

SISTEM PENYELENGGARAAN NEGARA BERDASARKAN UUD 1945¹

Susi Dwi Harijanti²

A. Pendahuluan

Paparan ini sengaja diberi judul ‘Sistem Penyelenggaraan Negara **Berdasarkan** UUD 1945’, dan tidak menggunakan sebutan ‘**menurut** UUD 1945’. Sebutan ‘menurut undang-undang’ atau ‘menurut UUD’ menunjukkan suatu obyek diatur dan ditentukan secara ‘*expressis verbis*’ dalam peraturan yang bersangkutan.³ Sebaliknya, sebutan ‘berdasarkan hukum’ atau ‘berdasarkan UUD’ menunjukkan suatu obyek tidak diatur secara *expressis verbis*, melainkan mewakili dasar umum dalam peraturan yang bersangkutan. Dapat pula suatu sebutan itu karena dasar-dasar yang disebutkan itu, akan menunjuk suatu doktrin atau konsep atau teori tertentu.⁴ Salah satu contoh paling nyata yaitu mengenai sistem pemerintahan Indonesia. UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianut, namun dari norma-norma konstitusi serta didasarkan pada doktrin atau konsep-konsep, diketahui bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial.

Salah satu hasil nyata Reformasi adalah terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan melalui serangkaian perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan tahun 1999-2002. Terdapat beberapa alasan mengapa dilakukan perubahan UUD 1945:⁵

Pertama; struktur UUD 1945 menyebabkan terjadinya *executive heavy* karena menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar pada

¹ Disampaikan dalam acara Sosialisasi Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Wartawan se Indonesia, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Cisarua, 28 Februari 2018.

² S.H. (Unpad), LLM (Melb), PhD (Melb). Ketua Departemen Hukum Tata Negara, FH Unpad.

³ Bagir Manan, “Sistem Pemerintahan RI Berdasarkan UUD 1945”, Makalah, 2010, hlm 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm 11-29.

pemegang cabang kekuasaan eksekutif.⁶ Hal ini dapat dilihat dari berbagai ketentuan UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief of executive*). Bahkan, cakupan kekuasaan ini makin besar, karena Presiden juga berperan penting dalam pembentukan undang-undang. Pada masa sebelum terjadi perubahan, Penjelasan UUD 1945 makin memperkuat kedudukan Presiden dengan penambahan kualifikasi jabatan sebagai Mandataris MPR.

Kedua, ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindarkan '*concentration of powers*', penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.⁷

Ketiga, UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan ajaran konstitusionalisme.⁸

Keempat, perintah pembentukan undang-undang organik tidak disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani.⁹ Salah satu contoh paling nyata adalah ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada UU Pemerintahan daerah yang sangat sentralistik, seperti UU No. 5 Tahun 1974, namun ada pula yang sangat desentralistik, seperti UU No. 22 Tahun 1999.

Kelima, adanya Penjelasan yang seringkali bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Batang Tubuh.¹⁰ Hal ini terlihat jelas manakala Presiden diberi kualifikasi tambahan sebagai Mandataris MPR, yang menjadikan Presiden makin kuat. Selain itu, terdapat praktik ketatanegaraan yang lebih didasarkan pada Penjelasan daripada ketentuan dalam Batang-Tubuh, seperti pemaknaan 'kekuasaan MPR tak terbatas' yang menyebabkan

⁶ *Ibid*, hlm 11-12.

⁷ *Ibid*, hlm 13-14.

⁸ *Ibid*, hlm 14-15.

⁹ *Ibid*, hlm 16.

¹⁰ *Ibid*, hlm 16-29.

munculnya tafsiran bahwa MPR dapat membuat berbagai ketetapan dengan muatan yang tidak terbatas.¹¹

Tulisan ini bermaksud menjelaskan sistem penyelenggaraan negara setelah pasca perubahan UUD 1945. Tulisan ini lebih banyak bersifat teori dan normatif sebagai upaya memberikan penjelasan aspek hukum sistem penyelenggaraan negara. Namun, tulisan ini juga menjelaskan realitas-realitas yang bersifat sosiologis.

B. Pokok-Pokok Pikiran Pembukaan UUD 1945¹²

Perubahan UUD 1945 menegaskan bahwa UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, dan menghilangkan Penjelasan. Pembukaan tersebut pertama kali dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tanggal 15 Februari 1946.

Pembukaan UUD 1945 mempunyai dua materi muatan utama, yakni materi muatan berupa asas-asas berbangsa dan bernegara dan materi muatan dasar negara. Asas-asas berbangsa dan bernegara dapat dibedakan antara yang bersifat umum yang berlaku secara universal, dan yang bersifat khusus yang merupakan asas yang bersifat ke-Indonesiaan karena hanya menyangkut kepentingan negara dan bangsa Indonesia.

(1) Asas yang bersifat umum

Asas ini dimuat dalam Alinea Pertama yang berisi prinsip-prinsip dan sikap bangsa Indonesia terhadap kemerdekaan dan penjajahan. Kemerdekaan mengandung makna kebebasan dari kekuasaan asing, kesederajatan hubungan dengan bangsa lain, kebebasan menentukan nasib sendiri (*self-determination*). Sesuai pula dengan perkembangan, penjajahan tidak hanya terbatas dalam bentuk penguasaan teritorial oleh bangsa lain, melainkan termasuk juga penjajahan adalah segala bentuk ketergantungan (*dependency*)

¹¹ Bagir Manan, "Lembaga-lembaga Negara Di dalam dan Di luar UUD 1945", Makalah, 2016, hlm 2.

¹² Materi Bagian ini sebagian besar diambil dari Bagir Manan, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam UUD 1945* (akan terbit).

dan ketidakberdayaan (*powerless*) terhadap bangsa lain di bidang ekonomi, politik, dan lain-lain.

Aspek kedua dari Alinea Pertama adalah penjajahan. Segala bentuk penjajahan bertentangan dengan peri kemanusiaan, karena itu harus dihapuskan. Berdasarkan asas dalam Alinea Pertama, bangsa Indonesia akan selalu berpihak kepada kemerdekaan, dan akan menentang segala bentuk penjajahan.

(2) Asas yang bersifat khusus.

Asas yang bersifat khusus adalah asas yang bersangkutan dengan cita-cita dan kepentingan bangsa Indonesia yang berkaitan dengan pembentukan Negara dan Pemerintah Indonesia. Asas-asas tersebut mencakup:

- a. Kemerdekaan adalah hasil pergerakan nasional dalam wadah Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Asas ini selain dalam bentuk negara yang bersatu dan berdaulat, sekaligus memuat tujuan bernegara, yaitu negara dan rakyat yang adil dan makmur.
- b. Kemerdekaan bukan semata-mata sebagai hasil pergerakan nasional tetapi merupakan anugerah dan rahmat dari Allah SWT.
- c. Pemerintahan negara dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dengan kata lain, ketertiban dunia hanya akan terwujud atas dasar kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tanpa kemerdekaan, perdamaian, dan keadilan sosial tidak akan pernah ada ketertiban dunia. Pada huruf a adalah tujuan bernegara (tujuan membentuk negara). Pada huruf c adalah tujuan membentuk Pemerintah yang sekaligus memuat fungsi atau tugas dan kewajiban Pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara.
- d. Kemerdekaan (Negara) Indonesia disusun dalam sebuah Undang-Undang Dasar atau atas dasar paham konstitusionalisme yang memuat prinsip-

prinsip, seperti demokrasi, negara berdasarkan hukum, serta penghormatan hak asasi manusia.

Selain memuat asas-asas, Pembukaan memuat pula dasar negara yang dinamakan Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Salah satu pertanyaan mendasar adalah “apakah Pembukaan dapat diubah?”

Aturan Tambahan Pasal II menegaskan UUD 1945 (hanya) terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal. Secara kebahasaan, berdasarkan Aturan Tambahan Pasal II, Pembukaan merupakan bagian dari UUD 1945. Sebagai bagian dari UUD 1945, maka secara sistematis berlaku sama ketentuan UUD 1945, misalnya pasal tentang perubahan (Pasal 37). Pembukaan dapat diubah menurut tata cara yang diatur Pasal 37. Untuk menghindari penafsiran gramatikal dan sistematis di atas, perlu diperhatikan hal-hal berikut:

Pertama; sebutan ‘Pembukaan’ secara kebahasaan adalah bagian yang membuka menuju pada ketentuan yang dibuka, yaitu UUD 1945. Sebagai pembuka, Pembukaan berada di luar ketentuan (Batang Tubuh) UUD 1945.

Kedua; sebutan UUD 1945 dalam Aturan Peralihan Pasal II, tidak boleh diartikan secara normatif tetapi sebagai sistem. Sistem UUD 1945 terdiri dari bagian yang tidak bersifat normatif (Pembukaan) dan normatif, yaitu Batang Tubuh UUD 1945. Ketentuan-ketentuan dalam Batang Tubuh hanya berlaku untuk ketentuan dalam Batang Tubuh dan tidak berlaku untuk bagian di luar Batang Tubuh (Pembukaan).

Ketiga; secara filosofis, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan penjabaran nilai, konsep, gagasan, dan dasar-dasar yang ada dalam Pembukaan. Dengan perkataan lain, Pembukaan adalah sumber materi Batang Tubuh UUD 1945, karena itu tidak tunduk pada ketentuan formal yang dimuat dalam UUD 1945.

C. Dasar-dasar Penyelenggaraan Negara

Sebagaimana telah disebutkan di atas, konsep, gagasan serta dasar-dasar yang ada dalam Pembukaan akan dijabarkan dalam pasal-pasal yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945. Ada beberapa dasar fundamental yang diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945, yakni:

Pertama; dasar bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik. Dasar bentuk negara kesatuan menunjukkan bahwa Indonesia hanya mengenal satu satuan organisasi yang bersifat kenegaraan. Hal ini berbeda dengan negara federal yang mengenal dua satuan organisasi yang bersifat kenegaraan, yakni satuan kenegaraan federal dan satuan kenegaraan negara bagian. Bentuk pemerintahan republik dipilih karena Negara Indonesia merdeka bertujuan, antara lain, mengikutsertakan rakyat dalam penyelenggaraan negara (demokrasi). Bentuk pemerintahan yang paling langsung berhubungan dengan demokrasi adalah republik. Republik yang berasal dari kata 'res' dan 'publika' berarti kembali kepada publik (rakyat).

Kedua; dasar demokrasi. Dari berbagai sistem penyelenggaraan pemerintahan, seperti aristokrasi, oligarki, dan lain-lain, demokrasi masih dianggap sebagai sistem yang terbaik, meskipun tidak sempurna dan mengandung kelemahan. Aristoteles, misalnya, mengatakan demokrasi mudah sekali berubah menjadi pemerintahan oleh orang awam yang tidak bertanggung jawab (*government by the mob*). Peringatan lain disampaikan oleh filsuf Yunani yang lain, dengan mengatakan pemerintahan yang baik tidak akan berjalan dengan baik apabila terlalu banyak kebebasan, purbasangka (*prejudice*) dan dilaksanakan oleh orang-orang tidak kompeten. Selain itu, Mac Iver mengingatkan demokrasi tidak akan berjalan dengan baik apabila masyarakat masih banyak yang miskin dan kurang berpendidikan (*less educated*). Berbagai pendapat tersebut memperlihatkan bahwa demokrasi bukan hanya memiliki dimensi politik, melainkan pula dimensi ekonomi, dan sosial.

Ketiga; dasar negara hukum.¹³ Salah satu materi terpenting dalam perubahan UUD 1945 adalah dipindahkannya prinsip negara hukum dari Penjelasan ke Batang Tubuh. Dari aspek hukum hal ini berarti dari yang semula tidak memiliki akibat hukum karena Penjelasan bukanlah norma hukum, menjadi mempunyai akibat hukum karena Batang Tubuh merupakan norma konstitusi.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan telah menempatkan 'negara hukum' sebagai salah satu prinsip utama penyelenggaraan negara. Ketentuan ini merupakan pindahan dari Penjelasan UUD, yang antara lain berbunyi 'Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan (*machsstaat*)'. Penempatan dan pengaturan prinsip negara hukum sebagai kaidah konstitusi merupakan suatu hal yang tidak lazim, meskipun Konstitusi RIS dan UUDS 1950 pernah memuatnya. Konstitusi beberapa negara, misalnya, Perancis,¹⁴ Jerman,¹⁵ Filipina,¹⁶ atau Rusia,¹⁷ tidak memuat prinsip negara hukum dalam konstitusi mereka masing-masing, melainkan pada umumnya secara tegas menyatakan penganutan prinsip demokrasi, bentuk negara ataupun sifat pemerintahan. Besar kemungkinan para perubah UUD 1945 menempatkan prinsip negara hukum sebagai salah satu upaya penegasan konstitusional semata. Ataukah penempatan tersebut sebagai upaya apa yang disebut oleh Tim Lindsey sebagai '*rewriting rule of law*'? Dengan demikian, pengaturan konstitusional tersebut semata-mata dimaknai sebagai pengakuan formal.

¹³ Materi Bagian ini sebagian besar diambil dari Susi Dwi Harijanti, 'Negara Hukum Dalam UUD 1945' dalam Susi Dwi Harijanti, *et. al* (eds), *Negara Hukum Yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL, PSKN-Rosda*, Bandung, 2011, hlm 79-99.

¹⁴ Art. 1 para (1) Konstitusi Republik Kelima Perancis 1958: 'France is an indivisible, secular, democratic and social Republic. It ensures the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It respects all beliefs. It is organised on a decentralised basis'.

¹⁵ Art. 20 para (1) Konstitusi Jerman: 'The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state'.

¹⁶ Art. II sec 1 Konstitusi Filipina 1987: 'The Philippines is a democratic and republican State. Sovereignty resides in the people and all government authority emanates from them'.

¹⁷ Art. 1 Konstitusi Rusia 1993: 'The Russian Federation - Russia is a democratic federal law-bound State with a republican form of government'.

Terdapat beberapa pelajaran menarik untuk diperhatikan dari perdebatan konsep negara hukum yang terjadi dalam proses perubahan UUD 1945.

Pertama; adanya keinsyafan dari para perubah UUD 1945 memasukkan prinsip negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945, dengan cara memindahkannya dari Penjelasan. Hal ini merupakan konsekuensi dari kesepakatan mengenai sistematika UUD 1945 yang hanya akan terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Selain itu, pengaturan prinsip negara hukum menjadikannya sebagai constitutional norm yang memiliki daya ikat lebih kuat dibandingkan sebelumnya.

Kedua; secara sadar para perubah UUD 1945 memasukkan prinsip negara hukum ke dalam Bab I UUD 1945 karena adanya anggapan bahwa Bab ini, antara lain, berfungsi sebagai 'umbrella' bagi bab-bab selanjutnya.¹⁸ Pendapat ini menarik untuk disimak karena tanpa memberi judul bab secara eksplisit yang mencerminkan fungsi bab, ternyata Bab I dipahami sebagai payung yang menyediakan prinsip-prinsip dasar bernegara. Di Filipina, Konstitusi Filipina 1987, secara eksplisit memberi judul Bab II '*Declaration of Principles and State Policies*', dimana dimuat pasal-pasal yang merupakan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara serta kebijakan-kebijakan negara.

Ketiga; meskipun mengkaitkan dengan paham demokrasi, para perubah UUD 1945 tidak melakukan perdebatan yang substansial dan mendalam. Perdebatan akhirnya 'hanya' mengerucut pada kesimpulan bahwa prinsip negara hukum yang dianut adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Sebagaimana demokrasi, konsep negara hukum juga berkembang. Paham negara hukum yang semula hanya bersifat normatif (supremasi hukum), dan politik (mencegah kelaliman penguasa), berkembang

¹⁸ Lihat, antara lain, pendapat Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB dalam Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm 433.

menjadi paham sosial.¹⁹ Paham sosial negara hukum berkaitan dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) dan pertemuan antara paham murni negara hukum dengan paham negara kesejahteraan, melahirkan konsep negara hukum untuk kesejahteraan atau *sociaal rechtsstaat*.²⁰ Bagir Manan berpendapat:

UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 – seperti dimuat Pasal 33 dan Pasal 34 – melukiskan dengan tegas asas negara hukum kesejahteraan. Dengan demikian, ada sumber asas negara hukum kesejahteraan dalam UUD 1945, yaitu:

Pertama; ajaran demokrasi yaitu demokrasi sosial atau disebut juga demokrasi ekonomi. Dari segi demokrasi, asas negara kesejahteraan menjelma dalam bentuk:

- (1) penguasaan oleh negara atau rakyat atas segala sesuatu yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.
- (2) sistem pengelolaan usaha melalui koperasi. Koperasi adalah pranata demokrasi di bidang ekonomi.

Kedua; ajaran negara hukum kesejahteraan (*sociaal rechtsstaat*).

Dengan demikian, sistem penyelenggaraan negara menurut UUD 1945, tidak hanya *politieke-economische democratie*, tidak juga hanya *democratische rechtsstaat*, tetapi juga *democratische sociaal rechtsstaat*.²¹

Keempat; para perubah UUD 1945 saat melakukan perdebatan konsep negara hukum, khususnya yang berkaitan dengan politik, kurang menunjukkan implikasi konsep ini di bidang-bidang lain, misalnya dalam proses pemberhentian jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Pasal 7B UUD 1945 tidak mengatur satu ayatpun yang menegaskan bahwa MPR 'tunduk' pada apapun putusan MK mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden. Bahkan melalui Pasal 7B ayat (7), MPR masih memberikan kesempatan kepada presiden dan/atau wakil presiden memberikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR. Ketentuan ini menyiratkan MPR tidak terikat oleh putusan MK. Jika MK memutuskan bahwa

¹⁹ Bagir Manan, 'Demokrasi, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia Sebagai Dasar Negara Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945', Orasi Ilmiah, disampaikan pada Wisuda Sarjana Angkatan XX Sekolah Tinggi Ilmu Hukum dan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Yayasan Perguruan Tinggi Bangka, Pangkalpinang, 28 Februari, 2011, hlm 7.

²⁰ *Ibid*, hlm 8.

²¹ *Ibid*.

presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum, MPR dapat berpendapat sebaliknya. Keadaan semacam ini menggambarkan terjadinya 'clash of principle'. Jika Bab I dimaksudkan sebagai 'umbrella' untuk bab-bab selanjutnya, maka seharusnya 'pertentangan' prinsip diselesaikan dengan cara mendahulukan prinsip yang diatur dalam Bab ini, yaitu prinsip negara hukum. Dengan demikian, maksud para perubah UUD 1945 yang menjadikan Bab ini sebagai 'payung' menjadi bermakna.

Kelima; pelajaran paling mendasar yang dapat diambil dari perubahan UUD 1945 adalah konsep negara hukum apakah yang sebenarnya ingin diletakkan oleh para perubah UUD 1945? Secara formal sebagaimana dijelaskan di atas, UUD 1945 masih memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan demokrasi dan paham negara kesejahteraan. Artinya secara formal, UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai *sociaal rechtsstaat* atau negara hukum kesejahteraan. Bagir Manan menjelaskan bahwa rumusan baru yang terdapat dalam UUD 1945 dapat dimaknai sebagai:

- (1) Menghilangkan kesan seolah-olah konsep negara hukum berhubungan atau berkaitan dengan paham liberalisme, individualisme yang mengagung-agungkan individu (individuality) yang berlawanan dengan paham kekeluargaan atau paham integralistik (Supomo). Negara hukum adalah kebutuhan universal untuk mencegah atau meniadakan kediktatoran. Negara hukum merupakan sarana menegakkan demokrasi.
- (2) Konsep negara hukum yang diatur dalam UUD 1945 tidak hanya terpaku pada salah satu paham negara hukum, melainkan mencakup segala unsur yang diperlukan bagi tegaknya negara hukum dan demokrasi. Dengan demikian, isi negara hukum menjadi lebih luas dan dapat menampung segala dinamika masyarakat dan negara.²²

Dalam kenyataan, pemindahan ini dapat tidak berarti apapun jika dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara tidak dibarengi dengan elemen-elemen penting untuk mengaktifkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut. Menurut Marjanne Termorshuizen-Artz, Indonesia telah memiliki berbagai perangkat keras, yaitu trias politica, konstitusi yang memuat hak-hak asasi manusia,

²² Bagir Manan, 'Demokrasi ...', *loc., cit*

demokrasi, institusi-institusi hukum, dan lain-lain.²³ Yang menjadi persoalan adalah apakah perangkat-perangkat keras tersebut dalam pelaksanaannya telah berfungsi secara wajar, terutama dalam suatu negara yang selama lebih dari 30 tahun tidak menjalankan tradisi demokrasi dan konstitusionalisme (khususnya pada masa Orde Lama dan Orde Baru).

D. Sistem Pemerintahan²⁴

UUD 1945, baik sebelum maupun setelah perubahan, tidak mengatur secara eksplisit sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia. Kalaupun para ahli hukum dan politik mengatakan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan tertentu, pandangan tersebut didasarkan pada analisis pasal-pasal UUD yang dikaitkan dengan ciri-ciri umum masing-masing sistem pemerintahan. Hal ini dikarenakan istilah sistem pemerintahan merupakan istilah yang dikenal dalam dunia ilmu pengetahuan.

Secara umum dijumpai pandangan yang berbeda dari para ahli hukum tata negara mengenai sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945. Bagir Manan, misalnya, berpendapat Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensil, baik sebelum maupun setelah perubahan UUD 1945.²⁵ Moh. Mahfud M.D. juga berpendapat bahwa secara konstitusional Indonesia menganut sistem presidensil dengan merujuk pada ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUD 1945.²⁶ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 adalah sistem presidensil karena telah memenuhi ciri-ciri utama sistem

²³ Marjanne Termorshuizen, 'The Concept of Rule of Law', *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 3, Tahun II, November 2004, hlm 116.

²⁴ Materi Bagian ini sebagian besar diambil dari Susi Dwi Harijanti, "Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945: Memperkuat Presidensialisme", Makalah dalam FGD MPR-Asosiasi HTN-HAN, Denpasar, 1 Desember 2016.

²⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 40.

²⁶ Lihat Sukanda Husin, 'Perluakah Penegasan Sistem Pemerintahan di Dalam UUD 1945' dalam Komisi Hukum Nasional, *Gagasan Amandemen UUD 1945: Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hlm 182.

tersebut.²⁷ Bahkan menurutnya jika dibandingkan dengan sebelum perubahan, sistem presidensil yang dianut sekarang bersifat lebih murni,²⁸ karena sebelumnya dianut sistem quasi presidensil.²⁹ Pendapat berbeda justru dikemukakan oleh Sri Soemantri, yang menyatakan, paling tidak sebelum perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan campuran yang dilaksanakan oleh Indonesia karena dijumpai segi-segi sistem parlementer dan presidensil.³⁰

Bagir Manan berpendapat bahwa 'sistem pemerintahan merupakan suatu pengertian yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam suatu tatanan negara demokrasi'.³¹ Lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam negara demokrasi terdapat prinsip bahwa tidak ada suatu kekuasaan tanpa pertanggungjawaban, dan pertanggungjawaban yang dimaksud adalah pertanggungjawaban kepada rakyat.³² Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.³³ Apabila pendapat Bagir Manan dikaitkan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie maka sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian pertanggungjawaban pihak eksekutif terhadap legislatif dalam arti apakah eksekutif bertanggung jawab atau tidak bertanggung jawab terhadap legislatif. Jika eksekutif bertanggung jawab maka sistem pemerintahannya dinamakan sistem parlementer, sedangkan apabila eksekutif tidak bertanggung jawab maka disebut sistem presidensil.

Secara umum dikenal tiga sistem pemerintahan, yaitu sistem presidensil, parlementer, dan campuran dengan berbagai variasinya yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing negara. Sistem presidensil, misalnya, meskipun suatu negara memenuhi beberapa ciri utama, namun

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm 317.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, hlm 326.

³⁰ Lihat Bagir Manan, *Lembaga ...*, *op. cit.*, hlm 38.

³¹ Bagir Manan, 'Sistem Pemerintahan di Indonesia' dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm 250.

³² *Ibid.*

³³ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm 311.

dalam praktiknya dapat berbeda dengan negara lain yang menganut sistem yang sama. Hal ini tampak nyata dalam penyelenggaraan presidensialisme di Amerika Serikat dan negara-negara Amerika Latin. Dalam kaitan ini Scott Mainwaring membagi presidensialisme menjadi dua bagian, yaitu presidensialisme di sistem demokratis dan sistem otoriter.³⁴

Tidak jarang suatu negara mengubah sistem pemerintahan berdasarkan pengalaman penyelenggaraan negara. Perancis, misalnya, mengubah sistem parlementer menjadi sistem pemerintahan campuran di bawah Konstitusi Republik Kelima 1958. Perubahan tersebut terutama disebabkan terjadinya ketidakstabilan pemerintahan selama pelaksanaan Konstitusi Republik Keempat. Indonesia juga pernah mengalami hal serupa dengan alasan dan kondisi yang berbeda. Hanya berselang dua bulan setelah Proklamasi Kemerdekaan, Indonesia mengubah sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 jo Pengumuman Pemerintah November 1945. Salah satu alasan perubahan yaitu dalam rangka demokratisasi pemerintahan karena berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan hampir semua kekuasaan negara ada di tangan Presiden sehingga nampak sebagai suatu kediktatoran daripada demokrasi, dan untuk memperoleh basis dukungan yang lebih luas.³⁵

Amandemen UUD 1945 merupakan sebagai suatu hal tepat dipandang dari keinginan untuk mempertahankan dan memperkuat sistem presidensial. Namun, hasilnya juga dipertanyakan karena terjadi 'ketidakseimbangan antar cabang kekuasaan yang menyebabkan eksekutif terkendala'.³⁶ Akibatnya muncul pertanyaan apakah Amandemen UUD 1945 betul-betul telah memperkuat presidensialisme sesuai dengan ciri-ciri sistem ini ataukah justru meneguhkan presidensialisme ala Indonesia.

³⁴ Scott Mainwaring, 'Presidentialism in Latin America' dalam Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992, hlm 111.

³⁵ Bagir Manan, 'Sistem ...', *op. cit.*, hlm 258.

³⁶ Komisi Hukum Nasional, *Gagasan Amandemen UUD 1945: Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hlm xiii.

Problema presidensialisme Indonesia dikarenakan dua hal yaitu, **pertama**, bersumber dari konstitusi yang terefleksi pada ketentuan-ketentuan konstitusional dan, **kedua**, praktik.³⁷

Dari sudut pandang ilmu politik, Arbi Sanit menyatakan bahwa kerancuan terjadi karena dua hal, yaitu, **pertama**, ‘pemaknaan dan pengadaptasian institusi demokrasi dari khasanah global maupun nasional yang tidak cermat’.³⁸ **Kedua**, ‘inkoherensi dan asinergis institusi demokrasi yang bermuara kepada irelevansi produk institusi dimaksudkan dengan kebutuhan solusi masalah dan kemajuan’. Kedua kelemahan tersebut berakibat pada munculnya ‘inkoherensi paradigma bernegara, inkoherensi sistem politik dan pemerintahan, dan inkoherensi tingkah laku kekuasaan berdemokrasi’.³⁹ Uraian di bawah ini hanya akan menjelaskan kedua problema presidensialisme Indonesia yang berasal dari konstitusi dan praktik.

Pertama, hambatan ketentuan-ketentuan konstitusi. Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan UUD 1945 lebih memperlihatkan sistem presidensil daripada sistem campuran. Sayangnya, para perubah UUD 1945 tidak menerapkan ciri-ciri sistem presidensil secara utuh. Atau dengan kata lain, para perubah UUD 1945 tidak secara ajeg menerapkan presidensialisme karena pemilihan sistem ini tidak disertai dengan segala konsekuensinya. Prof. Bagir Manan menyatakan bahwa gangguan konstitusional ini disebabkan adanya penolakan terhadap sistem parlementer namun tidak ada pembicaraan mengenai sistem presidensil.⁴⁰ Memang disadari bahwa sistem pemerintahan memiliki berbagai varian yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara karena sejarah dan kebutuhan masing-masing negara berbeda-beda. Namun harus dihindarkan agar varian-varian yang diciptakan justru tidak

³⁷ Lihat Bagir Manan, ‘Koalisi dalam Sistem Pemerintahan Presidensil’, Makalah pada Seminar Nasional Reformasi Ketatanegaraan Republik Indonesia yang diselenggarakan oleh BEM Unpad, Bandung, 1 Juni 2009, hlm 2.

³⁸ Arbi Sanit, ‘Inkoherensi Reformasi Ketatanegaraan’, Makalah pada Seminar Nasional Reformasi Ketatanegaraan Republik Indonesia yang diselenggarakan oleh BEM Unpad, Bandung, 1 Juni 2009, hlm 2.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Bagir Manan, ‘Koalisi ...’, *op. cit.*, hlm 2.

memperlemah sistem presidensil itu sendiri. Atau dengan kata lain, jangan sampai Indonesia dikatakan hanya menganut presidensialisme hanya dari sudut bentuk (*form*) dan tidak dari aspek substansi (*substance*).

Gangguan konstitusional ini dapat dilihat dari berbagai hal. Di bidang legislasi, perubahan UUD 1945 terlihat dari Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sebagai hasil Perubahan Pertama UUD 1945. Ketentuan-ketentuan baru tersebut menegaskan bahwa kekuasaan legislatif berada di tangan DPR, dan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan undang-undang. Konstruksi ini dianggap sebagai pencerminan asas atau prinsip pemisahan kekuasaan. Akan tetapi prinsip ini seakan dipatahkan kembali atau dilemahkan oleh bunyi Pasal 20 ayat (2) yang menghendaki pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam hal pembentukan undang-undang. Bagir Manan bahkan menyatakan dengan ketentuan persetujuan bersama dan keikutsertaan Pemerintah dalam pembahasan rancangan undang-undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya pemisahan kekuasaan dalam sistem UUD 1945.⁴¹

Kontroversi lain dalam bidang legislasi dijumpai pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Sepintas lalu ketentuan ini mirip dengan ketentuan dalam Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi: '*...If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sunday excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevents its Return, in which Case it shall not be a Law*'.⁴² Dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, ketentuan ini dipandang sebagai mekanisme *checks and balances* antara Kongres dan Presiden, yang menempatkan Kongres dalam kedudukan yang lebih kuat dari Presiden dalam hal pembentukan undang-undang. Ketentuan ini merupakan cara '*overriding* terhadap veto atau keengganan Presiden

⁴¹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003 hlm 25.

⁴² Art. I section 7 Konstitusi Amerika Serikat.

mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui Kongres'.⁴³

Besar kemungkinan Pasal 20 ayat (5) ini dimaksudkan sebagai ketentuan *balancing* sejalan dengan bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR. Namun, Penulis berpendapat bahwa ketentuan ini merupakan ketentuan yang bersifat reaktif terhadap praktik yang pernah terjadi pada masa Orde Baru dimana Presiden Soeharto ketika itu 'mendingkan' RUU Penyiaran yang telah disetujui bersama. Apabila ketentuan ini dimaksudkan sebagai *balancing*, seharusnya Presiden memiliki hak tolak atau *veto power*.⁴⁴ Ketiadaan hak veto ini menyebabkan tujuan ketentuan ini sebagai mekanisme *checks and balances* tidak tercapai. Dengan demikian sulit mengatakan bahwa Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 sebagai ketentuan *balancing* sebagaimana praktik di Amerika Serikat.

Tidak dapat diketahui secara pasti mengapa para perubah UUD 1945 memasukkan ketentuan Pasal 20 ayat (5), namun tanpa melengkapi Presiden dengan hak veto sebagaimana terdapat dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Penulis berpendapat Pasal ini merupakan salah satu contoh 'transplantasi hukum' (*legal transplant*) dari sistem ketatanegaraan lain, namun tidak disertai dengan design yang jelas dari konsep presidensialisme yang menghendaki adanya pemisahan kekuasaan yang tegas. Presiden Amerika Serikat tidak ikut serta dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang, oleh karena itu adalah wajar jika Konstitusi menyediakan mekanisme *balancing*. Dalam kaitan ini, J.W. Peltason menjelaskan lebih lanjut:

*Although the framers expected Congress to be the dominant branch of the government, they did not wish it to be in a position to arrogate to itself all powers. So they gave the President a qualified veto both to prevent Congress from overstepping its boundaries and to enable him to influence the actual course of legislation.*⁴⁵

⁴³ Bagir Manan, *DPR, ..., op. cit*, hlm 31.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 32.

⁴⁵ J.W. Peltason, *Understanding the Constitution*, New York, CBS College Publishing, 1985, hlm 53.

Melemahnya presidensialisme disebabkan pula penggunaan pranata parlementer yang terlihat dalam hak-hak DPR, misalnya hak interpelasi.

Selain hal-hal di atas, tata cara pencalonan yang diatur dalam UUD 1945 juga memperlemah presidensialisme karena membuka peluang terjadinya pencalonan yang dilakukan oleh gabungan partai politik yang mengakibatkan presiden dan wakil presiden dapat berasal dari partai yang berbeda.

Kedua, praktik politik turut menyumbang berbagai kerancuan presidensialisme Indonesia yang diperlihatkan melalui pelaksanaan sistem multi partai, kabinet koalisi, serta tingkah laku politik yang tidak sehat.⁴⁶ Pada umumnya, problematik presidensialisme terjadi ketika sistem ini dikombinasikan dengan sistem multi partai apalagi dengan tingkat fragmentasi yang tinggi. Presidensialisme dengan sistem multi partai bukan hanya 'kombinasi yang sulit dilaksanakan', melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi legislatif dan eksekutif yang pada gilirannya akan mempengaruhi stabilitas demokrasi.⁴⁷ Dalam bahasa Mainwaring: *'the combination of a fractionalized party system and presidentialism is inconducive to democratic stability because it easily creates difficulties in the relationship between the president and the congress'*.⁴⁸ Agar efektif, Mainwaring menyatakan *'...governments must be able to push through policy measures, which is difficult to do when the executive faces a sizable majority opposition in the legislature'*.⁴⁹ Fragmentasi ini terjadi sebagai akibat diterapkannya sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proportional representation*). Akibat sistem multi partai ini akan sangat sulit diperoleh suara mayoritas absolut di parlemen dan akibat lain yang muncul adalah sulitnya presiden membentuk pemerintahan berdasarkan mayoritas mutlak.

⁴⁶ Bagir Manan, 'Koalisi ...', *op. cit*, hlm 3.

⁴⁷ Syamsuddin Haris, 'Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR' dalam Komisi Hukum Nasional, *Gagasan Amandemen UUD 1945: Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, 2008, hlm 151.

⁴⁸ Scott Mainwaring, *op. cit*, hlm 114.

⁴⁹ *Ibid.*

Persoalan lain dengan presidensialisme di Indonesia berkaitan dengan praktik pembentukan kabinet koalisi. Secara umum koalisi diartikan sebagai sistem eksekutif yang disusun, didukung dan terdiri dari orang-orang yang mewakili partai-partai politik yang mempunyai wakil di badan legislatif, dan bertanggung jawab kepada badan legislatif yang dibentuk untuk memperoleh dukungan mayoritas badan legislatif.⁵⁰ Berdasarkan pengertian umum tersebut, ciri-ciri suatu pemerintahan koalisi adalah sebagai berikut: ⁵¹

- a. Pemerintah (eksekutif) disusun, didukung dan terdiri dari orang-orang yang mewakili lebih dari satu partai.
- b. Partai politik dalam koalisi adalah partai politik yang mempunyai wakil di badan legislatif.
- c. Pemerintahan koalisi dibentuk karena tidak ada satu partai politik yang menguasai jumlah kursi mayoritas mutlak (lebih dari 50%) di badan legislatif.
- d. Pemerintahan koalisi bertanggung jawab kepada badan legislatif. Dengan perkataan lain, pemerintahan koalisi adalah tatanan sistem pemerintahan parlementer atau campuran.

Dalam kaitan dengan koalisi ini, Mainwaring mengatakan:

*Coalition or consociational government is possible in presidential regimes, as the Colombian experience indicates, but it is considerably **more difficult** than in parliamentary regimes. Parliamentary regimes require party coalitions for creating governments when no single party obtains a majority, which means most of the time in most parliamentary systems. **Presidential systems rarely include such institutionalised mechanisms for establishing coalition rule.***⁵²(cetak tebal oleh Pen)

Akhirnya, presidensialisme melemah dalam praktik karena adanya tingkah laku politik yang tidak sehat.⁵³ Hal ini tampak pada usaha-usaha membentuk koalisi yang tidak didasarkan pada ideologi atau platform yang sama,

⁵⁰ Bagir Manan, 'Koalisi ...', *op. cit*, hlm 2.

⁵¹ *Ibid*, hlm 2-3.

⁵² Scott Mainwaring, *op. cit*, hlm 115.

⁵³ Bagir Manan, 'Koalisi ...', *op. cit*, hlm 3.

melainkan lebih menampakkan pada hasrat kekuasaan. Lebih ironis lagi terjadi tendensi demoralisasi melalui politik uang.⁵⁴

E. Lembaga-lembaga Negara dan Hubungan antar Lembaga Negara⁵⁵

Perubahan UUD 1945 mengubah secara fundamental lembaga-lembaga negara. Perubahan ini meliputi, antara lain, perubahan kedudukan pengertian, kedudukan, tugas dan wewenang serta hubungan antar lembaga.

Dalam Batang-Tubuh UUD 1945 sebelum perubahan, tidak dijumpai sebutan 'lembaga negara' atau sebutan lain yang menunjukkan kumpulan lingkungan jabatan sebagai unsur penyelenggara organisasi negara. Sebutan 'lembaga negara', mulai dipergunakan pada masa Orde Baru sebagaimana diatur dalam Tap MPR(S) tentang Tata Tertib MPR, dan Tap MPR(S) tentang Hubungan-hubungan Antar Lembaga Negara. Sebutan tersebut diterima sebagai suatu yang lahir dari (dalam) praktik ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan. Setelah perubahan, sebutan 'lembaga negara' dijumpai dalam Pasal 24C UUD 1945 yang mengatur salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi, yaitu 'memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar'.

Saat ini, paling tidak, ada dua perubahan lingkup pengertian lembaga negara.

Pertama; di masa Orde Baru dibedakan sebutan Lembaga Tinggi Negara, dan Lembaga Tertinggi Negara. Prof. Sri Soemantri berpendapat dari struktur bahasa Indonesia, semestinya sebutan yang digunakan adalah 'Lembaga Negara Tertinggi' dan 'Lembaga Negara Tinggi'. Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA adalah Lembaga Tinggi Negara sedangkan MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara. Perubahan UUD 1945 meniadakan perbedaan sebutan tersebut. Hanya ada satu sebutan yaitu 'Lembaga Negara'.

⁵⁴ *Ibid*, hlm 3.

⁵⁵ Bahan dalam Bagian ini sebagian besar diambil dari Bagir Manan, 'Lembaga-lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945' dalam Susi Dwi Harijanti, *et. al*, (eds), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Pusat Studi Kebijakan Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016.

Kedua; perubahan sifat hukum. Di masa Orde Baru, lembaga negara hanya diartikan sebagai yang lazim disebut '*state organs*' yaitu lembaga-lembaga yang bersifat ketatanegaraan belaka, yang dimuat dalam UUD, yaitu: Presiden, MPR, DPA, DPR, BPK, dan MA. Setelah perubahan, selain tambahan lembaga negara ketatanegaraan (*state organs*), terdapat pula lembaga negara yang semata-mata menjalankan fungsi membantu atau mendukung lembaga negara lain, misalnya Komisi Yudisial. Berbagai undang-undang, menciptakan bermacam-macam lembaga negara yang semata-mata menjalankan fungsi administrasi negara (misalnya, Bank Indonesia, KPU). Dengan demikian ditinjau dari sifatnya, didapati bermacam-macam lembaga negara:

- (1) Lembaga negara ketatanegaraan;
- (2) Lembaga negara administratif;
- (3) Lembaga negara auxiliary', dan
- (4) Lembaga negara ad hoc.

Ada berbagai konsekuensi melakukan penambahan jabatan (lingkungan kerja tetap) dalam suatu organisasi, antara lain:

Pertama; dapat menimbulkan tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang. Lebih-lebih kalau penambahan tersebut tidak disertai dengan rincian tugas dan wewenang yang dapat dibedakan dari tugas dan wewenang jabatan yang sudah ada.

Kedua; lingkungan jabatan yang bertambah yang disertai pembagian tugas dan wewenang yang tidak jelas, dapat menimbulkan persoalan lain seperti, sengketa wewenang atau sebaliknya saling melepas tanggung jawab. Ketidakpastian akibat pembagian tugas-wewenang yang tidak jelas, bukan hanya persoalan dalam jabatan atau pemangku jabatan (pejabat). Ketidakpastian akan berakibat pula pada warga. Praktik semacam ini tidak saja menimbulkan persoalan menyangkut hukum substantif atau hukum materil (*substantive law*) tetapi juga hukum acara yang mengatur tata cara berperkara yang sangat berkaitan dengan jaminan kepastian dan kebebasan. Dalam kaitan dengan persoalan jaminan kebebasan (*liberty*), Justice Frankfurter – Hakim Agung Amerika Serikat – mengingatkan: '*history of liberty*

has been the history of procedural safeguards'. Dalam rangka memperluas sendiri wewenang, Madison menulis: *'No man is allowed to be a judge in his own case, because his interest would certainly bias his judgment and not improbably corrupt his integrity'*.⁵⁶

Ketiga; khusus untuk birokrasi, penambahan berbagai jabatan atau bermacam-macam jabatan dapat menimbulkan birokrasi berlebihan. Birokrasi yang berlebihan, bukan saja menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas, melainkan dapat pula menimbulkan rendahnya tanggung jawab atau membebani masyarakat yang memerlukan pelayanan dan memudahkan penyalahgunaan kekuasaan serta korupsi.

Perubahan UUD 1945 juga mengakibatkan perubahan kedudukan pada lembaga penasihat Presiden. Semula dikenal DPA, namun lembaga tersebut ditiadakan dan diubah menjadi Dewan Pertimbangan Presiden. Selain itu dijumpai lembaga-lembaga negara yang diatur di luar UUD 1945, misalnya KPK, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia, dan lain-lain. Ada beberapa kehadiran lembaga-lembaga negara di luar UUD yang diatur oleh undang-undang, yaitu:

Pertama; dapat menimbulkan kerancuan pengertian lembaga negara sebagai *organs of state*. Kedudukan dan wewenangnya tidak bersifat konstitusional.

Kedua; eksistensi, susunan, tugas, dan wewenang ditentukan oleh (tergantung kepada) pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden), seperti upaya mengatur kembali KPK. Termasuk pula kekuasaan pembentuk undang-undang mengadakan berbagai lembaga negara baru.

Ketiga; eksistensi, susunan, tugas dan wewenang lembaga negara yang (hanya) diatur dengan undang-undang, merupakan salah satu obyek yang dapat dimohonkan untuk diuji Mahkamah Konstitusi.

Keempat; karena (hanya) diatur undang-undang, lembaga-lembaga negara di luar UUD sudah semestinya tidak mempunyai kedudukan atau *privilege* yang sama dengan lembaga-lembaga negara yang diatur di dalam (oleh) UUD.

⁵⁶ James Madison, *The Federalist Papers No. 10*.

Perubahan kedudukan akan berimbang pula pada perubahan tugas dan wewenang. Hal ini nyata terlihat pada MPR, DPR, serta Presiden. Karena tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, MPR tidak berwenang membuat garis-garis besar haluan negara dan memilih Presiden/Wakil Presiden. DPR muncul sebagai lembaga negara 'terkuat' yang dapat 'mendominasi' penyelenggaraan negara. Penguatan ini diperoleh sebagai akibat mengurangi tugas dan wewenang Presiden serta menambah wewenangnya sendiri. Pembentukan UU merupakan salah satu contoh dimana DPR berperan dominan.

Berbagai perubahan di atas mengakibatkan perubahan dalam hubungan kelembagaan. Bagir Manan menjelaskan berbagai macam hubungan kelembagaan atas dasar ajaran Logemann, yakni hubungan kerjasama, hubungan pertanggungjawaban, serta hubungan *checks and balances*. Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan misalnya, dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara.⁵⁷ Dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) atau tidak bersifat ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif (*administratiefrechtelijk*).⁵⁸ Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara.⁵⁹ Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu 'pelimpahan' dari pemegang kekuasaan asli (*original powers*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat derivatif belaka (tidak

⁵⁷ Bagir Manan, 'Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung (dan Mahkamah Konstitusi) dengan Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan)', Makalah, 2006, hlm 1.

⁵⁸ *Ibid*, hlm 2.

⁵⁹ *Ibid*.

original).⁶⁰ Misalnya kejaksanaan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dari penyelenggara negara dibidang pemerintahan (eksekutif).⁶¹

F. Otonomi Daerah

Otonomi daerah menjadi salah satu sendi penyelenggaraan negara yang penting sejak kemerdekaan, terutama sejak ada susunan pemerintahan. Hal ini dibuktikan pada adanya pengaturan mengenai otonomi daerah dalam beberapa UUD yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, dengan perkecualian pada Konstitusi RIS 1949.

Keberadaan otonomi daerah harus didasarkan pada Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18, 18A serta 18B UUD 1945, dan bukan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Hal ini akan menunjukkan hubungan antara otonomi dan demokrasi yang mengikutsertakan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semata-mata hanya berdasarkan Pasal 4 ayat (1) akan menghilangkan makna demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan berakibat pada kecenderungan terjadinya sentralistis.

Otonomi daerah merupakan salah materi yang diubah secara mendasar. Norma-norma konstitusi yang terdapat dalam Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD 1945 telah mengubah politik hukum pemerintahan daerah Indonesia. Semula, politik hukum pemerintahan daerah 'diserahkan' kepada pembentuk UU tanpa 'arahan' yang jelas sehingga tidak mengherankan terjadi politik hukum yang berbeda-beda meskipun menggunakan dasar norma yang sama yakni Pasal 18 UUD 1945. Setelah perubahan, UUD 1945 memuat paradigma baru pemerintahan daerah yang pada intinya memperkuat dasar konstitusional pemerintahan daerah di Indonesia.

Paradigma-paradigma baru tersebut meliputi:

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

Pertama; pemerintahan daerah didasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2). Hal ini berarti bahwa dekonsentrasi tidak lagi digunakan sebagai asas, melainkan semata-mata sebagai cara menyelenggarakan urusan Pusat di Daerah. Atau dengan kata lain, dekonsentrasi adalah berkenaan dengan penyelenggaraan urusan Pusat sehingga tidak tepat jika digunakan sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedua; pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (4).

Ketiga; pemerintahan daerah harus dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (5). ‘Seluas-luasnya’ harus diartikan sebagai seluas-luasnya urusan pemerintahan Daerah, kecuali yang secara tegas dinyatakan sebagai urusan Pusat oleh ketentuan UU.

Keempat; hubungan wewenang antara Pusat dan Daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A ayat (1).

Kelima; hubungan antara Pusat dan Daerah dalam hal keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras sesuai dengan ketentuan Pasal 18A ayat (2).

Keenam; pengakuan dan penghormatan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1). Dalam praktik, agak sulit membedakan yang bersifat ‘khusus’ dengan ‘istimewa’ sebagaimana berlaku terhadap Otsus Papua.

Ketujuh; pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2).

Meskipun pemerintahan daerah telah mendapatkan dasar konstitusional yang lebih kuat dan jelas dalam UUD 1945, namun dalam praktik dijumpai problem-problem yang serius. Akan tetapi harus diingat pula bahwa tidak

mungkin menghilangkan berbagai problem otonomi karena problem-problem ini muncul sebagai akibat adanya dinamika politik, sosial dan ekonomi. Bagir Manan mengidentifikasi sejumlah problem otonomi daerah yang meliputi:⁶²

Pertama; problematik hubungan dengan Pusat, yang meliputi persoalan hubungan keuangan dan pengawasan.

Kedua; problematik isi otonomi.

Ketiga; problematik DPRD.

Keempat; problematik penyelenggaraan otonomi.

Kelima; problematik kompetensi.

Keenam; problematik lingkungan sosial.

Ketujuh; problematik korupsi.

Kedelapan; problematik penegakan hukum dan disiplin.

G. Kesimpulan

Meminjam pendapat Lawrence Friedman tentang elemen sebuah sistem hukum yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum yang kemudian diterapkan dalam sistem penyelenggaraan negara, maka dapat dilihat bahwa sistem penyelenggaraan negara membutuhkan ketiga elemen tersebut berfungsi dengan baik.

Dalam kaitan dengan substansi hukum, sistem penyelenggaraan negara sangat mengandalkan berbagai peraturan di bidang ketatanegaraan dan politik, yang meliputi UUD 1945 dan UU organik, misalnya UU MD3, UU Pemilihan Umum, UU Keparitaan, UU Pemerintahan Daerah, dan lain-lain. Sayangnya, dalam praktik UU di bidang ini sering sekali berubah. Padahal berbagai peraturan di bidang ketatanegaraan, politik atau bidang publik pada umumnya sangat membutuhkan keajegan atau stabilitas yang akan menjamin

⁶² Bagir Manan, 'Problematik Penyelenggaraan Otonomi Daerah', Makalah disampaikan di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Pasundan, Sukabumi, November 2010, hlm 6-14.

keteraturan, kepastian, prediksibilitas, dan tradisi demokrasi.⁶³ Selengkapnya Bagir Manan berpendapat:

Mengapa perlu menjaga tradisi yang sudah ada dan perlu berhati-hati? *Pertama*; perubahan undang-undang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik bersentuhan langsung dengan sendi, asas, dan kaidah konstitusi cq UUD. Kalau tidak hati-hati, perubahan-perubahan itu secara langsung akan menjadi ukuran melaksanakan atau menjauhi UUD. *Kedua*; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan dan politik akan serta merta berdampak pada tatanan pengelolaan negara, pemerintahan dan politik. *Ketiga*; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan dan politik dapat menghambat proses pemantapan tatanan bernegara, berpemerintahan dan politik yang sehat, seperti pendewasaan demokrasi, tatanan politik yang bertanggungjawab, atau tatanan sosial yang taat pada hukum. *Keempat*; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan dan politik akan menyeret juga berbagai tatanan dan kebijakan ekonomi, sosial dan lain-lain. *Kelima*; Perubahan-perubahan undang-undang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik dapat menimbulkan inkonsistensi bahkan pertentangan dengan undang-undang lain, atau undang-undang lain harus diubah yang belum tentu lebih baik dari undang-undang yang sudah ada.⁶⁴

Bahkan, tidak jarang terjadi apa yang disebut sebagai '*constitutional abuse*' melalui undang-undang organik yang pembentukannya tidak sejalan dengan prinsip-prinsip ataupun tujuan dalam UUD 1945.

Struktur hukum yang menunjuk pada kelembagaan hukum juga menunjukkan praktik yang makin memprihatinkan. Persoalan bukan saja dijumpai berkenaan dengan tugas dan wewenang, melainkan meliputi pula hubungan-hubungan antar lembaga yang dapat mengganggu terciptanya sistem penyelenggaraan negara yang sejalan dengan tujuan pementukannya. Kepada kita diperlihatkan bagaimana hubungan antara DPR dan KPK akibat dilaksanakannya hak angket. Selain itu, masih segar dalam ingatan bagaimana DPR memperkuat dirinya melalui berbagai norma yang dimuat dalam UU MD3, serta masih banyak contoh-contoh lain.

⁶³ Bagir Manan, 'Konstruksi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Dalam UUD 1945', Makalah, 2015, hlm 1.

⁶⁴ Bagir Manan, 'Evaluasi dan Analisis UU Peradilan', Makalah, Disampaikan dalam FGD yang diselenggarakan oleh BPHN, Oktober 2017, hlm 1-2.

Selain persoalan dengan substansi dan struktur hukum, persepsi terhadap hukum yang dikenal sebagai budaya hukum juga mengakibatkan sistem penyelenggaraan kurang berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam UUD 1945. Dalam hal ini, budaya hukum yang dibentuk oleh para penyelenggara negara akan sangat menentukan. Berbagai tingkah laku yang diperlihatkan oleh para petinggi negara, misal, dalam kasus pelanggaran etik dengan sangat nyata memperlihatkan derajat persepsi mereka terhadap hukum, yaitu pelanggaran etika bukan pelanggaran hukum. Atau dengan kata lain, seringkali terdapat pandangan bahwa sepanjang perilaku tidak diatur oleh hukum, berarti secara moral tidak bermasalah.⁶⁵

Akhirnya, apabila substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum tidak diperbaiki maka sistem penyelenggaraan negara berdasarkan UUD 1945 hanya mempunyai arti semantik belaka. Artinya ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UUD 1945 hanyalah pajangan formal belaka.

⁶⁵ Lihat lebih lanjut, Susi Dwi Harijanti, 'Pengaturan dan Penyelesaian Pelanggaran Etika Pada Masa Reformasi', Makalah, 2016.