

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) monopolistis 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. <sup>54</sup> 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 <sup>23</sup> *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 semboyannya 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 ber-serikat
- 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 berjuangya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjuangya 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.

7 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)

<sup>1</sup> 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:

- 4 1. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah undang-undang
- 4 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

10

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 Marxis-Leninistis**

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 monarki-monarki 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).

Filusuf-filusuf 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 memisahkannya (*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 menang-

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 monarkhi. 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 persekutuan 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 pengeluaran 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. <sup>5</sup> 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 legislatif atau Parlemen mempunyai dua model yaitu bikameral dan unikameral. Menurut Jimly Asshidiqie (1996:33) Sistem unikameral <sup>6</sup> 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 dicampurkan 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

I 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 menampilkan 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 pemilih 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 Haricahyono, 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 sentralistis 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 Parlementer**

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.

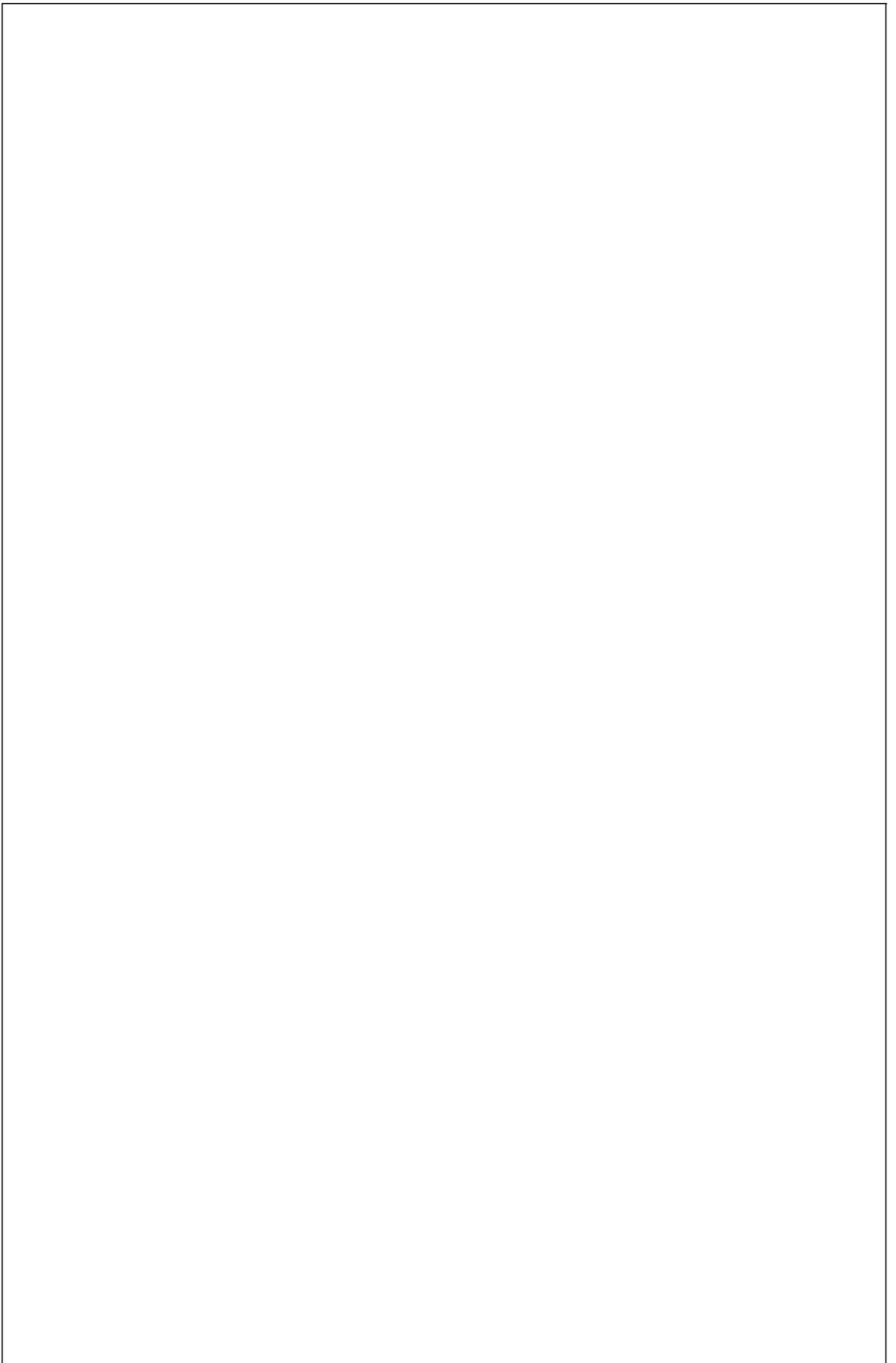
Dengan sedikit berbeda, Alan R. Ball dan B. Guy Peters (Denny Indrayana, 2008:197) memberikan karakteristik sistem parlementer sebagai berikut.

- 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 seringkali 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).

## X



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