

Presidensialisme di Indonesia Antara Amanah Konstitusi dan Kuasa Partai

Presidentialism in Indonesia Between Constitutional Mandate and The Power of Political Parties

Susanto Polamolo

Universitas Slamet Riyadi
Jl. Sumpah Pemuda No.18, Kadipiro, Surakarta
Email : susantopolamolo@ymail.com

Naskah diterima: 27/01/2016 revisi: 11/03/2016 disetujui: 26/05/2016

Abstrak

Kekuasaan Presiden di Indonesia, terlahir persis di antara amanah konstitusi, dan kuasa partai. Berbagai eksperimen ketatanegaraan sejak era Soekarno, Suharto, hingga era reformasi saat ini, memperlihatkan bagaimana tolak-tarik kepentingan, terutama kepentingan partai politik yang melingkati sistem presidensialisme Indonesia. Kekuasaan presiden dalam banyak hal, sangat bergantung pada bagaimana konstelasi politik, sehingga model koalisi pun cenderung mengalami kebuntuan-kebuntuan, sebagai akibat dari koalisi semu. Karenanya, di masa depan, konstitusi harus dibenahi, dan harus secara jelas memuat batasan partai-partai politik, agar sistem presidensial benar-benar dapat memusatkan perhatiannya kepada rakyat.

Kata Kunci: *Presidensialisme, Konstitusi, Multipartai, Mahkamah Konstitusi*

Abstract

Presidential power in Indonesia, was born exactly in between the mandate of the constitution, and the power of the party. Various constitutional experiments since the era of Sukarno, Suharto, to the current era of reform, shows how the starting-pull of interests, especially the interests of political parties melingkati Indonesian

presidential system. The president's powers in many respects, depend on how the political constellation, so the coalition model was prone to deadlocks, as a result of the apparent coalition. Therefore, in the future, the constitution must be addressed, and should clearly indicate the limits of political parties, so that the presidential system can really concentrate to the people.

Keywords: *Presidentialism, Constitution, Multiparty, the Constitutional Court*

PENDAHULUAN

Sejak sinar kesadaran bernegara menyorot samar-samar di abad pertengahan, ide mengenai kekuasaan, kedaulatan, dan prinsip-prinsip bernegara menumpuk, sebagian besar ide-ide tersebut tersebar menjadi eksperimen teoritik¹, yang menuntun ke era selanjutnya. Studi sejarah membentangkan perjalanan dan pertautan yang cukup memberi gambaran, terutama antara teori dan kepentingan.² Renaisans, reformasi, kontra-reformasi, dan konflik-konflik religius, dan lahirnya absolutisme, menunjukkan bagaimana keseriusan manusia memikirkan hal-hal ideal dan naif sekaligus untuk mendirikan masyarakat bernegara.

Revolusi ilmu pengetahuan, modernisasi ekonomi, serta munculnya “masyarakat komersial,” atau yang kelak disebut sebagai “kapitalisme,” telah pula memecut proses-proses perkembangan pemikiran bernegara menjadi tidak lagi dalam batas-batas rasio-nasional, tetapi jauh melambung hingga geopolitik dan geostrategis.³ Gairah-gairah demikian tumpah ruah ke dalam fase-fase penting yang dilewati, misalnya revolusi di Amerika, dan revolusi Prancis, telah berhasil menjadi jejak, terutama sekali menjadi warisan bagi dunia Barat-modern.⁴

Revolusi Amerika dan Prancis memiliki posisi penting, terutama sekali menjadi alasan untuk penyatuan dunia konvensional melalui generalisasi-generalisasi sistem pemerintahan negara. Salah satunya melalui konsep kepemimpinan presiden, atau gagasan presidensialisme. Presidensialisme merupakan salah satu konsep utama yang menggerakkan dunia ke arah penyatuan sistemik, persis beriringan,

¹ Seperti teori asal mula negara, teori pengertian negara, teori kekuasaan, teori teokrasi, teori patriarkhal, teori patrimonial, teori perjanjian, teori negara hukum, teori demokrasi, dan lain sebagainya.

² Fransisco Budi Hardiman, *Kritik Ideologi: Pertautan Pengetahuan dan Kepentingan*, Yogyakarta: Kanisius, Cet ke-II, 1993

³ Geopolitik, ada yang mengartikannya sebagai pengetahuan yang mempelajari relasi antara geografi dan kehidupan negara. Adapula yang mengartikannya sebagai ilmu pengetahuan tentang ketergantungan suatu negara dalam politik luar, serta dalam negerinya pada keadaan geografi negaranya. Sementara geostrategi sering diartikan sebagai ilmu sekaligus strategi menggunakan semua sumber daya yang ada didalam maupun di luar, untuk merumuskan sebuah kebijakan tertentu [spesifik].

⁴ Frederick G. Whelan, *Teori Politik Tentang Renaisans dan Pencerahan*, kontributor dalam *Handbook Teori Politik*, penyusun Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas, Cet-I, Bandung: Nusa Media, 2012, h. 804.

berpaut dengan gagasan-gagasan yang selanjutnya dikembangkan ke dalam apa yang kemudian dikenal sebagai *rechstaat*⁵ juga *rule of law*.⁶

Ungkapan klasik berikut ini kiranya cukup untuk mengawali: *La ley est la plus haute inheritance, que le roi had: car par la ley it meme et toutes ses sujets sont rules, et si la ley ne fuit, nul roi et nul inheritance sera*⁷ Sejak gagasan hukum membatasi kuasa menyeruak, konsep presidensialisme dihadirkan sebagai tipikal, dan dalam perkembangan selanjutnya, ia kemudian diperkembangkan sebagai model. Konsep presidensialisme dewasa ini, tampak dibuhul ke dalam tiga model. *Pertama*, kuasa presidensial sebagai kuasa eksklusif penyelenggara negara, kuasa yang tidak dimiliki oleh badan penyelenggara negara yang lain. Misalnya, kewenangan dalam hubungan dengan pengangkatan menteri-menteri, hubungan luar negeri, angkatan bersenjata, yang umumnya kewenangan ini melekat pada eksekutif, dalam hal ini presiden.⁸

Kedua, kuasa presidensial berdasarkan evolusi partai politik dan *electoral vote*. Di sini, presiden tidak sepenuhnya mewakili pilihan rakyat, tetapi mewakili koalisi partai. Di samping itu, model ini juga dikembangkan dalam skema pemilihan umum, ada negara yang menggunakan sistem pemungutan suara berdasarkan mayoritas (*simple-majority voting system*), ada pula negara dengan format yang dimodifikasi, di mana pemenang harus meraih lebih dari 50% suara di seluruh negeri. *Ketiga*, kuasa presidensial yang memainkan kuasa minor semata, negara-negara seperti Jerman, Hungaria, dan India menggambarkan situasi ini.

Ketiga model di atas, kerap membingungkan bila ditelisik, banyak negara selain menerapkan model presidensial yang umumnya dikenal, tetapi kemudian karena sifat “kekuasaannya” memiliki kekhususan, atau keunikan tersendiri. Karena sifatnya sebagai kuasa itu pula, maka, sistem presidensial itu sendiri mengandung persoalan-persoalan mendasar yang sulit dihindari, seperti misalnya *abuse of power*.

Tidak terkecuali di Indonesia, yang dalam sejarah sistem presidensialnya memperlihatkan ragam persoalan sekaligus tantangan. Jika dilakukan pembabakan setelah di proklamirkannya kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, ketatanegaraan

⁵ Istilah *negara hukum* yang dikenal di negara-negara Eropa Konstinal, istilah ini sebagai lawan kata dari istilah *Machstaat* (Negara kekuasaan).

⁶ Istilah yang berarti sistem pemerintahan berdasarkan hukum (*government by the law not by the men*), atau juga dikenal dengan “sistem pemerintahan yang berdasarkan *rule of law*, bukan *rule of men*. Konsep ini berkembang di negara-negara *Common Law*.

⁷ “Hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan Raja, terhadapnya Raja dan pemerintahannya harus tunduk, dan tanpa hukum maka tidak ada Raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini”. lihat dalam Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009, h. 2.

⁸ Dalam sistem yang lain, kewenangan serupa juga melekat pada perdana menteri, dan raja. Munir Fuady, *ibid.*, h. 114-115.

Indonesia mengalami beberapa fase penting seturut dengan perubahan-perubahan yang terjadi melalui konstitusi dan konstelasi politiknya. Di antaranya: dimulai dari dua Maklumat,⁹ yang merubah pola ketatanegaraan secara signifikan, terutama menyangkut *dagelijks beleid* (kebijaksanaan pemerintah).¹⁰

Di tengah situasi politik nasional yang mengejolak,¹¹ tekanan datang bertubi-tubi merongrong kuasa presiden, bahkan kedaulatan terancam dalam serangkaian agresi militer. Tak pelak, perubahan sistem ketatanegaraan makin menjadi dalam beberapa peristiwa penting. *Pertama*, pemberlakuan Konstitusi RIS 1949 yang merupakan hasil KMB di Den Haag pada tanggal 27 Desember 1949.¹² *Kedua*, penetapan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950, dengan UU No. 7 tahun 1950.¹³ *Ketiga*, adalah konstitusi yang

⁹ Setelah presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPKI (diatur dalam pasal III Aturan Peralihan UUD 1945), selanjutnya, untuk melaksanakan ketentuan pasal IV UUD 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Dengan format, Kasman Singodimedjo (Ketua), Sutardjo Kartohadikusumo (Wakil Ketua I), Latuharhary (Wakil Ketua II), dan Adam Malik (Wakil Ketua III). Kemudian pada tanggal 19 Agustus 1945 dibentuk kabinet presidensial pertama, yang terdiri dari 12 kementerian. Ditetapkan 22 Agustus, lalu dilantik pada 29 Agustus 1945. Terdiri dari: Kementerian Dalam Negeri, Luar Negeri, Kehakiman, Keuangan, Kemakmuran, Kesehatan, Pengajaran Pendidikan dan Kebudayaan, Sosial, Penerangan, Perhubungan, dan Kementerian Pekerjaan Umum. Dilantik 2 September 1945. Apa yang terjadi selanjutnya dikenal sebagai "perubahan praktik ketatanegaraan," dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X. Maklumat ini membuat status KNIP yang tadinya sekadar penyokong tugas-tugas presiden, berubah menjadi lebih signifikan terutama berhubungan dengan *dagelijks beleid* (kebijaksanaan pemerintah), di antaranya bersama-sama dengan presiden menetapkan GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara). Selain itu, bersama presiden menetapkan UU terkait dengan tugas pemerintahan, dan dalam melaksanakan fungsinya, KNIP dibantu oleh Badan Pekerja (BP) di mana Badan ini bertanggung jawab langsung kepada KNIP. Dengan demikian, Maklumat X secara langsung telah mengurangi kuasa presiden. Ini disusul dengan perubahan berikutnya, dari sistem presidensial ke parlementer, melalui Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945.

¹⁰ Melalui Maklumat Pemerintah, berubahlah kabinet dari yang tadinya kabinet presidensial, menjadi kabinet parlementer. Jika awalnya para menteri bertanggung jawab kepada presiden, dan presiden bertanggungjawab ke MPR (meskipun MPR sendiri belum terbentuk), maka, setelah Maklumat Pemerintah, para menteri dipimpin oleh perdana menteri (dipimpin Sjahrir pada waktu itu) dan bertanggung jawab kepada KNIP. Perubahan semacam ini mestinya melalui suatu perubahan UUD 1945, karena pertanggungjawaban semacam ini tidak dikenal dalam UUD 1945. Tetapi karena kontelasi politik menuntut adanya perubahan itu, pola ketatanegaraan pun akhirnya ikut berubah, di situ kuasa presiden sekadar Kepala Negara. Lihat pandangan-pandangan seputar ini dalam sejumlah buku: Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1996. Soehino, *Hukum Tata Negara: Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992. Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003. Lihat juga Jimly Asshid-diqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoevev, 1994.

¹¹ Lihat kronik tolak-tarik politik selama tahun-tahun ini dalam George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, khusus Bab V dan Bab VI, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Sebelas Maret University Press, 1995, h. 170-185. Lihat juga posisi Hatta dalam Deliar Noer, *Mohammad Hatta: Biografi Politik*, khususnya pada Bab VI-VII, Jakarta: LP3ES, 1990, h. 239-309. Posisi Sjahrir dalam Rudolf Mrazek, *Sjahrir: Politik dan Pengasingan di Indonesia*, khusus Bab VIII, Jakarta: YOI, 1996, h. 478.

¹² Konstitusi ini disahkan melalui Keputusan Presiden RIS No. 48 Tahun 1950 tertanggal 31 Januari 1950. Empat tahun setelah memberlakukan UUD 1945, pemerintahan Soekarno-Hatta terpaksa harus melakukan perubahan fundamental dalam bentuk negara, sistem pemerintahan dan UUD-nya. Sebab utama dari hal ini ialah soal determinasi Belanda dalam konfrontasi yang terjadi di KMB yang berlangsung dari tanggal 23 Agustus 1949-2 November 1949. Dihadiri oleh wakil dari BFO (negara-negara federal/boneka bentukan Belanda), serta pemerintah Republik Indonesia, dimediasi oleh PBB yang kemudian menghasilkan tiga poin persetujuan pokok. yakni: (1) mendirikan negara RIS, (2) penyerahan kedaulatan kepada RIS, (3) didirikan Uni antara RIS dan Kerajaan Belanda. dari tiga keputusan ini jelas bahwa posisi pemerintahan atau Republik Indonesia hanyalah salah satu bagian dari sistem pemerintahan federal RIS, sedangkan persetujuan pemulih kedaulatan terdiri dari tiga persetujuan induk. Yaitu: (1) piagam penyerahan kedaulatan, (2) status Uni, (3) persetujuan pemindahan kekuasaan. selanjutnya hasil tersebut diumumkan dalam Keputusan Presiden RIS No. 48 1950 tanggal 31 Januari, ditandatangani oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta. Dalam Moh. Kusnardi dan Harmailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cet V, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1983, h. 93.

¹³ Ternyata umur negara federal di bawah konstitusi RIS tidak dapat bertahan lama, salah satu tekanan ini disebabkan oleh gemuruhnya politik dalam negeri dan pengaruh-pengaruh luar negeri, akhirnya keluarlah UU federal No. 7 tahun 1950 diawali dengan tanda tangan persetujuan oleh pemerintah RIS dan RI pada tanggal 19 Mei 1950 untuk kembali kepada semangat proklamasi 1945 dan negara kesatuan republik Indonesia. Ditetapkanlah perubahan konstitusi dari RIS ke UUDS berdasarkan pasal 127a, pasal 190, dan pasal 191 ayat (2) konstitusi RIS. Selanjutnya pada tanggal 15 Agustus 1950 Presiden Soekarno mengeluarkan piagam pernyataan untuk menguatkan kepastian bahwa tanggal 17/1950 susunan unitaris sudah kembali meliputi seluruh wilayah Indonesia. untuk lebih jelasnya lihat dalam Mohammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Djakarta: Prapantja, 1960, h. 37-38, dan 239.

sama dengan konstitusi awal/UUD 1945, yang dikembalikan melalui Dekrit¹⁴ Presiden 5 Juli tahun 1959.

Kuasa presiden kembali mengalami pergeseran, melalui serangkaian huru-hara di tahun 1965,¹⁵ sebuah rezim tampil mengidentifikasi dirinya sebagai *Orde Baru*, dengan meninggalkan predikat negatif pada rezim sebelumnya sebagai *Orde Lama*. Dengan tema besar “Melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekuensi,” *Orde Baru* menerapkan skema eksperimen “open door policy,” berdampingan dengan skema pembangunan ekonominya.¹⁶ Peta politik dilenturkan sedemikian rupa, format lembaga legislatif dan rangkaian peraturan yang mengunci segala kemungkinan konstitusional untuk menggeser kekuasaan yang bertahan selama kurang lebih 32 tahun tersebut.¹⁷

¹⁴ UUDS dapat bertahan sampai delapan tahun antara tahun 1950-1959, dengan ketentuan pasal di dalamnya yang memuat soal lembaga pembentuk UUD tetap yang disebut sebagai ‘konstituante’, sebab UUDS bersifat sementara. Ketentuan ini termaktub dalam BAB V pasal 134-pasal 139. Maka diadakanlah Pemilu di tahun 1955 yang kemudian tercatat sebagai salah satu Pemilu yang demokratis untuk ukuran sebuah negara yang baru merdeka. Suara terbanyak Pemilu ini didominasi oleh PNI, Masyumi, NU, dan PKI, selain untuk mengisi dewan konstituante juga mengisi DPR. Dapatlah dibayangkan polemiknya pasti akan berporos pada pandangan-pandangan partai-partai ini, sehingga banyak pakar HTN mengaitkannya dengan tolak tarik kekuatan antara mereka, serta persoalan klasik peninggalan BPUPKI dan PPKI yang tak terselesaikan pada kenyataannya, yakni soal Pancasila dan Syariat Islam atau dulu pernah disahkan sebagai Piagam Jakarta. Karena berbagai alasan dan kekisruhan politik saat itu maka terbitlah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang intinya menekankan dan menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Terdapat polemik dari beberapa pakar di sini, seperti misalnya ulasan Endang Saefuddin Ansari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Jakarta: Pustaka Salman ITB, 1981. Bahwa melalui Dekrit tersebut Soekarno telah melakukan tindakan yang di luar aturan konstitusi, serta terlihat sangat ambisius dalam meloloskan “demokrasi terpimpinnya”. Lihat juga Yusril Iha Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme Dalam Politik Islam*, Cet I, Jakarta: Paramadina, 1999, . 67. Yang mengemukakan bahwa ini juga merupakan persoalan ideology seputar dasar negara, di mana hal tersebut bukan masalah baru, karena sejak permulaan pertumbuhan gerakan nasional, tiga kelompok ideology utama telah saling bersaing dalam memperdebatkan dominasi perjuangan kemerdekaan. Tiga kelompok tersebut ialah Islam, Nasionalisme Sekuler, dan Komunisme. Sebagai perbandingan lihat juga ulasan Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, Cet. Ke-III, 2009. Yang berpendapat bahwa sebetulnya dewan konstituante telah berhasil sampai ditahap penting perumusan UUD, hanya saja ada semacam ketidakpercayaan Soekarno yang berlebihan atas dewan tersebut.

¹⁵ Malapetaka itu berawal dari Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar), puncak dari kekisruhan politik pada 1965, yang lahir dari segitiga konflik antara Soekarno, PKI, dan Tentara. Isi Supersemar itu antara lain, Presiden Soekarno memberikan kekuasaan kepada Jenderal Suharto untuk dan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Panglima Besar Revolusi, agar Suharto mengambil tindakan yang dianggap perlu demi terjaminnya keamanan, ketenangan, serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan wibawa Presiden. Secara politik, Supersemar itu sifatnya perintah Presiden (*executive order*), tetapi yang terjadi justru sebaliknya, Suharto menggunakannya sebagai *Transfer of Authority*, dan secara perlahan namun pasti, legitimasi Soekarno mulai ditanggalkan satu per satu berdasarkan Supersemar. MPRS pada 20 Juni, memutuskan menyetujui kebijakan Presiden Soekarno yang ditetapkan dalam Supersemar. Selanjutnya pada tanggal 22 Juni MPRS mendengarkan laporan pertanggungjawaban Soekarno yang dikenal sebagai pidato Nawaksara. Tetapi sidang menolak laporan ini, menganggapnya tidak lengkap, terutama karena tidak menyebut peristiwa 30 September, sidang juga meminta untuk memberi penjelasan peristiwa tersebut, serta meminta pertanggungjawaban Presiden atas kemerosotan ekonomi dan moral dimasa Demokrasi Terpimpin. Lihat Peter Kasenda, *Hari-Hari Terakhir Sukarno*, Jakarta: Komunitas Bambu, 2012, h. 162-165. Banyak studi yang mengulas soal patahan ketatanegaraan di tahun 1965 tersebut, seperti misalnya studi: Victor M. Vic, *Kudeta 1 Oktober 1965: Sebuah Studi Tentang Konspirasi*, Jakarta: YOI, 2007. Rex Mortimer, *Indonesian Communism Under Sukarno: Ideologi dan Politik 1959-1965*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011. H. Rosihan Anwar, *Sukarno, Tentara, PKI; Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahalara Politik 1961-1965*, Jakarta: YOI, Edisi Kedua, 2007. Baskara T. Wardaya, *Membongkar Supersemar; Dari CIA hingga Kudeta Merangak Melawan Bung Karno*, Yogyakarta: GALANGPRESS, Cetakan ke-III, 2009. John Roosa, *Dalih Pembunuhan Massal; Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto*, Jakarta: Hasta Mitra, 2008.

¹⁶ Lihat studi kritis Sjahir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Sebuah Tinjauan Prospektif*, Jakarta: LP3ES, 1986. Juga Mochtar Mas’oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.

¹⁷ Dimulai Pada 22 November 1969 ditetapkan UU No. 15 tentang PEMILU dan UU No. 16 tentang SUSDUK MPR, DPR, DPRD, di mana pada pasal 10 misalnya menunjukkan kekuatan politik tidak hanya bertumpu di eksekutif, tetapi juga dapat mendominasi DPR/MPR sebagai hasil kompromi politik yang diperoleh dari hasil *trade off*. Ambrham Amon dan misalnya Alfian melihat pusraran-pusraran politik yang dikukuhkan Soeharto, selalu bersamaan dengan proses penguahan posisi militer beserta GOLKAR sebagai landasan kekuatan utamanya. Format MPR yang telah didesain sedemikian rupa, membuat UUD 1945 menjadi sulit di sesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Sebab MPR lah yang berwenang sesuai TAP MPR No. I/1978, dan kalau ingin dirubah UUD 1945 itu, haruslah melalui pengambilan pendapat rakyat atau referendum sesuai TAP MPR No. I/1983 jo. UU No. 5/1985 jo. TAP MPR No. VII/1988. Dapat dibayangkan, lewat pasal 7 UUD 1945 kemudian kekuasaan Suharto bertahan bak raja yang absolut. Ia dikukuhkan terus acap kali pemilihan umum, dipertahankan sebagai Presiden melalui TAP MPR No. IX/1973, No. X/1978, No. VI/1983, No. V/1988, No. IV/1993, dan No. IV/1998. Di samping itu, mekanisme pemilihan Presiden yang ditetapkan dalam TAP MPR No. II/1973 telah sangat memungkinkan adanya jabatan Presiden seumur hidup. Ini yang membedakan periode Suharto dan

Kecondongan Orde Baru ke arah otoritarian sulit ditampik, tuntutan pun merebak-menyeruak, konstelasi politik menghangat, berujung pada mundurnya presiden Suharto, diikuti dengan reformasi konstitusi.¹⁸ Untuk sekali lagi di situ, presidensialisme terseret ke dalam tolak-tarik kepentingan politik, serta tuntutan perubahan konstitusi yang diyakini sebagai asal-muasal kuasa presiden, yang harus di format lagi. UUD 1945 di amandemen, tercatat empat kali amandemen, mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.¹⁹

Sejak reformasi konstitusi hingga saat ini, sistem presidensial kembali memperlihatkan corak yang berubah, persis di antara amanah konstitusi dan kuasa partai, atau tolak-tarik kekuatan politik yang mengitarinya. Tampaknya, harus digalakkan semangat tentang *politiae legibus non leges politici adpotandae* politik harus tunduk pada aturan hukum yang dalam praktik ketatanegaraan kita hari ini, politik telah sedemikian determinan atas hukum.

Agaknya, memang sulit secara sederhana mengatakan, sistem presidensial di Indonesia telah berdasarkan konstitusi, sementara pada kenyataannya, kuasa presiden adalah bagian lain dari kemenangan kuasa politik. Dengan demikian,

Soekarno, periode Suharto desain itu memang disengaja, sementara periode Soekarno justru ia yang ditetapkan MPR tetapi meminta MPR untuk meninjau kembali penetapannya sebagai Presiden seumur hidup.

¹⁸ Reformasi konstitusi berlangsung sepanjang tahun 1999-2002, di mana dorongan ke arah tersebut sebetulnya telah di amanahkan di dalam konstitusi Pasal 37. Setelah Suharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, tuntutan reformasi mencapai titik klimaks pada Sidang Istimewa (SI) MPRRI 10-13 November 1998. SI MPRRI tersebut menggunakan TaTib baru, yaitu TAP MPRRI No. VIII/1998, perubahan atas TAP MPRRI No. I/1983 tentang TaTib. SI MPRRI menghasilkan 12 TAP MPRRI, tiga TAP penting yang berhubungan dengan reformasi konstitusi di antaranya: TAP MPRRI No. XIV/1998 tentang Pemilu 1999, TAP MPRRI No. VIII/1998 tentang pencabutan TAP MPRRI No. IV/1983 tentang referendum. Berikut ketiga, TAP MPRRI No. XIII/1998 tentang pembatasan masa jabatan Presiden RI. Setelah Pemilu 1999, keluar TAP MPRRI No. II/1999 tentang SusDuk MPRRI, yang berdasarkan amanah TAP ini dibentuk Badan Pekerja (BP) Majelis, yang ditugaskan untuk membentuk Panitia Ad Hoc (PAH), yang akan ditugasi menyusun Rencana Perubahan UUD 1945. Berdasarkan TAP ini [pasal 50 ayat (2)] Sidang dibagi tiga kategori, yakni Sidang Umum Majelis, dan Sidang Tahunan Majelis, dan Sidang Istimewa. Maka, perubahan UUD 1945 hanya dapat dilakukan pada sidang umum majelis, dan tidak dapat dilakukan setiap tahun pada sidang tahunan majelis, sebagaimana yang terjadi pada perubahan UUD 1945 yang dilakukan berturut itu sungguh menyalahi ketentuan pasal 50 ayat (2), yang memenuhi ketentuan hanya perubahan pertama. Lihat analisis Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 138-140. Lihat juga H. Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

¹⁹ Badan Pekerja MPRRI kemudian membentuk Panitia Ad Hoc III yang beranggotakan 45 orang, karena terbatasnya waktu, PAH III hanya melakukan rapat dengan pendapat umum dengan beberapa ahli hukum tata negara saja, tidak sepenuhnya dapat memenuhi apa yang dikehendaki oleh pasal 92 TAP MPRRI No. II/1999. Hasil kerja PAH III ini berhasil menyusun Rencana Perubahan Pertama UUD 1945, dan menghasilkan 15 diktum perubahan. Perubahan pertama ini diberi heading "Putusan MPRRI tentang perubahan UUD 1945," ditetapkan pada 19 Oktober 1999. Berikutnya, pada 21 Oktober 1999, dikeluarkan TAP MPRRI No. IX/1999 tentang penugasan BP MPRRI untuk mempersiapkan rancangan perubahan kedua, maka dibentuk PAH I menggantikan PAH III. TAP ini disertai lampiran Materi Rancangan Perubahan UUD 1945 PAH III yang belum sempat ditetapkan MPRRI, untuk kemudian menjadi acuan PAH I melanjutkan pembahasannya. Perubahan kedua berhasil melakukan perubahan terhadap 59 diktum, diberi heading "Perubahan Kedua UUD 1945" ditetapkan pada 18 Agustus 2000. Kemudian dalam rangka perubahan ketiga UUD 1945, dikeluarkan TAP MPRRI No. IX/2000. Perubahan ketiga PAH I berhasil melakukan perubahan terhadap 60 diktum, di heading "Perubahan Ketiga UUD 1945" ditetapkan pada 9 November 2001. Selanjutnya dalam rangka perubahan keempat, dikeluarkan TAP MPRRI No. XI/2001 tentang perubahan atas TAP MPRRI No. IX/2000 tentang penugasan BP MPRRI untuk mempersiapkan rancangan perubahan yang akan diputuskan pada ST MPRRI 2002. Dalam waktu 9 hari PAH I berhasil melakukan perubahan terhadap 29 diktum. Di heading menjadi "Perubahan Keempat UUD 1945" ditetapkan pada 10 Agustus 2002. Lihat Hardjono, *ibid.*, H. Alwi Wahyudi, *ibid.*, Terjadi perubahan signifikan ditingkatkan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jika sebelum diubah terdiri dari 16 BAB, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal aturan peralihan, dan 2 aturan tambahan. Setelah perubahan terdiri dari 21 BAB, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan, dan 2 pasal aturan tambahan. Lihat table dan penjelasannya dalam Lusia Indrastuti dan Susanto Polamololo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia: Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan*, Yogyakarta: Total Media, 2013, h. 92-94. Lihat juga penjelasan seputar lahirnya Legitimasi atributif yakni terjadinya pembentukan kekuasaan karena berasal dari keadaan sebelumnya tidak ada kemudian menjadi ada. Legitimasi derivatif yakni pelimpahan kekuasaan yang didistribusikan. Selengkapnya dalam Susanto Polamololo, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 2, Juni 2014, h. 221-223.

pemeriksaan kembali konsep presidensialisme di Indonesia harus dikampanyekan terusmenerus. Sebab tidak hanya efek dari reformasi konstitusi telah merubah skema dan pola ketatanegaraan, ia juga sekaligus telah memungkinkan sebuah motif baru tentang kekuasaan, tentang kuasa presiden.

PEMBAHASAN

A. Menyisir Sejarah *Original Meaning* Konsep Presidensialisme

"In de laatste en hoogste instantie, suatu keputusan terakhir dan tertinggi itu bergantung pada votum rakyat," tegas Wongsonagoro, dalam sesi Kedua Sidang BPUPK.²⁰

Wongsonagoro telah mengawali suatu diskursus tentang negara dan bagaimana kuasa di dalamnya.²¹ Pembahasan dalam bentuk pandangan-pandangan umum para anggota BPUPK (Sidang Kedua), di sesi kedua (pukul 12.16-13.30) umumnya masih berkisar seputar bentuk negara, dan kepala negara. Tercatat yang memberikan pendapat di antaranya: Soesanto, Dahler, Yamin, Soekiman, Sanoesi. Pembahasan berakhir dengan pengambilan suara (*stem*) soal bentuk negara, para anggota sebagian besar menyepakati bentuk negara republik (55 *stem*).

Dari pilihan mayoritas anggota ini, dapat diketahui gagasan mengenai pemimpin negara mengarah pada konsep presidensial [meskipun belum diputuskan soal ini].

Setelah dibentuk *Panitia Hukum Dasar* pada tanggal 10 Juli 1945, yang terdiri dari 19 orang, Soekarno sekali lagi menjadi Ketuanya.²² Pembahasan mengarah lagi ke soal kepala negara dari sela diskusi soal kewarganegaraan, pada tanggal

²⁰ Tanggapan Wongsonagoro ini dikemukakan persis setelah Soekarno selaku Ketua *Panitia 8 (Panitia Kecil)* sekaligus Ketua *Panitia 9* membacakan laporannya pada Sidang Kedua BPUPK yang mulai bersidang sejak tanggal 10 Juli-17 Juli 1945. Penulis melakukan studi spesifik terkait kepanitiaan ini, dalam Tesis: *Kekuatan Hukum Preamble dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia: Studi Hermeneutika-Fenomenologi, Metastudi-Metaleori, dan Perbandingan Sistem Hukum Tata Negara*, Surakarta: Universitas Slamet Riyadi, 2015. Soekarno mengetuai Panitia 8 (formal) yang ditunjuk oleh BPUPK untuk menyusun rumusan dasar negara, Panitia terdiri dari: Soekarno, Hatta, Yamin, Soetardjo, Oto Iskandardinata, Ki Bagoes, dan Wachid Hasjim. Pidato Soekarno 1 Juni 1945 sebagai bahan utamanya, ditambah dengan usulan-usulan para anggota lain yang mengajukannya, tugas harus selesai pada masa Sidang Kedua. Tetapi karena sulit ditemukan kompromi, Soekarno lalu membentuk satu kepanitiaan lagi, yakni Panitia 9 (non-formal) untuk mencari kesepakatan dan kompromi antara golongan kebangsaan dan Islam. Panitia 9 terdiri dari: Soekarno, Hatta, Yamin, Maramis, Soebardjo, Wachid Hasjim, Kahar Muzakkir, Agus Salim, dan Abikoesno. Sebagai pembandingan lihat notulen yang disajikan dalam A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

²¹ Sebelumnya di masa reses (antara 2 Juni-9 Juli 1945) telah dibahas soal-soal "*Bentuk Negara dan Kepala Negara*" dengan ragam-macam ide. Disebutkan dalam laporan Soekarno, Lihat dalam A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 181-183, 208.

²² Maramis, Oto Iskandardinata, Poeroebojo, A. Salim, Soebardjo, Soepomo, Ny. Ulfah Santosa, Wachid Hasjim, Parada Harahap, Latuharhary, Soesanto, Sartono, Wongsonagoro, Woerjaningrat, Singgih, Tan Eng Hoa, Hoesein Djajadiningrat, Soekiman, dan Soekarno. Selain "*Panitia Hukum Dasar*," ditunjuk juga Panitia lain terkait soal "*Pembelaan Tanah Air*" terdiri dari 22 orang anggota BPUPK. Selanjutnya Panitia "*Keuangan dan Perekonomian*" di mana Hatta menjadi Ketuanya, terdiri dari 22 orang anggota BPUPK, Yamin termasuk di dalamnya. Lihat Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, Sekretariat Negara 1998, h. 220-225. A.B. Kusuma, *op cit.*, h. 292-296.

11 Juli 1945. Peta pembahasan sebagaimana dapat dibaca dalam notulen ketika Soekarno menjawab permintaan Nyonya Maria Ulfah, agar disebutkan usul-usul yang sudah masuk ke *Panitia Hukum Dasar*.²³ Di antaranya usulan mengenai pemimpin negara adalah presiden (dan wakil presiden) diusulkan oleh: Radjiman, Pratalykrama, Aris, Roeslan, Harahap.

Sidang kembali berjalan alot setelahnya, terutama seputar *preambule*, para anggota saling lempar-tangkap gagasan, mengkritik, hingga saling mengingatkan kompromi yang sudah disepakati sebelumnya dalam *Panitia 9* agar tidak dipersoalkan lagi. Setelah reda, pembahasan tiba pada pengambilan suara tentang konsep pemimpin negara, dari usulan-usulan ada beberapa pilihan, *Kepala Negara, Pemangku Negara, Pemimpin Negara Presiden, Senopati, Wali Negara, Imam*. Soekarno menanyakan pada anggota, mana yang dimufakati, dimulai dengan presiden, 12 orang berdiri. *Panitia Hukum Dasar* pun menetapkan, pemimpin negara adalah presiden, Sidang lalu melanjutkan pembahasan soal kewargaan.

Agar lebih terfokus, Soekarno selaku Ketua menunjuk lima anggota Panitia Hukum Dasar untuk merancang UUD, ditunjuk Wongsonagoro, Soebardjo, Maramis, Soepomo, Soekiman, dan Salim. Sesuai usul Wangsonagoro, ditunjuk Soepomo sebagai *Ketua Panitia Perancang UUD* ini.²⁴

Sidang dilanjutkan pada tanggal 13 Juli 1945, dengan agenda mendengarkan uraian *Panitia Perancang UUD* yang diketuai Soepomo. Dalam rancangan UUD²⁵ panitia Soepomo ini, tampak di situ kekuasaan presiden mencakup *kuasa pemerintahan negara*, rancangan ini belum final, beberapa tambahan dari para anggota harus dimasukkan. Di samping itu, ditunjuk pula *Panitia Penghalus Bahasa*, terdiri dari Djajadiningrat, Salim dan Soepomo.

Pada tanggal 14 Juli 1945, sidang kembali dilanjutkan, Soekarno membacakan hasil rancangan berupa pernyataan kemerdekaan, dan pembukaan UUD, serta dilampirkan rancangan UUD kedua [yang telah diperhalus redaksi dan telah dimasukkan tambahan-tambahan dari para anggota]. Kekuasaan presiden masih

²³ A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 302-303.

²⁴ Kepercayaan Soekarno menunjuk Soepomo, Soebardjo, dan Maramis, bukan tidak tanpa alasan, karena ia paham betul mengenai ketiga orang ini, ia mengerti kualitas dan konsistensi mereka. Alhasil, Panitia yang dipimpin oleh Soepomo ini menyelesaikan rancangan UUD sehari saja, yakni pada tanggal 12 Juli [notulen Sidangnya belum ditemukan] setelah dibentuk tanggal 11 Julidan harus memberi laporannya pada tanggal 13 Juli, pendapat Logemann soal ini tepat. Bahwa Soepomo dapat menyelesaikannya dengan cepat rancangan UUD itu, karena sejak tahun 1942 Soepomo bersama Soebardjo, dan Maramis, pernah menyusun rancangan UUD [tepatnya 4 April 1942], dan pada 15 Juni 1945 menyampaikannya kepada Sekretariat Badan Penyelidik. Ia memahami betul perihal UUD, salah satunya karena keterlibatannya sebagai anggota Komisi Visman di tahun 1940. Komisi Visman dibentuk tanggal 14 September 1940, diketuai oleh Dr. F.H. Visman, anggota Mr. Endhoven (Direktur Kehakiman), Mr. T.G.S.G. Moelia (Volksraad), Ong Swan Yoe, Soejono (Raad van Indie), Soepomo, dan Wertheim, Pringgodigdo (Sekretaris). Lihat Tesis penulis, *op cit.*, lihat juga dalam Fatmawati, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 2010, h. 83.

²⁵ Total 42 pasal. Kekuasaan Presiden dijelaskan dalam Pasal 2-14.

di bagian *Kekuasaan Pemerintah Negara*, dengan tambahan *heading* Bab, yakni masuk dalam Bab II, mulai dari Pasal 2-13.

Pada lanjutan Sidang tanggal 15 Juli 1945, Soekarno dan Radjiman mempersilahkan Soepomo memberikan penjelasan atas rancangan UUD. Dalam uraiannya, Soepomo mulai dari kedudukan MPR sebagai lembaga yang menjadi perwujudan kedaulatan rakyat, karenanya Majelis ini berwenang mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara, presiden. Jika perlu, tegas Soepomo, Majelis dapat mengangkat dua wakil presiden, "*tergantung daripada keadaan negara*," ungkapnya.

*presiden dalam pekerjaannya sehari-hari dibantu oleh wakil presiden... presiden juga dibantu oleh suatu Dewan Pertimbangan Agung (raad van state)...presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang memimpin departemen pemerintahan, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden (pasal 15). Demikianlah bentuknya pemerintah pusat, yang menjalankan dan memegang kekuasaan pemerintah negara. Jadi pemerintah pusat terdiri atas presiden sebagai Kepala Negara, satu atau dua wakil presiden dan menteri-menteri negara dengan Dewan Pertimbangan Agung sebagai badan penasehat.*²⁶

Soepomo juga menekankan tiga hal paling pokok, mengenai semangat dari kekuasaan pemerintahan negara dalam rancangan UUD:

1. *Sistem pikiran, yang meliputi rancangan undang-undang dasar ini menghendaki supremasi dari hukum, artinya menghendaki negara yang berdasar atas hukum (recht), menghendaki satu rechtstaat, bukan satu negara yang berdasar atas kekuasaan (maachtstaat).*
2. *Sistem pemerintahan yang diusulkan oleh panitia ini menghendaki sistem konstitusionil, artinya pemerintahan yang berdasar atas konstitusi (hukum dasar), bukan pemerintahan yang bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).*
3. *Sistem pemerintahan negara yang memberikan "predominance" dalam kekuasaan negara kepada pemerintah, terutama pada Kepala Negara "concentration of power and responsibility" ditangan Kepala Negara.*²⁷

Pada lanjutan Sidang tanggal 15 Juli 1945, kembali terjadi perdebatan seputar rancangan yang diajukan panitia yang diketuai Soepomo. Tanggapan menyolok datang dari Yamin, yang mengkritik sistematis rancangan UUD, menurutnya

²⁶ A.B. Kusuma, *op cit.*, h. 362-363.

²⁷ *Loc cit.*, "panitia perancang undang-undang dasar tidak menghendaki sistem parlementair, oleh karena sistem parlementair itu penjelmaan dari aliran pikiran demokrasi liberal yang kita tolak..."

sistematik panitia Soepomo “*melanggar tertib hukum.*” Sulit dimengerti maksud Yamin ini,²⁸ Soepomo menganggap kritik Yamin tidak substansial, dan tidak konsisten.²⁹ Bagi Soepomo sistematik rancangan UUD panitia harus tetap dipertahankan, jika dirubah, maka harus membikin kepanitiaan baru lagi.³⁰

Soepomo meyakinkan para anggota bahwa sistem dari UUD menganut sistem sendiri, terutama menyangkut kekuasaan presiden. Sistem yang dianut oleh rancangan UUD ialah, kepala negara tidak tunduk kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Sedangkan menteri-menteri, hanya tunduk pada presiden, bukan pada Dewan.³¹

Selanjutnya, pada Sidang tertanggal 16 Juli 1945, diambil mufakat atas rancangan UUD kepanitiaan Soepomo, di mana rancangan telah mengalami perbaikan redaksi berdasarkan usulan-tambahan para anggota.³² Dengan demikian, kekuasaan presiden sebagaimana termaktub dalam rancangan dengan beberapa perbaikan, telah ditetapkan.³³ Pada saat ditetapkan, semua anggota berdiri menyetujui dalam notulen disebutkan kecuali satu orang Yamin tidak setuju.³⁴

Sementara dalam Sidang PPKI, tertanggal 18 Agustus 1945, kekuasaan presiden kembali dibahas. Soepomo diminta oleh Ketua PPKI-Soekarno untuk sekali lagi menguraikan rancangan UUD yang telah disepakati. Soepomo kembali menjelaskan dan menjawab tanggapan para anggota tentang kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang mengangkat presiden-wakil presiden, serta kedudukan DPR dan

²⁸ Posisi Yamin, termasuk pendapatnya didalam BPUPK sangat sulit divalidasi, terutama berhubungan dengan *Naskah Persiapan UUD 1945* yang disusunnya. Naskah itu kontroversial, kredibilitasnya sebagai perawi sejarah sangat diragukan. Lihat kritik A.B. Kusuma soal ini. Juga lihat dalam liputan khusus Tempo No. 26, tahun XI, 29 Agustus 1981, dan No. 27, tahun XI, 5 September 1981

²⁹ Menurut Soepomo, Yamin menolak parlementair stelsel, tetapi menyetujui publik opini, jadi kalau Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyukai kementerian, maka kementerian terkait harus melepaskan jabatannya. Dengan kata lain, Soepomo melihat usulan Yamin ini satu sisi tidak menyukai sistem parlementair, tetapi menganjurkan sistem parlementarisme, posisi yang membingungkan.

³⁰ Soepomo juga menjawab argumen Yamin yang mengatakan perlunya satu lembaga yang menguji UU atas UUD, Yamin mengusulkan lembaga tersebut adalah Mahkamah Agung. Soepomo memperingatkan Yamin dengan elegan, bahwa lembaga semacam itu bukan pada MA, tetapi lembaga tersebut adalah lembaga spesial, yang disebut sebagai “*constitutional hof.*” Lihat notulen dalam A.B. Kusuma, *op cit.*, h. 390.

³¹ Soepomo dalam jawabannya kepada Hatta yang menyoal bagaimana jika terjadi persoalan menteri dan DPR: “*Dengan menolak aliran pikiran individualisme, kita menolak pun sistem liberal demokrasi... mungkin ada pertanyaan dalam praktik: bagaimana misalnya jikalau ada konflik antara Menteri dan Dewan Perwakilan Rakyat [?]... dalam sistem rancangan ini tidak ada pekerjaan bersama antara Menteri dan Dewan Perwakilan Rakyat... jadi Menteri itu hanya pembantu dari kepala negara... kita harus percaya kepada kebijaksanaan dari kepala negara dan juga kepada pembantu-pembantunya yang bukan pembantu biasa...*” A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 406. Soepomo juga menjawab pertanyaan Pratalyakra soal batas usia calon presiden: “*... akan tetapi panitia memutuskan tidak perlu, tidak dibatasi umumnya dalam Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena tentang hal umur, umpamanya orang yang berumur 38 tahun dan sangat bijaksana, sangat pandai dan sangat luhur budinya, sangat disukai oleh seluruh rakyat, hanya oleh karena kurang 2 atau 1 tahun, tidak bisa dipilih menjadi kepala negara... tentang hal agamanya presiden... kita harus menghormati Jakarta Charter [preambule] itu.*” Lihat h. 418.

³² Lihat dalam notulen yang disajikan A.B. Kusuma, rancangan UUD ketiga yang telah mengalami perbaikan. Kekuasaan presiden masuk dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, mulai dari Pasal 4-15. A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 446.

³³ Lihat usul keseluruhan para anggota BPUPK dalam Table yang merangkumnya: *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Buku IV *Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Jilid I, Sekjend Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 11-14.

³⁴ Dalam laporan Radjiman pada tanggal 18 Juli 1945 juga menyatakan bahwa ada seorang anggota yang tidak setuju. Bung Hatta dalam Panitia Lima juga menyebutkan hal yang sama. Yamin memang sejak awal tidak menyetujui rancangan UUD kepanitiaan Soepomo.

menteri-menteri, dan bagaimana pola pertanggungjawaban masing-masing³⁵ Sidang kemudian menetapkan [secara aklamasi] presiden dan wakil presiden, terpilih Soekarno dan Hatta.³⁶

Dari kronik Sidang, baik itu di BPUPK maupun PPKI, perdebatan mengenai kekuasaan presiden cukup beragam. Tetapi jelas di situ bahwa kekuasaan presiden meliputi kuasa pemerintahan negara, tetapi bukan kuasa tertinggi, MPR lah yang memiliki kewenangan tersebut. cukup jelas termaktub dalam UUD 1945 yang disepakati, kuasa presiden bukanlah kekuasaan partai, kriteria dalam semangat UUD 1945 yang dikemukakan oleh Soepomo selaku ketua perancang UUD adalah, presiden mendapatkan kuasanya menjalankan kekuasaannya haruslah bersandar pada konstitusi.

Namun, diperjalanan, persoalan-persoalan faksionalisasi politik terutama telah cukup menjadi alasan untuk melakukan perubahan-perubahan signifikan dalam sistem ketatanegaraan. Meskipun tidak harus merubah UUD 1945, ambil contoh misalnya Maklumat X dan Maklumat Pemerintah. Di samping itu, ketika faksionalisasi semakin meruncing di tengah desakan Belanda, pada akhirnya harus diberlakukan Konstitusi RIS, menyusul kemudian UUDS 1950, lalu berujung dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1945 mengembalikan lagi berlakunya UUD 1945.³⁷

Sejarah yang terbentang berikutnya, paling tidak memperlihatkan bagaimana kekuasaan presiden begitu politis, sementara amanah konstitusi kekuasaan presiden haruslah berdasarkan konstitusi. Tentu bukan perkara mudah merumuskannya, atau secara sederhana dikatakan bahwa kekuasaan pada dasarnya adalah tentang kuasa absolut, ini juga fakta yang sulit dihindari.

B. Soekarno-Suharto: Dua Tipe Presidensialisme

Pemisahan dua ruang ketatanegaraan penting untuk dilakukan dalam mengidentifikasi corak presidensialisme Indonesia, ada relasi yang ketat di situ, antara ruang ketatanegaraan, pengetahuan, dan corak kekuasaan. Memeriksa kembali kekuasaan presidensial dua era yang berbeda, tentu tak dapat disimplifikasi begitu saja, Soekarno dan Suharto masing-masing menunjukkan bahwa dari keduanya corak presidensialisme Indonesia mendapatkan basis ontologisnya.

³⁵ Lihat dalam notulen yang disajikan A.B. Kusuma, *Op. Cit.*, h. 476-491.

³⁶ Pembahasan berikutnya, soal presiden dan pembentukan *Komite Nasional Indonesia*.

³⁷ Lihat konstruksi kekuasaan presiden dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1945 dalam *Naskah Komprehensif*. Sekjend MK-RI, 2008, *Op. Cit.*, h. 22-32.

Sebagai dua tipe yang mempraktikkan sistem presidensialisme yang berbeda, baik Soekarno dan Suharto merupakan dua presiden yang telah ikut memberi bentuk, terpapar dari cara keduanya mengelola sistem pemerintahannya, berikut mengelola dan berkonsolidasi dengan partai-partai politik disekeliling kekuasaannya.

Soekarno, ruang ketatanegaraan yang dipimpinnya dapat dibagi ke dalam dua tahap konsolidasi kekuasaan. *Pertama*, periode 1945-1959, ini adalah periode pencarian format ketatanegaraan yang selalu berubah dengan dinamis diikuti manuver politik dalam dan luar negeri yang juga tak kalah sengit. Perubahan kabinet dari presidensial ke parlementer yang tak dikenal dalam UUD 1945, memperlihatkan determinasi konstelasi politik sangat menentukan. Dari kabinet Sjahrir (1945-1947), ke kabinet Amir Sjarifuddin (1947-1948), kabinet Hatta (1948-1949), kabinet RIS (dengan Hatta sebagai perdana menteri 1949-1950), kabinet Natsir sampai kabinet Ali Sastroamidjojo I (1950-1955) dan ke II (1956-1957), hingga kabinet Boerhannoedin Harahap (1955-1956), setidaknya menunjukkan konstelasi politik menentukan format koalisi setiap kabinet.³⁸

Sejak dini sekali koalisi rapuh partai-partai politik telah dimulai di era kepemimpinan Soekarno (Hatta sebagai wakilnya). Format diskursusnya beragam, yang utama adalah orientasi ideologi yang menjadi penentu afiliasi, tetapi partai politik dan elitnya luput telah terjadi perubahan kelembagaan kepartaian dari yang tadinya organisasi politik massa ke model pelebagaan politik yang mengalami berbagai kecenderungan faksional-internal, dan alienasi dari luar.

Nyaris tak ada yang mau mengambil resiko, dan secara diam-diam format politik seperti ini pada kenyataannya sangat bergantung kepada kepemimpinan Soekarno, dan Hatta di sampingnya. Walaupun kemudian kepada Soekarnolah segala kritik dilayangkan, tetapi mereka sadar sejak awal, Indonesia harus dipimpin seorang Soekarno, kenyataan ini bertahan hingga Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan Soekarno. Satu langkah revolusioner yang mengusik banyak pihak setelahnya, secara sinis kritik diarahkan kepada pelaksanaan demokrasi terpimpin Soekarno. Pandangan Yusril menarik soal ini:

Presiden Soekarno, sejak awal tahun 1957 telah gencar mengkampanyekan gagasannya untuk menerapkan "Demokrasi Terpimpin" yang dianggapnya sebagai demokrasi Timur yang sesuai dengan "jiwa kepribadian bangsa."

³⁸ Lihat studi menarik dari J. Eliseo Rocamora, *Nasionalisme Mencari Ideologi: Bangkit dan Runtuhnya PNI 1946-1965*, Jakarta: Grafiti, 1991. Lihat juga Deliar Noer, *Mohammad Hatta: Biografi Politik...*, op cit., Rudolf Mrazek, *Sjahrir: Politik dan Pengasingan di Indonesia...* op cit.,

Presiden Soekarno kurang puas dengan perkembangan demokrasi di Indonesia ketika itu, yang dinilainya bercorak liberal [free fight liberalism] dan sering “menimbulkan gontok-gontokan” antara partai-partai politik yang bersaing.³⁹

Periode *kedua* (1959-1965) ini rumit, demokrasi terpimpin Soekarno adalah suatu sistem ketatanegaraan yang menghendaki terpusatnya kekuasaan, itu artinya, dibutuhkan kepemimpinan presiden yang kuat dan terpusat di mana UUD 1945 memungkinkan hal tersebut. Soekarno melakukannya, reaksi muncul, terutama dari kalangan politisi Masjumi yang mengatakan demokrasi terpimpin tak lain adalah *diktator*.

Selama demokrasi terpimpin hanya ada dua kekuatan utama yang mengelilingi kekuasaan presiden Soekarno, yakni PKI, Angkatan Darat. Tampak sekali demokrasi terpimpin Soekarno menertibkan multipartai dengan begitu ketat, Angkatan Darat memainkan peran di situ, sementara PKI bertugas membumikan gagasan-gagasan presiden secara *massal*. Sulit sekadar mengatakan demokrasi terpimpin Soekarno ini framing benar-salah, sebab persoalan dalam negeri tidak sesederhana itu, tipikal presidensialisme terpimpin dibutuhkan guna menata partisipasi politik, kendali politik atas sistem kepartaian. Itu berarti resiko dituduh otoriter harus diterima Soekarno, yang enggan berharap banyak kepada struktur partai politik yang telah merosot tajam bahkan sejak sebelum Pemilu 1955 dihelat.

Tak tersedia cukup bukti untuk sebuah kesimpulan, terlalu banyak faktor penentu, kekuasaan presiden yang kuat ditunjukkan Soekarno terlalu beresiko dengan NASAKOM-nya, karena Angkatan Darat dan PKI masing-masing terlibat untuk saling mengalienasi dan berebut tempat. Posisi Soekarno melemah, perjuangan kelas menjadi-jadi. Sekali lagi memperlihatkan partai politik adalah saluran keorganisasian utama yang tak dapat begitu saja disepelekan dalam sebuah sistem presidensial, terlalu dini mengatakan Soekarno tidak menghitungnya, hingga akhirnya huru-hara 1965 terjadi, kesimpulan rasanya masih sulit diambil. Akan tetapi, yang memenangkan diskursus, dan mendapatkan tempat utama adalah Angkatan Darat, memenangkan pertarungan dengan konsolidasi yang senyap dan kasar.

Orientasi ideologis digeser ke kanan, pemenang kuasa presiden adalah Angkatan Darat, mengidentifikasi dirinya sebagai Orde Baru, sebagai pembeda dirinya dengan Orde Lama sebelumnya.

³⁹ Yusil Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, h. 77.

Salah satu problem yang harus segera diatasi adalah bagaimana mencari format sistem ketatanegaraan yang seimbang dan tepat di antara tuntutan kendali politik dan mengakomodasi partisipasi politik. Di banyak negara dunia ketiga, sistem kepartaian yang bersaing diganti dengan kekuasaan militer atau rezim satu partai. Sementara beberapa negara berupaya mengembangkan pola-pola peran serta politik baru, dengan kendali politik yang lentur. Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut dihantam oleh gelombang kekacauan akibat Perang Dunia ke II di Asia Tenggara, menghadapi dua kecenderungan sekaligus tantangan ini.

Dalam istilah Rocamora⁴⁰ disebut “*tugas-tugas integratif*” selanjutnya, Orde Baru harus mengambil satu pilihan. Orde Baru persis berhadapan dengan kekuatan sentrifugal semangat kedaerahan, persaingan kesukuan, dan kerap kali berwujud menjadi pertikaian keagamaan. Indonesia memasuki kehidupan barunya dengan lembaga sosial-ekonomi yang berantakan akibat pertikaian 1965, di sinilah tugas-tugas integratif dibutuhkan, tentu saja ini tidak sulit bagi pemenang. Pilihan telah diambil, kendali politik otoriter daripada harus terlibat keributan dengan masalah-masalah pelembagaan peran serta politik dan resiko sistem multipartai yang sulit diatasi.

Metanarasi dari kehendak berkuasa Orde Baru, adalah *pembangunanisme*. Tempat di mana analisis tentang berbagai praktik masyarakat sipil dan pemerintahan diproduksi dalam berbagai diskursus *ekonomi-politik pembangunan*. Ini dibaca dengan menarik oleh Simon Philpott, menurutnya akibat tekstur yang demikian itu menyebabkan subyek Indonesia dipahami sebagai sesuatu yang *given* dan statis. Penyingkiran masyarakat sipil dalam diskursus politik Indonesia semakin diperkuat oleh tersedotnya perhatian pada mekanisme terpusat. “*Kekuasaan hampir selalu dipahami sebagai militerisme, kekerasan dan tercela,*” ungkapnya.⁴¹

Single majority, dan atas nama stabilitas, presiden Suharto mengendalikan sistem presidensialnya secara ekstrim. Sepanjang Orde Baru berkuasa, yang terlihat adalah suatu suasana *maachtstaat*,⁴² kuasa absolut, kekuasaan presiden menjadi di luar batas, bahkan di luar kendali. Selama kurang lebih 32 tahun lamanya kuasa presiden berada di tangan satu orang (Suharto), banyak problem

⁴⁰ Eliseo Rocamora, *Op.Cit.*, h. 445.

⁴¹ Simon Philpott, *Meruntuhkan Indonesia: Politik Postkolonial dan Otoritarianisme*, Yogyakarta: LKiS, 2003, h. 209-210.

⁴² Simak analisis komprehensif tentang sistem hukum Orde Baru dalam Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Satu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, Jakarta: RajaGrafindo, 1994.

mengemuka, dan setelah serangkaian krisis ekonomi dan politik,⁴³ dirasa perlulah untuk melakukan suatu *reformasi konstitusi* (1999-2002).⁴⁴

Sampai di titik ini dapat dilihat setidaknya dua hal penting. *Pertama*, periode 1945-1965 merupakan periode mencari format kekuasaan pemerintahan negara, periode ini secara eksklusif terkadang menyimpang dari konstitusi. Di periode ini dapat dilihat bagaimana presidensialisme diapit oleh kontradiksi antara konflik partai sebagai konflik ideologi, dengan perubahan watak kelembagaan partai ke arah yang lebih inklusif. Kuasa presiden dalam demokrasi terpimpin misalnya, meskipun telah melakukan pembatasan atas gejala *free fight liberalism* yang makin menjadi, namun konflik ideologi sebagai konflik partai telah berhasil mendesak kuasa presiden.

Klasifikasi lima aliran dalam pemikiran politik partai-partai saat itu agaknya sulit ditangani oleh presiden sendiri, Herbert Feith dan Lance Castles⁴⁵ mengidentifikasi kelima aliran itu di antaranya: *Komunisme, Nasionalisme Radikal, Tradisional Jawa, Islam dan Sosialisme Demokrat*. Kelima aliran ini tersebar dalam partai-partai politik saat itu, baik yang tergabung dalam pemerintahan maupun di luar pemerintahan, pengaruhnya signifikan sekali, dan secara mengejutkan orientasi-orientasi ini juga terdapat di dalam Angkatan Darat.

Kedua, periode 1966-1998, lebih tepat diposisikan sebagai akibat dari irisan konflik partai dan orientasi ideologi, akibat di sini ialah dengan diambilnya pilihan otoritarian dengan *setting single majority, pembangunanisme* diangkat sebagai isu bersama yang harus diberi perhatian. Partai kekuasaan dan militerisme tercermin lewat praktik presiden Suharto sebagai mekanisme kekuasaannya, dikatakan Arbi Sanit:

*Elit penguasa Orde Baru telah mengembangkan instrument utama itu [partai penguasa dan militer] menjadi suatu mesin politik. Prosesnya berlangsung dengan meletakkan kabinet (dewan menteri), birokrasi (militer sipil-teknokrat), partainya penguasa (Golkar), dan kekuatan-kekuatan masyarakat (tokoh, kelompok, golongan, dan organisasi masyarakat) ke bawah satu garis komando dan loyalitas yang berperingkat (hirearki).*⁴⁶

⁴³ Simak penuturan Fadli Zon, *Politik Huru-Hara Mei 1998*, Jakarta: Fadli Zon Library, Cetakan XI, 2013.

⁴⁴ Lihat Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara... op cit...*, khusus Bab IV dan Bab V. lihat juga Susanto Polamolo, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan*, Jurnal Ilmu Hukum Supremasi Hukum, Vol. 11, Nomor 2, Juni 2014.

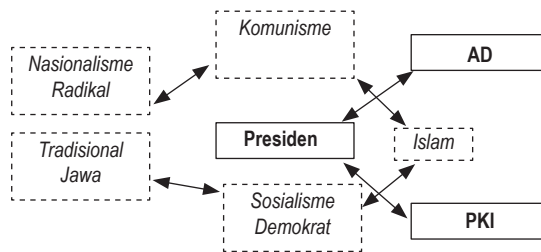
⁴⁵ Herbeth Feith dan Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES, 1988, h. viii. Bandingkan juga dengan analisis Anwar Harjono, *Perjalanan Politik Bangsa: Menoleh ke Belakang Menatap ke Depan*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.

⁴⁶ Simak lebih lanjut dalam Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998, h. 23.

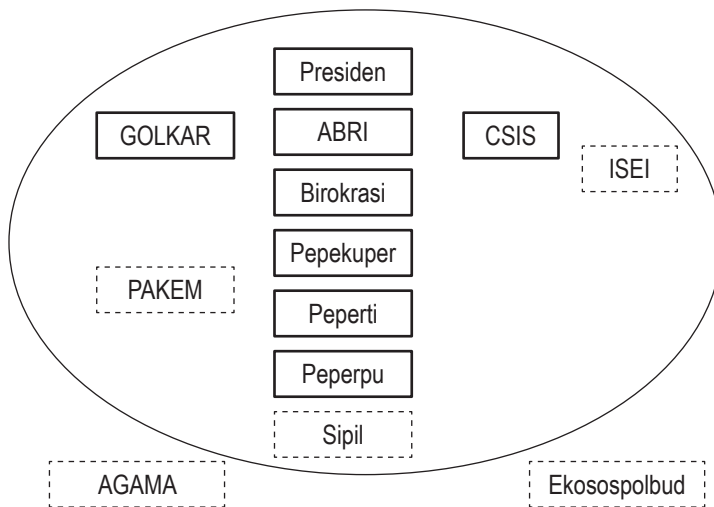
Selain itu, Arbi Sanit juga mencatat,⁴⁷ Orde Baru menggunakan strategi politik *legalistic* untuk melanggengkan kekuasaannya dari balik konsep pembangunannya yang cukup berhasil. Di antaranya: taktik legislasi dan taktik yudikasi yang dilakukan sedemikian rupa, sehingga terkesan itu sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum.

Kedua poin tipikal sistem presidensial di atas dapat di visualisasikan sebagai berikut:

Tipologi Konflik Kekuasaan 1959-1965



Struktur dan Mekanisme Kekuasaan Orde Baru



⁴⁷ Selengkapnya *ibid.*, h. 53-58.

C. **Presidensialisme Pasca Amandemen Konstitusi 1999-2002**

Reformasi konstitusi di Indonesia sebagai salah satu pilihan untuk memulihkan subyek kekuasaan, telah diawali melalui tiga Ketetapan MPRRI dalam SI MPR 1998. *Pertama*, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. *Kedua*, Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. *Ketiga*, ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam SU MPR 1999, juga dikeluarkan Tap MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan BP MPR untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945. Masing-masing ditindaklanjuti dalam Panitia Ad Hoc (PAH) III (1999), dan PAH I (1999-2000) menggantikan PAH III.⁴⁸

Kronik Sidang amandemen menunjukkan, kekuasaan presidensial yang dibahas mencakup 13 poin.⁴⁹ Sejumlah poin penting yang mengalami perubahan signifikan ialah soal pengisian jabatan presiden, masa jabatan presiden, pemberhentian dan bagaimana prosesnya, larangan pembekuan DPR, dan penghapusan DPA dan kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden.

Setelah amandemen disahkan, tampak jelas sekali kekuasaan presiden mengalami pergeseran. Lihat misalnya pasal 6 ayat (2) sebelum amandemen, bandingkan dengan pasal 6 yang telah di amandemen secara keseluruhan. Kekuasaan presiden yang tadinya dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak, setelah di amandemen, kekuasaan tersebut dialihkan sepenuhnya kepada sistem multipartai, pasal 6A secara keseluruhan telah memposisikan hal ini.

Kekuasaan presiden karenanya bergantung sejak awal pada partai politik, dan setelahnya berada dalam kendali partai politik pemenang Pemilu. Meskipun pada pasal 6A ayat (1) disebutkan presiden dan wakil dipilih oleh rakyat, tetapi jelas dalam ayat (2) presiden dan wakil diusulkan oleh partai politik, atau gabungan partai politik. Rakyat memilih, di sini dapat dipahami sekadar sebagai *simple-majority system*, di mana pemenang memperoleh sebagian besar suara rakyat, atau dalam model yang lain pemenang harus meraih 50% suara di seluruh negeri. Jika ada dua calon yang meraih suara terbanyak, maka akan diadakan pemilihan putaran kedua final.

⁴⁸ Sebuah studi menarik yang membahas ini: Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi; Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

⁴⁹ Selengkapnya dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, Sekjend MK-RI, 2008, jilid I-II.

Pergeseran normatif di atas, seturut aplikasinya, telah memantik kembali satu diskursus tentang model kekuasaan presidensial di Indonesia dalam rentang waktu setelah reformasi konstitusi 1999-2002.

Pengalaman praktik dua model kekuasaan presidensial Soekarno dan Suharto, telah menunjukkan kembali darimana persoalan dimulai. Kuasa presiden, disebaliknya kuasa multipartai, setelah melewati patahan 32 tahun lamanya memperlihatkan sistem ketatanegaraan setelah UUD 1945 di amandemen, membawa kepada suatu keadaan yang asing, baik bagi pelaku politik, penguasa, maupun oposisi.

Kuasa presiden pasca amandemen, telah diputuskan kembali untuk diapit oleh sistem multipartai, tetapi itu bagaikan sebuah pengalaman yang hampir selalu mengejutkan. Seperti misalnya yang dialami Jerman setelah terlalu lama hidup dalam tekanan-tekanan otoriter Bismarck, dan mengalami proses marginalisasi peranan politik, munculnya multipartai membuat "*mereka terperangah, gugup, dan tidak sepenuhnya siap,*" ungkap Timothy J. Power.⁵⁰

Proses sejenis terjadi juga di Brasil, yang sejak 1974 memulai pemilihan bebas lewat sistem multipartai yang baru. Partai-partai Brasil yang baru muncul itu kemudian tidak kohesif. Di samping itu, kualitas sistem rekrutmen anggota dan elit partai pada umumnya rendah, akibatnya fragmentasi terjadi dalam tubuh badan legislatif, dan itu selalu potensial mengundang dua musuh utama sistem multipartai yakni bekas partai dominan dan fraksi militer. Brasil cukup lama merintisnya, terhitung sejak 1974, mengalami sipiliasi kuasa presidensial pada 1985, dan lalu terlembagakan pada decade 1990-an.⁵¹

Persis di situ, kiranya yang dialami Indonesia tak jauh berbeda. Irasionalitas, ini problemnya, dan itu berawal dari pembentukan partai-partai baru. Persoalan menonjol berikutnya, ialah *problem of governmentality* yang menempel pada presiden sebagai single *chief executive*,⁵² riwayat yang diwariskan dari otoritarianisme Orde Baru. Dalam setiap peralihan dari sistem otoriter ke sistem terbuka (demokratis), pemerintah baru dan transisional selalu tidak mampu memerintah dengan sempurna. Sudah menjadi hukum transisi politik yang dimulai dari *economic decline* bahwa pemerintah transisi pasti akan menghadapi serangkaian persoalan politik-ekonomi seperti *hiperinflasi*, kerusuhan yang meluas,⁵³ serta faksionalisasi nasional.

⁵⁰ Dalam Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan dan Militerisme*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, h. 6-7.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Simak analisis Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 20-21.

⁵³ *Op.Cit.*, h. 8.

Tampaknya secara sangat terbuka, sistem multipartai di Indonesia, karenanya mengalami kecenderungan ideologis. Kecenderungan tak dapat menangkap makna dari balik mitos dan realitas politik, sistem multipartai di Indonesia diterapkan sekali lagi dengan bertahan menganggap diri mereka memahami ideologi masih sebagai nilai, keyakinan, dan harapan tertentu tentang masyarakat. Pendapat Arbi Sanit menohok soal ini:

Tampaknya, gejala ketidakmampuan dan rentannya sistem kekuasaan [presidensial] itu berasal itu berakar kepada sistem politik (kekuasaan) yang lemah dan kebijaksanaan pembangunan yang tidak efektif. Lemahnya pemerintah [eksekutif] justru bersumber dari basis kekuatannya yang sempit dan artifisial.⁵⁴

Paralel dengan apa yang dikemukakan Bambang Cipto:

Pelajaran paling menarik dari pengalaman Jerman dan Brasil adalah bahwa aktifitas politik harus mampu membedakan antara gelombang reformasi dan gelombang balik (anti) reformasi...persoalan utama dari era transisi menuju sistem multipartai [yang terlembaga dengan baik] sesungguhnya terletak pada variable partai politik...isu tentang presiden, bekas presiden, peranan militer dalam politik, krisis ekonomi...harus dikembalikan pada variable pokok tersebut.⁵⁵

Sulit meragukan bahwa reformasi konstitusi tengah menyeret kuasa presiden ke dalam paradoks sistem multipartai, atau dalam redaksi yang lain, Yusril Ihza Mahendra⁵⁶ menyebutnya sebagai “*hubungan dilematis*.” Masa-masa transisi partai massa ke model partai media, agaknya semakin kokoh saja, presidensialisme tergerus di dalamnya. Karena presiden dan para legislator dipilih dalam konteks yang terpisah, tentu saja keduanya mengklaim dua mandat politik yang terpisah.

Selain itu, jika presiden dan mayoritas legislatif memiliki latar belakang ideologi yang berbeda, maka, potensial sistem presidensial rapuh karena koalisi di legislatif menjadi semu. Presiden harus menjaga keseimbangan kepentingan koalisi yang mengusungnya, di titik itu, akan ada suasana mengabaikan konstitusi. Persoalannya tentu tidak terletak pada sistem presidensial itu sendiri, melainkan pada karakteristik partai politik, pluralitas kondisi-kondisi sosial.

Kondisi-kondisi masyarakat pos kolonial, seperti salah satunya dialami oleh Indonesia, menunjukkan cara produksi kekuasaan presiden dan infrastrukturnya

⁵⁴ Arbi Sanit, *Op.Cit.*, h. 97-98.

⁵⁵ Bambang Cipto, *Op.Cit.*, h. 9-10.

⁵⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Op.Cit.*, h. 24.

selalu bergantung pada kelas internal yang utama, yang dalam hal ini terdapat dalam partai-partai politik, umumnya mereka adalah elit/pemimpinnya. Bisa bersinerginya kelas internal ini dalam suatu konsolidasi kekuasaan, bergantung pada se-intens apa komunikasi politik yang dibangun.

Pada intinya memang, presidensialisme sebagai sistem, merupakan sistem mayoritas, model persaingan di mana yang menang mendapatkan semua, termasuk memenangkan otoritas. Selalu ada kemungkinan mengeksploitasi konstitusi untuk kepentingannya, juga selalu koalisi dapat ikut mempengaruhi jalannya pemerintahan.

Dalam framing Arend Lijphart,⁵⁷ ada dua model demokrasi, *pertama*, demokrasi konsensus, *kedua*, demokrasi mayoritas. Jika diikuti framing ini, maka, model yang diterapkan di Indonesia adalah model demokrasi konsensus, tetapi sistem Pemilunya mayoritas, ini menimbulkan banyak pertanyaan.

Dalam pengertiannya, demokrasi konsensus adalah kebalikan sekaligus jawaban daripada kemungkinan gagalnya sistem demokrasi mayoritas. Indonesia mengakomodasi sistem ini, karena membuka seluas-luasnya peran multipartai, dengan sistem Pemilu proporsional, maka, demokrasi konsensus di Indonesia menjadikan pemerintahan koalisi sebagai jalan utama. Jalan ini terutama sekali untuk tetap memelihara kemajemukan masyarakat, partai politik, dan badan legislatif.

Catatan kritis perlu diajukan di situ, demokrasi konsensus secara umum, sesuai dengan karakternya sistem ini mestinya kekuasaan eksekutif dikepalai oleh perdana menteri. Hal ini dapat dirujuk misalnya pada realitas model eksekutif di Italia, Israel, Belanda, Inggris, Australia dan Jepang. Di mana sistem multipartai dipimpin oleh perdana menteri, negara-negara ini menganggap multipartai dengan kepala eksekutif presiden tidak sinkron.

Berangkat dari pertimbangan-pertimbangan di atas inilah, dalam redaksi yang lain Bambang Cipto menganggapnya sebagai suatu kerancuan daripada sistem presidensial Indonesia pasca reformasi konstitusi:

bisa dikatakan bahwa penerapan sistem multipartai di Indonesia dengan presiden sebagai kepala eksekutif adalah tidak paralel. Artinya secara

⁵⁷ Demokrasi mayoritas sering disebut sebagai demokrasi Westminster, diterapkan di negara-negara yang di situ persaingan lebih banyak berlangsung antara dua partai besar sebagaimana di Inggris dan Amerika. Sistem ini, sering diterapkan dalam sistem dua partai. Demokrasi konsensus adalah sebaliknya, merupakan jawaban terhadap ketidakmampuan demokrasi mayoritas dalam mengakomodasi kelompok-kelompok minoritas. Bambang Cipto, *Op.Cit.*, h. 100-101.

*teoritis bahkan sudah rancu, kepala negara Indonesia masa depan dalam perspektif sistem multipartai harusnya seorang perdana menteri.*⁵⁸

Beberapa penulis menemukan fakta-fakta bahwa gabungan antara presidensialisme dan sistem multipartai membuat demokrasi tidak dapat bertahan lama.⁵⁹ Sistem presidensial Indonesia, tampak jelas bersifat demokrasi konsensus, sekaligus demokrasi mayoritas, model ini kerap disebut *hybrid*. Terlalu dini mengatakan itu tepat, karena persoalan ada pada ketahanan demokrasi, sejauh mana demokrasi Indonesia dapat hidup dan bertahan dengan model presidensial seperti sekarang ini.

Beberapa kelemahan penting telah diajukan dalam banyak studi mengenai sistem presidensialisme, juga sistem parlementarisme. Jika demokrasi dan ketahanannya diajukan, tampak jelas sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia selalu terancam dan beresiko untuk tercerabut dari mandat konstitusi. Sistem multipartai di Indonesia telah berperan cukup jauh, dapat memenangkan banyak hal, tidak sekadar pada pemilihan legislatif dan eksekutif semata, melainkan sangat determinan pada pembentukan pemerintahan.

Sementara, kalau diperhatikan pergeseran partai-partai politik telah berlangsung sedemikian rupa menciptakan tipikal-tipikal dan karakteristik yang bahkan sudah melampaui makna esensial dari partai politik itu sendiri. Partai politik sebagai subyek kekuasaan, terutama dalam sistem politik mayoritas seperti di Indonesia, partai politik memainkan peran yang signifikan, di mana kuasa presiden⁶⁰ sesungguhnya terlahir dari kuasa partai.

Perubahan watak partai politik dan model organisasinya, merefleksikan perubahan dalam masyarakat. Sejumlah partai politik besar di Indonesia⁶¹ mengembangkan keorganisasian partai yang dikenal dalam studi ilmu politik sebagai *catchall approach*. Sasaran partai adalah meraih semua kategori pemilih, pertimbangan ideologi tidak lagi penting di situ. Di samping model partai seperti ini, partai-partai di Indonesia juga mengalami kartelisasi, atau partai kartel, beranggotakan politisi profesional, pengusaha, yang memiliki akses lebih kepada infrastruktur kekuasaan pemerintahan yang sedang berlangsung.

⁵⁸ Bambang Cipto, *Loc.Cit...*

⁵⁹ Lihat perdebatannya dalam John T. Ishiyama dan Marijke Breuning (Editor), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad ke-21: Sebuah Referensi Panduan Tematis*, Jilid 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, h. 293.

⁶⁰ Contoh kekuasaan Presiden SBY dan Presiden Jokowi yang sedang berlangsung saat ini, merupakan gambaran sepenuhnya determinasi ini.

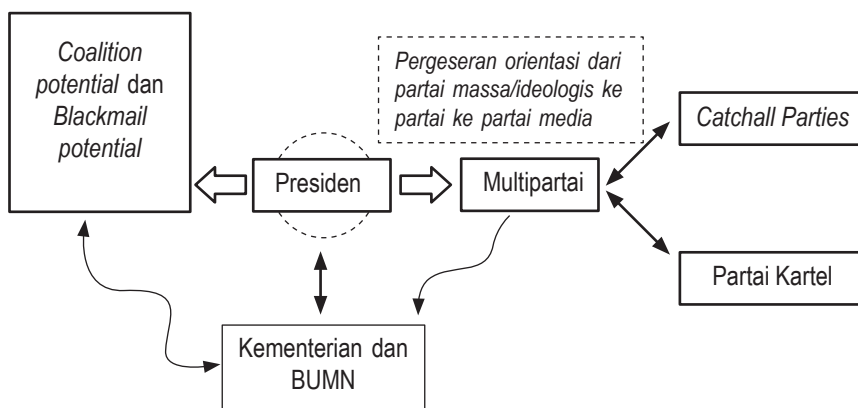
⁶¹ Semua partai besar di Indonesia mengalami perubahan-perubahan ini, PDIP misalnya yang mempertahankan "karisma imajiner Soekarno," Golkar, PPP, PAN, PKB, Gerindra sebagai partai baru juga melakukan pendekatan yang sama, akibat *cultur* dalam sistem politik. Sebagai perbandingan, lihat misalnya ulasan menarik Hanta Yuda, *Op.Cit...*, lihat h. 38, 50, 56, 68-69.

Karena sistem presidensial telah diserahkan sepenuhnya oleh konstitusi kepada sistem multipartai, maka, konsolidasi kekuasaan presidensial di Indonesia sangat ditentukan sejak awal melalui apa yang disebut Giovanni Sartori sebagai *potensi koalisi (coalition potential)* dan *potensi pemerasan (blackmail potential)*.⁶² Secara teoritik, dua definisi ini lentur sekali, tetapi efektif berlangsung di level praktiknya.

Kesempatan berkoalisi mengusung presiden, akan sangat menentukan dikemudian hari, bukan hanya partai-partai yang terlibat di dalamnya akan mengendalikan pemerintahan, termasuk membonsai infrastruktur politik lain seperti kementerian. Di Indonesia, ditentukan oleh partai pemenang Pemilu, partai pemenang juga menguasai prioritas kebijakan, di sana pengisian jabatan infrastruktur politik sepenuhnya berdasarkan "*keluarga politik*" (*political families*).⁶³

Kekuasaan presiden di Indonesia, dengan demikian, tak pernah bisa menghindarkan diri dari munculnya kelompok kepentingan, berbagai bentuk sempalan organisasi politik sebagai cara untuk mengagregasi kepentingan, di mana partai politik di Indonesia diberikan konstitusi fungsi yang primer. Sebetulnya ini kemunduran partai-partai, terlalu semu, segala cara digunakan, di mana presiden begitu tergantung pada koalisi, ia bisa saja digeser dari posisi itu jika tak lagi dianggap mampu melakukan tugasnya. Bahkan sejak dini, ketika partai pemenang tak mampu menjadi mayoritas di legislatif, itu berarti setiap saat kekuasaan presiden selalu dalam keadaan yang tidak seimbang dalam menjalankan pemerintahannya.

Berikut visualisasi kekuasaan presidensial pasca amandemen UUD 1945:



⁶² Potensi koalisi merujuk pada apakah suatu partai dapat diterima untuk ikut mengendalikan pemerintahan. Potensi pemerasan merujuk kepada apakah sebuah partai dapat mempengaruhi taktik dalam persaingan partai-partai yang memiliki potensi untuk berkoalisi. John T. Ishiyama dan Marijke Breuning, *Op.Cit.*, h. 254

⁶³ Tawar-menawar semacam ini terlihat dari cara Presiden Jokowi membangun pemerintahannya, khususnya dalam pengisian jabatan-jabatan kementerian dan BUMN.

KESIMPULAN

Recht dan *maacht*, dua hal yang dalam UUD 1945 sejak awal dirumuskan, hendak diperjelas oleh para pendiri negara, dan setelah amandemen, dua hal ini di level praktiknya selalu berkelindan satu dengan lainnya. Harus diakui, hukum dan kuasa di Indonesia, masih belum mendapatkan format yang tepat, tak jarang keduanya saling berbenturan dengan keras.

Eksperimen parlementariat di era Soekarno, yang lalu berujung pada Demokrasi Terpimpin, merupakan pentahapan eksperimen yang mencoba memberi bentuk. Sayangnya, eksperimen itu gagal, lagi diteruskan dengan interpretasi yang mengarah kepada otoriter di masa Orde Baru, lalu untuk sekali lagi gagal, dan harus berujung pada reformasi konstitusi. Suatu era telah dimulai dari situ, yang sekali lagi merupakan tempat dimana hukum dan kuasa berebut untuk saling menegaskan "*siapa panglimanya.*" Tempat itu bernama *kekuasaan pemerintahan negara.*

Konstitusi Republik Indonesia, mengatur sekaligus skema kuasa presiden dan kuasa legislatif, itu terlihat dari alur kewenangan formal masing-masing secara normatif. Tetapi, konstitusi tidak begitu jelas mengatur soal partai politik, itu menunjukkan bahwa artikulasi kepentingan diserahkan sepenuhnya kepada partai politik melalui sistem multipartai. Sementara, bentuk-bentuk organisasi partai di Indonesia saat ini, cenderung mencerminkan perubahan ke arah yang lebih luas. Klaim ideologis masih melekat, tetapi pergeseran dalam kerangka kompetitif terlihat dari transisi partai massa/ideologis, ke partai media, berikut ke *catchall parties* dan kartel. Ketika partai politik masih merupakan bagian penting dari kekuasaan pemerintahan negara, dalam hal ini kekuasaan presiden, sudah barang tentu kepentingan masih hidup dengan baik. Itu berarti pula, sistem demokrasi Indonesia yang disebut *hybrid* ini, selalu niscaya menderita.

Pertautan ini, terbentang sepanjang reformasi sampai saat ini, satu demi satu kekuasaan partai terejawantah ketika orang yang diusungnya terpilih sebagai presiden. Ada subyek ganda yang terlihat, kuasa partai dan kuasa presiden, tetapi agaknya kuasa partai terasa lebih hidup, ketimbang kekuasaan presiden. Persoalan terletak justru pada sistem presidensial yang semacam ini, tetapi yang lebih penting lagi ialah mengevaluasi terus menerus daya tahan demokrasi Indonesia yang "*semu*" di sana-sini.

Ada banyak hal yang harus dibenahi, multipartai, kekuasaan presidensial, sistem Pemilu, adalah tiga hal utama yang harus dibenahi. Tidak hanya secara normatif, tetapi dalam pelaksanaannya harus ditemukan satu pola yang tertib, teratur, dan terukur, serta dapat dipertanggungjawabkan. Menyerahkan sepenuhnya masa depan sistem presidensial kepada sistem multipartai, tentu tak dapat dikatakan sebagai pilihan yang arif, apalagi bijaksana. Reformasi konstitusi, sudah semestinya diikuti dengan reformasi politik, di mana format kekuasaan pemerintahan negara dalam derivatnya harus senantiasa diperkembangan baik secara teoritik maupun praktik. Kelemahan-kelemahan sistemik harus ditunjukkan, dan diakui, jika tidak, kuasa dan infrastruktur kekuasaan akan tercerabut dari cita negara hukum.

Di sinilah peran penting lembaga yudisial seperti Mahkamah Konstitusi, untuk dapat memberikan penafsiran-penafsiran baru tentang sistem multipartai, sistem presidensial, dan sistem Pemilu. Melalui uji konstiusionalitas perkara-perkara politik yang ditanganinya, Mahkamah Konstitusi memiliki kesempatan yang luas untuk ikut membangun sistem ketatanegaraan yang potensial untuk mandeg, lagi potensial untuk kisruh.

Peran serta Mahkamah Konstitusi sangat dibutuhkan, terutama untuk menuntun demokrasi menemukan kematangan. Kampanye ini perlu digelorakan, terlepas dari putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang kadang kontroversial, namun lewat lembaga inilah cita demokrasi konstitusi diharapkan mampu diwujudkan. Prinsip di mana baik kuasa presiden maupun kuasa partai harus bersedia tunduk, dan menertibkan dirinya di hadapan hukum konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, Cet. Ke-III, 2009.
- Anwar Harjono, *Perjalanan Politik Bangsa: Menoleh ke Belakang Menatap ke Depan*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.

- Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan dan Militerisme*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Baskara T. Wardaya, *Membongkar Supersemar; Dari CIA hingga Kudeta Merangkak Melawan Bung Karno*, Yogyakarta: GALANGPRESS, Cetakan ke-III, 2009.
- Deliar Noer, *Mohammad Hatta: Biografi Politik*, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Endang Saefuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Jakarta: Pustaka Salman ITB, 1981.
- Fadli Zon, *Politik Huru-Hara Mei 1998*, Jakarta: Fadli Zon Library, Cetakan XI, 2013.
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 2010.
- Fransisco Budi Hardiman, *Kritik Ideologi; Pertautan Pengetahuan dan Kepentingan*, Yogyakarta: Kanisius, Cet ke-II, 1993.
- Frederick G. Whelan, *Teori Politik Tentang Renaisans dan Pencerahan*, kontributor dalam *Handbook Teori Politik*, penyusun Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas, Bandung: Nusa Media, Cet-I, 2012.
- George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Sebelas Maret University Press, 1995.
- H. Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- H. Rosihan Anwar, *Sukarno, Tentara, PKI; Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahara Politik 1961-1965*, Jakarta: YOI, Edisi Kedua, 2007.
- Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Herbeth Feith dan Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES, 1988.

J. Eliseo Rocamora, *Nasionalisme Mencari Ideologi: Bangkit dan Runtuhnya PNI 1946-1965*, Jakarta: Grafiti, 1991.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

John Roosa, *Dalih Pembunuhan Massal; Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto*, Jakarta: Hasta Mitra, 2008.

John T. Ishiyama dan Marijke Breuning (Editor), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad ke-21: Sebuah Referensi Panduan Tematis*, Jilid 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1996.

Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia: Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan*, Yogyakarta: Total Media, 2013.

Mochtar Mas'oe'd, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.

Moh. Kusnardi dan Harmailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Cet V, 1983.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

Mohammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Djakarta: Prapantja, 1960.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009.

Peter Kasenda, *Hari-Hari Terakhir Sukarno*, Jakarta: Komunitas Bambu, 2012.

Rex Mortimer, *Indonesian Communisme Under Sukarno: Ideologi dan Politik 1959-1965*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Rudolf Mrazek, *Sjahrir: Politik dan Pengasingan di Indonesia*, Jakarta: YOI, 1996.

Simon Philpott, *Meruntuhkan Indonesia: Politik Postkolonial dan Otoritarianisme*, Yogyakarta: LKiS, 2003.

Sjahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Sebuah Tinjauan Prospektif*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Soehino, *Hukum Tata Negara: Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Satu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, Jakarta: RajaGrafindo, 1994.

Susanto Polamolo, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan*, Jurnal Ilmu Hukum Supremasi Hukum, Vol. 11, Nomor 2, Juni 2014.

_____, "Nalar Fenomenologi": Mahkamah Konstitusi dalam Pusaran Kekuasaan dan Bahaya Krisis *Weltanschauung*, Jurnal Konstitusi, Volume 11 Nomor 2, Juni 2014.

_____, *Kekuatan Hukum Preamble dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia: Studi Hermeneutika-Fenomenologi, Metastudi-Metateori, dan Perbandingan Sistem Hukum Tata Negara*, Tesis, Surakarta: Universitas Slamet Riyadi, 2015.

Victor M. Vic, *Kudeta 1 Oktober 1965; Sebuah Studi Tentang Konspirasi*, Jakarta: YOI, 2007.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

_____, *Modernisme dan Fundamentalisme Dalam Politik Islam*, Jakarta: Paramadina, Cet I, 1999.