

# **SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA KEKELUARGAAN**

Prof. Dr. Sofian Effendi  
Rektor Universitas Gadjah Mada

Tulisan ini aslinya adalah orasi ilmiah yang disampaikan penulis pada Dies Natalis ke 18 Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, pada 9 Oktober 2004 dengan tema „Revitalisasi Nilai Luhur Budaya Bangsa Sebagai Landasan Jatidiri Bangsa Indonesia“. Dalam kesempatan tersebut penulis mengajukan pandangan bahwa sistem pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 asli yang dibangun atas dasar nilai luhur bangsa amat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan negara. Sayangnya, sejauh ini landasan filosofis yang dipakai oleh para *founding fathers* dalam penyusunan Konstitusi Republik Indonesia tidak difahami secara tepat dan benar baik oleh teoritis maupun praktisi politik. Akibatnya, terjadi deviasi dalam pemahaman tentang sistem pemerintahan negara, seperti yang kita alami saat ini.

Pertanyaan pokok yang ingin saya bahas pada kesempatan ini adalah sistem pemerintahan demokratis yang bagaimanakah yang telah dirancang oleh *the founding fathers* dalam UUD 1945? Masalah sistem pemerintahan tersebut saya pandang perlu disampaikan kepada para pembaca karena selama ini pemahaman kita tentang bentuk dan susunan pemerintahan negara hanyalah didasarkan pada sumber-sumber sejarah yang diragukan keotentikannya. Lebih-lebih setelah MPR menetapkan sistem pemerintahan presidensial melalui amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali dalam kurun waktu 2 tahun, timbul pertanyaan yang semakin meluas dari kalangan ilmuwan, praktisi dan masyarakat, apakah sistem pemerintahan tersebut yang disusun oleh pimpinan dan anggota BPUPK dan dan yang kemudian disahkan oleh PPKI dalam UUD 1945?

Sejak UUD 1945 diberlakukan pada 18 Agustus 1945, konstitusi pertama tersebut telah ditafsirkan secara berbeda-beda oleh pemerintah yang menjalankannya. Antara 1945 sampai 1949 dan antara 1959 sampai 1966, UUD 1945 telah dilaksanakan dengan beberapa modifikasi dalam susunan pimpinan pemerintahan negara. Indonesia pernah menggunakan *dual-executive sistem*, dengan Presiden sebagai Kepala Negara dan perdana menteri sebagai Kepala Pemerintahan. UUD yang sama pernah ditafsirkan sebagai *single-executive sistem*, sesuai ketentuan Pasal 4 sampai 15 dan Presiden

menjabat sebagai Kepala Negara serta sekaligus Kepala Pemerintahan. Antara 1966 sampai 1998, berlaku sistem pemerintahan untuk negara integralistik dengan konsentrasi kekuasaan amat besar pada Presiden (*too strong presidency*). Sejak 2002, dengan berlakunya UUD hasil amandemen, berlaku sistem presidensial. Posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi dan sebagai perwujudan dari rakyat dihapus, dan badan legislatif ditetapkan menjadi badan bi-kameral dengan kekuasaan yang lebih besar (*strong legislative*). Antara 1949 sampai 1959 Indonesia menggunakan sistem pemerintahan parlementer yang terbukti tidak mampu menciptakan stabilitas pemerintahan yang amat diperlukan untuk pembangunan bangsa, karena dalam waktu 4 tahun terjadi 33 kali pergantian kabinet (Feith, 1962 dan Feith, 1999).

Apakah cita-cita para pendiri negara bangsa untuk membentuk pemerintahan negara konstitusional yang demokratis serta yang sesuai dengan corak hidup bangsa dapat tercapai apabila rel – UUD setiap bangsa dapat diibaratkan sebagai rel yang menuju ke tujuan yang dicita-citakan oleh suatu bangsa – yang mengatur perjalanan pemerintahan bangsa tersebut setiap kali diubah arahnya dan dibelokkan? Kondisi seperti itulah yang sedang kita alami sebagai bangsa pada saat ini setelah MPR melakukan amandemen terhadap UUD 1945..

Gerakan reformasi yang diawali di beberapa kampus utama di seluruh Indonesia, adalah upaya untuk mengadakan peataan kembali berbagai aspek kehidupan masyarakat di bidng politik, ekonomi, hukum dan social. Menurut Imawan (Yogyakarta, UGM, 2004) tujuan utama gerakan reformasi 1998 dalam bidang politik adalah meningkatkan demokratisasi kehidupan politik dan perbaikan hubungan politik. Karena itu salah satu agenda utama reformasi politik adalah mengadakan amademen terhadap UUD 1945 untuk meningkatkan demokratisasi hubungan politik antara penyelenggara negara dengan rakyat, dan menciptakan distribusi kekuasaan (*distribution of power*) yang lebih efektif antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam proses politik.

Sebetulnya Gerakan Reformasi tersebut merupakan momentum yang amat baik bagi MPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengadakan

amendemen UUD 1945 untuk menciptakan sistem pemerintahan negara yang lebih dapat menjamin kehidupan politik yang lebih demokratis. Sayangnya peluang emas tersebut tidak dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Bahkan sebaliknya, amandemen UUD telah menghasilkan sistem pemerintahan baru, sistem presidensial, yang menyimpang dari bentuk dan susunan negara kekeluargaan yang merupakan salah satu *staats fundamental norm* sistem pemerintahan Indonesia.

Tujuan gerakan reformasi 1998 bukannya tercapai, malahan sebaliknya UUD 2002 hasil amandemen bahkan telah menimbulkan kompleksitas baru dalam hubungan eksekutif dan legislative, bila presiden yang dipilih langsung dan mendapat dukungan populer yang besar tidak mampu menjalankan pemerintahannya secara efektif karena tidak mendapat dukungan penuh dari koalisi partai-partai mayoritas di DPR. *Political gridlocks* semacam itu telah diperkirakan dan karenanya ingin dihindari oleh para perancang UUD 1945, hampir 6 dekade yang lalu, sehingga akhirnya tidak memilih sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan untuk negara Indonesia yang baru merdeka. (Setneng RI, 1998 dan Kusuma, FH-UI, 2004).

### **Teori Sistem Pemerintahan**

Sejak abad pertengahan para ahli politik sudah telah berusaha menyusun klasifikasi bentuk-bentuk pemerintahan demokratis, tapi baru sebatas diskursus tentang sistem parlementer dan sistem presidensial. Dalam bukunya yang amat berpengaruh „The Analysis of Political systems“, Verney (Routledge & Kegan Paul, 1979), menguraikan dua sistem pemerintahan yang paling populer dan paling banyak digunakan di negara-negara konstusional demokratis. Dalam diskursus ilmiah tentang sistem pemerintahan Inggris selalu dipandang sebagai contoh pemerintahan parlementer, dan Amerika Serikat sebagai model pemerintahan presidensial. Duverger (EJPR, 8/2, Juni 1980) kemudian memperkenalkan bentuk pemerintahan ketiga, Sistem semipresidensial, dan Blondel (Kavanagh dan Peele, Eds., London, Heinemann, Boulder, 1984) memperkenalkan sistem semipresidensial ganda (*semi-presidential dualist system*).

#### (1) Sistem parlementer.

Sistem parlementer sebagaimana diterapkan di Inggris tidak mengenal pemisahan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif. Pada abad XVI sebagai reaksi terhadap kekuasaan Raja James I yang hampir absolut, terbentuklah pemerintahan

parlementer diawali dengan berdirinya lembaga perwakilan rakyat (*assembly*) yang secara bertahap mengambil alih kekuasaan legislatif dari tangan Raja. Tetapi, kekuasaan eksekutif tetap berada pada Raja. Dalam perkembangan selanjutnya, kekuasaan eksekutif Raja mulai diserahkan kepada menteri-menteri yang diangkat dari antara anggota-anggota badan perwakilan. Karena para menteri harus bertanggungjawab kepada badan perwakilan, lambat laun kekuasaan badan perwakilan bertambah besar dan ditetapkan sebagai pemegang kedaulatan negara. Para menteri secara kolektif, atau Kabinet, harus bertanggungjawab kepada badan legislatif dan adalah bagian dari badan tersebut. Karena itu dalam sistem parlementer tidak ada *separation of power*, tetapi yang ada adalah *fusion of power* antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dengan kata lain, sistem parlementer adalah sistem politik yang menggabungkan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dalam suatu lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang bernama Parlemen.

Pada sistem parlementer cabang eksekutif dipimpin oleh Kepala Negara, seorang Raja dalam negara monarki konstitusional atau seorang Presiden dalam republik, dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Kepala Pemerintahan ditunjuk oleh Kepala Negara dan para menteri diangkat oleh Kepala Negara atas usul Kepala Pemerintahan, Kabinet, yang terdiri dari Perdana Menteri dan para menteri, adalah lembaga kolektif, karena perdana menteri adalah orang yang pertama dari sesama (*primus inter pares*) sehingga tidak dapat memberhentikan seorang menteri. Tapi dalam kenyataannya perdana menteri selalu memiliki kekuasaan yang lebih besar dari para menteri.

Perdana menteri dan para menteri biasanya adalah anggota parlemen dan secara kolektif bertanggungjawab kepada badan legislatif. Pemerintah atau kabinet secara politis bertanggungjawab kepada parlemen. Untuk menghindari kekuasaan legislatif yang terlalu besar atau diktatorial partai karena mayoritas partai yang terlalu besar, kepala pemerintahan dapat mengajukan usul kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Salah satu karakteristik utama sistem parlementer yang tidak dimiliki oleh sistem presidensial adalah kedudukan parlemen sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di atas badan perwakilan dan

pemerintah (*supremacy of parliament*). Dalam sistem parlementer pemerintah tidak berada di atas badan perwakilan, dan sebaliknya badan perwakilan tidak lebih tinggi dari pemerintah.

Karena perdana menteri dan para anggota kabinet tidak dipilih langsung oleh rakyat, pemerintah parlementer hanya bertanggungjawab secara tidak langsung kepada pemilih. Karena itu, dalam pemerintahan parlementer tidak dikenal hubungan langsung antara rakyat dengan pemerintah. Hubungan itu hanya dilakukan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat.

Parlemen sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang merupakan pusat kekuasaan dalam sistem politik harus selalu mengusahakan agar tercapai dinamika hubungan politik yang seimbang antara badan legislatif dan badan eksekutif. Dalam parlemen ini lah kader-kader pimpinan bangsa digembleng sebelum suatu hari mendapat kesempatan menjadi pemimpin negara.

(2) *Sistem presidensial*

Diskusi tentang pemerintahan presidensial biasanya tidak selalu dikaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan (*seperation of powers*) yang amat populer pada abad XVIII ketika Konstitusi Amerika Serikat disusun. Dua ahli politik yang amat berpengaruh pada masa itu adalah John Locke yang terkenal dengan pandangannya bahwa konflik berkepanjangan antara raja Inggris dengan parlemen adalah dengan memisahkan secara tegas raja sebagai kekuasaan eksekutif dengan badan perwakilan sebagai kekuasaan legislatif. Kedua kekuasaan itu harus dipisahkan dengan tegas dan masing-masing mempunyai bidang kekuasaan masing-masing. Montesquieu, seorang pengamat sistem pemerintahan Inggris asal Prancis, ternyata membuat kesimpulan yang salah, dan menyimpulkan bahwa sistem parlementer Inggris adalah amat baik karena memisahkan kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan seperti itulah yang disebutnya trias politica, yang selama 2 abad masih dipandang sebagai bentuk pemisahan kekuasaan yang paling baik dan benar. Trias politica ini digunakan oleh Panitia Amandemen UUD 1945 yang dibentuk MPR sebagai landasan teoritis ketika melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan negara Indonesia sebagaimana ditetapkan pada Pasal 1 ayat (2).

Dilandasi oleh teori pemisahan kekuasaan dan didorong oleh keinginan yang kuat untuk menentang sistem parlementer yang dipandang sebagai budaya negara kolonial Inggris, sistem presidensial Amerika memisahkan secara tegas tiga cabang kekuasaan. Karena itu karakteristik pertama sistem presidensial adalah badan perwakilan tidak memiliki *supremacy of parliament* karena lembaga tersebut bukan lembaga pemegang kekuasaan negara.

Untuk menjamin stabilitas sistem presidensial, presiden dipilih, baik secara langsung atau melalui perwakilan, untuk masa kerja tertentu, dan presiden memegang sekaligus jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan dan satu-satunya kepala eksekutif, presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara, yang berfungsi sebagai pembantu presiden dan memegang kekuasaan eksekutif dalam bidang masing-masing. Dalam sistem presidensial, kabinet tidak bertanggungjawab secara kolektif, tetapi tiap-tiap menteri bertanggungjawab secara individual kepada presiden.

Dalam sistem presidensial, anggota badan legislatif tidak boleh merangkap jabatan cabang eksekutif, dan sebaliknya, pejabat eksekutif tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif. Namun, pemisahan personala cabang eksekutif dan legislatif tidak selalu diterapkan disemua negara yang menggunakan sistem presidensial. Di beberapa negara menteri diangkat sebagai anggota parlemen. Pada pemerintahan Orde Baru, para anggota Kabinet juga adalah anggota MPR, lembaga pemegang kedaulatan negara yang lebih kurang sama dengan parlemen dalam sistem parlementer.

Presiden bertanggungjawab bukan kepada pemilih, tetapi kepada Konstitusi. Dia dapat di-*impeach* apabila melanggar konstitusi, tetapi tidak dapat diturunkan karena tidak dapat memenuhi janjinya pada kampanye pemilu. Presiden dan badan perwakilan rakyat mempunyai kedudukan yang setara, karena itu tidak dapat saling menjatuhkan. Dalam bahasa UUD 1945, Presiden adalah „neben“ bukan „geordenet“ dari DPR, sehingga tidak dapat saling menjatuhkan.

Dalam teori, sistem presidensial tidak mengenal adanya supremasi satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Masing-masing kekuasaan, legislatif, eksekutif dan yudikatif melakukan pengawasan terhadap cabang lainnya

sesuai dengan ketentuan UUD. Karena itu yang berlaku adalah *supremacy of the constitution*. Cuma, dalam praktek, legislatiflah yang nyatanya memegang kekuasaan lebih tinggi.

*Hadirin yang saya muliakan,*

(3) *Sistem semipresidensial*

Sistem semi-presidensial adalah bentuk pemerintahan negara yang mencoba mengatasi kelemahan-kelemahan sistem parlementer mau pun sistem presidensial. Kelemahan pokok sistem parlementer ialah sifatnya yang sangat tidak stabil karena setiap saat pemerintah, baik seluruh kabinet mau pun setiap menteri, dapat menerima mosi tidak percaya dari parlemen. Akibatnya pemerintah jatuh dan terjadi pergantian pemerintah. Selama 4 tahun menggunakan sistem parlementer, Indonesia mengalami pergantian pemerintah sebanyak 33 kali.

Sistem presidensial mengandung kecenderungan konflik permanen antara cabang legislatif dan cabang eksekutif, terutama bila presiden terpilih tidak didukung oleh partai mayoritas yang berkuasa di parlemen. Padahal negara-negara baru yang tradisi demokrasiya belum terkonsolidasi dengan mantap selalu menghadapi kondisi seperti ini. Selain itu, kekuasaan yang besar ditangan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tunggal, selalu menggoda presiden untuk memperpanjang masa jabatannya, yang kemudian berkembang menjadi kekuasaan otoriter. Ekses seperti itu dialami oleh banyak negara di Amerika Latin, Afrika dan Asia termasuk Indonesia yang menggunakan sistem presidensial.

Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan edua sistem tersebut, pada awal Abad 20 berkembang model ketiga sistem pemerintahan yang oleh Duverger disebut sistem semi-presidensial. Sistem politik ketiga ini memiliki beberapa karakteristik sistem parlementer dan sistem presidensial. Ciri utama sistem semipresidensial adalah sebagai berikut: (a) pusat kekuasaan berada pada suatu majelis perwakilan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi; (b) penyelenggara kekuasaan legislatif adalah suatu badan perwakilan yang merupakan bagian dari majjelis perwakilan; (c) presiden dipilih secara langsung atau tidak langsung untuk masa jabatan tertentu

dan bertanggungjawab kepada majlelis perwakilan; (d) para menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Kalau kita perhatikan uraian yang diberikan oleh Dr. Sukiman pada rapat BPUPK pada tanggal 15 Juli 1945 dan keteranga Prof. Soepomo pada rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 beberapa saat menjelang pengesahan UUD 1945, jelas sekali sistem pemerintahan negara Indonesia yang diikuti oleh UUD pertama Indonesia tersebut adalah sistem semipresidensial. Menurut Blondel, pada pertengahan 1940-an, hanya ada 6 negara baru merdeka yang menggunakan sistem semipresidensial ganda – yang memiliki presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri atau menteri pertama sebagai kepala pemerintahan - yakni Finlandia, Lebanon, Siria, Peru, Indonesia, dan Korea Selatan. Sekarang model tersebut semakin populer dan digunakan di banyak negara, karena dipandang sebagai bentuk pemerintahan demokratis yang lebih stabil dan lebih efektif di negara yang memiliki multi partai politik.

Di negara-negara Amerika Latin, diterapkan model semipresidensial yang mempunyai lebih banyak karakteristik sistem parlementer seperti: (a) para menteri dapat menghadiri sidang parlemen; (b) parlemen melakukan *impeachment* atau memberi mosi tidak percaya kepada menteri atau kabinet; atau (c) perdana menteri diangkat dari dan oleh parlemen. Kantor (Dlm DiBacco, ed., New York, Praeger, 1977) memperkenalkan varian sistem pemerintahan keempat, yang lebih banyak mengandung ciri-ciri sistem parlementer, kecuali ada pemisahan kekuasaan dan kepala negara yang terpilih untuk masa bakti tertentu, dan menamakannya sistem semi-parlementer atau quasi parlementer.

### **Negara Kekeluargaan<sup>1</sup>**

Pembentukan negara-negara moderen tidak dapat dilepaskan dari berkembangnya dua faham atau mazhab pemikiran tentang hubungan negara dengan warga negara. Penindasan para raja – yang seringkali mempersonifikasikan diri sebagai negara, *l'etat c'est moi* -- selama berabad-abad di Eropah telah mendorong kelahiran Gerakan Renaissance, yang memberikan pengakuan hak individu dari setiap warganegara. Faham

---

<sup>1</sup> Uraian lengkap tentang konsep Negara Kekeluargaan dapat dibaca dalam tulisan Dr. Bur Rsuanto, "Negara Kekeluargaan: Soepomo vs Hatta" dalam Kompas, 1999.



individualisme yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke. Jean Jacques Rousseau, Herbert Spencer, dan H.J. Laski, telah mewarnai seluruh aspek kehidupan bangsa-bangsa Barat dan menjadi nilai dasar dari sistem politik demokrasi yang berkembang, setelah bangsa-bangsa tersebut mengalami penindasan oleh para penguasa absolut dalam negara monarki absolut. Menurut faham individualisme, negara ialah masyarakat hukum yang disusun atas dasar kontrak antara seluruh individu dalam masyarakat (*social contract*).

Aliran kedua adalah faham kolektivisme, yang tidak mengakui hak-hak dan kebebasan individu, beranggapan persatuan yang dilandaskan pada ikatan kesamaan ideologi atau keunggulan ras sebagai dasar dalam penyusunan negara yang terdiri atas pimpinan atau partai sebagai suprastruktur dan masyarakat madani sebagai struktur. Faham kolektivisme kemudian cenderung berkembang menjadi pemerintah diktator totaliter seperti dialami bangsa Jerman di bawah Hitler, Uni Soviet di bawah pemerintahan komunis, Italia di bawah Mussolini, dan RRC di bawah pimpinan Mao Zedong.

Faham kolektivisme mempunyai beberapa cabang pemikiran, diantaranya yang dikenal sebagai teori kelas (*class theory*) yang dikembangkan oleh Marx, Engels dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat oleh suatu kelas untuk menindas kelas yang lain. Negara ialah alat golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi kuat untuk menindas golongan atau kelas ekonomi lemah. Negara kapitalistik adalah alat golongan *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik kaum buruh dan kelompok tertindas lainnya untuk merebut kekuasaan negara dan menggantikan kaum *bourgeoisie*. Cabang yang lain adalah seperti yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Mueller, dan Hegel yang dikenal sebagai teori integralistik. Menurut pandangan teori ini, negara didirikan buknlalah untuk menjamin kepentingan individu atau golongan, akan tetapi menjamin masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Negara adalah suatu masyarakat yang integral, segala golongan, bagian dan anggotanya satu dengan lainnya dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam kehidupan bernegara menurut teori integral adalah kehidupan dan kesejahteraan bangsa seluruhnya.

Harus kita fahami, gerakan kemerdekaan Indonesia memandang faham individualisme yang dipeluk oleh bangsa-bangsa Barat adalah sumber dari kapitalisme, kolonialisme/imperialisme yang mereka tentang habis-habisan. Para *founding fathers* nampaknya mempunyai interpretasi yang berbeda tentang faham kekeluargaan. Bung Karno yang menangkap kekeluargaan bangsa Indonesia lebih dari dinamika dan semangatnya. Hatta memaknai kekeluargaan secara etis. Sedangkan Prof. Soepomo menafsirkan kekeluargaan lebih sebagai konsep organis-biologis. Hampiran meta-teoretikal yang berbeda tersebut menghasilkan interpretasi yang berbeda pula tentang konsep kekeluargaan. Bung Karno menginterpretasikan kekeluargaan sebagai semangat gotong royong, Bung Hatta memandang kekeluargaan secara etis sebagai interaksi sosial dan kegiatan produksi dalam kehidupan desa, yang bersifat tolong menolong antar sesama.

Dasar dan bentuk susunan suatu negara secara teoritis berhubungan erat dengan riwayat hukum dan stuktur sosial dari suatu bangsa. Karena itulah setiap negara membangun susunan negaranya selalu dengan memperhatikan kedua konfigurasi politik, hukum dan struktur sosialnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Soepomo dalam rapat BPUPK tanggal 31 Mei 1945 mengusulkan agar sistem pemerintahan negara Indonesia yang akan dibentuk "... harus berdasar atas aliran fikiran negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun" (Setneg, 1998: 55). Dalam negara yang integralistik tersebut, yang merupakan sifat tata pemerintahan yang asli Indonesia, menurut Soepomo, para pemimpin bersatu-j jiwa dengan rakyat dan pemimpin wajib memegang teguh persatuan dan menjaga keseimbangan dalam masyarakatnya. Inilah interpretasi Soepomo tentang konsep *manunggaling kawulo lan gusti*. Persatuan antara pemimpin dan rakyat, antara golongan-golongan rakyat, diikat oleh semangat yang dianut oleh masyarakat Indonesia, yaitu semangat kekeluargaan dan semangat gotong-royong. Dalam pemikiran organis-biologis Soepomo, kedudukan pemimpin dalam negara Indonesia dapat disamakan dengan kedudukan seorang Bapak dalam keluarga.

Hatta, berbeda dengan Sukarno dan Soepomo, menerjemahkan faham kolektivisme sebagai interaksi sosial dan proses produksi di pedesaan Indonesia. Intinya adalah semangat tolong menolong atau gotong royong. Karena itu dalam pemikiran

Hatta, kolektivisme dalam konteks Indonesia mengandung dua elemen pokok yaitu milik bersama dan usaha bersama. Dalam masyarakat desa tradisional, sifat kolektivisme ala Indonesia tersebut nampak dari kepemilikan tanah bersama yang dikerjakan bersama. Jadi, kolektivisme oleh Hatta diterjemahkan menjadi kepemilikan kolektif atas alat-alat produksi, yang diusahakan bersama untuk memenuhi kebutuhan bersama (Hatta, Bulan Bintang, 138-144).

*Demokrasi asli* Indonesia yang merupakan kaidah dasar penyusunan negara Indonesia masih mengandung dua unsur lain, yakni *rapat* atau *syura*, suatu forum untuk *musyawarah*, tempat mencapai kesepakatan yang ditaati oleh semua, dan *massa protest*, suatu cara rakyat untuk menolak tindakan tidak adil oleh penguasa. Negara kekeluargaan dalam versi Hatta, yang disebutnya *Negara Pengurus*, adalah proses suatu wadah konstitusional untuk mentransformasikan demokrasi asli tersebut ke konteks moderen (Rasunto, Kompas, 1999). Pada negara moderen, lembaga *syura* ditransformasikan menjadi majelis permusyawaratan rakyat dan badan perwakilan rakyat, tradisi *massa protest* merupakan landasan bagi kebebasan hak berserikat, hak berkumpul, dan hak menyatakan pendapat, dan kolektivisme diwujudkan dalam bentuk ekonomi nasional yang berasaskan kekeluargaan, dalam bentuk koperasi serta tanggungjawab pemerintah dalam menciptakan keadilan dalam kegiatan ekonomi rakyat.

Dalam perkembangan negara kekeluargaan tersebut, Hatta telah memprediksikan akan terjadinya tarikan kearah semangat individualisme yang semakin kuat dalam segala kehidupan rakyat, khususnya dalam ekonomi. Individualisme, menurut Hatta, jangan dilawan dengan kembali ke kolektivisme tua, melainkan dengan “mendudukkan cita-cita kolektivisme itu pada tingkat yang lebih tinggi dan moderen, yang lebih efektif dari individualisme“ (Hatta, Demokrasi Ekonomi, UI Press, 192, 147).

Dari notulen rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) ketika membahas dasar negara pada 28 Mei sampai 1 Juli dan dari 10-17 Juli 1945, dan rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18-22 Agustus 1945, dapat kita ikuti perkembangan pemikiran para pemimpin bangsa tentang dasar negara (Setneg, 1998: 7-147). Bung Karno, bung Hatta dan Prof. Soepomo adalah tiga tokoh yang menyatakan pembentukan negara Republik Indonesia didasarkan atas

corak hidup bangsa Indonesia yaitu kekeluargaan, yang dalam wacana gerakan pro-proklamasi kemerdekaan diartikan sama dengan kolektivisme.

### **Sistem Pemerintahan Sendiri**

Setelah MPR mengesahkan amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, sistem pemerintahan negara Indonesia berubah menjadi sistem presidensial. Perubahan tersebut ditetapkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD baru. MPR tidak lagi merupakan perwujudan dari rakyat dan bukan *locus of power*, lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi. Pasal 6A ayat (1) menetapkan “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Dua pasal tersebut menunjukkan karakteristik sistem presidensial yang jelas berbeda dengan *staats fundamental norm* yang tercantum dalam Pembukaan dan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD 1945.

Sistem presidensial tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi. Kedaulatan negara dipisahkan (*separation of power*) ke 3 cabang yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang secara ideal diformulasikan sebagai trias politica oleh Montesquieu. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa kerja yang lamanya ditentukan oleh konstitusi. Konsentrasi kekuasaan berada pada Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Dalam sistem presidensial para menteri adalah pembantu-pembantu presiden yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Apakah amandemen pasal 1 ayat (2) dan pasal 6A, yang merupakan kaidah dasar baru sistem pemerintahan negara Indonesia, akan membawa bangsa ini semakin dekat dengan cita-cita para *perumus konstitusi*, suatu pemerintahan konstitusional yang demokratis, stabil dan efektif untuk mencapai tujuan negara? Apakah sistem pemerintahan negara yang tidak konsisten dengan harapan para perancang konstitusi seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 akan menjamin kelangsungan kehidupan bernegara bangsa Indonesia?

Ternyata tafsiran Panja Amandemen UUD 1945, yang dibentuk MPR, tentang sistem pemerintahan negara berbeda dengan pemikiran dan cita-cita para perancang Konstitusi Pertama Indonesia. Bila dipelajari secara mendalam notulen lengkap rapat-rapat BPUPK sekitar 11 – 15 Juli 1945 dan PPKI pada 18 Agustus 1945 yang terdapat

pada Arsip A.G. Pringgodigdo dan Arsip A.K. Pringgodigdo (Arsip AG-AK-P), kita dapat menyelami kedalaman pandangan para *founding fathers* tentang sistem pemerintahan negara.

Arsip AG-AK-P yang selama hampir 56 tahun hilang baru-baru ini diungkapkan kembali oleh R.M. Ananda B. Kusuma, dosen Sejarah Ketatanegaraan Fakultas Hukum U.I., dalam sebuah monograf berjudul “Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945” terbitan Fakultas Hukum U.I. (2004). Kumpulan notulen otentik tersebut memberikan gambaran bagaimana sesungguhnya sistem pemerintahan demokratis yang dicita-citakan para perancang Konstitusi Indonesia. .

Notulen rapat-rapat BPUPK dan PPKI mulai pertengahan Mei sampai Juli 1945 memberikan gambaran betapa mendalam dan tinggi mutu diskusi para Bapak Bangsa tentang sistem pemerintahan. Pada sidang-sidang tersebut, Prof. Soepomo, Mr. Maramis, Bung Karno dan Bung Hatta mengajukan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan hasil kajian empiris untuk mendukung keyakinan mereka bahwa Trias Politica a la Montesqieu bukanlah sistem pembagian kekuasaan yang paling cocok untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Bahkan, Supomo-Iin dan Sukarno-Iin, Iin artinya Anggota yang Terhormat, menganggap trias politica sudah kolot dan tidak dipraktekkan lagi di negara Eropah Barat.

Pada rapat Panitia Hukum Dasar, bentukan BPUPKI, tanggal 11 Juli 1945 dicapai kesepakatan bahwa Republik Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer seperti di Inggris karena merupakan penerapan dari pandangan individualisme. Sistem tersebut dipandang tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara tegas. Antara cabang legislatif dan eksekutif terdapat *fusion of power* karena kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah „bagian“ dari kekuasaan legislatif. Perdana Menteri dan para menteri sebagai kabinet yang kolektif adalah anggota parlemen.

Sebaliknya, sistem Presidensial dipandang tidak cocok untuk Indonesia yang baru merdeka karena sistem tersebut mempunyai tiga kelemahan. Pertama, sistem presidensial mengandung resiko konflik berkepanjangan antara legislatif – eksekutif. Kedua, sangat kaku karena presiden tidak dapat diturunkan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketiga, cara pemilihan “*winner takes all*” seperti dipraktekkan di Amerika Serikat bertentangan dengan semangat dbemokrasi.

Indonesia yang baru merdeka akan menggunakan „sistem sendiri“ sesuai usulan Dr. Soekiman, anggota BPUPK dari Yogyakarta, dan Prof. Soepomo, Ketua Panitia Kecil BPUPK. Para ahli Indonesia menggunakan terminologi yang berbeda untuk menamakan sistem khas Indonesia tersebut. Ismail Suny menyebutnya Sistem Quasi-presidensial, Padmo Wahono menamakannya Sistem Mandataris, dan A. Azhary menabalkannya dengan nama Sistem MPR. Tetapi, dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung karakteristik sistem presidensial dan parlementer disebut sistem semi-presidensial.

Sistim pemerintahan demokratis yang dirumuskan oleh para perancang UUD 1945 mengandung beberapa ciri sistem presidensial dan sistem parlementer. “Sistem Sendiri” tersebut mengenal pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang legislatif dan eksekutif, yang masing-masing tidak boleh saling menjatuhkan, Presiden adalah eksekutif tunggal yang memegang jabatan selama lima tahun dan dapat diperpanjang kembali, serta para menteri adalah pembantu yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden, adalah ciri dari sistem presidensial. Sistem pemerintahan khas Indonesia juga mengandung karakteristik sistem parlementer, diantaranya MPR ditetapkan sebagai *locus of power* yang memegang supremasi kedaulatan negara tertinggi, seperti halnya Parlemen dalam sistem parlementer. Kedaulatan negara ada pada rakyat dan dipegang oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat. Pada masa-masa awal negara Indonesia, para perancang memandang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung masih belum dapat dilakukan mengingat tingkat pendidikan masih rendah serta infrastruktur pemerintahan belum tersedia. Karena itu ditetapkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara tidak langsung oleh lembaga perwujudan seluruh rakyat yaitu MPR

Presiden yang menjalankan kekuasaan eksekutif adalah mandataris MPR, sedangkan DPR adalah unsur dari MPR yang menjalankan kekuasaan legislatif (*legislative councils*). Presiden tidak dapat menjatuhkan DPR, sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Bersama-sama Presiden dan DPR menyusun undang-undang.

Pada notulen rapat tanggal 11-15 Juli BPUPKI dan rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 dapat kita ikuti perkembangan pemikiran tentang kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki konfigurasi social, ekonomi dan geografis yang amat

kompleks. Karena itu MPR harus mencakup wakil-wakil rakyat yang dipilih, DPR, wakil-wakil daerah, serta utusan-utusan golongan dalam masyarakat. Dengan kata lain, MPR harus merupakan wadah multi-unsur, bukan lembaga bi-kameral.

Bentuk MPR sebagai majelis permusyawaratan-perwakilan dipandang lebih sesuai dengan corak hidup kekeluargaan bangsa Indonesia dan lebih menjamin pelaksanaan demokrasi politik dan ekonomi untuk terciptanya keadilan sosial, Bung Hatta menyebutnya sebagai ciri demokrasi Indonesia. Dalam struktur pemerintahan negara, MPR berkedudukan sebagai *supreme power* dan penyelenggara negara yang tertinggi. DPR adalah bagian dari MPR yang berfungsi sebagai *legislative councils* atau *assembly*. Presiden adalah yang menjalankan tugas MPR sebagai kekuasaan eksekutif tertinggi, sebagai mandataris MPR.

Konfigurasi MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut dipandang para Bapak Bangsa sebagai ciri khas Indonesia dan dirumuskan setelah mempelajari keunggulan dan kelemahan dari sistem-sistem yang ada. Sistem majelis yang tidak bi-kameral dipilih karena dipandang lebih sesuai dengan budaya bangsa dan lebih mewadahi fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan perwakilan.

Karena Arsip AG-AK-P yang merupakan sumber otentik tentang sistem pemerintahan negara baru saja terungkap, mungkin saja Panja MPR, ketika mengadakan amandemen UUD 1945, tidak memiliki referensi yang jelas tentang sistem pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945. Kalau pemikiran para perancang konstitusi tentang kaidah dasar dan sistem pemerintahan negara sebagaimana tercatat pada notulen otentik tersebut dijadikan referensi, saya yakin bangsa Indonesia tidak akan melakukan penyimpangan konstitusional untuk ketiga kalinya. Susunan pemerintahan negara yang mewujudkan kedaulatan rakyat pada suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pandangan Bung Karno adalah satu-satunya sistem yang dapat menjamin terlaksananya *politiek economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.

Sebagai penjelmaan rakyat dan merupakan pemegang supremasi kedaulatan, MPR adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi, “pemegang” kekuasaan eksekutif dan legislatif. DPR adalah bagian dari MPR yang menjalankan kekuasaan legislatif sedangkan Presiden adalah mandataris yang bertugas menjalankan kekuasaan eksekutif. Bersama-sama, DPR dan Presiden menyusun undang-undang. DPR dan

Presiden tidak dapat saling menjatuhkan seperti pada sistem parlementer maupun presidensial. Sistem semi-presidensial tersebut yang mengandung keunggulan sistem parlementer dan sistem presidensial dipandang mampu menciptakan pemerintahan negara berdasarkan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektifitas yang tinggi.

Berbeda dengan pemikiran BPUPK dan PPKI sebagai perancang konstitusi, para perumus amandemen UUD 1945, karena tidak menggunakan sumber-sumber otentik, serta merta menetapkan pemerintahan negara Indonesia sebagai sistem presidensial. Padahal pilihan para *founding fathers* tidak dilakukan secara gegabah, tetapi didukung secara empiris oleh penelitian Riggs di 76 negara Dunia Ketiga, yang menyimpulkan bahwa pelaksanaan sistem presidensial sering gagal karena konflik eksekutif – legislatif kemudian berkembang menjadi *constitutional deadlock*. Karenanya sistem presidensial kurang dianjurkan untuk negara baru. Notulen otentik rapat BPUPK dan PPKI menunjukkan betapa teliti pertimbangan para Pendiri Negara dalam menetapkan sistem pemerintahan negara. Pemahaman mereka terhadap berbagai sistem pemerintahan ternyata sangat mendalam dan didukung oleh referensi yang luas, mencakup sebagian besar negara-negara di dunia.

Mungkin penjelasan Prof. Dr. Soepomo pada rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, beberapa saat sebelum UUD 1945 disahkan, dapat memberi kita gambaran tentang sistem pemerintahan khas Indonesia yang dirumuskan oleh para perancang konstitusi:

“Pokok pikiran untuk Undang Undang Dasar, untuk susunan negara, ialah begini. Kedaulatan negara ada ditangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya.

Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan Undang Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan itu yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara ... Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Disamping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat ... badan yang bersama-sama dengan Presiden, bersetujuan dengan Presiden, membentuk Undang-Undang, jadi suatu badan legislatif ... ,

Demikianlah pokok-pokok fikiran para perancang UUD 1945 tentang susunan pemerintahan negara yang dipandang mampu mengatasi ancaman diktatorial partai pada sistem parlementer atau bahaya „*political paralysis* “ pada sistem presidensial, apabila presiden terpilih tidak didukung oleh partai mayoritas yang menguasai DPR. Para



penyusun konstitusi menamakannya „Sistem Sendiri“. Ahli politik menamakannya sistem semi-presidensial.

Para perancang konstitusi seperti Prof. Soepomo sudah mengingatkan kita semua, untuk memahami konsitusi tidak cukup hanya dibaca dari yang tertulis pada pasal-pasalnya, tapi harus diselami dan difahami jalan pikiran para perancangnya serta konteks sejarah yang melingkunginya. Sejalan dengan itu Edwin Meese III mengingatkan, satu-satunya cara yang *legitimate* untuk menafsirkan konstitusi adalah dengan memahami keinginan yang sesungguhnya dari mereka yang merancang dan mengesahkan hukum dasar tersebut. Nampaknya peringatan-peringatan tersebut diabaikan ketika amandemen UUD 1945 dilakukan.

### **Langkah kedepan: Perlu pemurnian UUD 1945**

Sekarang semakin jelas bukti-bukti yang menunjukkan bahwa amandemen yang dilakukan oleh MPR tentang sistem pemerintahan negara Indonesia telah meyimang dari rancangan para perumus konstitusi yang berlandaskan pada kaidah dasar negara kekeluargaan, negara yang berkedaulatan rakyat, serta penyelenggaraan demokrasi sosial-ekonomi untuk mencapai kesejahteraan social, sebagaimana dicantumkan pada Pembukaan UUD 1945. Karena itu tujuan reformasi untuk meluruskan dan memurnikan pelaksanaan UUD 1945 dapat dipastikan tidak akan tercapai bila tidak dilakukan upaya-upaya pemurnian kembali UUD sesuai dengan *staats fundamental norm* nya yang semula.

Karena itu salah satu agenda pokok yang perlu dilakukan oleh Presiden terpilih setelah pelantikan adalah mengambil langkah-langkah untuk mengembalikan kemurnian UUD 1945 sesuai dengan kaidah fundamentalnya. Pemurnian UUD 1945 agaknya tidak mungkin dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 2004 karena MPR yang bi-kameral tersebut bukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Salah satu langkah konstitusional yang dapat ditempuh oleh Pemerintah adalah meminta persetujuan rakyat untuk memurnikan UUD 1945 dengan membentuk suatu Komisi Konstitusi yang independen dan mewakili sebagian besar unsur masyarakat Indonesia. Mudah-mudahan Pemerintah terpilih di bawah pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla mampu mengemban tugas politik yang amat berat tersebut.

Sejarah telah menyaksikan bahwa deviasi-deviasi telah terjadi dalam penetapan sistem pemerintahan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi negara kekeluargaan, di masa lalu dan juga sedang berlangsung saat ini. Menurut pandangan saya, deviasi terjadi karena adanya kondisi politik nasional yang amat khusus ketika amandemen UUD dilakukan oleh Konstituante maupun MPR. Selain itu, penggunaan sumber-sumber historis yang tidak lengkap serta diragukan keotentikannya telah menyebabkan terjadi interpretasi yang kurang tepat atas landasan dasar penyusunan Konsitusi. Karenanya, untuk memurnikan kembali UUD 1945, perlu digunakan sumber-sumber sejarah yang lebih otentik seperti Arsip A.K. Pringgodigdo dan Arsip A.G. Pringgodigdo yang baru-baru ini diungkapkan oleh Ananda B. Kusuma dalam bukunya “Lahirnya UUD 1945” baru-baru ini, setelah kedua naskah penting tersebut hilang selama hampir 56 tahun.