis, tetapi kelas borjuasi belum ditumpas seluruhnya) ke komunisme (ketika sudah tidak ada lagi perbedaan antara buruh dan majikan, karena sudah terciptakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi) (Arief Budiman, 1996:23).

## **2. Kedaulatan Rakyat**

Kekuasaan negara yang absolut mencapai puncaknya dengan keberadaan monarkhi-monarkhi absolut di Eropa Barat pada tahun



1500–1700. Kekuasaan negara yang absolut mendapat kecaman-kecaman oleh para pemikir. Kemudian lahirlah teori kontrak sosial untuk mendobrak kekuasaan negara yang absolut. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana dimana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam itu terjamin (Miriam Budiardjo, 2009:111).

Filosuf-filosuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632–1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689–1755). John Locke tidak sepakat dengan pemikiran Hobbes yang mau memberikan kekuasaan mutlak kepada negara. Baginya ini terlalu ceroboh. Dia lalu berbicara tentang hak-hak alamiah yang merupakan hak asasi manusia yang tidak boleh dirampas oleh negara. Untuk menjamin hal ini, Locke memisahkan aspek legislatif (pembuatan undang-undang dan hukum) dan aspek eksekutif dan yudikatif (pelaksanaan dari undang-undang dan hukum ini dalam sebuah sistem politik (Arief Budiman, 1996:34). Pikiran ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu (1689–1755). Locke memisahkan dua aspek kekuasaan, sedangkan Montesquieu memisahkan tiga aspek kekuasaan yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (Arief Budiman, 1996:35–36) *Pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rulemaking function*); *kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*); *ketiga*, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*) (Miriam Budiardjo, 2009:281).

Ajaran kedaulatan rakyat meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dibagikan secara horizontal dengan cara memisahnya (*separation of power*) menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balance*. Pembaharuan mekanisme ketatanegaraan tersebut juga diwujudkan dalam membangun sistem pemerintahan Indonesia. (Jimly Asshiddiqie, 1994:11).

## C. Lembaga Eksekutif dan Lembaga Legislatif

### 1. Lembaga Eksekutif

Eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan. Dalam trias politica Montesquieu, lembaga eksekutif memiliki kewenangan untuk melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif (parlemen). Di dalam sistem politik, lembaga eksekutif termasuk di dalam suprastruktur politik (mesin resmi politik). Lembaga Eksekutif ini dikepalai oleh Raja, Presiden serta dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dibantu oleh para Kabinet (menteri) (A. Rahman H.I., 2007:189).

Kekuasaan badan eksekutif menurut C.F. Strong (Miriam Budiardjo, 2009:296–297) mencakup beberapa bidang.

- a. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara
- b. Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang

- c. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri
- d. Yudikatif, member grasi, amnesti, dan sebagainya
- e. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain

Rusadi Kantaprawira (1977:131) kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif sebagai berikut.

- a. Diplomatik, yaitu segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah luar negeri (*powers with respect to foreign affairs*).
- b. Administratif, yaitu yang berhubungan dengan eksekusi dari undang-undang, pengendalian, dan pengawasan pelaksanaan undang-undang serta intepretasinya dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat (*direction and supervision of administration*).
- c. Militer dan kepolisian, yaitu yang berkenaan dengan organisasinya dan pengaturan keadaan-keadaan bahaya/perang (*command of the armed forces and the police*).
- d. Yudisiil, yaitu dalam hal pemberian amnesti, klemensi, abolisi, rehabilitasi dan sebagainya (*powers to grant pardons and to commute sentences*).
- e. Legislatif, yaitu dalam hal perancangan undang-undang (termasuk undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara), pengeluaran berbagai peraturan yang merupakan suplemen terhadap undang-undang yang dibuat badan legislatif, dan penerjemahan aturan-aturan dalam situasi yang khas (*issuance of regulation and orders*).
- f. Untuk menunjuk para pejabat (baik tinggi maupun menengah) dan juga sekaligus berhak mengganti atau meneng-

guhkan pengangkatan para pejabat (*appointment, removal and suspension of official*).

Lembaga Eksekutif dipimpin oleh kepala eksekutif. Dewasa ini terdapat berbagai macam cara untuk memilih kepala eksekutif. Menurut A.C. Kapoor (1995:579–582) metode pemilihan kepala negara atau kepala eksekutif dibedakan menjadi lima yaitu:

- a. *Prinsip turun temurun*. Prinsip turun temurun diasosiasikan dengan pemerintahan monarki. Suksesi kepemimpinan diturunkan dari raja kepada anaknya atau keluarganya.
- b. *Pemilihan secara langsung*. Pemilihan secara langsung adalah kebalikan dari metode turun-temurun. Pemilihan secara langsung menjamin hak warga negara untuk memilih kepala negaranya sesuai dengan keinginan mereka.
- c. *Pemilihan secara tidak langsung*. Pemilihan secara tidak langsung melibatkan *electoral college* yang dipilih oleh pemilih. Dalam teori, Presiden Amerika Serikat dipilih oleh seorang *electoral college* dari setiap negara bagian yang merepresentasikan di dua kamar (senat dan *house of representative*).
- d. *Pemilihan oleh parlemen*. Dipilih oleh anggota parlemen adalah tipe lain dari pemilihan tidak langsung. Ide dipilih oleh anggota parlemen adalah karena anggota parlemen lebih *qualified* untuk memilih kepala eksekutif terbaik dibandingkan dengan *popular voters*. Metode ini lebih menjamin harmoni antara lembaga eksekutif dan legislatif dan menghindari segala kemungkinan friksi di antara keduanya.
- e. *Nominasi Eksekutif*. Digunakan oleh negara-negara persemaikmuran seperti Australia dan Kanada di mana kepala negaranya ditunjuk oleh Ratu Inggris. Walaupun demikian Australia dan Kanada bukan merupakan bagian dari Inggris. Mereka merupakan negara yang berdaulat.

## 2. Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (Untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People’s Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat (Miriam Budiardjo, 2009:315).

Asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata Perancis *parle* yang berarti *to speak*, berbicara. Artinya yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi *controlling* bukan *legislation* (Jimly Asshiddiqie, 2004:187).

Semula dalam tingkat pertama perkembangannya, badan legislatif (*legislature*) sebagai unsur pemerintahan, dikonstruksikan sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat. Tumbuhnya badan perwakilan ini seiring dengan munculnya paham demokrasi, di mana paham ini menghendaki tumbuhnya persamaan hak dan kemampuan rakyat dalam segala bidang (politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan). Sebagai hasil atau reaksi terhadap absolutisme, maka lambat laun kedaulatan berada di tangan rakyat dan tidak lagi berada di tangan pihak lain (tiran, raja yang mutlak, despot dan lain-lain) (Rusadi Kantaprawira, 1977:127).

Sir Edmund Burke (Lyman Tower Sargent, 1986:64–65) mendefinisikan parlemen sebagai berikut.

Parlemen bukanlah merupakan kongres para duta besar yang berasal dari kepentingan yang berbeda dan bermusuhan, yang harus dipertahankan oleh masing-masing, sebagai seorang agen dan pendukung, melawan para agen dan pendukung yang lain; Parlemen adalah suatu majelis yang peka dari suatu bangsa, dengan satu, kepentingan yang bersifat menyeluruh, dan bukan tujuan-tujuan dan prasangka lokal.

Lembaga legislatif atau badan perwakilan memiliki banyak fungsi. Di antara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah:

- 1) Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang *budget* atau anggaran.
- 2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus (Miriam Budiardjo, 2009:322–323).

Sedangkan menurut Arbi Sanit (1985:48–53). Fungsi badan perwakilan adalah:

- 1) Perundang-undangan. Fungsi badan perwakilan rakyat yang mencirikan demokrasi modern ini memperkenalkan nama badan legislatif atau badan pembuat undang-undang kepadanya. Melalui fungsi ini Parlemen menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan. Dalam waktu bersamaan, Parlemen berperan pula sebagai unsur pemerintah atau memberikan dukungan kepada eksekutif dan yudikatif sebagai lembaga pemerintahan selain dari dirinya melalui kewenangan

mengatur masyarakat yang dikandung oleh pasal-pasal undang-undang yang sama.

- 2) Keuangan. Justru karena Parlemen mewakili rakyat maka badan ini berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang negara yang pada hakikatnya adalah uang rakyat. Eksekutif mengajukan rancangan pemasukan dan pengegeluaran yang diungkap dalam anggaran, namun Parlemen tetap mempunyai kewenangan untuk merevisi atau mengubahnya. Setidak-tidaknya badan perwakilan memberikan pengesahan kepada rancangan anggaran eksekutif. Kesemuanya itu merupakan fungsi keuangan badan perwakilan rakyat.
- 3) Pemilihan pejabat. Ada pejabat negara tertentu yang hanya dapat diusulkan oleh badan perwakilan rakyat.
- 4) Internasional. Memberikan persetujuan kepada perjanjian internasional yang sudah dibuat oleh eksekutif.

Menurut UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, fungsi dari DPR adalah:

- 1) Fungsi legislasi sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang
- 2) Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang diajukan oleh Presiden.
- 3) Fungsi Pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Lembaga legilatif atau Parlemen mempunyai dua model yaitu bikameral dan unikameral. Menurut Jimly Asshidiqie (1996:33) Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-

sendiri. Sedangkan Miriam Budiardjo (2009:319) membagi menjadi dua badan legislatif yaitu sistem satu majelis dengan dasar satu kamar mencerminkan mayoritas kehendak rakyat yang biasanya dipilih secara langsung dan sistem dua majelis yang yakin bahwa kekuasaan satu majelis harus dibatasi karena memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan.

Berkaitan dengan sistem bikameral (dua kamar), berdasarkan perbandingan kekuatan antarkedua kamarnya, Giovanni Sartori (Denny Indrayana, 2008:14) membagi sistem parlemen bikameral menjadi tiga jenis yaitu: (1) Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang. Di samping itu, Giovanni Sartori (Denny Indrayana, 2008:15) juga membedakan bikameral menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaan di antara kedua kamarnya yaitu, (1) bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*); (2) bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*); dan (3) bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*).

#### **D. Teori Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Sistem Pemerintahan**

Dalam berbagai literatur hukum, konsep bentuk negara (*staatsvorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep Bentuk Pemerintahan (*regering-vorm*). Hal ini tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.” (Pasal



1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945). Dari kalimat itu tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia). Bentuk dari negara kesatuan Indonesia itu ialah republik, merupakan pilihan lain dari kerajaan (*monarchy*) (Jimly Asshiddiqie, 2011: 209–211).

Bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara secara keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai ialah istilah bentuk pemerintahan (Jimly Asshiddiqie, 2011:209–211). Istilah ini pun harus dibedakan dengan sistem pemerintahan yang menyangkut pilihan antara sistem presidensial, sistem parlementer atau sistem campuran. Istilah sistem pemerintahan berkenaan dengan sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam arti cabang eksekutif. Perbedaannya dari pengertian bentuk pemerintahan, pertama adalah bahwa istilah pemerintahan dalam konsepsi bentuk pemerintahan bersifat statis, yaitu berkenaan dengan bentuknya (*vormen*), sedangkan dalam sistem pemerintahan, aspek pemerintahan yang dibahas bersifat dinamis. Kedua, dalam konsepsi bentuk pemerintahan, kata pemerintah lebih luas pengertiannya karena mencakup keseluruhan cabang kekuasaan. Adapun dalam sistem pemerintahan terbatas pengertiannya pada cabang eksekutif saja (Jimly Asshiddiqie, 2011:209–211).

Perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vorm*) terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*); (b) bentuk negara serikat (*federal, bond-staat*); atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan bentuk pemerintahan berkaitan dengan pilihan (a) bentuk kerajaan (monarkhi); atau (b) bentuk republik. Jika jabatan kepala negara bersifat turun-temurun, maka negara itu disebut kerajaan. Jika me-

lalui pemilihan maka disebut republik. Sedangkan terkait sistem pemerintahan meliputi sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan campuran dan sistem pemerintahan *collegial* seperti di Swiss (Jimly Asshiddiqie, 2011:209–211).

Untuk menentukan suatu negara itu berbentuk monarkhi atau republik itu banyak macam yang dipakai. Antara lain Jellinek memakai sebagai kriteria bagaimana caranya kehendak negara itu dinyatakan. Jika kehendak negara itu ditentukan oleh satu orang saja, maka bentuk negara itu monarkhi dan jika kehendak negara itu ditentukan oleh banyak orang yang merupakan suatu majelis, maka bentuk negaranya adalah republik. Pendapat ini tidak banyak penganutnya. Adalah Leon Duguit yang menggunakan sebagai kriteria bagaimana caranya kepala negara itu diangkat. Jika seorang kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan negaranya monarkhi dan kepala negaranya disebut raja atau ratu. Jika seorang kepala negara dipilih melalui suatu pemilihan umum untuk masa jabatan yang ditentukan, maka bentuk negaranya disebut republik dan kepala negaranya adalah seorang presiden (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983:166–167).

Semula, perbedaan antara republik dan kerajaan dilihat sebagai suatu perbedaan yang mendasar. Tetapi, baik dalam perkembangan doktrin maupun asasi paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum. Karena institusi penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum, maka kepala negara sebagai salah satu pemangku jabatan dalam pemerintahan republik harus senantiasa mencerminkan oleh dan untuk kepentingan umum. Hal ini hanya dimungkinkan kalau kepala negara bukan raja. Raja yang turun-temurun tidak memungkinkan keikutsertaan umum (publik) untuk memilih atau dipilih sebagai kepala negara.

Menurut Hamilton, hal yang paling esensial dalam republik ialah pemerintah berasal dari rakyat, bukan dari suatu jumlah (kecil) yang tidak berarti atau dari kelas tertentu. Untuk memenuhi kriteria tersebut dipergunakan nama jabatan “Presiden” (dari bahasa Perancis lama dan bahasa latin “*praesidens*”, “*Praesidere*”, yang berarti memimpin) bukan raja (*monarch*) (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983:4).

Ajaran sistem pemerintahan menurut sifatnya dibedakan menjadi dua, yakni sistem parlementer dan sistem presidensial. Sistem pemerintahan parlementer menampakkan berbagai ciri utama. *Pertama*, ada dua kelembagaan eksekutif, yaitu eksekutif yang menjalankan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan dan eksekutif yang tidak dapat diminta pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan. Eksekutif pertama ada di tangan kabinet dan dewan menteri. Eksekutif kedua adalah kepala negara, yaitu raja bagi kerajaan dan presiden bagi republik. Pertanggungjawaban eksekutif kedua dilaksanakan oleh eksekutif pertama. C.F. Strong menyebut “*real executive*” bagi eksekutif yang menjalankan dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan dan “*nominal executive*” bagi eksekutif yang tidak dapat diminta pertanggungjawaban dalam menjalankan pemerintah (C.F. Strong, 1966:234).

*Kedua*, kabinet atau dewan menteri bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat, sedangkan kepala negara tidak dapat diganggu gugat (*can do no wrong*). Maksud bertanggung jawab adalah eksekutif tersebut dapat dijatuhkan dengan mosi tidak percaya oleh badan perwakilan rakyat. Dalam praktik, terdapat berbagai variasi sistem parlementer seperti parlementer kerajaan dan parlementer republik. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif.

Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*). Dalam sistem presidensial menteri-menteri merupakan pembantu

presiden dan langsung dipimpin olehnya. Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan presidensial tidak bertanggung jawab kepada dewan perwakilan rakyat, tetapi rakyat memilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui dewan pemilih (*electoral college*). Sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan sebagai subsistem pemerintahan republik, karena hanya dijalankan dalam negara berbentuk republik (sesuai dengan sebutannya sebagai sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan kepresidenan).

Sedangkan sistem parlementer dapat dijalankan baik di negara republik ataupun kerajaan. Sistem pemerintahan tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau ideologi tertentu. Pada dasarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensial. Di antara kedua sistem ini masih ada beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semu (quasi), karena jika dilihat dari salah satu sistem di atas, dia bukan bentuk sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial (Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1983:171).

Sistem pemerintahan menurut Gina Misaroglu (Saldi Isra, 2010:24) adalah apabila lembaga-lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Sistem pemerintahan memiliki banyak macam. Dalam hal ini penulis mengambil dua macam yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.

## 1. Sistem Presidensial

Lahirnya sistem presidensial tidak bisa dilepaskan dari sejarah Amerika Serikat. Kebencian rakyat Amerika terhadap pemerintahan Raja George III, sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara

monarkhi dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politica itu terdapat sistem *check and balance* (M. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1983:177).

Sistem Presidensial berbeda dengan sistem parlementer. Prinsip-prinsip dasar atau ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial (Douglas V. Vanney dan Arend Lijphart, 1995:43) yaitu:

- a. Prinsip-prinsip dasar atau ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yaitu. Majelis tetap menjadi majelis saja, tidak ada peleburan fungsi eksekutif dan legislatif.
- b. Eksekutif tidak dibagi. Hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu. Presiden dipilih untuk masa jabatan yang pasti dan dibatasi untuk masa jabatan yang pasti, dan dibatasi untuk beberapa kali masa jabatan.
- c. Kepala pemerintahan adalah kepala negara.
- d. Presiden mengangkat kepala departemen/menteri yang merupakan bawahannya.
- e. Presiden adalah eksekutif tunggal, pemerintahan presidensial cenderung bersifat individual.
- f. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan, dan sebaliknya.
- g. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi. Majelis meminta presiden bertanggung jawab kepada konstitusi melalui proses dakwaan atau mosi tidak percaya.
- h. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis. Majelis tidak dapat mencopot presiden dari jabatannya, begitupun presiden tidak dapat membubarkan majelis. Sis-

tem ini merupakan sistem *check and balance*. Sistem ini memperlihatkan saling ketergantungan antara eksekutif dan legislatif.

- i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlemen. Badan eksekutif dan legislatif akan saling mengawasi dan mengimbangi, dan tak satu pun yang lebih dominan.
- j. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih. Pemerintah presidensial bergantung pada suara rakyat, apabila anggota majelis mewakili konstituennya, maka presiden mewakili seluruh rakyat.
- k. Tidak ada fokus/konsentrasi kekuasaan dalam sistem politik, yang ada adalah pembagian/fragmentasi kekuasaan.

Di sisi lain menurut Cheppy Haricahyono (1991:88–89), tidak seperti sistem parlementer, sistem pemerintahan presidensial dicirikan oleh sedikitnya saluran institusional untuk berkomunikasi antara badan eksekutif dan legislatif. Perkembangan konstitusional sistem pemerintahan presidensial sangat bergantung pada prosedur informal yang dibentuk melalui kelangsungan administrasi untuk menjembatani kesenjangan komunikasi antara beberapa cabang pemerintahan, seperti melalui pertemuan-pertemuan pribadi antara presiden dengan ketua badan legislatif, ataupun pengembangan jalinan kerja yang bertumpu pada kesetiaan pribadi para anggota badan legislatif dan juga para administrator sendiri.

### **a. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Presidensial**

Tidak bisa dipungkiri sistem presidensial yang digunakan oleh negara-negara di dunia memiliki keunggulan dan juga kelemahan. Menurut Arend Lijphart (Dinoroy, 2010:394) dipandang dari segi

praktik memberikan beberapa keuntungan (dibanding sistem parlementer) yaitu:

- 1) Stabilitas eksekutif yang didasarkan oleh jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan terjadinya instabilitas eksekutif yang disebabkan oleh besarnya memungkinkan penggunaan kekuasaan parlemen untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya atau juga tanpa mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen.
- 2) Pemilihan Umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis daripada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun secara informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer.
- 3) Adanya pemisahan kekuasaan yang berarti pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif yang merupakan proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani.

Di sisi lain, menurut Syamsudin Haris (Maswadi Raud dkk., 2009:97–98) sistem presidensial memiliki tiga kelemahan utama yaitu:

- 1) Kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik (*deadlock*) akibat konflik antara eksekutif dan legislatif.
- 2) Kekakuan sistemik yang melekat pada presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang mengganti presiden di tengah jalan jika kinerjanya tidak memuaskan publik.
- 3) Adanya prinsip pemenang mengambil semua yang inheren dalam presidensialisme.

Bahkan Juan Linz (Maswadi Rauf dkk., 2009:51) mengatakan bahwa bahwa sistem presidensial merupakan ancaman bagi kehidupan demokrasi. Dengan mengambil contoh kasus yang terjadi di banyak negara di Amerika Latin, Linz melihat adanya sebuah korelasi yang kuat antara sistem presidensial dengan pembusukan politik.

Lebih lanjut Linz (Maswadi Rauf dkk., 2009:52–53) berargumen terdapat dua karakteristik utama yang menyebabkan adanya kecenderungan ancaman terhadap demokrasi dari sistem presidensial. *Pertama* adalah kecenderungan bahwa sistem presidensial menghasilkan sebuah “tirani minoritas” dalam realitas politik. Mereka yang terpilih sebagai presiden atau pimpinan badan eksekutif belum tentu merupakan kelompok mayoritas di dalam prlemen. Masih menurut Linz, kondisi yang ada dapat berimplikasi banyak, dengan salah satu hal yang utama adalah munculnya situasi ketidakharmonisan di antara kedua badan tersebut yang dapat berujung pada situasi kebuntuan (*deadlock*) yang berkepanjangan. *Kedua* adanya periode waktu pemerintahan yang tidak dapat disela (*fixed term*) dalam sistem presidensial merupakan persoalan yang turut berkontribusi bagi pembusukan politik dan ancaman demokrasi. Hal itu, menurut Linz akan berpotensi tidak saja memunculkan personalisasi kekuasaan yang juga berpotensi memunculkan sebuah pemerintahan yang secara substansial kaku dan tidak lagi sejalan dengan semangat zaman yang dinamis, namun justru juga memperlama situasi disharmoni dalam hubungan antarlembaga yang nantinya jelas akan merugikan kepentingan masyarakat.

## **b. Sistem Presidensial Dua Partai**

Sistem presidensial dua partai adalah sistem presidensial yang mana terdapat dua partai utama sebagai aktor penting dalam



pemerintahan. Sistem presidensial dua partai atau dwi partai digunakan oleh negara Amerika Serikat, Kolombia dan Venezuela. Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa sistem presidensial memiliki kelemahan yaitu terkait stabilitas pemerintahan. Sistem presidensial dua partai ini tidak menjamin aman dari resiko *divided government* (pemerintahan terbelah) seperti dalam sistem presidensial multipartai. Tetapi manajemen *divided government* dalam sistem dua partai lebih mudah daripada sistem multipartai.

### **c. Sistem Presidensial Multipartai**

Sistem presidensial multipartai banyak digunakan oleh negara-negara di kawasan Amerika Selatan. Sebagaimana yang telah diketahui secara empiris, kombinasi antara sistem presidensial dan multipartai bukanlah kondisi terbaik bagi penciptaan stabilitas dan penguatan demokrasi. Sejauh ini hanya Chile yang masih tercatat sebagai negara yang mampu mengombinasikan keduanya (Maswadi Rauf dkk., 2009:77). Dan hal ini sesuai dengan hasil kajian Scott Mainwaring (Saldi Isra, 2010:217 ) bahwa:

*The combination of a fractionalized party system and presidentialism is inconducive to democratic stability because it easily creates difficulties in the relationship between the president and the congress. To be effective, government must be able to push through measure, which is difficult to do when the executive faces sizeable majority opposition on legislature.*

Lebih lanjut berdasarkan hasil penelitian Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Suggart tersebut, kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai akan cenderung melahirkan presiden minoritas dan pemerintahan terbelah (*divided government*) (Hanta Yudha, 2010:47). Akibatnya menimbulkan kondisi yang tidak kondusif bagi stabilitas demokrasi.

#### **d. Sistem Presidensial di Indonesia sebelum Amandemen UUD 1945**

Sejak awal perumusan UUD 1945 para *founding fathers* telah bersepakat untuk menggunakan sistem presidensial bagi Negara Republik Indonesia yang akan dibentuk. Sistem parlementer kelihatannya bukan merupakan pilihan utama para bapak bangsa tersebut karena tokoh-tokoh yang berpengaruh yang dipimpin oleh Soekarno tidak menyukai sistem parlementer yang dianut oleh demokrasi parlementer seperti yang digunakan oleh beberapa negara di Eropa (Maswadi Rauf, 2009:24).

Di dalam UUD 1945 praamandemen, Indonesia tidak menggunakan sistem presidensial murni. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer (Dinoroy, 2010:393). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi di Indonesia yang memiliki kewenangan untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan oleh karena itulah presiden merupakan mandataris MPR (M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983:191–194). MPR terdiri atas partai politik dan utusan golongan-golongan.

Dalam sejarahnya terdapat penafsiran yang berbeda terhadap UUD 1945 sehingga melahirkan rezim otoritarian. Pasca dikeluarkannya dekret 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, Indonesia kembali menggunakan sistem presidensial dengan diberlakukannya kembali UUD 1945. Tetapi banyak tindakan menyimpang atau menyeleweng dari ketentuan-ketentuan UUD 1945 misalnya dalam tahun 1960, Presiden Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilu (Cheppy Harichayono, 1991:114). Pembentukan MPRS melalui penetapan presiden menjadi masalah baru dalam sistem ketatanegaraan karena UUD 1945 tidak mengenal peraturan perundang-un-

dangan yang bernama Penetapan Presiden (I Made Leo Wiratama, 2006:35) Personalisasi presiden sangat kuat pada masa tersebut.

Jatuhnya pemerintahan Soekarno kemudian digantikan oleh rezim Orde Baru dengan Soeharto sebagai Presiden. Orde Baru kembali melanjutkan Orde lama dengan mempertahankan UUD 1945. Presiden merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kekuasaan kembali diorganisasi secara sentralistik menurut paham kekuasaan Jawa (As'ad Said Ali, 2010:126). Selama tiga dasawarsa, eksekutif telah tumbuh menjadi lembaga yang sangat kuat di mana keputusan-keputusan politik, ekonomi, sosial dirancang, ditetapkan dan dilaksanakan (Budi Winarno, 2008:26) lembaga legislatif tidak mampu melaksanakan *check and balances* terhadap lembaga eksekutif. Proses *screening* yang dilakukan pada masa pemilihan umum guna memilih anggota DPR berdasarkan sistem proporsional membuat lembaga ini mandul secara politik (Budi winarno, 2008:33). Menurut Djayadi Hanan (2014:91) dalam hal interaksi legislatif-eksekutif dalam sistem pemerintahan selama periode otoritarianisme setidaknya ditandai dengan tiga ciri utama: dominasi eksekutif (termasuk birokrasi), pelembagaan terbatas terhadap institusi politik, dan pengembangan musyawarah mufakat (*consensus*) sebagai kaidah atas institusi politik.

## **2. Sistem Parlemerter**

Dalam sistem ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab”, diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, mati dan hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot “ketergantungan” ini berbeda

dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif (Miriam Budiardjo, 2009:297).

Menurut Jimly Asshiddiqie (2010:323), Sistem pemerintahan itu dikatakan bersifat parlementer apabila:

- a. Sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah.
- b. Jika sistem pemerintahannya ditentukan harus bertanggung jawab kepada parlemen.
- c. Kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen dan sebaliknya.
- d. Parlemen juga dapat dibubarkan oleh kepala negara apabila dianggap tidak dapat memberikan dukungan kepada pemerintah.

Dengan sedikit berbeda, Alan R. Ball dan B. Guy Peters (Denny Indrayana, 2008:197) memberikan karakteristik sistem parlementer sebagai berikut.

- a. Ada kepala negara yang perannya hanya simbolik dan seremonial, mempunyai pengaruh politik (*political influence*) yang amat terbatas. Kepala negara mungkin seorang presiden sebagaimana di Jerman, India dan Italia; meski di Jepang adalah kaisar atau ratu di Inggris.
- b. Cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama dengan kabinet, adalah bagian dari parlemen, dipilih oleh parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.
- c. Parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.

Sistem pemerintahan parlementer memiliki kelebihan dan juga kelemahan. Kelebihan yang dimiliki oleh sistem parlementer adalah dengan lembaga eksekutif dan legislatif dikuasai oleh partai yang sama, maka eksekutif tidak perlu beradaptasi dengan parlemen dan juga eksekutif berhati-hati dalam mengambil kebijakan. Sedangkan kelemahan dari sistem parlementer adalah pemerintahan sangat bergantung dengan dukungan oleh parlemen, jika tidak mendapatkan dukungan parlemen, maka kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri akan mendapatkan mosi tidak percaya dan pemerintahan dapat jatuh sewaktu-waktu.

Indonesia dalam sejarahnya pernah menggunakan sistem parlementer. Sistem parlementer digunakan di Indonesia pada tahun 1950–1959 yaitu pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Presiden sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Parlemen memiliki kekuasaan yang besar, sehingga pemerintahan tidak stabil dan sering terjadi pergantian pemerintahan. Dalam setiap kabinet sering terjadi koalisi antara satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil. Tetapi dalam praktiknya koalisi tersebut ternyata tidak begitu mantap. Partai-partai yang berkoalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu. Kenyataan semacam ini mengakibatkan kabinet sering kali jatuh oleh keretakan koalisi tersebut (Cheppy Haricahyono, 1991:112). Dan DPR dan Pemerintah yang mendapat mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tidak mampu mewujudkan konvergensi politik. Kabinet dapat dengan mudah dijatuhkan oleh parlemen. Harapan Soekarno pada 1945 bahwa akan muncul badan perwakilan “satu untuk semua, semua untuk satu” masih belum dapat diwujudkan (As’ad Said Ali, 2010:121).





g<sup>3</sup>

## Sistem Politik Indonesia

### A. Pengertian sistem politik

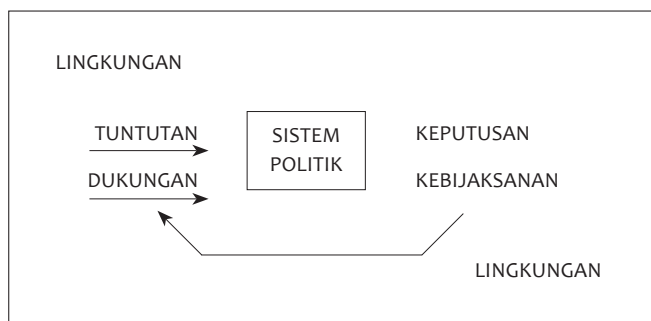
Sistem politik menurut Robert A. Dahl (1980:9) adalah setiap pola yang tetap dari hubungan-hubungan antara manusia di mana terlibat sampai batas-batas tertentu tetapi signifikan, yaitu meliputi soal: kekuasaan, aturan dan wewenang. Sedangkan menurut Gabriel Almond dan G.B. Powell (A. Rahman H.I., 2007:8) adalah sebagai usaha untuk mengadakan pencarian ke arah ruang lingkup yang lebih luas, realistis, presisi, tertib dalam teori politik agar hubungan yang terputus antara *comparative government* dengan *political theory* dapat ditata kembali.

Di dalam sistem politik terdapat proses *input* dan *output* dalam interaksi dengan lingkungannya. *Input* berupa tuntutan-tuntutan (*demands*) dan dukungan (*supports*) masuk ke dalam sistem politik dari lingkungannya dan kemudian akan menghasilkan *output* kebijakan, dan ini akan memengaruhi lingkungan (Budi Winarno, 2008:8–9).

Gambar 3.1 menunjukkan analisis sistem politik David Easton. Analisis tersebut merupakan kerangka bekerjanya sistem politik

meurut David Easton. Tuntutan dan dukungan merupakan *input* suatu sistem politik. Sedangkan keputusan dan kebijaksanaan merupakan *output* dari sistem politik.

**Gambar 3.1**  
**Analisis Sistem Politik David Easton**



Sumber: Mochtar Mas'oeed dan Colin MacAndrews, 2011:5

Terdapat dua macam tuntutan yaitu tuntutan internal dan tuntutan eksternal. Tuntutan internal berasal dari sistem itu sendiri. Secara khas menurut David Easton (Mochtar Mas'oeed dan Colin MacAndrews, 2011:11) tuntutan-tuntutan bisa timbul dengan tujuan mengubah hubungan-hubungan politis di antara anggota-anggota itu sendiri, sebagai akibat dari ketidakpuasan atas hubungan-hubungan itu. Di sisi lain, tuntutan eksternal berasal dari lingkungan di sekitar sistem politik itu sendiri misalnya ekologi, ekonomi, kebudayaan, kepribadian, struktur sosial, dan demografi. Masing-masing sistem ini merupakan suatu kumpulan besar variabel-variabel dalam lingkungan tersebut yang membantu atau memengaruhi pembentukan jenis tuntutan yang masuk ke dalam suatu sistem politik.

Tuntutan tersebut tentu memerlukan dukungan. Menurut David Easton (Mochtar Mas'oeed dan Colin MacAndrews, 2011:13) tanpa dukungan, tuntutan tidak akan bisa dipenuhi atau konflik mengenai



tujuan tidak akan terselesaikan. Bila tuntutan ingin ditanggapi, anggota-anggota sistem yang memperjuangkan menjadi keputusan yang mengikat dan mereka yang ingin memengaruhi proses-proses yang relevan harus mampu memperoleh dukungan dari pihak-pihak lain dalam sistem tersebut. Dukungan dimasukkan ke dalam sistem politik dan mengarah pada tiga sasaran: komunitas politik, rezim, dan pemerintah.

Umumnya dianggap bahwa dalam sistem politik terdapat empat variabel, yaitu:

- 1) *Kekuasaan* — sebagai cara untuk mencapai hal yang diinginkan, antara lain membagi sumber-sumber di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat.
- 2) *Kepentingan* — tujuan-tujuan yang dikejar oleh pelaku-pelaku atau kelompok politik.
- 3) *Kebijaksanaan* — hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk perundang-undangan.
- 4) *Budaya politik* — orientasi subyektif dari individu terhadap sistem politik. (Miriam Budiardjo, 2009:59)

## **B. Sistem Politik Demokrasi Liberal dan Komunis**

Sistem politik yang dijalankan oleh satu negara belum tentu digunakan oleh negara lainnya. Karena kondisi sosial, politik, budaya dan lain-lainya yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara yang lainnya. Terdapat bermacam-macam sistem politik yang lebih jelasnya akan disampaikan sebagai berikut.

### **1. Sistem Politik Demokrasi Liberal**

Sistem politik demokrasi secara ideal ialah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus. Artinya,

demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, di antara berbagai kelompok, di antara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan di antara lembaga-lembaga pemerintah (Ramlan Surbakti, 1999:228). Sedangkan menurut Henry B. Mayo (Miriam Budiarjo, 2008:117) Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Arief Budiman (1996:39–40) memandang sistem politik yang demokratis yang sebenarnya adalah sistem yang didasarkan pada pertimbangan kekuatan politik yang nyata (bukan hanya sekadar legalistis formal saja) antara pemerintah dan masyarakat.

Menurut Seymour M. Lipset (1960:27), demokrasi adalah:

*“A political system which is supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials, and a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office”.*

C.B. Macpherson (Roger Hadley dan Stephen Hatch, 1981:105) mendefinisikan demokrasi sebagai *“simply a mechanism for choosing and authorizing governments, not a kind of society nor a set of moral ends;...”*. Dan C.F. Strong (A. Rahman H.I., 2007:124) mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.

Di dalam suatu negara yang multikultural warganya, dengan membandingkan praktik demokrasi di dunia pertama, Lijphart

mengonsepkan demokrasi sebagai perpaduan antara pengakuan dan penghargaan terhadap keanekaragaman (pluralitas/ dengan terpeliharanya stabilitas politik dan pemerintahan (Eep Saefulloh Fatah, 1993:8).

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sistem demokrasi liberal di antaranya memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Adanya kebebasan bagi warga negara dalam menggunakan hak politiknya dan dilindungi oleh konstitusi.
- b. Adanya pengakuan dan penghargaan terhadap keanekaragaman.
- c. Keputusan politik ditentukan atas dukungan mayoritas.
- d. Negara tidak memiliki peran yang signifikan.

Ilmuwan politik Francis Fukuyama melalui bukunya *The End of History and The Last Man* (1992) menyatakan bahwa demokrasi liberal merupakan perjalanan akhir dari sejarah umat manusia.

## **2. Sistem Politik Komunis**

Komunis diilhami oleh gagasan dari Karl Marx untuk menciptakan suatu masyarakat tanpa kelas. Pada abad ke-19 di Eropa Barat kehidupan buruh menyedihkan. Kemajuan industri secara pesat telah menimbulkan keadaan sosial yang sangat merugikan kaum buruh (Miriam Budiardjo, 2009:139). Marx berpandangan bahwa negara tak lain dan tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain (Miriam Budiardjo, 2009:153).

Sistem Politik Komunis memiliki ciri-ciri:

- a. Sistem satu partai; diktator proletariat sebenarnya merupakan diktator Partai Komunis. Untuk mengerahkan semua tenaga dan potensi ke arah terbentuknya komunisme, Partai Komunis merupakan organisasi pokok.

- b. Soviet tertinggi secara formal memegang semua kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sebab Marxisme-Leninisme menolak gagasan *trias politica*.
- c. Pemilihan umum dewasa ini bersifat rahasia tetapi tidak ada kemerdekaan politik dan pencalonan didasarkan atas sistem calon tunggal untuk setiap kursi, dan setiap calon ditetapkan oleh Partai Komunis (Miriam Budiardjo, 2009:155–156).

## C. Struktur Politik di Indonesia

Sistem politik yang umumnya berlaku di dunia meliputi dua struktur politik yaitu suprastruktur politik (struktur politik formal) dan infrastruktur politik (struktur politik informal).

### 1. Struktur Politik Formal

Di dalam negara demokrasi modern, struktur dibedakan atas kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif berdasarkan ajaran *trias politica* oleh Montesquieu. Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang (Budi Winarno, 2008:89–90).

Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kekuasaan negara disusun atas ajaran *trias politica*. Namun bila dilihat secara seksama, maka ajaran *trias politica* menjadi dasar bagi pembagian kekuasaan di Indonesia (Budi Winarno, 2008:90).

#### a. Pemerintahan

Dalam sistem politik, pemerintahan (eksekutif) merupakan struktur politik penting karena menyangkut bagaimana pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan (Winarno, 2008:91). Da-

lam perkembangan negara modern bahwa wewenang eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja. Kadang malah dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan utama (Miriam Budiardjo, 2009:295).

Indonesia setelah kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 dan setelah mengalami amandemen, menganut sistem presidensial (Winarno, 2008:92). Tetapi sistem presidensial memiliki penafsiran yang berbeda antara Undang-Undang Dasar 1945 yang asli dengan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Di dalam Undang-Undang Dasar Asli 1945 muncul sentralisasi kekuasaan oleh lembaga kepresidenan karena belum begitu jelasnya pemisahan dan pembagian kekuasaan (Kacung Marijan, 2010:21). Secara kelembagaan hal itu dimungkinkan karena selain sebagai eksekutif, presiden bersama-sama dengan DPR merupakan lembaga legislatif. Bahkan dalam taraf tertentu, baik secara kelembagaan maupun secara aktual, presiden bisa menjalankan peran-peran yudikatif (Kacung Marijan, 2010:21–22). Setelah diadakannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, maka pembagian dan pemisahan kekuasaan semakin jelas agar tercipta mekanisme *check and balances* dan tidak timbul *executive heavy*.

## **b. Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau badan legislatif di Indonesia secara umum mempunyai tiga fungsi yaitu membuat undang-undang, melakukan pengawasan terhadap presiden dan kabinetnya dan membuat dan membahas anggaran bersama dengan pemerintah (presiden). Sebelum diadakan amandemen UUD 1945, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI lemah di hadapan Presiden (Budi Winarno, 2008:95), dan sering dianggap sebagai lembaga yang tugasnya hanya mengesahkan kebijakan-ke-

bijakan yang dikeluarkan oleh Presiden (Budi Winarno, 2008:93) Setelah diadakannya amandemen UUD 1945, peran Dewan Perwakilan Rakyat diperkuat dengan diberi wewenang untuk membentuk undang-undang, diberi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dan diberi hak angket, hak interpelasi, hak mengajukan pertanyaan dan hak imunitas.

### **c. Lembaga Peradilan**

Dalam sistem politik demokrasi, peran lembaga peradilan sangat krusial karena mempunyai kewenangan dalam mengatasi banyak persoalan yang melibatkan lembaga-lembaga negara (Budi Winarno, 2008:96). Berbicara mengenai kekuasaan Yudikatif tidak bisa dilepaskan dari sistem hukum yang digunakan. Di dunia terdapat dua sistem hukum yaitu *Common Law* dan *Civil Law*. Sistem *Common Law* terdapat di negara-negara Anglo Saxon dan memulai pertumbuhannya di Inggris abad pertengahan (Miriam Budiardjo, 2009:351). Sistem ini berdasarkan prinsip di samping undang-undang yang dibuat oleh parlemen masih terdapat peraturan *Common Law* yang tidak dikodifikasi sebagai sumber hukum dengan salah satunya adalah *precedent* atau keputusan hakim terdahulu mengikat hakim-hakim berikutnya dalam perkara yang sama. Walaupun hal ini berbeda sama sekali dengan hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif (Miriam Budiardjo, 2009:351). Sedangkan Sistem *Civil Law* yang digunakan oleh negara-negara Eropa Kontinental tidak mengenal hukum buatan hakim seperti *Common Law*. Hakim hanya tunduk dengan kodifikasi hukum yang dibentuk lembaga legislatif kecuali apabila peraturan hukum dalam kodifikasi itu ternyata tidak mengatur perkara yang diajukan ke pengadilan (Miriam Budiardjo, 2009:352).

## **2. Struktur Politik Informal**

### **a. Partai Politik**

Paige Johnson Tan, sependapat dengan Giovanni Sartori (Akbar Tanjung, 2007:1–2), membuat definisi partai politik secara longgar, yakni kelompok politik apa saja yang ikut serta dalam pemilu dan mampu menempatkan orang-orangnya dalam jabatan publik. Tujuan didirikannya partai politik adalah untuk meraih jabatan politik, mendapatkan kekuasaan politik, dan mengontrol proses perumusan kebijakan. Partai politik dengan demikian menjadi sarana penghubung kepentingan rakyat dan pembuat kebijakan dalam pemerintahan demokrasi. Karena itu partai politik biasanya memiliki lebih dari satu tujuan atau kepentingan dalam masyarakat dan pada tingkat tertentu mereka berusaha mengagregasikan berbagai tujuan dan kepentingan tersebut.

Menurut Sigmund Neumann (Cheppy Haricahyono, 1991: 195–196), partai politik adalah organisasi para aktivis politik yang berusaha menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

Adapun fungsi partai politik di negara demokrasi menurut Miriam Budiardjo (2009:405–410) adalah:

#### 1) Sebagai Sarana Komunikasi Politik

Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.

2) Sebagai Sarana Sosialisasi Politik

Sosialisasi menjadi penghubung nilai-nilai politik dari satu generasi ke generasi yang lain. Di sinilah peran partai dalam memainkan peran sebagai sarana sosialisasi politik. Pelaksanaan fungsi sosialisasinya dilakukan melalui berbagai cara yaitu media massa, ceramah-ceramah, penerangan, kursus kader, penataran dan sebagainya.

3) Sebagai Sarana Rekrutmen Politik

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri. Dengan mempunyai kader-kader yang baik, partai tidak akan sulit menentukan pemimpinnya sendiri dan mempunyai peluang untuk mengajukan calon untuk masuk ke bursa kepemimpinan nasional.

4) Sebagai Sarana Pengatur Konflik

Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, apakah dari segi etnis (suku bangsa), sosial-ekonomi, ataupun agama. Setiap perbedaan tersebut menyimpan potensi konflik. Apabila keanekaragaman itu terjadi di negara yang menganut paham demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dianggap hal yang wajar dan mendapat tempat. Akan tetapi di dalam negara yang heterogen sifatnya, potensi pertentangan lebih besar dan dengan mudah mengundang konflik.

Tidak jauh berbeda, Ramlan Surbakti (2010:149) menjelaskan bahwa fungsi dari partai politik adalah sosialisasi politik, rekrut-



men politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan kontrol politik. Kemudian menurut Firmanzah, (2010:69–70) secara garis besar peran dan fungsi partai politik dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama*, peran dan tugas internal organisasi. Dalam hal ini organisasi partai politik memainkan peran penting dalam pembinaan, edukasi, pembekalan, kaderisasi dan melanggengkan ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik. *Kedua*, partai politik juga mengemban tugas yang lebih bersifat eksternal organisasi. Di sini peran dan fungsi organisasi partai politik terkait dengan masyarakat luas, bangsa dan negara. Kehadiran partai politik juga memiliki tanggung jawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi dan situasi masyarakat menjadi lebih baik. Sedangkan menurut Roy C. Macridis (Ichlasul Amal, 1988:27) fungsi partai politik adalah representasi (perwakilan), konversi dan agregasi; integrasi (partisipasi, sosialisasi dan mobilisasi); persuasi, represi, rekrutmen, (pengangkatan tenaga-tenaga baru), dan pemilihan pemimpin, pertimbangan-pertimbangan dan perumusan kebijakan, serta kontrol terhadap pemerintah.

Di dalam suatu negara terdapat sistem kepartaian yang digunakan oleh negara tersebut. Sistem kepartaian ialah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik (Ramlan surbakti, 1999:124). Sistem kepartaian menurut Maurice Duverger digolongkan menjadi tiga yaitu sistem partai tunggal, sistem dwipartai, sistem multipartai. Sedangkan sistem kepartaian menurut Giovanni Sartori (Ramlan Surbakti, 1999:127) bukan masalah jumlah partai, melainkan jarak ideologi di antara partai-partai yang ada, konkretnya penggolongan sistem kepartaian didasarkan atas jumlah kutub (*polar*), jarak di antara kutub-kutub itu (*polaritas*), dan arah perilaku politiknya.

**Tabel 3.1**  
**Sistem Kepartaian menurut Giovanni Sartori**

Sistem Partai	Kutub	Polaritas	Arah
Pluralisme Sederhana	Bipolar	Tidak ada	Sentripetal
Pluralisme Moderat	Bipolar	Kecil	Sentripetal
Pluralisme Ekstrim	Multipolar	Besar	Sentrifugal

Sumber: Surbakti, 1999, hlm. 127

Sedangkan Gabriel Almond (Cheppy Haricahyono, 1991:198) dalam salah satu risalahnya “*Interest Articulation and the Function of Aggregation*” mengemukakan fungsi agregasi sebagai salah satu alternatif dalam mengklasifikasikan sistem kepartaian. Dengan menggunakan kriteria tersebut, Almond mengajukan empat kategori sistem kepartaian, masing-masing adalah 1) Sistem kepartaian *authoritarian* dengan salah satu subkategorinya yang disebut totalitarian, 2) Sistem kepartaian dominan *non authoritarian*, 3) Sistem dua partai yang selalu bersaing satu sama lain, dan 4) Sistem banyak partai yang senantiasa bersaing satu sama lain.

Dalam sistem kepartaian yang multipartai seperti telah di-singgung di atas terdapat koalisi untuk mendukung pemerintahan. Menurut Arend Lijphart (Hanta Yudha, 2010:172) koalisi pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga yaitu koalisi pas-terbatas (*minimal winning coalition*), koalisi kekecilan (*underseized coalition*), dan koalisi kebesaran (*overseized coalition*).

Selain itu juga Arend Lijphart (Hanta Yudha, 2010:172) mengemukakan enam teori koalisi. *Pertama*, *minimal winning coalition* yang prinsip dasarnya adalah maksimalisasi kekuasaan dengan cara sebanyak mungkin memperoleh kursi di kabinet dan mengabaikan partai yang tidak perlu untuk diajak berkoalisi. *Kedua*, *minimum size coalition*, yakni partai dengan suara terbanyak akan mencari partai yang lebih kecil untuk sekadar mencapai suara mayoritas. *Ketiga*, *bargaining proposition* atau *coali-*

*tion with the smallest number of parties*, yakni koalisi dengan jumlah partai sedikit untuk memudahkan proses negosiasi. *Keempat, minimal range coalition*, yang mana dasar dari koalisi ini adalah kecenderungan ideologis untuk memudahkan partai-partai dalam berkoalisi dan membentuk kabinet. *Kelima, minimal connected winning coalitions*. *Keenam, policy-vable coalition*.

## **b. Struktur-Struktur Politik Informal di Luar Partai Politik**

Struktur-struktur politik informal di luar partai politik adalah kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok-kelompok kepentingan menurut Marcus Ethridge dan Howard Handelman (Miriam Budiardjo, 2009:383) adalah suatu organisasi yang berusaha untuk memengaruhi kebijakan publik dalam suatu bidang yang penting untuk anggota-anggotanya. Kelompok-kelompok kepentingan muncul pertama kali pada awal abad ke-19. Organisasi internal lebih longgar dibanding dengan partai politik. Mereka juga tidak memperjuangkan kursi dalam parlemen karena menganggap badan itu telah berkembang menjadi terlalu umum sehingga tidak sempat mengatur masalah-masalah yang lebih spesifik. Mereka cenderung memfokuskan diri pada satu masalah tertentu (Miriam Budiardjo, 2009:383).

Gabriel Almond dan Bingham G. Powell (Miriam Budiardjo, 2009:387) membagi kelompok kepentingan dalam empat kategori yaitu: a) kelompok anomi (*anomic groups*) seperti pemberontakan di Berlin Timur dan Hongaria (tahun 1950-an) dan Polandia (tahun 1980-an), demonstrasi di Tiananmen Square (1989) dan demonstrasi-demonstrasi mengutuk kartun Nabi Muhammad SAW di Denmark tahun 2006 dan di beberapa negara, b) kelompok nonasosiasional (*nonassociational groups*) seperti Paguyuban Pasundan, kelompok penggemar kopi, keluarga besar batak dll.,

c) kelompok institusional (*institutional groups*) seperti Dharma Wanita, KORPRI, Perkumpulan Keluarga Bencana Indonesia (PKBI), dan d) kelompok asosiasional (*associational groups*) seperti Federasi Persatuan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dan Kamar Dagang Indonesia (Kadin).

## D. Demokrasi Pancasila sebagai Sistem Politik Indonesia

Sistem politik di Indonesia didefinisikan sebagai sistem politik yang pernah atau sedang berlaku atau berlaku sepanjang eksistensi negara Indonesia saat ini. Di Indonesia, Pancasila merupakan ideologi bangsa dan negara. Pancasila merupakan nilai-nilai yang digali oleh para pendiri bangsa Indonesia yang telah lama hidup di dalam masyarakat Indonesia. semangat dari Pancasila berpengaruh terhadap sistem politik di Indonesia.

Pancasila terdiri atas lima sila, yaitu:

- 1) Sila pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa
- 2) Sila kedua: Kemanusiaan yang adil dan beradab
- 3) Sila ketiga: Persatuan Indonesia
- 4) Sila keempat: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan
- 5) Sila kelima: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila merupakan hasil karya bersama milik bangsa walaupun dalam karya bersama itu ada individu-individu yang memainkan peranan penting (Yudi Latif, 2012:40). Para *founding father* negara Indonesia melahirkannya dengan jalan musyawarah mufakat. Semangat demokrasi musyawarah-mufakat ini selaras dengan arus utama pemikiran politik Indonesia saat itu yang mengidealisasikan konsepsi negara kekeluargaan (Yudi Latif, 2012:429).

Menurut Hatta (Cholisin dan Nasiwan, 1985:102), sumber demokrasi sosial di Indonesia ada tiga, yaitu:

- 1) Sosialisme Barat yang membela prinsip-prinsip humanism, dan prinsip-prinsip ini juga dipandang sebagai tujuan
- 2) Ajaran Islam yang memerintahkan kebenaran dan keadilan Tuhan dalam masyarakat
- 3) Pola hidup dalam kolektivisme sebagaimana yang terdapat di desa-desa di Indonesia

Bung Hatta, seperti juga Bung Karno, menolak mentah-mentah untuk mengekor model demokrasi (khususnya demokrasi-liberal) sebagaimana berkembang di Barat. Menurutnya, demokrasi sebagaimana yang dipancarkan melalui revolusi Perancis pada abad ke-18 hanya membawa masyarakat Perancis pada demokrasi politik *an sich* yang dalam level tertentu hanya menguntungkan masyarakat borjuasi dan menepikan rakyat jelata (Yudi Latif, 2012:414).

Kebersamaan dan kesetiakawanan adalah gagasan-gagasan sentral yang sering diangkat Soekarno. Negara hanya bisa kokoh dengan modal persatuan yang kuat. Bahkan Soekarno berani menarik kesimpulan bahwa inti dari seluruh gagasan Pancasila adalah gotong royong. Gotong royong berbeda dengan kekeluargaan yang bersifat statis, karena gotong royong “menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan”(As’ad Said Ali, 2010:114). Soekarno selalu mengecam demokrasi yang dikuasai golongan tertentu. Demokrasi model demikian tidak akan mampu mewujudkan kekokohan bangsa (As’ad Said Ali:114). Bila ditransformasikan dalam kehidupan politik, prinsip gotong royong tercermin di dalam lembaga-lembaga perwakilan. Selain representasi beragam golongan, lembaga perwakilan juga seharusnya menganut prinsip permusyawaratan (As’ad Said Ali, 2010:116). Menurut Soekarno, Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu

golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara “semua untuk semua”, “satu untuk semua, semua untuk satu”. Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.

Menurut Yudi Latif (*Kompas* 31 Oktober 2014) demokrasi Pancasila memiliki empat ciri berikut.

- 1) Keputusan politik berdasarkan kepentingan bersama
- 2) Keputusan dibuat tidak dengan logika mayoritas-minoritas. Tetapi menyertakan semua kepentingan dan kelompok, bahkan dari mereka yang paling kecil.
- 3) Politik diorientasikan untuk jangka panjang, bukan kepentingan sesaat
- 4) Yang dikembangkan adalah toleransi positif bukan toleransi negatif. Toleransi positif dibangun berdasarkan hikmat kebijaksanaan, sedangkan toleransi negatif dibentuk oleh politik transaksional.

Pengertian demokrasi Pancasila dibedakan dalam aspek materil dan aspek formal. Dalam pengertian aspek materil (substansi/isi). Demokrasi Pancasila harus dijiwai dan diintegrasikan oleh sila-sila lainnya. Demokrasi Pancasila harus dijiwai dan diintegrasikan oleh sila-sila lainnya. Demokrasi Pancasila tidak hanya merupakan demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi dan sosial. Dalam pengertian aspek formal, demokrasi Pancasila merupakan bentuk atau cara pengambilan keputusan (demokrasi politik) yang dicerminkan oleh sila keempat (Cholisin dan Nasiwan, 2012:103).

Secara teoritis kerangka pemikiran yang melandasi demokrasi Pancasila ialah membangun sistem politik Indonesia di atas keseimbangan yang wajar antara konflik dan konsensus. Pola tingkah laku politik masyarakat selama ini menunjukkan dua sikap ekstrem yang bisa membahayakan. *Pertama*, kecenderungan untuk memiliki

kebebasan tanpa batas yang mudah meningkatkan kadar konflik menjadi tinggi dan berlarut-larut sehingga masyarakat tetap terpecah-pecah dalam kotak-kotak ikatan subnasional dan primordial. *Kedua*, kecenderungan untuk mematikan sama sekali konflik (kritik atau perbedaan pendapat) yang menjurus kepada sikap dan tingkah laku dictatorial (Alfian, 1978:71). Secara tidak langsung demokrasi Pancasila menghendaki terjadinya hubungan yang harmonis antara lembaga eksekutif dan legislatif, melalui proses konsensus pula. Dengan demikian keseimbangan yang wajar antara konsensus dan konflik akan tercipta (Alfian, 1978:73).

Persoalan yang dihadapi oleh negara berkembang adalah kenyataan bahwa tingkah laku politik masyarakatnya termasuk penguasanya belum mencerminkan atau mendekati sistem politik yang ideal itu (Alfian, 1978:61). Hal itu menunjukkan bahwa demokrasi Pancasila belum dilaksanakan secara konsisten dalam bernegara.







g<sup>4</sup>

## Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009–2014

### **A. Pemerintahan SBY-Boediono 2009–2014**

Pemilu Presiden tahun 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon presiden dan wakil presiden yaitu Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto, Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono dan Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden dengan meraih 73.874.562 suara atau 60,80 persen dari total suara sah nasional 121.504.481 suara (<http://www.kemendagri.go.id/news/2009/08/19/sby-boediono-pasangan-terpilih-pilpres-2009>).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki visi dan misi di dalam menjalankan pemerintahannya. Adapun visi dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono atau disebut visi Indonesia 2014 adalah sebagai berikut.

- 1) *Kesejahteraan Rakyat*. Terwujudnya peningkatan kesejahteraan rakyat, melalui pembangunan ekonomi yang berlandaskan

pada keunggulan daya saing, kekayaan sumber daya alam, sumber daya manusia dan budaya bangsa. Tujuan penting ini dikelola melalui kemajuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

- 2) *Demokrasi*. Terwujudnya masyarakat, bangsa dan negara yang demokratis, berbudaya, bermartabat dan menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab serta hak asasi manusia.
- 3) *Keadilan*. Terwujudnya pembangunan yang adil dan merata, yang dilakukan oleh seluruh masyarakat secara aktif, yang hasilnya dapat dinikmati oleh seluruh Bangsa Indonesia ([http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/124665-%5B\\_Konten\\_%5D-Konten%20C8616.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/124665-%5B_Konten_%5D-Konten%20C8616.pdf)).

Kemudian dari visi tersebut dijabarkan ke dalam misi sebagai berikut.

## **1. Melanjutkan Pembangunan Menuju Indonesia Sejahtera**

Pembukaan UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Indonesia yang sejahtera merupakan tujuan akhir dari pembentukan negara Indonesia. Kesejahteraan rakyat tidak hanya diukur secara material tetapi juga secara rohani yang memungkinkan rakyat Indonesia menjadi manusia yang utuh dalam mengejar cita-cita ideal, dan berpartisipasi dalam proses pembangunan secara kreatif, inovatif, dan konstruktif.

Pembangunan menuju Indonesia yang sejahtera mengandung pengertian yang dalam dan luas, mencakup keadaan yang mencukupi dan memiliki kemampuan bertahan dalam mengatasi gejolak yang terjadi, baik dari luar maupun dari dalam. Ancaman krisis energi dan pangan yang terjadi pada periode 2005–2008 dimana harga-harga komoditas pangan dan energi mengalami gejolak naik dan turun secara amat tajam dan dalam kurun waktu yang sangat

cepat, telah menyebabkan banyak rakyat kita merasa terancam kesejahteraannya karena meningkatnya harga pangan dan energi, meskipun pemerintah telah berupaya melindungi masyarakat melalui kebijakan subsidi pangan dan energi yang sangat besar. Dengan demikian, membangun dan mempertahankan ketahanan pangan (*food security*) dan ketahanan energi (*energy security*) secara berkelanjutan merupakan salah satu elemen penting dalam misi mencapai kesejahteraan rakyat Indonesia.

Sesuai dengan tantangan perubahan iklim yang semakin nyata maka pembangunan ekonomi Indonesia harus mengarusutamakan masalah lingkungan didalam strateginya melalui kebijakan adaptasi dan mitigasi. Kerusakan lingkungan hidup yang telah terjadi terus diperbaiki, melalui kebijakan antara lain: penghutanan kembali, pengelolaan daerah aliran sungai, dan pengembangan energi dan transportasi yang ramah lingkungan.

Krisis keuangan global yang menghancurkan sendi-sendi perekonomian global, terjadinya gejolak harga pangan dan energi di seluruh dunia, serta makin pentingnya isu perubahan iklim global dalam beberapa tahun ini, akan menyebabkan tuntutan dan reaksi akan perubahan dasar dalam tatanan ekonomi dunia. Tatanan ekonomi global yang baru harus mengedepankan aspek kemakmuran masyarakat dunia secara bersama, merata, adil dan berkelanjutan. Untuk itu model pembangunan ekonomi yang tidak memberikan ruang dan peran yang penting serta proporsional bagi munculnya negara-negara berkembang (*emerging countries*) tidak dapat terus dipertahankan. Koreksi terhadap kebebasan pasar yang tanpa batas, tanpa disertai regulasi dan pengawasan yang cukup, untuk menjaga aspek keadilan dan kepentingan masyarakat luas, harus dilakukan. Pasar harus dilindungi dari tindakan dan keputusan pelaku pasar yang sembrono dan tamak yang hanya didasarkan perhitungan keuntungan bisnis dan pribadi dalam jangka pendek,

dengan mengesampingkan asas kehati-hatian, kepatutan, dan keberlanjutan.

Situasi ini mengharuskan Indonesia untuk mampu mengantisipasi dan harus tercermin dalam penetapan misi dan arah kebijakan pembangunan Indonesia, serta dalam menetapkan langkah dan peran strategis Indonesia di dunia Internasional. Hal ini untuk 27 menjamin agar Indonesia dapat terus mencapai cita-cita kemandirian dan kemajuan dalam kemakmuran rakyatnya. Keberhasilan bangsa Indonesia dalam menghadapi dan mengatasi krisis ekonomi dan transisi demokrasi yang sangat rumit dalam satu dasawarsa ini, serta kesiapan yang terus ditingkatkan dalam mengelola dampak krisis keuangan global saat ini, akan menjamin terpeliharanya momentum perbaikan kesejahteraan rakyat. Keberhasilan ini juga menandai bangkitnya Indonesia kembali dalam kancah internasional dengan kewibawaan dan respek dunia yang muncul karena kebangkitan Indonesia dibangun atas dasar prinsip-prinsip universal yang mulia yaitu asas tata kelola yang baik dan bersih (*good governance and clean government*), penghormatan kepada Hak Asasi Manusia, pluralisme, demokrasi, transparansi dan keterbukaan, akuntabilitas, serta berpartisipasi dalam tanggung jawab memelihara keseimbangan lingkungan alam dan keamanan dunia.

Di dalam negeri, tuntutan perbaikan kesejahteraan telah memasuki tahapan baru. Kita tidak bisa sekadar menciptakan lapangan kerja. Kita harus menciptakan lapangan kerja yang mampu memberikan nilai tambah yang tinggi baik secara ekonomi maupun harkat hidup manusia (*decent jobs*). Rakyat berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak, dan ini hanya dapat diciptakan bila ekonomi tumbuh secara cukup tinggi, sehat, dan dibangun di atas prinsip tata kelola yang baik, efisien, dan terus menjaga keadilan.

Kemajuan ekonomi, juga telah mendorong perubahan struktural dalam banyak elemen bangsa Indonesia. Misalnya pemba-

ngunan yang mendorong terciptanya urbanisasi baik akibat kemajuan maupun akibat perpindahan penduduk dari desa ke kota. Selain merefleksikan kemajuan, urbanisasi juga memberikan pula tugas tambahan bagi pemerintah dalam melayani rakyatnya. Pembangunan infrastruktur perkotaan jauh lebih mahal dan kompleks dibandingkan di daerah perdesaan. Karakteristik masyarakat perkotaan yang lebih heterogen, memerlukan fasilitas publik yang makin beragam pula.

## **2. Memperkuat Pilar-Pilar Demokrasi**

Indonesia telah tumbuh sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia. Proses demokrasi yang berjalan dalam lima tahun terakhir ini, menunjukkan proses demokrasi yang makin matang dan makin dewasa. Meskipun dalam proses pematangan demokrasi itu, masih diperlukan penyempurnaan struktur politik yang dititikberatkan pada proses pelembagaan demokrasi dengan menata hubungan antara kelembagaan politik dan kelembagaan pertahanan keamanan dalam kehidupan bernegara. Penyempurnaan struktur politik, juga harus dititikberatkan pada peningkatan kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangan dan fungsifungsi yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundangan.

Seiring dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka proses demokrasi di berbagai daerah yang ditandai dengan pemilihan kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota, telah dilakukan di seluruh pelosok tanah air. Sampai tahun 2008, seluruh kepala daerah di Indonesia telah dipilih langsung oleh rakyat. Demokrasi telah berjalan pada arah yang benar. Di era reformasi dan demokratisasi saat ini, penataan proses politik yang dititikberatkan pada pengalokasian/representasi kekuasaan diwujudkan dengan meningkatkan secara terus menerus kualitas proses dan mekanisme

seleksi publik yang lebih terbuka bagi para pejabat politik dan publik serta mewujudkan komitmen politik yang tegas terhadap pentingnya kebebasan media massa serta keleluasaan berserikat, berkumpul, dan berpendapat setiap warganegara berdasarkan aspirasi politiknya masing-masing.

Pengembangan budaya politik yang dititikberatkan pada penanaman nilai-nilai demokratis perlu terus diupayakan melalui penciptaan kesadaran budaya dan penanaman nilai-nilai politik demokratis, terutama penghormatan nilai-nilai HAM, nilai-nilai persamaan, anti kekerasan, serta nilai-nilai toleransi, melalui berbagai wacana dan media serta upaya mewujudkan berbagai wacana dialog bagi peningkatan kesadaran mengenai pentingnya memelihara persatuan bangsa.

Penguatan pilar-pilar demokrasi yang sehat, terus dibangun menuju demokrasi yang lebih matang dan dewasa. Perbedaan dan benturan kepentingan, serta sikap kritis berbagai pihak terhadap Pemerintah, merupakan realitas kehidupan demokrasi dan merupakan hak politik yang harus dihormati. Yang penting, semua itu harus tetap berada dalam bingkai konstitusi, aturan main dan etika yang harus sama-sama dijunjung tinggi, sehingga stabilitas yang dinamis dan menampung berbagai perbedaan aspirasi, tetap dapat dijaga bersama. Karena itulah, mewujudkan masyarakat yang demokratis dengan tetap berlandaskan pada aturan hukum perlu terus dibangun melalui pemantapan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; memperkuat peran masyarakat sipil; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat; dan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum serta menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

### 3. Memperkuat Dimensi Keadilan di Semua Bidang

Pembangunan yang adil dan merata, serta dapat dinikmati oleh seluruh komponen bangsa di berbagai wilayah Indonesia akan meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan, mengurangi gangguan keamanan, serta menghapus potensi konflik sosial untuk tercapainya Indonesia yang maju, mandiri dan adil.

Percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh, perlu didorong sehingga dapat melahirkan rasa keadilan bagi masyarakat di berbagai daerah dengan mengembangkan wilayah-wilayah tertinggal di sekitarnya dalam suatu sistem wilayah pengembangan ekonomi yang sinergis, tanpa mempertimbangkan batas wilayah administrasi, tetapi lebih ditekankan pada pertimbangan keterkaitan mata-rantai proses industri dan distribusi. Upaya itu dapat dilakukan melalui pengembangan produk unggulan daerah, serta mendorong terwujudnya koordinasi, sinkronisasi, keterpaduan dan kerja sama antarsektor, antarpemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam mendukung peluang berusaha dan investasi di daerah.

Keberpihakan pemerintah perlu terus ditingkatkan untuk mengembangkan wilayah-wilayah tertinggal dan terpinggirkan sehingga wilayah-wilayah tersebut dapat tumbuh dan berkembang secara lebih cepat dan dapat mengurangi ketertinggalan pembangunannya dengan daerah lain. Pendekatan pembangunan yang perlu dilakukan dengan mengedepankan rasa keadilan dan pemerataan, selain dengan pemberdayaan masyarakat secara langsung melalui skema pemberian dana alokasi khusus, termasuk jaminan pelayanan publik dan keperintisan.

Wilayah-wilayah perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar perlu dikembangkan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi *inward looking* menjadi *outward*

*looking* sehingga dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Pendekatan pembangunan yang dilakukan, selain menggunakan pendekatan yang bersifat keamanan, juga diperlukan pendekatan kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan. Perhatian khusus diarahkan bagi pengembangan pulau-pulau kecil di perbatasan yang selama ini luput dari perhatian.

Keadilan dalam pembangunan, juga perlu ditunjukkan dengan pembangunan yang merata di semua bidang, baik pembangunan antara kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil yang pertumbuhannya diseimbangkan baik dengan mengacu pada sistem pembangunan perkotaan nasional, maupun pembangunan di berbagai bidang yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan dalam pemerataan pembangunan, diperlukan untuk mencegah terjadinya pertumbuhan fisik kota yang tidak terkendali, serta untuk mengendalikan arus migrasi masuk langsung dari desa ke kota-kota besar dan metropolitan, dengan cara menciptakan kesempatan kerja, termasuk peluang usaha, di kota-kota menengah dan kecil, terutama di luar Pulau Jawa. Oleh karena itu, perlu dilakukan peningkatan keterkaitan kegiatan ekonomi sejak tahap awal.

Karena itulah, percepatan pembangunan kota-kota kecil dan menengah yang telah berjalan selama ini, perlu terus ditingkatkan, terutama di luar Pulau Jawa, sehingga diharapkan dapat menjalankan perannya sebagai ‘motor penggerak’ pembangunan wilayah-wilayah di sekitarnya maupun dalam melayani kebutuhan warga kotanya. Pendekatan pembangunan yang perlu dilakukan, antara lain, memenuhi kebutuhan pelayanan dasar perkotaan sesuai dengan tipologi kota masing-masing.

Di sisi lain, pembangunan perdesaan harus terus kita dorong melalui pengembangan agroindustri padat pekerja, terutama bagi kawasan yang berbasis pertanian dan kelautan; peningkatan



kapasitas sumber daya manusia di pedesaan khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam melalui penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna; pengembangan jaringan infrastruktur penunjang kegiatan produksi di kawasan pedesaan dan kota-kota kecil terdekat dalam upaya menciptakan keterkaitan fisik, sosial dan ekonomi yang saling komplementer dan saling menguntungkan; peningkatan akses informasi dan pemasaran, lembaga keuangan, kesempatan kerja, dan teknologi; pengembangan *social capital* dan *human capital* yang potensinya belum tergali agar kawasan pedesaan tidak semata-mata mengandalkan sumber daya alam saja; serta intervensi harga dan kebijakan perdagangan yang berpihak ke produk pertanian, terutama terhadap harga dan upah.

Dalam rangka pembangunan berkeadilan, pembangunan kesejahteraan sosial juga dilakukan dengan memberi perhatian yang lebih besar pada kelompok masyarakat yang kurang beruntung, termasuk masyarakat miskin dan masyarakat yang tinggal di wilayah terpencil, tertinggal, dan wilayah bencana. Pembangunan kesejahteraan sosial dalam rangka memberikan perlindungan pada kelompok masyarakat yang kurang beruntung disempurnakan melalui penguatan lembaga jaminan sosial yang didukung oleh peraturan-peraturan perundangan, pendanaan, serta sistem nomor induk kependudukan (NIK) tunggal. Pemberian jaminan sosial dilaksanakan dengan mempertimbangkan budaya dan kelembagaan yang sudah berakar di masyarakat.

Untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender, peningkatan akses dan partisipasi perempuan dalam pembangunan harus terus dilanjutkan. Kualitas perlindungan perempuan dan anak juga harus terus ditingkatkan. Keberadaan berbagai fasilitas yang telah dibangun dalam periode 2004–2009, antara lain, Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Pusat Krisis Terpadu, dan Ruang Pelayanan Khusus di sejumlah provinsi dan kabu-

paten/kota, harus terus diperluas ke seluruh pelosok tanah air. Untuk mewujudkan peningkatan peran kaum perempuan dalam pembangunan, maka peran kaum perempuan di sektor publik harus terus ditingkatkan. Capaian pembangunan di tahun 2004–2009 yang berhasil mencapai peningkatan peran kaum perempuan sebesar 125 persen dibanding sebelumnya, harus ditingkatkan. Tentu saja, ruang untuk meningkatnya peran, keterlibatan aktif dan bahkan kepemimpinan kaum perempuan di luar pemerintahan, di dunia usaha dan organisasi sosial juga harus terus diperluas.

Pemerintahan SBY-Boediono didukung oleh 6 partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yaitu Partai Demokrat, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang terikat melalui kontrak politik. Sebagai imbalnya partai-partai politik ini mendapat jatah menteri dalam kabinet pemerintahan SBY-Boediono.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Boediono membentuk kabinet yang bernama Kabinet Indonesia Bersatu jilid II. Kabinet ini terdiri dari 34 menteri yaitu 15 menteri profesional nonpartai dan 19 menteri profesional partai politik yang diikat oleh kontrak politik.

Adapun isi kontrak politik itu adalah:

- a. Bersepakat memelihara keutuhan Negara Kesatuan RI.
- b. Bersepakat melaksanakan sistem pemerintahan presidensial.
- c. Presiden akan menginstruksikan kader parpol sebagai menteri di Kabinet Indonesia Bersatu II.
- d. Presiden menetapkan sejumlah nama yang diusulkan menjadi menteri dan dalam hal lain parpol tidak akan menolak putusan Presiden.

- e. Para menteri wajib melaksanakan tugas sesuai kontrak kerja dan berperilaku sesuai dengan pakta integritas yang ditan-datangani.
- f. Presiden dapat memberhentikan menteri yang tidak me-menuhi kontrak kerja dan pakta integritas.
- g. Presiden, baik langsung maupun melalui wakil presiden dan para menteri, dapat berkonsultasi ke pimpinan parpol, mengenai kebijakan khusus dan strategis. Parpol anggota koalisis harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan presiden, baik melalui fraksi di DPR maupun saluran lain.
- h. Dalam menyikapi keputusan dan pelaksanaan tugas di DPR, fraksi partai koalisi selalu berkomunikasi dengan sesama fraksi anggota koalisi.
- i. Tanpa harus kehilangan daya kritis dan fungsi pengawasan, fraksi partai koalisi wajib mendukung kebijakan pemerintah sebagaimana disebut pada poin 7 dan 8.
- j. Pimpinan parpol anggota koalisi tidak dapat secara sepihak menarik menterinya yang memiliki masalah internal dengan partainya. Pimpinan parpol harus berkonsultasi dahulu dengan presiden untuk mencari solusi.
- k. Jika pimpinan parpol secara resmi dan terbuka menyatakan menarik dukungan terhadap pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, koalisi atau keberadaan para menteri di kabinet Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono akan batal/ berakhir ([www.politik.vivanews.co.id](http://www.politik.vivanews.co.id)).

Kesepakatan tersebut kemudian disempurnakan pada bulan Mei tahun 2011. Penyempurnaan kesepakatan tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Setiap anggota koalisi wajib memiliki dan menjalankan se-mangat kebersamaan dalam sikap dan komunikasi politik, yang sungguh-sungguh mencerminkan kehendak yang tulus

- untuk berkoalisi. Anggota koalisi sepakat untuk tidak mengeluarkan pernyataan dan tindakan maupun komunikasi politik yang senantiasa menyerang dan mendiskreditkan satu sama lain, sehingga semangat kebersamaan dan soliditas koalisi senantiasa dapat diimplementasikan bersama-sama
- b. Keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh presiden (yang dalam hal ini dibantu oleh wakil presiden) menyangkut kebijakan-kebijakan politik yang strategis dan posisi-posisi politik yang penting, setelah mempertimbangkan pandangan dan rekomendasi pimpinan partai koalisi pada rapat yang dipimpin oleh Ketua Setgab, wajib didukung dan diimplementasikan baik di pemerintahan maupun melalui fraksi-fraksi di DPR, menteri-menteri dari partai politik koalisi merupakan perwakilan resmi partai politik koalisi, karena itu wajib menjelaskan dan mensosialisasikan segala kebijakan maupun keputusan yang telah ditetapkan oleh presiden kepada partainya.
  - c. Dalam hal mekanisme kerja antara pemerintah dan DPR sesuai dengan fungsi-fungsi Anggaran, Legislasi dan Pengawasan, Partai-partai koalisi sepakat untuk tetap memberikan ruang pembahasan sebagaimana mekanisme kerja yang selama ini berlangsung antara pemerintah dan DPR, melalui forum-forum rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat konsultasi, dan lain-lain.
  - d. Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan komunikasi partai koalisi, terutama dalam menentukan kebijakan-kebijakan politik yang strategis dan posisi-posisi politik yang penting, presiden melakukan pertemuan dengan para pimpinan partai koalisi minimal satu kali tiga bulan atau pada waktu-waktu yang ditentukan yang pelaksanaannya diatur oleh Sekretariat Gabungan Koalisi.

e. Bilamana terjadi ketidaksepakatan terhadap posisi bersama koalisi, terlebih menyangkut isu yang vital dan strategis, seperti yang tercantum dalam butir (2) tersebut di atas yang justru dituntut kebersamaan dalam koalisi, maka komunikasi politik semaksimal mungkin tetap dilanjutkan untuk menemukan solusi yang terbaik.

Apabila pada akhirnya tetap tidak ditemukan solusi yang disepakati bersama, maka parpol peserta koalisi yang bersangkutan dapat mengundurkan diri dari koalisi. Manakala parpol yang bersangkutan tidak mengundurkan diri pada hakikatnya kebersamaannya dalam koalisi partai telah berakhir, selanjutnya presiden mengambil keputusan dan tindakan menyangkut keberadaan parpol dalam koalisi dan perwakilan partai yang berada di dalam kabinet.

f. Dalam hal presiden melakukan *reshuffle* kabinet, sesuai dengan urgensi dan prerogatifnya, presiden dapat melakukan pergantian personil, perubahan portofolio, dan bahkan apabila sangat diperlukan melakukan pengurangan/penambahan jumlah menteri partai politik dalam kabinet. Apabila presiden mengambil keputusan demikian, di samping merupakan hak prerogatifnya, juga berdasarkan pertimbangan berikut.

- 1) Evaluasi Kinerja Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II, yang didasarkan pada Kontrak Kinerja dan Pakta Integritas.
- 2) Efektivitas dan soliditas KIB II
- 3) Masukan Parpol koalisi atas permintaan Presiden sebelum keputusan Presiden diambil.
- 4) Dokumen-dokumen kesepakatan sebelumnya.

g. Guna menjamin terwujudnya koordinasi dan sinergi di antara parpol-parpol anggota koalisi, telah dibentuk Sekretariat Gabungan Koalisi. Setgab ini ini diketuai oleh presiden,

dibantu oleh satu wakil ketua. Pelaksanaan rapat-rapat koordinasi diatur oleh Sekretaris Setgab, yang dipimpin oleh pimpinan rapat dalam hal ini para Ketua Umum Partai Koalisi secara bergantian, minimal 1 (satu) bulan sekali.

- h. Pada prinsipnya semua anggota parpol koalisi bertekad untuk terus bersama-sama dalam koalisi, guna membangun dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sehingga sinergi partai-partai politik koalisi dalam mensukseskan Pemerintah SBY-Boediono 2009–2014 dapat benar-benar diimplementasikan ([www.nasional.kompas.com](http://www.nasional.kompas.com)).

Adapun anggota Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) Jilid 2 tercantum di dalam Tabel 4.1.

Dalam perjalanannya, Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II pernah di-*reshuffle* satu kali oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Hal ini dimungkinkan karena Presiden memiliki hak prerogatif untuk menentukan menteri-menterinya. Ada delapan alasan *reshuffle* kabinet yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yaitu merespons tantangan politik dalam negeri dan juga perekonomian global, untuk melahirkan kabinet kerja, meski kabinet yang terbentuk belum merupakan *zaken cabinet* tetapi menteri yang dipilih presiden bisa bertanggung jawab dan bersedia bekerja keras, memperbaiki hubungan kerja antarmenteri agar tidak terjadi perbedaan *statement* antara satu menteri dengan menteri yang lainnya, penggunaan anggaran negara agar lebih tepat waktu dan lebih baik, kabinet Indonesia Bersatu Jilid II bisa berjalan lebih efektif dan stabil, adanya kebersamaan antara pemerintah dan legislatif dalam membahas RUU yang fundamental dan APBN agar apa yang menjadi kebijakan pemerintah dengan koalisi menjadi lebih baik, dan terakhir yaitu hubungan antara pemerintah dan parlemen terbangun lebih sehat dan konstruktif ([www.tempo.co](http://www.tempo.co)).

**Tabel 4.1**  
**Nama-Nama Menteri Kabinet Indonesia Bersatu Jilid 2**

NAMA	JABATAN	ASAL
Djoko Suyanto	Menko Polhukam	Profesional Nonpartai
Hatta Rajasa	Menko Perekonomian	Profesional Partai (PAN)
Agung Laksono	Menko Kesejahteraan Rakyat	Profesional Partai (Partai Golkar)
Gamawan Fauzi	Menteri Dalam Negeri	Profesional Nonpartai
Purnomo Yusgiantoro	Menteri Pertahanan	Profesional Nonpartai
Marty Natalegawa	Menteri Luar Negeri	Profesional Nonpartai
Sri Mulyani Indrawati	Menteri Keuangan	Profesional Nonpartai
Muhammad Nuh	Menteri Pendidikan Nasional	Profesional Nonpartai
Suryadharma Ali	Menteri Agama	Profesional Partai (PPP)
Darwin Zahedy Shaleh	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Profesional Partai (Partai Demokrat)

E.E. Mangindaan	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara	Profesional Partai (Partai Demokrat)
Freddy Numberi	Menteri Perhubungan	Profesional Nonpartai
M.S. Hidayat	Menteri Perindustrian	Profesional Partai (Partai Golkar)
Fadel Muhammad	Menteri Kelautan dan Perikanan	Profesional Partai (Partai Golkar)
Muhaimin Iskandar	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Profesional Partai (PKB)
Djoko Kirmanto	Menteri Pekerjaan Umum	Profesional Nonpartai
Salim Segaf al-Jufri	Menteri Sosial	Profesional Partai (PKS)
Jero Wacik	Menteri Pariwisata dan Kebudayaan	Profesional Partai (Partai Demokrat)
Sudi Silalahi	Menteri Sekretaris Negara	Profesional Nonpartai
Patrialis Akbar	Menteri Hukum dan HAM	Profesional Partai (PAN)
Mari Elka Pangestu	Menteri Perdagangan	Profesional Nonpartai
Suswono	Menteri Pertanian	Profesional Partai (PKS)
Zulkifli Hasan	Menteri Kehutanan	Profesional Partai (PAN)



Endang Rahayu Sedianingsih	Menteri Kesehatan	Profesional Nonpartai
Tifatul Sembiring	Menteri Komunikasi dan Informatika	Profesional Partai (PKS)
Suharna Surapranata	Menteri Riset dan Teknologi	Profesional Partai (PKS)
Syarifuddin Hasan	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	Profesional Partai (Partai Demokrat)
Gusti Muhammad Hatta	Menteri Lingkungan Hidup	Profesional Nonpartai
Linda Amalia Sari	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Profesional Nonpartai
Helmy Faisal Zaini	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	Profesional Partai (PKB)
Armida Alisjahbana	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Bappenas	Profesional Nonpartai
Mustafa Abubakar	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Profesional Nonpartai
Soeharso Monoarfa	Menteri Perumahan Rakyat	Profesional Partai (PPP)
Andi Mallarangeng	Menteri Pemuda dan Olahraga	Profesional Partai (Partai Demokrat)

Sumber: Kompas.com

**Tabel 4.2**  
**Nama-Nama Anggota Kabinet Pasca Reshuffle Kabinet**

<b>Nama</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Asal</b>
Amir Syamsuddin	Menteri Hukum dan HAM	Profesional Partai (Partai Demokrat)
Jero Wacik	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Profesional Partai (Partai Demokrat)
Gita Wirjawan	Menteri Perdagangan	Profesional Nonpartai
E. E Mangindaan	Menteri Perhubungan	Profesional Partai (Partai Demokrat)
Sharif Cicip Sutardjo	Menteri Kelautan dan Perikanan	Profesional Partai (Partai Golkar)
Mari Elka Pangestu	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Profesional Nonpartai
Gusti Muhammad Hatta	Menteri Negara Riset dan Teknologi	Profesional Nonpartai
Berth Kambuaya	Menteri Negara Lingkungan Hidup	Profesional Nonpartai
Azwar Abubakar	Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara	Profesional Partai (PAN)
Dahlan Iskan	Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara	Profesional Nonpartai
Djian Faridz	Menteri Negara Perumahan Rakyat	Profesional Partai (PPP)

Sumber: <http://politik.news.viva.co.id/news/read/256766-susunan-kabinet-hasil-reshuffle-presiden-sby>

Adapun anggota baru maupun anggota lama yang mendapat posisi baru di kabinet pasca *reshuffle* kabinet pada 18 Oktober 2011 adalah sebagaimana tercantum di dalam Tabel 4.2.

Di kemudian hari muncul menteri-menteri baru yang menggantikan menteri lama seperti Roy Suryo yang menggantikan Andi Mallarangeng sebagai Menteri Pemuda dan Olahraga karena tersangkut masalah korupsi, Nafsiah Mboi menggantikan Endang Rahayu Sedyaningsih sebagai menteri kesehatan karena meninggal dunia, kemudian Muhammad Chatib Basri menggantikan Agus Martowardojo sebagai menteri keuangan karena yang bersangkutan terpilih menjadi Gubernur Bank Indonesia, Muhammad Luthfi menggantikan Gita Wirjawan sebagai menteri perdagangan karena yang bersangkutan mengundurkan diri dan Lukman Hakim Saifuddin yang menggantikan Suryadharma Ali sebagai menteri agama karena yang bersangkutan tersangkut masalah korupsi.

## B. Deskripsi tentang Presiden

### 1. Kekuasaan Presiden

Beberapa ahli sistem presidensial seperti Scott Mainwaring, M.S. Shugart, dan J.M. Carey membagi kekuasaan presiden menjadi dua yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan nonlegislatif (Djayadi Hanan, 2014:61–62).

**Tabel 4.3**  
**Kekuasaan Legislatif Presiden**

Veto/Pembatalan Keseluruhan	Veto/Pembatalan Parsial
1) Veto tanpa pembatalan	1) Tidak ada pembatalan
2) Veto dengan pembatalan, mensyaratkan mayoritas lebih dari 2/3 (dari kuorum)	2) Pembatalan oleh mayoritas luar biasa
3) Veto dengan pembatalan, mensyaratkan 2/3	3) Pembatalan oleh mayoritas mutlak keseluruhan anggota

<p>4) Veto dengan pembatalan, mensyaratkan mayoritas mutlak majelis atau mayoritas luar-biasa kurang dari 2/3</p> <p>5) Tidak ada veto; atau veto yang hanya mensyaratkan pembatalan mayoritas biasa</p>	<p>4) Pembatalan oleh mayoritas biasa dalam kuorum</p> <p>5) Tidak ada veto parsial</p>
<p><b>Dekret</b></p>	<p><b>Pemberlakuan Legislasi Khusus (Wilayah Kebijakan Khusus)</b></p>
<p>1) Kekuasaan khusus, tanpa pembatalan</p> <p>2) Presiden memiliki kewenangan dekret yang sifatnya sementara dengan beberapa pembatasan</p> <p>3) Tanpa kekuasaan dekret; atau sebatas kewenangan yang dilimpahkan oleh majelis</p>	<p>1) Tidak ada amandemen oleh majelis</p> <p>2) Amandemen terbatas oleh majelis</p> <p>3) Amandemen tak terbatas oleh majelis</p> <p>4) Tidak ada kekuasaan khusus</p>
<p><b>Kekuasaan Anggaran</b></p>	<p><b>Usulan Referendum</b></p>
<p>1) Presiden menyiapkan anggaran tanpa boleh diubah</p> <p>2) Majelis hanya boleh mengurangi, tetapi tidak menaikkan jumlah dalam pos-pos anggaran</p> <p>3) Presiden menetapkan batasan tertinggi total belanja yang boleh diubah oleh majelis</p> <p>4) Majelis baru boleh menaikkan pengeluaran bila dianggap bisa mendatangkan pendapatan baru</p> <p>5) Kewenangan tak terbatas majelis untuk menyiapkan atau mengubah anggaran</p>	<p>1) Tak terbatas</p> <p>2) Terbatas</p> <p>3) Presiden tidak punya kewenangan untuk mengusulkan referendum</p>

Sumber: Mainwaring dan Shugart (Djayadi Hanan, 2013:62)

**Tabel 4.4**  
**Kekuasaan Non-legislatif Presiden**

<p><b>Pembentukan Kabinet</b></p>	<p><b>Pembubaran Kabinet</b></p>
<p>1) Presiden menentukan nama kabinet tanpa perlu pengesahan atau pelantikan jabatan</p>	<p>1) Presiden, bila menghendaki, bisa membubarkan menteri-menteri kabinet</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>2) Presiden menentukan nama para menteri kabinet dan tunduk pada pengesahan atau pelantikan jabatan oleh majelis</li> <li>3) Presiden menentukan nama perdana menteri melalui pelantikan jabatan; perdana menteri ini lalu menamai menteri-menteri lainnya</li> <li>4) Presiden tidak dapat menentukan nama menteri-menteri kecuali atas rekomendasi majelis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2) Kekuasaan terbatas untuk membubarkan</li> <li>3) Presiden bisa membubarkan hanya bila majelis menerima menteri atau kabinet alternatif</li> <li>4) Kabinet atau menteri bisa disensor atau dipecat oleh majelis</li> </ul>
<b>Sensor</b>	<b>Pembubaran Majelis</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Majelis tidak bisa menyensor dan memecat menteri kabinet</li> <li>2) Majelis bisa menyensor, tapi presiden bisa merespon dengan pembubaran majelis</li> <li>3) Pemilihan “Konstruktif” secara terbuka (mayoritas anggota majelis harus memiliki kabinet alternatif)</li> <li>4) Sensor tak terbatas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Tak terbatas</li> <li>2) Terbatas berdasarkan frekuensi atau masa jabatan</li> <li>3) Mensyaratkan pemilu presiden baru</li> <li>4) Terbatas; sebatas respon pada sensor</li> <li>5) Tanpa syarat</li> </ul>

Sumber: Mainwaring dan Shugart (Djayadi Hanan, 2014:63)

## 2. Profil Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono

Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) merupakan Presiden keenam Republik Indonesia. Beliau lahir pada tanggal 9 September 1949 di kota Pacitan. Terlahir dari pasangan R. Soekotjo dan Habibah. SBY menamatkan pendidikan dasar dan menengahnya di Kota Pacitan. Dari kecil SBY bercita-cita untuk menjadi tentara. Setelah lulus SMA tahun 1968, SBY berkeinginan untuk mendaftar ke Akabri (Akademi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), Karena terlambat mendaftar, SBY pun tidak jadi masuk Akabri dan akhirnya menjadi mahasiswa dalam bidang Teknik Mesin di Institut 10 November Surabaya (ITS). SBY kemudian justru memilih masuk Pendidikan

Guru Sekolah Lanjutan Pertama (PGSLP) di Malang Jawa Timur. Pada saat itulah SBY mempersiapkan diri kembali di Akabri. SBY masuk Akabri di Magelang, Jawa Tengah setelah lulus ujian masuk tahun 1970. SBY menjadi lulusan terbaik Akabri tahun 1973 dan mendapat penghargaan Adhi Makayasa. Karier Militer SBY dimulai dengan menjabat sebagai Dan Tonpan Yonif Linud 330 Kostrad (Korps Komandan Peleton III di Kompi Senapan A, Batalyon Infanteri Lintas Udara 330/Tri Dharma, Kostrad). Jabatan terakhirnya di ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) adalah sebagai Kepala Staf Teritorial dengan pangkat Letnan Jenderal. Karier SBY di bidang politik dimulai ketika ditunjuk oleh Presiden Abdurrahman Wahid menjadi Menteri Pertambangan dan Energi, kemudian menjadi Menteri Koordinator Politik dan Keamanan pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri.

Susilo Bambang Yudhoyono menikah dengan Kristiani Herawati yang merupakan putri Letnan Jenderal Sarwo Edhie Wibowo. Keduanya dikaruniai dua orang putra yaitu Agus Harimurti Yudhoyono yang berprofesi sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan juga Edhie Baskoro Yudhoyono yang berprofesi sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014–2019.

Sedangkan Boediono, sebagai wakil presidennya, lahir pada tanggal 23 Februari 1943 di Blitar. Boediono menamatkan sekolah dasarnya di SD Muhammadiyah Blitar, kemudian melanjutkan sekolahnya di SMP Negeri 1 Blitar dan SMA Negeri 1 Blitar. Pendidikan tingginya ditempuh di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, dan meraih gelar *Bachelor of Economics* dari University Western Australia pada tahun 1967, lalu meraih gelar *Master of Economics* dari Universitas Monash. Pada tahun 1979, Boediono meraih gelar S3 (Ph.D.) dalam bidang ekonomi dari Wharton School, Universitas Pennsylvania. Boediono menikah dengan Herawati Boediono pada tahun 1969 dan dikaruniai dua orang anak yaitu Ratriana Ekarini, M.Bus. dan Dios Kurniawan, M.Sc.

Kariernya di bidang pemerintahan dimulai ketika Boediono diangkat oleh Presiden B.J. Habibie sebagai Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional pada tahun 1998. Kemudian Boediono dipercaya sebagai Menteri Keuangan pada kabinet Gotong Royong (2001–2004) pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, Boediono terpilih menjadi Menteri Koordinator Perekonomian setelah diadakannya *reshuffle* kabinet tahun 2005.

### **C. Deskripsi DPR RI Periode 2009–2014**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI merupakan nama parlemen Indonesia. Dalam sejarahnya, DPR berasal dari *Volksraad* pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Kemudian fungsi DPR dijalankan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) setelah proklamasi kemerdekaan NKRI yang dibentuk berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945. Pada masa ini anggota dewan tidak dipilih secara langsung melalui pemilu. Akibat gejolak politik pasca kedatangan kembali Belanda ke Indonesia, anggota DPR baru benar-benar terpilih melalui pemilu secara langsung pada pemilu tahun 1955 yang sekaligus merupakan pemilihan anggota badan konstituante. DPR pada masa ini menggunakan sistem parlementer. Pada masa sistem parlementer ini diterapkan, sering terjadi konflik politik di DPR sehingga kabinet yang dibentuk oleh Perdana Menteri mudah dibubarkan. Kegagalan konstituante untuk melahirkan konstitusi baru dan juga konflik politik yang berkepanjangan di DPR berbuntut dengan dikeluarkannya dekrit Presiden oleh Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959 yang salah satu poinnya pembubaran DPR dan badan konstituante hasil Pemilu 1955 dan Presiden Soekarno membentuk MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) yang anggotanya ditunjuk sendiri oleh Presiden dan juga kembali menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi yang berarti

pula bahwa Indonesia kembali menganut sistem presidensial. Pemilu untuk anggota DPR baru terselenggara kembali tahun 1971 pada masa pemerintahan Rezim Orde Baru Soeharto. Dan setelah itu rutin diselenggarakan setiap 5 tahun sekali.

Adapun tugas dan wewenang DPR RI adalah:

- 1) Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang:
  - a) Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
  - b) Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU)
  - c) Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA (Sumber Daya Alam) dan SDE (Sumber Daya Ekonomi) lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).
  - d) Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD
  - e) Menetapkan UU (Undang-undang) bersama dengan Presiden
  - f) Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU
  
- 2) Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang:
  - a) Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) (yang diajukan Presiden).
  - b) Memperhatikan pertimbangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak



- c) Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).
  - d) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara
- 3) Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:
- a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah.
  - b) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)
4. Tugas dan wewenang DPR lainnya di antaranya adalah:
- a) Menyerap, menghimpun, menampung aspirasi rakyat
  - b) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk (1) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan negara lain; (2) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.
  - c) Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal; (1) pemberian amnesti dan abolisi; (2) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
  - d) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
  - e) Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh presiden.

- f) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke presiden ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)).

Selain itu DPR secara kelembagaan memiliki hak, menurut UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Hak Interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan yang diambil pemerintah yang berdampak luas kepada masyarakat. Hak Angket adalah hak untuk mengadakan penyelidikan. Hak Menyatakan Pendapat adalah hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah.

Sedangkan anggota DPR secara individu juga memiliki hak, menurut UU No. 27 Tahun 2009 yaitu hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang, hak bertanya, hak menyampaikan pendapat, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokoler dan hak keuangan dan administratif.

## 1. Komposisi Anggota DPR Periode 2009–2014

Tabel 4.5 memuat komposisi Anggota DPR RI periode tahun 2009–2014.

**Tabel 4.5**  
**Komposisi Anggota DPR Periode 2009–2014**

No.	Partai	Suara	%	Kursi
1.	Partai Demokrat	21.703.137	20,85%	148
2.	Partai Golkar	15.037.757	14,45%	107
3.	PDIP	14.600.091	14,03%	94
4.	PKS	8.206.955	7,88%	57
5.	PAN	6.254. 580	6,01%	46
6.	PPP	5.533.214	5,32%	37
7.	PKB	5.146.122	4,94%	28

8.	Partai Gerindra	4.646.406	4,46%	26
9.	Partai Hanura	3.922.870	3,77%	17
10.	Lain-lain	19.048.653	18,29%	0

Sumber : Kacung Maridjan, 2011:72

## 2. Fraksi

Fraksi adalah alat kelengkapan partai di DPR. Dalam periode 2009–2014, DPR terdiri atas sembilan fraksi, yaitu:

- 1)Fraksi Partai Demokrat dengan anggota yang berjumlah 148 orang
- 2)Fraksi Partai Golkar dengan anggota yang berjumlah 107 orang
- 3)Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan anggota yang berjumlah 94 orang
- 4)Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dengan anggota yang berjumlah 57 orang
- 5)Fraksi Partai Amanat Nasional dengan anggota yang berjumlah 46 orang
- 6)Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dengan anggota yang berjumlah 37 orang
- 7)Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa dengan anggota yang berjumlah 28 orang
- 8)Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dengan anggota yang berjumlah 26 orang
- 9)Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dengan anggota yang berjumlah 17 orang ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)).

## 3. Alat Kelengkapan DPR RI

Menurut UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD alat kelengkapan DPR terdiri atas:

a) Pimpinan DPR

Sesuai dengan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, maka pimpinan DPR terdiri atas satu orang ketua dan empat wakil ketua. Ketua DPR diambil dari anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memiliki kursi terbanyak pertama di DPR. Sedangkan Wakil Ketua DPR diambil dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat dan kelima. Adapun pimpinan DPR RI periode 2009-2014 adalah sebagai berikut.

- 1) Dr. Marzuki Alie (Ketua DPR/Partai Demokrat)
- 2) Priyo Budi Santoso, S.I.P. (Wakil Ketua DPR/Partai Golkar)
- 3) Ir. Pramono Anung (Wakil Ketua DPR/PDI-Perjuangan)
- 4) Anis Matta, Lc. (Wakil Ketua DPR/PKS) digantikan oleh Dr. Sohibul Iman
- 5) Marwoto Mitrohardjono (Wakil Ketua DPR/PAN) digantikan oleh Ir. Taufik Kurniawan, M.M.

b) Komisi

DPR RI terdiri atas 11 komisi yaitu:

- 1) Komisi I yang membidangi pertahanan, luar negeri, komunikasi dan informatika, dan intelejen.
- 2) Komisi II yang membidangi pemerintahan dalam negeri dan otonomi daerah, aparatur negara dan reformasi birokrasi, kepemiluan dan pertanahan dan reforma agrarian.
- 3) Komisi III yang membidangi hukum, HAM dan keamanan.
- 4) Komisi IV yang membidangi pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, dan pangan.
- 5) Komisi V yang membidangi perhubungan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, pembangunan pedesaan dan kawasan tertinggal, meteorologi, klimatologi dan geofisika.

- 6) Komisi VI yang membidangi perdagangan, perindustrian, investasi, koperasi, UKM dan BUMN, dan standarisasi nasional.
  - 7) Komisi VII yang membidangi energi sumber daya mineral, riset dan teknologi dan lingkungan hidup.
  - 8) Komisi VIII yang membidangi agama, sosial dan pemberdayaan perempuan.
  - 9) Komisi IX yang membidangi tenaga kerja, kependudukan dan kesehatan.
  - 10) Komisi X yang membidangi pendidikan, kebudayaan, pariwisata, pemuda, olahraga, perpustakaan.
  - 11) Komisi XI yang membidangi keuangan, perencanaan pembangunan, dan perbankan ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)).
- c) Badan Anggaran
  - d) Badan Legislasi
  - e) Badan Urusan Rumah Tangga
  - f) Badan Akuntabilitas Keuangan Negara
  - g) Badan Kehormatan
  - h) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen
  - i) Badan Musyawarah
  - j) Panitia Khusus
  - k) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripiurna

## **D. Deskripsi Partai Politik Koalisi Pendukung Pemerintahan SBY-Boediono**

### **1. Partai Demokrat**

Partai Demokrat berdiri pada tanggal 9 September 2001, yang kemudian disahkan pada 27 Agustus 2003. Berdirinya Partai Demokrat tidak terlepas dari kekalahan Susilo Bambang Yudho-

yono (SBY) dalam Pemilihan Wakil Presiden melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Karena popularitasnya saat itu cukup tinggi maka sebagai tokoh, SBY terpanggil untuk memikirkan bagaimana dirinya bisa dibawa menjadi pemimpin bangsa masa mendatang. Akhirnya beberapa orang seperti Vence Rumangkang menyatakan dukungannya untuk mengusung SBY ke kursi presiden. Agar cita-cita tersebut bisa terlaksana, jalan satu-satunya adalah mendirikan partai politik ([www.merdeka.com](http://www.merdeka.com)).

Partai Demokrat memiliki Visi dan Misi sebagai berikut.

a) Visi

Partai Demokrat bersama masyarakat luas berperan mewujudkan keinginan luhur rakyat Indonesia agar mencapai pencerahan dalam kehidupan kebangsaan yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Menjunjung tinggi semangat Nasionalisme, Humanisme, dan Internasionalisme, atas dasar ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam tatanan dunia baru yang damai, demokratis dan sejahtera ([www.partaidemokrat.or.id](http://www.partaidemokrat.or.id)).

b) Misi

- 1) Memberikan garis yang jelas agar partai berfungsi secara optimal dengan peranan yang signifikan di dalam seluruh proses pembangunan Indonesia baru yang dijiwai oleh semangat reformasi serta pembaharuan dalam semua bidang kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan kedalam formasi semula sebagaimana telah diikrarkan oleh para pejuang, pendiri, pencetus Proklamasi kemerdekaan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan titik berat kepada upaya mewujudkan perdamaian, demokrasi (kedaulatan rakyat) dan kesejahteraan.
- 2) Meneruskan perjuangan bangsa dengan semangat kebangsaan baru dalam melanjutkan dan merevisi strategi

pembangunan nasional sebagai tumpuan sejarah bahwa kehadiran Partai Demokrat adalah melanjutkan perjuangan generasi-generasi sebelumnya yang telah aktif sepanjang sejarah perjuangan bangsa Indonesia, sejak melawan penjajah merebut kemerdekaan, merumuskan Pancasila dan UUD 1945, mengisi kemerdekaan secara berkesinambungan hingga memasuki era reformasi.

- 3) Memperjuangkan tegaknya persamaan hak dan kewajiban warganegara tanpa membedakan ras, agama, suku dan golongan dalam rangka menciptakan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat, otonomi, daerah yang luas serta terwujudnya representasi kedaulatan rakyat pada struktur lembaga perwakilan dan permusyawaratan.

## 2. Partai Golongan Karya (Golkar)

Partai Golongan Karya merupakan partai tertua di Indonesia. Sejarah Golkar bermula dengan berdirinya Sekber Golkar di masa akhir pemerintahan Presiden Soekarno. Sekber Golkar didirikan oleh golongan militer, khususnya perwira Angkatan Darat (seperti Letkol Suhardiman dari SOKSI) menghimpun berpuluh-puluh organisasi pemuda, wanita, sarjana, buruh, tani dan nelayan dalam sekretariat bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). Sekber Golkar didirikan pada tanggal 20 Oktober 1964. Organisasi-organisasi yang terhimpun ke dalam sekber Golkar ini kemudian dikelompokkan berdasarkan kekaryaanannya ke dalam 7 (tujuh) Kelompok Induk Organisasi (KINO) yaitu:

- a) Koperasi Serbaguna Gotong Royong (KOSGORO)
- b) Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI)
- c) Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR)
- d) Organisasi Profesi
- e) Organisasi Pertahanan Keamanan (HANKAM)

- f) Gerakan Karya Rakyat Indonesia (GAKARI)
- g) Pembangunan untuk menghadapi Pemilu 1971

Ketujuh KINO yang merupakan kekuatan inti Sekber Golkar tersebut, mengeluarkan keputusan bersama pada tanggal 4 Februari 1970 untuk ikut menjadi peserta Pemilu melalui satu nama dan tanda gambar yaitu Golongan Karya (GOLKAR). Logo dan nama ini sejak pemilu 1971, tetap dipertahankan sampai sekarang ([www.partaigolkar.or.id](http://www.partaigolkar.or.id)).

- a) Visi Partai Golkar adalah sebagai berikut.

Sejalan dengan cita-cita para bapak pendiri negara (*the founding fathers*) kita bahwa tujuan bernegara adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan ikut menciptakan perdamaian dunia, maka Partai Golkar sebagai pengemban cita-cita proklamasi menegaskan visi perjuangannya untuk menyertai perjalanan bangsa mencapai cita-citanya.

Partai Golkar berjuang demi terwujudnya Indonesia baru yang maju, modern, bersatu, damai, adil dan makmur dengan masyarakat yang beriman dan bertaqwa, berakhlak baik, menjunjung tinggi hak asasi manusia, cinta tanah air, demokratis, dan adil dalam tatanan masyarakat madani yang mandiri, terbuka, egaliter, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja dan semangat kekaryaannya, serta disiplin yang tinggi.

Dengan visi ini maka partai Golkar hendak mewujudkan kehidupan politik nasional yang demokratis melalui pelaksanaan agenda-agenda reformasi politik yang diarahkan untuk melakukan serangkaian koreksi terencana, melembaga



dan berkesinambungan terhadap seluruh bidang kehidupan. Reformasi pada sejatinya adalah upaya untuk menata kembali sistem kenegaraan kita disemua bidang agar kita dapat bangkit kembali dalam suasana yang lebih terbuka dan demokratis. Bagi Partai Golkar upaya mewujudkan kehidupan politik yang demokratis yang bertumpu pada kedaulatan rakyat adalah cita-cita sejak kelahirannya ([www.partaigolkar.or.id](http://www.partaigolkar.or.id)).

b) Adapun Misi Partai Golkar adalah sebagai berikut.

Dalam rangka mengaktualisasikan doktrin dan mewujudkan visi tersebut partai Golkar dengan ini menegaskan misi perjuangannya yakni: menegaskan, mengamalkan, dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar Negara dan ideologi bangsa demi untuk memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mewujudkan cita-cita Proklamasi melalui pelaksanaan pembangunan nasional di segala bidang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, dan hak-hak asasi manusia.

Dalam rangka membawa misi mulia tersebut Partai Golkar melaksanakan fungsi-fungsi sebuah partai politik modern, yaitu:

*Pertama*, mempertegas komitmen untuk menyerap, memadukan, mengartikulasikan, dan memperjuangkan aspirasi serta kepentingan rakyat sehingga menjadi kebijakan politik yang bersifat publik

*Kedua*, melakukan rekrutmen kader-kader yang berkualitas melalui sistem prestasi (merit sistem) untuk dapat menduduki posisi-posisi politik atau jabatan-jabatan publik. Dengan posisi atau jabatan politik ini maka para kader dapat mengontrol atau memengaruhi jalannya pemerintahan untuk diabdikan sepenuhnya bagi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

### 3. Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

Pada 20 Juli 1998 PKS berdiri dengan nama awal Partai Keadilan (PK) dalam sebuah konferensi pers di Aula Masjid Al Azhar, Kebayoran Baru, Jakarta. Akibat UU Pemilu Nomor 3 Tahun 1999 tentang syarat berlakunya batas minimum keikutsertaan parpol pada pemilu selanjutnya (*electoral threshold*) dua persen, maka PK harus mengubah namanya untuk dapat ikut kembali di Pemilu berikutnya. Pada 2 Juli 2003, Partai Keadilan Sejahtera (PKSejahtera) menyelesaikan seluruh proses verifikasi Departemen Kehakiman dan HAM (Depkehham) di tingkat Dewan Pimpinan Wilayah (setingkat provinsi) dan Dewan Pimpinan Daerah (setingkat kabupaten/kota). Sehari kemudian, PK bergabung dengan PKS dan dengan penggabungan ini maka PK (Partai Keadilan) resmi berubah nama menjadi PKS (Partai Keadilan Sejahtera) ([www.pks.or.id](http://www.pks.or.id)).

a) Visi:

Terwujudnya Masyarakat Madani yang adil, sejahtera dan bermartabat

b) Misi:

- 1) Memelopori reformasi sistem politik, pemerintahan dan birokrasi, peradilan, dan militer untuk berkomitmen terhadap penguatan demokrasi. Mendorong penyelenggaraan sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan fungsi dan wewenang setiap lembaga agar terjadi proses saling mengawasi. Menumbuhkan kepemimpinan yang kuat, yang mempunyai kemampuan membangun solidaritas masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang memiliki keunggulan moral, kepribadian dan intelektualitas. Melanjutkan reformasi birokrasi dan lembaga peradilan dengan memperbaiki sistem rekrutmen dan pemberian

sanksi penghargaan, serta penataan jumlah pegawai negeri dan memfokuskannya pada posisi fungsional, untuk membangun birokrasi yang bersih, kredibel, dan efisien. Penegakan hukum diawali dengan membersihkan aparat penegaknya dari perilaku bermasalah dan koruptif. Mewujudkan kemandirian dan pemberdayaan industri nasional. Mengembangkan otonomi daerah yang terkendali serta beorientasi pada semangat keadilan dan proporsionalitas melalui musyawarah dalam lembaga-lembaga kenegaraan di tingkat pusat, provinsi dan daerah. Menegaskan kembali sikap bebas aktif dalam mengupayakan stabilitas kawasan dan perdamaian dunia berdasarkan prinsip kesetaraan saling menghormati, saling menguntungkan, dan penghormatan terhadap martabat kemanusiaan. Menggalang solidaritas dunia demi mendukung bangsa-bangsa yang tertindas dalam merebut kemerdekaannya.

- 2) Mengentaskan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat melalui strategi pemerataan pendapatan, pertumbuhan bernilai tambah tinggi, dan pembangunan berkelanjutan yang dilaksanakan melalui langkah-langkah utama berupa pelipatgandaan produktifitas sektor pertanian, kehutanan, dan kelautan; peningkatan daya saing industri nasional dengan pendalaman struktur dan *upgrading* kemampuan teknologi; dan pembangunan sektor-sektor yang menjadi pertumbuhan baru berbasis *resources* dan *knowledge*. Semua itu dilaksanakan di atas landasan (filosofi) ekonomi egaliter yang akan menjamin kesetaraan atau valuasi yang sederajat antara (pemilik) modal dan pelaku usaha, dan menjamin pembatasan tindakan spekulasi, monopoli, dan segala bentuk kriminalitas ekonomi yang

dilakukan oleh penguasa modal dan sumber-sumber ekonomi lain untuk menjamin terciptanya kesetaraan bagi seluruh pelaku usaha.

- 3) Menuju pendidikan yang berkeadilan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Membangun sistem pendidikan nasional yang terpadu, komprehensif dan bermutu untuk menumbuhkan SDM yang berdaya saing tinggi serta guru yang profesional dan sejahtera. Menuju sehat paripurna untuk semua kelompok warga, dengan visi sehat badan, mental dan spiritual, dan sosial sehingga dapat beribadah kepada Allah SWT untuk membangun bangsa dan negara; dengan cara mengoptimalkan anggaran kesehatan dan seluruh profesi untuk mendukung pelayanan kesehatan berkualitas. Mengembangkan seni dan budaya yang bersifat etis dan religius sebagai faktor penentu dalam membentuk karakter bangsa yang tangguh, disiplin kuat, etos kerja kokoh, serta daya inovasi dan kreativitas tinggi. Terciptanya masyarakat sejahtera, melalui pemberdayaan masyarakat yang dapat mewadahi dan membantu proses pembangunan berkelanjutan ([www.pks.or.id](http://www.pks.or.id)).

#### **4. Partai Amanat Nasional (PAN)**

Kelahiran PAN dibidani oleh Majelis Amanat Rakyat (MARA), salah satu organ gerakan reformasi pada era pemerintahan Soeharto; PPSK Yogyakarta, tokoh-tokoh Muhammadiyah, dan Kelompok Tebet. PAN dideklarasikan di Jakarta pada 23 Agustus 1998 oleh 50 tokoh nasional, diantaranya Prof. Dr. H. Amien Rais, Faisal Basri, MA, Ir. M. Hatta Rajasa, Goenawan Mohammad, Dr. Rizal Ramli, Dr. Albert Hasibuan, Toety Heraty, Prof. Dr. Emil Salim, A. M. Fatwa, Zoemrotin, dan lainnya. Sebelumnya pada pertemuan tanggal 5-6 Agustus 1998 di Bogor, mereka sepakat membentuk Partai Amanat

Bangsa (PAB) yang kemudian berubah nama menjadi Partai Amanat Nasional (PAN) ([www.pan.or.id](http://www.pan.or.id)).

Sebuah partai politik tidak bisa dilepaskan dari visi dan misi perjuangannya. Adapun visi dan misi Partai Amanat Nasional (PAN) adalah sebagai berikut.

a) Visi:

Terwujudnya PAN sebagai partai politik terdepan dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil dan makmur, pemerintahan yang baik dan bersih di dalam negara Indonesia yang demokratis dan berdaulat serta diridhoi Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa ([www.pan.or.id](http://www.pan.or.id)).

b) Misi:

Mewujudkan kader yang berkualitas; mewujudkan PAN sebagai partai yang dekat dan membela rakyat, mewujudkan PAN sebagai partai yang modern berdasarkan sistem dan manajemen yang unggul serta budaya bangsa yang luhur, mewujudkan Indonesia baru yang demokratis, makmur, maju, mandiri dan bermartabat, mewujudkan tata pemerintahan Indonesia yang baik dan bersih yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa; mewujudkan negara Indonesia yang bersatu, berdaulat, bermartabat, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta dihormati dalam pergaulan internasional ([www.pan.or.id](http://www.pan.or.id)).

## **5. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)**

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) didirikan tanggal 5 Januari 1973, sebagai hasil fusi politik empat partai Islam, yaitu Partai

Nadhlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Partai Islam Perti. PPP didirikan oleh lima deklarator yang merupakan pimpinan empat partai Islam peserta Pemilu 1971 dan seorang ketua kelompok persatuan pembangunan, semacam fraksi empat partai islam di DPR. Para deklarator itu adalah KH Idham Chalid, Ketua Umum PB Nadhlatul Ulama; H. Mohammad Syafaat Mintaredja, SH, Ketua Umum Partai Muslimin Indonesia (Parmusi); Haji Anwar Tjokroaminoto, Ketua Umum PSII; Haji Rusli Halil, Ketua Umum Partai Islam Perti; Haji Masykur, Ketua Kelompok Persatuan Pembangunan di Fraksi DPR ([www.ppp.or.id](http://www.ppp.or.id)).

Adapaun Visi dan Misi Partai Persatuan Pembangunan adalah:

a) Visi

Terwujudnya masyarakat yang bertaqwa kepada Allah SWT dan negara Indonesia yang adil makmur, sejahtera, bermoral, demokratis, tegaknya supremasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), serta menjunjung tinggi harkat-martabat kemanusiaan dan keadilan sosial yang berlandaskan kepada nilai-nilai keislaman.

b) Misi (Khidmat Perjuangan)

- 1) PPP berkhidmat untuk berjuang dalam mewujudkan dan membina manusia dan masyarakat yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT, meningkatkan mutu kehidupan beragama, mengembangkan ukhuwah islamiyah (persaudaraan sesama muslim). Dengan demikian PPP mencegah berkembangnya paham-paham atheisme, komunisme/marxisme/leninisme, serta sekulerisme dan pendangkalan agama dalam kehidupan bangsa Indonesia.
- 2) PPP berkhidmat untuk memperjuangkan hak-hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia sesuai harkat dan

martabatnya dengan memperhatikan nilai-nilai agama terutama nilai-nilai ajaran Islam, dengan mengembangkan ukhuwah basyariyah (persaudaraan sesama manusia). Dengan demikian PPP mencegah dan menentang berkembangnya neo-feodalisme, paham-paham yang melecehkan martabat manusia, proses dehumanisasi, diskriminasi, dan budaya kekerasan.

- 3) PPP berkhidmat untuk berjuang memelihara rasa aman, mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dengan mengembangkan *ukhuwah wathaniyah* (persaudaraan sebangsa). Dengan demikian PPP mencegah dan menentang proses disintegrasi, perpecahan dan konflik sosial yang membahayakan keutuhan bangsa Indonesia yang berbhineka tunggal ika.
- 4) PPP berkhidmat untuk berjuang melaksanakan dan mengembangkan kehidupan politik yang mencerminkan demokrasi dan kedaulatan rakyat yang sejati dengan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Dengan demikian PPP mencegah dan menentang setiap bentuk otoritarianisme, fasisme, kediktatoran, hegemoni, serta kesewenang-wenangan yang mengdzalimi rakyat.
- 5) PPP berkhidmat untuk memperjuangkan berbagai upaya dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diridhai oleh Allah SWT, *baladun thayyibatun wa rabbun ghofur*. Dengan demikian PPP mencegah berbagai bentuk kesenjangan sosial, kesenjangan ekonomi, kesenjangan budaya, pola kehidupan yang konsumertis, materialistis, permisif, dan hedonistis di tengah-tengah kehidupan rakyat banyak yang masih hidup di bawah garis kemiskinan ([www.ppp.or.id](http://www.ppp.or.id)).

## 6. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)

Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto lengser keprabon. Peristiwa ini menandai lahirnya era baru di Indonesia yang kemudian disebut era reformasi. Sehari setelah peristiwa bersejarah itu. Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) mulai kebanjiran usulan dari warga NU di seluruh pelosok Tanah Air. Di antara usulan yang paling lengkap berasal dari Lajnah Sebelas Rembang yang diketuai KH M. Cholil Bisri dan PWNU Jawa Barat. PBNU menanggapinya dengan hati-hati. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa hasil muktamar NU ke 27 di Situbondo yang menetapkan secara organisatoris NU tidak terkait dengan partai politik manapun ([www.pkb.or.id](http://www.pkb.or.id)).

PBNU mengadakan Rapat Harian Syuriah dan Tanfidziah tanggal 3 Juni 1998. Forum ini menghasilkan keputusan untuk membentuk Tim Lima yang diberi tugas untuk memenuhi aspirasi warga NU. Tim Lima diketuai oleh KH Ma'ruf Amin dengan anggota, KH M. Dawam Anwar, Dr. KH Said Aqil Siroj, M.A, HM Rozy Munir, SE, M.Sc, dan Ahmad Bagdja. Pada tanggal 22 Juni 1998 mengadakan rapat dan menghasilkan lima rancangan, yaitu; Pokok-pokok Pikiran NU Mengenai Reformasi Politik, Mabda' Siyasi, Hubungan Partai Politik dengan NU, AD/ART dan Naskah Deklarasi. Dan kemudian lahir Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) di Jakarta pada 29 Rabiul Awal 1419 H atau 23 Juli 1998 ([www.pkb.or.id](http://www.pkb.or.id)).

Adapun Mabada Siyasi PKB adalah sebagai berikut.

- 1) Cita-cita proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia adalah terwujudnya suatu bangsa yang merdeka, bersatu, adil, dan makmur sejahtera lahir dan batin, bermartabat dan sederajat dengan bangsa-bangsa lain di dunia, serta mampu mewujudkan suatu pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia menuju tercapainya kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan



- bangsa, keadilan sosial, dan menjamin terpenuhinya hak asasi manusia serta ikut melaksanakan ketertiban dunia.
- 2) Bagi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), wujud dari bangsa yang dicita-citakan itu adalah masyarakat yang terjamin hak asasi kemanusiaannya yang mengejawantahkan nilai-nilai kejujuran, kebenaran, kesungguhan dan keterbukaan bersumber pada hati nurani (*as-shidqu*), dapat dipercaya, setia dan tepat janji serta mampu memecahkan masalah-masalah sosial yang dihadapi (*al-amanah wa al-wafa-u bi al-ahdli*), bersikap dan bertindak adil dalam segala situasi (*al-'adalah*), tolong menolong dalam kebajikan (*al-ta'awun*) serta konsisten menjalankan ketentuan yang telah disepakati bersama (*al-istiqomah*) musyawarah dalam menyelesaikan persoalan sosial (*al-syuro*) yang menempatkan demokrasi sebagai pilar utamanya dan persamaan kedudukan setiap warga negara di depan hukum (*al-musawa*) adalah prinsip dasar yang harus ditegakkan.
  - 3) Dalam mewujudkan apa yang selalu dicita-citakan tersebut, misi utama yang dijalankan Partai Kebangkitan Bangsa adalah tatanan masyarakat beradab yang sejahtera lahir dan batin, yang setiap warganya mampu mengejawantahkan nilai-nilai kemanusiaannya. Yang meliputi, terpeliharanya jiwa raga, terpenuhinya kemerdekaan, terpenuhinya hak-hak dasar manusia seperti pangan, sandang, papan, hak atas penghidupan/perlindungan pekerjaan, hak mendapatkan keselamatan dan bebas dari penganiayaan (*hifdzu al-nafs*), terpeliharanya agama dan larangan adanya pemaksaan agama (*hifdzu al-din*), terpeliharanya akal dan jaminan atas kebebasan berekspresi serta berpendapat (*hifdzu al-aql*), terpeliharanya keturunan, jaminan atas perlindungan masa depan generasi penerus (*hifdzu al-nasl*) dan terpeliharanya harta benda (*hifdzu al-mal*). Misi ini ditempuh dengan

pendekatan *amar ma'ruf nahi munkar* yakni menyerukan kebajikan serta mencegah segala kemungkinan dan kenyataan yang mengandung kemunkaran.

- 4) Penjabaran dari misi yang diemban guna mencapai terwujudnya masyarakat yang dicitakan tersebut tidak bisa tidak harus dicapai melalui keterlibatan penetapan kebijakan publik. Jalur kekuasaan menjadi amat penting ditempuh dalam proses memengaruhi pembuatan kebijakan publik melalui perjuangan pemberdayaan kepada masyarakat lemah, terpinggirkan dan tertindas, memberikan rasa aman, tentram dan terlindungi terhadap kelompok masyarakat minoritas dan membongkar sistem politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya yang memasung kedaulatan rakyat. Bagi Partai Kebangkitan Bangsa, upaya mengartikulasikan garis perjuangan politiknya dalam jalur kekuasaan menjadi hal yang niscaya dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 5) Partai Kebangkitan Bangsa sadar dan yakin bahwa kekuasaan itu sejatinya milik Tuhan Yang Maha Esa. Kekuasaan yang ada pada diri manusia merupakan titipan dan amanat Tuhan yang dititipkan kepada manusia yang oleh manusia hanya bisa diberikan pada pihak lain yang memiliki keahlian dan kemampuan untuk mengemban dan memikulnya. Keahlian memegang amanat kekuasaan itu mensyaratkan kemampuan menerapkan kejujuran, keadilan dan kejuangan yang senantiasa memihak kepada pemberi amanat.
- 6) Dalam kaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara kekuasaan yang bersifat demikian itu harus dapat dikelola dengan sebaik-baiknya dalam rangka menegakkan nilai-nilai agama yang mampu menebarkan rahmat, kedamaian dan kemaslahatan bagi semesta. Manifestasi kekuasaan itu harus dipergunakan untuk memperjuangkan pemberdayaan rakyat agar mampu menyelesaikan persoalan

hidupnya dengan lebih maslahat. Partai Kebangkitan Bangsa berketetapan bahwa kekuasaan yang hakikatnya adalah amanat itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan di hadapan Tuhan dan dapat dikontrol pengelolaannya oleh rakyat. Kontrol terhadap kekuasaan itu hanya mungkin dilakukan manakala kekuasaan tidak terbatas dan tidak memusat di satu tangan, serta berada pada mekanisme sistem yang institusionalistik, bukan bertumpu pada kekuasaan individualistic, harus selalu dibuka ruang untuk melakukan kompetisi kekuasaan dan perimbangan kekuasaan sebagai arena mengasah ide-ide perbaikan kualitas bangsa dalam arti yang sesungguhnya. Pemahaman atas hal ini tidak hanya berlaku saat memandang kekuasaan dalam tatanan kenegaraan, melainkan juga harus terefleksikan dalam tubuh internal partai.

- 7) Partai Kebangkitan Bangsa menyadari bahwa sebagai suatu bangsa pluralistik yang terdiri dari berbagai suku, agama, dan ras, tatanan kehidupan bangsa Indonesia harus senantiasa berpijak pada nilai-nilai ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Penerapan nilai-nilai Pancasila tersebut haruslah dijiwai dengan sikap mengembangkan hubungan tali persaudaraan antarsesama yang terikat dengan ikatan keagamaan (*ukhuwah diniyah*), kebangsaan (*ukhuwah wathoniyah*), dan kemanusiaan (*ukhuwah insaniyah*), dengan selalu menjunjung tinggi semangat akomodatif, kooperatif dan integratif, tanpa harus saling dipertentangkan antara sesuatu dengan yang lainnya.
- 8) Partai Kebangkitan Bangsa bercirikan *humanism religious* (*insaniyah diniyah*), amat peduli dengan nilai-nilai kema-

nusiaan yang agamis, yang berwawasan kebangsaan. Menjaga dan elestarikan tradisi yang baik serta mengambil hal-hal yang baru yang lebih baik untuk ditradisikan menjadi corak perjuangan yang ditempuh dengan cara-cara yang santun dan akhlak karimah. Partai adalah ladang persemaian untuk mewujudkan masyarakat beradab yang dicitakan, serta menjadi sarana dan wahana sekaligus sebagai wadah kaderisasi kepemimpinan bangsa. Partai dalam posisi ini berkehendak untuk menyerap, menampung, merumuskan, menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna menegakkan hak-hak rakyat dan menjamin pelaksanaan ketatanegaraan yang jujur, adil dan demokratis.

- 9) Partai Kebangkitan Bangsa adalah partai terbuka dalam pengertian lintas agama, suku, ras, dan lintas golongan yang dimanifestasikan dalam bentuk visi, misi program perjuangan, keanggotaan dan kepemimpinan. Partai Kebangkitan Bangsa bersifat independen dalam pengertian menolak segala bentuk kekuasaan dari pihak manapun yang bertentangan dengan tujuan didirikannya partai ([www.pkb.or.id](http://www.pkb.or.id)).

## **E. Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Orde Baru**

### **1. Reformasi Konstitusi**

Negara Indonesia adalah negara yang menganut sistem presidensial. Hal ini bisa dilihat di dalam konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945. Terdapat beberapa pasal dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut sistem presidensial sebagai sistem pemerintahannya diantaranya yaitu: Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”, kemudian Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali

dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Selanjutnya Pasal 7C UUD 1945 yang berbunyi “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Sistem presidensial di Indonesia pasca runtuhnya Orde Baru adalah sistem presidensial yang merupakan produk dari amandemen terhadap UUD 1945. Sistem presidensial sebelum amandemen terhadap UUD 1945 memberikan kekuasaan lembaga kepresidenan yang besar. Secara kelembagaan hal ini dimungkinkan karena selain sebagai lembaga eksekutif, presiden bersama-sama dengan DPR merupakan lembaga legislatif. Bahkan dalam taraf tertentu, baik secara kelembagaan maupun secara aktual, presiden bisa menjalankan peran-peran yudikatif (Kacung Maridjan, 2011:21–22). Salah satu contoh besarnya kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 lama kepada Presiden bisa dilihat di dalam pasal 5 ayat 1 UUD 1945 lama bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dengan demikian DPR juga berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang tetapi kekuasaan utama tetap berada di tangan Presiden. Selain itu juga Majelis Permusyawaratan Rakyat masih merupakan lembaga tertinggi negara. Dan lembaga-lembaga di bawahnya menjadi lembaga tinggi negara seperti Presiden, DPR, DPA, Mahkamah Agung. Lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat misalnya Presiden merupakan mandataris MPR.

Amandemen UUD 1945 berupaya untuk memperjelas dan membatasi kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden. Melalui amandemen, dominasi lembaga eksekutif terhadap lembaga-lembaga lainnya dikurangi (Kacung Maridjan, 2011: 24). Menurut Syamsuddin Haris (Maswadi Rauf dkk, 2008: 116) konstitusi hasil amandemen tidak hanya semakin melembagakan sistem demokrasi presidensial, melainkan juga makin memperkuat posisi politik dan otoritas DPR dalam berhadapan dengan Presiden. Amandemen UUD 1945

juga berupaya untuk melakukan purifikasi sistem presidensial dengan mengembalikan kewenangan legislasi kepada DPR dan juga pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Di sisi lain pascaamandemen UUD 1945 posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan lagi lembaga tertinggi negara melainkan sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Lembaga tinggi negara yang satu tidak bertanggung jawab dengan lembaga tinggi negara yang lain. Lembaga tinggi negara bertanggung jawab langsung kepada rakyat.

## **2. Sistem Multipartai dalam Sistem Presidensial**

Sistem presidensial di Indonesia pasca Orde Baru menggunakan sistem multipartai. Sistem multipartai di Indonesia dapat dipahami dengan heterogenya suku bangsa, golongan, ras dan agama yang hidup di Indonesia. Sebagaimana dikatakan oleh John Furnivall (Kacung Maridjan, 2011: 61) masyarakat Indonesia atau Hindia-Belanda ketika itu, merupakan masyarakat plural (*plural society*), yaitu suatu masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih elemen atau tatanan sosial yang hidup berdampingan satu sama lain.

Kelahiran kembali sistem multipartai tidak bisa dilepaskan dari runtuhnya rezim Orde Baru. Rezim Orde Baru ketika berkuasa mengambil kebijakan sistem kepartaian satu setengah atau tiga partai dengan Golkar yang sangat berkuasa (Deliar Noer, 1983: 73). Berbeda halnya dengan keadaan pada masa reformasi, Partai-partai baru bermunculan menikmati dibukanya kran demokrasi. Kelompok-kelompok yang sebelumnya terpaksa harus berfusi ke dalam partai tertentu melepaskan diri dan mendirikan partai sendiri-sendiri (Kacung Maridjan, 2011: 62).

Sistem multipartai di Indonesia sebelumnya pernah digunakan pada masa pemerintahan parlementer tahun 1950-1959 yang oleh Herbert Feith (1962) disebut sebagai *Constitutional Democracy*. Saat itu yang terjadi adalah kegaduhan politik yang salah satunya disebabkan oleh perbedaan pandangan yang tajam antarpantai-partai politik yang berdampak terhadap kondisi politik yang tidak stabil. Akibatnya sering terjadi pergantian kabinet oleh parlemen. Pada masa itu sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem parlementer.

Implikasi dari sistem multipartai adalah tidak adanya partai politik yang menguasai parlemen. Sehingga untuk membentuk suatu pemerintahan yang efektif dibutuhkan koalisi. Koalisi harus dilakukan dengan paling tidak dua syarat yaitu kedekatan ideologis di antara partai-partai politik yang berkoalisi dan adanya persamaan kepentingan yang mendesak (Affan Gaffar, 2001:295).

### **3. Konflik Presiden-DPR**

Penguatan peran DPR pasca amandemen terhadap UUD 1945 dan kelahiran kembali sistem multipartai ternyata menimbulkan ketegangan politik antara Presiden dengan DPR. Secara teoritik, sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai menurut Scott Mainwaring (Saldi Isra, 2010:217) tidak kondusif bagi demokrasi karena Presiden akan kesulitan untuk merealisasikan program-programnya jika berhadapan dengan legislatif yang terdiri dari banyak partai yang berposisi dengan pemerintah. Dan juga cenderung melahirkan pemerintahan minoritas dan pemerintahan terbelah (*divided government*) (Hanta Yudha, 2010:47). Hal ini tampak menjadi kenyataan ketika Abdurrahman Wahid diturunkan dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia tahun 2001. Partai-partai yang awalnya mendukung pemerintahan Abdurrahman Wahid

berbalik dengan mendukung pencopotannya sebagai Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001.

Dan juga diwarnai dengan konflik antara Presiden dengan DPR misalnya interpelasi tentang kasus sipadan dan lititan pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, dan banyaknya interpelasi dan angket yang digulirkan oleh DPR pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla.

×



g<sup>5</sup>

## Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009—2014

### A. Dinamika Sistem Politik

Ajaran trias politika Montesquieu menekankan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara eksekutif, legislatif dan yudkatif. Ketiga lembaga kekuasaan tersebut tidak benar-benar terpisah melainkan juga saling bekerja sama dan mengawasi (*check and balances*). Salah satunya adalah hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif merupakan bagian dari sistem politik. Hubungan antara eksekutif dan legislatif ini menarik karena berkorelasi dengan adanya proses pembuatan keputusan politik dan juga eksekusi dari keputusan politik yang telah dibuat.

Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem presidensial Indonesia menurut UUD 1945 berkaitan erat dengan:

- 1) Proses pembuatan dan pengesahan undang-undang (legislasi), sesuai dengan UUD 1945 rancangan undang-undang (RUU)

diajukan oleh Presiden maupun DPR untuk mendapat persetujuan bersama. Jika tidak mendapatkan persetujuan pembahasan bersama maka Rancangan Undang-Undang tidak bisa dibahas.

- 2) Proses pengangkatan pejabat seperti Gubernur Bank Indonesia, Panglima TNI, Kepala Polri, Duta Besar. Presiden mengajukan nama calon pejabat untuk mendapatkan persetujuan oleh DPR. Jika tidak mendapat persetujuan maka Presiden dapat mengajukan nama calon pejabat lainnya.
- 3) Proses pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- 4) Proses menyatakan keadaan perang.
- 5) Proses pembuatan perjanjian internasional.
- 6) Proses pemberian amnesti dan abolisi.
- 7) Proses kontrol dalam bentuk hak interpelasi, hak angket dan hak interpelasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) adalah Presiden Indonesia keenam yang pertama kali terpilih melalui Pemilihan Presiden demokratis secara langsung pada tahun 2004, berpasangan dengan H. Muhammad Jusuf Kalla untuk masa jabatan 2004–2009 walaupun awalnya hanya didukung oleh partai politik kecil pada saat itu yakni Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). SBY sebagai Presiden *incumbent* terpilih kembali sebagai Presiden dalam kontestasi Pemilihan Presiden untuk masa jabatan 2009–2014 berpasangan dengan Boediono sebagai wakil presiden.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono didukung oleh koalisi besar partai pendukung pemerintah yang terikat melalui kontrak politik. Terdiri dari Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Kebangkitan Bangsa

(PKB). Kontras dengan masa awal pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) jilid pertama berpasangan dengan Jusuf Kalla (JK).

**Tabel 5.1**  
**Kekuatan Politik di Dalam dan di Luar Pemerintahan**

No.	Di Dalam Pemerintahan		Di Luar Pemerintahan	
	Partai (jumlah menteri)	DPR	Partai	DPR
1.	Partai Demokrat (5)	148	PDI-P	94
2.	Partai Golkar (3)	107	Gerindra	26
3.	PKS (4)	57	Hanura	17
4.	PAN (3)	46		
5.	PPP (2)	37		
6.	PKB (2)	28		
	Kekuatan	423	Kekuatan	137

Sumber: Diolah dari Kacung Maridjan (2011)

Keenam partai politik tersebut tergabung dalam sekretariat gabungan koalisi pendukung pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono. Dengan membentuk *minimum winning coalition*, Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono diharapkan dapat stabil dan program-program yang akan diambil oleh pemerintah mendapat dukungan di DPR.

Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada masa pemerintahan SBY-Boediono cenderung sama dengan pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono jilid pertama yaitu dengan diwarnai konflik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Menariknya keempat pemerintahan tersebut didukung kekuatan mayoritas partai politik di DPR. Walaupun demikian hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada masa SBY-Boediono berlangsung cenderung kondusif. Hal ini turut dibenarkan

oleh Syamsuddin Haris sebagaimana wawancara dengannya pada 18 Februari 2015 berikut.

“Relasi lembaga eksekutif dan legislatif pada masa pemerintahan SBY-Boediono berlangsung lebih kondusif dengan menurunnya jumlah hak angket dan hak interpelasi yang diajukan DPR kepada Presiden dan rapat konsultasi pimpinan negara”.

Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang cenderung kondusif dapat dilihat dengan indikator sederhana selama masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, DPR hanya satu kali menggunakan hak angket yaitu hak angket tentang *bailout* kepada Bank Century yang dicurigai oleh DPR merugikan keuangan negara sebesar 6,7 Triyun rupiah dan juga tiadanya usulan interpelasi DPR yang bergulir menjadi Hak DPR. Di samping itu juga terdapat indikator lain seperti pengangkatan pejabat, proses legislasi, pembuatan APBN, dan sebagainya.

Hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif yang cenderung kondusif juga mengalami pasang surut. Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang pasang surut dilihat dari sisi posisi DPR lebih kuat ketika berhadapan dengan Presiden, posisi Presiden lebih kuat dari DPR, dan ketika hubungan antara kedua lembaga tersebut seimbang.

## **1. Posisi DPR Lebih Kuat daripada Presiden**

Pasca amandemen UUD 1945, DPR memiliki posisi politik yang kuat dalam berhadapan dengan Presiden untuk menjalankan mekanisme *check and balances*. DPR dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang dimilikinya berperan menjaga pemerintahan yang demokratis. Walaupun demikian memiliki posisi yang kuat terhadap Presiden, dimanfaatkan betul oleh DPR yang berisi partai-partai politik dengan kepentingannya masing-masing

dalam berhadapan dengan Presiden. Sehingga menghasilkan konflik antara kedua lembaga tersebut yang mengganggu pemerintahan, hal ini dibenarkan oleh Ahmad Mubarak (wawancara, 5 Maret 2015).

“Relasi antara lembaga eksekutif dan legislatif memang lebih kondusif daripada pemerintahan-pemerintahan sebelumnya tetapi diwarnai ketidakkonsistenan oleh partai politik di DPR terutama yang tergabung dalam setgab yang lebih mementingkan agenda sendiri dibanding pemerintah sehingga timbulkan ketegangan politik dan itu sangat mengganggu pemerintah”.

Hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif pada masa pemerintahan SBY-Boediono secara umum berlangsung kondusif walaupun demikian diwarnai dengan konflik antara keduanya. Konflik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada masa pemerintahan SBY-Boediono yang menyita perhatian masyarakat adalah kasus Century yang memicu DPR menggunakan fungsi pengawasannya dengan hak angket yang dimilikinya. Kasus Century menjadi besar karena indikasi terlibatnya orang-orang besar dalam pemerintahan SBY-Boediono yaitu Wakil Presiden Boediono dan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati. Hak angket ini diluncurkan karena ada indikasi penyimpangan dana bailout mengenai besaran dana yang melebihi dana yang disetujui oleh DPR berdasarkan laporan BPK. Hak Angket ini berhasil digulirkan karena didukung pula oleh partai pendukung pemerintah. Hak Angket Century lebih merupakan motivasi politis dari partai-partai politik dibandingkan upaya murni menjalankan hak angket (Djayadi Hanan, 2014:328).

Kemudian konflik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif kembali muncul dengan adanya usulan digulirkannya Hak Angket atas mafia pajak atau dikenal hak angket pajak. Usulan hak angket pajak digulirkan pasca tertangkapnya Gayus Tambunan pegawai Dirjen Pajak yang menerima suap. Usulan Hak Angket Pajak tidak dapat digulirkan karena dalam sidang paripurna DPR RI, kubu yang menyetujui Hak Angket Pajak kalah suara dengan kubu yang

menolak angket Hak Angket Pajak melalui mekanisme voting. Kubu yang menolak angket pajak mendapatkan 266 suara anggota DPR sedangkan kubu yang menyetujui angket mendapatkan 264 suara anggota DPR (nasional.tempo.co, Selasa 22 Februari 2011). Menariknya dalam voting ini Partai Gerindra yang *notabene* ada di luar pemerintah justru mendukung penolakan hak angket yang digalang oleh koalisi partai pemerintah. Di sisi lain Partai Golkar dan PKS yang merupakan anggota koalisi pemerintah berseberangan dengan sikap yang diambil pemerintah.

Selain hak angket, DPR juga memiliki hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap Presiden (eksekutif). Selama masa pemerintahan SBY-Boediono tidak terdapat interpelasi dan menyatakan pendapat yang digulirkan oleh DPR. Sesuai dengan undang-undang, syarat untuk mengajukan interpelasi adalah mendapatkan sekurang-kurangnya 25 anggota DPR. Walaupun demikian terdapat usulan hak interpelasi yang diajukan oleh anggota DPR tetapi tidak dapat dilanjutkan karena tidak disetujui oleh sidang Rapat Paripurna DPR yang merupakan syarat hak interpelasi dapat diajukan kepada Presiden. Usulan interpelasi diantaranya terkait dengan ketegangan politik dengan pemerintah Malaysia tahun 2010, usulan hak interpelasi menyangkut pengetatan remisi terhadap narapidana kasus tindak pidana korupsi tahun 2012, usulan interpelasi atas kebijakan Menteri BUMN Dahlan Iskan tahun 2012, usulan interpelasi keringanan hukuman untuk Merika Franola (Ola) dari hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup tahun 2012, usulan interpelasi terkait dengan audit BPK tentang Hambalang, Interpelasi tentang masalah outsourcing di BUMN tahun 2014. Hal ini dimungkinkan menurut Ahmad Mubarak. Berikut petikan wawancaranya pada 5 Maret 2015.

“Karena dalam hal tertentu masalah yang menyangkut relasi antara eksekutif dan legislatif dapat diselesaikan melalui rapat

sekretariat gabungan (Setgab) partai politik pendukung pemerintahan SBY-Boediono misalnya isu interpelasi, angket dan pembuatan undang-undang”.

Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif kembali menghangat ketika pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono akan berakhir. Pembahasan RUU Pemilihan Kepala Daerah dan RUU Pemerintahan Daerah memicu perdebatan sengit yang akhirnya diakhiri dengan aksi *walk out* oleh Fraksi Partai Demokrat saat pengambilan keputusan melalui mekanisme *voting*. Dalam sidang paripurna diputuskan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD yang memicu pro kontra yang luas di masyarakat. Namun di kemudian hari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang menganulir UU tentang Pemilihan Kepala Daerah dan UU Pemerintahan Daerah yang telah disahkan oleh DPR tersebut.

## **2. Posisi Presiden Lebih Kuat daripada DPR**

Amandemen UUD 1945 salah satunya mengadakan pemurnian (purifikasi) terhadap sistem presidensial. Setelah diadakan amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan Presiden direduksi agar tidak memiliki kekuasaan yang terlampau besar seperti membentuk undang-undang yang merupakan wewenang dari DPR sebagai lembaga legislatif. Kekuasaan Presiden Indonesia berdasarkan desain konstitusi saat itu yang terlampau besar terbukti melahirkan pemerintahan yang otoriter seperti pada masa Orde Lama Presiden Soekarno dan Orde Baru Presiden Soeharto. Sehingga mekanisme *check and balances* tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bahkan kedudukan DPR lebih rendah dari Presiden (Budi Winarno, 2008:95). Namun demikian, sisi positif dari amandemen terhadap UUD 1945, Presiden Indonesia memiliki legitimasi yang sama kuat dengan DPR karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.

Banyak ahli menyatakan bahwa implementasi sistem presidensial di Indonesia saat ini sarat dengan terlampau besarnya kewenangan yang dimiliki oleh DPR. Bahkan hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden seperti memilih Panglima TNI, Kepala Polri, duta-duta besar harus melalui konfirmasi dan pertimbangan dari DPR RI. Lebih jauh lagi atas dasar otoritas legislasi yang dimilikinya, DPR memberi kewenangan tunggal bagi dirinya untuk menyeleksi para calon anggota komisi-komisi negara (KPK, KPU, KY, Komnas HAM dan seterusnya), hakim konstitusi, hakim agung dan calon gubernur bank sentral yang diajukan oleh Presiden (Maswadi Rauf dkk., 2008:117).

Presiden memiliki posisi yang kuat terhadap DPR ketika kebijakan atau keputusan politik yang diambil oleh Presiden mendapat dukungan dari rakyat. Dalam sistem presidensial, Presiden memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Pada masa pemerintahan SBY-Boediono keputusan politik yang mendapat dukungan dari rakyat adalah penolakan Presiden atas rencana pembangunan gedung baru DPR tahun 2011 (<http://nasional.kompas.com/read/2011/04/10/0653187/Akhirnya.Demokrat.Belajar.Mendengar>), dan juga penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tentang Pemilu Kepala Daerah dan Pemerintahan Daerah setelah sebelumnya UU Pemilukada dan UU Pemerintahan Daerah yang disetujui oleh DPR mendapat penolakan yang luas dari masyarakat karena kepala daerah dipilih oleh DPRD (<http://lsi.co.id/lsi/2014/10/03/mayoritas-publik-dukung-sby-keluarkan-perppu-pilkada-langsung/>).

### 3. Posisi Presiden dan DPR Seimbang

Dalam sistem presidensial, hubungan yang seimbang antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif diperlukan untuk menciptakan mekanisme *check and balances*. Hubungan antara eksekutif dan legislatif pada pemerintahan SBY-Boediono berlangsung mulus



dan seimbang terkait dengan kekuasaan non legislatif Presiden untuk menunjuk pejabat negara yang memerlukan pertimbangan dari DPR misalnya pemilihan Kapolri Jenderal Timur Pradopo pada tahun 2010 dan Jenderal Sutarman pada tahun 2013, Panglima TNI Laksamana Agus Suhartono dan Jenderal Moeldoko dan juga Gubernur Bank Indonesia Darmin Nasution tahun 2010, dan Agus Martowardojo tahun 2013. yang mendapat dukungan dari DPR. Seperti diketahui tahun 2008, DPR pernah menolak calon gubernur Bank Indonesia yang diajukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yaitu Agus Martowardojo dan Raden Pardede.

Hubungan lembaga eksekutif (Presiden) dan lembaga legislatif (DPR) juga berlangsung seimbang di bidang legislasi. Hal ini dapat dilihat dari undang-undang yang telah dihasilkan melalui proses pembahasan antara presiden dengan DPR dapat dilihat pada Tabel 5.2.

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa dalam proses legislasi, inisiatif pembuatan RUU relatif seimbang antara Presiden dengan DPR dan juga pengesahan RUU yang menjadi UU secara seimbang berasal baik dari Presiden maupun DPR. Seperti yang tercantum dalam UUD 1945, bahwa baik Presiden maupun DPR berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). RUU bisa diproses menjadi UU jika mendapat persetujuan bersama dari keduanya. Proses persetujuan bersama keduanya merupakan demokrasi konsensus (musyawarah) (Djayadi Hanan, 2014:364).

Selain dalam hal legislasi, hubungan seimbang antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada masa pemerintahan SBY-Boediono juga terwujud dalam proses pembuatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Secara umum proses pengesahan APBN 2010–2014 tidak mendapat hambatan yang berarti dari DPR. Walaupun sempat terjadi konflik di saat proses pembuatan Rancangan APBN-P tahun 2012 yang di dalamnya membahas kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM).

Tabel 5.2  
Jumlah Produk Legislasi DPR 2009–2014

Tahun	RUU Prolegnas	Inisiator RUU			Output (UU)					
		DPR	DPD	Pemerintah	Non-Kumulatif	Kumulatif Terbuka	Oleh DPR	Oleh Pemerintah	Jumlah	
2010	70	36	-	34	8	7	6	9	15	
2011	70	37	-	33	20	5	12	13	25	
2012	69	46	-	23	10	22	18	14	32	
2013	75	48	-	27	11	11	11	11	22	
2014	68	44	1	23	3	7	5	5	10	
Jumlah	352	211	1	140	52	52	52	52	104	

Sumber: Majalah *Parlementaria*, “DPR RI: Dinamika DPR Periode 2009-2014”, Edisi 116 Th. XLIV, tahun 2014, hlm. 17.

Selain dalam hal legislasi, hubungan seimbang antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada masa pemerintahan SBY-Boediono juga terwujud dalam proses pembuatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Secara umum proses pengesahan APBN 2010–2014 tidak mendapat hambatan yang berarti dari DPR. Walaupun sempat terjadi konflik di saat proses pembuatan Rancangan APBN-P tahun 2012 yang di dalamnya membahas kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM).

## **B. Menjauhi Sistem Presidensial Demokrasi Pancasila**

Dari dinamika hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pada masa SBY-Boediono diatas dapat dilihat adanya sisi negatif sistem presidensial multipartai, adanya *legislative heavy*, dan adanya sisi positif sistem politik demokrasi Pancasila.

### **1. Sisi Negatif Sistem Presidensial Multipartai**

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono merupakan pemerintahan yang menguasai DPR (*majority government*) karena partai-partai politik yang tergabung dalam koalisi pendukung pemerintah menguasai lebih dari 50% jumlah kursi yang tersedia di DPR. Dukungan yang besar dari DPR dibutuhkan oleh Presiden untuk mempermudah Presiden dalam mengambil kebijakan yang membutuhkan persetujuan dari DPR. Dalam sistem presidensial, Presiden memiliki otoritas yang besar tetapi diimbangi dengan pengawasan dari DPR (*check and balances*).

Salah satu kelemahan dari sistem presidensial adalah potensi adanya *deadlock* apabila terjadi konflik antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Konflik antara Presiden dan DPR semakin besar terjadi jika Presiden dan DPR berasal dari partai yang berbeda. Sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai

seperti di Indonesia juga memiliki masalah tersendiri yaitu:

- a. Tidak adanya partai yang menguasai mayoritas kursi DPR
- b. Presiden bisa berasal dari partai yang memiliki sedikit kursi di DPR
- c. Koalisi partai presiden tidak menguasai mayoritas kursi di DPR

Hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif di Indonesia pasca Orde baru yang dipenuhi dengan konflik dan ketegangan politik di antara kedua lembaga tersebut tidak terlepas dari sisi negatif skema sistem multipartai dalam sistem presidensial tersebut. Kasus Century yang sempat mengganggu stabilitas politik masa awal pemerintahan SBY-Boediono merupakan bukti bahwa DPR memiliki posisi yang kuat berhadapan dengan Presiden. Akibatnya timbul konflik antara Presiden dengan DPR.

## **2. *Legislative Heavy vs Psikopolitik Presiden***

Pemerintahan mayoritas SBY-Boediono tidak bisa dipungkiri berhadapan dengan DPR yang pasca amandemen UUD 1945 memiliki posisi yang sama kuat. DPR bahkan dengan fungsi legislasinya memiliki kewenangan untuk mencampuri hak prerogatif presiden seperti pemilihan Kapolri, Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepala Badan Intelijen Nasional (BIN) yang diatur dalam undang-undang. Di samping juga memiliki kewenangan untuk memilih anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY), memilih Gubernur Bank Indonesia, mendapat bagian memilih hakim Mahkamah Konstitusi (MK), menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dan sebagainya.

Kewenangan DPR yang besar benar-benar terbukti ketika diangkatnya kasus Century oleh DPR melalui hak angket. DPR yang

notabene dikuasai oleh partai pendukung pemerintah berbalik melawan pemerintah. Akibatnya, timbul ketegangan antara kedua lembaga tersebut dan sangat mengganggu fokus kinerja pemerintah dengan diseretnya orang-orang penting pemerintahan seperti Wakil Presiden Boediono dan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati. Di kemudian hari hak angket Century lebih merupakan manuver politik partai politik dibandingkan mencari aktor intelektual penyimpangan dana negara melalui Bank Century.

Walaupun demikian, presiden (eksekutif) memiliki kekuatan dalam membangun hubungan dengan DPR (legislatif) yang memiliki kewenangan yang besar sesuai desain Amandemen UUD 1945. Kekuatan itu berasal dari rakyat. Karena presiden dipilih langsung oleh rakyat maka mendapat legitimasi langsung dari rakyat. Hal ini terbukti pada masa pemerintahan SBY-Boediono, ketika Presiden mengeluarkan keputusan politik yang pro rakyat otomatis akan mendapat dukungan dari rakyat seperti penolakan rencana pembangunan gedung baru DPR dan penerbitan Perppu Pemilukada dan Perppu Pemerintahan Daerah walaupun berhadapan dengan DPR dan berujung bagi kemenangan Presiden.

### **3. Sisi Positif Sistem Politik Demokrasi Pancasila**

Demokrasi Pancasila menurut Yudi Latif (*Kompas*, 31 Oktober 2014) memiliki empat ciri yaitu:

- a. Pertama, keputusan politik berdasarkan kepentingan bersama.
- b. Keputusan dibuat tidak dengan logika mayoritas-minoritas. Tetapi menyertakan semua kepentingan dan kelompok, bahkan dari mereka yang paling kecil.
- c. Politik diorientasikan untuk jangka panjang, bukan kepentingan sesaat.

- d. Yang dikembangkan adalah toleransi positif bukan toleransi negatif. Toleransi positif dibangun berdasarkan hikmat kebijaksanaan, sedangkan toleransi negatif dibentuk oleh politik transaksional.

Hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono yang cenderung kondusif tetapi tetap diwarnai konflik antara keduanya sebenarnya menjauhi semangat demokrasi Pancasila namun demikian tidak bisa dilepaskan dari kerangka ideal sistem politik demokrasi Pancasila. Alfian (1978:71) menyatakan bahwa kerangka pemikiran dari demokrasi Pancasila adalah membangun sistem politik Indonesia di atas keseimbangan wajar antara konflik dan konsensus. Potensi konflik di Indonesia besar mengingat keragaman yang sangat besar dilihat dari agama, suku, ras, etnis dan budaya yang hidup di Indonesia dan bisa dihindari karena budaya di Indonesia mengenal mekanisme musyawarah (konsensus) untuk menyelesaikan konflik.

Sistem politik demokrasi Pancasila mampu untuk mengurangi ancaman kebuntuan hubungan antara Presiden dan DPR. Ancaman kebuntuan hubungan antara Presiden dan DPR merupakan salah satu kelemahan dari sistem presidensial. Sistem politik demokrasi Pancasila menghendaki adanya harmoni antara lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu hubungan antara Presiden dan DPR pada masa pemerintahan SBY-Boediono yang diwarnai dengan konflik tidak berujung menjadi kebuntuan politik yang bisa menghentikan jalannya pemerintahan. Karena dalam konsep demokrasi Pancasila memberi peran penting pada negara dalam mengembangkan kesejahteraan rakyat (negara-pengurus) (Yudi Latif, 2012:483).

### **C. Faktor-Faktor Pengaruh**

Hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif pada masa pemerintahan SBY-Boediono dipengaruhi oleh di anta-

ranya faktor institusi yaitu bangunan koalisi dan partai politik dan juga faktor non institusi yaitu kepemimpinan Presiden SBY itu sendiri.

## **1. Kepemimpinan Presiden**

Dalam sistem presidensial, Presiden memiliki wewenang yang luas. Presiden adalah sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan. Dengan kekuasaan yang besar yang dimilikinya itu, Kepemimpinan Presiden bisa mencerminkan hubungan antara Presiden dengan DPR. Menurut Richard Gunther (Maswadi Rauf dkk., 2009:114) personalitas dan gaya kepemimpinan presiden tidak hanya memengaruhi pola hubungan yang terbangun dengan parlemen melainkan juga dapat berimplikasi pada stabilitas demokrasi presidensial. Kepemimpinan Presiden yang keras kemauannya atau kurang pragmatis bisa berdampak pada kebuntuan kebijakan di satu pihak, dan munculnya konflik politik antara presiden dan parlemen di pihak lain.

Kepemimpinan SBY adalah akomodatif. Seperti yang diungkapkan oleh Syamsuddin Haris dalam wawancara 18 Februari 2015, bahwa:

“Kepemimpinan SBY cenderung akomodatif cenderung merekam DPR bukan hanya akomodatif tetap SBY itu juga terlalu lunak dan terlampau hati-hati dan cenderung terlalu takut dengan partai politik. Kepemimpinan yang akomodatif ini melahirkan kompromi politik antarpolitical.”

Kepemimpinan yang akomodatif tidak bisa dilepaskan dari karakter Susilo Bambang Yudhoyono itu sendiri. Menurut Ahmad Mubarak (wawancara 5 Maret 2015), SBY tipenya adalah *soft power* bukan *hard power* sehingga di dalam mengambil keputusannya penuh dengan pertimbangan yang matang dan terencana dan SBY tidak menyukai konflik.

Seperti yang telah dijelaskan oleh Syamsuddin Haris di atas bahwa kepemimpinan yang akomodatif dan kompromis mampu untuk meredam perlawanan dari DPR. Walaupun demikian di sisi lain melahirkan hubungan yang transaksional antara Presiden dengan partai politik. Bentuk kompromi politik yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) di antaranya pembagian jabatan menteri yang mengakomodasi semua partai anggota koalisi (Partai Demokrat, Partai Golkar, PKS, PAN, PPP, dan PKB). Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak bisa menolak tekanan dari partai politik. Menteri-menteri dalam kabinet yang berasal dari partai politik merupakan orang yang ditunjuk oleh partai bukan oleh Presiden SBY sendiri. Tidak heran jika kualitas dan kecakapan menteri yang ditunjuk partai meragukan. Sehingga tidak mengejutkan seperti dikatakan oleh Yunarto Wijaya ([www.republika.or.id](http://www.republika.or.id)) bahwa jumlah wakil menteri pada masa pemerintahan SBY-Boediono membengkak. Akibatnya Presiden SBY sendiri tersandera oleh kepentingan partai politik pendukungnya.

## **2. Koalisi Partai Politik**

Sistem Presidensial di Indonesia saat ini berbeda dengan sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945. Pada masa sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, Presiden Indonesia dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan dan sebagainya. Dengan demikian Presiden merupakan pemegang mandat dari MPR. MPR RI berdasarkan desain konstitusi saat itu merupakan lembaga tertinggi negara. MPR memiliki kewenangan untuk membuat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang harus dilaksanakan oleh pemerintah (Presiden). Setelah diadakan amandemen terhadap UUD 1945 kedudukan MPR bukan merupakan lembaga tertinggi negara melainkan lembaga tinggi negara sama halnya dengan DPR,



DPD, Presiden, BPK dsb. MPR tidak memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden Indonesia untuk pertama kalinya dalam sejarah dipilih langsung oleh rakyat pada tahun 2004.

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru, muncul partai-partai baru yang mewarnai dunia politik setelah dibukanya kran kebebasan membentuk partai politik baru oleh pemerintahan yang baru. Partai politik baru ini mengikuti pemilu dan berhasil mendapatkan kursi di DPR pada pemilu 1999. Adapun partai politik yang lahir setelah reformasi dan bertahan hingga saat ini adalah PKS, PAN, PKB, Demokrat, Gerindra dan Hanura. Ditambah dengan 3 partai politik lama warisan Orde Baru yaitu Golkar, PDI-P, dan PPP. Perubahan sistem kepartaian dari sistem multipartai sederhana (tiga partai) menjadi sistem multipartai ekstrem memiliki konsekuensi tersendiri terhadap sistem presidensial di Indonesia.

Seperti yang telah dikatakan oleh para ahli politik salah satu kelemahan dari sistem presidensial adalah munculnya potensi *deadlock* lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif (Syamsuddin Haris, 2007). Hal ini dimungkinkan karena dalam sistem presidensial, lembaga eksekutif dan lembaga legislatif merupakan lembaga yang *mutual independence*, lembaga eksekutif dan legislatif memiliki sumber legitimasi dari rakyat yang berbeda sehingga potensi konflik di antara kedua lembaga besar karena sama-sama merasa mendapat legitimasi dari rakyat.

Susilo Bambang Yudhoyono terpilih menjadi Presiden untuk masa jabatan 2009–2014 dengan Partai Demokrat sebagai kendaraan politiknya. Berdasarkan hasil pemilu legislatif tahun 2009, Partai Demokrat mendapatkan 148 kursi DPR atau 26% kursi dari total jumlah kursi DPR. Kursi DPR yang dimiliki oleh Partai Demokrat belum mampu untuk membentuk pemerintahan yang kuat karena kurang dari 50% total jumlah kursi DPR. Oleh karena itu Presiden

Susilo Bambang Yudhoyono membentuk koalisi untuk masa jabatan keduanya.

Untuk memperkuat posisinya di DPR, adalah suatu konsekuensi yang logis bagi lembaga eksekutif (presiden) untuk membentuk koalisi dalam negara yang menganut sistem multipartai. Koalisi dilahirkan untuk mempermudah pemerintah (eksekutif) dalam proses pengambilan kebijakan politik ketika berhadapan dengan DPR (Parlemen). Koalisi yang dinamakan Setgab partai pendukung pemerintah ini menurut Ahmad Mubarok (wawancara, 5 Maret 2015) berfungsi juga bagi Presiden untuk menyampaikan kebijakan yang akan diambil, meminta masukan dari partai politik dan juga untuk mengontrol partai politik agar konsisten mendukung kebijakan pemerintah. Walau demikian, dalam sistem presidensial dimana presiden (eksekutif) dan legislatif memiliki basis legitimasi yang berbeda sebenarnya sah-sah saja jika presiden tidak mendapatkan dukungan parlemen tetapi mendapatkan dukungan rakyat seperti dalam kasus ketika Presiden AS Ronald Reagan berkuasa tahun 1981–1989. Parlemen yang dikuasai oleh partai oposisi berhasil diajak berkompromi ketika kebijakan Presiden Reagan didukung luas oleh rakyat Amerika Serikat.

Berbeda dengan pembentukan koalisi sebelumnya ketika berpasangan dengan Muhammad Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden. Susilo Bambang Yudhoyono telah membentuk koalisi besar partai politik yang terdiri atas partai-partai politik baik yang mendapatkan kursi di DPR seperti PAN, PKS, PPP dan PKB maupun yang tidak mendapatkan kursi untuk mendukung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono seperti PBB, Partai Barisan Nasional, PKPI dll pada Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2009.

Pembentukan koalisi pendukung pemerintah oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dimaksudkan untuk mempermudah proses dalam pengambilan keputusan strategis di Dewan Perwakilan Rakyat

(DPR) seperti proses legislasi, proses pembuatan anggaran dsb. Oleh karena itu keberadaan koalisi partai politik di dalam pemerintahan penting. Menurut Idrus Marham (wawancara, 25 Februari 2015):

“Koalisi partai politik penting untuk dua hal yaitu penguatan sistem presidensial multipartai dan praksis kepentingan partai politik itu sendiri. Dalam sistem presidensial seperti saat ini dengan tidak adanya partai yang menguasai parlemen secara mayoritas, agar pemerintahan berjalan efektif dan lancar maka perlu dukungan partai-partai politik yang diwujudkan dalam koalisi selain itu juga kerja sama antara partai politik dalam koalisi dibutuhkan juga misalnya saat mengusung calon kepala daerah yang akan mengikuti pilkada.”

Senada dengan Idrus Marham, Siswanda (wawancara, 23 Februari 2015) memandang bahwa keberadaan koalisi penting dalam kaitannya hubungan antara eksekutif dan legislatif. Koalisi yang dibangun adalah koalisi yang kritis konstruktif tidak asal ikut-ikutan. Jika kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah kebijakan yang pro rakyat maka akan didukung, jika tidak pro rakyat akan dikritisi.

Keberadaan koalisi dalam pemerintahan SBY-Boediono ibarat sisi pedang bermata dua. Kehadiran koalisi di dalam sistem presidensial ternyata tidak memberikan kemudahan akses bagi pemerintahan untuk mengambil kebijakan yang harus mendapatkan persetujuan dari DPR misalnya mengenai anggaran ataupun proses pembuatan undang-undang. Kita ambil contoh ketika proses hak angket century oleh DPR menimbulkan kegaduhan politik yang panjang, dan proses pembahasan APBN-P tahun 2012 tentang rencana kenaikan harga BBM oleh Pemerintah. Saat itu pemerintah berkeinginan untuk menaikkan harga BBM karena naiknya harga minyak dunia dan prosesnya harus melalui persetujuan DPR. DPR yang mayoritas kursinya dikuasai oleh koalisi partai politik pemerintah seharusnya bakal memuluskan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah tersebut tetapi kenyataannya kebijakan yang tidak populer di mata

masyarakat tersebut ditolak oleh DPR melalui mekanisme voting. Walaupun demikian APBN-P tersebut diterima oleh DPR. Melihat contoh di atas terdapat permasalahan dalam koalisi yaitu rendahnya disiplin partai anggota koalisi terhadap komitmen berkoalisi. Tetapi di sisi lain keberadaan koalisi memberi kemudahan bagi pemerintah untuk meloloskan rancangan APBN, dalam lima tahun masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono tidak ada hambatan yang berarti dari DPR dalam proses perancangan APBN sehingga APBN disetujui oleh DPR.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan hak prerogatifnya memberi kursi menteri kepada partai politik yang tergabung dalam koalisi. Kursi menteri tersebut merupakan imbalan atas kerja partai-partai tersebut memenangkan pasangan SBY-Boediono dalam Pemilihan Presiden tahun 2009. Selain itu juga kursi menteri dapat menjadi pengikat komitmen partai-partai dalam koalisi agar konsisten mendukung kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah. Tetapi yang terjadi adalah menurut Ahmad Mubarak (wawancara, 5 Maret 2015), partai-partai tersebut justru berseberangan dengan pemerintah ketika pemerintah membutuhkan dukungan DPR seperti kebijakan kenaikan harga BBM.

### **3. Partai Politik Pragmatis dan Transaksional**

Hubungan antara lembaga eksekutif (Presiden) dan lembaga legislatif (DPR) tidak bisa dilepaskan dari sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam negara dengan sistem parlementer berbeda dengan negara yang menggunakan sistem presidensial. Dalam sistem presidensial, keberlangsungan pemerintahan (Eksekutif) tidak bergantung dengan dukungan (*support*) dari Parlemen (DPR). Oleh karena itu Pemerintahan (Eksekutif) tidak mudah jatuh dan pemerintahan lebih stabil dibandingkan dengan sistem parlementer.

Di sisi lain, Eksekutif tidak dapat membubarkan Parlemen (DPR) sehingga tercipta mekanisme *check and balances*. Sedangkan dalam sistem parlementer, pemerintahan (eksekutif) sangat bergantung dengan dukungan parlemen. Hubungan antara eksekutif dan legislatif tidak bisa dilepaskan dari keberadaan partai politik.

Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak bisa dilepaskan dari kehadiran partai politik. Partai politik menurut Giovanni Sartori adalah kelompok politik apa saja yang ikut serta dalam pemilu dan mampu menempatkan orang-orangnya dalam jabatan publik (Akbar Tanjung, 2007:1–2). Partai politik adalah bagian dari sistem politik dan merupakan salah satu infrastruktur politik. Dalam demokrasi modern, partai politik memegang peran yang penting. Richard Kaltz (Kacung Maridjan, 2010:59) menyatakan bahwa “*Modern Democracy is a party democracy*”. Karena seperti yang dikatakan oleh Alan Ware (1996:2) bahwa “*Parties are institutions that bring together people for the purpose of exercising power within the state*”. Partai politik memiliki fungsi strategis dalam politik yaitu rekrutmen politik, sosialisasi politik, pendidikan politik dan komunikasi politik. Partai politik merupakan penghubung antara pemerintah dan rakyat.

Partai politik adalah satu-satunya organisasi politik yang berhak menempatkan kader-kadernya sebagai pimpinan maupun anggota pada lembaga eksekutif (presiden) maupun lembaga legislatif (DPR). Kedudukan partai politik yang strategis dan fungsional dalam hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak terlepas dari salah satu fungsi partai politik itu sendiri yaitu fungsi rekrutmen politik. Rekrutmen politik yang dilakukan oleh partai politik memengaruhi kualitas dari partai politik itu sendiri.

Sebagai sebuah organisasi partai politik, partai politik didasarkan pada ide, cita-cita atau gagasan yang menjadi tujuan partai politik itu didirikan. Partai politik menjual ide dan gagasannya salah satunya

melalui kampanye menjelang Pemilu Legislatif agar kader-kadernya terpilih untuk duduk di jabatan politik seperti kepala negara, kepala pemerintahan, anggota DPR, anggota DPRD dsb. Kader-kader yang terpilih melalui pemilu yang akan membawa ideologi dan cita-cita dari partai politik.

Pada masa pemerintahan SBY-Boediono, menurut Ahmad Mubarak (wawancara, 5 Maret 2015):

“Partai yang muncul adalah partai-partai yang pragmatis terhadap kepentingannya sendiri sehingga terkadang menghambat kepentingan pemerintah. Walaupun telah dibentuk koalisi, diberi kursi menteri dalam pemerintahan dan bahkan telah ditunjuk ketua hariannya tetap saja partai politik lebih mementingkan kepentingan partainya sendiri dan rapat-rapat koalisi tidak banyak menghasilkan keputusan yang strategis untuk kepentingan pemerintah.”

Tetapi tidak demikian halnya menurut Idrus Marham (wawancara 25 Februari 2015), menurutnya partai politik konsisten untuk memperjuangkan kepentingan rakyat bukan kepentingan partai semata misalnya penolakan terhadap kebijakan kenaikan harga BBM yang akan menambah penderitaan rakyat karena akan diikuti oleh kenaikan harga barang pokok lainnya.

Partai-partai di Indonesia bersifat pragmatis dan transaksional menurut Syamsuddin Haris (wawancara, 18 Februari 2015), karena partai-partai politik Indonesia tidak memiliki visi misi yang jelas dan basis sosial atau basis dukungan yang jelas. Visi misi dan juga basis sosial partai politik itu yang akan memberi perbedaan preferensi yang jelas kepada rakyat pemilih. Menurut Siswandha (wawancara, 23 Februari 2015), hal ini diakibatkan karena kondisi masyarakat yang pada umumnya belum memiliki pengetahuan politik yang baik sehingga partai politik menggunakan segala cara untuk meraih dukungan yang seluas-luasnya.

Secara umum partai politik di Indonesia pada era reformasi mengalami banyak problem di antaranya minimnya sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, pendanaan partai politik, terlalu bergantung kepada figur, sistem kaderisasi yang tidak jelas, dan lain-lain. Problem tersebut terlihat mencolok ketika partai politik di Indonesia seakan-akan hanya muncul menjelang pemilu dan menghilang setelah pemilu selesai. Paling krusial menurut Syamsuddin Haris adalah partai politik di Indonesia tidak memiliki visi dan misi yang jelas dan basis sosial yang jelas. Tidak mengherankan jika praktik transaksional politik subur dilakukan oleh partai politik. Di sisi lain masalah serius dan fundamental yang dialami oleh partai politik di Indonesia pasca runtuhnya Orde Baru adalah partai-partai Indonesia bingung dengan kodratnya dan kesalahan mempersepsikan gerakan reformasi 1998 (Riswandha Immawan, 2005:4). Karena itu Partai politik yang pragmatis dan transaksional cenderung bermain dua kaki yaitu untuk kepentingan partai politik sendiri dengan menumpang atas nama kepentingan rakyat dan mencari simpati rakyat dengan mendukung kebijakan yang pro rakyat agar mendapat dukungan dan citra yang baik sehingga menambah dukungan pada saat Pemilu.

Dalam hubungan lembaga eksekutif dan legislatif, kondisi partai politik yang pragmatis dan transaksional menimbulkan dua sisi. Sisi pertama, partai politik yang pragmatis dan transaksional dapat dimanfaatkan oleh eksekutif (Presiden) untuk membarter antara agenda yang diinginkan oleh Presiden dengan kebutuhan yang dibutuhkan oleh Partai Politik yang dimiliki oleh eksekutif (presiden) misalnya mengenai sumber daya ekonomi seperti proyek pemerintah, pengelolaan Sumber Daya Mineral (SDM). Sisi lain, praktik semacam itu melahirkan tindakan koruptif dan dalam konteks demokrasi Pancasila, menimbulkan ketidakadilan karena sumber daya hanya akan dikuasai oleh kubu yang berada di pihak

pemerintah dan tidak dirasakan pula oleh kubu yang berada di luar pemerintah atau lebih dikenal dengan (*zero sum game*).

×



# 9

## Daftar Pustaka

- A. Rahman H.I. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Alfian. 1978. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: P.T. Gramedia.
- Ali, As'ad Said. 2010. *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa*. Jakarta: LP3ES.
- Amal, Ichlasul (ed.). 1988. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: P.T. Tiara Wacana.
- Arinanto, Satya. *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*. Jakarta:
- Arumanadi, Bambang dan Sunarto. 1990. *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

- \_\_\_\_\_. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pres.
- Azhary, Tahir. 2005. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Kencana.
- Budiardjo, Miriam. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: P.T. Gramedia.
- Cholisin & Nasiwan. 2012. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta: Ombak.
- Consuelo G. et. al. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: UI Press.
- Dahl, Robert A. 1980. *Analisa Politik Modern*. Terj. Bayu Suryaningrat. Jakarta: Dewaruri Press.
- Faisal, Sanapiah. 2001. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. 2006. “Konstitusi dalam Berbagai Lapisan Makna”. *Jurnal Konstitusi* Volume III Nomor 3 September 2006. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Fatah, Eep Saefulloh. 1993. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Firmanzah. 2008. *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Gaffar, Affan. 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gunawan, Yopi dan Kristian. 2015. *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*. Bandung: Refika Aditama.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadley, Roger & Hatch, Stephen. 1981. *Social Welfare And The Failure Of The State: Centralised Social Services and Participatory Alternatives*. London: George Allen & Unwin Ltd.

- Hanan, Djayadi. 2014. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Al Mizan.
- Hardjosatoto, Suhartoyo. 1985. *Perwujudan Demokrasi Pancasila di Dalam Sistem Undang-Undang Dasar (1945)*. Yogyakarta: Liberty.
- Haricahyono, Cheppy. 1991. *Ilmu Politik dan Prospektifnya*. Yogyakarta: P.T. Tiara Wacana.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview*, Yogyakarta: UII Press.
- Imawan, Riswandha & Syafi'ie, Agus Kuswaidi (ed.). 1997. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jatidiri (Pidato Pengukuhan Guru Besar)*. Yogyakarta: UGM.
- Indrayana, Denny. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002; An Evaluation of Constitution-Making In Transition*. Jakarta: P.T. Gramedia.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: P.T. Kompas Media Nusantara.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Kekuasaan Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kansil, C.S.T. & Christine S.T. Kansil. 2001. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Kantaprawira, Rusadi. 1977. *Sistem Politik di Indonesia*. Bandung: P.T. Tribisana Karya.
- Kapur, A.C. 1995. *Principles Of Political Science*. New Delhi: S. Chand & Company Ltd.
- Keffe, William J. dkk. 1983. *American Democracy: Institutions, Politics and Policies*. Illinois: The Dorsey Press.
- Kusnardi, Moh. & Ibrahim, Harmaily. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FH UI dan C.V. Sinar Bakti.

- Latif, Yudi. 2012. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Revolusi Pancasila*. Jakarta: Mizan.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Terj. R. Ibrahim. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Lipset, Seymour M. 1960. *Political Man*. New York: Doubleday & Co.
- Machfud M.D., Moh. 1998. *Negara dan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia Menuju Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: Kencana.
- Mas'ood, Mochtar & Colin McAndrews. 2011. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Merriam, Sharan B. 1998. *Qualitative Research and Case Study Applications Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Moleong, Lexy J. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muttaqien, Raisul. 2014. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media. Terjemahan dari buku Hans Kelsen "General Theory of Law and State (New York: Russel and Russel, 1971).
- Noer, Deliar. 1983. *Ideologi, Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Perkhidmatan.
- Pamungkas, Sri Bintang. 2001. *Dari Orde Baru ke Indonesia Baru Lewat Reformasi Total*. Jakarta: Erlangga.
- Pandoyo, Toto. 1981. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*. Liberty: Yogyakarta.
- Piliang, Indra Jaya & T.A. Legowo. 2006. *Desain Baru Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS).
- Rauf, Maswadi dkk. 2009. *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: C.V. Rajawali.

- Sidharta, Bernard Arif. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Soehino. 1993. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soemantri, Sri. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: P.T. Citra Aditya Bakti.
- Suny, Ismail. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: P.T. Grasindo.
- Syafie, Inu Kencana & Andi Azikin. *Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: P.T. Refika Aditama.
- Tanjung, Akbar. 2007. *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*. Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- Tim ICCE UIN Jakarta. 2003. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties And Party Systems*. New York: Oxford University Inc.
- Wheare, K.C. 1975. *Modern Constitution*. London: Oxford University Press.
- Winarno, Budi. 2008. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: Medpress.
- Yudha, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*. Jakarta: P.T. Gramedia.
- Zoelva, Hamdan. 2011. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Jakarta: Sinar grafika.

### **Sumber Artikel, Peraturan, dan Internet**

*Kompas*, 31 Oktober 2014 judul artikel “Demokrasi Pancasila Disingkirkan”.

Majalah *Parlementaria* DPR RI Edisi 116 Th. XLIV, tahun 2014

Aritonang, Dinoroy Margonda. 2010. “Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia pasca Amandemen UUD 1945”. Jurnal *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 2, 2010 dalam <http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/view/296> diakses pada hari Senin, 6 Oktober 2014 pukul 09.05 WIB.

Ambardi, Kuskridho. 2009. “Parliamentary, Presidential and Semi-presidential System of Government: Representation or Policy Making Effectiveness” (*Jurnal Ilmu Sosial dan Politik* Volume 12 No. 3).

Jurnal *Konstitusi*. Volume 3 No. 3 September 2006. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Risalah Sidang BPUPKI. 1998. Jakarta: Sekretariat Negara.

UUD Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

<http://nasional.tempo.co/read/news/2011/10/13/078361308/Ini-Delapan-Alasan-SBY-Tetap-Reshuffle-Kabinet> diakses pada tanggal 21 April 2015 pukul 13.05.

<http://nasional.tempo.co/read/news/2011/02/22/078315347/usulan-hak-angket-mafia-pajak-kandas> diakses pada tanggal 12 Februari 2015.

<http://nasional.kompas.com/read/2011/04/10/0653187/Akhirnya.Demokrat.Belajar.Mendengar> diakses pada tanggal 20 Maret 2015 pukul 12.30.

<http://lsi.co.id/lsi/2014/10/03/mayoritas-publik-dukung-sby-keluarkan-perppu-pilkada-langsung/> diakses pada tanggal 1 Agustus 2015 pukul 22.30.

<http://politik.news.viva.co.id/news/read/256766-susunan-kabinet-hasil-reshuffle-presiden-sby> diakses pada tanggal 24 Januari 2015 pukul 20.40.

*Daftar Pustaka*

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/11/10/14/lt25yt-tambah-wakil-menteri-pengamat-bilang-ini-kompromi-politik-presiden-sby> diakses pada tanggal 14 Maret 2015 pukul 09.30.

<http://www.kemendagri.go.id/news/2009/08/19/sby-boediono-pasangan-terpilih-pilpres-2009> diakses pada tanggal 23 Maret 2015 pukul 20.30.

[http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/124665-%5B\\_Konten\\_%5D-Konten%20C8616.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/124665-%5B_Konten_%5D-Konten%20C8616.pdf) diakses pada tanggal 24 Maret 2015 pukul 08.34.

[www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)

[www.partaidemokrat.or.id](http://www.partaidemokrat.or.id)

[www.partaigolkar.or.id](http://www.partaigolkar.or.id)

[www.pks.or.id](http://www.pks.or.id)

[www.pan.or.id](http://www.pan.or.id)

[www.ppp.or.id](http://www.ppp.or.id)

[www.pkb.or.id](http://www.pkb.or.id)

×





# g

## Indeks

### A

Amandemen UUD 1945  
    *executive heavy* ke *legislative heavy* 6  
Aristoteles 9, 16, 28  
A.V. Dicey 11

### B

badan eksekutif  
    bidang kekuasaan 32  
badan konstituante 93  
Badan Penyelidik Usaha-Usaha Per-  
    siapan Kemerdekaan Indone-  
    sia 25  
bikameral 37, 38  
B.J. Habibie 4–5, 93

### C

Century, Bank 8, 122–123, 130–131  
C.F. Strong 32, 41, 56  
*check and balance* 1–2, 32, 43–44  
*chief executive* 41

### D

David Easton 2, 54  
Dekrit Presiden 5 Juli 1959 93  
demokrasi  
    ciri-ciri 57  
    definisi 56  
    sumber di Indonesia 67  
demokrasi langsung 1  
Demokrasi Pancasila 66  
    empat ciri 68  
*Der Staat* 9  
*detournemet de pouvoir* 24  
*Det Staati* 9  
*divided government* 47, 117  
DPR RI  
    hak anggota secara individu 96  
    hak-hak 96  
    tugas dan wewenang 94

### E

*electoral college* 34, 42  
*executive heavy* 6, 59

**F**

*filosofische grondslag* 17

**G**

Gabriel Almond 2, 53, 64–65  
 Giovanni Sartori 2, 38, 61, 63–64, 139  
 Grotius 29  
 Guliermo O'Donnel 4

**H**

hak angket 60, 96, 120, 122–124, 130,  
 131, 137  
 hakikat negara Indonesia 39  
 hak interpelasi 60, 96, 120, 122, 124  
 hak menyatakan pendapat 96, 124  
 Hans Kelsen 11  
 Hegel 29, 30  
 hukum  
     dua sistem hukum 60

**I**

Immanuel Kant 12  
*impeachment* 6  
*incumbent* 7, 120  
 Indonesia terperangkap rezim otoritarian 3  
*International Commission of Jurist* 13

**J**

James Madison 1  
 Jellinek 40  
 J.H.A. Logemann 9, 26  
 John Gardner 14  
 John Locke 31

Julius F. Stahl 12  
 ciri negara hukum 13

**K**

Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II  
     *reshuffle* 84  
 K.C. Wheare 24, 27  
 kehidupan politik dan sistem politik  
     2  
 kekuasaan  
     pemisahan dan pembagian 1, 59  
 kekuasaan negara  
     teori 28  
 kelompok kepentingan 65  
 koalisi, teori 64  
 Komite Nasional Indonesia Pusat 93  
 komunis  
     ciri-ciri 57  
 konstitusi  
     fungsi 24  
 kontrak politik 80  
 kontrak sosial 31

**L**

Lawrence M. Friedman 19  
 legislatif  
     fungsi 36  
*legislative heavy* 6, 129  
 Leon Duguit 40  
*L'Etat'* 9  
*lex naturalis* 29  
*Lo Stato* 9

**M**

*machts organisatie* 26

Maklumat Wakil Presiden No. X  
Tahun 1945 93  
metode pemilihan kepala negara 34  
Mochtar Kusumaatmaja 15  
monarkhi 40  
Montesquieu 1, 31–32, 43, 58, 119

## N

negara  
  *Der Staat* 9  
  *Det Staati* 9  
  kemunculan istilah 9  
  konsep 9–10  
  *L'Etat'* 9  
  *Lo Stato* 9  
  organisasi kekuasaan 26  
  *The State* 9  
  tugas 10  
negara demokrasi terbesar ketiga 3  
negara hukum  
  A.V. Dicey 11  
  ciri 13  
  ciri berdasar Pancasila 21  
  cita-cita hukum 15  
  Eropa Kontinental 12  
  Immanuel Kant 12  
  karakteristik 12  
  khas Indonesia 23  
  konsep  
    berdasarkan Pancasila 15  
    menurut Soekarno 15  
  pilar utama penyangga 13  
  unsur negara hukum Pancasila  
    22  
  UUD 45 11  
  Wirjono Prodjodikoro 11  
*nominal executive* 41

## O

Oemar Senoadji 21  
otoritarian  
  Indonesia terperangkap otorita-  
  rian 3  
  proses transisi rezim otoritarian  
  4

## P

parlemen  
  definisi 35  
parlementer 42  
  di Indonesia 51  
  karakteristik 50  
  perbandingan presidensial 41  
*parliamentary threshold* 7  
Partai Demokrat  
  berdiri 99  
  Visi dan Misi 100  
partai politik  
  fungsi 62  
  fungsi di negara demokrasi 61  
  pendukung SBY-Boediono 80  
*People's Representative Body* 35  
Philipus M. Hadjon 22  
Phillipe C. Schmitter 4  
Plato viii, 9, 16, 28  
politik  
  empat variabel sistem politik 55  
  perubahan th. 1998 bagi Indone-  
  sia 4  
  sistem politik David Easton 53  
presiden  
  kedudukan sebelum amandemen  
  UUD 1945 4  
  pembagian kekuasaan 89  
presidensial

ancaman bagi demokrasi 46  
 perbandingan parlementer 41  
 prinsip dan ciri 26, 43–44  
 presidentialism 2, 47  
 presidential threshold 7

## R

*rechtsidee* 15  
*rechtsstaat* 13, 18  
*regering-vorm* 38  
*renaissance* 9  
 republik 40  
*reshuffle*  
     Kabinet Indonesia Bersatu (KIB)  
         II 84  
 Revolusi Pancasila 20  
*rule adjudication function* 31  
*rule application function* 31  
*rulemaking function* 31

## S

*single executive* 41  
 sistem hukum di Indonesia 19  
 sistem kepartaian 63  
     kategori 64  
 sistem pemerintahan  
     varian 2  
 sistem politik  
     definisi 2  
 Socrates 9  
 Soeharto 4, 49, 94, 106, 110, 125  
 Soekarno  
     konsep negara hukum 15  
 Sri Mulyani Indrawati 8, 123, 131

*staatsidee* 17  
*staats-vorm* 38, 39  
 struktur politik informal 58, 65

## T

*the Law* 16  
*the Republic* 16  
*the State* 9  
*the Statesman* 16  
 Thomas Hobbes 10, 29  
 transisi kekuasaan rezim Orde Baru  
     4  
 trias politika 1, 58, 119

## U

unikameral 37  
 UU No. 27 Tahun 2009 37, 96

## V

Vence Rumangkang 100  
 visi pemerintahan SBY-Boediono 71  
     penjabaran 72  
*Volksraad* 93

## W

Walter F. Murphy 24  
 Wirjono Prodjodikoro 11

## Z

*zaken cabinet* 84

## X

# g

## Biodata Penulis

### **Dra. Triwahyuningsih, M.Hum.**

Penulis lahir di Kulon Progo 24 Oktober 1965, menyelesaikan S-1 di Universitas Negeri Yogyakarta, dan S-2 di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Sejak tahun 1990, penulis mengajar di Program Studi PPKn Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta.

Buku *Pemilihan Presiden Langsung dalam Kerangka Negara Demokrasi di Indonesia* (2001) merupakan karyanya. Di dalam buku *Menciptakan Dinamika Ilmiah dan Dinamika Amaliah* (2010), penulis berkontribusi dengan tulisan berjudul “Kepemimpinan dalam Demokratisasi Penyelenggaraan Pendidikan”.

Beberapa karya prosiding di antaranya adalah: “Designing Computer Game Base on Combination of Drill-Practice and Decision Making Concept for Enhance Children’s Perception of Anti-Corruption” (2014), “Urgensi Pendidikan Politik dalam Mewujudkan Demokrasi Berkeadaban” (2015), “Penguatan Ideologi Pancasila sebagai Pendidikan Karakter dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN” (2015), “Pelaksanaan Pendidikan Karakter di Sekolah Melalui Strategi Internalisasi Nilai Sosial” (2015), “Nawacita: Arah Baru Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia” (2016), “Hambatan-hambatan Pelaksanaan Kurikulum 2013 Guru PKN se-Kodya Yogyakarta” (2016), “Meneguhkan Negara Hukum

Pancasila” (2017), “Educational Enhancement in the Borders Area to Support the Community Development in West Kalimantan” (2017).

Sedangkan hasil-hasil penelitian yang belum diterbitkan antara lain: “Implikasi Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota” (2015), “Penetapan tentang Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2015 (Studi tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015)” (2016), “Studi Yuridis Ormas Asing di Indonesia” (2017). \*\*\*

### **Abdurrahman Darajat, S.Pd.**

Penulis yang lahir di Sleman 6 Juni 1992 ini telah menyelesaikan kuliah S-1 di Prodi Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum Universitas Negeri Yogyakarta pada tahun 2015. Ia pernah aktif sebagai Staf Divisi Penelitian di Himpunan Mahasiswa Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum Universitas Negeri Yogyakarta (2011–2012). Sekarang sedang menempuh studi S-2 di Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. \*\*\*

