

BAB II

SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

A. Teori Negara Hukum

1. Konsep Negara Hukum

Proses transisi di Indonesia dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 telah mengubah secara mendasar penyelenggaraan sistem ketatanegaraan di Indonesia yang diarahkan untuk mewujudkan negara hukum. Wujud Indonesia adalah negara hukum dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".

Dalam perspektif teori, terdapat beberapa konsep negara hukum, yaitu *Rechtstaat*, *Rule of Law*, *Socialist Legality*, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum Pancasila. Dari berbagai konsep tersebut, konsep yang paling banyak dikenal di berbagai negara adalah *rechtstaat* dan *rule of law*. Perkembangan wawasan negara hukum telah berlangsung cepat. Pada abad ke-21 ini tidak ada suatu negara pun yang menganggap dirinya sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya sebagai negara berdasarkan atas hukum.¹

Menurut Scheltema, unsur-unsur *rechtstaat* adalah kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum.

¹ Saepudin, Makalah "Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945", hlm. 3

Rechtstaat lahir pada abad ke-19, meskipun wawasannya telah lama ada jauh sebelumnya. *Rechtstaat* lahir setelah tumbuhnya paham tentang negara yang berdaulat dan berkembangnya teori perjanjian mengenai terbentuknya negara serta kesepakatan penggunaan kekuasaannya. Model negara ini diterapkan di Belanda, Jerman, dan Perancis. Konsep *rechtstaat* muncul dari Friedrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur *rechtstaat* yaitu:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Peradilan administrasi negara.²

Selanjutnya, *rule of law* merupakan konsep negara hukum yang tumbuh dan berkembang di negara Anglo Saxon, antara lain Amerika Serikat dan Inggris. Menurut Albert Venn Dicey, mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Supremasi Hukum (*supremacy of law*) dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas;
- b. Persamaan di muka hukum (*equality before the law*); dan
- c. Hak asasi manusia yang dijamin melalui undang-undang.³

² *Ibid.*, hlm. 3-4

³ *Ibid.*, hlm. 4

Sedangkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan. Negara Hukum merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan boleh dikatakan selalu aktual. Istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari istilah (*Rechtsstaat*). Dalam memberikan pengertian mengenai gagasan Negara Hukum ini, setiap orang dapat memberikan bobot penilaian yang berlebihan baik terhadap kata “negara” maupun kata “hukum”. Setidaknya terdapat dua tradisi besar gagasan Negara Hukum di dunia, yaitu Negara Hukum dalam tradisi *Eropa Kontinental* yang disebut *Rechtsstaat* dan Negara Hukum dalam tradisi *Anglo Saxon* yang disebut dengan *Rule of Law*.⁴

Salah satu ahli yang sering dirujuk ketika membicarakan topik Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dalam tradisi Eropa Kontinental adalah *Friedrich Julius Stahl*. Pandangannya tentang *Rechtsstaat* merupakan perbaikan dari pandangan *Immanuel Kant*. Unsur-unsur yang harus ada dalam *Rechtsstaat* adalah *pertama*, pengakuan hak-hak asasi manusia (*grondrechten*). *Kedua*, pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*). *ketiga*, pemerintahan berdasar atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*). dan *keempat*, peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*). Sedangkan unsur-unsur yang harus terdapat dalam *Rule of Law* adalah *pertama*, supremasi hukum (*supremacy of law*). *Kedua*, persamaan di depan hukum (*equality before the law*). *Ketiga*,

⁴ Oemar Seno Adji, 1985, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, , hlm.11

konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia (*constitution based on human rights*).⁵

Syarat-syarat dasar bagi pemerintahan demokratis di bawah konsep *Rule of Law* adalah *pertama*, perlindungan konstitusional. *Kedua*, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, *Ketiga*, pemilihan umum yang bebas. *Keempat*, kebebasan menyatakan pendapat. *Kelima*, kebebasan berserikat dan beroposisi, dan *keenam*, pendidikan kewarganegaraan. Sekali lagi ingin ditekankan di sini bahwa kekuasaan kehakiman yang bebas menjadi pilar yang sangat penting baik dalam Negara Hukum tradisi *Rechtsstaat* maupun dalam tradisi *Rule of Law*. Dengan kata lain, keberadaan kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak menjadi syarat yang penting bagi kedua tradisi negara hukum tersebut.⁶

Sementara itu, *Franz Magnis-Suseno* menyebut empat syarat dalam gagasan Negara Hukum yang saling berhubungan satu sama lain, yaitu *pertama*, adanya asas legalitas yang berarti pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku. *Kedua*, adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dalam fungsinya untuk menegakkan hukum dan keadilan. *Ketiga*, adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan *keempat*, adanya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi atau hukum dasar.⁷

⁵ *ibid.*, hlm. 11

⁶ *ibid.*, hlm. 12

⁷ *ibid.*, hlm. 12-13

Sementara itu untuk menganalisa atau mengkaji sebuah fenomena, maka akan digunakan teori-teori yang sesuai. Teori adalah⁸ serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan konsep. Teori diartikan sebagai suatu sistem yang berisikan proposisi-proposisi yang telah di uji kebenarannya.

Teori-teori tersebut digunakan dalam mengkaji mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden ditengah masa jabatan dalam sistem ketatanegaraan indonesia (sebelum dan sesudah amandemen).

Indonesia merupakan negara yang demokrasi, konsep demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah konsep demokrasi atau teori demokrasi langsung (*direct democracy*), dan bukan lagi sistem demokrasi atau teori demokrasi tak langsung atau (*indirect democracy*). Hal ini diawali dengan pemahaman teori demokrasi atau kedaulatan, yang ada dalam UUD 1945 sebagai dasar pokok ketatanegaraan dan sebagai hukum tertinggi, yang merupakan syarat bagi suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum dan demokrasi.

a. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.

Sedangkan istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang

⁸ Abdul Aziz Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Press bekerjasama dengan UMMU Press, Yogyakarta, hlm. 45

dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia sebagai undang-undang, dan *grond* berarti tanah atau dasar.⁹

Secara etimologis antara kata "*konstitusi*", "*konstitusional*", dan "*konstitusionalisme*" itu inti maknanya sama, namun penerapan dan penggunaannya yang berbeda. Konstitusi adalah ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (UUD dan lain-lain), atau undang-undang suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan dan perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusional yaitu suatu paham mengenai pemerintah kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.¹⁰

Secara umum kemudian konstitusi diartikan sebagai aturan dasar ketatanegaraan yang telah di sarikan dari ajaran kedaulatan rakyat. JJ. Rousseau, di pandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara. Dengan kata lain, konstitusi sebenarnya tidak lain dari realisasi demokrasi dengan kesepakatan, bahwa kebebasan penguasa ditentukan oleh warga masyarakatnya (Tim KRHN, 1998) dan bukan sebaliknya.¹¹

Dalam catatan sejarah negara konstitusional, sebenarnya merupakan proses sejarah yang panjang. Konstitusi sebagai kerangka kehidupan politik

⁹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2004, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 7

¹⁰ *Ibid.* hlm 1

¹¹ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia-Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, , hlm 144-145

telah disusun dan oleh hukum, sejak zaman Yunani. Koleksi Aristoteles tentang konstitusi terkumpul tidak kurang dari 158 buah konstitusi dari berbagai negara.¹² Aristoteles mengatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.¹³

Menurut sarjana hukum E.C.S Wade dalam buku *constitutional law*, undang-undang dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintah suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut (*a document which sets out framework and principal functions of the organs of government of a state and declares the principles governing the operation of those organs*). Jadi pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintah diatur dalam suatu UUD.¹⁴

Menurut Dahlan Thaib konstitusi adalah dalam membicarakan suatu negara, maka kita tidak lepas dan lari dari konstitusi atau undang-undang, karena tanpa konstitusi suatu negara tidak akan dapat terbentuk. Oleh karena itu, konstitusi menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Menurut Sri Soemantri, konstitusi menjadi barometer kehidupan dalam bernegara dan berbangsa yang syarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang telah digariskan oleh *the founding father*, serta memberikan arahan

¹² *Ibid.* hlm 2

¹³ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi...*, *Op. Cit.* hlm 48

¹⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori...*, *Op. Cit.* hlm 9

kepada penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin.¹⁵ Dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari:¹⁶

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum.
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
3. Peradilan yang bebas dan mandiri.
4. Pertanggung jawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Keempat prinsip atau ajaran di atas merupakan "*mascot*" bagi pemerintahan yang konstitusional. Akan tetapi, suatu pemerintah (negara) meskipun konstitusinya sudah mengatur prinsip-prinsip di atas, namun tidak diimplementasikan dalam praktek penyelenggaraan bernegara, maka belumlah dikatakan sebagai negara yang konstitusional atau menganut paham konstitusi.¹⁷ Sri Soemantri dengan mengutip Mr. J.G Steenbeek, mengemukakan tiga macam materi muatan yang bersifat pokok yang terdapat dalam konstitusi, yaitu: *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara. *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan yang *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat

¹⁵ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi...*, *Op. Cit.* hlm 50

¹⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori...*, *Loc. Cit.* hlm 2

¹⁷ *Ibid.* hlm 2

fundamental.¹⁸ James Bryce¹⁹ dalam bukunya yang berjudul "*studies in history and jurisprudence*" menggolongkan UUD atau konstitusi dalam dua golongan, yaitu; *Pertama*, konstitusi fleksibel. *Kedua*, konstitusi rijid. Yang dimaksud konstitusi atau Undang Undang Dasar fleksibel adalah suatu UUD 1945 yang mengandung ciri-ciri pokok:

- a) Elastis yang oleh karenanya dapat menyesuaikan diri dengan mudah.
- b) Diumumkan dan di ubah dengan cara yang sama seperti UU.

Yang di maksud konstitusi atau undang-undang rijid adalah UUD 1945 yang mempunyai ciri-ciri antara lain:

- a) Mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undang yang lainnya.
- b) Hanya dapat di ubah dengan cara yang khusus atau istimewa.²⁰

Menurut Mr. Djokosutono melihat pentingnya konstitusi (*groundwet*) dari dua segi, *pertama*, dari segi isi (*naar de inhoud*) karena konstitusi memuat dasar (*gronslagen*) dan struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. *Kedua*, dari segi bentuk (*naar de maker*) oleh karena memuat konstitusi bukan sembarang orang atau lembaga.²¹

b. Teori Demokrasi

Munculnya teori demokrasi di mulai dari perdebatan antara filosof Yunani seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Socrates (469-399 SM) menyatakan negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi

¹⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm 51

¹⁹ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi.., Op. Cit.* hlm 52

²⁰ *Ibid.* hlm 52

²¹ *Ibid.* hlm 54

warga masyarakat (umum). Plato menempati “demokrasi” pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan “demokrasi” pada kelompok pemerintah yang korup (jelek, tidak bagus).²² Konsep demokrasi ini sudah cukup lama di kenal, ini tidak lain dari respon terhadap pengalaman buruk dalam pemerintahan yang monarkhi atau sentralistik, diktator dan korup.

Istilah demokrasi di ambil dari bahasa Yunani, *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan atau berkuasa. Jadi demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.²³ Presiden Abraham Lincoln, dalam pidatonya memberi kita kesimpulannya yang bergema kuat tentang definisi terbaik demokrasi dalam sejarah Amerika. Dengan menyatakan, “*pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*”.²⁴

Teori demokrasi merupakan salah satu dari berbagai aliran atau teori kenegaraan, politik maupun hukum. Hal ini menunjukkan bahwa dari sekian banyak teori, demokrasi mempunyai makna dan lingkup tersendiri dari sistem teori itu sendiri. Biasanya teori-teori tersebut lahir ketika mengkaji tentang sumber kedaulatan (*sovereignty*) hukum, negara dan politik. Misalnya C.S.T Kansil, menyebutkan kedaulatan rakyat merupakan

²² Nukthoh Arfawi Kurde, *Telaah kritis teori negara hukum-konsitusi dan demokrasi dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan UUD-1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 60

²³ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi...*, Op. Cit. hlm 54

²⁴ *Ibid.* hlm 55

salah satu dari bagian teori ilmu pengetahuan hukum, disamping teori teokrasi, teori kedaulatan negara, dan teori kedaulatan hukum.²⁵

c. Teori Negara Hukum

Pemikiran atau cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dilanjutkan oleh muridnya Aristoteles. Dalam bukunya "*nomoi*" Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.²⁶ Cita Plato tersebut kemudian dipertegas oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurutnya suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya hukum.²⁷

Dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945 perubahan ketiga, disebutkan bahwa "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*". Ide negara hukum ini sengaja untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan, dari kekuasaan yang mempraktekan sistem yang absolute/sentralistik dan mengabaikan hak-hak rakyat sendiri.

Dalam penerapan negara hukum ini tidak secara cepat atau instan tetapi mempunyai keharusan untuk dibangun. Adapun konsep negara hukum

²⁵ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm 61

²⁶ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum-Suatu Studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm 88-89

²⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 1

yang diterapkan di Indonesia bukan tumbuh dari rahim negara Indonesia, proses negara hukum bukan menjadi sejarah sosial-politik bangsa kita. Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:²⁸

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politika.
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan A.V. Dicey dari kalangan ahli Anglo Saxon memberikan ciri *the rule of law* sebagai berikut:²⁹

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Internasional commission of on jurists yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional merumuskan tentang pengertian dan syarat bagi suatu negara hukum atau pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut:³⁰

1. Adanya proteksi konstitusional.
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan oposisi.
6. Pendidikan Kewarganegaraan.

Lord Acton : *Power Tends to Corrupt and absolute power corrupts absolutely*, kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi...*, Op. Cit. hlm 27-28

²⁹ *Ibid.* hlm 28

³⁰ Am'mar A.A., *Kedudukan...*, Op. Cit. hlm 28-29

akan korup secara absolut pula³¹. Problematika kekuasaan terutama dalam negara selalu menjadi bahan pikiran dan renungan, lebih-lebih setelah rakyat sadar akan kedudukannya dalam masyarakat dan negara.

Lahirnya “konstitusi”, “demokrasi” maupun “konsep negara hukum” adalah untuk membatasi kekuasaan, sehingga didalamnya memuat pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan negara (*separation of power and division/distribution of power*). Menurut John Locke dalam karyanya “*Two Treatises Of Government*” Kekuasaan negara di bagi atas tiga kekuasaan,³²

1. Kekuasaan Eksekutif (kekuasaan melaksanakan Undang-Undang)
2. Kekuasaan Legislatif (kekuasaan membuat Undang-Undang)
3. Kekuasaan Federatif (kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing)

Sedikit berbeda dengan John Locke, dalam buku “*The Spirit Of The Laws*” tahun 1748 Montesquieu membedakan tiga kekuasaan yang di kenal dengan Trias Politika (Tri=tiga, As=poros/pusat, dan politika=kekuasaan).³³

1. Kekuasaan Eksekutif (kekuasaan melaksanakan Undang-Undang)
2. Kekuasaan Legislatif (kekuasaan membuat Undang-Undang)
3. Kekuasaan Yudikatif (kekuasaan penegak Undang-Undang)

³¹ Amin Rais, *Reformasi Termehek-mehek*, Aditya Media, Yogyakarta, 2000, hlm 153

³² Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Jakarta, 1993, hlm 82. lihat juga Am'mar A.A, *kedudukan Komisi Yudisial dalam Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Skripsi, FH-UMY, Yogyakarta, 2006, hlm 6

³³ *Ibid.* hlm 82-83

Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan lembaga parlemen atau '*legislature*', fungsi eksekutif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga dan yudikatif dikaitkan dengan lembaga peradilan. Ketika UUD 1945 di rancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara anggota BPUPKI Mr. Soepomo dan M. Yamin.

Pemisahan kekuasaan adalah konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal kekuasaan negara dapat di bagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi-fungsi lembaga tertentu, seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pembagian kekuasaan dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'. Jadi apapun yang dilakukan oleh para penyelenggara negara, harus sesuai dengan aturan yaitu peraturan perundang-undangan yang dilegal formalkan.

d. Teori presiden

Istilah *president* merupakan *derivatif* dari *to preside* yang berarti memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata Latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang berarti di depan, dan kata *sedere* yang berarti duduk. Jabatan presiden yang dikenal sekarang ini, yaitu sebagai kepala dari negara yang berbentuk republik, muncul di Amerika Serikat pada abad ke-18. Hal ini dapat dilihat dalam Konstitusi (Art. II, Sect. 1, Par. 1) yang dihasilkan oleh Konvensi Federal pada 1787: "*The executive power shall be vested in a President of the United States of America*".

Di Indonesia, Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar, berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Adapun mengenai wewenang presiden, biasanya di perinci secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Princi kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Sudah tentu bergantung kepada konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara yang bersangkutan untuk menentukannya. 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 diktatur. Mengapa umat manusia memerlukan konstitusi, justru untuk maksud mengatur dan membatasi kekuasaan yang menurut lord Acton memiliki hukum besinya sendiri, yaitu "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-

wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula wewenangnya).³⁴

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

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintah berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat semua kegiatan pemerintah yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan '*discretionary power*', dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affair based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, keputusan presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini.
3. Kewenangan yang bersifat judisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi

³⁴ Prof. Dr Jimliy Assiddiqie, 2004, "format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, UII Pres, Yogyakarta, hlm. 75

hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidentil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan presiden.

4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subyek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.³⁵

³⁵ Ibid., hlm. 76

Kelima jenis kewenangan tersebut di atas sangat luas cakupannya, sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam UUD ataupun dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, biasanya ditentukan :³⁶

- a) Penyelenggaraan pemerintah oleh presiden haruslah didasarkan atas undang-undang dasar
- b) Dalam sistem pemisahan kekuasaan dan '*chek and balance*', kewenangan regulatif bersifat derivatif dari kewenangan legislatif yang dimiliki oleh parlemen. Karena itu, pemerintah dianggap hanya dapat menetapkan suatu peraturan untuk kepentingan umum, jika undang-undang atau produk hukum yang ditetapkan oleh parlemen memerintahkan hal itu. Satu-satunya alasan yang dapat memberikan pembenaran lembaga pemerintah untuk menetapkan suatu aturan hanyalah apabila peraturan itu dibutuhkan untuk mengatur kepentingan internal organisasi pemerintah yang bersangkutan, atau keperluan mengatur pelaksanaan kebijakan pemerintah (*policy rules, belieds regels*) dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang. Dalam hal demikian, maka atas dasar prinsip '*fries ermessen*', pemerintah dapat menetapkan peraturan yang bersifat mengatur (*regels*). Artinya, di luar pembatasan demikian, pemerintah atau aparat pemerintah tidak boleh mengatur kepentingan umum. Kecuali jika hal itu dituangkan dalam bentuk undang-undang yang melibatkan peran parlemen.

³⁶ Ibid., hlm. 77

- c) Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan kepala pemerintahan biasanya dibedakan dan bahkan dipisahkan dari kepala pemerintahan. Kepala Negara biasanya dianggap berwenang pula memberikan grasi, abolisi. Dan amnesti untuk kepentingan memulihkan keadilan terhadap dampak penderitaan yang ditimbulkan oleh putusan pengadilan terhadap pelaku tindak pidana yang telah terbukti secara hukum dalam proses peradilan sebelumnya. Namun, dalam sistem presidensil yang tidak memberdakan antara kedua jenis jabatan tersebut, kewenangan tersebut dianggap ada pada presiden yang merupakan 'kepala negara' dan sekaligus 'kepala pemerintahan'. Hanya saja untuk membatasi penggunaan kewenangan ini, maka sebelum presiden menentukan akan memberikan grasi, abolisi atau amnesti itu, presiden terlebih dulu diharuskan mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung atau Dewan Perwakilan Rakyat.
- d) Dalam konteks hubungan diplomatik antara satu negara jabatan yang dengan negara lain atau subyek hukum internasional lainnya, puncak jabatan yang bertindak sebagai wakil negara adalah presiden. Untuk membatasi jangan sampai presiden mengadakan perjanjian dengan negara merugikan kepentingan rakyat, misalnya berdampak terhadap beban atau mengikatkan seluruh rakyat dengan tanggung jawab atau kewajiban-kewajiban yang bersifat mengurangi hak-hak rakyat, maka setiap perjanjian internasional yang dibuat haruslah terlebih dulu mendapatkan persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen).

Demikian pernyataan perang oleh presiden dengan negara lain, haruslah terlebih dulu mendapat dukungan lembaga parlemen. Kadang-kadang disadari bahwa karena banyaknya jumlah perjanjian ataupun persetujuan internasional yang harus dibuat dalam waktu cepat, seringkali pemerintah tidak sempat menyampaikan rencana penandatanganan perjanjian atau persetujuan internasional itu kepada parlemen. Karena itu, berkembang kebiasaan memisahkan antara kegiatan penandatanganan dan kegiatan ratifikasi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, perjanjian atau persetujuan internasional dapat dengan leluasa di buat dan ditandatangani oleh pemerintah tanpa terlebih dahulu memintakan persetujuan parlemen. Namun, akibat kebiasaan ini, banyak sekali perjanjian dan persetujuan internasional yang dibuat tanpa persetujuan parlemen. Sangat banyaknya, sering terjadi proses pemberlakuannya ke dalam sistem hukum nasional ditetapkan begitu saja oleh pemerintah dengan menuangkan materi persetujuan atau perjanjian internasional itu dalam bentuk keputusan presiden saja. Untuk mengatasinya, perlu dipertegas dalam UUD bahwa perjanjian ataupun persetujuan internasional itu harus mendapatkan persetujuan terlebih dulu dari DPR sebelum dinyatakan berlaku dan mengikat ke dalam negeri.

- e) Kewenangan yang bersifat administratif juga penting diatur. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik seringkali dianggap sebagai hak mutlak presiden. Istilah yang biasa dipakai untuk ini adalah

hak prerogatif presiden. Meskipun dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan presiden dianggap sentral, pelaksanaan tugasnya di bidang-bidang administratifpun tetap harus diatur dan dibatasi.³⁷

e. Teori wakil presiden

Di Indonesia, jabatan Wakil Presiden dalam struktur ketatanegaraan hanya difungsikan sebagai “ban serep” belaka. Artinya, Wakil Presiden tidak mempunyai posisi strategis dalam struktur ketatanegaraan dan hanya menjadi pengganti dari Presiden belaka. Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Dalam menjalankan tugas dan kewajiban menurut undang-undang dasar itu, ia dibantu oleh Wakil Presiden. Ini jelas dirumuskan dalam ayat (2) yaitu: “dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden”³⁸

³⁷ Ibid., hlm. 77-78

³⁸ Bagian VII Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara (Dalam Deni Indrayana, Ph.D, Amandemant UUD 1945, 2007, hlm. 245

Dari sini dapat diketahui bahwa pertama Wakil Presiden ada satu orang. Artinya, wakil Presiden itu tidak boleh lebih dari satu orang. Kedua, wakil presiden itu sendiri mempunyai kedudukan sebagai pembantu presiden dalam melakukan kewajibannya menurut UUD 1945. Apa yang dimaksud dengan pembantu hal ini diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "Presiden dibantu oleh menteri-mentri negara". Di sini juga dipakai istilah "dibantu" seperti dalam Pasal 4 ayat (2) di atas. Jika demikian, berarti menurut UUD 1945, wakil presiden dan para menteri negara sama-sama merupakan pembantu presiden. Padahal, menteri negara menurut pasal 17 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh presiden, sedangkan presiden dan wakil presiden menurut pasal 6A UUD 1945 ayat (1) sama-sama dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.³⁹

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kualitas wakil presiden dan para menteri negara sebagai pembantu presiden mempunyai perbedaan yang sangat prinsipil satu sama lain. Para menteri negara tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai satu kesatuan institusi. Di dalam institusi kepresidenan itu terdapat dwi tunggal pasangan presiden dan wakil presiden yang secara bersama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, seperti halnya presiden, wakil presiden juga adalah atasan para menteri negara.⁴⁰

Namun, dalam hubungan antara presiden dan wakil presiden, apakah kedudukannya sebagai pembantu itu menyebabkan wakil presiden dapat

³⁹ Pasal 4 Ayat (2), Pasal 6A Ayat (1) Pasal 17 Ayat (1 dan 2) UUD 1945

⁴⁰ Prof.Dr. Jimly Asshididdiqie, 2007, "Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi" PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 328-331

juga disebut sebagai bawahan presiden?. Bukankah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Justru karena keduanya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat itulah maka kata “dibantu” dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas menjadi penting, yaitu untuk menegaskan bahwa bagaimanapun juga tingginya, jabatan wakil presiden tetap merupakan bawahan presiden. Wakil presiden adalah wakil, dan bukan presiden. Tetapi dalam keadaan-keadaan yang tertentu, wakil presiden dapat menjadi pengganti presiden atau dapat menjadi pelaku kewajiban atau pelaksana tugas presiden.⁴¹

Oleh sebab itu, kualitas wakil presiden sebagai pembantu presiden dapat diprinci lebih lanjut dalam beberapa pengertian yaitu:

1. Membantu atau memberikan bantuan kepada presiden dalam melakukan segala kewajiban Presiden Republik Indonesia;
2. Mendampingi presiden dalam melaksanakan tugasnya;
3. Mewakili presiden sesuai penugasan oleh presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama wakil presiden sendiri;
4. Mewakili presiden sesuai penugasan oleh presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama presiden;
5. Menggantikan presiden secara tidak tetap atau untuk sementara waktu tertentu;
6. Menggantikan presiden secara tetap;

⁴¹ *Ibid.*, hlm.29

7. Melakukan tugas wakil presiden secara mandiri.⁴²

Secara umum, wakil presiden dikatakan merupakan pembantu presiden. Dalam kapasitasnya sebagai pembantu itu, wakil presiden memberikan bantuan kepada presiden dalam menjalankan segala kewajiban presiden menurut undang-undang dasar. Dalam hal-hal tertentu, wakil presiden juga berfungsi sebagai pendamping, yaitu mendampingi presiden dalam melaksanakan kewajibannya. Akan tetapi, dalam keadaan-keadaan tertentu, wakil presiden juga dapat tampil sendiri di depan mewakili presiden untuk dan atas nama presiden sendiri. Dengan kata lain, kedudukan wakil presiden itu dapat berada di belakang presiden, dapat pula berada di samping atau bahkan tampil sendiri di depan untuk dan atas nama presiden dalam melakukan tugas-tugas tertentu.⁴³

Untuk hal-hal tertentu yang ditugaskan oleh presiden, wakil presiden dapat tampil untuk dan atas nama presiden republik Indonesia, misalnya, dengan membacakan amanat presiden atau menyampaikan pengumuman resmi pemerintah atas penugasan yang diberikan oleh presiden sendiri. Ketika presiden bertugas keluar negeri, maka wakil presiden dapat pula bertindak sebagai pengganti presiden untuk sementara waktu. Dalam praktik, wakil presiden tidak berubah sebutan menjadi presiden sementara, tetapi tetap disebut wakil presiden. Demikian juga apabila presiden sakit dan tidak dapat menjalankan kewajibannya untuk sementara waktu, wakil presiden harus tampil sebagai pengganti sementara,

⁴² *Ibid.*, hlm 329

⁴³ *Ibid.*, hlm. 329-330

meskipun sebutannya tidak perlu diubah menjadi presiden sementara. Namun, dalam keadaan demikian, wakil presiden jelas berstatus sebagai pengganti presiden yang sedang berhalangan sementara, sehingga segala keputusan yang ditetapkannya sama dengan keputusan presiden.⁴⁴

Jika presiden berada diluar negeri, memang timbul masalah mengenai status presiden pengganti itu. Pengertian wakil presiden sebagai pengganti sementara itu, di zaman dulu memang beralasan, karena apabila seorang presiden melaksanakan tugas keluar negeri, komunikasi ke dalam negeri sulit dilakukan, sehingga mutlak dibutuhkan pengertian mengenai pejabat sementara presiden. Namun, di zaman sekarang, semua komunikasi sudah sangat modern, sehingga faktor jarak tidak lagi menentukan untuk dilakukannya hubungan komunikasi dari mana saja. Apakah dengan demikian masih dibutuhkan pengertian tentang pelaksana tugas presiden yang bersifat sementara, bukankah presiden dapat memimpin sidang kabinet dari jauh melalui sarana telekomfrensi sperti yang pernah di praktikan oleh presiden Susilo Bambang Yudoyono.⁴⁵

Adanya sarana teknologi modern memang mempermudah komunikasi. Namun, pengertian tentang presiden pengganti sementara secara hukum tetap relevan untuk dipertahankan. Bahwa dalam hubungan antara presiden dan wakil presiden terdapat norma etika yang baku tentulah hal itu merupakan urusan bilateral anatar presiden dan wakil presiden. Tidak baik apabila wakil presiden bertindak melampui batas dengan membuat

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 330

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.330-331

keputusan-keputusan penting tanpa berkonsultasi dengan presiden yang sedang berada diluar negeri. Jarak di dalam negeri dan di luar negeri dapat diatasi dengan bantuan sarana teknologi modern. Akan tetapi, status wakil presiden sebagai pengganti sementara presiden tidak dapat di ubah prinsipnya, hanya karena teknologi modern. Jika presiden mengambil alih otoritas kewenangan wakil presiden sebagai pengganti sebagai pelaku tugas presiden untuk sementara waktu, maka hal itu tentu dapat menimbulkan masalah tersendiri dalam hubungannya dengan wakil presiden.⁴⁶

f. Impeachment

Secara garis besar, dalam dunia hukum tata negara terdapat dua model impeachment, yaitu *impeachment* dan *forum privilegium*. Konsep *impeachment* lahir di Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, kemudian pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian pejabat negara karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu penghianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*). *Forum privilegium* merupakan konsep pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk Presiden melalui peradilan khusus (*special legal proceedings*), yaitu Presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui

⁴⁶ Prof.Dr. Jimly Asshididdiqie, 2007, "Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi" PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 328-331

jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan di Perancis dalam Pasal 68 konstitusinya yang mengatur bahwa Presiden dan para pejabat negara dapat dituntut diberhentikan di dalam forum Mahkamah Agung Perancis karena penghianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal, dan tindakan tidak pantas lainnya.⁴⁷

B. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

1. Susunan Ketatanegaraan

Susunan ketatanegaraan adalah segala sesuatu yang berkenaan dengan peraturan, susunan, dan bentuk pemerintahan Negara, serta hukum tata Negara. Dengan kata lain, susunan ketatanegaraan mempunyai pengertian yang sama dengan susunan pembagian kekuasaan dan *the structure of government*. Oleh karena itu, susunan ketatanegaraan juga berkenaan dengan susunan dan kedudukan lembaga-lembaga Negara, tugas dan wewenangnya serta mengenai hubungannya satu sama lain. Sedangkan system pemerintahan Negara adalah kaidah hukum wewenang dan tata cara bekerjanya lembaga-lembaga Negara, beserta hubungan diantara kekuasaan-kekuasaan tersebut.

Sistem pemerintahan juga berarti sistem hubungan antara kekuasaan eksekutif di satu pihak dengan kekuasaan legislatif dilain pihak eksekutif dalam konteks ini adalah eksekutif dalam arti sempit menunjuk kepada kepala

⁴⁷ <http://www.Saepudin.wordpress.com>," Mekanisme Pemakzulan presiden dan wakil presiden menurut UDD 1945", hlm. 6-7

cabang kekuasaan eksekutif atau *the supreme head of the executive department*.⁴⁸

Sejarah pembagian kekuasaan Negara itu bermula dari gagasan tentang pemerintahan kekuasaan Negara kedalam berbagai organ agar tidak terpusat disatu tangan. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Jhon Locke dan Montesquieu.

Menurut Jhon Locke melalui bukunya yang berjudul "*Two Treaties of Government*", Jhon Locke mengusulkan agar kekuasaan didalam Negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ Negara yang berbeda. Menurutnya agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegangan kekuasaan-kekuasaan dalam Negara ke dalam tiga macam kekuasaan yaitu:

- a. Kekuasaan Legeslatif (membuat undang-undang)
- b. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
- c. Kekuasaan federative (melakukan hubungan diplomayik dengan Negara-negara lain).⁴⁹

Teori tersebut disempurnakan oleh Montesquieu melalui bukunya "*L'esprit des lois*", Montesquieu pada tahun 1748 mengatakan bahwa untuk tegaknya negara demokrasi perlu pemisahan kekuasaan negara kedalam organ-organ, yaitu (Mahfud MD;1993;82)

- a. Kekuasaan Legislative, yaitu kekuasaan membuat undang-undang
- b. Kekuasaan Eksekutif yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang

⁴⁸ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2007, *Politik Ketatanegaraan*, hlm. 68

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 68

- c. Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan mengadili kalau terjadi pelanggaran atas undang-undang tersebut.⁵⁰

Perbandingan antara kedua konsep Locke dan Montesquieu sbb:

1. Menurut Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federative (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.
2. Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federative karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem pemerintahan parlementer atau *the parliamentary executive*, kaitanya dengan hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif tersebut, maka kekuasaan eksekutif berada di bawah pengawasan kekuasaan legislatif/parlemen/DPR.

Menurut Moh. Mahfud MD, didalam sistem pemerintahan parlementer prinsip-prinsip yang dianut adalah:⁵¹

- a. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintah karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa)
- b. Pemerintahan dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri

⁵⁰ *Ibid.*, hlm.68

⁵¹ Moh. Mahfud MD, 1999, pergulatan politik dan hukum indonesia, hlm. 54 (dalam Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2007, Politik Ketatanegaraan, hlm.69)

- c. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya
- d. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dan tergantung pada parlemen.
- e. Kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representatif. Dalam waktu yang relatif pendek kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa karakteristik sistem pemerintahan parlementer yaitu pertama, bahwa anggota kabinet adalah juga anggota parlemen atau dewan perwakilan rakyat, kedua anggota kabinet harus mempunyai pandangan yang sama dan dipilih dari partai yang memiliki mayoritas diparlemen atau DPR, ketiga dituntut adanya politik atau berencana, keempat perdana menteri dan kabinetnya adalah bagian dari parlemen atau DPR; kelima, bahwa para menteri mempunyai kedudukan di bawah perdana menteri.⁵²

Sri Soemantri mengatakan bahwa didalam sistem pemerintahan Parlementer memiliki karekteristik:

- a. Kabinet yang dipimpin perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan yang menguasai parlemen.
- b. Para anggota kabinet mungkin sebagian atau seluruhnya adalah anggota parlemen atau mungkin seluruhnya bukan anggota parlemen.

⁵² Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2007, Politik Ketatanegaraan, hlm. 70

- c. Kabinet dan perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen apabila kabinet, seorang atau beberapa anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang dari padanya harus mengundurkan diri.
- d. Kepala negara dengan saran perdana menteri dapat membubarkan parlemen.⁵³

3. Sistem Pemerintahan Presidensial

Yang dimaksud lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan Presiden biasanya dikaitkan dengan statusnya sebagai kepala negara, sedangkan kedudukannya kepala pemerintahan biasanya dipegang oleh perdana menteri. Berbeda dengan sistem parlementer tersebut, maka dalam sistem presidensial, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu menyatu dalam jabatan Presiden dan wakil Presiden. Karena itu, sistem presidensial tidak mengenal pembedaan dan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden yang masing-masing ditentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya:

⁵³ *Ibit.*, hlm.70

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan Presidensil adalah :

- a. Masa jabatan tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal dengan sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu. Yang jika dibiarkan tanpa pertanggung jawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi dan sebagainya,
- c. Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- d. Hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
- e. Dalam sistem presidensil tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem

parlementer, pembedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan

- f. Tanggung jawab pemerintah berada di pundak presiden dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan 'political appointment'. Karena itu, dalam sistem ini, biasa dikatakan "*concentration of governing power and responsibility upon the president*". Di atas president, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem "constitutional state" secara politik presiden dianggap bertanggung jawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggung jawab kepada konstitusi.⁵⁴

Sedangkan menurut Moh. Mahfud MD, menyatakan sistem pemerintahan presidensil dapat dicatat adanya prinsip sebagai berikut:

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (Eksekutif).
- b. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) pemerintah dan parlemen sejajar
- c. Menteri-mentri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden.
- d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.⁵⁵

⁵⁴ Prof D Jimliy Assiddiqie. *Op., cit.* Hlm. 59-61

⁵⁵ Moh. Mahfud MD, *Op., cit* hlm. 68 (dalam Septi Nurwijayanti Septi dan Nanik Prasetyoningsih, 2007, Politik Ketatanegaraan, hlm.70)

4. Sitem Pemerintahan Campuran

Sri Soemantri mengatakan bahwa disamping kedua sistem pemerintahan tersebut masih ada kemungkinan berlakunya atau dianutnya sistem pemerintahan yang lain, atau yang dinamakan sistem pemerintahan campuran yaitu didasarkan pada 2 (dua) kemungkinan: Pertama, sistem pemerintahan dimana yang dominan adalah segi parlementer, tetapi ada segi-segi presidensilnya; Kedua, sistem pemerintahan dimana yang dominan adalah segi presidensil tetapi ada segi-segi parlemennya.⁵⁶

5. Sistem Pemerintahan Berdasarkan Tiga UUD

Pada dasarnya asas-asas penyelenggaraan pemerintah di Indonesia ada 3 menurut Inu Kencana Syafii, yaitu:

a. Asas Negara Hukum

Asas yang mempedomi peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang mana bahwa pemerintah dan lembaga-lembaga Negara, demikian juga rakyat dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum. Dalam hal ini terkait dengan pelaksanaan asas *wetmatigeheid* dan asas *rechtmatigeheid*.

b. Asas Semangat Kekeluargaan

Asas yang mempedomani rasa kemanusiaan dan cinta kasih senantiasa sepenanggungan.

⁵⁶ *Ibit.*, hlm. 71

c. Asas Kedaulatan rakyat

Asas yang mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat atau asas demokrasi, bahwa sistem pemerintahan didasarkan pada musyawarah mufakat dengan pimpinan satu kekuasaan sentral di tangan satu orang. Implementasi sistem pemerintahan dalam negara Indonesia terdapat empat periode sistem pemerintahanya yaitu:⁵⁷

1) Periode 18 Agustus 1945 s.d 27 Desember 1949

Landasan pemerintahannya adalah UUD 1945, tetapi tidak secara murni dan konsekuen, sehingga pada awal kemerdekaan sistem pemerintahannya adalah sistem pemerintahan presidensil. Akan tetapi semenjak dikeluarkannya Maklumat presiden 14 Nopember 1945 maka sistem presidensil berubah kesistem pemerintahan parlementer.

2) Periode 27 Desember 1949 s.d 17 Agustus 1950

Dalam periode ini bentuk negara Indonesia adalah negara serikat (disebutkan dalam pasal 1 ayat (1) KRIS, dengan berlandaskan pada konstitusi RIS. Sistem pemerintahannya yang berlaku adalah sistem pemerintahan parlementer seperti disebutkan dalam pasal 69 UUDS,

“presiden ialah kepala negara” dan pasal 118 ayat (2), ‘tanggungjawab kebijaksanaan pemerintah berada ditangan menteri, tetapi apabila kebijaksanaan pemerintah berada ditangan menteri, tetapi apabila kebijaksanaan menteri/ para menteri ternyata tidak dapat dibenarkan oleh DPR, maka menteri/menteri-menteri itu harus mengundurkan diri. Atau DPR dapat membubarkan menteri-menteri (kabinet) tersebut dengan alasan mosi tidak percaya”.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 72

3) Periode 17 Agustus 1950 s.d. 5 Juli 1959

Landasan konstitusionalnya UUDS 1950. Pada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia resmi kembali menjadi NKRI. Sistem pemerintahannya tetap sistem pemerintahn Parlementer, yaitu para menteri (kabinet) bertanggung jawab kepada parlemen (pasal 83 ayat (2) dan parlemen dapat menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya. Presiden hanya sebagai kepala negara (pasal 45 ayat (1) dan presiden berhak membubarkan DPR (pasal 84).

4) Periode 5 juli s.d sekarang

Pada awal kembali ke UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem pemerintahan presidensil, dasar ketentuannya pasal 4 ayat (1) UUD 1945, "*presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945*". Demikian pula, ketika UUD 1945 telah diubah (amandemen), sistem pemerintahannya tetap sistem pemerintahan presidensil.⁵⁸

C. DEMOKRASI INDONESIA

1. Makna dan Hakikat Demokrasi

Secara literal, demokrasi berarti kekuasaan oleh rakyat, berasal dari bahasa Yunani *Demos* (rakyat) dan *Kratos* (kekuasaan). Secara historis, istilah demokrasi dikenal sejak abad ke 5 SM. Yang pada awalnya sebagai respon terhadap pengalaman buruk Monarkhi dan kediktatoran di negara-negara

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 72-73

Yunani Kuno. Pada waktu itu demokrasi dipraktekan sebagai sistem dimana seluruh warga negara membentuk lembaga legislatif.

Hal ini dimungkinkan oleh kenyataan jumlah penduduk negara-negara kota kurang lebih 10.000 jiwa dan bahwa wanita, anak kecil serta para budak tidak mempunyai hak politik. Tidak ada pemisahan kekuasaan ketika itu, dan semua pejabat bertanggungjawab sepenuhnya pada majelis yang memenuhi syarat untuk mengontrol berbagai persoalan eksekutif dan legislatif.⁵⁹ Atau dapat juga dikatakan bahwa demokrasi merupakan pola sebuah pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang. Sehingga legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.⁶⁰ Adapun pandangan mengenai pengertian atau definisi demokrasi, akan dipaparkan oleh beberapa pakar yang terdapat dalam beberapa referensi buku, sebagai berikut:

- a. Joseph Schumpeter, demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pimpinan politik. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa inilah disebut sebagai demokrasi.⁶¹ Metode demokrasi adalah suatu perencanaan multifungsional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu

⁵⁹ Masykuri Abdillah, 2004, *Demokrasi dipersimpangan Makna-Respons Intelektual Muslim terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, , hlm 71

⁶⁰ Kunthi Dyah Wardani, 2007, *Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, , hlm 17-18

⁶¹ Georg Sorensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi-Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, , hlm 14

memperoleh keleluasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁶²

- b. Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan ini secara langsung maupun secara tidak langsung, didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- c. Philippe C. Schmitter dan Tarry Lynn Karl, demokrasi politik sebagai sebuah sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka diwilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama, dengan para wakil mereka yang telah terpilih.⁶³
- d. Hendry B. Mayo, sistem yang demokrasi adalah dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara kolektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip-prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁶⁴
- e. Umaruddin Masdar, demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih. Demokrasi juga bisa dimulai sebagai bentuk masyarakat yang menghargai hak-hak asasi

⁶² Masykuri Abdillah, *Demokrasi.., Op. Cit.* hlm 72

⁶³ *Ibid.* hlm 73

⁶⁴ Kunthi Dyah Wardani, *Impeachment.., Op. Cit.* hlm 18

manusia secara sama, menghargai kebebasan dan mendukung toleransi, khususnya terhadap pandangan-pandangan kelompok minoritas.⁶⁵

f. Abraham Lincoln, demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).⁶⁶

g. Demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (ke) rakyat (an) yang terhimpun melalui suatu majelis yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (DIE GESAMTE STAATSGEWALT LIEGT ALLEIN BEI DER MAJELIS).⁶⁷

h. Amin Rais, ada 3 asumsi yang membuat demokrasi diterima secara luas di dunia; pertama, demokrasi bukan saja merupakan bentuk vital dan terbaik pemerintah yang mungkin diciptakan, tetapi juga merupakan suatu doktrin politik luhur yang memberikan manfaat bagi kebanyakan negara. Kedua, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap mempunyai arah sejarah yang panjang sampai zaman Yunani Kuno, sehingga ia tahan bantingan zaman dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil. Ketiga, demokrasi dipandang sebagai sistem yang alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat dinegara manapun akan

⁶⁵ Umaruddin Masdar, dkk. 1999, *Mengubah Naluri Publik Memahami Nalar Politik*, Lkis, Yogyakarta, , hlm 79-80

⁶⁶ *Ibid.* hlm 81

⁶⁷ YAN Pramudya Puspa, *Kamus Hukum...*, *Op. Cit.* hlm 295

memilih demokrasi bila mereka diberi kebebasan untuk melakukan pilihan.⁶⁸

- i. Robert A. Dahl, demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya, yang setara secara politik sebagai sifat dasar demokrasi. Adapun jaminan kelembagaan sebagai berikut: Pertama, kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota organisasi. Kedua, kebebasan mengeluarkan pendapat. Ketiga, hak memilih. Keempat, kesempatan untuk menjadi pejabat pemerintah. Kelima, hak bagi pemimpin politik untuk bersaing mencari dukungan dan hak bagi pemimpin politik untuk bersaing untuk meraih suara. Keenam, sumber-sumber informasi alternatif. Ketujuh, pemilihan umum yang bebas dan adil. Kedelapan, lembaga yang membuat kebijakan pemerintah tergantung pada perolehan suara dan pengungkapan preferensi lainnya.⁶⁹ Lanjut Dahl, kedelapan kondisi tersebut mencakup tiga dimensi utama demokrasi politik, yaitu *kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil*.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengaturan bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberi ketentuan dalam masalah-masalah politik yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu perorganisasian negara yang dilakukan

⁶⁸ Umaruddin Masdar, *Mengasah.., Op. Cit.* hlm 86

⁶⁹ Georg Sorensen, *Demokrasi.., Op. Cit.* hlm 18-19

oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁷⁰

Akan tetapi UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti dua, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketidaktentuan “mengenai lembaga-lembaga dan cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan *idée*, atau mengenai keadaan kulturil serta historis yang mempengaruhi istilah, *idée* dan praktek demokrasi”.⁷¹

2. Perkembangan Konsep Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya negara. Oleh karena itu, hampir semua pengertian diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya diberbagai negara tidak selalu sama.

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi.

⁷⁰ Mahfud MD, *Demokrasi.., Op. Cit.* hlm 19

⁷¹ Miriam Budiarto, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cet, hlm 50

Pada waktu itu dipraktekkan bersifat langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak sesuai dengan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena Negara-Kota (*city-state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dalam wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara. Lebih dari itu ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sebagian besar yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak dapat hak untuk demokrasi.⁷²

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara vassal dan lord); yang kehidupan sosial serta spirituilnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain.⁷³

Perkembangan demokrasi Pertengahan menghasilkan suatu dokumen penting, yaitu Magna Charta (Piagam Besar) (1215). Magna Charta merupakan

⁷² Mahfud MD, *Demokrasi.., Op. Cit.* hlm 21

⁷³ Miriam Budiardjo, *Dasar.., Op. Cit.* hlm 54

semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris dimana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya.⁷⁴ Sebelum berakhirnya abad pertengahan yaitu abad ke-16 muncul negara-negara nasional dalam bentuk yang modern, untuk mempersiapkan jalan menuju zaman lebih modern dan akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasan.

Renaissance merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya hanya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan menimbulkan pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasa gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan "pemisahan antara Gereja dan Negara".⁷⁵

Kedua aliran pikiran (*renaissance* dan reformasi) yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk, dalam masa 1650-1800 menyelami

⁷⁴ *Ibid.* hlm 54

⁷⁵ *Ibid.* hlm 54

masa "aufklarung" (abad pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata.

Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas.

Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja *absolute* ini didasarkan pada suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah dia raja, bangsawan atau rakyat jelata.

3. Demokrasi Di Indonesia

Perkembangan demokrasi di Indonesia, telah mengalami pasang surut sesuai dengan situasi dan kondisi politik yang terjadi. Gambaran peristiwa yang terjadi ditentukan dan dibungkus oleh bingkai perpolitikan. Di pandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

- a. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitusionil) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dinamakan demokrasi parlementer.
- b. Masa Republik Indonesia II, yaitu masa demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusionil yang secara formil merupakan landasanya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusionil yang menonjolkan sistem presidensil.⁷⁶
- d. Masa Republik Indonesia IV, yaitu masa demokrasi Reformasi dimana kedaulatan rakyat dikembalikan. Meskipun prakteknya banyak terjadi penyimpangan secara konstitusional dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945 terutama banyaknya pengurangan kekuasaan Eksekutif dan bertambahnya kekuasaan Legislatif. Sehingga pemerintahannya adalah sistem presidensil quasi parlementer. (1998-sekarang).⁷⁷

1. Masa 1945-1959

Demokrasi di Indonesia di mulai pada tanggal 17 Agustus 1945 sejak terjadinya proklamasi kemerdekaan. Namun sistem parlementer yang dibangun setelah diproklamirkannya kemerdekaan dan kemudian diperkuat oleh UUD 1949 dan 1950, ternyata kurang cocok dengan kondisi Indonesia, meskipun memang berjalan dalam beberapa Negara Asia lain. Persatuan dan kesatuan yang dibangun untuk melawan musuh

⁷⁶ *Ibid.* hlm 69

⁷⁷ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik., Op. Cit.* hlm 59

bersama menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan-kekuatan yang konstruktif sesudah kemerdekaan tercapai. Ini dikarenakan lemahnya benih-benih demokrasi sistem parlementer memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan DPR.

Undang - Undang Dasar 1945 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari Presiden sebagai kepala negara konstitusional beserta menteri-mentrinya yang mempunyai tanggungjawab politik. Karena satu atau dua partai besar dengan partai kecil setiap kabinet berkoalisi sebagai bentuk fragmentasi partai-partai.

Kemudian menimbulkan kekurang dewasaan dalam menghadapi tanggungjawab mengenai permasalahan pemerintahan. Implikasinya kemudian adanya pemilu yang tidak membawa stabilitas yang diharapkan, malahan menimbulkan perpecahan antara pemerintah pusat dan daerah. Serta ada kekuatan sosial politik yang tidak dapat saluran dan tempat yang realistis dalam konstelasi politik, padahal merupakan kekuatan yang paling signifikan yaitu Presiden yang tidak mau bertindak sebagai "*rubberstamp president*"⁷⁸ (presiden yang membubuhi capnya belaka). Dengan fenomena seperti itu, maka keluarlah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang artinya bahwa kembali ke UUD 1945, pembubaran konstituante dan pembentukan DPAS.

⁷⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar.., Op. Cit.* hlm 70

2. Masa 1959-1965

Dekret Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. UUD 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi ada penyimpangan oleh Ir. Soekarno yaitu pembatalan pembatasan kekuasaan dengan ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup, tetapi undang-undang dasar memungkinkan seorang presiden untuk dapat dipilih kembali. Pada tahun 1960 presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilu, padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai kewenangan untuk membubarkan itu.

Munculnya Undang - Undang Nomor 19 tahun 1964 (selanjutnya disebut UU NO 19/1964) dan Undang Undang Nomor 14 tahun 1960 (selanjutnya disebut (UU 14/1960) sebagai penyimpangan presiden, presiden Soekarno diberi kewenangan untuk ikut campur diwilayah yudikatif dan legislatif, artinya bahwa melalui UU tersebut presiden Soekarno ikut campur dalam lembaga yang bukan kewenangannya.

Selain itu juga, presiden melakukan penyimpangan dalam bidang perundang-undangan, berbagai tindakan pemerintah didasarkan pada Penetapan Presiden yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hukum. Lagipula didirikannya badan-badan ekstra konstitusional seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunisme sebagai arena

kegiatan, sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan pembentukan Front Nasional sebagai persiapan ke arah pembentukan demokrasi rakyat.

Partai politik dan pers di anggap menyimpang dari "rel revolusi" dan ada politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan perekonomian tambah suram. Serta kemudian meletuslah G30S/PKI yang telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi pancasila.⁷⁹ Adapun kesimpulan ciri-ciri masa ini adalah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik.

3. Masa 1965-1998

Pada masa ini disebut sebagai demokrasi pancasila, karena undang-undang dasar serta ketetapan-ketetapan MPRS merupakan usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan yang telah terjadi pada masa demokrasi terpimpin, yaitu dengan membuat tindakan kolektif. Namun ketetapan No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi efektif setiap lima tahun. Dan UU 19/1964 diganti oleh Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menetapkan kembali asas "kebebasan badan-badan peradilan". Serta Dewan Perwakilan Gotong

⁷⁹ *Ibid.* hlm 72

Royong (DPR GR) diberi hak kontrol, disamping ia diberi hak untuk membantu pemerintah, kebebasan pers pun semakin diperluas kembali, partai politik bergerak untuk menyusun kekuatan menghadapi pemilu 1971.

Perumusan demokrasi pancasila adalah demokrasi di bidang politik yang pada hakikatnya adalah menegakkan kembali asas-asas negara hukum dan kepastian hukum, demokrasi di bidang ekonomi pada hakikatnya adalah kehidupan yang layak bagi semua warga negara, dan demokrasi dalam bidang hukum yang pada hakikatnya adalah pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas dan tidak memihak. Namun, demokrasi dalam orba hanya retorika belum sampai penerapannya, karena praktek kenegaraan dan pemerintahan rezim ini sangat tidak memberikan ruang gerak kehidupan demokrasi.⁸⁰ Dengan bangkitnya Dwi Fungsi ABRI membuat partisipasi dan ruang gerak rakyat sangat terbatas. Ada yang berpendapat bahwa rezim orba adalah domonasinya peran ABRI, birokratisasi dan sentralisasi pengambilan keputusan politik, pengebirian peran dan fungsi partai politik, campur tangan pemerintah ke dalam urusan partai politik dan publik, masa mengambang, monolitisasi ideologi negara, dan inkorporasi lembaga non-pemerintah.⁸¹ Adanya tindakan korektif terhadap demokrasi terpimpin tersebut, dalam prakteknya ketentuan-ketentuan dalam UUD

⁸⁰ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik.., Op. Cit.* hlm 64

⁸¹ *Ibid.* hlm 65

1945 juga banyak disimpangi oleh Presiden Soeharto yaitu dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahannya.

4. Masa 1998-Sekarang

Ketika gerakan reformasi bergelora banyak yang mengatakan keberhasilan gerakan reformasi di Indonesia pada tahap permulaan dewasa ini merupakan dasar kebangkitan demokrasi di Indonesia yang harus dimanfaatkan dan didorong oleh berbagai kelompok masyarakat agar peluang tersebut tidak terlepas dari tangan bangsa ini. Gerakan reformasi ditandai dengan lengsernya Soeharto sebagai presiden pada tanggal 20 Mei 1998, yang dituntut oleh rakyat sipil, akademisi, partai politik, mahasiswa dan sebagainya untuk turun dari jabatannya. Maka program negara adalah program reformasi untuk menata pemerintahan yang ada di Indonesia, dan dari usaha yang paling demokratis adalah adanya amandemen I, II, III, dan IV terhadap UUD 1945. Amandemen tersebut membawa perubahan yang sangat radikal dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Salah satu hasil amandemen UUD 1945 yang sangat fundamental dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia adalah pembentukan lembaga MK.

Dentuman gerakan reformasi meruntuhkan rezim orba menandakan bahwa tahap awal bagi transisi demokrasi Indonesia. Fase ini merupakan fase yang krusial yang kritis, karena dalam fase ini akan menentukan arah demokrasi yang akan dilakukan dan dibangun oleh bangsa ini. Sukses

gagalnya transisi demokrasi sangat bergantung kepada empat faktor:⁸² pertama, komposisi elit politik. Kedua, desain institusi politik. Ketiga kultur politik atau perubahan sikap terhadap politik dikalangan elit dan non elit, dan keempat, peran *civil society*.

Keempat faktor ini harus berjalan secara sinergis sebagai modal untuk mengkonsolidasikan demokrasi. Agar adanya antisipasi dan perubahan kedepan, maka harus dicatat bahwa peristiwa yang terjadi pada awal reformasi antara lain:⁸³ di mulai adanya pemisahan Timor Timur menjadi negara merdeka yang sebelumnya adanya persetujuan antara pemerintah RI dan para pejuang Timor Timur, pergolakan di daerah-daerah (Aceh, Poso, Ambon, Papua), amandemen terhadap UUD 1945 yang membawa perubahan besar bagi demokrasi di Indonesia (Tahun 2004 diselenggarakan pemilu langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD I dan DPRD II).

Selama reformasi hingga sekarang ini telah terjadi pergantian kepemimpinan di Indonesia sebanyak 4 kali (Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono), terjadi persetujuan antara partai politik atau dalam partai politik itu sendiri, dan adanya kebebasan pers. Adapun langkah yang harus dilakukan dalam transisi demokrasi menuju demokrasi, menurut Azumardi Azra sekurang-

⁸² *Ibid.* hlm 66-67

⁸³ *Ibid.* hlm 66

kurangnya mencakup reformasi dalam tiga bidang besar, yaitu:⁸⁴ *Pertama*, reformasi sistem yang menyangkut perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik. *Kedua*, reformasi kelembagaan yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan lembaga-lembaga politik. *Ketiga*, pengembangan kultur atau budaya politik yang demokratis.

⁸⁴ *Ibid.* hlm 67