

**SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NEGARA RI TAHUN 1945
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN ANTARA PRESIDEN
DAN DPR PADA MASA PEMERINTAHAN PRESIDENSIL
SOESILO BAMBANG YUDOYONO**

SKRIPSI



Oleh :

EDWIN YUDO SENTONO

No. Mhs : 06410379
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2012**

**SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NEGARA RI TAHUN 1945
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN ANTARA PRESIDEN
DAN DPR PADA MASA PEMERINTAHAN PRESIDENSIL
SOESILO BAMBANG YUDOYONO**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Sarjana (Skripsi-1) pada
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

Edwin Yudo Sentono

No. Mahasiswa : 0641037

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2011**



Motto

- * Jadi Diri Sendiri, Cari Jati Diri, And Dapetin Hidup Yang Mandiri
- * Optimis, Karena Hidup Terus Mengalir Dan Kehidupan Terus Berputar
- * Sesekali Liat Ke Belakang Untuk Melanjutkan Perjalanan Yang Tiada Berujung





KUPERSEMBAHKAN UNTUK :

Ayah dan Ibuku

Seluruh Keluargaku

Teman – teman dan Sahabatku

KATA PENGANTAR



Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, segala puji dan syukur bagi Allah Subhanahu Watta 'Alla atas segala rahmat dan hidayah serta bimbingan-Nya, shalawat dan salam dilimpahkan kepada Rasul-Nya, Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wassalam, beserta keluarga, sahabat dan pengikut beliau dengan ihsan sampai hari kiamat. sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Tugas Akhir ini dibuat sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penyusunan Tugas Akhir ini tidak terlepas dari dukungan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT, segala puji syukur dan cinta. Terima kasih ya Allah atas semua yang telah mengkaruniakan, memberikan dan melimpahkan rahmat, hidayah dan anugerah-Nya kepadaku.
2. Bapak DR. Rusli Muhammad, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing yang selalu memberikan arahan pada penulis.

4. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu sehingga menjadi wawasan penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.
5. Seluruh Staf Akademik Universitas Islam Indonesia.
6. Ayah dan ibuku tercinta, seluruh keluargaku yang kusayangi, terima kasih yang tiada tara atas doa, perhatian dan kasih sayangnya dan telah memberikan bantuan moril dan materiil.
7. Sahabat-sahabatku, serta seluruh pihak yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan moril selama studi di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang tidak dapat disebutkan satu persatu (semoga amal baik kita diterima Allah SWT).

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tugas Akhir ini masih banyak kekurangan, maka penulis mohon saran dan kritik yang bersifat membangun guna penyempurnaan Tugas Akhir ini. Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ini banyak manfaatnya.

Wassalamu 'alaikum W.r. W.b.

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode Penelitian	18
BAB II TINJAUAN TENTANG PEMBAGIAN KEKUASAAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	20
A. Pembagian Kekuasaan di Indonesia	20
1. Pengertian Pembagian Kekuasaan	20
2. Hubungan DPR dan Presiden di Indonesia	28

	B. Sistem Pemerintahan	42
	1. Pengertian Sistem Pemerintahan	42
	2. Sistem Pemerintahan di Indonesia	45
	3. Sistem Pemerintahan dalam Hukum Islam	52
BAB III	SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NEGARA RI TAHUN 1945 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN ANTARA PRESIDEN DAN DPR PADA MASA PEMERINTAHAN SOESILO BAMBANG YUDOYONO	63
	A. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD Negara RI Tahun 1945	63
	B. Implikasi Sistem Pemerintahan yang Dianut UUD Negara RI Tahun 1945 Terhadap Hubungan antara Presiden dan DPR pada Masa Pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono ..	70
BAB IV	PENUTUP	89
	A. Kesimpulan	89
	B. Saran	91
	DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi memberi ruang bagi Presiden untuk sekaligus menjalankan kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang) dan kekuasaan eksekutif (yang menjalankan undang-undang). Akibatnya bisa dilihat, selama hampir 32 tahun (1966-1998) Presiden dalam era Orde Baru menjadi penguasa “tangan besi”. Seluruh sabdanya menjadi perintah yang harus dijalankan tanpa ada bantahan, rakyat dibungkam, siapa yang coba membantah apalagi mengoreksi perintahnya hanya akan tinggal nama belaka.¹ Presiden sebagai sentral dari kekuasaan. Di bidang legislasi misalnya, presiden memiliki kewenangan yang cukup besar, sementara DPR hanya sebagai lembaga yang menyetujui legislasi yang diajukan presiden.

Akan tetapi hal itu berakhir sejalan dengan reformasi yang digelorkan para mahasiswa dan kelompok masyarakat. Gerakan ini menandai terjadinya reformasi politik Indonesia yang selama 32 tahun sangat buruk. Gerakan reformasi yang mengakibatkan jatuhnya rezim otoriter Orde Baru yang ditandai dengan pernyataan pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 memberi peluang bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali kehidupan politik, ekonomi dan hukum ke arah yang lebih terbuka, adil dan demokratis. Kebutuhan akan suatu tatanan kehidupan baru tersebut kemudian

¹ <http://hifdzil.wordpress.com/2008/09/08/studi-hubungan-legislatif-dengan-eksekutif/>

di suarakan para mahasiswa melalui aksi-aksi demonstrasi menuntut suatu reformasi yang bersifat total dan menyeluruh. Di bidang politik tuntutan itu adalah suatu sistem politik demokratis di satu pihak dan pemerintahan yang bersih dari praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme di pihak lain.²

Ada beberapa prestasi besar yang dicapai gerakan reformasi Indonesia, terutama di bidang politik dan ketatanegaraan. Reformasi ini dilakukan dengan keberhasilan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang selama Orde Baru disakeralkan. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini telah membuka peluang bagi ditatanya kembali sistem politik ke arah yang lebih demokratis dengan menjunjung supremasi hukum dan kedaulatan rakyat.³

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan semangat kenegarawanan melalui tahapan dan pembahasan yang mendalam telah melakukan perubahan terhadap pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali. Perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-12 tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 18 Agustus 2000. Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-7 tanggal

² Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2007, hlm. 1.

³ Budi Winarno, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, MedPress, Yogyakarta, 2008, hlm. 55.

9 November 2001 Sidang Tahunan MPR RI. Perubahan keempat diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunana MPR RI.⁴

Dari empat kali perubahan yang telah dilakukan, dapat di kelompokkan sebagai berikut:⁵

1. Perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan. Misalnya peralihan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan. Misalnya Presiden dan Wakil presiden hanya dapat memangku jabatan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.
3. Perubahan yang bersifat pengimbangan kekuasaan. Misalnya, hal yang berkaitan dengan pemberian amnesti, abolisi, pengangkatan duta dan penerimaan perwakilan Negara asing harus mengindahkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Perubahan yang bersifat rincian atau penegasan ketentuan yang sudah ada.
5. Perubahan yang bersifat tambahan sebagai sesuatu yang baru.
6. Perubahan yang bersifat meniadakan yang tidak perlu.
7. Perubahan yang bersifat membangun paradigma baru.

Seharusnya kita mengerti seberapa pentingkah persoalan relasi kekuasaan antara Legislatif dan Eksekutif, kerjasama dan konsolidasi antara dua lembaga Negara tersebut. Setelah jatunya rezim Soeharto dan terjadi amandemen Undang-Undang Dasar 1945 hubungan antara Eksekutif dan Legislatif sangat dinamis. Namun kemudian, tidak serta-merta kejatuhan rezim tersebut dan perubahan UUD 1945 ini membuat penyelenggaraan kekuasaan negara menjadi lebih baik. Semula sebelum jatunya rezim Soeharto kekuasaan negara cenderung bersifat *executive heavy*, setelah jatunya Soeharto dan UUD 1945 diamandemen kekuasaan negara cenderung berubah

⁴ Sekretarian Jenderal MPR RI. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2006.

⁵ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 92-94.

menjadi *legislative heavy*. Lembaga perwakilan (DPR) seakan menumpahkan seluruh dendam dan serapahnya karena hampir 32 tahun (1966-1998) dikekang dan berada dibawah komando eksekutif (Presiden). Sekilas legislative heavy tersebut diakomodir ke dalam perubahan UUD 1945. sebelumnya dalam UUD 1945, kewenangan DPR hanya pada tataran memberikan persetujuan pada rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945), sekarang dalam UUD NRI 1945, kewenangan DPR menjadi berlipat. Mulai dari kewenangan kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945) sampai “memaksa” Presiden untuk menyetujui pemberlakuan undang-undang dengan atau tanpa pengesahan dari Presiden (Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945).⁶

Setelah rezim pemerintahan Soeharto jatuh, sangat banyak sekali hak interpelasi maupun hak angket yang digunakan Legislatif untuk mengkritisi kebijakan yang dibuat pemerintah. Kekuasaan semakin terpusat pada lembaga DPR. Demikian halnya dalam pembentukan UU tidak terjadi keseimbangan kekuasaan. DPR mempunyai posisi yang determinan dalam penyusunan UU, termasuk juga penyusunan APBN. Hal demikianlah yang dapat mengganggu jalannya program-program pemerintahan yang telah disusun, karena DPR juga sarat dengan kepentingan golongan dan partai politik.

Menurut Syamsudin Haris format baru relasi Presiden-DPR ditandai terutama oleh terbangunnya hubungan kekuasaan yang relatif seimbang di antara kedua institusi pemerintahan tersebut. Menurutnya, relasi yang relatif

⁶ <http://hifdzil.wordpress.com/2008/09/08/studi-hubungan-legislatif-dengan-eksekutif/>

seimbang itu, antara lain tercermin dalam pembentukan undang-undang (UU). Di sisi lain, setelah amandemen konstitusi, ada pergeseran ke arah semakin kuatnya otoritas kontrol dewan terhadap presiden melalui pelembagaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak individual anggota dewan dalam mengajukan pertanyaan, usul, dan pendapat. Namun, dia mengingatkan, format baru relasi itu juga rentan terperangkap konflik ditandai terbatasnya otoritas nonlegislasi presiden dalam pengangkatan pejabat publik. Kontrol DPR yang menguat terhadap presiden menghasilkan relasi yang cenderung “sarat DPR” ketimbang suatu hubungan kekuasaan yang benar-benar seimbang antara eksekutif dan legislatif. Akibatnya, format baru tersebut memicu instabilitas dan ketidakefektifan dalam sistem demokrasi presidensial. Namun, juga mengarah pada situasi yang disebut adu prestise antara presiden dan DPR sehingga mengabaikan nasib dan aspirasi rakyat.⁷

Setelah jatunya rezim Soeharto yang sangat otoriter, setiap lembaga Negara semakin jelas pemisahan kekuasaan dan fungsi kerjanya. Setiap lembaga tinggi Negara saling tidak bertanggung jawab terhadap lembaga lainnya dan pertanggungjawabannya hanya terhadap rakyat. Setelah pasca reformasi, hubungan Presiden dan DPR banyak mengalami perubahan, khususnya pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono yang mencapai puncaknya pada kasus Bank Century.

Dari awal, kedua pihak (Presiden dan DPR) bersikukuh pada sikap masing-masing. Kegagalan Presiden menjaga soliditas koalisinya berakhir

⁷ <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0812/11/pol04.html>

dengan keputusan DPR yang menyalahkan kebijakan tersebut. Di sisi lain, Presiden tetap berkeyakinan bahwa kebijakan itu benar dan penanggung jawab langsungnya Menteri Keuangan Sri Mulyani dan Gubernur Bank Indonesia Boediono (ketika itu) tidak dapat disalahkan. Kasus Bank Century menciptakan kondisi yang potensial untuk menjadikan hubungan Presiden dan DPR terkena *gridlock* (jalan buntu). Karena, periode pemerintahan Presiden tidak bergantung pada DPR, Presiden dapat saja mengabaikan DPR dan beralih pada berbagai perangkat konstitusional yang dia miliki untuk menjalankan pemerintahan. Sebaliknya, DPR dapat terus menghasilkan keputusan-keputusan yang menghalangi kebijakan Presiden. Hasilnya adalah jalan buntu. Presiden dan DPR tidak dapat bekerja optimal, tetapi keduanya baru bisa diganti pada saat jadwal pemilihan umum tiba. Akan tetapi, ketegangan legislatif-eksekutif akibat kasus Bank Century tidak membawa akibat lebih jauh berupa *gridlock* (kemacetan) di antara keduanya. Pasca keputusan DPR, Presiden ternyata berhasil melakukan konsolidasi koalisi. Sistem kerja koalisi bahkan lebih terorganisasi dengan terbentuknya sekretariat gabungan (setgab).⁸

Ada dua jenis ketegangan yang dapat mengancam stabilitas demokrasi. Pertama, ketegangan vertikal antara pusat dan daerah. Dan kedua, ketegangan horizontal baik di tingkat masyarakat maupun pemerintah (antar lembaga negara) termasuk antara eksekutif dan legislatif.

⁸ Republika, Rabu, 05 Januari 2011 pukul 10:08:00

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD Negara RI Tahun 1945?
2. Bagaimanakah implikasinya terhadap hubungan antara Presiden dan DPR pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono?

C. Tujuan Penelitian

Berdasar rumusan masalah yang telah diuraikan di muka, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD Negara RI Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui implikasinya terhadap hubungan antara Presiden dan DPR pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Negara

Menurut Miriam Budiardjo, Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara sebagai alat dari masyarakat untuk mengatur manusia dan masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.⁹ Sudah menjadi

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Pustaka Gramedia Utama, Jakarta, 1998, hlm. 38.

kodrat alam bahwa manusia selalu ingin hidup mencari kawan untuk berjuang bersama-sama untuk mempertahankan hidup dari berbagai macam ancaman dan bahaya yang dapat mengganggu kehidupan mereka. Atas dasar pemikiran tersebutlah muncul teori perjanjian sosial yang dicetuskan oleh Rousseau yang diyakini sebagai asal mula timbulnya suatu Negara. Perjanjian yang dilakukan masyarakat yang sebelumnya bebas dan tidak terikat batas wilayah dan ikatan kenegaraan untuk mengikatkan diri pada satu wadah yang dapat mengatur dan menjaga mereka dari berbagai ancaman dan bahaya.

Beberapa pandangan menyatakan bahwa fungsi dasar daripada Negara adalah sebagai pemersatu masyarakat melalui penetapan aturan-aturan yang mengikat. Dalam hal ini Negara dapat dimengerti sebagai kesatuan masyarakat oleh suatu otoritas yang memiliki legalitas dan legitimasi di dalam suatu wilayah tertentu.¹⁰ Sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Roger H. Soltau bahwa Negara adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat.¹¹

Setiap negara harus melaksanakan fungsi penertiban untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah terjadinya konflik, negara harus melaksanakan penertiban, menjadi stabilisator pertahanan, menjaga kemungkinan serangan dari luar, mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, menegakkan keadilan melalui badan-badan pengadilan.

Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah dengan

¹⁰ Dadang Juliantara, *Negara Demokrasi Untuk Indonesia*, Pondok Edukasi, Jakarta, 2002, hlm. 41.

¹¹ Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*, dalam Miriam Budiarjo, *op.cit.*, hlm. 39.

berdasarkan system hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan memaksa. Dalam konsep dan teori modern saat ini, bentuk negara terbagi dalam dua yakni Negara kesatuan dan negara serikat. Negara kesatuan merupakan bentuk suatu Negara yang merdeka dan berdaulat. Dengan satu pemerintah yang mengatur seluruh daerah. Dalam negara Kesatuan, pemerintah pusat bisa melimpahkan banyak wewenang kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal. Namun, pelimpahan wewenang ini hanya diatur oleh undang-undang yang dibuat parlemen pusat. Akan tetapi kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Negara serikat kekuasaan asli dalam Negara federasi merupakan tugas Negara bagian, karena ia berhubungan dengan rakyatnya, sementara negara federasi bertugas untuk menjalankan hubungan luar negeri, pertahanan, keuangan dan urusan pos. Namun selain itu ada juga bentuk Negara yang terdiri dari tiga bentuk yaitu Monarki, Oligarki, Demokrasi. Negara monarki adalah bentuk negara yang dalam pemerintahannya hanya dikuasai dan diperintah oleh satu orang saja. Oligarki ini biasanya diperintah dari kelompok orang. Negara demokrasi adalah rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam menjalankan pemerintahan.

Ada beberapa unsur dari Negara yaitu:¹²

- a. Wilayah. Wilayah kekuasaan suatu Negara yang mencakup darat, laut dan udara mempunyai perbatasan tertentu dengan Negara lainnya. Sesuai dengan batasan tersebutlah Negara berdaulat atas keseluruhan semua yang ada dan terkandung dalam wilayah tersebut.

¹² Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 19.

- b. Penduduk. Sesuai dengan teori perjanjian social, maka rakyat merupakan elemen penting dalam suatu Negara. Kekuasaan Negara menjangkau semua penduduk yang ada di wilayah Negara tersebut.
- c. Pemerintahan. Setelah adanya rakyat dan wilayah, maka diperlukan suatu pemerintahan yang dapat menjaga semua kepentingan masyarakat yang mendiami suatu wilayah tersebut dan mengatur serta mengendalikan semua penduduk yang sehingga tercapai suatu kebijaksanaan.

Setiap Negara yang telah terbentuk pasti memiliki tujuan. Ada beberapa tujuan daripada Negara yaitu: Mengusahakan kesejahteraan masyarakat, menegakkan keadilan, menjaga ketahanan nasional dan menertibkan masyarakat untuk mencapai tujuan bersama.

2. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan pada hakekatnya merupakan relasi antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.¹³ Sistem pemerintahan merupakan suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintah yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintah. Kekuasaan dalam suatu Negara menurut Montesquieu diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu Kekuasaan Eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; Kekuasaan Legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; Dan Kekuasaan Yudiskatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintaha negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, dan

¹³ Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 10.

bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Lembaga-lembaga dalam sistem pemerintahan ini akan bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan pemerintah yang merupakan tujuan dari suatu Negara. Dalam konteks Indonesia, sistem pemerintahan akan bekerja untuk mencapai tujuan Negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Terdapat dua macam sistem pemerintahan yaitu pemerintahan presidensial dan parlementer.

Dalam sistem presidensial, badan eksekutif terdiri dari presiden dan para anggota kabinetnya. Badan eksekutif sama sekali terpisah dari badan legislatif sesuai dengan ajaran trias politika. Badan eksekutif tidak dapat dan tidak bias mempengaruhi pekerjaan dari pihak legislatif. Jimly Asshiddiqie merumuskan ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial yaitu:¹⁴

- a. Masa jabatan presiden dan wakil presiden ditentukan lebih pasti, misalnya 4 tahun atau 5 tahun, sehingga presiden dan wakil presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa Negara masa jabatan presiden dan wakil presiden dibatasi dengan jelas seperti di Indonesia yang hanya dapat menjabat selama 2 periode. Kabinet berada dibawah presiden dan bertanggungjawab kepada presiden.
- b. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen karena presiden tidak dipilih oleh parlemen. Ini merupakan implikasi dari sistem pemilihan langsung terhadap presiden. Presiden hanya dapat diberhentikan apabila ada pelanggaran hukum.
- c. Presiden dipilih secara langsung ataupun melalui perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanent sebagaimana hakikat lembaga permanen.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, dalam Hanta Yuda, *op.cit.*, hlm. 14-15.

- d. Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala Negara.
- e. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen demikian juga sebaliknya.
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak presiden. Karena itu, presiden yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, serta pejabat-pejabat publik.

Ada beberapa kelebihan sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang dikemukakan oleh Arend Lijphart bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial pemerintahan akan berjalan dengan stabil. Pemerintahan yang terbentuk akan terjaga kepemimpinannya selama masa periodenya. Kedua adalah pemerintah presidensial bahwa pemilihan kepala pemerintahannya secara langsung dapat dipandang lebih demokratis daripada pemilihan tidak langsung. Ketiga dari pemerintahan presidensial adalah pemisahan kekuasaan yang jelas yang dapat menghilangkan otoritarianisme dalam pemerintahan. Presiden dapat menyesuaikan program-programnya sesuai dengan masa periodenya.¹⁵

Ada juga kelemahan daripada sistem pemerintahan presidensial yaitu masalah kebuntuan konflik antara eksekutif dan legislatif. Ini dapat berakibat pada mandegnya roda pemerintahan dan pembangunan. Kelemahan yang lain dari sistem pemerintahan presidensial adalah bahwa sistem ini berjalan atas dasar aturan pemenang menguasai semuanya. Presiden tidak berada dibawah pengawasan parlemen sehingga dapat menimbulkan kekuasaan mutlak. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas. Dalam konstitusi Indonesia telah diterapkan sistem presidensial. Mekanisme check and balances diterapkan sebagai kontrol masing-masing lembaga tinggi pemerintah. Presiden tidak

¹⁵ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 14.

dapat membubarkan DPR. Begitu juga sebaliknya, DPR tidak dapat membubarkan presiden. Mekanisme pengajuan RUU yang dimiliki presiden juga mengandung arti bahwa tingginya kemungkinan musyawarah untuk mufakat dalam hal pembuatan undang-undang.

Tujuan-tujuan dari dipilihnya sistem presidensialisme di Indonesia sangat terkait dengan perjalanan sistem pemerintahan yang telah mengalami banyak pergantian semenjak proklamasi kemerdekaan. Sistem parlementer yang pernah dianut di Indonesia dinilai kurang cocok karena terlalu condong kepada demokrasi barat yang berdasarkan individualisme dalam pengambilan keputusan dengan voting: "separuh ditambah satu". Hal ini dirasakan kurang cocok dengan jiwa bangsa Indonesia yang menganut sistem musyawarah untuk mufakat.¹⁶ Dalam sistem pemerintahan presidensial, badan eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang independen. Kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Mereka dipilih oleh rakyat secara terpisah.

Dalam sistem parlementer, ada keterikatan antar badan eksekutif dan badan legislatif. Eksekutif yang dipimpin oleh seorang perdana menteri mencerminkan kekuatan-kekuatan yang ada di parlemen. Keberlangsungan suatu pemerintahan parlementer sangat tergantung pada konstalasi politik di parlemen. Semakin kuat dukungan dari parlemen, maka semakin berkuasa pulalah pemerintahan tersebut. Namun dalam pemerintahan parlementer sering sekali terjadi jatuh bangun suatu kabinet pemerintahan. Ini sering

¹⁶ Harsyudiono Hartas, *Kekuasaan Lembaga Kepresidenan dalam Perspektif Undang-Undang dasar 1945 dan Praktek Politik*, Pandega Media, Yogyakarta, 1997, hlm. 54.

terjadi karena berbagai macam kepentingan partai politik dalam parlemen. Pemerintahan parlementer dapat membubarkan parlemen berdasarkan suatu pertimbangan dan perencanaan.

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:¹⁷

- a. Badan legislatif atau parlemen adalah satu-satunya badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Parlemen memiliki kekuasaan besar sebagai badan perwakilan dan lembaga legislatif.
- b. Anggota parlemen terdiri atas orang-orang dari partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Partai politik yang menang dalam pemilihan umum memiliki peluang besar menjadi mayoritas dan memiliki kekuasaan besar di parlemen.
- c. Pemerintah atau kabinet terdiri dari atas para menteri dan perdana menteri sebagai pemimpin kabinet. Perdana menteri dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan kekuasaan eksekutif. Dalam sistem ini, kekuasaan eksekutif berada pada perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Anggota kabinet umumnya berasal dari parlemen.
- d. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas anggota parlemen. Hal ini berarti bahwa sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan kabinet jika mayoritas anggota parlemen menyampaikan mosi tidak percaya kepada kabinet.
- e. Kepala negara tidak sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri, sedangkan kepala negara adalah presiden dalam negara republik atau raja/sultan dalam negara monarki. Kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan. Ia hanya berperan sebagai simbol kedaulatan dan keutuhan negara.
- f. Sebagai imbalan parlemen dapat menjatuhkan kabinet maka presiden atau raja atas saran dari perdana menteri dapat membubarkan parlemen. Selanjutnya, diadakan pemilihan umum lagi untuk membentuk parlemen baru.

Ada beberapa kelebihan sistem pemerintahan parlementer yaitu pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai. Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik

¹⁷ <http://witantra.wordpress.com/2008/05/30/sistem-pemerintahan/>

jelas. Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Kekurangan sistem pemerintahan parlementer yaitu kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen. Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar. Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

3. Teori Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.¹⁸

Secara alamiah manusia ingin berkuasa terhadap sekelilingnya. Individu manusia ingin mempengaruhi individu yang lain untuk berbuat

¹⁸ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 35.

sesuai keinginannya. Jadi masalah kekuasaan sangat erat kaitannya dengan pengaruh dan mempengaruhi.

Ada beberapa sumber kekuasaan yaitu:¹⁹

- a. Kekayaan, cara memperolehnya adalah dengan menguasai sumber-sumber ekonomi, warisan dan pemberian.
- b. Kedudukan, cara memperolehnya dengan kekerasan fisik, pewarisan dan sebagainya.
- c. Kepercayaan, dengan meraih dukungan dari masyarakat.

Dalam perkembangannya, kekuasaan politik adalah kekuasaan yang sangat dicari individu manusia. Dalam hal ini kekuasaan untuk mempengaruhi kebijakan umum dengan tujuan agar kebijakan tersebut sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan itu sendiri. Kekuasaan merupakan suatu hal yang sangat krusial dan sangat rawan disalahgunakan oleh pemegangnya. Karena kekuasaan itu harus dijalankan dan digunakan maka diperlukan alat atau rambu-rambu untuk mengawasi kekuasaan tersebut. Ada beberapa rambu yang menjadi batas kekuasaan itu agar tidak menimbulkan masalah pada pelaksanaannya adalah:²⁰

- a. Peraturan Perundang-undangan sebagai batasan umum yang mengharuskan semua orang tunduk kepada kesepakatan komunal, khususnya yang dikeluarkan oleh kekuasaan dalam Negara.
- b. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga sebagai patokan atas kehidupan asosiatif.
- c. Kesepakatan kerja sebagai patokan yang harus dijadikan dasar perilaku yang mengadakan hubungan hukum.
- d. Perjanjian khusus yang dibuat sebagai kesepakatan yang merupakan proyeksi atas hal-hal yang muncul sebagai konsekuensi dari pelaksanaan hubungan hukum tersebut.
- e. kepatutan yang berlaku dalam masyarakat setempat sebagai dasar pemberlakuan moral atas hubungan hukum tersebut.

¹⁹ <http://oktavia.wordpress.com/2010/11/29/sumber-kekuasaan/>

²⁰ Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 5-6.

Dalam hal kekuasaan Negara terdapat tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif yang merupakan kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Doktrin ini sebenarnya dikemukakan oleh pencetusnya untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Apabila kekuasaan menumpuk pada satu organisasi maka akan sangat rawan sekali terjadi absolutisme. Orang yang pertama sekali mengeluarkan doktrin ini adalah John Locke melalui bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690) yang mengkritik raja-raja Inggris pada jaman itu yang sangat absolute. Konsep pemisahan kekuasaan ini diperjelas oleh seorang filsuf Perancis Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* untuk menjamin hak-hak warga Negara. Menurut Montesquieu, kemedekaan hak setiap individu hanya bisa dijamin apabila tiga kekuasaan tersebut tidak berada dalam satu badan. Konsep pemisahaan kekuasaan tersebut akan menimbulkan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Negara. Menurut Montesquiu, ketika kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu lembaga atau berada pada lembaga peradilan, maka tidak ada kemerdekaan. Kebebasan akan berada dalam kontrol sewenang-wenang. kekuasaan itu akan bertindak dengan kekerasan dan penindasan.²¹

Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut di berbagai negara. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara

²¹ Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 374.

tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Kekuasaan politik terbagi tiga lembaga yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 dan implikasinya terhadap hubungan antara Presiden dan DPR pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono.

2. Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri yang berkaitan dengan permasalahan.
- b. Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

3. Metode Pengumpulan Data:

Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

5. Analisa Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembagian Kekuasaan di Indonesia

1. Pengertian Pembagian Kekuasaan

Menurut Miriam Budiarmo kekuasaan diartikan sebagai kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau orang lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.¹

Max Weber mengartikan kekuasaan sebagai kesempatan dari seseorang atau kelompok orang-orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu.² Apabila dihadapkan pada persoalan kekuasaan, maka orang berpendapat bahwa kekuasaan itu sering diartikan hanya dalam politik saja, yakni kekuasaan dari perjuangan partai-partai politik untuk menduduki tempat-tempat yang penting dalam Negara, sehingga mereka dapat menentukan haluan negara yang menguntungkan bagi kedudukan mereka.

Sedangkan kekuasaan dalam konteks negara, maka sesungguhnya negara mempunyai monopoli kekuasaan fisik. Menurut Von Yhering, negara sebagai salah satu organisasi dalam masyarakat dibedakan dengan organisasi-

¹ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 123.

² Kusnardi dan Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1994, hlm. 56.

oganisasi lainnya karena ia memiliki hak istimewa dalam mempergunakan kekuatan jasmaninya, misalnya:

- a. Negara bisa memaksakan warga negaranya untuk tunduk kepada peraturannya, jika perlu dengan sanksi hukuman mati.
- b. Negara bisa memerintahkan warga negara untuk angkat senjata untuk membela tanah airnya, sekalipun ia berada di luar negeri.
- c. Negara berhak untuk menentukan mata uang yang berlaku, dan berhak pula untuk memungut pajak.³

Kekuasaan negara harus dibagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah satu sama lain, kekuasaan Legislatif yang membuat peraturan dan undang-undang, kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan undang-undang dan didalamnya termasuk kekuasaan mengadili, dan kekuasaan Federatif yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan Negara dalam hubungan dengan Negara lain (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Selanjutnya, pada tahun 1748, filosof Perancis Montesquieu lebih jauh dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Law)*, yang ditulisnya setelah melihat sifat sewenang-wenang dari raja Bourbon di Perancis, Montesquieu ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya akan merasa lebih terjamin hak-haknya. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi tiga kekuasaan yang harus terpisah antara satu dengan yang lain, kekuasaan Legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), kekuasaan Eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), dan kekuasaan Yudikasi (kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang).⁴

³ *Ibid*, hlm. 117.

⁴ Miriam Budiarmo, *op.cit.*, hlm. 76.

Rumusan yang dipahami dari pendapat Montesquieu bahwa kebebasan akan kehilangan maknanya, ketika Eksekutif dan Legislatif terpusat pada satu orang atau satu badan yang menetapkan undang-undang dan menjalankannya secara sewenang-wenang, demikian pula, kebebasan tidak bermakna lagi bila pemegang kekuasaan menghimpun kedua kekuasaan tersebut dengan kekuasaan Yudikasi. Merupakan malapetaka seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, apabila orang atau badan memegang sekaligus ketiga kekuasaan tersebut dalam suatu masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Teori yang paling populer adalah gagasan sarjana Perancis bernama Montesquieu. Konsep Montesquieu menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi Legislatif, Eksekutif, Yudikatif. Fungsi Legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau "*Legislature*", fungsi Eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi Yudikatif dengan lembaga peradilan.⁵

Penerimaan dan pemahaman tentang teori ini mengalami banyak kendala karena dalam prakteknya, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak ada negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri yang menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat

⁵ *Ibid*, 81.

yang memisahkan fungsi-fungsi Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang.

Konsep pemisahan jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan kedalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Dengan harapan ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, maka diatur mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip “*check and balances*”.

Perkembangan berikutnya penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas keseluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Bahkan pada konteks negara Indonesia, ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan diantara para anggota BPUPKI. Mr. Soepomo, misalnya termasuk tokoh yang sangat meyakini bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu. Oleh karena itu dalam paham banyak sarjana hukum kita, banyak sekali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*division of power*).⁶

⁶ *Ibid*, hlm. 127.

Muhammad Yamin dalam sejarah awal kemerdekaan Indonesia pernah mengusulkan kepada Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan “*judicial review*” terhadap materi undang-undang, Soepomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga Mahkamah Agung tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi undang-undang yang merupakan produk lembaga lain, yang dalam struktur lembaga sejajar.⁷

Pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebenarnya sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah “*division of power*”.

Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas bawah.

Istilah “*distribution*” di lingkungan negara Federal seperti Amerika Serikat, atau “*division of power*” biasa digunakan untuk menyebut mekanisme

⁷ Kusnardi dan Hermaly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, CV Sinar bakti Jakarta, 1998, hlm 97.

pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antar pusat dan daerah juga disebut “*distribution of power atau division of power*”. Oleh karena itu, secara akademis, konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Keduanya tidak perlu dipertentangkan satu sama lain, karena menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain.⁸

Pasal 2 dan Pasal 3 UUD hasil amandement. MPR sebagai lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK. Amandemen UUD 1945 menghilangkan supremasi kewenangan MPR, menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN, menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena Presiden dipilih secara langsung melalui pemilu), namun MPR tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD. Susunan keanggotaan MPR berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B UUD, setelah amandemen UUD 1954, posisi dan kewenangan DPR diperkuat. DPR mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU. Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah

⁸ Jimmy Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006., hlm. 125.

mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.⁹

Pasal 22C dan Pasal 22D UUD hasil amandemen, DPD lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR. Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. DPD dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu. DPD mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

Pasal 22E dan Pasal 22F UUD hasil amandemen, BPK berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum. BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. BPK berwenang mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

Amandemen UUD 1945 membatasi beberapa kekuasaan Presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.

Amandemen UUD 1945 memberikan kekuasaan legislatif sepenuhnya

⁹ Saldi Isra, *Potret Fungsi Legislasi DPR*, Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat - Hukum Tata Negara, FH Unand, Padang, 2007, hlm. 5.

diserahkan kepada DPR dan membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja. Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR. Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR. Amandemen UUD 1945 memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon Presiden dan Wakil Presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan Presiden dalam masa jabatannya.¹⁰

Di dalam amandemen UUD 1945, Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1)). MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan wewenang lain yang diberikan undang-undang. Di bawah MA terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang seperti, Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

Setelah amandemen UUD 1945, keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*). MK mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran

¹⁰ Tri Agung Kristanto, *Perubahan Konstitusi, ke Arah Dominasi Parlemen.*, Media Indonesia, 18 Agustus 2006.

partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD. Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.¹¹

2. Hubungan DPR dan Presiden di Indonesia

Ide atau gagasan kunci dalam konsep konstitusionalisme adalah pembatasan terhadap kekuasaan. Caranya bisa sangat beragam yang bergantung pada bagaimana kekuatan-kekuatan politik yang ada mampu merumuskan dan melembagakannya di dalam sebuah konstitusi. Dalam hubungan ini, dikenal dua pemikir besar, John Locke, yang berkebangsaan Inggris, dan Montesqieu, yang berkebangsaan Perancis. Keduanya sama-sama menolak praktek penyelenggaraan pemerintahan monarki *absolut* di negeri mereka masing-masing.¹²

John Locke tersohor dengan konsep pembagian kekuasaan, sedangkan Montesqieu tersohor dengan konsep pemisahan kekuasaan. Jika dicermati secara sungguh-sungguh, konsep yang sangat sering disalah-mengerti oleh berbagai kalangan adalah konsep pemisahan kekuasaan dari Montesqieu. Konsep yang sering didengung-dengungkan oleh beberapa kalangan diberbagai kesempatan adalah tiga cabang kekuasaan: eksekutif, legislatif, dan

¹¹ Suko Witono, *Problematika Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana, Malang, 2007, hlm. 10.

¹² *Ibid*, hlm. 210.

yudikatif. Ketiganya sering dipandang secara terpisah satu dengan lainnya secara *rigid*. Ada juga mengatakan tentang terjadinya intervensi ketika satu cabang kekuasaan membicarakan sesuatu hal yang merupakan hak dari cabang kekuasaan lainnya. Rujukan yang selalu digunakan oleh pihak-pihak yang berpendapat demikian adalah Amerika Serikat.¹³

Konfigurasi politik sangat bergantung pada sistem partai yang dianut. Konstelasi politik di satu negara yang menganut sistem multipartai akan jauh lebih rumit dibandingkan dengan negara yang menganut sistem dua partai. Akan semakin rumit lagi kalau tidak terdapat tiga hal, yaitu:¹⁴

- a. Budaya politik yang berorientasi pada promosi kesejahteraan rakyat dan kepentingan bangsa dan negara yang lebih besar.
- b. Mutu disiplin partai.
- c. Keterampilan politik eksekutif. Khusus untuk hal ketiga, bagaimanapun, harus diakui bahwa eksekutif memiliki serangkaian kekuatan yang tidak dimiliki oleh legislatif.

Hal tersebut dapat digunakan untuk melakukan tawar-menawar dengan anggota-anggota legislatif yang berbeda haluan politik dengan eksekutif.

Harus diakui pula bahwa, dilihat dari sudut paham konstitusionalisme, hubungan antara eksekutif dan legislatif bukanlah semata-mata hubungan yang bersifat hubungan hukum, melainkan juga merupakan hubungan politik. Hubungan hukum bersifat imperatif, sedangkan hubungan politik bersifat saling mempengaruhi dan tawar-menawar. Inilah letak pentingnya ketrampilan

¹³ *Ibid*, hlm. 212.

¹⁴ Asrinaldi, *Menatap Hubungan Eksekutif-Legislatif*, Pengajar Universitas Andalas, Padang, Media Indonesia, 28 Januari 2005.

politik dari masing-masing pihak untuk digunakan. Bobot hubungan ini merupakan cerminan dari peran kedua belah pihak.¹⁵

Pada prinsip Presidensiil, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, tetapi sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, misalnya dalam konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, misalnya dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkannya dengan pengkhianatan terhadap negara, penyuapan dan korupsi, serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela. Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa disebut dengan mosi tidak percaya terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan. Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensiil yang ingin dikembangkan di Indonesia.¹⁶

Dalam wacana mengenai kepemimpinan negara, kita mengenal konsep-konsep Raja (*King*) dan Ratu (*Queen*), Amir (*the Ruler*), ketua, Presiden (*President*), dan perdana menteri (*Prime Minister*). Konsep-konsep itu di berbagai negara disebut dengan bermacam-macam istilah sesuai dengan bahasa resmi yang digunakan di negara-negara yang bersangkutan. Di

¹⁵ Yusril Ihza Mahendra, *Penguatan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Tinjauan dari Segi Konstitusionalisme*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, <http://www.setneg.go.id/>

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 228.

beberapa negeri Muslim, istilah Raja (*King*) kadang-kadang disebut dengan Sultan seperti yang dipraktekkan di Brunei Darussalam dan Malaysia. Di lingkungan negara-negara komunis, seperti Republik Rakyat Cina, dikenal Ketua untuk menyebut kedudukan kepala Negara, sedangkan di Jerman kepala pemerintahan disebut Kanselir. Peristilahan-peristilahan tersebut pada pokoknya dapat dibedakan antara konsep mengenai kepala negara dan konsep mengenai kepala pemerintahan. Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlementer, kedua konsep itu biasa dibedakan dan bahkan dipisahkan, tetapi di lingkungan negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil pembedaan keduanya bukan merupakan keperluan yang lazim. Tentu ada pula negara-negara yang bersifat otoritarian ataupun yang belum mengenal sistem pemisahan kekuasaan sesuai prinsip demokrasi dan doktrin negeri hukum modern, kadang-kadang konsep kepala negara dan kepala pemerintahan itu tetap diorganisasikan dalam satu tangan, terlepas dari apakah sistem pemerintahannya bercorak presidensiil ataupun parlementer.¹⁷

Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sering dikatakan menganut sistem presidensiil, akan tetapi sifatnya tidak murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu antar lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang termasuk kedalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk

¹⁷ *Ibid*, hlm. 199.

memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.¹⁸

Sistem Pemerintahan yang dianut, dimata para ahli cenderung disebut *quasi* presidensiil atau sistem campuran dalam konotasi negatif, karena dianggap banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya mekanisme hubungan *check and balances* yang lebih efektif diantara lembaga-lembaga negara yang ada.¹⁹

Dalam sistem presidensiil yang murni, tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai pembedaan atau apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan sistem pemerintahan Presidensiil cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan.²⁰

Bahkan, dalam konteks pengertian Negara Hukum, dan prinsip *The Rule of Law*, dapat dikatakan bahwa secara simbolik, yang dinamakan Kepala Negara dalam sistem pemerintahan presidensiil itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, Kepala Negara dari negara konstitusional Indonesia adalah Undang-Undang Dasar, sedangkan Presiden dan wakil Presiden beserta semua lembaga negara atau subjek hukum tata negara lain seharusnya tunduk kepada

¹⁸ Jimly Asshiddiqie (1), *op.cit.*, hlm. 202.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 202.

²⁰ *Ibid*, hlm. 203.

konstitusi sebagai *the symbolic head of state* itu. Presiden dan Wakil Presiden cukup disebut sebagai Presiden dan Wakil Presiden saja dengan seperangkat hak dan kewajibannya masing-masing atau tugas dan kewenangannya masing-masing. Tidak ada keperluan untuk membedakan kapan ia bertindak sebagai kepala negara dan kapan ia berperan sebagai kepala pemerintahan seperti kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, dalam sistem kenegaraan yang dapat kita sebut *constitutional democratic republic*, kedudukan konstitusi bersifat sangat sentral. Konstitusi pada dasarnya merupakan Kepala Negara yang sesungguhnya.²¹

Sejak beralihnya suatu rezim dari otoritarianisme ke demokrasi telah mengalami perubahan tatanan politik yang diformat dalam tatanan yuridis ketatanegaraan, maka pada tahap inilah pendekatan yuridis terhadap politik melahirkan hukum tata negara atau yang disebut sebagai hukum konstitusi.²²

Hukum konstitusi merupakan hukum yang mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, politik hukum tentang tatanan bernegara bangsa Indonesia termuat dalam konstitusi, sehingga dapat dikatakan bahwa tatanan kehidupan politik yang beradab dan demokratis harus dimulai dan dikonstruksikan dalam konstitusi.²³

UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia merupakan suatu dokumen hukum dan hukum dasar yang harus dijadikan pegangan dalam prinsip penyelenggaraan bernegara. Sebagai dokumen

²¹ *Ibid*, hlm. 204.

²² Hendra Nurtjahjo, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, PS-HTN UI, Jakarta, 2004, hlm. 9.

²³ *Ibid*, hlm. 10.

hukum, UUD 1945 merupakan suatu pernyataan kontrak sosial antara rakyat dengan penguasa. Sedangkan sebagai hukum dasar, UUD 1945 merupakan *basic rule* dalam proses kehidupan berketatanegaraan bagi tiap-tiap lembaga kekuasaan yang menjalankan fungsinya masing-masing menurut prinsip pemisahan kekuasaan.²⁴

Diantara ketiga lembaga kekuasaan yang menyelenggarakan negara tersebut, terdapat satu lembaga negara yang berfungsi menjalankan pemerintahan yaitu lembaga eksekutif. Lembaga ini lazim dikenal sebagai kepresidenan.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa yang dimaksud dengan lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yakni Presiden dan Wakil Presiden. Oleh sebab itu, pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 sering dikatakan menganut sistem presidensiil.²⁵

Sistem presidensiil ini pun sifatnya tidak murni karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yang termasuk kedalam pengertian lembaga parlemen. Dengan demikian, UUD 1945 menetapkan adanya fungsi sistem pemisahan kekuasaan sebagai adanya mekanisme kontrol antara kedua lembaga tersebut agar tercipta dan terselenggaranya pemerintahan yang kuat dan stabil.

²⁴ Jimly Asshiddiqie (2), *op.cit.*, hlm. 35.

²⁵ *Ibid*, hlm. 209.

Adapun mengenai kekuasaan ataupun wewenang Presiden, biasanya dirinci secara tegas dalam UUD. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi, sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Sudah tentu tergantung pada konstitusi atau UUD negara yang bersangkutan untuk menentukannya. Justru misi UUD dan gerakan konstitusionalisme modern yang berkembang dalam sejarah memang dimaksudkan sebagai gerakan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan para kepala pemerintahan dari kemungkinan menjadi diktator.²⁶

Beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:²⁷

- a. Kewenangan yang bersifat Eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar.
- b. Kewenangan yang bersifat Legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik.
- c. Kewenangan yang bersifat Yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.
- d. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum Internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai.
- e. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.

UUD merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden,

²⁶ *Ibid*, hlm. 222.

²⁷ *Ibid*, hlm. 222.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

MPR sebagai lembaga tertinggi negara diberi kekuasaan tidak terbatas (*super power*) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat.

Dalam praktek ketatanegaraan, MPR pernah menetapkan antara lain:

- a. Presiden, sebagai Presiden seumur hidup.
- b. Presiden yang dipilih secara terus menerus sampai 7 (tujuh) kali berturut turut.
- c. Memberhentikan sebagai pejabat Presiden.
- d. Meminta Presiden untuk mundur dari jabatannya.
- e. Tidak memperpanjang masa jabatan sebagai Presiden.
- f. Lembaga Negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR.

Sebelum amandemen UUD 1945, Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR. Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (*consentration of power and responsiblity upon the president*). Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislatif (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*). Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar. Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang

dapat menjabat sebagai Presiden serta mekanisme pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya.²⁸

DPR memberikan persetujuan atas RUU yang diusulkan Presiden, memberikan persetujuan atas Perpu, serta memberikan persetujuan atas anggaran. DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden. Di samping itu, UUD 1945 tidak banyak mengintrodusir lembaga-lembaga negara lain seperti DPA dan BPK dengan memberikan kewenangan yang sangat minim.²⁹

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif), tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.³⁰

Sebelum perubahan UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap Presiden, hal ini terlihat dari jumlah pasal maupun kekuasaan yang dimilikinya. Mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22

²⁸ *Ibid*, hlm. 12.

²⁹ Satya Arinanto, *Pergeseran-Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dan Eksekutif Dalam Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, diedit oleh Zainal A.M Husein, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 12.

³⁰ Yed Imran, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Eksekutif Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia* (Bagian I), Media Indonesia, 15 November 2007.

mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan, dengan kata lain pasal-pasal yang mengatur tentang lembaga kepresidenan ada tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945. Ditambah lagi dengan ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin lepas dari pengaturan mengenai Presiden, seperti ketentuan yang mengatur APBN, ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPR, DPA, BPK, undang-undang organik, dan sebagainya.³¹

Sebelumnya amandemen UUD 1945, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Ketentuan ini dikuatkan Pasal 20 Ayat (1), tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Kedua aturan itu menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislasi. Artinya, sebelum amandemen, DPR hanya mempunyai fungsi legislasi semu dalam proses lahirnya undang-undang.³²

Pasal 7C UUD 1945 hasil amandemen menyebutkan: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan keseimbangan politik bahwa DPR tidak dapat memberhentikan Presiden, kecuali mengikuti Ketentuan Pasal 7A dan Presiden juga tidak dapat membekukan DPR. Ketentuan ini juga dimaksudkan untuk melindungi keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga Negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus

³¹ Asrinaldi, *Menatap Hubungan Eksekutif-Legislatif*, Pengajar Universitas Andalas, Padang, Media Indonesia, 28 Januari 2005.

³² *Ibid.*

meneguhkan kedudukan yang setara antara Presiden dan DPR yang sama-sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.³³

Adapun Wewenang, Kewajiban, dan Hak yang dimiliki oleh Presiden berdasarkan UUD 1945 yakni:

- a. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD [Pasal 4 (1)];
- b. Berhak mengajukan RUU kepada DPR [Pasal 5 (1)];
- c. Menetapkan peraturan pemerintah [Pasal 5 (2)];
- d. Memegang teguh UUD dan menjalankan segala UU dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa [Pasal 9 (1)];
- e. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas AD, AL, dan AU (Pasal 10);
- f. Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain [Pasal 11 (1)];
- g. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR [Pasal 11 (2)];
- h. Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12);
- i. Mengangkat duta dan konsul [Pasal 13 (1)]. Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 (2)];
- j. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 (3)];
- k. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA [Pasal 14 (1)];
- l. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 (2)];
- m. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU (Pasal 15);
- n. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16);
- o. Pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri [Pasal 17 (2)];
- p. Pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR [Pasal 20 (2)] serta pengesahan RUU [Pasal 20 (4)];
- q. Hak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU dalam kegentingan yang memaksa [Pasal 22 (1)];
- r. Pengajuan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 (2)];
- s. Peresmian keanggotaan BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F (1)];

³³ Satya Arinanto, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Tinjauan Kritis Terhadap Perubahan Keempat UUD 1945 yang diselenggarakan FH Universitas Trisakti, Jakarta, 15 Agustus 2002.

- t. Penetapan hakim agung dari calon yang diusulkan oleh KY dan disetujui DPR [Pasal 24A (3)];
- u. Pengangkatan dan pemberhentian anggota KY dengan persetujuan DPR [Pasal 24B (3)];
- v. Pengajuan tiga orang calon hakim konstitusi dan penetapan sembilan orang anggota hakim konstitusi [Pasal 24C (3)].

Sebelum dilakukan amandemen, kewenangan Presiden dinilai terlalu besar di dalam UUD 1945. Ketentuan yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibalik menjadi kewenangan DPR. Namun Presiden tetap berhak mengajukan rancangan undang-undang untuk mendapat persetujuan DPR. Perubahan ini bertujuan untuk memberikan penguatan kepada DPR, walau tidak mengubah hakikat bahwa badan legislatif tidaklah hanya monopoli DPR. Badan ini memang memegang kekuasaan legislasi, namun tidak menyebabkan DPR menjadi badan legislatif, karena sebagian kewenangan legislasi tetap berada di tangan Presiden. Presiden tetap memegang kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR dan untuk beberapa hal sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 bersama-sama juga dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³⁴

Sebuah RUU yang sudah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden tidak dapat dimentahkan oleh Presiden. Apabila Presiden tidak mengesahkan dalam 30 hari, RUU itu akan dengan sendirinya sah menjadi UU dan pemerintah wajib mengundangkannya. Sebenarnya itu juga berarti bahwa DPR pun tidak dapat mementahkannya. Sesuai dengan prosedur UUD, rancangan UU baik yang berasal dari DPR, dari Presiden, maupun dari DPD

³⁴ Yed Imran, *loc.cit.*.

(RUU tertentu), dibahas bersama oleh DPR dengan Presiden. Para pihak dalam proses itu adalah DPR dan Presiden.³⁵

Setelah amandemen UUD 1945, hanya terdapat 19 pasal dari 73 pasal (tidak termasuk tiga pasal aturan peralihan, dan dua pasal aturan tambahan) yang mengatur secara langsung mengenai lembaga kepresidenan. Dengan kata lain, secara kualitatif ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang lembaga kepresidenan pasca amandemen berkurang jika dibanding sebelum amandemen. Hal ini tidaklah berarti bahwa lembaga kepresidenan serta-merta tidak lagi dominan dalam pengaturannya. UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden, hal ini diperkuat dengan adanya Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.³⁶

Selain itu, Presiden juga menjalankan kekuasaan legislatif, hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 22 ayat (1) juga memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan yakni dalam bentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hal terjadi kegentingan yang memaksa. Di tambah lagi berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Presiden juga berwenang membentuk Peraturan Presiden.³⁷

³⁵ Saldi Isra, *op.cit.* hlm. 8.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

B. Sistem Pemerintahan

1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Definisi sistem pemerintahan dapat ditentukan dengan melihat arti atau definisi dari dua kata yang membentuknya, yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Menurut Carl J. Friederich, yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, sistem adalah “suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu”.³⁸

Sedangkan kata pemerintahan, berasal dari kata pemerintah yang mendapatkan akhiran –an. Menurut C.F. Strong: “Pemerintah adalah “suatu organisasi yang diberi....hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan. Dalam pengertian yang lebih luas, pemerintah adalah sesuatu yang lebih besar daripada badan menteri-menteri, suatu pengertian yang sering dipergunakan di masa sekarang ketika mengacu pada kabinet yang ada di Inggris sebagai contoh pemerintah masa kini. Oleh karena itu, negara harus memiliki: pertama, kekuatan militer atau kendali atas angkatan bersenjata; kedua, kekuasaan legislatif atau perangkat pembuat hukum atau undang-undang; ketiga, kekuasaan finansial atau kemampuan untuk menggalang dana yang cukup dari masyarakat untuk membiayai pertahanan negara dan penegakkan hukum yang dibuat atas nama negara. Secara singkat, negara harus memiliki

³⁸ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm 171.

kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang disebut sebagai tiga kekuasaan dalam pemerintahan.³⁹

Menurut pendapat Strong, pemerintah yang merupakan organisasi pelaksana kedaulatan, dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti sempit, hanya menunjuk pada kekuasaan eksekutif (misalnya Kabinet di Inggris), sedangkan pemerintah dalam arti luas mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Akan tetapi, terdapat pula negara-negara yang tidak hanya memiliki tiga cabang kekuasaan seperti di atas, misalnya Indonesia.

Sri Soemantri berpendapat bahwa “pengertian ini (pemerintah dalam arti luas menurut C.F. Strong) didasarkan pada ajaran tripraja Montesquieu. Arti yang luas dari pada *government* (pemerintah) akan lain apabila dilihat dari pandangan caturpraja dan pancapraja”.⁴⁰

Selanjutnya Sri Soemantri mengatakan bahwa: “Apa yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti yang luas tidak akan sama antara negara yang satu dengan yang lain. Demikian pula dengan pemerintah dalam arti sempit. Dengan demikian apa yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti yang luas tergantung dari sistem atau ajaran yang dianut oleh sesuatu negara”.⁴¹

³⁹ Strong, C.F, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Edisi terjemahan oleh SPA Teamwork), Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusa Media, Bandung, 2004, hlm 10-11.

⁴⁰ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 176.

⁴¹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang-Tubuh UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, Edisi Kedua Cetakan Kesatu, PT Alumni, Bandung, 2006, hlm 18.

Pendapat di atas, tampaknya dilatarbelakangi oleh kritik Sri Soemantri terhadap definisi pemerintah menurut Strong yang menganut paham trias politika-nya Montesquieu. Pada akhirnya, Sri Soemantri mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai berikut: “Bagi negara atau negara-negara yang menganut ajaran tripraja, maka sistem pemerintahan berarti suatu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudisiil (yudikatif) yang dengan bekerja bersama-sama hendak mencapai suatu maksud atau tujuan”.⁴²

Selanjutnya, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berpendapat bahwa: “Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara yang dilakukan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat”.⁴³

Ketiga pendapat di atas memiliki kesamaan dalam memandang dan memaknai pemerintah yang tidak hanya kekuasaan eksekutif saja, melainkan juga kekuasaan-kekuasaan lain. Akan tetapi, terdapat perbedaan dalam memaknai pembagian kekuasaan. Sementara C.F. Strong, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mendefinisikan pemerintah berdasarkan ajaran trias politika-

⁴² *Ibid*, hlm 20.

⁴³ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *loc.cit*, hlm. 171.

nya Montesquieu, tetapi Sri Soemantri, menganggap bahwa pemaknaan mengenai pemerintah baik dalam arti luas atau sempit, bergantung pada ajaran yang dianut sebuah negara, yang tidak hanya berupa trias politika Montesquieu.

Berdasarkan ketiga pendapat di atas, sistem pemerintahan adalah keseluruhan pengaturan kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara berdasarkan pembagian kekuasaan sesuai ajaran yang dianutnya (Tripraja, caturpraja, pancapraja) dalam mencapai tujuan negara.

Secara umum, sistem pemerintahan yang ada di dunia terbagi menjadi 2, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Akan tetapi, menurut Sri Soemantri terdapat juga sistem pemerintahan campuran atau kombinasi, yaitu suatu sistem pemerintahan di mana di dalamnya kita jumpai adanya baik segi parlementer maupun segi presidensialnya.⁴⁴

2. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Sejak meraih kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia telah menggunakan konstitusi yang berbeda hingga sekarang, yaitu UUD 1945, UUDS 1959, Konstitusi RIS 1949 serta UUD 1945 setelah perubahan. Seiring dengan penerapan konstitusi-konstitusi tersebut, Indonesia juga menerapkan sistem-sistem pemerintahan yang berbeda-beda pula. Bahkan berdasarkan satu konstitusi yang sama, yaitu UUD 1945, Indonesia pernah

⁴⁴ Sri Soemantri, *loc.cit.*

menerapkan dua macam sistem pemerintahan tanpa mengubah teks asli UUD 1945, yaitu pada tahun 1945 hingga tahun 1948 menerapkan sistem pemerintahan parlementer dan pada tahun 1948 hingga 1949 menerapkan sistem pemerintahan presidensial yang dipimpin oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Akan tetapi dalam bagian ini hanya akan dibahas sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan mengatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar”. Selanjutnya dalam ayat (2) dikatakan bahwa “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden” dan pasal 17 ayat (1) yang mengatakan bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”. Dari tiga ayat tersebut tersebut, dapat disimpulkan bahwa Presiden merupakan eksekutif sesungguhnya yang bersifat tunggal (*single executive*) yang dalam menjalankan kewajibannya tersebut dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan menteri-menteri. Kedudukan Wakil Presiden dan menteri-menteri sangatlah berbeda. Wakil Presiden dipilih oleh MPR sedangkan menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (pasal 17 ayat (2)). Apa yang menjadi tugas dan wewenang Wakil Presiden ditentukan oleh Presiden dengan dibantu oleh Wakil Presiden, seperti yang diatur dalam pasal 8 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/ Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Tugas Wakil Presiden di Indonesia berbeda dengan Wakil Presiden di Amerika Serikat. dalam hal ini Sri Soemantri berpendapat bahwa: “Seperti telah kita ketahui selama Presiden Amerika Serikat masih ada, Wakil Presiden mempunyai tugas menjadi Ketua Senat Amerika Serikat (buka anggota). Dengan demikian di Amerika Serikat hanya terdapat satu pemimpin eksekutif saja. Hal ini sesuai dengan azas dalam kepemimpinan, bahwa antara lain dalam sebuah kapal hanya terdapat seorang kapten atau dalam sebuah keluarga hanya terdapat seorang kepala keluarga saja”.⁴⁵

Kekuasaan presiden diatur dalam UUD 1945 dalam porsi yang cukup besar, yaitu dalam pasal 5 ayat (1) dan (2), 10, 11, 12, 13, 14 dan 15. Dalam pasal 15 UUD 1945 dikatakan bahwa “Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan”. Wewenang ini merupakan wewenang yang biasanya melekat pada jabatan Kepala Negara dalam sistem parlementer. Akan tetapi, karena Presiden Republik Indonesia merupakan *real executive*, sekaligus memegang wewenang kepala negara, maka hal ini menunjukkan ciri sistem pemerintahan presidensial. Ciri lain yang juga mengindikasikan sistem pemerintahan presidensial yaitu adanya pembatasan masa jabatan presiden (*president tenure*), yaitu dalam pasal 7 UUD 1945 di mana “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Pada masa demokrasi terpimpin, pasal ini diselewengkan dengan mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup sedangkan pada masa Orde Baru, pasal ini ditafsirkan tidak adanya

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 32.

pembatasan waktu jabatan Presiden sehingga Soeharto dapat menjabat sebagai Presiden selama 32 tahun.

Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dipilih secara terpisah oleh MPR berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Adanya eksekutif yang dipilih oleh legislatif atau eksekutif yang merupakan bagian dari legislatif, merupakan ciri dari sistem pemerintahan parlementer. Konsekuensi dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR, Presiden dapat diberhentikan jika benar-benar melanggar haluan negara, tetapi Presiden tidak dapat membubarkan DPR yang anggotanya merangkap menjadi anggota MPR. Seperti yang disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa: “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap Presiden telah sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden”.

Dikaitkan penjelasan UUD 1945 tersebut dengan masa jabatan Presiden, maka masa jabatan Presiden di Indonesia dapat dikatakan tidak tetap karena presiden dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh MPR jika sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Kedudukan DPR yang tidak dapat dibubarkan Presiden dan jabatan rangkap anggota DPR sebagai anggota MPR serta dapat diberhentikan Presiden jika melanggar haluan negara merupakan ciri-ciri yang tidak dapat dijumpai baik dalam sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial.

Dalam sistem pemerintahan parlementer, perdana menteri dan kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen jika parlemen menarik dukungannya terhadap eksekutif. Sebaliknya, perdana menteri dapat membubarkan parlemen atas dukungan Kepala Negara seperti di Inggris. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak dapat dijatuhkan kecuali lewat prosedur dakwaan tertentu seperti *impeachment* di Amerika Serikat. Sebab-sebab *impeachment* tidak berkaitan dengan kebijakan politik Presiden dalam menjalankan pemerintahan tetapi sebab-sebab yang bersifat pidana seperti pengkhianatan negara, menerima suap, melakukan kejahatan berat dan pelanggaran lainnya (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).⁴⁶

Sehubungan dengan sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia, Sri Soemantri berpendapat bahwa: “Artinya dari ciri-ciri yang telah diketahui, tidak dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensiil yang dominan atau juga tidak dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan parlementer yang dominan. Malah dari ciri-ciri yang dikemukakan di atas, perbandingan segi presidensiil dan segi parlementernya 50-50 (persen). Oleh karena demikian, kita dapat mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang

⁴⁶ Artikel II seksi 4 Konstitusi Amerika Serikat.

dianut negara Republik Indonesia adalah sistem pemerintahan campuran atau kombinasi murni. Hal ini berbeda berbeda dengan sistem pemerintahan yang berlaku di negara Swis yang menurut pendapat penulis menganut juga sistem pemerintahan campuran atau kombinasi, akan tetapi di mana yang dominan adalah segi presidensiilnya”.⁴⁷

Pendapat di atas menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan adalah sistem pemerintahan campuran. Akan tetapi segi-segi parlementer maupun presidensialnya tidak memiliki tempat yang dominan satu sama lain. Kedua-duanya menempati porsi yang hampir sama dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Setelah perubahan UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali (termasuk dihapusnya Penjelasan UUD 1945), terdapat perubahan yang cukup berarti yang mempengaruhi sistem pemerintahan di Indonesia. Dalam perubahan ketiga UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih secara langsung secara berpasangan oleh rakyat. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya diatur dalam pasal 6 ayat (2) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”, sekarang diatur dalam pasal 6A yang berbunyi “ Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu berpasangan secara langsung oleh rakyat”. Tentu saja perubahan ini juga berimplikasi pada kewenangan MPR yang sebelumnya berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, kini tidak.

⁴⁷ Sri Soemnatri, *op.cit*, 56.

Adanya perubahan ini, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR dan MPR tidak memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden apalagi menjatuhkan Presiden. Apalagi perubahan ini diikuti dengan perubahan mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya, seperti yang disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945 setelah perubahan yaitu: “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah 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”.

Dari pasal di atas, Presiden tidak dapat lagi diberhentikan dalam masa jabatannya akibat melanggar haluan negara. Lagi pula, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang semula ditetapkan oleh MPR kini tidak dikenal lagi keberadaannya dalam UUD 1945 setelah perubahan. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan jika telah melakukan pelanggaran hukum seperti di atas dengan prosedur tertentu. Prosedur tersebut mengingatkan kita pada *impeachment* di Amerika Serikat. Akan tetapi, pelanggaran hukum yang menjadi sebab diberhentikannya Presiden di Amerika Serikat dan Indonesia agak berbeda. Di Amerika Serikat, tuntutan *impeachment* yaitu jika Presiden melakukan korupsi, penyuapan, kejahatan berat lainnya serta pengkhianatan negara, sedangkan di Indonesia, selain korupsi, penyuapan, kejahatan berat

lainnya serta pengkhianatan terhadap negara, terdapat dua jenis sebab lagi yang dapat dijadikan alasan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, yaitu perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat serta kedudukan Presiden yang tidak dapat dijatuhkan oleh MPR kecuali seperti diatur dalam pasal 7A, menghilangkan segi-segi parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Seperti yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa: “Sistem (pemerintahan) Indonesia secara hakiki adalah sistem presidensiil bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran. Karena di masa depan Presiden di satu pihak dipilih langsung, dan di pihak lain tidak bertanggung jawab kepada MPR, maka sistem presidensiil menjadi lebih murni (tidak ada lagi unsur campuran)”⁴⁸ Artinya setelah perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia merupakan sistem pemerintahan presidensial, karena tidak ada lagi ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer yang melekat.

C. Sistem Pemerintahan dalam Hukum Islam

Sistem politik Islam merupakan sistem politik yang khas dan diyakini merupakan sistem politik yang unggul. Hal ini terkait dengan Islam itu sendiri. “Islam itu unggul dan tidak ada yang dapat mengunggulinya (Al Islâmu ya’lu wa lâ yu’la ‘alaihi),” kata Nabi.

⁴⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2001, hlm 40.

Berbicara tentang sistem politik berarti berbicara tentang proses, struktur, dan fungsi. Proses adalah pola-pola yang mengatur hubungan antar manusia satu sama lain. Struktur mencakup lembaga-lembaga formal dan informal seperti majelis umat, partai politik, khalifah, dan jaringan komunikasi. Adapun fungsi dalam sistem politik menyangkut pembuatan berbagai keputusan kebijakan yang mengikat alokasi nilai. Keputusan kebijakan ini diarahkan pada tercapainya kepentingan masyarakat. Proses, struktur, dan fungsi dalam sistem politik Islam semuanya berdasarkan pada ajaran Islam yang bersumber dari wahyu. Karena itu, sistem politik Islam, termasuk konsep kenegaraannya, menjadi sistem yang unggul karena bersumber dari Allah Swt., Zat Yang Mahaagung. Di antara keunggulan sistem politik Islam adalah:

1. Istiqamah

Sistem politik Islam memiliki karakter istiqamah; artinya bersifat langgeng, kontinu, dan lestari di jalannya yang lurus. Dalam sistem demokrasi, misalnya, sistem politik bergantung pada kehendak manusia. Perubahan nilai dan inkonsistensi pun terjadi. Hal yang sama bisa berlaku untuk orang lain, tetapi tidak untuk negara tertentu. Misalnya, Iran tidak boleh memiliki nuklir, tetapi AS dan Israel tidak mengapa; setiap negara tidak boleh mencampuri urusan negara lain, kecuali AS dan sekutunya yang dapat menerapkan pre emptive. Sistem seperti ini tidaklah istiqamah. Betapa tidak; semuanya bergantung pada kehendak dan tolok ukur manusia yang senantiasa berubah-ubah, bahkan dapat saling bertolak

belakang. Sekarang benar, nanti salah; atau sekarang terpuji lain waktu tercela.

Berbeda dengan itu, sistem politik Islam berdiri tegar tak lekang ditelan zaman. Ini karena sistem politik Islam bukan lahir dari logika dan kepentingan sesaat manusia, namun jalan lurus yang berasal dari Allah Swt. untuk kemaslahatan manusia. (Lihat: QS al-An'am [6]:153).

Dalam konteks kenegaraan, sistem politik Islam dibangun di atas landasan yang istiqamah, yakni:

- a. kedaulatan ada di tangan syariah;
- b. kekuasaan ada di tangan rakyat;
- c. wajib hanya memiliki satu kepemimpinan dunia; dan
- d. hanya khalifah yang berhak melegalisasi perundang-undangan dengan bersumber dari Islam berdasarkan ijtihad. Jika terdapat perselisihan di antara negara dengan rakyat atau antar pelaku politik maka harus dikembalikan tolok ukurnya kepada Allah dan Rasul; kepada al-Quran dan as-Sunnah. Inilah tolok ukur sekaligus landasan yang tetap, tidak berubah. Ini pulalah yang menjamin keistiqamahan sistem politik Islam.

2. Mewujudkan ketenteraman secara kontinu

Di antara fungsi sistem politik adalah mewujudkan ketenteraman. Setiap warga negara harus terjamin ketenteramannya. Tanpa ketenteraman, kehidupan tak akan nyaman. Ketenteraman merupakan

syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi keberlangsungan kehidupan masyarakat.

Islam sangat memperhatikan hal ini. Salah satu ajaran penting Islam adalah mewujudkan keamanan di tengah-tengah masyarakat. Sejarah menunjukkan bagaimana saat Islam diterapkan, warga negaranya, baik Muslim maupun non-Muslim, hidup dalam keamanan. Hal ini terwujud melalui pendekatan multidimensi.

Pertama: sistem politik Islam mengaitkan aspek keamanan dengan aspek ruhiyah. Rasul berkali-kali menegaskan bahwa di antara ciri Muslim yang baik adalah Muslim yang tetangganya selamat dari lisan dan tangannya. Bahkan, siapa saja yang menyakiti kafir zimmi diibaratkannya sebagai menyakiti beliau. Penjagaan keamanan dikaitkan dengan pahala dan siksa. Akibatnya, muncullah dorongan takwa dalam diri individu untuk senantiasa mewujudkan keamanan, baik bagi diri, masyarakat, maupun negara. Kekuatan internal inilah yang mengokohkan terwujudnya keamanan. Landasan ruhiyah seperti ini tidak ditemukan pada sistem lain. Sistem selain Islam hanya menyandarkan aspek keamanan pada kepentingan.

Kedua: mengharuskan masyarakat untuk menjaga keamanan dan bersikap keras kepada perusak keamanan. Setiap kemungkaran yang ada, termasuk gangguan terhadap keamanan, diperintahkan untuk dihilangkan oleh siapapun yang melihatnya; baik dengan kekuatan, lisan, ataupun dengan hati melalui sikap penolakan. Bahkan, membiarkan kerusakan

yang ada diumpakan Nabi saw. sebagai menenggelamkan seluruh masyarakat. Masyarakat diibaratkan Rasul sebagai sekumpulan orang yang sedang menumpang kapal di lautan. Jika sebagian mereka melakukan kejahatan dengan melobangi kapal tersebut tanpa dicegah, maka semua penumpangnya akan karam. Bahkan, mati mempertahankan keamanan harta, kehormatan, dan nyawa dari para perusak keamanan dipandang sebagai syahid. Hal demikian tidak dimiliki oleh sistem di luar Islam.

Ketiga: makna kebahagiaan yang khas. Allah Swt. telah menetapkan makna kebahagiaan adalah tercapainya ridha Allah. Berbagai limpahan materi hanyalah kepedihan jika jauh dari ridha Allah. Untuk apa memiliki kekuasaan jika digunakan untuk menjauhkan diri dan masyarakat dari ridha Allah. Walhasil, mafhûm kebahagiaan demikian mendorong setiap orang untuk mengejar ridha Allah dengan menaati-Nya. Salah satunya adalah memberikan keamanan bagi orang lain.

Keempat: menutup pintu kriminal. Salah satu pintu datangnya gangguan keamanan adalah tindak kriminal. Dalam konteks ini, Islam mencegahnya dengan jitu. Allah Swt. melarang tindak kriminal dengan motif apapun, termasuk untuk kepentingan politik. Sistem politik Islam tidak mengenal paham machiavelis (menghalalkan segala cara). Siapapun diharamkan mencuri, merampok, membunuh, merampok harta negara, korupsi, mengintimidasi rakyat, dll. Islam juga mengharamkan zina dan perkosaan. Tidak ada cerita dalam Islam yang mentoleransi menggunakan

perempuan sebagai umpan dan modal dalam transaksi ekonomi maupun bargaining politik. Hal ini berbeda secara diametral dengan sistem politik sekular.

Penutupan pintu kriminal tersebut ditempuh dengan landasan ruhiah, dengan menanamkan mafhûm qanâ'ah dan ridha. Setiap orang menerima dan ridha terhadap rezeki yang diberikan Allah, sedikit ataupun banyak. Selain itu, sistem Islam memiliki seperangkat aturan yang menjamin pemenuhan kebutuhan pokok dan kebutuhan seksual. Nabi saw. mencontohkan bahwa kebutuhan pokok setiap warga dijamin oleh negara. Adapun pemenuhan kebutuhan sekunder dan tersier diserahkan kepada produktivitas dan kemampuan masing-masing. Negara hanya memfasilitasi siapapun hingga memiliki peluang untuk mendapatkan sumberdaya informasi, dana, dan kesempatan. Ketika kondisi keamanan telah diciptakan, jaminan kebutuhan pokok pun dijamin, maka jika masih tetap ada pihak yang melakukan tindak kriminal, hukum Islam pun ditegakkan pada mereka. Hukum Islam menghasilkan efek jera. Siapa yang tidak akan jera dengan adanya aneka ragam jenis hukum seperti denda, penjara, pengasingan, cambuk, potong tangan, bahkan hukuman mati. Jelaslah, mulai dari keyakinan, kondisi sosial, dan hukum diatur oleh Islam untuk mencegah tindak kriminal.

Selain melalui pendekatan keamanan, ketenteraman pun ditempuh melalui jaminan pemenuhan kebutuhan pokok secara kontinu dan sempurna. Sering alasan ketidakstabilan masyarakat adalah masalah

ekonomi. Lagi-lagi, Rasulullah saw. mencontohkan jaminan kebutuhan pokok ini dilakukan secara kontinu dan sempurna. Masyarakat tenang dan tenteram karena ada jaminan terpenuhinya kebutuhan pokok individual (sandang, pangan, dan papan), serta kebutuhan pokok kolektif (pendidikan, keamanan, dan kesehatan).

Ketentraman akan terganggu ketika rasa keadilan terusik. Di situlah Islam menempatkan keadilan sebagai salah satu pilar ketakwaan. Bahkan, adil selalu merupakan syarat seseorang diterima kesaksian dan kelayakan penguasa. (Lihat: QS al-Maidah [5]:8).

Allah Pencipta alam memuji dan memerintahkan bersikap adil. Siapapun harus adil. Bukan sekadar sikap, Allah menjelaskan realitas bahwa semua orang dibawah payung Islam kedudukannya sama, tidak ada diskriminasi atas dasar suku, etnis, golongan, bahkan agama. Semua warga negara dalam sistem politik Islam berkedudukan sama. Betapa melekat dalam benak setiap Muslim penuturan Nabi saw. bahwa tidak ada kelebihan orang Arab atas non Arab, juga tidak ada kelebihan orang non-Arab atas Arab kecuali karena ketakwaannya. Pada saat Allah memerintahkan adil, dan saat yang sama manusia itu berkedudukan sama di sisi Allah, maka hanya ada satu pilihan: bersikap adil.

Di samping memerintahkan adil, Allah Swt. melarang kezaliman. Penggusuran tanah milik, perampasan hak, ataupun perlakuan sewenang-wenang merupakan sebagian penampakan kezaliman. Pelaku kezaliman

tidak akan ditunjuki oleh Allah Swt. (Lihat: QS al-Jumuah: 5), dan di dunia dikenai sanksi hukum sesuai dengan kezaliman yang dilakukannya.

Lebih dari itu, hubungan antara rakyat dan penguasa dalam Islam harus didasarkan pada keadilan, bukan kezaliman. Rasulullah Saw. bersabda: Tidak akan seorang pemimpin kaum Muslim mati dalam keadaan menipu rakyatnya, kecuali diharamkan baginya masuk surga. (HR al-Bukhari dan Muslim).

Sesungguhnya pemimpin yang paling jahat adalah pemimpin yang lalim. Karena itu, janganlah kamu termasuk golongan mereka (HR al-Bukhari dan Muslim).

Terlihat, tegaknya keadilan dalam Islam lahir dari keyakinan akan perintah Allah Swt., pandangan kesejajaran manusia sesuai dengan realita, dan metode implementasinya berupa sanksi hukum bagi pelanggarnya. Tentu, sistem politik yang dibangun di atas landasan seperti ini merupakan sistem politik yang unggul.

3. Menciptakan hubungan ideologis penguasa dengan rakyat

Hubungan penguasa dengan rakyat dalam sistem politik Islam adalah hubungan ideologis. Kedua belah pihak saling berakad dalam baiat untuk menerapkan syariat Islam. Penguasa bertanggung jawab dalam penegakkannya. Sebaliknya, rakyat membantu penguasa sekuat tenaga, taat kepadanya, selama tidak menyimpang dari Islam. Berdasarkan hubungan ideologis inilah penguasa akan melakukan pengurusan (ri'ayah) terhadap umatnya melalui: (a) penerapan sistem Islam secara baik; (b) selalu

memperhatikan kemajuan masyarakat di segala bidang; dan (c) melindungi rakyat dari ancaman. Nabi saw. bersabda (yang artinya): Sesungguhnya seorang imam (pemimpin) itu merupakan pelindung. Dia bersama pengikutnya memerangi orang kafir dan orang zalim serta memberi perlindungan kepada orang-orang Islam (HR al-Bukhari).

Pada sisi lain, rakyat tidaklah tinggal diam. Di pundak mereka terdapat kewajiban terhadap pemimpin dan negaranya sesuai dengan akad baiat. Karenanya, rakyat berperan untuk: (a) melaksanakan kebijakan penguasa yang sesuai dengan syariat demi kepentingan rakyat; (b) menjaga kelangsungan pemerintahan dan semua urusan secara syar'î (larangan keluar dari penguasa, perintah memerangi bughât, dan sebagainya); dan (c) memberikan masukan kepada penguasa; mengontrol dan mengoreksi penguasa. Dengan adanya hak sekaligus kewajiban warga negara untuk memberikan nasihat, pelurusan (tashîh), dan koreksi terhadap penguasa (muhasabah al-hukkâm) akan terjamin penerapan sistem Islam secara baik di dalam negeri.

Merujuk pada hal tersebut, hubungan rakyat dengan penguasa dalam sistem politik Islam adalah hubungan antara sesama hamba Allah Swt. yang sama-sama menerapkan kewajibannya dalam fungsi yang berbeda. Hubungan antara keduanya merupakan hubungan sinergis, fokus, dan saling mengokohkan untuk penerapan syariah demi kemaslahatan rakyat. Sungguh, pandangan demikian amat sulit ditemukan dalam sistem politik selain Islam.

4. Mendorong kemajuan terus-menerus dalam pemikiran, sains teknologi, dan kesejahteraan hidup

Sejarah telah membuktikan hal ini. Kemajuan sains, teknologi, dan pemikiran merupakan keniscayaan dalam Islam karena:

- a. Islam mendorong umat untuk terus berpikir, merenung untuk menguatkan iman dan menambah pengetahuan tentang makhluk. Ada 43 ayat al-Quran yang memerintahkan berpikir.
- b. Melebihkan ulama daripada orang jahil (Lihat: QS al-Mujadilah: 11).
- c. Allah telah menundukkan alam untuk manusia agar diambil manfaatnya. Realitas ini mengharuskan umat untuk mengkaji alam itu. Artinya, realitas menuntut umat untuk mengembangkan sains dan teknologi.
- d. Islam mendorong inovasi dan penemuan. Dalam masalah jihad, misalnya, Rasulullah saw. mengembangkan persenjataan dabâbah saat itu. Kini, berarti umat harus mengungguli sains dan teknologi negara besar. Begitu juga ijtihad; harus terus dikembangkan. Betapa tidak, banyak sekali perkara baru bermunculan, padahal dulu belum dibahas oleh para ulama.

Bukan hanya itu, kemajuan ekonomi pun akan tercapai karena:

- a. ada konsep kepemilikan dan pengelolaannya secara jelas;
- b. kewajiban ri'âyah mengharuskan adanya perhatian secara terus menerus atas urusan dan kemajuan;

- c. perlindungan terhadap milik pribadi dan pemanfaatannya dalam batas syariat; dan
- d. adanya pengumpulan harta untuk kaum miskin dan lemah. Konsekuensi dari hal ini bukanlah sebatas dana menetes ke bawah (*trickle down effect*), melainkan menggelontor ke segala penjuru. Hal ini berbeda dengan sistem Kapitalisme yang membiarkan manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*).



BAB III

SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NEGARA RI TAHUN 1945

DAN IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN ANTARA PRESIDEN

DAN DPR PADA MASA PEMERINTAHAN

SOESILO BAMBANG YUDOYONO

A. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD Negara RI Tahun 1945

Konstitusi Negara Republik Indonesia telah menamanatkan bahwa sistem pemerintahan kita adalah presidensial. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ada enam karakter sistem pemerintahan presidensial seperti yang disebutkan oleh Hanta Yuda yaitu: ¹

1. Pertama, basis legitimasi presiden berasal dari rakyat melalui pelembagaan sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan yang tetap.
2. Kedua, presiden secara langsung bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada parlemen, sehingga parlemen tidak dapat memakzulkan presiden secara politis dan mekanismenya harus melalui peradilan di Mahkamah Konstitusi.
3. Ketiga, relasi presiden dan parlemen bersifat mandiri dan setara dan hak ini tercermin melalui pelembagaan *check and balances*.

¹ Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT. Pustaka Gramedia Utama, Jakarta, 2010, hlm. 15-16.

4. Keempat, kekuasaan pemerintahan tidak terbagi. Kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala Negara.
5. Kelima, jabatan presiden dan wakil presiden sebagai institusi tunggal sebagai konsekuensi dari pelebagaan sistem satu paket dalam pencalonan presiden dan wakil presiden.
6. Keenam, hak prerogatif presiden dalam membentuk kabinet.

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka semakin menguatkan pemahaman bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Perlu ditelaah secara mendalam lagi karakter sistem pemerintahan presidensial tersebut bagaimana sebenarnya pelaksanaannya pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono sebagai berikut:²

1. Pemilihan presiden secara langsung

Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) merupakan hasil pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemerintahan SBY dan Jusuf Kalla merupakan pemerintahan pertama di Indonesia hasil dari pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagai bukti bahwa karakteristik presidensialisme pada pemerintahan SBY-JK maupun SBY-Boediono telah terpenuhi dalam pemilihan langsung oleh rakyat. Dalam pemilihan presiden, pasangan SBY-JK pada tahun 2004 maupun SBY-Boediono pada tahun 2009 selalu mengungguli pasangan calon lainnya. Pada pemerintahan sebelumnya pemilihan presiden dilakukan oleh parlemen. Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945

² *Ibid.*, hlm. 17-18.

Pasal 6A. Model pemilihan presiden secara langsung ini merupakan hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 sebagai bentuk penyempurnaan sistem pemerintahan presidensial.

2. Presiden bertanggung jawab kepada rakyat

Ini merupakan konsekuensi dari sistem pemilihan presiden secara langsung. Dalam hal ini mengalami penyempurnaan dimana sebelumnya presiden dan sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden sebagai mandataris MPR merupakan suatu bentuk yang bertentangan dengan karakter presidensial. Implikasi dari pemilihan presiden secara langsung adalah hubungan presiden dan parlemen hanya sebatas pengawasan dan keseimbangan. Presiden dan parlemen sebagai lembaga mandiri menjalankan kekuasaan masing-masing. Antara kedua lembaga tersebut tidak dapat saling membubarkan. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7C menyebutkan presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.³

Hal ini untuk menguatkan sistem presidensialisme dan menjaga keberlangsungan pemerintahan selama masa jabatannya. Tidak seperti sistem parlementer keberlangsungan pemerintahan sangat rawan sekali akibat dari kepentingan-kepentingan partai politik di parlemen. Namun dalam prakteknya pemerintahan SBY selalu di bawah ancaman pemakzulan oleh DPR dalam mekanisme *check and balances*. Pemerintahan SBY sering sekali mendapat tekanan dari DPR dalam

³ Perubahan ketiga UUD 1945.

pemerintah melaksanakan kebijakannya. Akan tetapi ini semua tidak terlepas dari kompleksnya kepentingan yang terangkum dalam lembaga DPR. Mungkin ini akibat dari kita menganut sistem banyak partai.

3. Relasi kekuasaan presiden dan parlemen bersifat mandiri

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, relasi kedua lembaga tersebut semakin mandiri dan setara. Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang tidak lagi mendominasi kekuasaan sebagaimana terjadi sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen. Presiden hanya sebatas melaksanakan undang-undang dan sedikit terlibat dalam pembahasan undang-undang dan parlemen melaksanakan kekuasaan membuat undang-undang dan menjalankan fungsi kontrol bagi pemerintah terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut. Namun dalam pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial dalam pemerintahan SBY terlihat sekali bahwa DPR sangat dominan. Ini terlihat dalam penunjukan Kapolri dan Panglima TNI yang dalam struktur setingkat dengan menteri dan berada di bawah presiden harus mendapat persetujuan DPR. Demikian juga dengan penunjukan duta besar juga harus mendapat persetujuan DPR.

4. Kekuasaan pemerintah tidak terbagi

Dalam sistem presidensialisme tidak ada pemisahan kekuasaan antara kepala pemerintahan dan kepala Negara. Kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan kepala Negara ada dalam satu lembaga yaitu lembaga kepresidenan. Karakter tersebut memang diterapkan dalam pemerintahan SBY.

5. Jabatan presiden dan wakil presiden merupakan institusi tunggal

Hal ini merupakan konsekuensi dari sistem pemilihan secara langsung dan sistem pencalonan secara paket. Presiden dan wakil presiden dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dalam satu paket. Presiden SBY dan wakilnya dicalonkan dalam satu paket oleh gabungan, jadi jabatan presiden dan wakil presiden menjadi satu institusi yang tidak dapat dipisahkan.

6. Pembentukan kabinet

Pembentukan kabinet merupakan hak prerogatif dari presiden. Dalam pembentukan kabinet, presiden memiliki kekuasaan tunggal dalam menyusun kabinetnya. Presiden terbebas dari intervensi partai politik dan lebih mengedepankan profesionalisme dan kemampuan daripada akomodatif terhadap kepentingan partai politik. Namun dalam kenyataannya, pembentukan kabinet Indonesia Bersatu sangat kental dengan pembentukan kabinet dalam sistem pemerintahan parlementer.

Sebenarnya di dalam sistem presidensial, presiden dari partai minoritas dapat saja membentuk pemerintahan tanpa koalisi. Namun dia dapat menghadapi masalah dalam menjalankan proses pemerintahan karena ia memerlukan dukungan dari legislatif. Di sini ada keperluan yang jelas untuk membentuk koalisi. Hanya saja tujuan utamanya bukan pada terbentuknya pemerintahan, melainkan untuk mengamankan jalannya pemerintahan.⁴

⁴ Djayadi Hanan, *Koalisi Sistem Presidensial*, Kompas 11 Mei 2010, hlm. 7.

Presiden SBY sangat jelas terlihat kompromi dengan partai-partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam membentuk kabinet. Ini dilakukan karena bagaimanapun pemerintahan SBY sangat membutuhkan koalisi di parlemen. Sebagai contoh apabila melihat jumlah kursi yang mendukung pemerintahan pada masa SBY-JK sejak awal hanya 113 kursi atau 20,5% dari keseluruhan jumlah kursi, maka sangat rawan sekali pemerintahan tersebut apabila tidak mengakomodasi kekuatan lain di parlemen.⁵ Jika merujuk terhadap semua karakter sistem tersebut, maka kita dengan yakin akan mengatakan bahwa Indonesia menganut sistem presidensialisme murni. Namun itu semua tidak bisa lepas dari kompromi politik karena berkaitan dengan sistem multi partai yang dianut.

Indikasi presidensialisme yang kompromis di era pemerintahan SBY tergolong dalam presidensialisme setengah hati terlihat dari beberapa aspek kompromi eksternal berikut ini:⁶

1. Pertama, kompromi dalam pembentukan dan perombakan kabinet yang tidak terlepas dari intervensi partai-partai politik mitrakoalisi pemerintahan SBY dan akomodasi pemerintah terhadap kepentingan partai politik tersebut berupa kursi di kabinet.
2. Kedua, rapuhnya ikatan koalisi partai pendukung pemerintah. Koalisi yang terbangun sangat cair dan sarat dengan kepentingan sesaat partai anggota koalisi.

⁵ Hanta Yuda, *op.cit.*, hlm. 157.

⁶ *Ibid*, hlm. 134.

3. Ketiga, adanya kontrol parlemen terhadap pemerintah secara berlebihan yang mengakibatkan jalannya pemerintahan kurang efektif.
4. Keempat, perjalanan pemerintahan SBY rentan dengan ancaman pemakzulan dari DPR. Pemerintah masih sangat rentan pemakzulan oleh DPR karena alasan politis atau disebabkan kebijakan pemerintah yang ditentang DPR.

Dari empat indikasi presidensilaisme yang kompromis pada era pemerintahan SBY tersebut dapat dilihat kenyataannya. Sekalipun berhasil membangun pemerintahan koalisi (*coalition*) dengan dukungan mayoritas absolut (sekitar 70 persen) kekuatan politik di DPR, langkah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merangkul beberapa partai politik di luar pendukung awal, tidak membuat pemerintah menjadi lebih mudah menghadapi setiap agenda ketatanegaraan yang bersentuhan dengan kewenangan DPR. Bahkan dalam banyak kejadian, partai politik yang berada dalam barisan pendukung koalisi sering “mempersulit” agenda pemerintah. Sulit dibantah dan secara jujur harus diakui, sepanjang pemerintahannya, koalisi berubah menjadi buah simalakama bagi SBY-JK.⁷

Rapuhnya ikatan koalisi juga terlihat dalam pemerintahan SBY terutama dalam hal menyangkut kebijakan pemerintah. Banyaknya hak interpelasi yang digunakan DPR menandakan ikatan koalisi sangat cair dan tidak dapat mengamankan jalannya kebijakan pemerintahan. Akan tetapi mereka sebaliknya mengabaikan ikatan koalisi dan melakukan tekanan

⁷ <http://saldiisra.web.id>

terhadap pemerintah, dan yang paling memojokkan pemerintah adalah lolosnya hak angket DPR terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM. Ini juga menandakan terjadinya kontrol DPR terhadap pemerintah yang terlalu kuat yang membuat pemerintahan SBY berjalan tidak efektif. Potensi pemakzulan oleh DPR juga sangat jelas adanya, walaupun pemakzulan tersebut masih melalui pengadilan di Mahkamah Konstitusi.

B. Implikasi Sistem Pemerintahan yang Dianut UUD Negara RI Tahun 1945 Terhadap Hubungan antara Presiden dan DPR pada Masa Pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono

Format relasi kekuasaan antara Presiden-DPR yang dianut konstitusi hasil amandemen relatif lebih baik dibandingkan UUD 1945 sebelum amandemen. Satu hal yang paling mendasar setelah amandemen UUD 1945 adalah Pasal 20 ayat (1) menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk UU ada pada presiden.

Pengalihan fungsi legislasi dari Presiden ke DPR, kendati tetap harus melalui pengalihan melalui persetujuan bersama kedua belah pihak, di satu sisi memberi peluang pelaksanaan kebijakan yang telah disetujui bersama kedua belah pihak. Dan dengan demikian memberi peluang bagi DPR agar lebih fokus pada pembentukan undang-undang. Akan tetapi seperti tercermin dari produk legislasi DPR sejak 2004 logika teoritis ini tidak terwujud dalam realitas politik. Faktor penting yang melatarbelakangi adalah bahwa fungsi

legislasi yang beralih pada DPR ternyata dimanfaatkan oleh partai politik di dewan untuk semakin memperluas otoritas yang dimilikinya diluar yang telah diatur konstitusi hasil amandemen tersebut.

Perluasan otoritas tersebut, katanya, tampak jelas ketika menyusun UU tentang suatu lembaga negara atau komisi negara, dewan memberi hak tunggal untuk menyeleksi melalui *fit and proper test* dan menetapkan semua anggota komisi negara yang pembentukannya melalui undang-undang. Sementara itu presiden selaku kepala negara hanya mengesahkan keterpilihan itu secara formal melalui surat keputusan presiden. Dikatakannya, faktor institusional lain yang memengaruhi terbentuknya situasi konflik dalam relasi Presiden-DPR selama periode SBY adalah realitas sistem multipartai yang menghasilkan fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR. Realitas politik tidak terhindarkan berikutnya sebagai komplikasi dari kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai adalah fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR di satu pihak, dan terpilihnya presiden dengan basis politik relatif kecil di lain pihak.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mengenai pemilihan eksekutif dalam hal ini presiden dan wakil presiden dan pemilihan legislatif dalam hal ini anggota DPR yang telah mengubah pola atau sistem yaitu dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Perubahan sistem pemilihan ini ternyata juga berpengaruh terhadap relasi atau hubungan antara Presiden dengan anggota DPR itu sendiri. Pengaruh yang dimaksud disini adalah tentang relasi antara Presiden dan anggota DPR yang tidak kunjung membaik.

Dengan pemilihan dari rakyat langsung, membuat Presiden dan anggota DPR merasa mempunyai legitimasi ataupun mempunyai hak bahwa dirinya adalah wakil dari rakyat langsung dan merasa punya dukungan penuh dari rakyat.

Perasaan yang seperti ini, maka bisa jadi mendorong presiden menjadi kurang bertoleransi dengan kelompok oposisi. Hal ini membuat keegoisan antara Presiden dan anggota DPR menjadi semakin kuat. Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, relasi kedua lembaga tersebut semakin mandiri dan setara. Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang tidak lagi mendominasi kekuasaan sebagaimana terjadi sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen. Presiden hanya sebatas melaksanakan undang-undang dan sedikit terlibat dalam pembahasan undang-undang dan parlemen melaksanakan kekuasaan membuat undang-undang dan menjalankan fungsi kontrol bagi pemerintah terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut.

Namun dalam pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial dalam pemerintahan SBY terlihat sekali bahwa DPR sangat dominan. Ini terlihat dalam penunjukan Kapolri dan Panglima TNI yang dalam struktur setingkat dengan menteri dan berada di bawah presiden harus mendapat persetujuan DPR. Dalam Undang-Undang Nomor 34/2004 tentang TNI Panglima TNI diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas persetujuan DPR. Persetujuan DPR dalam pemberhentian dan pengangkatan Panglima TNI menimbulkan politisasi jabatan Panglima TNI. Apalagi, sesuai dengan konstitusi, itu hak prerogatif presiden. Dalam proses penunjukan Kapolri dan Panglima TNI terjadi dinamika yang sangat keras sekali antara Presiden dan DPR. Sebagai

contoh ketika Presiden SBY menunjuk Jenderal Sutanto sebagai calon tunggal Kapolri sangat banyak pertentangan dari kalangan DPR karena membuat mereka tidak memungkinkan melakukan deal-deal politik dengan calon. Demikian juga dengan calon Panglima TNI ketika itu Jenderal Endriartono Sutarto yang juga dalam hal ini Presiden mengajukan calon tunggal. Sama halnya dengan penunjukan duta besar juga harus mendapat persetujuan DPR.

Demikian juga dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintahan SBY sangat banyak sekali penggunaan hak angket dan hak interpelasi yang dikeluarkan. Kontrol DPR sangat kuat bahkan terlalu kuat, sehingga mengganggu jalannya Pemerintahan SBY. Sepanjang 2004-2010, DPR terus mengeluarkan angket (9 kali) terhadap kebijakan pemerintahan SBY. Mulai dari kenaikan harga BBM (2005), permasalahan daftar pemilih tetap pemilu legislatif 2009, sampai hak angket Century (2010) membuat akrobat politik SBY gencar dilakukan. Namun, lobi-lobi politik yang dilakukan pemerintah selalu berhasil, sehingga membuat tidak berjalannya hak pamungkas DPR tersebut. Tukar guling politik menjadi kunci kesuksesan utama dalam aksi SBY tersebut.⁸

Sebagai contoh bagaimana relasi kedua lembaga Negara tersebut sangat rawan konflik dalam hal surat Presiden Yudhoyono bernomor R41/Pres/X/2004 yang menarik surat mantan Presiden Megawati bernomor R32/Pres/X/2004 tentang pemberhentian dan pengangkatan Panglima TNI. DPR merasa perlu meminta penjelasan langsung dari Presiden Yudhoyono

⁸ www.chartapolitica.com

seputar alasan dan motivasi Presiden menarik surat presiden sebelumnya yang telah mengajukan Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu sebagai pengganti Jenderal TNI Endriartono Sutarto. Padahal surat mantan Presiden Megawati itu telah diterima oleh Rapat Paripurna DPR dan telah diproses lanjut oleh Komisi I. Pada perjalanannya interpelasi ini sangat menguras energi pemerintah dan membuat hubungan antara presiden dan DPR merenggang. Bergulirnya keinginan untuk mempersoalkan penarikan surat oleh Presiden SBY itu menunjukkan bahwa bara konflik politik antara sejumlah anggota DPR yang selalu kritis terhadap Presiden SBY belumlah padam. Demikian juga dengan kebijakan pemerintah yang menaikkan harga BBM yang mengakibatkan meningkatnya dinamika politik di DPR berupa usulan hak angket dan interpelasi.

Menurut Denny Indrayana, lolosnya hak interpelasi sekaligus hak angket ini tentu membuat suhu politik akan semakin tinggi dan relasi presiden dan parlemen tidak berjalan serasi. Tentu isu BBM sangatlah populis untuk dijadikan sebagai bahan kampanye untuk menaikkan citra parlemen dan tentunya partai politik dengan beragamnya ideologi politik di DPR 2004-2009. Pada tanggal 25 Juni 2008, pengusul hak interpelasi bergabung dengan pengusul hak angket. Akibatnya usulan hak angket lolos menjadi hak angket DPR dengan komposisi 233 anggota DPR menerima dan 127 menolak. Yang setuju adalah semua fraksi (PDIP, PPP, PAN, PKB, PKS, BPD, PBR, PDS). Yang menolak adalah dua fraksi yakni PG dan PD.⁸⁰ Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas kebijakan pemerintah terkait dengan nuklir

Iran dan interpelasi Lumpur Lapindo juga merupakan tanda-tanda memburuknya hubungan DPR-Presiden. Ini merupakan salah satu indikator perluasan konflik antara lembaga DPR versus lembaga presiden. Pemerintah terus mendapat rongrongan dan menjadi bulan-bulanan DPR. Interpelasi sebagai kekuatan politik. Hal itu terlihat dari ketidakpuasan anggota dewan atas penjelasan yang diberikan Menlu Hassan Wirajuda dalam rapat dengan komisi I sebagai jawaban pemerintah atas kebijakannya mendukung resolusi tentang nuklir Iran. Mereka masih menginginkan penjelasan langsung dari Presiden SBY. Padahal, dalam sistem presidensial, menteri merupakan satu tubuh kepresidenan yang tidak bisa dipisahkan. Oleh sebab itu, bisa dipastikan bahwa penjelasan presiden tidak akan berbeda dengan penjelasan Menlu sebagai pembantunya. Di sini terlihat bahwa ada kepentingan yang lebih dari sekedar interpelasi.⁹

Hak interpelasi dan hak angket hanya menjadi sekedar gertakan partai untuk bernegosiasi dengan pemerintah. Karena itu meskipun DPR kerap mengajukan hak interpelasi dan hak angket, akan sulit terwujud dan kandas di tengah jalan. Kalaupun lolos di paripurna DPR, proses dan hasilnya tidak jelas. Ada lima angket yang lolos dan berlanjut ke pembentukan panitia khusus di era Pemerintahan SBY, yaitu angket penjualan tanker Pertamina (2005), angket Bantuan Likuiditas Bank Indonesiadan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (2008), angket kenaikan harga BBM (2008), angket Daftar Pemilih Tetap Pemilu Legislatif 2009 (2009), angket Century (2010). Salah satu yang

⁹ www.kompas.com

kandas di Rapat Paripurna DPR adalah angket impor beras. Di awal perjalanan proses pengajuan angket, tercatat 104 pengusul dari berbagai fraksi. Fraksi-fraksi, seperti F-PDIP, F-PKS, F-PAN, serta F-PPP, merupakan fraksi yang menyumbangkan suara terbesar. Namun saat pelaksanaan keputusan, ternyata angket tersebut gagal di tengah jalan.¹⁰

Menurut Alfian Alfian dilema politik menghantui pemerintahan yang ditopang oleh partai-partai politik pendukung. Upaya DPR untuk memfungsikan haknya untuk bertanya kepada pemerintah tentang kebijakan-kebijakan strategis dapat menimbulkan turbulensi politik manakala partai-partai “tega” merecoki pemerintah, atau setidaknya bilamana optimal memfungsikan prinsip demokrasi *checks and balances*. Bayangan permakzulan tentu segera melintas di sini, walaupun masih seperti pepatah “jauh panggang dai api”. Bisa jadi pemerintah amat gelisah dengan wacana permakzulan.¹¹

Relasi antara eksekutif dan legislatif pada masa pemerintahan SBY adalah suatu hal yang sangat menarik dicermati. Sebagaimana yang diketahui bahwa pada pemilihan presiden 2004, SBY-JK terpilih dari partai kecil dan dukungan minoritas di legislatif (DPR). SBY-JK yang awal pencalonannya hanya didukung oleh Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia dan pada putaran kedua bergabung Partai Keadilan Sejahtera belum mendapat dukungan mayoritas di DPR. Gabungan keempat partai tersebut hanya mencakup 112 kursi dari 550 kursi. Presiden

¹⁰ Hanta Yuda, *op.cit.*, hlm. 177.

¹¹ [http://alfanalfian.multiply.com/journal/item/23/interpelasi dan turbulensi](http://alfanalfian.multiply.com/journal/item/23/interpelasi%20dan%20turbulensi)

SBY kemudian membentuk kabinet Indonesia Bersatu yang bukan merupakan kabinet koalisi. Hal ini dilakukan SBY untuk mencegah rongrongan dari DPR dengan membentuk kabinet koalisi dari partai-partai. Hal ini juga menimbulkan adanya kecenderungan politik dua kaki, yaitu partai dimana wakilnya menduduki menteri dalam kabinet Indonesia Bersatu, dan sementara di dalam DPR, partai ini menjadi partai oposisi. Kasus SBY-JK dimana mereka terpilih dari partai kecil mengharuskan SBY-JK menjalin hubungan yang baik dengan DPR. Hal ini disebabkan oleh banyaknya aspek yang memerlukan kompromi politik dengan DPR, misalnya dalam penetapan anggaran. Bila hubungan tidak berjalan dengan baik, maka sangat mungkin sering terjadi penolakan-penolakan oleh DPR terhadap pengajuan anggaran ataupun pengajuan kebijakan ataupun RUU, dan lain-lain. Penolakan-penolakan ini tentunya akan membuat pemerintahan berjalan dengan tidak efektif.

Hubungan eksekutif dan legislatif yang tidak menunjukkan sinyal positif disebabkan oleh keegoisan di masing-masing pihak dimana mereka sama-sama merasa mempunyai legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini seharusnya tidak boleh terjadi. Seharusnya eksekutif dan legislatif selalu bekerjasama dimana yang satu menjadi pelaksana dan yang satu menjadi kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan. Hal ini tentunya akan lebih baik dibandingkan hubungan yang saling menjatuhkan dan ujungnya sebenarnya tidak berpihak kepada rakyat hanya kepentingan kelompok masing-masing saja. Namun, terlepas dari itu semua, hubungan antara

eksekutif dan legislatif ini memang sedang mencari jati dirinya karena kita semua sedang belajar tentang demokrasi.

Situasi konflik muncul pada era Yudhoyono, tetapi tidak berakhir dengan kebuntuan karena Presiden SBY menggunakan suatu mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR sebagai forum penyelesaian konflik. Namun, sikap kompromistis Presiden Yudhoyono tak hanya harus dibayar dengan terbentuknya relasi eksekutif-legislatif yang cenderung politik-transaksional, tetapi juga berdampak pada tidak begitu efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004. Karena itu, koalisi partai dalam skema presidensial tidak pernah menjadi satu-satunya solusi untuk mengefektifkan pemerintahan, apalagi koalisi yang diadopsi dari skema parlementer itu bersifat semu dan tidak didasarkan platform politik atau konsensus minimum di antara partai yang berkoalisi. Maka, tidak mengherankan jika kita saksikan fenomena menarik saat partai-partai pendukung pemerintah justru menentang kebijakan pemerintah. Intensitas usul hak interpelasi dan hak angket DPR yang relatif tinggi pada era Yudhoyono menjelaskan kecenderungan itu.

Membuat koalisi untuk mengamankan jalannya pemerintahan dilakukan Presiden SBY sebagai presiden dengan hanya didukung modal awal 12 persen suara di DPR. Untuk memperbesar dukungan di DPR, SBY-JK merangkul beberapa partai politik di luar Partai Demokrat, PBB dan PKPI, yaitu PKS, PPP, PAN, Partai Golkar, dan PKB. Sekalipun berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 pengangkatan menteri negara merupakan hak prerogatif Presiden, langkah yang dilakukan Presiden SBY adalah membagi jabatan

menteri kepada sejumlah partai politik yang menjadi bagian dari koalisi SBY-JK.

Terlihat dari komposisi anggota kabinet sebelum dirombak dan setelah direshuffle jilid I tahun 2005 dan jilid II tahun 2007. Demi kekuatan politisnya di parlemen dia melakukan komunikasi dengan beberapa partai yang kuat di parlemen seperti PKB dan Golkar untuk memasukkan kader mereka di Kabinet Indonesia bersatu. Hal ini dilakukan Presiden untuk memperkuat posisi politiknya di Parlemen dengan cara melakukan deal-deal politik dengan partai pendukung politik di parlemen. Hasil dari komunikasi ini dilihat dari sudut pandang presiden memang positif, yaitu membungkam beberapa fraksi yang meminta jatah di kabinet. Contohnya pada reshuffle jilid I ada nama Erman Suparno dari PKB untuk menduduki posisi menteri Tenaga Kerja menggantikan posisi Fahmi Idris yang digeser ke Menteri Perindustrian. Posisi menteri perindustrian Andung Nitimiharja pun digeser, karena janji Presiden terhadap PKB untuk menyediakan kursi di Kabinet. Pada partai Golkar pun Presiden melakukan hal yang sama. Masuknya Paskah Suzzeta di Bappenas menggantikan posisi Sri Mulyani membuat kesempatan Golkar semakin Kuat.

Namun langkah itu tetap tidak menghentikan ketegangan antara Presiden Yudhoyono dengan DPR. Ketegangan Presiden Yudhoyono dan DPR sudah terjadi sejak bulan-bulan pertama masa pemerintahan Yudhoyono. Dengan ketegangan itu, koalisi yang dibangun Presiden Yudhoyono tidak banyak membantu memuluskan kebijakan-kebijakan pemerintah di DPR.

Masalah itu diakui secara terbuka oleh Presiden Yudhoyono bahwa dengan merangkul banyak partai politik, logikanya, setiap kebijakan pemerintah akan mendapat dukungan DPR. Nyatanya, dukungan itu tidak terjadi. Dukungan yang dimaksudkan Presiden Yudhoyono tersebut tidak hanya kebijakan dalam fungsi legislasi, tetapi untuk kebijakan non-legislasi. Di antara agenda non-legislasi yang memerlukan keterlibatan DPR diantaranya: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain; (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; (4) pengangkatan Duta; (5) menerima penempatan duta negara lain; dan (6) pemberian amnesti dan abolisi. Kekuasaan DPR bertambah komplisit dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri), Gubernur dan Deputy Gubernur BI yang dalam praktik “pertimbangan” berubah menjadi persetujuan DPR.¹²

Konfigurasi perbandingan koalisi partai politik pendukung dan oposisi pemerintah di DPR secara kuantitas menunjukkan bahwa pemerintahan Yudhoyono sangat kuat bahkan DPR secara politis berada di bawah pemerintah. Hal itu akan terjadi dengan catatan apabila ikatan koalisi yang dibangun pemerintah solid dan permanent. Jika ikatannya kuat, posisi dan konfigurasi ini akan menyebabkan pola relasi antara presiden Yudhoyono

¹² www.negotiator.com

dengan DPR menjadi hubungan yang kolusif, yaitu parlemen cenderung hanya akan menjadi legitimasi pendukung kebijakan pemerintah. Namun rapuhnya koalisi dan adanya politik dua kaki yang diterapkan partai politik menyebabkan rentannya hubungan presiden dan DPR. Pola relasi ini cenderung mengakibatkan disharmonisasi antara pemerintah dan DPR.¹³

Kekuatan koalisi partai politik pendukung pemerintah secara kuantitatif besar jumlahnya, tetapi hal ini tidak menjamin DPR akan selalu mendukung kebijakan pemerintah. Pemerintah SBY tetap rentan rongrongan dan tekanan dari DPR sebagai akibat dari rapuhnya pola koalisi di DPR. Kondisi seperti ini tetap cenderung menyebabkan disharmonisasi hubungan Presiden dan Parlemen. Kuatnya posisi politik DPR dan relasi kekuasaan antara Presiden dan Parlemen yang cenderung mengalami keretakan akan menyebabkan jalannya pemerintahan tetap rentan mendapatkan ancaman impeachment dan DPR. Sebagai contoh, mengenai kewajiban realisasi 20% anggaran pendidikan di APBN dan juga pelanggaran atas kesepakatan Pemerintah dan DPR tentang besaran subsidi BBM dan pelanggaran Undang-undang Migas yang telah direvisi MK. Kedua kasus ini bisa menjadi bola salju sekaligus embrio masuknya ancaman *impeachment*. Ancaman bagi kemungkinan pemakjulan Presiden Yudhoyono justru berasal dari Internal koalisi Partai pendukung Pemerintah.¹⁴

Desain UUD 1945 setelah perubahan juga cenderung mempersulit posisi presiden berhadapan dengan DPR terutama dengan adanya ketentuan

¹³ Hanta Yuda, *op.cit.*, hlm. 181.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 186.

yang terdapat dalam Pasal 20A Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Secara konstitusional sistem presidensial, tetapi karena dikombinasikan dengan sistem multipartai yang *fragmented*, akibatnya praktik penyelenggaraan pemerintahan sangat bernuansa parlementer. Oleh sebab itu, dalam menyusun kabinet pada awal pemerintahan telah berlangsung sedemikian alot, karena selain SBY dan wakilnya mempunyai basis politik sendiri-sendiri, masih harus berhadapan dengan parpol pendukung yang meminta jatah dikabinet. Ironisnya, kader-kader parpol yang menjadi bagian dari pemerintahan tidak selalu dapat menjamin bahwa kebijakan yang diambil pemerintah dengan mulus dapat dilakukan. Harus diakui, kompetisi politik di parlemen dan sikap kritis anggota legislatif terhadap pemerintah merupakan dinamika yang wajar dan perlu dalam praktik demokrasi. Tugas legislatif yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan. Namun, jika semangat yang melandasi kompetisi dan sikap kritis itu mengusung kepentingan subjektif para elite, bukan menyangkut kepentingan langsung hajat hidup masyarakat, dampaknya justru akan menyemai sinisme dan apatisme masyarakat terhadap para elite politik dan praktik demokrasi.¹⁵

Interpelasi anggota DPR harus tetap dihargai sebagai hak anggota dewan. Namun, kalau dikaitkan dengan substansi persoalan yang sumir, langkah seperti itu tak boleh berulang karena lebih cenderung pada unsur

¹⁵ www.reformasihukum.org

politis daripada penguatan peran dan hak anggota dewan sebagai wakil rakyat. Interpelasi sebagai hak anggota dewan seharusnya bisa dilakukan secara efektif. Tolok ukur efektivitas sebuah interpelasi adalah keterkaitannya dengan persoalan rakyat, yaitu seberapa jauh interpelasi tersebut memberikan manfaat langsung bagi kehidupan nyata rakyat.

Selama ini terjadi tarik-menarik antara legislatif dan eksekutif. Dalam beberapa kasus, legislatif memerankan diri sebagai penentu eksekutif, termasuk desakan reshuffle kabinet. Padahal, secara yuridis, keduanya berdiri sejajar. Itu semua terjadi akibat antagonisme politik yang menutup kesepahaman antarkeduanya. Seperti dalam penyusunan RAPBN, presiden membutuhkan persetujuan DPR. Memang, jika DPR tidak menyetujui usulan APBN baru, presiden tinggal menggunakan RAPBN tahun sebelumnya. Namun, kondisi tahun sebelumnya tentu berbeda dengan tahun depan, hingga penggunaan RAPBN lama akan menyulitkan pemerintah menjalankan pembangunan dengan optimal. Kesulitan juga membayang dalam pembentukan undang-undang karena DPR berperan serta dalam pembuatan berbagai produk perundangan. Bahaya yang terbesar bagi SBY adalah jika DPR berusaha menjatuhkannya di tengah jalan. Memang SBY dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi konstitusi masih membuka kemungkinan pemakzulan presiden di tengah jalan, walaupun mekanismenya jauh lebih sulit dibandingkan sebelum konstitusi diamendemen untuk keempat kalinya. Upaya pemakzulan bisa dimulai dari penggunaan hak interpelasi dan hak angket, misalnya, oleh DPR. Hak interpelasi adalah mengajukan pertanyaan

resmi kepada presiden. Hak angket adalah penyelidikan atas kasus tertentu. Keduanya adalah hak kelembagaan.

Peta konfigurasi dan pola ikatan koalisi di parlemen akan mempengaruhi pola hubungan presiden dan parlemen. Pola relasi kekuasaan Presiden SBY-JK dan DPR mengalami pasang surut. Pergeseran pola relasi kekuasaan antara presiden SBY dan DPR dapat dilihat melalui pergeseran peta koalisi partai politik di DPR periode 2004-2009. pergeseran itu dapat dibagi kedalam dua hal: pertama, relasi politik Presiden SBY dan DPR di era Koalisi Kebangsaan masih solid. Kedua: relasi politik Presiden dan DPR pasca bubarnya Koalisi Kebangsaan.¹⁶

Ketika Koalisi Kebangsaan masih solid, konfigurasi DPR dikuasai oleh koalisi tersebut. Koalisi Kebangsaan (KK) menguasai lebih dari setengah keseluruhan kursi di DPR yang ditopang oleh blok tiga partai terbesar hasil pemilu legislatif 2004 (PDIP, Golkar, dan PPP) dan sejumlah partai kecil lainnya yang menguasai 322 kursi atau sekitar 59 persen dari keseluruhan kursi DPR yang berjumlah 550 buah. SBY dalam pencalonannya di putaran kedua didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PBB, dan PKPI yang menguasai 114 kursi atau hanya 21 persen dari total kursi.

Partai-partai besar yang tergabung dalam koalisi kebangsaan saat itu memosisikan diri sebagai kekuatan oposisi, meskipun kemudian diperhalus dengan istilah kekuatan penyeimbang. Di masa-masa awal pemerintahannya, Presiden Yudhoyono boleh dibilang dibayang-bayangi ancaman *impeachment*

¹⁶ Hanta Yuda, *op.cit.*, hlm. 175.

oleh DPR. Kondisi seperti itu tentu lebih memperkuat fungsi checks and balances antara Presiden dan parlemen ketimbang posisi DPR setelah partai Golkar menjadi partai pendukung pemerintah.¹⁷

Ketegangan antara Presiden dan DPR yang tergabung dalam koalisi kebangsaan semakin kentara ketika partai-partai yang bergabung dalam koalisi kerakyatan (koalisi pendukung pemerintah) melakukan mogok dari sidang-sidang pembentukan pimpinan komisi dan kelengkapan DPR. Pola relasi kekuasaan antara Presiden dan DPR ketika koalisi kebangsaan masih eksis dan partai Golkar dipimpin oleh Akbar Tanjung boleh dikatakan parlemen lebih superior dalam konteks mekanisme *checks and balance*.

Hubungan antara Pemerintahan Yudhoyono dengan DPR cenderung mengalami keretakan (*split*). Kebijakan pemerintahan Yudhoyono sangat sulit mendapat dukungan mayoritas dari parlemen (DPR). Posisi politik DPR saat itu cenderung lebih kuat daripada institusi kepresidenan. Relasi politik antara presiden dan DPR pada masa itu mengalami disharmonisasi. Presiden rentan mendapat ganjalan dari DPR ketika mengeksekusi suatu kebijakan. Bahkan ada gejala mengarah kepada kebuntuan.

Sebagai contoh pada Koalisi Kebangsaan yang tidak bertahan lama. Puncaknya ketika JK yang menjabat sebagai Wakil Presiden mengambil alih pucuk pimpinan Partai Golkar. Dia menggantikan Akbar Tanjung dan sekaligus mengalihkan arah Partai Golkar yang sebelumnya sebagai oposisi pemerintah menjadi barisan pendukung pemerintah. Hal ini tentu saja

¹⁷ *Ibid.* hlm. 176.

mempengaruhi pola relasi presiden dan DPR. DPR yang selama ini sebagai lawan presiden menjadi lebih lunak ditambah dengan ditinggalkannya PDIP sendirian sebagai partai yang konsisten sebagai oposisi.

Setelah Partai Golkar bergabung dengan barisan koalisi partai politik pendukung pemerintah, kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah menguasai lebih dari 70% kursi di DPR yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa dan sebagian kursi di Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi. Komposisi koalisi seperti ini secara kuantitas mestinya cenderung menyebabkan hubungan antara pemerintah dan DPR hampir sama dengan era Orde Baru, yaitu pemerintahan sangat kuat sementara kontrol dari DPR sangat lemah. Namun kondisi itu tidak terjadi pada koalisi pendukung Pemerintahan SBY-JK, karena koalisi yang terbangun sangat cair dan rapuh.

Implikasi dari konfigurasi seperti ini adalah parlemen sering mengajukan hak angket dan interpelasi untuk dijadikan sebagai alat bagi partai untuk memperkuat posisi tawar dalam bernegosiasi dengan Presiden. Tetapi karakter partai-partai yang sangat pragmatis dan oportunis dalam berkoalisi, menyebabkan hak angket dan hak interpelasi justru sering terhenti prosesnya di tengah jalan akibat terjadinya kompromi politik. Karena itu, meskipun DPR seringkali mengajukan hak interpelasi atau hak angket, akan sulit terwujud atau kandas di tengah jalan. Kalaupun lolos di Pripurna DPR, proses dan hasilnya tidak jelas. Ada empat angket yang berhasil lolos dan

berlanjut ke pembentukan panitia khusus (pansus) di era pemerintahan Yudhoyono, yaitu penjualan tanker pertamina (2005), angket bantuan likuiditas bank Indonesia dan Kredit Likuinitas bank Indonesia (2008), dan angket daftar pemilih tetap (DPT) pemilu Legislatif 2009 (2009),¹⁸ hak angket Century (2010).

Relasi pemerintah dan parlemen yang terkesan bersaing diperparah dengan sikap sejumlah menteri yang berasal dari partai koalisi. Para menteri ini pun lebih menempatkan kepentingan partai ketimbang tugas kenegaraan. Komitmen presiden dan wakil presiden untuk menuntaskan pemerintahan ini sampai akhir kekuasaan juga dilanggar. Dalam sistem pemerintahan presidential yang multipartai, koalisi adalah suatu hal yang tidak bisa ditawar untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Hakekat koalisi sendiri adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat, mandiri, dan tahan lama. Karena sistem pemerintahan Indonesia belum bisa dibilang sistem presidensial murni karena masih adanya ruang sistem parlementer dalam pelaksanaannya. Namun, koalisi partai dalam skema presidensial tidak pernah menjadi satu-satunya solusi untuk mengefektifkan pemerintahan, apalagi koalisi yang diadopsi dari skema parlementer itu bersifat semu dan tidak didasarkan platform politik atau konsensus minimum di antara partai yang berkoalisi. Maka, tidak mengherankan jika kita saksikan fenomena menarik saat partai-partai pendukung pemerintah justru menentang kebijakan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 178.

pemerintah. Intensitas usul hak interpelasi dan hak angket DPR yang relatif tinggi pada era Yudhoyono menjelaskan kecenderungan itu.

Relasi hubungan Pemerintahan SBY dan DPR cenderung mengalami keretakan. Kebijakan pemerintahan SBY sangat sulit mendapat dukungan mayoritas dari parlemen. Posisi politik DPR saat itu cenderung lebih kuat daripada institusi kepresidenan. Relasi politik antara presiden dan DPR mengalami disharmonisasi. Presiden rentan mendapat ganjalan dari DPR ketika mengeksekusi kebijakan. Bahkan ada gejala mengarah kepada kebuntuan.¹⁹

Pasca amandemen UUD 1945 dan pada Pemerintahan SBY memang mengarah pada penguatan sistem presidensial, termasuk dilakukannya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Namun demikian, pergeseran lain juga terjadi, yakni dari *heavy* di eksekutif menuju legislatif. Otoritas Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. Parlemen menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali masuk ke ranah kerja eksekutif.

¹⁹ *Ibid.* hlm. 177.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan Indonesia setelah terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah merubah kekuatan lembaga Negara terutama lembaga presiden dan parlemen. Sebelum terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 lembaga presiden atau eksekutif sangat dominan, namun setelah terjadinya amandemen tersebut terjadi pergeseran perimbangan kekuatan antara eksekutif dan legislatif. Sebagai contoh dalam Pasal 7B UUD Negara RI 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi. Pasal Pasal 11 ayat (1) UUD Negara RI 1945 hasil amandemen menyatakan Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dan ayat (2) menyatakan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang

harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dalam pengangkatan Duta Besar juga harus memperhatikan pertimbangan DPR seperti yang diatur dalam Pasal 13 UUD Negara RI 1945 hasil amandemen. Kemudian dalam Pasal 14 UUD 1945 hasil amandemen, Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI 1945 hasil amandemen menyatakan, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, tetapi hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Implikasi sistem pemerintahan yang dianut UUD Negara RI Tahun 1945 terhadap hubungan antara Presiden dan DPR pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono, sangat rawan dengan konflik akibat dari berbagai kepentingan partai politik di parlemen. Relasi presiden dan parlemen pada Pemerintahan SBY juga berupa kompromi dalam menghasilkan suatu kebijakan. Format koalisi pendukung pemerintah pada masa Pemerintahan SBY sangat cair dan pragmatis, akan tetapi kondisi partai pendukung pemerintah juga belum menjamin stabilitas pemerintahan karena koalisi juga mudah berubah.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Penyederhanaan sistem kepartaian secara konsisten melalui mekanisme *electoral threshold* atau *parliamentary threshold*.
2. Memperkuat sistem pemerintahan presidensil agar dalam pelaksanaan pemerintahan tidak terjadi kebuntuan antara presiden dan parlemen.
3. Mendesain format koalisi yang memungkinkan tegaknya disiplin partai-partai berikut klausul ganjaran dan hukuman bagi mereka jika mengingkari.

