

JURNAL

ILMU HUKUM

Novelty

Kebijakan Hukum dalam Penyempurnaan antara Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer dalam Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Subardjo

Hukum dan Perubahan Sosial
Wahyudi

Paradigma Pemikiran Hukum di Indonesia (Orientasi Modernisasi Hukum dan Cita Hukum Indonesia)
Gatot Sugiharto

Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Islam
N. Satria Abdi

Telaah Konstitusional Partai Politik di Indonesia
Tri Wahyuningsih

Dasar Hukum Penundaan Pilkada Kota Yogyakarta
Rahmat Muhajir Nugroho

Eksistensi Yayasan Karya Cipta Indonesia (KCI) dalam Pemberian Ijin Atas *Performings Rights* Hak Cipta Karya Musik Pencipta terhadap *Users* Komersial
Nurul Zuhria Ervan

Kritik Nalar Ushul Fiqh Syafi'i (Sebuah Analisis Kritis)
Mansur

Kebijakan Hukum dalam Penyempurnaan antara Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer dalam Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan

Subardjo

ABSTRACT

Since 1999-2002 Indonesian Constitution of 1945 was amended with 75 articles amendment. The significant amendment of UUD 1945 one of them is to perfecting of Indonesian government system between presidential and parliamentary system. After the first until Fourth amendment, we can see that amendment of UUD 1945 there are more articles to indicate Indonesian government is presidential system.

This article according to catch the law policy of amendment of UUD 1945, especially to government system between presidential and parliamentary system

PENDAHULUAN

Sebagai akibat dari pengunduran diri Soeharto sebagai Presiden Negara Republik Indonesia pada tahun 1998 (Willem Oltmans, 2001:7), tepatnya pada tanggal 21 Mei, maka turut runtuh pulalah suatu pandangan yang sengaja dibangun oleh Presiden Soeharto bahwa Undang-Undang Dasar 1945 bernilai keramat (Yuzril Ihza Mahendra, 1996:12-13). Oleh karenanya, tuntutan untuk melakukan Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 menuju kepada konstitusi yang demokratis sebagai salah satu agenda reformasi yang disusun oleh gerakan mahasiswa dan masyarakat luas pada waktu itu semakin mendekati kenyataan. Berbagai seminar yang membicarakan masalah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 digelar. Pada waktu itu gagasan yang dominan adalah pembatasan masa jabatan presiden (Kompas, 15 Juni 1999). Hal ini dapat dipahami, karena masyarakat melihat pemerintahan masa lalu lebih didominasi oleh kekuasaan eksekutif (presiden). Disamping itu, keinginan untuk menyempurnakan sistem pemerintahan Indonesia juga muncul, akibat sering terjadinya ketegangan (terutama) antar lembaga negara dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasarkan pada adanya perbedaan pandangan tentang sistem pemerintahan yang dianut Indonesia apakah presidensial atau parlementer.

Akhimya pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999, Undang-Undang Dasar 1945 berhasil diamandemen untuk yang pertama kalinya. Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) (Yoeniarto, 1984:27) pada tanggal 18 Agustus 1945, sebenarnya merupakan perubahan atas Undang-Undang Dasar hasil karya *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah balatentara Jepang pada tanggal 28 Mei 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 ini pada awalnya direncana hanya untuk sementara (M. Yamin, 1945:410). Ia merupakan dokumen hukum singkat yang hanya berupa prinsip-prinsip umum serta menyerahkan pengaturan selanjutnya kepada undang-undang yang lebih rendah. Banyak hal yang dicantumkan didalamnya seringkali memiliki makna ganda (Ismail Sunny, 1965:3). Keadaanlah yang kemudian oleh penguasa dijadikan dasar dalam menafsirkan Pasal-pasalnya sesuai dengan kepentingan politiknya. Sebagai contoh, penguasa Presiden Soeharto menafsirkan kata-kata "sesudahnya dapat dipilih kembali" yang tercantum dalam pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945

sebelum amendemen, menjadikan ia dapat dipilih sampai 6 kali sebagai Presiden Indonesia. Presiden Soekarno menafsirkan sila ke-4 Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar demokrasi terpimpin (Ismail Sunny, 1965:179).

Undang-Undang Dasar ini mulai dikenal dengan istilah Undang-Undang Dasar 1945 sejak diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Yoeniarto, 1984:100). Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 ternyata dapat bertahan sebagai konstitusi negara Indonesia tanpa perubahan naskahnya hingga sampai dengan Oktober 1999. Namun demikian, bukan berarti dalam kurun waktu tersebut negara Indonesia hanya memiliki satu Undang-Undang Dasar. Sejak proklamasi kemerdekaan, negara Indonesia pernah memiliki dua konstitusi yang bersifat sementara selain Undang-Undang Dasar 1945 itu, yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) (1949-1950) ketika negara Indonesia berbentuk Federasi dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 ketika Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Bahkan dalam kurun waktu negara Kesatuan Republik Indonesia dibawah sistem Konstitusional Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959), lembaga pembentuk Undang-Undang Dasar yang bernama Konstituante telah berhasil merumuskan sebagian besar draft atau rancangan Undang-Undang Dasar tetap (Adnan Buyung Nasution, 1995:10-12). Ketua Majelis Konstituante, Mr. Wilopo mengemukakan, Konstituante telah menyelesaikan lebih kurang 90 persen materi pekerjaannya (Ismail Sunny, 1965:179).

Di tengah sidang Konstituante sedang membahas soal dasar negara (Yuzril Ihza Mahendra, 1996:76), pemerintah secara sepihak melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan membubarkan Konstituante. Dekrit Presiden 5 Juli tersebut kemudian dianggap dapat diterima oleh rakyat Indonesia karena tidak ada lembaga negara yang nyata-nyata menentang Dekrit Presiden tersebut, yang ada justru sebaliknya yaitu penerimaan Dekrit Presiden tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilihan Umum 1955 (Harun Alrasid, 1999:19). Selain itu, Dekrit Presiden itu juga dipandang dapat mengakomodasi aspirasi politik dua golongan yang berbeda di Konstituante (Ahmad Syafi'i Ma'arif, 1985:181). Sejak itulah Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali menjadi hukum dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dimasa pemerintahan Orde Baru "yang menggulingkan" Presiden Soekarno, ternyata Undang-Undang Dasar 1945 yang diberlakukan atas Dekrit Presiden itu tetap dipertahankan, bahkan lembaga tertinggi negara Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam setiap sidangnya selalu menyatakan akan tetap mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga dalam perjalannya Undang-Undang Dasar 1945 menjadi disakralkan.

Sebenarnya keinginan untuk melakukan perubahan atas Undang-undang dasar 1945 sudah lama menjadi keinginan sebagian ahli hukum tata negara, antara lain: Harun Alrasid (Harun Alrasid, 2002:34-37) dan Ismail Sunny sebagaimana yang ditulis oleh Jimly Asshiddiqie dalam buku "70 tahun Ismail Sunny: bergelut dengan ilmu, berkiprah dalam politik" (Jimly Asshiddiqie, 2000:77). Dengan perubahan itu masyarakat menghendaki terwujudnya suatu mekanisme ketatanegaraan yang demokratis serta supremasi hukum yang sesungguhnya.

Seperti yang disebutkan di atas bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat mulai dilakukan pada Sidang Istimewa tahun 1999, dan sesuai dengan amanat "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2000 tertanggal 18 Agustus 2000, harus selesai selambat-lambatnya dalam sidang tahunan MPR tahun 2002. Sejak tahun 1999 sampai 2002 telah terjadi empat kali perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dengan jumlah Pasal perubahannya sebanyak 75 Pasal. Perubahan yang terpenting juga dalam UUD 1945 adalah adanya keinginan untuk menyempumakan sistem pemerintahan Indonesia antara sistem pemerintahan Presidensial dan Parlementer. Namun setelah terjadinya Amendemen Pertama sampai Keempat dapat dilihat bahwa dalam UUD 1945 banyak Pasal-pasal yang jelas-jelas menganut sistem

pemerintahan presidensial. Berdasarkan latar belakang di atas, maka tulisan ini berusaha untuk mengungkap dari segi kebijakan hukum dalam perubahan UUD 1945 terutama dari segi sistem pemerintahan Indonesia antar sistem presidensial dan parlementer yang apabila disimpulkan dalam bentuk pertanyaan adalah sebagai berikut : Bagaimana kebijakan hukum dalam penyempumaan antara sistem pemerintahan presidensial dan parlementer dalam Undang-Undang Dasar 1945 ?

PEMBAHASAN

Pada dasarnya sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara di dunia baik negara yang berbentuk federasi maupun kesatuan biasanya menganut antara tiga sistem pemerintahan, yaitu parlementer, sistem presidensial atau sistem kuasi parlementer atau presidensial. Seperti halnya juga di Indonesia, ketiga sistem pemerintahan tersebut pernah dianut dan dipraktekkan di Indonesia. Hal ini terlihat pada UUD yang pernah berlaku di Negara Republik Indonesia. Untuk melihat sistem pemerintahan apa yang dianut oleh Indonesia, maka harus dilihat terlebih dahulu ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dan parlementer dalam UUD 1945.

Ciri-ciri Pemerintahan Presidensial dalam UUD 1945

1. Presiden dipilih dalam masa jabatan tertentu

Menurut Lord Acton kekuasaan itu cenderung korup, setiap kekuasaan cenderung memperbesar dan mempertahankan diri (*power tends to corrupt, but absolute, power corrupts absolutely*) (Miriam Budiardjo, 1993:99.). Salah satu bentuk kontrol terhadap kekuasaan yang cenderung disalahgunakan, perlu ada batasan-batasan terhadap cabang-cabang kekuasaan. Salah satu cara untuk membatasi kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial adalah masa jabatan presiden dibatasi dalam kurun waktu tertentu. Masa jabatan presiden di berbagai negara bervariasi, seperti contoh di Amerika Serikat, masa jabatan presiden di batasi selama 4 tahun untuk satu kali periode. Di Argentina dan Filipina selama 6 tahun, di Syria selama 7 tahun dan Indoensia selama 5 tahun.

Dalam pasal 7 (sebelum perubahan I) UUD 1945 dinyalakan "Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Berkaitan dengan bunyi Pasal 7 sebelum perubahan I tersebut, jelas masa jabatan presiden dan wakil presiden dibatasi dalam jangka waktu lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Menurut Harun Alrasid, kata "dan sesudahnya dapat dipilih kembali" bukan berarti dapat dipilih berturut-turut secara terus menerus, tapi hanya sekali lagi untuk satu kali periode berikutnya (kedua kalinya). Penafsiran Harun Alrasid tersebut di dasarkan pada hampir semua pemerintahan di dunia, baik yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer semuanya membatasi masa jabatan presiden satu kali atau paling lama dua kali berturut-turut. Artinya seorang presiden dan wakil presiden maksimal hanya boleh menduduki masa jabatan presiden dan wakil presiden selama dua periode berturut-turut atau dalam jangka 10 tahun untuk masa jabatan presiden di Indonesia.

Pada masa Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, Pasal 7 sebelum perubahan I tersebut diselewangkan. Presiden Soekarno dan Soeharto menafsirkan kata dan sesudahnya dapat dipilih kembali berdasarkan kemauannya sendiri, yaitu boleh dipilih secara terus menerus. Penafsiran Presiden Soekarno dan Soeharto tersebut didukung oleh sebagian kroninya yang berhasil menduduki atau diduduki di kursi DPR/MPR sehingga Soekarno bisa memangu jabatan presiden selama dalam kurun 25 tahun berturut-turut dan sedangkan Soeharto selama 32 tahun berturut-turut. Fakta tersebut merupakan salah satu akibat dari singkat dan supelnya UUD 1945.

Berdasarkan pengalaman kenegaraan tersebut, maka pada tahun 1999 MPR mengamandemen Pasal 7 UUD 1945. Tujuannya adalah bahwa penguasa berikutnya tidak dapat

menginterpretasikan ketentuan UUD 1945 secara sepihak. Pasal 7 pada perubahan I dipertegas, yaitu : Presiden dan wakil Preiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali pada jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan". Menurut Jimly Ashiddiqie setidaknya ada tiga ketentuan ditentukannya masa jabatan presiden, *Pertama*, stabilitas pemerintahan dapat terpelihara, presiden terlindungi dari pengaruh yang diakibatkan oleh perubahan politik di parlemen, *Kedua*, dengan adanya stabilitas pemerintahan, perencanaan dan jalanya pembangunan minimalnya selama masa jabatan presiden dapat berjalan secara konsisten tanpa terganggu oleh perubahan politik, *Ketiga*, pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak terganggu kepada suara anggota parlemen yang kadang-kadang bersifat vokal dan berorientasi kepada kepentingan golongan (Jimly Asshiddiqie, 1996:86).

Apakah ditentukannya masa jabatan presiden dapat diartikan bahwa presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya ? Berdasarkan ketentuan di atas bukan berarti presiden Indonesia tidak dapat di jatuhkan dalam masa jabatannya. Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti di Amerika Serikat, presiden dapat di jatuhkan dalam masa jabatannya apabila presiden melanggar hukum dan asusila. Mekanisme yang ditempuh untuk menjatuhkan presiden Amerika Serikat dalam masa jabatannya seperti disebutkan di atas adalah melalui mekanisme *impeachment* dari forum yang bersifat politis (Kongres) menjadi forum yang bersifat yuridis. Forum *impeachment* di atas dianalogikan oleh kebanyakan pakar hukum di Indonesia dengan Sidang Istimewa (SI) Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun ada perbedaan mendasar diantara keduanya yaitu, forum *impeachment* lebih bersitat yuridis, sedangkan Sidang Istimewa bersifat politis. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang diatur oleh konstitusi kedua negara, khususnya mengenai prosedur dan tata cara *impeachment* dan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam kostitusi Amerika Serikat ketentuan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya di atur, *Pertama*, *impeachment* diajukan oleh *House of Reprtentative* kepada presiden (Bab I Pasal 2 ayat 5) karena presiden melakukan pelanggaran hukum. *House of Representative* bertindak seperti jaksa dalam sidang di pengadilan, atau *House of Representative* dapat atau boleh menunjuk seseorang jaksa untuk melakukan penyelidikan kepada presiden seperti kasus yang menimpa presiden Nixon dalam kasus Watergate, *Kedua*, yang berwenang membuktikan tuduhan kepada presiden adalah Senat (Bab I Pasal 3 ayat 6), *Ketiga*, sidang kongres yang diadakan untuk meminta pertanggungjawaban dari presiden dipimpin langsung oleh Ketua Mahkamah Agung (*Supreme Court*) Amerika Serikat. Kemudian ketua sidang akan menghukum presiden yang di*impeachment* tanpa mendapat persetujuan 2/3 dari anggota kongres yang hadir(Suparlan, 1982: 85-86).

Berlainan dengan Amerika Serikat, dasar hukum untuk melaksanakan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia tidak diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebelum perubahan, namun secara implisit dapat dipahami. Namun pada tanggal 9 Nopember 2001, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempertegas dasar hukum dan tata cara pemberhentian presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya. Pasal 3 ayat 4 perubahan III menegaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 3 ayat 4 ini menegaskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden hanya dapat diberhentikan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya, a) proses pemberhentian itu harus bersifat konstitusional, yaitu pelanggaran hukum dasar, b) dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh undang-Undang Dasar, yaitu sistem presidensial, pemberhentian ini hanya dapat dilakukan karena alasan hukum dan menurut prosedur yang bersifat hukum pula. Karena itu, alasan-alasan hukum itu perlu ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, dan prosedur pengambilan keputusan untuk pemberhentian itu juga diatur dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar. Inilah inti dari pengertian ayat ini, dimana ketentuan-ketentuan operasionalnya lebih lanjut dirinci dalam Pasal-pasal lain dalam undang-Undang Dasar. Ketentuan ini sebelumnya tidak terdapat

dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar, melainkan hanya dapat ditafsirkan dengan memahami ketentuan yang ada dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengaitkan kemungkinan permintaan pertanggungjawaban melalui persidangan istimewa majelis, dalam hal Presiden dianggap telah melanggar haluan negara.

Haluan negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUD sebelum perubahan, menjadi wewenang Majelis Pennusyawaratan Rakyat untuk menetapkannya. Hal ini dalam sejarah pernah menimbulkan kontroversi, karena pengertiannya sangat multi-tafsir. Di satu segi, haluan negara dapat diartikan secara sempit, identik dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan setiap lima tahun di masa Orde Baru. Isi GBHN tidak lain adalah kebijakan-kebijakan negara dan program kerja yang harus dilaksanakan oleh presiden. Di lain pihak haluan negara itu diartikan sebagai kebijakan negara dalam arti luas (*state policy*) yang berisi "*beleids*" dan tercermin atau dituangkan dalam semua Ketetapan Majelis Permasyarakatan Rakyat, baik tentang GBHN maupun non GBHN, namun pengertian haluan negara itu sendiri tetap bersifat politik, dan karena itu jika haluan negara yang bersifat politik itu dijadikan alasan pemberhentian presiden dari jabatannya, maka hal itu mirip dengan praktek pemberhentian kepala pemerintahan dari jabatannya dalam sistem pemerintahan parlementer (Jimly Asshiddiqie, 2002:6).

Kemudian dasar hukum pemberhentian presiden oleh Majelis Permasyarakatan Rakyat dalam masa jabatannya diatur dalam Pasal 7A (Perubahan III UUD 1945) yang menegaskan "Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Pennusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Kalau dalam UUD 1945 sebelum perubahan, presiden dapat diberhentikan karena alasan pelanggaran haluan negara yang bersifat politik dan multi tafsir, maka setelah perubahan ditegaskankan bahwa presiden dan/atau wakil presiden hanya dapat diberhentikan karena alasan hukum saja, yaitu, pelanggaran hukum yang berat, melakukan perebuatan hukum tercela, dan mengalami perubahan sehingga tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/wakil presiden. Namun walaupun sudah jelas bahwa pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden hanya kalau melanggar hukum, akan tetapi akan menimbulkan persoalan dilapangan adalah soal perbuatan tercela. Hal tersebut tidak jelas ukurannya seperti ketentuan mengenai *misdemeanours* dalam konstitusi Amerika Serikat. Tetapi karena unsur tersebut sudah tercantum dalam konstitusi, maka hal itu tetap dapat dijadikan alasan penuntutan oleh DPR sesuai dengan ketentuan tersebut di atas.

2. Kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara.

Dalam sistem pemerintahan presidensial kepala pemerintahan sekaligus menjadi kepala negara. Indonesia menganut paham seperti tersebut di atas. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 disebutkan "Presiden Republik Indoensia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Ayat ini menjelaskan bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya dan juga merupakan administrasi negara tertinggi pula. Sedangkan tentang kedudukan presiden sebagai kepala negara tidak disebutkan dengan tegas, akan tetapi hal itu dapat dikatakan bahwa presiden sekaligus merupakan kepala negara, karena terjadi peleburan antara kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, maka dalam UUD 1945 diatur dengan jelas apa yang menjadi kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan dan sebagai kepala negara. Wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan menurut Bagir Manan adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, meliputi wewenang administrasi, keamanan dan ketertiban umum, tata usaha pemerintahan, pelayanan umum dan

penyelenggaraan kesejahteraan umum (Bagir Manan, 2002:122-125). Sedangkan wewenang presiden sebagai kepala negara lazimnya disebut sebagai hak prerogatif presiden dan hak prerogatif tidak disebutkan secara tegas dalam UUD 1945.

3. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri dan merupakan bawahannya.

Ciri ciri lain sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 adalah presiden selaku kepala pemerintahan berwenang mengangkat dan memberhentikan sebagai kepala departemen atau untuk menduduki urusan tertentu dalam pemerintahan. Hal ini diatur dalam pasal 17 yang terdiri dari 4 ayat, ayat 1 menegaskan bahwa "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara" ayat 2 "menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden" (Perubahan I), ayat 3 "setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan" (Perubahan I) ayat, 4 "pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang". Ayat ini sebenarnya merupakan salah satu penegasan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, dimana tanggungjawab pemerintahan ada di pundak presiden. Penegasan ini dianggap penting karena sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman wahid, wacana tentang pembentukan kabinet koalisi sangat luas dibicarakan. Hal itu dapat mendorong persepsi umum kearah pengertian sistem parlementer yang memungkinkan adanya praktek pemerintahan koalisi antar partai politik. Lagi pula, setelah memasuki pintu demokrasi, Indonesia tidak mungkin menghindari dari kenyataan sistem multi partai yang sebagian besar tokoh-tokohnya sangat berminat untuk duduk dalam pemerintahan melalui mekanisme koalisi yang pada gilirannya dapat mengganggu pengertian sistem pemerintahan presidensial. Kemudian, dalam ayat 4 (hasil perubahan ketiga) dimaksudkan untuk menghindari agar tidak terjadi lagi seorang presiden membentuk dan membubarkan suatu departemen pemerintahan tanpa didasarkan aturan yang jelas dan atas pertimbangan yang menyeluruh, serta implikasinya dilapangan.

Dalam pemerintahan demokrasi, semua tindakan pemerintah harus bertanggungjawab kepada rakyat. Untuk memenuhi tanggung jawab kepada rakyat tersebut, maka tanggung jawab menteri dalam sistem pemerintahan presidensial diambil alih oleh presiden, karena para menteri hanyalah sebagai pembantu presiden semata. Kekuasaan pemerintahan tertinggi sebagaimana disebutkan diatas tetap berada ditangan presiden, karena itu presiden yang akan bertanggungjawab kepada rakyat atas semua tindakan dan kebijakan pemerintahannya.

4. Presiden adalah eksekutif tunggal.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, eksekutif adalah hanya seorang presiden saja. Presiden sebagai eksekutif tunggal dan memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. dalam Pasal 4 ayat (1) dinyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Kemudian dalam menjalankan roda pemerintahan, Presiden dibantu oleh seorang wakil presiden, Pasal 4 ayat 2 "dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh seorang wakil presiden". Selain dibantu oleh seorang wakil presiden, presiden juga dibantu oleh para menteri-menteri. Hal ini di tegaskan dalam pasal 17 ayat (1) yang menyatakan "presiden dibantu oleh menteri-menteri negara".

5. Anggota DPR/MPR tidak boleh merangkap jabatan di pemerintahan dan sebaliknya.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, Soeharto, dan Habibie, semua anggota Kabinet, Gubernur, Pangdam merangkap menjadi anggota DPR/MPR. Namun setelah pemerintahan

Abdurrahman Wahid, anggota kabinet dan eksekutif lainnya dilarang merangkap jabatan menjadi anggota DPR/MPR.

6. Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.

Dalam menjalankan kehidupan kenegaraan, presiden selaku kepala pemerintahan harus bertanggungjawab kepada konstitusi. Karena itu, presiden harus berjanji. Pasal 9 ayat (1) menegaskan "sebelum memangku jabatannya, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Konsekuensi atas sumpah dan janji presiden tersebut adalah jika presiden yang berkuasa melanggar sumpahnya, maka presiden yang bersangkutan dapat diberhentikan dari jabatannya. Berdasarkan sumpah jabatan presiden di atas sebagai tanggungjawab presiden kepada konstitusi, pemerintahan yang dijalankan harus berdasarkan kepada konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan menurut Undang-Undang Dasar".

7. Presiden tidak dapat membubarkan DPR/MPR.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden baik sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara tidak dapat memaksa DPR/MPR, apalagi membubarkan lembaga tersebut. Hal ini merupakan sebagian dari akibat dianutnya ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan oleh sistem pemerintahan presidensial. Ketentuan tersebut secara eksplisit diatur dalam pasal 7C (Perubahan III) yang menyatakan "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pembubaran DPR/MPR sudah tiga kali dilakukan oleh presiden, yaitu, *Pertama*, pada tahun 1959, dimana Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan alasan negara dalam keadaan bahaya membubarkan lembaga konstituante hasil pemilihan umum 1955. Kemudian presiden membentuk DPRGR dan MPRS. *Kedua*, pada tahun 1960, yaitu pada tanggal 5 Maret 1960 presiden membubarkan DPRGR-MPRS karena DPRGR-MPRS dibawah pimpinan Sartono waktu itu tidak mau menerima Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan presiden Soekarno.

Ketiga, pada tanggal 22 Juli 2001 dengan alasan darurat negara subyektif, Presiden Abdurrahman Wahid berusaha membubarkan DPR/MPR hasil pemilihan umum 1999. Akan tetapi tindakan tersebut dianggap oleh Mahkamah Agung tidak mempunyai dasar hukum yang kuat, walaupun pada saat itu Pasal 7C belum ada, namun dalam Penjelasan UUD 1945 khususnya tentang kedudukan DPR sudah ada ketentuan yang menyebutkan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR, sehingga eksistensi DPR/MPR tetap terjaga. Sebaliknya tindakan presiden tersebut di pandang oleh DPR/MPR bertentangan dengan UUD 1945. Karena itu, DPR/MPR meminta pertanggungjawaban dari presiden atas tindakannya dalam Sidang Istimewa MPR 2001.

Keputusan DPR mempercepat Sidang Istimewa MPR mendapat perlawanan dari presiden. Presiden pada tanggal 22 Juli 2001 mengeluarkan Maklumat kedua yang bersifat pembubaran DPR/MPR dan Partai Golongan Karya. Maklumat yang di pandang orang sama dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut dinyatakan "tidak mempunyai kekuatan hukum oleh Mahkamah Agung" (Kompas 23 Juli 2001), sehingga MPR mempunyai landasan hukum yang kuat untuk melanjutkan Sidang Istimewa MPR yang dipercepat tersebut. Dalam sidang istimewa MPR yang dipercepat ini presiden diminta pertanggungjawabannya atas dugaan pelanggaran terhadap haluan negara dan tindakannya membubarkan DPR/MPR. Namun presiden tidak bersedia memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa tersebut, dengan alasan bahwa pertanggungjawaban presiden hanya akan diberikan pada akhir masa jabatan pada tahun 2004.

Dalam perspektif presiden, UUD 1945 beserta perubahannya, menganut sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, Presiden Abdurrahman Wahid tidak bersedia menyampaikan pertanggungjawabannya dalam Sidang Istimewa MPR tersebut, maka MPR kemudian memutuskan mencabut mandatnya dari presiden, dan mengangkat wakil presiden Megawati Soekarno Putri sebagai presiden RI yang ke 5.

8. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik

Dalam sistem pemerintahan presidensial kekuasaan tidak terfokus pada satu tangan atau satu organ negara saja, karena negara-negara yang menganut presidensial pada umumnya menganut ajaran pembagian atau pemisahan kekuasaan. Masing-masing organ negara mempunyai kekuasaan sendiri-sendiri dan menjalankan fungsinya sendiri-sendiri pula.

UUD 1945 dan perubahannya memberikan kekuasaan kepada presiden. Hal ini diatur dalam pasal 4 ayat (1), sedangkan kekuasaan membentuk undang-undang diserahkan kepada DPR, Pasal 20 ayat (1). Walaupun DPR mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-undang, namun dalam proses pembahasan Rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang tersebut harus disahkan oleh presiden, Pasal 20 ayat (4) (Perubahan I) menyatakan "Presiden mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang".

Dalam sistem pemerintahan presidensial, dasar ketentuan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga legislatif harus disahkan oleh presiden menjadi undang-undang. Menurut Bagir Manan adalah pengaruh dari mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat wewenang menetapkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Kongres ada pada presiden sebagai bentuk *checks and balances* antara Kongres dengan presiden. Jika rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Kongres tersebut tidak disahkan oleh presiden menjadi undang-undang, maka Kongres membahas kembali rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh presiden tersebut. Jika 2/3 dari semua anggota Kongres yang hadir menyetujui rancangan undang-undang tersebut, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang tanpa disahkan oleh presiden (Bagir Manan, 2001:137). Ketentuan seperti di atas dianut pula oleh UUD 1945, Pasal 20 ayat (5) (Perubahan II) yang berbunyi "dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, Rancangan Undang-undang tersebut sudah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan".

Ciri-ciri Sistem Parlementer dalam UUD 1945

1. Adanya peleburan antara eksekutif dan legislatif.

Peleburan antara eksekutif dan legislatif dalam UUD 1945 tidak terjadi pada organ negara, tetapi terjadi ketika organ negara tersebut menjalankan fungsinya. Hal ini dapat dilihat dalam UUD 1945 khususnya Pasal 5, 20, dan 21 sebelum dan sesudah perubahan. Pasal 5 ayat (1) (perubahan I) menyatakan "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal 20 ayat (1-2) (perubahan I) menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". "Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Berdasarkan ketentuan di atas, dapat dilihat bahwa dalam membentuk undang-undang harus ada kerjasama yang erat antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan presiden, karena yang dimaksud dengan legislatif oleh UUD 1945 sebelum perubahan I adalah presiden dan DPR.

Adanya peleburan antara legislatif dan eksekutif membuat peran legislatif terdistorsi. Meskipun setiap undang-undang harus mendapat persetujuan dari DPR, tetapi wewenang membentuk undang-

undang berada ditangan presiden, bahkan presiden mempunyai hak mutlak menolak undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Disamping itu DPR baik pada masa Orde Lama maupun pada masa Orde Baru dapat dipengaruhi oleh presiden. DPR dengan mudah menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah, tidak peduli isinya bertentangan dengan keinginan rakyat, sehingga lembaga legislatif seolah hanya menjadi stempel pemerintah saja. Menyadari akan hal demikian, maka pada tahun 1999 MPR mengamandemen Pasal 5, 20, dan 21.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan 20 UUD 1945 di atas, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 sudah menganut ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Walaupun demikian masih terlihat bahwa dalam membentuk suatu undang-undang harus ada kerjasama yang erat antara presiden dan DPR. Oleh karena itu suatu rancangan undang-undang baik itu inisiatif DPR maupun dari presiden tidak akan bisa menjadi undang-undang apabila tidak disetujui oleh kedua lembaga tersebut. Sesungguhnya kebiasaan mengikutsertakan presiden (pemerintah) dalam membuat undang-undang bukanlah kebiasaan dalam sistem pemerintahan presidensial. Amerika Serikat yang hampir menganut sistem pemerintahan presidensial murni, dalam konstitusinya menyebutkan bahwa Kongres merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, sedangkan presiden semata-mata menjalankan kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai kekuasaan membentuk atau mempunyai hak inisiatif dan tidak mempunyai hak ikut serta membahas undang-undang (Pasal 1 ayat (1)). Namun presiden Amerika Serikat sebagaimana disebutkan diatas diberi hak untuk mensahkan undang-undang.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UUD 1945 sudah menganut ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, tetapi masih ragu-ragu, karena dalam UUD 1945 masih terdapat peleburan antara legislatif dan eksekutif khususnya dalam membuat undang-undang. Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial yang menganut ajaran pemisahan kekuasaan menghendaki masing-masing organ negara menjalankan fungsinya sendiri-sendiri. Dalam arti legislatif pembuat undang-undang dan eksekutif yang menjalankan undang-undang.

2. Adanya hak interpelasi dan hak angket bagi DPR.

Dalam Pasal 20 ayat (2) (Perubahan II) dinyatakan "dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Secara harfiah interpelasi berarti pidato yang bersifat politik, kritis, menentang kebijakan pemerintah dan dilakukan menurut prosedur tertentu melalui perdebatan terbuka dalam sidang parlemen yang dilakukan melalui pidato politik yang berisi pernyataan dan pertanyaan. Pemerintah harus memberikan jawaban atas pernyataan dan pertanyaan yang diperlukan. Sedangkan hak angket sama dengan hak penyelidikan DPR yang bertalian dengan penyelenggaraan negara atau pemerintahan dan bukan penyelidikan dalam rangka menegakkan hukum (*investigation*).

Hak interpelasi sangat relevan dengan sistem pemerintahan parlementer sebagai mosi tidak percaya parlemen terhadap pemerintah. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, hak interpelasi ini tidak dikenal sebagai konsekuensi dari pemisahan kekuasaan. Sedangkan hak angket relevan baik dengan sistem pemerintahan parlementer maupun dalam sistem pemerintahan presidensial.

Melihat hasil dari amandemen UUD 1945 dari amandemen pertama sampai keempat, tampak bahwa keinginan kebijakan hukum baik DPR maupun pemerintah mengarah kepada penyempurnaan sistem pemerintahan presidensial, walaupun dalam UUD 1945 masih mencerminkan adanya anomali. Penyempurnaan sistem presidensial ini dapat dilihat dari, *pertama*, presiden tidak lagi berwenang membentuk Undang-undang, tapi hanya berhak mengajukan rancangan undang-

undang kepada DPR, *kedua*, tanggungjawab atas jalannya roda pemerintahan tetap berada ditangan presiden, sedangkan menteri-menteri hanyalah semata-mata sebagai pembantu presiden dan bertanggungjawab kepada presiden, sehingga presiden mempunyai wewenang penuh untuk mengangkat dan membementikan menteri-menteri dari jabatannya.

Ketiga, dipertegasnya masa jabatan presiden dan wakil presiden. Ketentuan ini mempertegas sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945. Walaupun masa jabatan presiden dan wakil presiden sudah pasti, tapi bisa diberhentikan dalam masa jabatannya. *Keempat*, pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung dalam sebuah pemilihan umum. Dengan demikian legitimasi presiden dan wakil presiden bertambah kuat, karena didukung sepenuhnya oleh rakyat. *Kelima*, untuk menyempurnakan mekanisme *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara, maka didirikan Mahkamah Konstitusi.

KESIMPULAN

Perubahan UUD 1945 yang dimulai sejak tahun 1999-2002 telah mengalami berbagai perubahan. Dan perubahan ini tidak terlepas dari keinginan politik di MPR yang bertujuan untuk menyempurnakan UUD 1945 tersebut. Salah satu perubahan yang dianggap penting adalah tentang kebijakan hukum dalam penyempurnaan sistem pemerintahan, yaitu antara sistem pemerintahan parlementer dan presidensial. Namun apabila dilihat dari hasil perubahan UUD 1945 mengenai sistem pemerintahan Indonesia, ternyata kebijakan hukum lebih menitikberatkan kepada pemerintahan presidensial murni, akan tetapi masih dibayang-bayangi oleh sistem pemerintahan parlementer. Kebijakan hukum untuk menyempurnakan sistem pemerintahan presidensial ini tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, dimana sering terjadi kesalahpahaman antar lembaga negara tentang sistem pemerintahan yang dipakai Indonesia yang pada akhirnya dapat menyebabkan stabilitas politik dan pemerintahan menjadi kacau.

Oleh karena itu dengan penyempurnaan sistem pemerintahan presidensial tersebut diharapkan pertentangan antar lembaga negara dapat diatasi. Di samping itu juga menghindari multi tafsir dikalangan masyarakat tentang sistem pemerintahan apa yang dianut oleh pemerintahan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adnan Buyung Nasution. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Jakarta : Grafiti
- Ahmad Syafi'i Ma'arif. 1985. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta : LP3ES
- Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : PUSHAM UII
- _____. 2002. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta : FH UII
- Harun Alrasid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta : Grafiti
- _____. 2002. *Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga kali Diubah MPR*. Jakarta : UIP
- Ismail Sunny. 1965. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta : CV Calindara

Joeniarto. 1984. *Sejarah Ketatnegeraan RI*. Jakarta: Bina Aksara

Jimly Asshiddiqie. 2000. *Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Rangka Perubahan UUD 1945*. dalam 70 tahun Ismail Suny: Bergelut dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan

_____.1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*. Jakarta : UI Press

_____. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta : Pusat Studi HTN FH UI.

M. Yamin. 1945. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : Yayasan Prapanca

Miriam Budiarto. 1993. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Rodjil Gufron. 2001. *Ketegangan Presiden dan Parlemen: Sebuah Catatan dari Senayan* Jakarta: Factual

Suparlan. 1982. *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia dan Amerika Serikat*. Surabaya : Usaha Nasional

Willem Otmans. 2001. *Chaos in Indonesia*. terjemahan Wahjoedi Marjono. Jakarta: Surya Multi Grafika

Yuzril Ihza Mahendra. 1996. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Gema Insani Press

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Surat Kabar

Kompas, 15 Juni 1999

Kompas 23 Juli 2001.