



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

**PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA PEMERINTAHAN
DALAM PREFERENSI SISTEM PEMERINTAHAN
DI BEBERAPA NEGARA**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2017**

**Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan
dalam Preferensi Pemerintahan di Beberapa Negara**

Cetakan Pertama, Desember 2017

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

DR. Bambang Sadono, S.H., M.H.

DR. Tb. Hasanuddin S.E., M.M.

H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.

Martin Hutabarat, S.H.

Tb. Soenmandjaja

PENGARAH

Ma'ruf Cahyono, SH., M.H.

WAKIL PENGARAH

Dra. Selfi Zaini

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Biro Pengkajian

SPESIFIKASI BUKU

ISBN : 987-602-5676-00-0

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Subhanahu Waa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku **“Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Preferensi Sistem Pemerintahan di Beberapa Negara”**. Buku ini merupakan hasil kajian yang dilakukan dengan para akademisi dan pakar tim ahli.

Konsepsi Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan merupakan salah satu konsep pertanggungjawaban yang pernah dijalankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun dalam konteks kekinian, konsepsi pertanggungjawaban Presiden dalam perannya sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak lagi eksis, namun harus disadari bahwa tata pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia haruslah selalu berpatokan pada prinsip kedaulatan rakyat dan dijalankan dengan mekanisme demokrasi. Mekanisme demokrasi itu sendiri pada hakikatnya tidak sekedar sarana untuk mewujudkan efektifitas pemerintahan semata, namun lebih dari itu merupakan sarana mewujudkan pemerintahan yang bertanggungjawab secara terukur.

Buku ini tidak saja memberikan informasi secara rinci mengenai komparasi mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di beberapa negara (Amerika Serikat, Belanda, Perancis, dan Jerman), namun juga menawarkan pandangan-pandangan komprehensif mengenai mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia berdasarkan tinjauan-tinjauan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya, serta termasuk korelasinya dengan sistem pemerintahan presidensiil.

Dalam kerangka memperluas cakralawa pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, utamanya mengenai materi kajian pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia, Sekretariat

Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan, salah satunya buku yang berada ditangan para pembaca.

Akhir kata, semoga penerbitan Buku **“Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Preferensi Sistem Pemerintahan di Beberapa Negara”** ini dapat memberikan informasi dan manfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini maupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ma'ruf Cahyono', with a long horizontal flourish extending to the right.

Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I . PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Sistematika Penulisan	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1. Asas Kedaulatan Rakyat	16
2.2. Asas Demokrasi	19
2.3. Teori Pertanggungjawaban Eksekutif	26
2.4. Teori Sistem Pemerintahan Presidensiil	36
2.5. Teori Sistem Pemerintahan Parlementer	47
2.6. Hubungan antara Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Preferensi Sistem Pemerintahan	57
BAB III KOMPARASI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA PEMERINTAHAN DI BEBERAPA NEGARA	61
3.1. Urgensi kajian komparasi pertanggung jawaban kepala Pemerintahan dalam sistem Pemerintahan di beberapa negara	61
3.2. Sistem Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Sistem Pemerintahan di Amerika Serikat	76
3.2.1. Struktur Konstitusi Amerika Serikat	76
3.2.2. Lembaga Legislatif di Amerika Serikat	83
3.2.3. Cabang Kekuasaan Eksekutif	89
3.2.4. Konsep Pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat selaku Kepala Eksekutif	92
3.3. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Belanda	97
3.3.1. Sejarah Singkat Ketatanegaraan Belanda	98

3.3.2. Undang-Undang Dasar Belanda Saat Ini.	102
3.3.3. Sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda	106
3.3.4. Cabang Kekuasaan Eksekutif	107
3.3.5. Cabang Kekuasaan Legislatif	111
3.3.6. Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif di Belanda	115
3.4. Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Perancis	116
3.4.1. Pasang Surut Hubungan antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam lintasan Sejarah Ketatanegaraan Perancis	117
3.4.2. Sistem Pemerintahan Perancis Saat Ini Berkaitan dengan Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif.	134
3.5. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Republik Federal Jerman	137
3.5.1. Hukum Dasar Republik Federasi Jerman (Basic Law)...	138
3.5.2. Cabang Kekuasaan Eksekutif	140
3.5.3. Cabang Kekuasaan Legislatif (<i>Bundestag</i>)	146
3.5.4. Cabang Kekuasaan Legislatif (<i>Bundesrat</i>)	151
3.5.5. Pertanggungjawaban Kanselir dan Presiden Federal	154
BAB IV MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA PEMERINTAHAN DI INDONESIA SAAT INI DITINJAU DARI PERSPEKTIF FILOSOFI, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS	157
4.1. Perspektif Filosofi Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia.	157
4.2. Preferensi Sistem Pemerintahan Presidensiil menurut UUD NRI Tahun 1945 dari sudut pandang Yuridis.	168
4.3. Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia Menurut UUD NRI Tahun 1945.	177

4.4. Komparasi Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia di bawah UUD 1945 dan UUD NRI 1945.	184
4.5. Alternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia berdasarkan kajian komparatif ...	195
4.5.1. Preferensi Sistem Pemerintahan di Indonesia dibandingkan dengan Sistem Pemerintahan di Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman dalam kaitannya dengan Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan	195
4.5.2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut <i>the Framers</i>	213
4.5.3. Dinamika Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat	217
4.5.4. Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Rangka Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia	218
4.5.5. Majelis Permusyawaratan Rakyat dan GBHN	220
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	234
5.1. Kesimpulan	234
5.2. Saran	235
DAFTAR PUSTAKA	238

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam berbagai Sistem Pemerintahan pada dasarnya haruslah berpijak pada aturan-aturan hukum. Dalam konsep itu, meminjam istilah yang disampaikan oleh Jimly Asshidiqie maka pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan tunduk kepada kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi¹.

Ketika prinsip kedaulatan hukum sebagai kekuasaan tertinggi diterapkan maka setidaknya ada dua keuntungan utama yang dapat diraih oleh negara tersebut. Yang pertama, membatasi kewenangan Kepala Pemerintahan untuk melakukan tindakan sewenang-wenang dan penggunaan kekuasaan yang tidak semestinya. Kedua, terciptanya kepastian hokum bagi Kepala Pemerintahan dan aparat dibawahnya dalam melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan sehingga ada tolak ukur penilaian yang jelas terhadap kinerja suatu pemerintahan.

Membahas Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari pembahasan perbandingan sistem hukum. Pengertian sistem hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah kesatuan yang utuh dari tatanan-tatanan yang terdiri dan atas bagian-bagian atau unsur-unsur yang satu sama lain saling berhubungan secara erat². Istilah perbandingan hukum³ sendiri, dalam bahasa asing diterjemahkan dengan, *comparative law* (bahasa Inggris), *vergleibende rechtslehre* (bahasa Belanda), dan *droit compare* (bahasa Perancis).

Dalam kaitan tersebut maka berbagai macam hal akan mempengaruhi masalah pertanggungjawaban kepala pemerintahan dalam berbagai sistem pemerintahan yang akan diperbandingkan, yaitu mulai dari pilihan bentuk

¹Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia. Sumber :http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

² Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip dari Marwan Mas, dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003) him. 104.

³Menurut Rene David, perbandingan hukum merupakan ilmu yang setua ilmu hukum itu sendiri, namun perkembangannya sebagai ilmu pengetahuan baru pada abad-abad terakhir ini. Demikian pula Adolf F. Schnitzer mengemukakan, bahwa baru pada abad ke-19 perbandingan hukum itu berkembang sebagai cabang khusus dari ilmu hukum. Lihat Barda Nawawi Arief. Perbandingan Hukum Pidana, PT. Rajawali Pers : Jakarta, 2014. hlm.1.

negara, apakah bentuk negara kesatuan atautakah bentuk negara serikat, selanjutnya bentuk pemerintahannya, yaitu apakah menggunakan bentuk negara monarki atautakah republik dan terakhir adalah sistem pemerintahannya, apakah menggunakan sistem pemerintahan parlementer atau sistem pemerintahan presidensiil atau bahkan menggunakan sistem pemerintahan campuran. Dari ketiga macam hal tersebut, yakni preferensi bentuk negara, preferensi bentuk pemerintahan dan preferensi sistem pemerintahan, penting pula dikualifikasi mengenai hal apa yang paling memiliki kedekatan pengaruh dengan obyek yang akan dikaji, yaitu masalah pertanggungjawaban kepala pemerintahan dan mana pula yang paling jauh pengaruhnya pada obyek yang dikaji tersebut.

Adapun logika yang digunakan, yang dapat diawali dengan menggunakan beberapa pertanyaan yang bersifat simulatif sebagai berikut: Pertanyaan pertama, apakah bentuk negara mempengaruhi bentuk pemerintahan?, Pertanyaan ini dapat dijawab sebagai berikut, bentuk negara kesatuan dapat digunakan dalam bentuk pemerintahan monarki maupun dalam bentuk pemerintahan republik, begitu pula sebaliknya, bentuk negara serikat dapat pula memiliki bentuk pemerintahan monarki ataupun bentuk pemerintahan republik; Pertanyaan kedua, apakah bentuk pemerintahan mempengaruhi sistem pemerintahan?, Pertanyaan ini dapat dijawab sebagai berikut, bentuk pemerintahan monarki dapat menggunakan sistem pemerintahan presidensial dan dapat pula menggunakan sistem pemerintahan parlementer, adapun bentuk pemerintahan republik dapat memiliki sistem pemerintahan parlementer ataupun sistem pemerintahan presidensiil; Pertanyaan ketiga adalah pertanyaan mengenai korelasi antara sistem pemerintahan presidensiil ataupun sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan? Hal ini terjawab dengan jawaban bahwa tiap-tiap sistem pemerintahan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang masing-masing bersifat spesifik. Terakhir pertanyaan yang lebih dapat memberikan simpulan yang lebih bersifat konklusif, yaitu: Pertama, apakah bentuk negara, baik bentuk negara kesatuan ataupun bentuk negara serikat mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan?, jawabannya adalah tidak; Kedua, apakah bentuk pemerintahan, baik monarki ataupun republik mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan?, jawabannya adalah tidak pula, dan terakhir, apakah sistem pemerintahan, baik sistem pemerintahan parlementer maupun sistem pemerintahan

presidensiil mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan?, jawabannya adalah sangat mempengaruhi.

Dengan demikian, melalui logika seperti diatas, terdapat dua hal yang perlu digarisbawahi, yaitu diantara preferensi bentuk negara, preferensi bentuk pemerintahan dan preferensi sistem pemerintahan dapat dikualifikasi mengenai hal apa yang paling memiliki kedekatan pengaruh dengan obyek yang akan dikaji, yaitu masalah pertanggungjawaban kepala pemerintahan dan mana pula yang paling jauh pengaruhnya dengan penentuan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan. Sebaliknya, sistem pemerintahan akan sangat relevan untuk dibahas terlebih dahulu daripada membahas mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan, karena mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan sangatlah tergantung pada sistem pemerintahan apa yang digunakan.

Preferensi sistem Pemerintahan merupakan sistem yang terindikasikan dalam tiap-tiap konstitusi negara-negara, karena tidak semua konstitusi menyatakan dengan tegas sistem pemerintahan apa yang dianutnya, melainkan dapat diketahui bagaimana mekanisme hubungan antar cabang-cabang kekuasaan, terutama cabang kekuasaan atau lembaga eksekutif dan cabang kekuasaan atau lembaga legislatif. Secara umum terdapat tiga macam sistem pemerintahan, yaitu Sistem Pemerintahan Presidensiil, Sistem Pemerintahan Parlementer, dan Sistem Pemerintahan Campuran yang menggabungkan unsur-unsur dalam sistem pemerintahan Presidensiil di satu sisi dan disisi lain mengadopsi unsur-unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan Parlementer.

Pertanggungjawaban kepala pemerintahan pada dasarnya adalah pertanggung jawaban yang logis yang dilakukan oleh kepala pemerintahan yang mewakili rakyat, yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum oleh rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik melalui pemilihan umum oleh rakyat maupun melalui pemilihan oleh lembaga legislatif yang sekaligus sebagai lembaga representatif.

Dalam konsep *trias politica*⁴, Montesquieu membagi kekuasaan negara secara sejajar (horizontal), dengan pembagian tersebut maka kekuasaan negara terdiri atas tiga cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif

⁴ Jan Ott dalam Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research mengartikulasikan trias politica sebagai the philosophy that there has to be a strict separation between three independent powers in every nation: for legislation, administration, and jurisdiction. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-94-007-0753-5_3064

(kekuasaan untuk membuat undang-undang), cabang kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang), dan cabang kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili pelanggaran undang-undang)⁵. Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa lembaga legislatif merupakan lembaga pembentuk hukum, atau dengan kalimat lain adalah kekuasaan pemerintah (dalam arti luas) yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*). Secara logika, pembuatan hukum selalu dilakukan sebelum hukum tersebut dilaksanakan, oleh karena itu secara sepintas lembaga legislatif tampak lebih penting daripada lembaga eksekutif yang menjalankan hukum maupun lembaga yudisial yang menghukum para pelanggar hukum;⁶ adapun lembaga eksekutif merupakan lembaga pelaksana jalannya pemerintahan, penggunaan kata eksekutif juga memiliki arti kepala pemerintahan berikut para menteri yang umumnya disebut sebagai kabinet, atau dengan kata lain lembaga negara yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk melaksanakan undang-undang yang sebelumnya telah disetujui oleh lembaga legislatif. Secara teknis lembaga legislatif menginisiasi kebijakan, namun dalam praktek modern adalah sebaliknya, lembaga eksekutif yang seringkali menginisiasi sebagian besar kebijakan untuk selanjutnya disetujui oleh lembaga legislatif.⁷ Sedangkan lembaga yudisial merupakan lembaga yang berfungsi menegakkan hukum, kekuasaan yudisial adalah kekuasaan yang memberikan kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran hukum yang telah disahkan lembaga legislatif dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau hukum yang telah disetujui oleh lembaga legislatif.⁸

Negara-negara modern pada umumnya menerapkan asas demokrasi yang bersumberkan pada kedaulatan rakyat, dan dalam menjalankan mekanisme kedaulatan rakyat tersebut diperlukan suatu mekanisme tertentu yang harus berjalan dalam koridor demokrasi. Salah satu elemen penting dalam rangka menjamin berjalannya implementasi kedaulatan rakyat secara demokratis adalah eksistensi mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan.

⁵Luthfi Widagdo Eddyono. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi. Volume 7 Nomor 3, Juni 2010. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. hlm. 12

⁶ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 11

⁷*Ibid*, hlm. 12

⁸*Ibid*. hlm. 13

Sehingga penting kiranya menganalisis hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di negara-negara yang akan diteliti. Lembaga legislatif di negara-negara demokratis selalu merupakan lembaga representatif, sehingga pertanggungjawaban kepala pemerintahan, baik secara langsung kepada rakyat maupun secara tidak langsung kepada rakyat, yaitu melalui pertanggungjawaban kepada lembaga representatif sangatlah logis dalam alam demokrasi. Perlu pula pemahaman ada atau tidaknya penyatuan peran antara fungsi sebagai kepala negara (*head of state*) dan sekaligus fungsi sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*), karena kehadiran maupun absennya penyatuan peran pada tangan satu orang tersebut sangat berkaitan dengan preferensi sistem pemerintahan yang digunakan. Dapat pula dijelaskan bahwa terdapat keterpisahan peran dalam menjalankan fungsi sebagai kepala negara dan peran dalam menjalankan fungsi sebagai kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan parlementer, umumnya kepala pemerintahan berada di tangan seorang perdana menteri, sedangkan kekuasaan sebagai kepala negara adalah ditangan seorang raja atau ratu (dalam bentuk pemerintahan monarki) atau kekuasaan sebagai kepala negara adalah ditangan seorang presiden (dalam bentuk pemerintahan republik). Tiap-tiap mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam berbagai Sistem Pemerintahan dimaksud dapat berupa mosi tidak percaya maupun mekanisme *impeachment*.

Dalam rangka merefleksikan diri, maka penting pula kiranya menengok kembali praktek ketatanegaraan Republik Indonesia dalam lintasan sejarah ketatanegaraan. Dalam kesejarahan praktek ketatanegaraan Republik Indonesia, kita pernah melaksanakan mekanisme pertanggungjawaban Presiden selaku kepala pemerintahan melalui Sidang Istimewa sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar-Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.⁹ Ketetapan MPR dimaksud memuat adanya dua macam mekanisme pertanggungjawaban presiden, yaitu pertama pertanggungjawaban Presiden di hadapan Sidang Umum MPR pada tiap-tiap akhir masa jabatannya sebagai presiden dan

⁹ Telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku melalui TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

kedua, pertanggung jawaban Presiden di hadapan Sidang Istimewa MPR dalam masa jabatannya.¹⁰

Namun, semenjak berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945), sebagai hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945, maka mekanisme pertanggungjawaban Presiden RI di hadapan Sidang Umum MPR ataupun Sidang Istimewa MPR *a la* Undang-Undang Dasar 1945 telah tidak ada lagi, namun demikian bukan berarti pertanggungjawaban Presiden secara umum benar-benar ditiadakan. Pertanggungjawaban Presiden RI menurut UUDNRI 1945 adalah apabila Presiden telah melanggar konstitusi maupun hukum negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta pertanggungjawabannya melalui sidang MPR setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pendapat DPR tersebut.

Apabila melihat pada esensi perbedaan antara sistem pertanggungjawaban Presiden di hadapan Sidang Umum dan Istimewa MPR dan sistem pertanggungjawaban Presiden saat ini, terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Pertanggungjawaban Presiden berdasarkan UUD 1945 lebih memiliki komprehensifitas dibandingkan dengan pertanggungjawaban Presiden berdasarkan UUD NRI 1945. Hal ini dapat dijelaskan demikian: Pertanggung jawaban Presiden berdasarkan UUD 1945 adalah pertanggungjawaban Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam hal ikhwal menjalankan pemerintahan, melaksanakan ketentuan UUD 1945 dan GBHN, sedangkan pertanggungjawaban Presiden berdasarkan UUD NRI 1945 lebih menekankan pada limitasi legal kekuasaan presiden dalam *frame* UUD NRI 1945 dan hukum nasional yang berlaku.

Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dapat diasumsikan sebagai variabel yang bersifat konstitutif dari suatu sistem pemerintahan, berpijak pada asumsi tersebut, maka plausibilitas pelaksanaan mekanisme pertanggungjawaban harus pula melihat pada sistem yang menjadi infrastrukturnya. Penting pula kiranya melihat lebih

¹⁰ Pasal 5 TAP MPR Nomor Iii/MPR/1978 Tahun 1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

(1) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis dan pada Akhir masa jabatannya memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.

(2) Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.

jauh mengenai variasi pertanggung jawaban Kepala Pemerintahan dalam berbagai sistem pemerintahan yang ada saat ini di beberapa negara, yaitu Indonesia, Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman. Pemilihan dijatuhkan pada kelima negara tersebut dikarenakan cukup mewakili sistem pemerintahan yang berbeda-beda. Pertama, dalam rangka mencari format baru dalam hal pertanggung jawaban kepala pemerintahan sistem pemerintahan Republik Indonesia beserta praktek ketatanegaraan di Indonesia harus pula dijadikan sebagai pembanding sekaligus sebagai alat refleksi; Sedangkan kedua, Amerika Serikat adalah suatu negara yang berbentuk federasi dengan sistem hukum *common law* nya, memiliki keunikan tersendiri dalam tradisi ketatanegaraannya, yang sedikit banyak mempengaruhi sistem ketatanegaraan di dunia. Amerika Serikat terkenal pula dengan konsistensinya akan pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaannya, dan hal ini mewujudkan dalam sistem pemerintahan Presidensiilnya; Ketiga, Belanda, yaitu negara dengan sistem hukum *civil law* (seperti halnya dengan Indonesia) memiliki bentuk pemerintahan monarki dengan sistem parlementer yang bercirikan adanya pemisahan antara kepala negara, yaitu Raja Belanda dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan; Keempat adalah Perancis, yaitu suatu negara dengan pemerintahan yang berbentuk Republik, namun menggunakan sistem pemerintahan Parlementer, yang bercirikan adanya pemisahan antara kepala negara, yaitu Presiden Perancis sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan, dan Perdana Menteri Perancis ditunjuk oleh Presiden Perancis terpilih; Terakhir adalah Republik Federal Jerman yang memiliki sistem seperti halnya Perancis, yaitu terdapat pemisahan antara kepala negara, yaitu Presiden Jerman sebagai kepala negara dan Kanselir sebagai kepala pemerintahan.

Hal ini tidak lain dimaksudkan semata mata memunculkan pemahaman mengenai korelasi antara sistem pemerintahan yang ada serta berbagai macam pertanggung jawaban Kepala Pemerintahan yang ada tersebut, diharapkan akan memberikan berbagai pilihan yang mungkin dan rasional untuk dilaksanakan tanpa harus mereplikasi mekanisme pertanggung jawaban Kepala Pemerintahan dari negara tertentu, sekaligus dapat mengakomodasi kepentingan nilai-nilai Pancasila dan demokrasi Indonesia.

1.2. Sistematika Penulisan

Buku ini disusun menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sekaligus melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta menggunakan metode komparasi. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah hal ikhwal mengenai pertanggung jawaban kepala pemerintahan secara normatif yang digali dari konstitusi yang terkait disertai pertimbangan-pertimbangan yang bersifat konseptual mengenai urgensi dan justifikasi mengenai mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan, dengan demikian diharapkan dapat memberikan dasaran pembenar yang absah (*justifiable*), yang teranalisis secara komprehensif melalui metode komparasi dengan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Merujuk pada pendapat Michael Bogdan, bahwa agar perbandingan menjadi berguna, tujuan perbandingan harus memiliki ciri yang sama, yang dapat digunakan sebagai kesamaan karakteristik.¹¹ Karakteristik yang sama dimaksud adalah adanya kesamaan substansi yang terdapat didalamnya, yaitu menelaah hal ikhwal mengenai pertanggung jawaban kepala pemerintahan di beberapa negara, yaitu Indonesia, Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman. Dalam rangka perbandingan mengenai pertanggung jawaban kepala pemerintahan di negara-negara tersebut, maka diperlukan beberapa landasan teoritis yang merupakan prasyarat akan terbentuknya paradigma tertentu yang dapat dijadikan alat ukur untuk menentukan komparabilitas substansi yang dimaksud (mengenai pertanggung jawaban kepala pemerintahan) dari sistem hukum yang berbeda-beda. Perbedaan sistem hukum ini dapat dipahami sebagaimana berikut: Sistem Hukum Amerika Serikat lebih dikenal sebagai sistem hukum *anglo saxon* atau *common law system*, sedangkan sistem hukum Belanda, Perancis dan Jerman adalah menggunakan sistem hukum *continental* atau *civil law system*. *Common law system* tercipta bukan dengan sarana legislasi melainkan berkembang dan tercipta dalam putusan-putusan pengadilan. Preseden-preseden yang berupa putusan pengadilan dalam kasus yang serupa harus dihormati dan bersifat mengikat (*stare decisis*). Tujuan dari prinsip tersebut pada hakikatnya memberikan prediktabilitas dan penegakan *the rule of law*.¹² *Civil law system*, sebaliknya, adalah hukum yang terkodifikasi. Negara-negara dengan sistem hukum tersebut memiliki peraturan perundang-undangan yang komprehensif dan terus diperbarui

¹¹ Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum* (terjemahan). Nusa Media, Bandung. 2010. Hlm. 62

¹²*Ibid.* hlm. 127

yang menentukan semua hal yang dapat diajukan di hadapan pengadilan, hukum acara yang berlaku, dan hukuman yang sesuai untuk setiap pelanggaran. Dalam sistem hukum tersebut, peran hakim adalah menetapkan fakta kasus dan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku. Keputusan hakim tidak terlalu signifikan dalam pembentukan hukum dibandingkan dengan keputusan legislator dan ilmuwan hukum yang merancang dan menafsirkannya.¹³Perbedaan yang bersifat basis tersebut pada dasarnya tidak akan menjadi permasalahan karena Menurut Michael Bogdan dalam hukum komparatif, biasanya yang diminati adalah membandingkan muatan substantif aturan-aturan hukum, atau lebih spesifiknya, bagaimana sistem hukum yang berbeda-beda mengatur situasi tertentu yang muncul di kedua negara. perbandingan yang demikian ini mengharuskan aturan-aturan hukum yang diperbandingkan menangani persoalan yang sama.¹⁴Hal ini juga terbukti dalam praktek penerapan hukum internasional dalam hal sengketa antar negara yang diajukan kepada Mahkamah Internasional di Den Haag, Mahkamah Internasional dalam Article 38 Ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional (*International Court of Justice Statute*), menyatakan bahwa:

The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;*
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;*
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;*
- d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Mahkamah Internasional tidak menggunakan prinsip *stare decisis* seperti halnya negara-negara *anglo saxon* yang menerapkan *common law system*, namun demikian putusan pengadilan tetap digunakan sebagai alat tambahan yang bersifat subsider. Contoh terbaik kedua adalah mengenai penerapan hukum Uni Eropa, yang tetap mendasarkan pada *Treaty on European Union (TEU)*¹⁵ dan *Treaty on the*

¹³ The Common Law and Civil Law Traditions dalam laman <https://www.law.berkeley.edu/library/robbins/CommonLawCivilLawTraditions.html> diakses tanggal 19 Juli 2017

¹⁴*Ibid.* Hlm. 63

¹⁵ Official Journal C 326 , 26/10/2012 p. 0001 – 0390

Functioning of the European Union (TFEU)¹⁶ maupun berbagai macam regulasi¹⁷ Uni Eropa, secara umum berpijak pada *civil law system*, namun putusan putusan *Court of Justice on European Union* (CJEU)¹⁸ di Brussels tetap digunakan sebagai *subsidiary means*. Sehingga dengan merujuk pada pendapat Bogdan diatas, dan praktek penegakan hukum secara internasional maupun regional (kawasan) memperlunak perbedaan sistem hukum diantara negara-negara yang akan dibandingkan. Hal ini juga menunjukkan bahwa terpenting adalah adanya kompatibilitas substansi komparasi diantara negara-negara yang dibandingkan yang berupa mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan dalam praktek ketatanegaraan maupun konstitusi dan hukum yang relevan di negara-negara yang dibandingkan.

Metode penyelidikan (metode analisis) yang digunakan adalah metode deskriptif, yaitu metode yang didasarkan semata-mata untuk melukiskan secara formal lembaga-lembaga negara yang menjadi dasar untuk mendapatkan pemahaman akan lembaga-lembaga negara tertentu dari negara yang lain, dengan metode ini pula maka dapat dibagi dalam tiga macam bagian, yaitu secara historis, legalistik maupun gabungan.¹⁹

Selanjutnya, buku yang berjudul *Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan Dalam Berbagai Sistem Pemerintahan* tersebut akan terdiri dari lima bab, yaitu :

BAB I Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Latar belakang dalam bab pendahuluan ini berisikan mengenai latar belakang dan pijakan berpikir awal mengenai perlunya penulisan buku tersebut, disamping itu Latar Belakang memberikan pula gambaran secara umum mengenai permasalahan apa yang relevan dengan tema *Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan* dalam berbagai Sistem Pemerintahan.

1.2. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan berisikan penjelasan mengenai metode dan pendekatan yang digunakan dalam rangka menyusun buku ini.

¹⁶*Ibid.* p. 47–390

¹⁷ Lihat *Article 288 TFEU (ex Article 249 TEC)*

¹⁸ Lihat *Article 13 jo. 17 TEU*

¹⁹ Sjachran Basah, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Penerbit Alumnii, Bandung, 1989. Hlm. 37-38

BAB II Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka tersebut bertujuan untuk memberikan semacam ukuran yang dapat digunakan sebagai alat analisis terhadap permasalahan pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam berbagai Sistem Pemerintahan. Adapun pembagian tinjauan pustaka dimaksud, terdiri dari:

2.1. Asas Kedaulatan Rakyat

Asas kedaulatan rakyat penting dikemukakan dalam tinjauan pustaka, karena merupakan akar dari eksistensi mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan.

2.2. Asas Demokrasi

Demokrasi sebagai perwujudan yang lebih implementatif yang berakar dari kedaulatan rakyat dikemukakan sebagai bagian dari prinsip atau asas mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan.

2.3. Teori Pertanggungjawaban Eksekutif

Teori pertanggungjawaban eksekutif atau kepala pemerintahan mengemukakan teori yang korelatif antara pertanggungjawaban eksekutif sebagai wakil rakyat dalam cabang kekuasaan eksekutif dengan rakyat sebagai yang terwakili, baik secara langsung maupun tidak langsung, yaitu melalui lembaga legislatif yang sekaligus sebagai lembaga representatif.

2.4. Teori Sistem Pemerintahan Presidensiil

Tinjauan pustaka ini mengemukakan mengenai teori tentang sistem pemerintahan presidensiil, disertai berbagai aspek teoritis mengenai hubungan antara sistem pemerintahan dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan.

2.5. Teori Sistem Pemerintahan Parlementer

Teori sistem pemerintahan parlementer akan mengemukakan berbagai aspek teoritis mengenai hubungan antara sistem pemerintahan parlementer dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan

2.6 Hubungan antara Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Preferensi Sistem Pemerintahan

BAB III Komparasi mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Beberapa Negara

- 3.1. Urgensi kajian komparasi pertanggung jawaban kepala Pemerintahan dalam sistem Pemerintahan di beberapa negara
Sub bab ini mengemukakan pentingnya kajian komparasi mengenai mekanisme pertanggung jawaban kepala Pemerintahan dalam sistem Pemerintahan di beberapa negara sehingga akan memberikan berbagai pilihan yang rasional untuk dilaksanakan tanpa harus mereplikasi mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dari negara tertentu, namun dapat mengakomodir kepentingan nilai-nilai Pancasila dan demokrasi di Indonesia nantinya.
- 3.2. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat
Dalam sub bab tersebut dikemukakan mengenai bagaimana pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat yang notabene adalah negara yang berbentuk federasi dan memiliki sistem pemerintahan presidensiil.
- 3.3. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Belanda
Sub bab tersebut menyajikan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Belanda, yang memiliki sistem hukum *civil law*, pemerintahan berbentuk monarki dan dengan sistem pemerintahan parlementer.
- 3.4. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Perancis
Dalam sub bab tersebut dikemukakan mengenai hal ihwal pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Perancis yang merupakan negara dengan pemerintahan yang berbentuk republik dan memiliki sistem *hybrid*.
- 3.5. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Republik Federal Jerman
Hampir sama dengan sub bab sebelumnya, dalam sub bab ini dikemukakan mengenai mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Jerman yang merupakan negara dengan pemerintahan yang berbentuk republik dan memiliki sistem pemerintahan parlementer, namun memiliki tradisi hukum yang cukup spesifik.

BAB IV. Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia saat ini ditinjau dari perspektif filosofis, yuridis atau sosiologis.

4.1. Perspektif filosofis Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia

Sub bab tersebut mencermati mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dari sudut pandang filosofis, yang tentu saja menggali tidak hanya dari konstitusi semata namun penggalian juga di sertai alasan filosofis yang berasal dari *travaux preparatoire* UUD NRI 1945.

4.2. Preferensi Sistem Pemerintahan Presidensiil menurut UUD NRI Tahun 1945 dari sudut pandang yuridis

Sub bab ini menganalisis dari sudut pandang yuridis dalam hal dijatuhkannya pilihan pada sistem pemerintahan presidensiil oleh pembentuk UUD NRI Tahun 1945.

4.3. Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945

Sistem pemerintahan presidensiil menurut UUD NRI Tahun 1945 dalam sub bab ini menekankan pada pendekatan yang lebih bersifat legalistik, tanpa mengesampingkan praktek ketatanegaraan di Indonesia dibawah UUD NRI Tahun 1945.

4.4. Komparasi Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia dibawah UUD 1945 dan UUD NRI 1945

Melalui metode historis komparatif, sub bab ini membandingkan persamaan dan perbedaan antara mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia dibawah UUD 1945 dan UUD NRI 1945.

4.5. Aklternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia berdasarkan kajian komparatif

Sub bab pembahasan terakhir adalah analisis mengenai kemungkinan yang paling rasional adanya alternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan

di Indonesia dengan mengambil kebaikan-kebaikan dari mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat, Belanda, Perancis maupun Jerman, beserta komponen apa saja yang harus dipenuhi yang merupakan prasyarat terlaksananya alternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia nantinya.

BAB V Kesimpulan dan Saran

5.1. Kesimpulan

5.2. Saran

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka yang berbasis pada kajian teoritis memiliki urgensi tinggi dalam penyusunan buku ini, karena buku ini haruslah berlandaskan pada pemikiran-pemikiran ilmiah. Penting pula diinsyafi bersama bahwa penalaran ilmiah selalu terkorelasikan dengan teori-teori yang saling mendukung satu sama lain untuk memberikan penguatan pada hal ikhwal yang akan disusun dalam buku ini, yaitu mengenai mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di berbagai sistem pemerintahan. Selanjutnya, membahas mengenai sistem pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme dan dapat difahami sebagai suatu sub sistem yang berjalan dalam suatu sistem ketatanegaraan besar suatu negara yang terwujudkan dalam suatu sistem pemerintahan tertentu (dapat berupa sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, maupun sistem pemerintahan campuran atau terkadang disebut sebagai *hybrid system*).

Secara lebih spesifik, membicarakan masalah sistem pemerintahan, adalah membicarakan suatu mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara terutama lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam suatu negara dengan tidak mengesampingkan peran lembaga yudisial didalamnya, terutama dalam rangka menegakkan aturan hukum yang telah ditetapkan dalam suatu negara. Penting pula kiranya untuk pertama kalinya mengklasifikasikan lembaga-lembaga negara secara umum terlebih dahulu sebelum memasuki hubungan-hubungan yang diantara lembaga-lembaga tersebut yang notabene merupakan manifestasi dari cabang-cabang kekuasaan, yang memainkan peran-peran utama dalam menjalankan suatu negara. Lembaga negara yang merupakan institusionalisasi dari cabang-cabang kekuasaan secara garis besarnya adalah terdiri dari lembaga legfislati, lembaga eksekutif, dan lembaga yudisial yang berada dalam paradigma trias politika, yang secara konseptual dikemukakan pertama kalinya oleh Montesquieu.

Permasalahan mekanisme tanggungjawab kepala pemerintahan tidak pula dapat dilepaskan dari teori dasar dan asas-asas atau prinsip-prinsip yang mendasarinya, antara lain adalah teori pertanggungjawaban kepala pemerintahan yang merupakan teori pertanggungjawaban yang secara logis merupakan konsekuensi eksistensi demokrasi dalam suatu negara. Demokrasi sebagai prinsip sekaligus sebagai mekanisme besar yang merupakan manifestasi dari kesepakatan bersama mengenai kedaulatan

rakyat tidak mungkin dapat terwujud secara serta merta apabila mengabaikan salah satu komponen pentingnya, yaitu mengenai pertanggungjawaban eksekutif. Demokrasi yang telah difahami sebagai perwujudan dari asas atau prinsip kedaulatan rakyat tersebut harus pula dilaksanakan dalam koridor asas yang mengakarinya (*stemming*), yaitu kedaulatan rakyat itu sendiri, sehingga asas atau prinsip kedaulatan rakyat perlu pula untuk dibahas dalam tinjauan pustaka ini.

2.1. Asas Kedaulatan Rakyat

Terkait dengan asas kedaulatan rakyat, mantan Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln dalam pidatonya di acara peresmian pemakaman nasional Gettysburg mengatakan bahwa pemerintahan yang ada di Amerika Serikat adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat²⁰. Pernyataan terkenal Lincoln yang kemudian menyebar ke berbagai negara di dunia tersebut jika ditarik kebelakang boleh jadi terinspirasi dari pemikiran JJ Rousseau sebagai salah satu tokoh pemikir teori kedaulatan rakyat²¹.

Dalam teorinya Rousseau membayangkan rakyat menjadi dua bentuk. Pertama apa yang disebut Rousseau dengan *Volonte de Tous* atau *criterion for political decision the good of the majority*²². Kedua, *Volonte Generale* atau *criterion the greatest good of the greatest number*²³. Dalam konteks sekarang ini, pengertian kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu tidak tak terbatas (*limited*) dan bersifat monistik dan mutlak, karena dengan sendirinya kekuasaan tertinggi itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan secara bersama-sama dalam rumusan konstitusi. Namun begitu,

²⁰ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, cet. III (Jakarta : Gaya Media Pratama, 1995) hlm. 125.

²¹ Jimly Asshiddiqie menuliskan bahwa gagasan kedaulatan rakyat sesungguhnya bukanlah sesuatu hal yang baru berkembang pada saat sekarang ini (negara modern). Gagasan kedaulatan rakyat sudah muncul sejak jaman Yunani kuno dan Romawi Kuno. Terhadap hal tersebut, Jimly menuliskan:

“Meskipun belum dipraktikkan sebagaimana mestinya, asas kedaulatan rakyat telah digagaskan sejak dari zaman Yunani kuno dan Romawi kuno. Mengenai ajaran kedaulatan rakyat, pada pokoknya terkait dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari perkataan ‘demos’ yang berarti rakyat dan ‘kratien’ atau ‘cratie’ yang berarti kekuasaan . Dengan demikian demokrasi berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan oleh rakyat atau ‘rule by the people’.

Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi

²²Glen O. Allen, *Le Volonté de Tous and Le Volonté Général: A Distinction and Its Significance*. <http://www.jstor.org/stable/2379642>

²³Ibid

ide tentang kedaulatan rakyat tetap berpijak pada jaminan bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara, dengan konsep tersebut maka segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislative, eksekutif, dan yudikatif tetap berada dalam “kekuasaan rakyat”²⁴. Singkatnya, rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Tidak hanya sampai disitu, untuk kemanfaatan bagi masyarakat banyak sesungguhnya semua kegiatan dilakukan dan diperuntukkan segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara. Inilah pengertian gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi dipopulerkan oleh Lincoln dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat dan bersama rakyat.

Dalam perkembangannya sekarang ini, asas kedaulatan rakyat secara formal dianut oleh hampir semua negara modern. Menurut Amos J. Peaslee (1950) 90% negara di dunia dengan tegas mencantumkan asas kedaulatan rakyat dalam konstitusinya²⁵. Dengan persentase yang demikian maka tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa asas kedaulatan rakyat merupakan asas universal yang diterima oleh berbagai negara di dunia sebagai salah satu bangunan fundamental jalannya sebuah pemerintahan²⁶.

Dahlan Thaib dalam bukunya Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi²⁷ menyebutkan bahwa “Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti, yakni : *Pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis satu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila”.

²⁴S. Endang Prasetyawati, Asas Kedaulatan Rakyat Pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Jo Uu No. 2 Tahun 2015 Dalam Rangka Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Jurnal Keadilan Progresif Volume 6 Nomor 1 Maret 2015, Hal, 4

²⁵Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi

²⁶Patut digaris-bawahi, meskipun secara mayoritas berbagai negara mengaktualisasikan asas kedaulatan rakyat ke dalam konstitusinya, namun bukan berarti asas kedaulatan rakyat berlaku secara sama. Terdapat berbagai macam perbedaan regulasi dan implementasi terkait dengan asas kedaulatan rakyat, perbedaan ini muncul karena dipengaruhi factor-faktor tertentu, antara lain ideologi, pengalaman historis, dan kondisi sosial politik dari masing-masing negara.

²⁷ Muhammad Zulfan Hakim, DEMOKRASI DALAM PILKADA DI INDONESIA

Joeniarto menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kedaulatan²⁸ adalah kekuasaan negara yang tertinggi, kekuasaan juga berarti kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak lain, dan dalam setiap pelaksanaan kehendaknya kepada pihak lain tersebut tidak selalu menggunakan tindakan paksaan. Pelaksanaan kekuasaan yang demikian itu disebabkan tidak lain karena adanya kewibawaan. Tindakan yang berupa paksaan dipergunakan hanya apabila diperlukan saja, termasuk penggunaan senjata.²⁹

Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh CF. Strong, yang menyatakan bahwa kedaulatan berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan. Selanjutnya, Strong juga mengkategorikan kedaulatan menjadi dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal, kedua aspek tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Secara internal: supremasi seorang atau sekumpulan orang didalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yurisdiksinya;
2. Secara eksternal: berarti independensi mutlak satu negara sebagai satu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.³⁰

Asas kedaulatan rakyat adalah erat hubungannya dengan asas permusyawaratan perwakilan, sebab asas kedaulatan rakyat akan dilaksanakan dengan melalui asas permusyawaratan perwakilan ialah akan dipergunakan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat.³¹

Berkaitan dengan prinsip atau asas kedaulatan rakyat, penempatan konsep kebangsaan (*nationality*) dan konsep warga negara (*citizenship*) adalah pokok persoalan lain. Ini berkaitan dengan tema klasik dari ideologi demokrasi. Konsepsi tersebut ditransformasikan kedalam pertanyaan praktis mengenai siapakah sesungguhnya yang dimaksud dengan rakyat yang berdaulat itu, dan bagaimana seharusnya kedaulatan itu dimanifestasikan. Rakyat diidentifikasi dalam porsi dimana ada sekelompok orang dalam suatu wilayah sebagai warga negara dan memiliki hak untuk memilih, sehingga telah disetujui konsep mengenai warga negara (*citizenship*), di lain sisi terdapat klaim yang menyatakan bahwa

²⁸Menurut KBBI **kedaulatan**/ke dau lat an/n kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya. <https://kbbi.web.id/daulat-2>

²⁹ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 11

³⁰ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 8

³¹ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 9

secara ideal warga negara adalah sekelompok orang yang memiliki latar belakang keturunan yang sama, dan dengan alasan ini pula mereka dapat disebut sebagai bangsa.³² Irelevansi klaim mengenai bangsa sebagai sekelompok orang yang memiliki latar belakang keturunan yang sama dapat kita rujuk dalam pemikiran Sukarno dalam mendefinisikan siapa yang dimaksud sebagai bangsa Indonesia itu, Sukarno menyatakan bahwa 'Bangsa Indonesia' adalah bangsa yang dipersatukan oleh sejarah yang sama dan bukan bangsa yang dipersatukan oleh kesamaan ras, bahasa, maupun agama.³³ Pemikiran Soekarno ini diilhami oleh pemikiran Ernest Renan dalam kuliahnya di Universitas Sorbonne di Paris 11 Maret 1882 yang berjudul "*Qu'est-ce qu'une nation?/ Apakah Bangsa Itu?*".³⁴

2.2. Asas Demokrasi

Ide demokrasi selalu dipautkan dengan konstitusi, sehingga lahir istilah demokrasi konstitusional yang idedasanya bertujuan mewujudkan suatu pemerintah yang terbatas kekuasaannya (limited government), larangan bertindak sewenang-wenang (willikeur), adanya pengakuan dan perlindungan hukum serta terjaminnya HAM warga masyarakat³⁵.

Demokrasi memberikan pemahaman bahwa sumber daya adalah orang-orang dengan pengertian, orang akan melahirkan aturan yang akan menguntungkan dan melindungi hak-hak mereka³⁶. Agar hal itu terjadi, perlu aturan dengan dukungan dan menjadi dasar dalam kehidupan negara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat³⁷.

John Markoff, dalam perspektif kesejarahan menyatakan bahwa era 1960an sampai dengan 1970an merupakan dekade kebimbangan terhadap institusi demokrasi, Uni Soviet dan sekutu komunisnya cukup berhasil dalam merepresi para pembangkang politik serta mengendalikan opini publik melalui institusi negara, negara-negara Amerika Latin digoyang berbagai kekuatan anti demokrasi yang beraneka ragam, sementara itu negara-negara Afrika digantikan oleh suatu kepemimpinan

³² John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan dan Perubahan Sosial* (terjemahan), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002. Hlm. 271-272

³³ Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi* [Jilid I Cetakan III] ,Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi 1964. Hlm 3

³⁴ Lihat Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* (Dialih bahasakan oleh Sunario menjadi *Apakah Bangsa Itu?*) Erlangga, 1968.

³⁵ Nurul Qamar, *Prinsip-Prinsip Hukum Acara PERATUN*. Jurnal Konstitusi, Vol, IV, No 2, November 2011.

³⁶ Cora Elly Novianti, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.

³⁷ Ibid

militer, dan negara-negara Asia dijalankan dengan hukum kekerasan (*martial law*), bahkan di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat protes anti pemerintah dilakukan dengan taktik terorisme. Namun demikian gelombang anti demokrasi secara dramatis berbalik arah pada pertengahan tahun 1970 sampai tahun 1980an, negara-negara mulai mengacu dan melekatkan prinsip-prinsip demokrasi dalam proses politik mereka, dan momentum terpenting terjadi pada tahun 1989, dimana rezim komunis runtuh dan digantikan oleh pemerintahan yang secara perlahan lahan mengacu pada demokrasi.³⁸

Demokrasi merupakan suatu peristilahan yang menggambarkan pemerintahan oleh rakyat. Secara harafiah demokrasi atau *democracy* (dalam bahasa Inggris) berarti “*government by the people; especially: rule of the majority* atau *a government in which the supreme power is vested in the people and exercised by them directly or indirectly through a system of representation usually involving periodically held free elections*”³⁹ Hal ini sesuai dengan pendapat Jimmly Asshiddiqie, yang menyatakan bahwa demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, oleh karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁴⁰ Meskipun runtuhnya komunisme dilain sisi membawa penderitaan yang cukup besar di Yugoslavia.⁴¹

Istilah demokrasi pada kenyataannya digunakan secara beragam, terkadang digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat. Namun di dunia kontemporer, ketika nasionalisme tak pelak lagi menjadi dasar demokrasi politik, maka pemerintahan politik yang demokratis menjadi instrumen kemajuan sosial.⁴²

Perkembangan pengertiannya sendiri dari perkataan demokrasi pada dasarnya tidak terjadi perubahan, yaitu suatu sistem pemerintahan dimana dipegang oleh rakyat atau setidaknya tidaknya rakyat diikutsertakan di

³⁸ John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan dan Perubahan Sosial* (terjemahan), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002. Hlm. 1-2

³⁹ Dari kamus bahasa Inggris daring, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/democracy>, diakses tanggal 13 Juni 2017

⁴⁰ Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 241

⁴¹ Lihat laman <http://www.icty.org/en/action/cases/4>

⁴² CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 17

dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan. Dimaksudkan dengan rakyat adalah rakyat dalam arti keseluruhan sebagai satu kebelatan. Namun akibat daripada perkembangan zaman yang sudah barang tentu membawa pengaruh terhadap cara-cara pemerintahan menimbulkan perbedaan cara di dalam akan melaksanakan asas demokrasi tersebut dia atas. Asasnya sama tetapi cara pelaksanaannya berbeda.⁴³

Dalam hal peristilahan yang digunakan secara beragam tersebut, terkadang istilah demokrasi digunakan untuk memberikan suatu gambaran mengenai suatu sistem pemerintahan yang digunakan oleh suatu negara, namun demikian bukan berarti peristilahan demokrasi yang merujuk pada sistem pemerintahan adalah tanpa arti, karena memang pada kenyataannya terdapat korelasi yang erat antara preferensi sistem pemerintahan dalam suatu negara dengan demokrasi rakyat di negara tersebut. Menurut C.F. Strong, demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan namun menurut anggota komunitas secara keseluruhan, selanjutnya perkembangan demokrasi ini dalam zaman modern, diatur dengan batasan-batasan negara yang menghendaki adanya sistem yang representatif.⁴⁴

Sistem pemerintahan rakyat (demokrasi) di dalam arti kata yang sebenarnya seperti yang dipergunakan di masa Yunani kuno yaitu rakyat seluruhnya benar-benar diajak serta dalam membicarakan masalah-masalah pemerintahan disebut dengan sistem demokrasi secara langsung, sedang pemerintahan rakyat (demokrasi) dimana rakyat menunjuk wakil-wakilnya disebut demokrasi dengan sistem perwakilan.⁴⁵Selanjutnya, Joeniarto menyatakan bahwa sebutan 'melalui perwakilan' sebaiknya dihapuskan saja sebab pada masa sekarang ini demokrasi secara langsung sudah hampir tidak ada lagi. Pada umumnya pemerintahan rakyat sekarang ini lazim dilakukan melalui perwakilan,⁴⁶ namun demikian, menurut Kuntjoro Purbopranoto, maksud pembentukan perwakilan itu ialah menentukan satu jalan yang mudah dalam rangka kenegaraan untuk membentuk dan menyatakan kehendak rakyat (*volonte generale*), yang

⁴³ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 27

⁴⁴ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 234-235

⁴⁵ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 23

⁴⁶ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 68

diperlukan dalam sistem demokrasi untuk membentuk pemerintahan dan menjalankannya.⁴⁷

Hal ini dapat dijelaskan bahwa hampir setiap sistem pemerintahan yang ada, baik di negara-negara yang memilih untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensiil maupun di negara-negara yang memilih untuk menggunakan sistem pemerintahan parlementer, pada hakikatnya selalu mempertimbangkan kepentingan rakyatnya. Pada sistem pemerintahan parlementer, terdapat kondisi dimana terdapat keterwakilan suara rakyat dalam parlemen yang sekaligus bertindak sebagai lembaga legislatif, dan selanjutnya parlemen memilih pelaksana suara rakyat, yaitu kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri sebagai kepala eksekutifnya. Selanjutnya kepala eksekutif beserta kabinetnya yang terdiri dari para menteri bertanggungjawab kepada parlemen selaku pemilihnya. Dalam konteks yang demikian ini pada dasarnya parlemen bukanlah merupakan sumber legitimasi dari jabatan dan fungsi lembaga eksekutif tersebut, namun hanya merupakan penyalur dari legitimasi yang sebelumnya telah diperoleh dari rakyat negara tersebut melalui mekanisme pemilihan umum yang bertujuan untuk memilih wakil rakyatnya di parlemen, sehingga pertanggungjawaban eksekutif seperti ini merupakan pertanggungjawaban eksekutif kepada rakyat secara tidak langsung (*indirect*). Dengan demikian sistem pemerintahan parlementer sekalipun dapat dikatakan sebagai institusi demokrasi.

Dilain sisi terdapat pula mekanisme demokrasi yang juga mewujudkan dalam suatu sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidensiil. Adapun logika yang dapat digunakan dalam mengkorelasikan antara demokrasi dan pemerintahan presidensiil adalah sebagai berikut: Sistem pemerintahan presidensiil mensyaratkan, dengan pasti adanya keterpisahan antara cabang-cabang kekuasaan yang ada, baik itu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudisial. Tiga macam kekuasaan yang terpisah sedemikian rupa tersebut pada dasarnya memberikan ruang gerak bagi rakyat, ruang bagi rakyat tersebut pada dasarnya diciptakan melalui mekanisme *checks and balances*, yang tidak lain dimaksudkan agar tidak ada kekuasaan yang melampaui batas kewajarannya, yang secara otomatis dapat membahayakan bagi kebebasan warga negara. Demokrasi juga mensyaratkan adanya kebebasan bagi warga negara atau rakyat dalam suatu negara, sehingga terdapat korelasi yang logis ketika sistem pemerintahan presidensiil dilaksanakan adalah tidak lain

⁴⁷ Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya, 1960. Hlm. 43

bertujuan untuk mempertahankan kebebasan rakyat yang menjadi prasyarat utama berlangsungnya demokrasi itu sendiri.

Jadi, demokrasi pada dasarnya bukan hanya merupakan masalah hukum dan dapat diselesaikan dengan hukum semata, menurut Kuntjoro Purbopranoto, demokrasi sebagai satu gejala masyarakat yang berhubungan erat dengan perkembangan negara, mempunyai sifat yang berjenis-jenis, masing-masing seperti terlihat dari sudut kemasyarakatan yang ditinjaunya. Mengenai makna dari pengertian demokrasi itu sendiri adalah terdapat beberapa pendapat yang bermacam-macam meskipun perbedaan pendapat tersebut tidaklah sangat dalam.⁴⁸

Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa terdapat *gap* antara *das sollen* dan *das sein* dalam demokrasi, yang dapat dijabarkan menjadi tiga hal, yaitu:

1. Praktek penerapan demokrasi di lapangan berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya, perbedaan ini antara lain disebabkan adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis;
2. Tantangan dari kaum agamawan yang lebih meyakini bahwa kekuasaan tertinggi itu berasal dari Tuhan, dan bukan dari rakyat, meskipun pada zaman sekarang ini, kedaulatan Tuhan itu memang diakui esensinya, tetapi dicerminkan dalam prinsip kesamaan kemanusiaan (*egalitarianisme*), sehingga demokrasi dipandang sebagai mekanisme kenegaraan yang niscaya dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip kehidupan yang bersumber pada nilai-nilai ketuhanan itu.
3. Gagasan demokrasi, sebagaimana terlihat dalam kenyataan seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh pihak yang berkuasa.⁴⁹

Terdapat esensi demokrasi secara umum, yaitu pengakuan akan adanya persamaan hak bagi semua penduduk negara, antara laki-laki dan perempuan, tua dan muda, dewasa dan anak-anak, dan seterusnya, namun terdapat perbedaan dalam hal implementasi demokrasi yang merupakan keniscayaan kriteria dalam suatu negara modern yang berkaitan dengan negara sebagai organisasi, yaitu masalah 'seleksi' dan 'delegasi', pertama, yang dimaksud dengan seleksi adalah pemilihan orang yang cakap dan yang kedua, yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan kekuasaan oleh

⁴⁸ Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya, 1960. Hlm. 13

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 242-244

seluruh penduduk kepada segolongan orang-orang yang sanggup ditunjuk untuk mewakili seluruh penduduk.⁵⁰ Jadi merupakan suatu kewajiban ketika demokrasi pada dasarnya dimaklumi sebagai suatu proses yang bersyarat, dimana persyaratan tersebut adalah persyaratan yang bersifat seleksi, artinya hanya orang-orang dewasa atau dianggap dewasa (pernah atau telah menikah) yang dapat berpartisipasi dalam suatu proses demokrasi. Proses demokrasi yang dimaksud adalah proses dalam mekanisme pemilihan umum, yaitu proses memilih maupun proses untuk dipilih. Selanjutnya, terdapat syarat delegasi, syarat delegasi yang dimaksud berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk melakukan mandat dari konstituen. Persyaratan seleksi maupun delegasi tersebut pada dasarnya merupakan suatu prosedur yang bersifat *basic*, yang mendasarkan pada kapabilitas dan rasionalitas masyarakat yang dapat diterima secara umum.

Klaim terhadap demokrasi menyiratkan bahwa para pemilih adalah seluruh kalangan orang-orang dewasa. Tidak ada satupun yang tidak setuju bahwa suatu negara adalah bukanlah suatu negara demokratis meskipun tanpa melibatkan anak-anak dan para kriminal dalam proses pemilihan umum, namun demikian ada perdebatan yang muncul mengenai sejak kapan atau sejak usia berapa tepatnya hak pilih itu harus dimulai dan suatu konsensus dapat mengakhiri perdebatan mengenai hak dalam partisipasi politik khususnya mengenai kapan waktu yang tepat untuk memulai partisipasi politik.⁵¹ Sehingga bukanlah merupakan suatu keinsyafan bersama adanya persyaratan seleksi maupun delegasi dalam pelaksanaan proses demokrasi di suatu negara.

Demokrasi merupakan pula indikator penting bagi penerimaan masyarakat maupun pengakuan dari negara-negara terhadap suatu negara, hal ini menunjukkan bahwa demokrasi merupakan faktor yang penting dalam suatu proses berjalannya pemerintahan di suatu negara, disisi lain demokrasi juga mejadi suatu tolok ukur dari kebebasan masyarakat suatu negara, hal ini terbukti dengan adanya limitasi atau pembatasan hak asasi manusia, sebagai contoh, demokrasi sebagai alat ukur dalam pembatasan hak asasi manusia adalah pembatasan hak asasi di Indonesia, yang dapat dilihat dari kewajiban yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar sebagai berikut:

⁵⁰ Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya, 1960. Hlm. 14

⁵¹ John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan dan Perubahan Sosial* (terjemahan), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002. Hlm. 271

Dalam konteks pembatasan, yaitu kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dan kewajiban dalam menjalankan hak dan kebebasannya untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis, kalimat ‘setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang’ yang tidak lain adalah pendelegasian batu uji konstitusionalitas hak warga negara kepada Undang-Undang oleh Undang-Undang Dasar.⁵²

Selanjutnya, perlu disadari pula bahwa hak asasi manusia bersifat universal, oleh karenanya diperlukan pula ukuran yang lebih universal pula, Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM),⁵³ sebagai panduan moral universal, khususnya pada Pasal 29 Ayat (2) dinyatakan bahwa dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Persyaratan ‘demokrasi’ sebagai tolok ukur kelaikan suatu pemerintahan, baik hubungannya dengan pengisian jabatan dalam cabang-cabang kekuasaan pemerintah maupun demokrasi sebagai batasan

⁵² Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

⁵³ Diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III); Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau *Universal Declaration on human Rights* bukan merupakan instrumen hukum, namun merupakan panduan moral dan kesepakatan mengenai hak asasi yang diakui oleh negara-negara di dunia, hal ini terbukti dengan tanpa adanya ratifikasi. Adapun derifasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dalam bentuk hukum adalah melalui dua kovenan internasional, yaitu ICCPR tahun 1966 dan ICESCR tahun 1966.

kebebasan anggota masyarakat baik secara nasional maupun secara internasional semakin menunjukkan bahwa demokrasi adalah ukuran yang dapat diterima secara umum.

John Dewey (menurut SP. Varma) yang dapat dipandang sebagai pemberi dasar filosofis atas apa yang kemudian dikenal sebagai teori demokrasi partisipatorik (*participatory democracy*). John Dewey (dalam SP. Varma), jantung demokrasi adalah suatu keadaan dimana pilihan manusia merupakan pimpinan utama, Suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik. Partisipasi merupakan hal yang vital bagi pemilihan kebijakan, karena konsensus atau mayoritas itu sendiri merupakan suatu landasan yang perlu bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi, sehingga dengan sendirinya hal itu juga sangat penting bagi pengembangan diri.⁵⁴ Bila ditelusur lebih jauh, maka pendapat Dewey tersebut memberikan gambaran mengenai demokrasi sebagai proses dan pembentukan konsensus. Demokrasi sebagai proses dan pembentukan konsensus tersebut pada dasarnya memberikan ruang sekaligus batasan, demokrasi sebagai mekanisme dalam menimplementasikan kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik tersebut terinstitusionalisasikan dalam suatu bentuk konsensus sebagai implementasi kebebasan bersama, persamaan bersama serta partisipasi politik bersama tanpa mengabaikan kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik secara individual. Konsensus yang demikian ini dapat dimaknai sebagai konstitusi.

Jadi mekanisme demokrasi harus pula terukur dalam ukuran yang demokratis pula, ukuran yang demokratis ini harus terwujud dalam suatu konsensus bersama yang termanifestasikan sebagai undang-undang dasar atau konstitusi maupun konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai hukum oleh masyarakat dengan dasar *opinio iuris cive necessitatis*.

2.3. Teori Pertanggungjawaban Eksekutif

Pertanggung jawaban eksekutif merupakan suatu mekanisme pertanggung jawaban yang erat kaitannya dengan sistem pemerintahan parlementer, namun demikian bukan berarti sistem pertanggungjawaban semacam ini merupakan sistem pertanggungjawaban yang secara mutlak hanya diperuntukkan bagi kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer semata.

⁵⁴ SP. Varma, *Pengantar Politik Modern*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010. Hlm. 218

Secara umum tiap-tiap jabatan yang diperoleh atas dasar kepercayaan dari rakyat memiliki konsekuensi pertanggungjawaban kepada rakyat. Kuntjoro Purbopranoto berpendapat bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan oleh rakyat (demokrasi), maka harus diadakan pembagian tugas antara semua warga negara didalam suatu negara, sehingga yang sesungguhnya dapat diserahi pemerintahan negara tersebut hanyalah golongan dari penduduk, yaitu yang memiliki kecakapan dan memiliki kemampuan untuk itu, dalam penetapan atau penyusunan pemerintahan demokrasi, rakyat diberi hak ikut serta dan kemudian mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban.⁵⁵

Selain itu, terdapat keterkaitan antara pertanggungjawaban eksekutif dengan demokrasi, menurut CF Strong, demokrasi politik mengisyaratkan bahwa pemerintah harus bergantung pada persetujuan pihak yang diperintah, artinya ekspresi persetujuan dan ketidaksetujuan rakyat sudah harus memiliki sarana penyaluran yang nyata dalam pemilihan umum, program politik partai, media massa dan sebagainya.⁵⁶

Terdapat dua macam pertanggung jawaban kepala eksekutif, secara umum dapat dikatakan bahwa eksekutif selaku pelaksana dari kehendak rakyat, maka eksekutif harus mempertanggungjawabkan atas apa yang menjadi tugas dan fungsinya, adapun pembagian pertanggungjawaban yang demikian ini secara esensial dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban eksekutif model sistem pemerintahan presidensiil;
- b. Pertanggungjawaban eksekutif model sistem pemerintahan parlementer.

Dalam model pertanggungjawaban yang pertama, yaitu mekanisme pertanggungjawaban kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil atau non parlementer kedudukan eksekutif adalah tetap (*fixed*). Seorang kepala pemerintahan (Presiden) tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif dalam masa jabatannya terlepas dari popularitas kebijakan dan program yang diambil oleh seorang Presiden. Lembaga legislatif tidak memiliki peran partisipatif dalam pembentukan program maupun kebijakan yang dilakukan oleh presiden, sehingga secara

⁵⁵ Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya, 1960. Hlm. 42

⁵⁶ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 17

kelembagaan kedua lembaga ini. Baik legislatif maupun eksekutif adalah sejajar. Hal ini merupakan manifestasi dari mekanisme *checks and balance*.

Kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi sendiri, karena dalam pemilihan umum eksekutif dipilih langsung oleh rakyat, walaupun di negara-negara tertentu seperti di Amerika Serikat tidak benar-benar langsung seperti halnya di Indonesia, melainkan melalui suatu Dewan Pemilih. Namun demikian kedua macam pemilihan tersebut mengindikasikan adanya pemilihan langsung oleh rakyat, dalam arti tidak melalui lembaga dalam cabang kekuasaan lain, yaitu legislatif yang dalam hal ini berperan sebagai lembaga representatif atau lembaga perwakilan.

Sejalan dengan apa yang di kemukakan oleh R. Wallace Brewster, bahwa *The chief executive is elected separately for a fixed period of time in which may or may not coincide with the terms of the legislators and judges. The chief executive cannot dissolve the legislature, and the legislature cannot remove the chief executive except by the impeachment, which affords adequate protection against misconduct rather than a method for controlling policy.* (Kepala eksekutif dipilih secara terpisah untuk jangka waktu tertentu di mana mungkin atau mungkin tidak sama dengan masa jabatan legislator dan anggota yudisial. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif, dan legislatif tidak dapat memberhentikan kepala eksekutif kecuali dengan *impeachment*, yang memberikan perlindungan memadai terhadap kesalahan daripada metode untuk mengendalikan kebijakan),⁵⁷ maka legitimasi lembaga eksekutif adalah sama-sama kuat dibandingkan dengan lembaga legislatif yang dipilih pula oleh rakyat negara tersebut. Sebagai konsekuensinya adalah lembaga legislatif tidak dapat membubarkan ataupun menjatuhkan lembaga eksekutif yang notabene memiliki kedudukan yang setara. Hal ini menunjukkan adanya sumber legitimasi yang sama yaitu suara rakyat sebagai *causa prima*.

Selanjutnya, konsekuensi dari adanya kedudukan yang setara anantara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif itu pula, maka lembaga eksekutif memiliki kewenangan untuk menentukan sendiri dalam rangka pengisian personil yangnantinya akan menjalankan lembaga eksekutif. Dalam rangka memilih dan menentukan personil yang akan menduduki jabatan dan tugas dalam lembaga eksekutif tersebut, maka Kepala Eksekutif/ Presiden memiliki kewenangan untuk itu. Presiden selaku kepala eksekutif dapat menentukan siapa-siapa saja yang dipilih untuk membantunya yang disebut sebagai para menteri, dan oleh karena itu para

⁵⁷ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 288

menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada lembaga representatif/legislatif melainkan bertanggungjawab kepada Presiden selaku kepala eksekutif atau kepala pemerintahan yang telah memilih dan mengangkatnya guna membantu jalannya roda pemerintahan.

Berbicara masalah pertanggungjawaban eksekutif dalam sistem pemerintahanpresidensiil tersebut, pada hakikatnya tidaklah berbicara masalah pertanggungjawaban yang bersifat kebijakan, melainkan masalah konstitusionalitas perilaku yang lebih bersifat personal atau dengan kata lain merupakan tanggungjawab yang bersifat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku, dan pertanggungjawaban yang demikian ini dilaksanakan melalui suatu mekanisme yang disebut sebagai *impeachment*. Berkaitan dengan istilah *fixed term executive*, dimana kepala pemerintahan tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya berkaitan dengan kebijakan yang diambilnya, namun melalui mekanisme *impeachment* tersebut, presiden dapat diberhentikan sewaktu waktu ditengah masa jabatannya hanya apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum. Dalam mekanisme tersebut diatas, dapat difahami bahwa mekanisme *impeachment* merupakan koridor yang membatasi fleksibilitas dan kebebasan dalam ruang gerak kebijakan lembaga eksekutif. Hal ini juga merupakan konsekuensi logis dari adanya prinsip non intervensi antar cabang-cabang kekuasaan.

Mengenai eksistensi keterpisahan peran yang sangat kuat antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tersebut secara efisien dikemukakan kembali oleh R. Wallace Brewster, yaitu *President and cabinet excluded from legislature, ...they do not have seats in the legislature; they cannot submit bills directly but rather must rely upon the cooperation of some friendly legislators; and they cannot appear upon the floor of the legislative hall to defend the bills the administration favors.* (Presiden dan kabinet dikecualikan dari legislatif, ... Presiden dan kabinet tidak memiliki kursi di legislatif; Mereka tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang secara langsung melainkan sangat bergantung pada kerja sama beberapa legislator; Dan mereka tidak dapat muncul dalam forum legislatif untuk mempertahankan rancangan undang-undang tentang administrasi yang mereka ajukan).⁵⁸Wacana tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya keterpisahan peran dan fungsi antara lembaga eksekutif di satu sisi dan lembaga legislatif di sisi lain yang terefleksikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana lembaga eksekutif hanya dapat mengajukan proposal atau

⁵⁸ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 290

rancangan undang-undang, dan setelahnya tidak dapat turut serta mengontrol maupun mempertahankan rancangan undang-undang yang telah diajukan tersebut, dengan kalimat lain ketika proposal atau rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif presiden selaku kepala lembaga eksekutif tersebut telah masuk wilayah lembaga legislatif, maka lembaga eksekutif hanya dapat menunggu hasil dari pembahasan dalam lembaga legislatif tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat keterpisahan fungsi yang jelas antara cabang-cabang kekuasaan dalam trias politika, dalam hal ini adalah lembaga eksekutif yang dikepalai oleh presiden selaku kepala pemerintahan maupun lembaga legislatif.

Lancar atau tidaknya proposal atau rancangan undang-undang hasil inisiatif eksekutif tersebut selain tergantung pada substansi proposal atau rancangan undang-undangnya itu sendiri, yaitu sesuai atau tidak dengan kemauan rakyat negara tersebut, yang secara teoritis terrepresentasikan melalui suara yang ada dalam lembaga legislatif, proposal atau rancangan undang-undang hasil inisiatif eksekutif tersebut juga bergantung pada hal ikhwal yang bersifat politis, yaitu kepentingan politik partai-partai politik yang duduk dalam lembaga legislatif serta kedekatan partai politik mayoritas kepada presiden. Kedekatan antara partai politik mayoritas dalam lembaga legislatif terhadap presiden hanya dapat terjadi apabila presiden terpilih adalah dari anggota partai dari partai pemenang pemilihan umum legislatif, hal ini merupakan suatu kelaziman ketika partai politik yang menang dalam pemilihan umum yang secara otomatis menjadi partai yang menduduki kursi lembaga legislatif secara mayoritas, maka apabila seorang calon presiden dari partai yang sama mencalonkan diri dalam pemilihan umum eksekutif, calon tersebut memiliki kans yang sama dengan partainya yaitu memiliki kesempatan yang besar pula untuk memenangkan pemilihan umum eksekutif dan selanjutnya menjadi presiden.

Adanya kritik mengenai sistem pemerintahan presiden dikemukakan pula oleh R. Wallace Brewster, yaitu *..the critics claim that presidential government cannot be kept responsible to the voters because it is so divided that neither praise for good government nor blame for poor government can be fixed.* (Kritikus mengklaim bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden 'selaku kepala pemerintahan' tidak dapat terus bertanggung jawab kepada para pemilih karena sangat terbagi, sehingga tidak ada pujian untuk pemerintahan yang baik atau kesalahan bagi pemerintah yang buruk yang

dapat diperbaiki).⁵⁹ Pada dasarnya kritik tersebut menunjukkan bahwa lembaga eksekutif memiliki ruang yang sangat luas yang tidak terjangkau oleh lembaga legislatif sebagai lembaga representatif yang merepresentasikan kepentingan rakyat. Namun demikian apabila dilogikakan, tiap-tiap kebijakan yang diambil oleh seorang presiden selaku kepala eksekutif secara normal tidak akan menyimpang jauh dari apa yang telah dijanjikan kepada publik dalam masa kampanyenya ketika sebagai calon presiden, sehingga selama seorang presiden tetap berpatokan kepada program-program yang telah diajukan kepada rakyatnya dalam masa kampanyenya, maka presiden selaku kepala eksekutif dalam membuat kebijakan tidak akan menghadapi risiko yang berdampak pada penurunan popularitasnya dihadapan rakyatnya.

Adapun model pertanggungjawaban eksekutif yang kedua, yaitu model pertanggungjawaban eksekutif dalam sistem parlementer. Pertanggungjawaban kepala eksekutif ini didasarkan pada kenyataan akan adanya keadaan yang saling dapat saling mempengaruhi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kondisi tersebut dikemukakan oleh R. Wallace Brewster yang menyatakan bahwa *the ministers and their parliamentary undersecretaries, it should be kept in mind, are also members of the legislature and as such participate in parliamentary debates and votes. There is no separation of powers between the executive and legislative branches of the government; there is only a separation of functions.* (Harus selalu diingat bahwa para menteri dan sekretaris parlemen adalah juga merupakan anggota legislatif dan karena itu mereka berpartisipasi pula dalam debat parlemen dan pemungutan suara. Tidak ada pemisahan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintah ini (sistem pemerintahan parlementer); yang ada hanyalah pemisahan fungsi).⁶⁰ Keterkaitan dan kemungkinan saling mempengaruhi yang disebabkan oleh adanya rangkap keanggotaan antara pengisi jabatan dalam lembaga legislatif dan pengisi jabatan dalam lembaga eksekutif merupakan suatu konsekuensi logis yang disebabkan adanya kesamaan kepentingan diantara kedua jabatan tersebut yang berada dalam person yang sama.

Keadaan yang demikian ini memiliki konsekuensi pada produk yang dihasilkannya. Seperti halnya dengan apa yang dikemukakan oleh George Kousulas, yang menyatakan bahwa *in the great majority of countries*

⁵⁹ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 291

⁶⁰ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 286-287

operating under the parliamentary system, the prime minister and most of the other ministers are members of the lower house in bicameral legislature. This arrangement gives cabinet ministers direct access to the operations of the legislature. They can participate in the deliberations of the house and of its committees, personally steering their proposals through. (Di sebagian besar negara yang beroperasi di bawah sistem parlementer, perdana menteri dan sebagian besar menteri lainnya adalah anggota majelis rendah di legislatif bikameral. Pengaturan ini memberi akses langsung kepada para menteri di kabinet kepada operasional lembaga legislatif. Para menteri di kabinet dapat berpartisipasi secara langsung dalam penentuan pertimbangan dewan beserta komite-komite didalamnya, dan dapat pula mengarahkan proposal yang diajukan oleh para menteri di kabinet secara personal).⁶¹ Sehingga produk tersebut (undang-undang) merupakan hasil dari proses pembahasan bersama antara lembaga legislatif bersama-sama dengan lembaga eksekutif, yang umumnya dilakukan oleh para menteri di kabinet sebagai para wakil lembaga eksekutif.

George Kousulas juga melihat adanya keuntungan yang nyata diterapkannya mekanisme tersebut, yaitu adanya kestabilan prosedur dalam menghasilkan produk (undang-undang yang berasal dari proposal atau rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif lembaga eksekutif) yang nantinya juga akan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif pula. Namun demikian menurut Kousulas, terdapat pula kelemahan dari sistem ini, sebagai hasil dari adanya rangkap keanggotaan antara pengisi jabatan dalam lembaga legislatif dan pengisi jabatan dalam lembaga eksekutif yang berimplikasi pada berkurangnya independensi lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif, yang notabene adalah lembaga yang seharusnya memiliki fungsi dan peran yang berbeda dalam skema pembagian cabang-cabang kekuasaan. Kousulas secara spesifik mengemukakan *the major advantage of the parliamentary system is that it can provide a high degree of coordination between executive and legislature. If stable majorities can be maintained in the legislature, the executive is assured that its program will be implemented. But this coordination has a price. Legislature may lose much of their independence as the power of decision making shifts to the executive, more precisely to the party leaders who man the top executive posts.* (Keuntungan utama dari sistem parlementer adalah bahwa ia dapat memberikan koordinasi yang tinggi antara eksekutif dan legislatif. Jika mayoritas stabil dapat dipertahankan di legislatif, eksekutif yakin bahwa programnya akan

⁶¹ George Kousulas, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1968. Hlm. 75

dilaksanakan. Tapi koordinasi ini memiliki konsekuensi. Lembaga legislatif kemungkinan akan kehilangan sebagian besar kemerdekaan mereka karena kekuatan pengambilan keputusan bergeser ke eksekutif, lebih tepatnya kepada pemimpin partai yang merupakan jabatan eksekutif puncak).⁶²

Adanya rangkap keanggotaan antara pengisi jabatan dalam lembaga legislatif dan pengisi jabatan dalam lembaga eksekutif tidak dapat dipandang sebagai faktor basis dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut, melainkan sebagai konsekuensi dari adanya mekanisme pemilihan anggota dan kepala eksekutif atau yang secara umum disebut sebagai perdana menteri beserta para menternya, dimana kepala eksekutif dan kabinet dipilih oleh parlemen dari dalam keanggotaan parlemen itu sendiri.⁶³ Dari mekanisme pemilihan anggota dan kepala eksekutif oleh parlemen atau lembaga legislatif itu pula maka terdapat mekanisme pertanggungjawaban yang berpijak pada mekanisme tersebut, yaitu lembaga eksekutif haruslah bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan dalam hubungannya sebagai pemberi mandat dan mandataris.

Lembaga perwakilan atau lembaga legislatif memiliki kekuasaan yang tidak terbatas pada pemilihan seorang kepala eksekutif, beserta para menteri yang duduk dalam kabinet dalam lembaga eksekutif namun lembaga perwakilan atau lembaga legislatif berwenang menetapkan kebijakan yang harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, dengan kata lain kebijakan pemerintah dari lembaga eksekutif harus sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh lembaga perwakilan.

Apabila eksekutif tidak melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan/ legislatif maka lembaga perwakilan dapat melakukan 'mosi tidak percaya' terhadap eksekutif, dan bahkan 'mosi tidak percaya' dapat dilaksanakan apabila lembaga perwakilan beranggapan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh eksekutif dinilai menyimpang dari kehendak lembaga perwakilan atau legislatif. Namun sebaliknya, apabila menurut lembaga eksekutif lembaga perwakilan atau lembaga legislatif yang 'bersalah' maka lembaga perwakilan atau lembaga legislatif dibubarkan dan konsekuensinya adalah dilaksankannya pemilihan umum ulang untuk memilih keanggotaan lembaga perwakilan, tetapi apabila lembaga perwakilan yang baru ternyata membenarkan lembaga

⁶² George Kousulas, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1968. Hlm. 75

⁶³ Sebagai catatan, Perdana Menteri Perancis tidak dipilih oleh Parlemen, melainkan oleh Presiden Perancis terpilih, karena Perancis menggunakan sistem pemerintahan campuran atau terkadang disebut sebagai *hybrid governmental system*.

perwakilan yang lampau (yang telah dibubarkan), maka pendapat lembaga eksekutif untuk membubarkan lembaga perwakilan atau lembaga legislatif dianggap sebagai pendapat *invalid*, sehingga lembaga eksekutiflah yang harus dibubarkan.

Konstitusi dan hukum merupakan ambang batas koridor kebijakan eksekutif, dan apabila dilanggar maka akan muncul konsekuensi. Secara umum, William G. Andrews menyatakan pentingnya makna konstitusi bagi sebuah negara, *the members of a political community have, by definition, common interest which they seek to promote or to protect, through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the state. They agree that is preferable to any likely alternative. Consensus on this question is essential to existence of the state. If general agreement on the desirability of the survival of the state breaks down, civil war or revolution may result.*

(Anggota komunitas politik memiliki kepentingan bersama yang ingin mereka promosikan atau mereka lindungi, melalui penciptaan dan penggunaan mekanisme politik yang dapat kita sebut sebagai negara. Mereka menyetujui alternatif terbaik. Konsensus ini sangat penting bagi keberadaan negara. Jika kesepakatan umum mengenai keinginan untuk bertahan hidup negara dipecah, perang saudara atau revolusi dapat terjadi).⁶⁴

Pernyataan mengenai fungsi konstitusi diatas dapat dikatakan merupakan fungsi paling mendasar maupun sebagai niatan konstitusi bagi sebuah entitas politik untuk dalam rangka membentuk negara, sehingga konstitusi dalam pemaknaan ini dapat diasumsikan sebagai konsensus bersama yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun, termasuk didalamnya seorang kepala eksekutif.

Abdul Mukthie Fadjar, menyatakan bahwa konstitusi yang kokoh bagi sebuah constitutional state juga harus merupakan konstitusi yang legitimate, dalam arti pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan.⁶⁵Selanjutnya Abdul Mukthie Fadjar juga menyatakan bahwa terdapat aspek substansial atau materiil yang berkaitan dengan isi konstitusi yang meliputi:

- a. Pilihan bentuk negara kesatuan atau negara federasi;

⁶⁴ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company, inc., Princeton- New Jersey, 1963. Hlm. 9

⁶⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 35

- b. Pilihan bentuk pemerintahan republik atau bentuk pemerintahan kerajaan;
- c. Pilihan sistem pemerintahan presidensiil atau sistem pemerintahan parlementer;
- d. Pilihan sistem perwakilan bikameral atau sistem perwakilan unikameral;
- e. Pemilihan sistem pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan;
- f. Sistem kekuasaan kehakiman;
- g. Hubungan negara dengan rakyat yang meliputi hak warga negara atau hak asasi manusia;
- h. Berbagai sistem kehidupan bernegara (ekonomi, pendidikan, pertahanan dan keamanan, agama, dan lain-lain).⁶⁶

Konstitusi yang secara substatntif berisikan hal-hal yang dianggap penting oleh negara tersebut merupakan suatu panduan umum dan paling mendasar dalam melaksanakan pergaulan hidup dalam suatu negara oleh suatu bangsa, adapun mekanisme gerak dari berjalannya kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut, maka diperlukan produk-produk yang lebih bersifat derivatif, yang mengimplementasikan konsensus umum yang telah dirumuskan secara umum dalam konstitusi. Secara implementatif, cabang cabang kekuasaan dalam pemerintahan haruslah mengeluarkan produk kebijakan berupa hukum yang berpatokan pada kepentingan dan keadilan bagi rakyatnya, sehingga apabila suatu proses pembentukan kebijakan atau hukum tersebut diletakkan dalam paradigma dialektika, maka hasil kebijakan yang berupa hukum haruslah menjadi suatu thesis yang dihasilkan dari proses pembahasan bersama antara kehendak cabang kekuasaan legislatif disatu sisi dan disisi lain kemampuan untuk melaksanakan dari cabang kekuasaan eksekutif.

Jean Jacques Rousseau menyatakan bahwa setiap tindakan yang bebas harus dihasilkan oleh persaingan dua sebab, yaitu yang satu moral, yang merupakan kehendak yang harus memutuskan tindakan itu, dan yang lainnya adalah fisik, kekuasaan yang harus melaksanakan kehendak tersebut. Selanjutnya, negara hukum mempunyai kekuatan gerak yang sama, dan kita menemukan hal yang sama didalamnya seperti yang terdapat dalam tubuh alami, yaitu kekuatan dan kehendak; yang terakhir dibedakan dengan nama 'kekuasaan legislatif' dan yang terdahulu dengan

⁶⁶ Abdul Mukthie Fadjar, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 35-36

'kekuasaan eksekutif'. Tidak satupun yang akan dikerjakan dan akan dilakukan tanpa persaingan kedua kekuasaan ini.⁶⁷Perbandingan antara kehendak dan fisik a la Rousseau tersebut pada dasarnya di presentasikan secara kelembagaan, yaitu kehendak dipresentasikan dalam lembaga legislatif, karena lembaga legislatif adalah sekaligus lembaga representatif yang mewakili kehendak rakyat, sedangkan fisik atau kemampuan untuk melaksanakannya dipresentasikan secara kelembagaan dalam lembaga eksekutif sebagai pelaksana kehendak rakyat. Dua lembaga tersebut dapatlah berjalan dengan baik apabila dilaksanakan dalam suatu persaingan, persaingan yang dimaksud tersebut dapat dimaknai sebagai saling mengawasi dan saling menyeimbangkan. Namun disisi lain hal tersebut dapat difahami bahwa kedua lembaga dimaksud, yaitu lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, tidak dapat berjalan tanpa adanya koordinasi satu sama lain. Konsep Rousseau tersebut tidaklah menyiratkan mengenai sistem pemerintahan tertentu, namun secara generik lebih kepada pentingnya keberadaan dua lembaga tersebut dalam mekanisme pemerintahan suatu negara yang demokratis, dimana kehendak rakyat dapat dilaksanakan oleh suatu pemerintahan yang gerakannya dibatasi oleh kehendak rakyat itu sendiri, yang termanifestasikan dalam konsensus besar atau disebut sebagai konstitusi sebagai koridor batasan gerak lembaga-lembaga tersebut.

2.4. Teori Sistem Pemerintahan Presidensiil

Negara pada dasarnya harus memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan undang-undang. Otoritas atau kekuasaan tertinggi ini disebut dengan pemerintah (dalam arti luas). Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara, suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah, karena pemerintah pada hakikatnya adalah kekuasaan yang terorganisir, oleh karena itu pemerintah adalah suatu organisasi yang diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan.⁶⁸

Pentingnya pemerintah dalam suatu negara dapat kita telusur dalam *Montevideo Convention on Rights and Duties of States*,⁶⁹ dalam *Article 1* konvensi tersebut yang menyatakan bahwa:

⁶⁷ Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial* (terjemahan), Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986. Hlm. 49

⁶⁸ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 10

⁶⁹ Ditandatangani di Montevideo, Tanggal 26 Desember Tahun 1933

The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.

(Negara sebagai badan hukum internasional harus memiliki kualifikasi sebagai berikut: (a) penduduk tetap; (B) wilayah yang ditentukan; (C) pemerintah; dan (d) kapasitas untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain.)

Sehingga secara umum dapat difahami bahwa pemerintah adalah salah satu unsur konstitusif negara yang tidak dapat diabaikan dalam menentukan eksistensi suatu negara.

Begitu pentingnya keberadaan pemerintah dalam menentukan keberadaan suatu negara, maka penting dikemukakan pula hakikat dari pemerintah itu sendiri. Pemerintah seperti yang dikemukakan sebelumnya adalah pemerintah dalam arti luas, pemerintah dalam arti luas tersebut pada umumnya dibagi dalam cabang-cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif (pembuat hukum), cabang kekuasaan eksekutif (pelaksana hukum, atau pemerintah dalam arti sempit), dan cabang kekuasaan yudisial (cabang kekuasaan yang memperthankan hukum). Hal ini juga sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Inu Kencana Syafie, yaitu apabila dalam suatu negara kekuasaan pemerintahan dibagi atau dipisahkan, maka terdapat perbedaan antara pemerintah dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut sebagai eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas, selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif/yudisial).⁷⁰

Sejalan dengan konsep pembagian kekuasaan yang berasal dari pemikiran John Locke maupun Montesquieu, maka pemerintahan yang telah dibagi (*divided*) dalam cabang-cabang kekuasaan tersebut secara serta merta harus dipisahkan (*separated*). Pembagian kekuasaan yang demikian ini pada dasarnya akan memberikan ruang bagi rakyat atau warga negara, hal ini dapat digambarkan apabila kekuasaan tersebut sama sekali tidak dibagi dalam cabang-cabang kekuasaan, maka hak asasi manusia rakyat dari negara tersebut tidak akan mendapatkan ruang, atau dengan kalimat lain kecenderungan akan adanya perluasan kekuasaan akan semakin besar

⁷⁰ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011. Hlm. 8

yang berujung pada penyimpangan dan pelanggaran hak-hak dasar rakyat. Jadi pada intinya pembagian maupun pemisahan kekuasaan itu sendiri bermakna pada pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kewenangan-wenangan. Selanjutnya apabila merujuk pada kata-kata dari Lord John Emerich Edward Dalberg Acton⁷¹ yang mengatakan bahwa: “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”, maka dapat dimaknai bahwa dalam pernyataan dimaksud terdapat korelasi yang erat antara kekuasaan atau kewenangan dan penyimpangan.

Pembagian kekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial tersebut pada dasarnya berjalan dalam suatu mekanisme tertentu yang disebut sebagai sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan seringkali dimaknai pula dengan sistem demokrasi, yang merupakan implementasi demokrasi secara institusional dan bersifat sistemik, pendapat Krannenburg dan Sabaroedin yang menyatakan bahwa demokrasi modern secara implementatif dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer, yaitu terdapat hubungan yang erat antara lembaga representatif/legislatif dengan lembaga eksekutif;
2. Pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan; dan
3. Pemerintahan rakyat yang representatif, dikontrol oleh pengaruh rakyat secara langsung (referendum dan inisiatif rakyat).⁷²

Ketiga jenis sistem pemerintahan yang mengimplementasikan demokrasi modern tersebut pada hakikatnya merupakan suatu preferensi, yang dipilih salah satunya oleh suatu negara, dengan kalimat lain, negara dapat memilih apakah menggunakan pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem parlementer, yaitu terdapat hubungan yang erat antara lembaga representatif/legislatif dengan lembaga eksekutif, yang disebut pula dengan sistem pemerintahan parlementer, ataukah negara memilih pemerintahan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan atau yang disebut sebagai sistem pemerintahan presidensiil, ataukah suatu negara memilih mengimplementasikan pemerintahan rakyat

⁷¹ Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya yang ditujukan pada Archbishop Mandell Creighton (tertanggal 5 April 1887) diunduh dalam <http://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html> diakses tanggal 20 Juli 2017

⁷²⁷² Krannenburg dan Sabaroedin, Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita, 1975. Hlm. 100-101

yang representatif, yang dikontrol oleh pengaruh rakyat secara langsung dengan menggunakan mekanisme referendum dan inisiatif rakyat, atau bahkan suatu negara dapat saja menggunakan suatu sistem yang merupakan gabungan dari berbagai sistem pemerintahan yang ada, dengan mengambil keuntungan dari masing-masing keunggulan dari masing-masing sistem pemerintahan yang ada tersebut.

Dalam sub bab ini, secara spesifik dibahas mengenai teori sistem pemerintahan presidensiil atau merupakan pilihan sistem pemerintahan kedua dari tiga macam sistem pemerintahan yang ada menurut Krannenburg. Membahas sistem pemerintahan presidensiil, maka tidak mungkin melepaskan diri dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan, karena sistem pemerintahan model presidensiil merupakan sistem yang mengimplementasikan demokrasi melalui pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga representatif atau legislatif.

CF. Strong mengatakan bahwa nilai demokrasi yang dianggap termasuk eksekutif non-parlementer dapat ditelusuri kembali pada teori lama tentang pemisahan kekuasaan. Teori ini menyatakan, jika seorang Presiden dipilih rakyat untuk melaksanakan fungsi-fungsi eksekutif, seharusnya keputusan eksekutifnya tidak terikat oleh batasan yang dibuat oleh lembaga yang dipilih untuk melaksanakan fungsi yang lain. Pembagian fungsi-fungsi secara mutlak hanya mungkin ada dalam teori, sebab bagaimanapun sebagian dari urusan eksekutif terkait dari pelaksanaan dekrit kekuasaan legislatif. Namun jika lembaga eksekutifnya merupakan lembaga eksekutif non parlementer (presidensiil), hal-hal yang ditetapkan konstitusi sebagai bidang wewenang eksekutif benar-benar merupakan wewenang jabatan orang yang dipilih untuk melaksanakan wewenang tersebut.⁷³ Hal ini menunjukkan adanya batasan-batasan fungsi yang jelas dari masing-masing cabang kekuasaan yang ada, meskipun hal ini bersifat sangat teoritis, karena dalam prakteknya akan sangat sulit untuk memberikan batasan pada fungsi-fungsi yang sangat spesifik pada masing-masing cabang kekuasaan.

Sebagai manifestasi dari konsep pemisahan kekuasaan dari cabang-cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudisial) pemerintah dalam arti luas, maka terdapat sistem pemerintahan yang mempersyaratkan adanya pemisahan kekuasaan dalam mekanisme kerjanya, yang dikenal dengan nama sistem pemerintahan presidensial beserta dengan mekanisme penyertanya, yang disebut sebagai mekanisme *checks and balances*.

⁷³ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 357

Mekanisme *checks and balances* itu sendiri merupakan prasyarat baku dalam rangka berjalannya suatu sistem pemerintahan yang berpijak pada mekanisme pemisahan kekuasaan, karena tanpa adanya mekanisme *checks and balances*, maka pemerintahan dengan sistem pemerintahan presidensiil yang mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan tidak akan dapat berjalan dengan baik. Mekanisme *checks and balances* secara konseptual dalam kesejarahannya dapat dilihat dalam the *Federalist Paper*⁷⁴ yang ditulis oleh James Madison atau Hamilton. *The Federalist Paper no. 51* ini adalah pertama kalinya gagasan mengenai pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) dikemukakan dalam literatur politik, yang dimaksudkan tidak lain untuk membatasi dan mencegah penyimpangan kekuasaan pemerintah.⁷⁵ Gagasan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga pemerintah (dalam arti luas) adalah sebagai upaya menghindari tirani dari kekuasaan terpusat, tunduk dibawah kategori pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*). The federalist Paper juga melihat adanya keuntungan yang lain dalam hal diterapkannya mekanisme tersebut, yakni:

1. Efektifitas dan efisiensi pemerintahan, karena pembatasan adalah mengenai fungsi tertentu atau spesifik, maka lembaga-lembaga pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudisial) yang masing masing memiliki fungsi berbeda dapat meningkatkan keahlian dan kebanggaan akan peran mereka masing-masing;
2. Tidak terjadi adanya tumpang tindih atau *overlapping* kekuasaan pada tingkatan tertentu.⁷⁶

Sistem pemerintahan presidensiil telah lama diasumsikan sebagai sistem pemerintahan yang paling mendekati dengan teori Trias Politika *a la Montesquieu*, karena didalamnya terdapat mekanisme pemisahan kekuasaan yang relatif tegas. Hal ini pada dasarnya merupakan konsekuensi dari adanya pemisahan kekuasaan yang cukup *rigid* antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, serta lembaga yudisial. Konsep tersebut memiliki akar sejarah panjang ketatanegaraan dari para pemikir besar. Montesquieu menawarkan alternatif yang berbeda dari apa yang diusulkan oleh John Locke, menurut John Locke agar pemerintah tidak sewenang-wenang maka kekuasaannya harus dibagi menjadi tiga macam

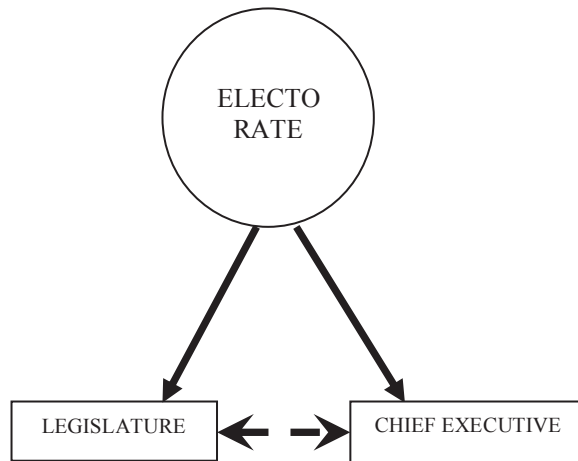
⁷⁴ Hamilton atau Madison, *The Federalist 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari 1788.

⁷⁵ Rosalie Targonski (ed.), *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat* (terjemahan). 2000. Hlm. 40-41

⁷⁶ Rosalie Targonski (ed.), *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat* (terjemahan). 2000. Hlm. 43

kekuasaan, yaitu pertama kekuasaan legislatif yang membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang dan kekuasaan federatif sebagai pelaksana hubungan diplomatik dan luar negeri. Sedangkan Montesquieu membaginya menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif adalah pelaksana undang-undang dan satu lagi yudisial sebagai lembaga yang mengadili apabila terjadi pelanggaran terhadap undang-undang tersebut. Kekuasaan federatif yang melaksanakan hubungan luar negeri berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif.⁷⁷ Seperti yang tergambar sebelumnya, bahwa mekanisme pemisahan kekuasaan yang dimaksud adalah eksistensi larangan intervensi satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan yang lain. Belum lagi adanya mekanisme checks and balances yang menjadi salah satu prasyarat utama dalam rangka menjalankan sistem pemerintahan presidensiil.

R. Wallace Brewster⁷⁸ menggambarkan secara sederhana sistem presidensiil berkaitan dengan para pemilih lembaga legislatif dan kepala eksekutif dalam suatu skema sebagai berikut:



⁷⁷ 1. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hlm. 72-73

2. Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978. Hlm. 6-7

⁷⁸ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 286

Sebagai konsekuensi adanya kekuasaan yang terpisah, maka absen pula pertanggungjawaban lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif. Selanjutnya hal ikhwal mengenai sistem pemerintahan presidensiil tersebut dapat dijelaskan dari beberapa *facet*, yaitu: Pertama kedudukan lembaga eksekutif terhadap lembaga legislatif, Kedua model pertanggungjawaban lembaga eksekutif, dan ketiga komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif. Lebih jauh, hal ini akan diuraikan sebagai berikut:

A. Mengenai Kedudukan Lembaga Eksekutif Terhadap Lembaga Legislatif dalam sistem Pemerintahan Presidensiil

Adapun kedudukan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif adalah lembaga legislatif tidaklah merangkap jabatan dengan lembaga eksekutif, karena beberapa hal:

1. Lembaga legislatif dipilih oleh rakyat dalam mekanisme pemilihan umum yang terpisah dari mekanisme pemilihan umum Presiden sebagai lembaga eksekutif, Menurut Jimmly Asshidiqie, terdapat permasalahan atau kelemahan bawaan mengenai sistem pemerintahan presidensiil, dalam hal ikhwal pemilihan umum Presiden, berkaitan dengan sistem kepartaiannya, yaitu dalam sistem dua partai, kemungkinan banyaknya calon presiden tidak akan terjadi, karena dapat dipastikan bahwa paket calon yang diajukan hanya ada dua, namun dalam sistem multi partai akan terdapat banyak calon presiden. Konsekuensinya adalah pemenang pemilihan umum akan sulit mencapai dukungan suara pemilih lebih dari 50% tanpa adanya '*second round election*' yang berbiaya mahal. Masalah selanjutnya adalah apabila presidensialisme dengan dua partai, maka menghasilkan '*dual legitimacy*' karena presiden yang terpilih belum tentu dari partai pemenang pemilihan umum dalam pengisian anggota parlemen, yang pada akhirnya menghasilkan '*divided government*' antara presiden dan parlemen (lembaga legislatif) sehingga seringkali menghasilkan perseteruan dalam penentuan hal-hal yang penting yang berakhir dengan *deadlock*. Namun demikian fenomena '*dual legitimacy*' dapat pula dipandang secara positif, mengingat kedudukan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif adalah sama-sama kuat dan akan dapat saling mengontrol;⁷⁹

⁷⁹ Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 114-115

2. Lembaga legislatif tidak memilih salah satu anggotanya untuk menduduki jabatan dalam lembaga eksekutif, sehingga terdapat keterpisahan peran yang jelas;
3. Lembaga legislatif tidak memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban lembaga eksekutif mengenai kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif;
4. Tidak ada paket kebijakan yang disertakan dalam pemilihan kepala eksekutif dalam pemilihan kepala eksekutif, melainkan kebijakan tersebut berasal dari calon seorang presiden dalam kampanyenya.
5. Pertanggungjawaban lembaga eksekutif hanya terbatas pada pertanggungjawaban konstitusional, yaitu hanya apabila kepala eksekutif beserta kabinetnya melakukan hal-hal yang inkonstitusional.

Ciri-ciri tersebut dapat dipandang sebagai ciri statik kelembagaan dalam cabang kekuasaan legislatif maupun dalam cabang kekuasaan eksekutif, atau bahkan sebagai indikator indikator eksistensi suatu sistem pemerintahan presidensiil, oleh karenanya dalam rangka menjalankan lembaga-lembaga tersebut diperlukan suatu mekanisme tertentu, yaitu mekanisme yang dapat diasumsikan sebagai konsekuensi logis dari keadaan lembaga-lembaga tersebut. Adapun mekanisme yang dimaksud tersebut adalah mekanisme *checks and balances*, yaitu suatu mekanisme yang memungkinkan lembaga-lembaga negara tetap berjalan pada fungsinya masing-masing, atau minimal dapat dikatakan hampir sesuai dengan apa yang menjadi konsep pemisahan kekuasaan.

Checks and balances juga merupakan sebuah prinsip atau asas yang mendasari mekanisme kerja antar cabang pemerintahan (kekuasaan) yang tujuannya adalah agar sistem pemerintahan yang disusun sebagai satu kesatuan dapat berjalan secara baik. *Checks and balances* menjadi diperlukan jika antar cabang-cabang kekuasaan memiliki otonomi yang cukup kuat untuk tidak tergantung pada cabang kekuasaan yang lain, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tetap didasarkan atas kesisteman yang dibangun secara komprehensif antar cabang-cabang pemerintahan yang ada. Karena produk yang dihasilkan seharusnya adalah produk dari sistem, bukan merupakan produk individual dari masing-masing cabang pemerintahan tersebut.⁸⁰

⁸⁰ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009. Hlm. 44-45

Namun demikian dalam kaitannya dengan varian sistem pemerintahan, Hialire Barnet (2003) menyatakan bahwa dalam doktrin pemisahan kekuasaan kontemporer, terdapat tiga macam teori pemisahan kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan absolut, jika pelaksanaan eksekutif, legislatif dan yudisial berada di tangan satu orang atau badan, berarti tidak ada pemisahan kekuasaan;
2. Kekuasaan yang tersebar antara tiga badan yang terpisah baik fungsi atau personil pejabatnya tidak tumpang tindih, dinamakan pemisahan kekuasaan yang murni;
3. Kekuasaan dan personil atau pejabat tersebar luas tetapi secara total tidak terpisah dengan sistem saling mengawasi dan mengimbangi guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan: disebut sistem pemerintahan campuran dan pemisahan kekuasaan yang lemah.⁸¹

Pendapat ini pada dasarnya menyatakan bahwa model pertama yang dikemukakan menunjukkan sistem pemerintahan yang absolut, yang tidak mungkin dilaksanakan dalam suatu negara yang demokratis, dimana rakyat memegang kedaulatan yang utama, sedangkan dua model yang disebut terakhir menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan apapun terdapat pemisahan kekuasaan, walaupun terdapat perbedaan intensitas satu sama lain. Model kedua menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan yang tidak dijalankan melalui mekanisme *check and balances*, dan model terakhir adalah model pemisahan kekuasaan yang paling realistis, yaitu menggunakan mekanisme *checks and balances* untuk menjalankannya.

Pada kenyataannya, menurut CF. Strong, di masa sekarang ini tidak ada negara konstitusional yang fungsi legislatif dan eksekutifnya berada di tangan yang sama, sebab eksekutif harus selalu berupa lembaga yang lebih kecil daripada legislatif. Teori pemisahan kekuasaan bukan hanya bertujuan agar lembaga eksekutif tidak menjadi bagian dari lembaga legislatif, tetapi lembaga ini harus saling terpisah satu sama lain, sehingga lembaga yang satu tidak boleh mengendalikan lembaga negara yang lain, dan dalam prakteknya negara semacam ini memiliki lembaga eksekutif yang berada diluar pengendalian lembaga legislatif.⁸² Pendapat Strong

⁸¹ I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, Sudarsono, *Teori Konstitusi*, Setara Press, 2015. Hlm. 97

⁸² CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 323

tersebut memberikan gambaran secara faktual yang melengkapi akan arti penting dari adanya pemisahan kekuasaan yang berimplikasi pada pembedaan fungsi masing-masing cabang kekuasaan secara *distinctive*.

B. Model Pertanggungjawaban Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Menurut CF Strong, eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil atau non parlementer terkadang disebut sebagai eksekutif tetap (*fixed executive*). Pada kenyataannya, lembaga eksekutif semacam ini tidak dapat dipengaruhi oleh tindakan lembaga legislatif.⁸³ *Fixed executive* yang dimaksud adalah seorang kepala pemerintahan (eksekutif) tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga representatif (legislatif) dalam masa jabatannya meskipun kebijakan-kebijakannya tidak populer sekalipun. Pendapat Strong tersebut juga mengindikasikan adanya pemisahan kekuasaan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, dimana kedua lembaga tersebut tidak dapat saling menjatuhkan maupun mengintervensi satu sama lain, kecuali hanya apabila terdapat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku melalui mekanisme *impeachment*, hal inipun apabila diasumsikan sebagai intervensi, maka intervensi yang demikian ini adalah intervensi yang bersifat insidental dan konstitusional.

Pada pokoknya pula, sistem pemerintahan presidensiil adalah sistem pemerintahan dimana eksekutif tidak bertanggungjawab pada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif.⁸⁴

Lebih jauh, Krannenburg dan Sabaroedin menjelaskan sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut: Lembaga eksekutif secara pokok dipisahkan dan bebas dari lembaga perwakilan, Kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi sendiri, yaitu berasal dari pilihan rakyat, sehingga memiliki kekuasaan untuk menentukan sendiri siapa-siapa saja yang dipilih untuk membantu kepala pemerintahan (eksekutif) yaitu para menteri, dan para menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada lembaga representatif/legislatif melainkan langsung kepada Presiden sebagai kepala eksekutif.⁸⁵

⁸³ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 356

⁸⁴ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008. Hlm. 16

⁸⁵ Krannenburg dan Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, 1975. Hlm. 102

Pertanggungjawaban eksekutif yang bukan bersifat kebijakan, dan merupakan tanggungjawab yang bersifat pelanggaran konstitusi maupun hukum yang berlaku atau dengan kata lain melalui *impeachment*, *impeachment* dapat difahami sebagai *constitutional emergency brake*, yang memang diperlukan untuk memberikan koridor batasan yang konstitusional bagi kekuasaan eksekutif yang secara natural memiliki fleksibilitas tinggi dalam melaksanakan kekuasaannya tersebut, terutama dalam perannya sebagai kepala pemerintahan (eksekutif).

Dalam hal *impeachment* dimaksud, Jimmly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam pemerintahan presidensiil, Presiden tetap dapat diberhentikan ditengah jalan melalui mekanisme yang disebut dengan *impeachment*. Tetapi dalam sistem ini dibatasi hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran hukum yang menyangkut tanggungjawab personal, diluar alasan hukum proses tuntutan pemberhentian tidak dapat dilakukan seperti halnya dalam sistem pemerintahan parlementer melalui mekanisme mosi tidak percaya (*vote of censure*), karena itu tidak ada kekhawatiran jika presidennya diberhentikan, dan wakil presiden tampil sebagai pengganti meskipun berasal sari partai yang berbeda.⁸⁶

C. Komposisi dan Kewenangan Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Berakar dari dasar legitimasi pemilihan kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer, yang menyebabkan adanya kesejajaran antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif maupun lembaga yudisial, sehingga lembaga eksekutif (kepala pemerintahan/eksekutif) dapat dengan leluasa memilih para menternya. Dalam skema kelembagaan eksekutif dimaksud, kepala eksekutif dapat memilih siapa-siapa saja orang orang yang membantunya dalam pelaksanaan pemerintahannya, keleluasaan tersebut merupakan hasil dari konsistensi kedudukan yang setara antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, yang terpisah satu sama lain dan dilaksanakan menggunakan mekanisme *checks and balances*.

Ciri khas dari sistem pemerintahan presidensiil salah satunya adalah adanya penyatuan antara kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief executive*). Sehingga apabila dilihat sepintas seorang Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil pada bentuk negara republik seolah-olah menjadi satu kesatuan dalam seorang individu yang

⁸⁶ Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 117

dibantu oleh wakil dan para menteri, namun demikian apabila dilihat lebih jauh dari segi fungsi dari masing-masing perannya, baik sebagai kepala negara disatu sisi dan sebagai kepala pemerintahan disisi lain, maka akan dapat terlihat perbedaan perannya.

Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan Presidensial dapat dicatat adanya prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR), Pemerintah dan parlemen adalah sejajar;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden;
- d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.⁸⁷

Secara kelembagaan terlihat dengan jelas adanya penyatuan peran sebagai kepala negara disatu sisi, dan disisi lain sebagai kepala pemerintahan ditangan satu orang. Namun apabila ditinjau lebih jauh, dilihat dari segi fungsinya, maka terdapat indikator pembeda yang signifikan yang dapat membedakan dalam hal apa seorang presiden menjadi kepala negara dan dalam hal apa pula seorang presiden menjadi kepala eksekutif.

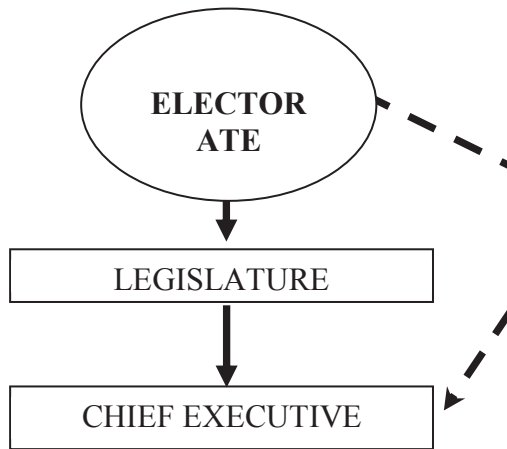
2.5. Teori Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan Parlementer merupakan sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan presidensiil, dapat dikatakan berbeda karena terdapat unsur-unsur yang berlawanan dengan prasyarat mekanisme dalam sistem pemerintahan Presidensiil meskipun dalam praktek negara-negara terkadang terdapat perbedaan disana sini.

R. Wallace Brewster⁸⁸ menggambarkan secara sederhana sistem parlementer, berkaitan dengan para pemilih lembaga legislatif dan kepala eksekutif dalam suatu skema sebagai berikut:

⁸⁷ Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hlm. 74

⁸⁸ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 286



Mengenai sistem pemerintahan parlementer tersebut secara garis besar dan bersifat teoretik dapat dijelaskan dari beberapa sudut pandang, yaitu: Pertama kedudukan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer; Kedua, model pertanggungjawaban lembaga eksekutif, dalam sistem pemerintahan parlementer dan ketiga komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer. Selanjutnya, hal ini akan diuraikan sebagai berikut:

A. Kedudukan Lembaga Legislatif Terhadap Lembaga Eksekutif Dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Menengarai suatu pilihan sistem pemerintahan yang dipilih oleh suatu negara, secara sederhana dapat dilihat dari mekanisme hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutifnya, apabila mekanisme hubungan tersebut mensyaratkan kesejajaran antar cabang-cabang kekuasaannya (cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial) dan adanya prasyarat untuk menerapkan mekanisme *checks and balances*, maka dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan yang dipilih oleh negara tersebut adalah sistem pemerintahan presidensial, adapun sistem pemerintahan parlementer memiliki prasyarat yang berbeda. Perbedaan tersebut pada dasarnya tidak menjadikan konsep-konsep kedaulatan rakyat maupun demokrasi menjadi terabaikan, namun lebih kepada bagaimana kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut dijalankan sesuai dengan kebutuhan negara tersebut.

Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan Parlementer dapat ditengarai dengan adanya prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
- b. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
- c. Pemerintah bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
- d. Karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan tergantung pada parlemen.⁸⁹

Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: Pertama, Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa), dalam negara-negara dengan sistem parlementer, kedudukan dan kekuasaan Presiden sama dengan raja-raja yaitu bagian dari kekuasaan eksekutif yang tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*), kesalahan dari raja, ratu atau presiden menjadi tanggung jawab menteri-menterinya.⁹⁰ Hal ini dikarenakan Presiden maupun Raja atau Ratu tidak melaksanakan suatu program kebijakan dalam pemerintahannya, atau dengan kata lain kekuasaannya hanyalah kekuasaan simbolik semata yang merepresentasikan kedaulatan negara. Dalam hal merepresentasikan negara, secara tradisional Raja, Ratu maupun Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer adalah mewakili negara pada hubungan eksternal suatu negara, dan salah satu contoh yang menonjol adalah penandatanganan persetujuan perjanjian internasional.

Kedua, lembaga eksekutif dipimpin oleh kepala eksekutif atau terkadang disebut sebagai Perdana Menteri, yang membawahi kabinetnya yang terdiri dari para menteri, Menurut Koesnardi dan Bintan R, Saragih, perdana menteri atau *prime minister* biasanya hanya terdapat dalam negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, baik dalam negara yang berbentuk kerajaan maupun republik. Perdana menteri adalah yang memimpin menteri-menterinya atau disebut juga kepala eksekutif atau kepala pemerintahan dan kepala administrasi negara. Perdana menteri dipilih oleh parlemen dari partai politik yang menang dalam pemilihan umum. Partai dari perdana menteri ini biasanya mayoritas dalam

⁸⁹ Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hlm. 74-75

⁹⁰ Moh Koesnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988. Hlm. 231-230

parlemen. Tetapi ada kalanya perdana menteri tidak menguasai lebih dari separuh anggota parlemen namun mendapatkan dukungan koalisi yang menguasai lebih dari separuh anggota parlemen.⁹¹

Ketiga, Pemerintah bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya, hal ini merupakan konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan perdana menteri dan para menteri yang dipilih melalui pemungutan suara di parlemen, sehingga pertanggungjawaban perdana menteri adalah kepada parlemen dan bukan langsung kepada rakyat sebagaimana umumnya sistem pertanggungjawaban Presiden selaku kepala eksekutif di negara-negara yang memilih untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensiil.

Keempat, kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan tergantung pada parlemen, pernyataan ini pada dasarnya adalah merupakan konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan perdana menteri selaku kepala eksekutif dan para menteri selaku kabinetnya yang dilakukan oleh parlemen selaku lembaga representatif yang tercirikan pula dalam mekanisme pertanggungjawaban eksekutif kepada parlemen.

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer tersebut pada dasarnya dapat difahami sebagai ciri-ciri yang berlawanan dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini apabila disandingkan dengan sistem pemerintahan presidensiil, maka akan didapatkan kesimpulan umum sebagai berikut:

- a. Terdapat pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan;
- b. Terdapat mekanisme pertanggungjawaban kebijakan oleh Pemerintah beserta kabinetnya di hadapan parlemen;

Tetapi dalam sistem pemerintahan parlementer, tidak pula didapati mekanisme pertanggungjawaban kepala negara kepada parlemen.

Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, beserta Christopher Osakwe menyatakan bahwa *Parliamentary government is the form of constitutional government in which the executive authority emerges from, and is responsible to, the democratically elected legislative authority.* (Pemerintahan parlementer adalah bentuk pemerintahan konstitusional dimana otoritas eksekutif muncul dari, dan bertanggung jawab kepada otoritas legislatif

⁹¹ Moh Koesnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988. Hlm. 231-232

yang terpilih secara demokratis).⁹² Hal ini dijabarkan lebih lanjut dengan pernyataan sebagai berikut: *Within the essential union of the legislative and executive branches that characterizes the parliamentary form of government, the legislature is supreme. The chief executive, the prime minister, usually appointed by the head of state (a constitutional monarch or a ceremonial president chosen by the parliament). The head of state must choose as prime minister a person whom a parliamentary majority would elect. Thus, in practice, the prime minister, normally is the leader of the majority party. The prime minister chooses the executive heads of the government departments, the most important of whom constitute the cabinet. Together, the prime minister and the cabinet are known in parliamentary systems as the government.* (Dalam penyatuan penting antara legislatif dan eksekutif dalam bentuk pemerintahan parlementer, legislatif adalah berada pada posisi yang tertinggi. Kepala eksekutif atau perdana menteri biasanya ditunjuk oleh kepala negara (seorang raja konstitusional atau presiden yang dipilih oleh para parlemen). Kepala negara harus menetapkan seorang perdana menteri yang berasal dari dan dipilih oleh suara mayoritas dalam parlemen. Jadi, dalam praktiknya, seorang perdana menteri biasanya adalah pemimpin partai mayoritas. Perdana menteri selanjutnya memilih kepala eksekutif untuk memimpin departemen pemerintah, yang duduk sebagai anggota kabinet. Bersama-sama, perdana menteri dan kabinet dalam sistem parlementer ini dikenal sebagai pemerintah').⁹³ Jadi susunan dalam organisasi pemerintahan dalam sistem pemerintahan tersebut bukanlah horizontal semacam sistem pemerintahan presidensiil, namun lebih kepada susunan secara vertikal, dimana kepala eksekutif (perdana menteri) beserta jajarannya (para menteri) sebagai penerima mandat berada dibawah lembaga legislatif sebagai pemberi mandat.

B. Model Pertanggungjawaban Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem pemerintah hubungan antara badan perwakilan dan badan yang menjalankan kekuasaan adalah saling dapat saling mempengaruhi. Lembaga eksekutif harus bertanggungjawab kepada

⁹² Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, Christopher Osakwe, *Comparative Legal Traditions, Text, Materials and Cases on the Civil and Common Law Traditions, with special Reference to French, German, English and European Law*, West Publishing Co, St. Paul – Minnesota, 1994. Hlm. 65

⁹³ Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, Christopher Osakwe, *Comparative Legal Traditions, Text, Materials and Cases on the Civil and Common Law Traditions, with special Reference to French, German, English and European Law*, West Publishing Co, St. Paul – Minnesota, 1994. Hlm. 65

lembaga perwakilan. Artinya kebijakan pemerintah dari lembaga eksekutif harus sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh lembaga perwakilan.⁹⁴ Konsekuensi dari penentuan kebijakan yang sebelumnya telah dikehendaki oleh lembaga perwakilan adalah apabila ‘paket kebijakan’ yang telah ditentukan oleh lembaga perwakilan yang harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif namun ternyata parlemen merasa lembaga eksekutif (kepala eksekutif beserta para menternya dalam kabinet) tidak melaksanakannya.

Kepala eksekutif (dan para menteri) yang notabene adalah dipilih oleh lembaga perwakilan atau lembaga representatif (parlemen), maka lembaga eksekutif (baik itu perdana menteri ataupun beserta para menternya) harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan yang dapat saja melakukan ‘mosi tidak percaya’ kepadanya. Sebaliknya, menurut Joeniarto, sebagai perimbangan terhadap tanggungjawab lembaga eksekutif (para menteri) kepada lembaga perwakilan, maka lembaga perwakilan dapat pula dibubarkan oleh lembaga eksekutif apabila dianggap tidak lagi merepresentasikan kemauan rakyat, dan pembubaran tersebut berkonsekuensi pada dilaksankannya pemilihan umum ulang untuk memilih keanggotaan lembaga perwakilan, namun demikian apabila lembaga perwakilan yang baru ternyata membenarkan apa yang menjadi suara lembaga perwakilan yang lampau, maka lembaga eksekutif yang harus dibubarkan.⁹⁵

Hal ikhwal yang bertautan dengan masalah pertanggungjawaban kepala eksekutif atau secara lebih umum lembaga eksekutif tersebut merupakan refleksi dari mekanisme demokrasi suatu negara yang secara institusional dilakukan secara tidak langsung (daripada sistem pemerintahan presidensiil). Pertanggung jawaban tersebut pada dasarnya adalah pertanggungjawaban mengenai kelayakan kebijakan dan kepatuhan eksekutif untuk melaksanakan apa apa saja yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga legislatif, sehingga lembaga legislatif tersebut berkedudukan suprematif terhadap lembaga eksekutif.

Pertanggungjawaban eksekutif kepada lembaga perwakilan tersebut pada hakikatnya merupakan pertanggung jawaban yang bersifat lebih lunak daripada pertanggungjawaban pidana ataupun pertanggungjawaban pematuhan hukum seperti halnya institusi *impeachment* dalam sistem pemerintahan presidensiil. Dapat pula diilustrasikan bahwa sistem pemerintahan parlementer seperti ini, dengan

⁹⁴ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 69

⁹⁵ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984: Hlm. 69

mekanisme pertanggungjawaban yang sedemikian rupa, merupakan mekanisme pengamanan ganda, selain terdapat '*impeachment*' apabila kepala eksekutif melakukan tindak pidana, pelanggaran hukum maupun pelanggaran konstitusi yang merupakan *frame* yang sangat rigid sebagai pembatas akhir dari kekuasaan eksekutif, namun demikian juga terdapat *frame* yang lebih fleksibel yang bernama *mosi tidak percaya* yang ada dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut. Dengan demikian model pertanggungjawaban kepala eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer dapat dikatakan memiliki pengamanan ganda terhadap penyimpangan kekuasaan eksekutif.

C. Komposisi dan Kewenangan Lembaga Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Parlementer.

Menyoal masalah komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer, maka pertama-tama harus diketahui terlebih dahulu mengenai ciri-ciri fungsional lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut. Ciri-ciri fungsional lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer menurut CST. Karsil, secara garis besar dapat dibagi menjadi dua pembagian besar, yakni, fungsi utama dan fungsi administrasi pemerintahannya, hal tersebut dapat diuraikan lebih lanjut sebagaimana berikut:

1. Fungsi-fungsi utamanya, terdiri dari:
 - a. Mewakili Negara;
 - b. Melakukan kepemimpinan dan membuat perumusan politik kebijaksanaan;
 - c. Memberi petunjuk kepada lembaga perwakilan atau lembaga legislatif;
 - d. Mengangkat penjabat-penjabat eksekutif dan yudisial tanpa harus dengan persetujuan legislatif;
 - e. Mengawasi jalannya administrasi pemerintahan.
2. Di bidang administrasi pemerintahan, dapat diuraikan sebagaimana berikut:
 - a. Menjalankan keputusan-keputusan dari lembaga pemerintahan;
 - b. Menggunakan seorang pegawai yang telah lama memegang jabatan, dengan jalmn mengadakan seleksi terlebih dahulu atas dasar pertimbangan jasanya dalam pemerintahan.

Ciri-ciri yang dimaksud tersebut adalah ciri yang sangat umum dalam tiap-tiap kelembagaan eksekutif, namun demikian harus pula disadari bahwa terdapat pemisahan yang cukup kuat secara fungsional antara kepala negara dan kepala pemerintahan yang mana keduanya adalah dilaksanakan dan dijabat oleh tangan yang berbeda.

R. Wallace Brewster memberikan definisi secara spesifik mengenai pembedaan antara apa yang disebut sebagai kepala negara dan apa yang disebut sebagai kepala pemerintahan, Brewster menyatakan bahwa *the term actual chief executive is used to distinguish between a nominal or titular chief of state and the principal executive official who actually make administers government policy.* (Istilah *chief executive* aktual digunakan untuk membedakan antara kepala negara nominal atau tituler dan pejabat utama yang benar-benar membuat pengaturan kebijakan pemerintah).⁹⁶ Kepala negara, dalam paradigma trias politika merupakan bagian integral dari cabang kekuasaan atau lembaga eksekutif, namun perannya merupakan peran tituler, adapun kepala pemerintahan (*chief executive*) memiliki peran nominal, artinya kepala pemerintahan secara riil memang secara faktual membuat kebijakan-kebijakan.

Selanjutnya, secara lebih lugas dan spesifik, Mohamad Koesnardi dan Bintan R. Saragih menjelaskan perbedaan yang sangat signifikan antara fungsi kepala eksekutif dan fungsi kepala negara, perbedaan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Fungsi eksekutif, kekuasaan eksekutif ini mencakup beberapa bidang, yaitu:

1. Fungsi pemerintahan, yaitu fungsi untuk melaksanakan undang-undang (termasuk undang-undang dasar);
2. Fungsi administrasi, yaitu fungsi untuk menyelenggarakan undang-undang;
3. Fungsi diplomasi, yaitu fungsi untuk melaksanakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain;
4. Fungsi militer, yaitu fungsi untuk mengatur angkatan bersenjata, ketertiban dan keamanan serta pertahanan negara;
5. Fungsi yudikatif, yaitu merupakan fungsi dan sekaligus hak untuk memberikan amnesti, abolisi, grasi dan rehabilitasi.
6. Fungsi legislatif, yaitu merupakan fungsi eksekutif dalam rangka turut membuat rancangan undang-undang dan rancangan undang-undang APBN.

⁹⁶ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 285

Kedua, fungsi sebagai kepala negara, maka kepala negara akan memiliki fungsi dan berperan sebagai:

1. *Centre of ceremony*, sebagai pusat dari acara resmi nasional. Sebagai simbol atau lambang dari bangsa itu (bukan lambang negara). Kepala negara (lazimnya) dianggap sebagai bapak negara secara resmi atau sebagai orang pertama di negara itu;
2. *Symbol of nation*, yaitu manifestasi dari *symbol of nation* ini dapat dilihat dalam kantor-kantor resmi terdapat gambar-gambarnya, bersama dengan wakilnya.
3. *Symbol of loyalty*, dianggap sebagai seorang yang memiliki kharisma, sehingga orang tersebut melekat bagi setiap warganegaranya, karena itu kesetiaan warga negaranya dilambangkan dengan kesetiaan kepada kepala negaranya.⁹⁷

Sehingga, berbicara mengenai komposisi dan kewenangan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer, seseorang harus mendapatkan gambaran mengenai kedua fungsi diatas, yang dapat sekaligus memberikan gambaran mengenai hubungan antara kepala pemerintahan dalam fungsinya sebagai lembaga eksekutif dan kepala negara yang berada dalam jabatan individu yang lain pula.

Menurut CST. Kansil, terdapat ciri khas dari sistem pemerintahan parlementer yaitu:

1. Bentuk pemerintahan kabinet parlementer, didasarkan atas prinsip difusi (penyebaran) kekuasaan;
2. Adanya saling tanggungjawab antara lembaga eksekutif dan legislatif. Oleh sebab itu lembaga eksekutif dapat membubarkan lembaga legislatif atau meletakkan jabatannya jika politiknya tidak dapat bertahan atau tidak disetujui oleh sebagian besar anggota lembaga perwakilan/legislatif;
3. Juga terdapat adanya saling tanggungjawab antara eksekutif dan kabinet (lembaga eksekutif);
4. Lembaga eksekutif (Perdana Menteri/para menteri) diangkat oleh Kepala Negara (Presiden atau Raja) atas dukungan sebagian besar daripada lembaga perwakilan/legislatif.⁹⁸

⁹⁷ Moh Koesnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988. Hlm. 229-230

⁹⁸ CST. Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Governmet) Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara*, Erlangga, 1986. Hlm. 68-69

Berbeda dengan instrumen checks and balances dalam sistem pemerintahan presidensiil, maka dalam sistem pemerintahan parlementer tersebut tidak dikenal adanya mekanisme checks and balances, hal ini dikarenakan adanya kedekatan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, baik secara pengisian keanggotaan maupun aspek teknis ketatanegaraan yang lain.

George Kousulas secara konfirmatif menyatakan bahwa “*This close relationship is known as the fusion of the executive and legislative functions of government through the reality of a common party affiliation and the operational rules of the parliamentary system.*” (Hubungan erat ini dikenal sebagai peleburan fungsi eksekutif dan legislatif pemerintah melalui realitas afiliasi partai dan peraturan operasional sistem parlementer).⁹⁹

Selanjutnya, Kousulas menegaskan pula bahwa *In a democratic country, on the other hand, a party holds a majority in the legislature because a majority of the voters has approved his program. This amounts to a mandate to implement the party program through the institutional processes of government. But leaders of the victorious party cannot do what they please with impunity. Even within their own group there are always rivals, eager to push themselves into prominence. More important, the opposition is ever alert, ready to capitalize on the government's missteps.* (Di negara demokratis, di sisi lain, sebuah partai memegang suara mayoritas di legislatif dikarenakan mayoritas pemilih telah menyetujui programnya. Hal ini merupakan amanat untuk melaksanakan program partai melalui proses kelembagaan pemerintahan. Namun para pemimpin partai yang menang tidak dapat melakukan apa yang mereka sukai berkaitan dengan impunitas. Bahkan di dalam kelompok mereka sendiri selalu ada persaingan, dan adanya keinginan untuk mendorong diri mereka menjadi terkenal. Dan yang lebih penting, oposisi selalu waspada dan siap memanfaatkan langkah salah dari pemerintah).¹⁰⁰ Pernyataan tersebut pada dasarnya memberikan pandangan secara faktual mengenai realitas dalam pelaksanaan sistem pemerintahan parlementer, dimana kekuasaan lembaga legislatif yang memiliki amanat untuk merepresentasikan rakyat memiliki kekuasaan untuk mengoreksi pemegang mandat, yaitu eksekutif.

R. Wallace Brewster menyatakan bahwa *the chief executive of a government holds a very important office. He controls its administrative machinery of operation, including the military and police forces; he lays down and sometimes adopt*

⁹⁹ George Kousulas, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1968. Hlm. 73

¹⁰⁰ George Kousulas, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1968. Hlm. 74

policies followed by the government, and in his hands lies the conduct of foreign relations in peace and in war. (Kepala eksekutif dalam sebuah pemerintahan memegang jabatan yang sangat penting. Kepala eksekutif mengendalikan mesin operasional administrasi, termasuk militer dan polisi; Kepala eksekutif menetapkan dan kadang-kadang mengadopsi kebijakan yang diikuti oleh pemerintah, dan menentukan pulahal ikhwal hubungan luar negeri dalam masa damai dan perang).¹⁰¹ Peran kepala eksekutif merupakan peran vital dalam sebuah negara, baik dalam hubungannya kedalam untuk menata pemerintahan dan demi kelangsungan berjalannya roda pemerintahan, sekaligus dalam hubungannya secara eksternal, yaitu pengambilan kebijakan dan penentuan sikap negara dalam kerangka pelaksanaan politik luar negeri.

2.6. Hubungan antara Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Preferensi Sistem Pemerintahan

Kedaulatan rakyat, demokrasi dan preferensi sistem pemerintahan memiliki korelasi yang cukup erat. Adapun korelasi atau hubungan antar ketiganya dapat dijelaskan sebagai berikut:

Kedaulatan rakyat merupakan pokok utamanegara, ini berkaitan dengan kedudukan penduduk sebagai salah satu unsur konstitutif terbentuknya negara, selain unsur konstitutif yang lain. Penduduk sebagai salah satu prasyarat eksistensi suatu negara dalam konteks ini akan berubah menjadi rakyat. Haruslah dipahami bahwa terminologi penduduk akan berubah menjadi rakyat ketika unsur konstitutif yang lain, yang setara telah terpenuhi, yaitu pemerintah. Sehingga rakyat menjadi sangat mengemuka dalam konteks pembentukan negara, rakyat dalam konteks pemerintahan yang demokratis merupakan sumber legitimasi yang utama, sebagai *causa prima* berjalannya pemerintahan dalam suatu negara. M. Nasroen dalam bukunya yang berjudul Ilmu Perbandingan Pemerintahan menyatakan bahwa negara adalah suatu bentuk pergaulan hidup, yang memiliki syarat-syarat tertentu untuk menjadi suatu negara (harus memiliki rakyat tertentu, wilayah tertentu dan pemerintahan tertentu), dengan demikian negara memiliki dua buah corak, corak pertama adalah sebagai pergaulan hidup, dan corak kedua adalah sebagai negara itu sendiri. Selanjutnya Nasroen menyatakan bahwa negara sebagai suatu pergaulan hidup pada hakikatnya merupakan hasil dari pertumbuhan sejarah, tetapi sebagai negara, negara bukanlah merupakan hasil evolusi atau pertumbuhan sejarah. Sebagai

¹⁰¹ R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963. Hlm. 285

kesimpulan Nasroen menyatakan bahwa negara itu adalah diadakan, dan yang mengadakannya adalah manusia, maka asal-mula negara itu adalah kemauan bersama dari sekumpulan manusia yang tertentu (penduduk tertentu) untuk mengadakan negara.¹⁰² Pendapat tersebut mengindikasikan bahwa negara bukanlah sekadar suatu entitas politik yang mendeklarasikan diri sebagai negara, namun lebih daripada itu negara merupakan suatu pergaulan hidup yang ditentukan oleh rakyat negara tersebut, sehingga rakyat memiliki posisi tertinggi dalam negara tersebut sebagai penentu eksistensi negara disatu sisi dan disisi lain menentukan pula pergaulan hidup di negara tersebut.

M. Nasroen menyatakan pula bahwa negara itu adalah diadakan, oleh karenanya ada dan yang menjadi asal mula negara adalah kemauan bersama dari orang-orang yang merupakan masyarakat, yang ada bahkan sebelum negara itu ada yang selanjutnya dinamakan rakyat, dan kemauan bersamalah yang menhidupkan dan menjalankan negara itu dan yang menetapkan pula tujuan negara dari rakyatnya, dengan demikian negara merupakan alat yang digunakan oleh rakyat untuk mencapai tujuan, tujuan bernegara itu pada hakikatnya mencapai kebahagiaan sebaik-baiknya untuk seluruh rakyat melalui negara sebagai alat dengan suatu sistem pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat.¹⁰³ Korelasi antara kedaulatan rakyat dengan kemauan bersama yang menjadi landasan dari tujuan negara akan memiliki implikasi dalam rangka menjalankannya. Dalam menjalankan kedaulatan rakyat, penting pula dipahami bahwa pergaulan hidup bangsa menjadi sangat signifikan dalam menentukan implementasi kedaulatan rakyat.

Berbicara mengenai pergaulan hidup, seseorang secara konseptual tidak dapat memisahkan diri dari apa yang disebut sebagai demokrasi, demokrasi, menurut menurut kamus daring Cambridge dikatakan sebagai *the belief in freedom and equality between people, or a system of government based on this belief, in which power is either held by elected representatives or directly by the people themselves* (Keyakinan akan kebebasan dan kesetaraan antara manusia, atau sistem pemerintahan berdasarkan kepercayaan ini, di mana kekuasaan dipegang oleh perwakilan terpilih atau secara langsung oleh rakyat sendiri).¹⁰⁴ Demokrasi dapat pula dikatakan sebagai suatu

¹⁰² M. Nasroen, *Ilmu Perbandingan Pemerintahan*, Ichtiar/Loka Tjipta, Jakarta/Semarang, 1966. Hlm. 35

¹⁰³ M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Aksara Baru, 1986. Hlm. 97

¹⁰⁴ Lihat laman <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/democracy> diakses tanggal 28 Juli 2017

mekanisme untuk menjalankan kekuasaan tertinggi yaitu kekuasaan yang berada ditangan rakyat.

Preferensi sistem pemerintahan terkadang dikatakan sebagai preferensi sistem demokrasi, persamaan pemaknaan keduanya menyiratkan adanya kesamaan suatu substansi yang dikandungnya. Persamaan substansi antara sistem pemerintahan dan sistem demokrasi dimaksud menimbulkan suatu pemahaman bahwa demokrasi merupakan suatu manifestasi secara lebih empirik dan praksis dari kedaulatan rakyat namun demikian harus dipilah pula artian demokrasi dengan sistem demokrasi atau sistem pemerintahan.

Demokrasi merupakan suatu proses komprehensif pelaksanaan kedaulatan rakyat di suatu negara yang demokratis, termasuk diantaranya hal ikhwal pemilihan umum dan seluk beluknya, adapun sistem pemerintahan atau dengan sebutan lain sebagai sistem demokrasi merupakan mekanisme pengembangan demokrasi dalam arti luas yang terwujud dalam mekanisme hubungan antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif.

Konstitusi atau constitution menurut kamus daring Cambridge dinyatakan sebagai *the set of political principles by which a state or organization is governed, especially in relation to the rights of the people it governs* (Seperangkat prinsip politik yang mengatur negara atau organisasi, terutama yang berkaitan dengan hak-hak rakyat yang diaturnya).¹⁰⁵ Konstitusi selanjutnya dapat diartikan sebagai panduan umum yang harus menjadi pijakan dalam penyelenggaraan negara baik oleh para penyelenggara negara yang secara institusional terwujud dalam lembaga-lembaga yang merepresentasikan cabang-cabang kekuasaan pemerintahan, terutama cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif (tanpa mengesampingkan cabang kekuasaan yudisial) dalam rangka menjalankan demokrasi dan melaksanakan mandat rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan eksekutif atau pemerintah, maka dalam paradigma konstitusionalisme dikenal adanya istilah 'limited government', selanjutnya William G. Andrews menyatakan bahwa *if one were attempt a description of this complex concept in two words, he might call it 'limited government'. Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power is prescribed and procedures prescribed.* (Jika seseorang mencoba mendeskripsikan konsep kompleks tersebut dalam dua kata, dia mungkin menyebutnya 'pemerintahan terbatas'. Di bawah konstitusionalisme, dua

¹⁰⁵ Lihat laman <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/constitution> diakses tanggal 28 Juli 2017

jenis keterbatasan diterapkan pada pemerintah. Kekuasaan telah ditentukan dan prosedurnya ditentukan pula).¹⁰⁶ Pernyataan ini menunjukkan bahwa terdapat hal pokok yang harus digarisbawahi dalam hal ikhwal pelaksanaan tanggungjawab kepala eksekutif. Pertanggungjawaban eksekutif harus mengacu kepada konstitusi sebagai koridor ambang batas bagi fleksibilitas kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensiil, adapun dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif selain harus mengacu kepada konstitusi sebagai panduan pelaksanaan kebijakan dalam menjalankan roda pemerintahan disamping paket kebijakan yang berasal dari parlemen, konstitusi sekaligus pula sebagai koridor kekuasaan eksekutif.

¹⁰⁶ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company, inc., Princeton- New Jersey, 1963. Hlm. 13

BAB III

KOMPARASI MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA PEMERINTAHAN DI BEBERAPA NEGARA

Komparasi atau perbandingan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di beberapa negara, yaitu Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman tidak lain digunakan sebagai metode atau alat yang berguna untuk memperjelas posisi dan kondisi sistem pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia. Komparasi mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman memiliki karakteristik tersendiri, yang melekat secara unik dalam tradisi ketatanegaraan masing-masing negara tersebut, yang tidak mungkin dilepaskan dari beberapa hal, yaitu: Pertama, struktur undang-undang dasar masing masing negara, dimana dalam masing-masing undang-undang dasar masing-masing negara tersebut dapat kita ketahui mengenai bagaimana negara memposisikan dua wilayah yang berbeda, yaitu wilayah kekuasaan pemerintah (dalam arti luas) di satu sisi dan wilayah kekuasaan rakyat di sisi lain.

Kedua, penting sekali lagi melihat sistem pemerintahan yang digunakan oleh Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman. Karena masing-masing preferensi sistem pemerintahan di masing-masing negara memiliki karakter yang khas, yang menentukan posisi dari Kepala Pemerintahan di suatu negara, yaitu apakah Kepala Negara menjadi satu dengan Kepala Pemerintahan ataukah Kepala Negara terpisah dari Kepala Pemerintahan.

Ketiga, dari struktur yang dikemukakan diatas, maka akan didapatkan suatu kerangka mengenai mekanisme pertanggungjawaban semacam apa yang dilaksanakan oleh masing-masing negara dengan mendasarkan diri pada hubungan antara rakyat dan penguasa dan pilihan sistem pemerintahan di Amerika Serikat, Kerajaan Belanda, Republik Perancis, maupun Republik Federal Jerman.

3.1. Urgensi kajian komparasi pertanggung jawaban kepala Pemerintahan dalam sistem Pemerintahan di beberapa negara

Sub bab ini mengemukakan pentingnya kajian komparasi mengenai mekanisme pertanggung jawaban kepala Pemerintahan dalam sistem Pemerintahan di beberapa negara sehingga akan memberikan berbagai pilihan yang rasional untuk dilaksanakan tanpa harus mereplikasi mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dari negara

tertentu, namun dapat mengakomodir kepentingan nilai-nilai Pancasila dan demokrasi di Indonesia nantinya.

Secara teoritis, analisis konstitusional komparatif terkadang digambarkan sebagai pencarian secara universal berdasarkan apa yang bisa diamati secara empiris atau sesuai secara ideal. Pencarian secara universal ini pada umumnya memberikan penekanan kuat pada universalitas hak asasi manusia dan penggunaan perbandingan untuk menemukan ukuran atau standar norma yang berlaku secara universal mengarah ke arah yang sama. Asumsi yang digunakan dalam pendekatan semacam ini adalah adanya generalisasi terhadap masalah yang dihadapi semua masyarakat dan solusi yang mereka perlukan pada dasarnya bersifat universal pula. Terlebih lagi adapendapat yang menyatakan bahwa prinsip dasar hukum konstitusional pada dasarnya sama di seluruh dunia. Dengan demikian, tujuan utama analisis komparatif adalah untuk mengidentifikasi permasalahan dari prinsip-prinsip yang bersifat universal dan selanjutnya untuk menentukan bagaimana aturan secara konstitusional secara spesifik dilaksanakan. Di ujung lain, ada yang berpendapat bahwa semua masalah hukum terkait erat dengan sejarah masyarakat dan budayanya sehingga konteks konstitusional suatu negara belum tentu relevan di negara lain. Dengan demikian, maka komparasi diperlukan dalam hal ini. Analisisnya adalah untuk menjelaskan bagaimana masing-masing sistem konstitusional sesuai dengan kebutuhan, aspirasi, dan budaya masyarakatnya. Akibatnya, selain membangun secara sistematis pemahaman tentang bagaimana hukum secara variatif sesuai dengan karakteristik lingkungan sosio-politiknya. Antara dua posisi yang dijelaskan di atas, maka apabila dihadapkan dengan kondisi masyarakat yang berbeda, namun solusinya cenderung berbeda, karena berbagai keadaan yang membedakan satu masyarakat dengan masyarakat lainnya.¹⁰⁷

Tidak dapat dipungkiri bahwa metode komparasi yang digunakan haruslah berpijak dari dua kaki secara seimbang, yaitu pijakan pertama adalah berasal dari nilai-nilai yang bersifat universal yang biasanya termaktub dalam bab mengenai hak asasi manusia, dan pijakan lain adalah bagaimana suatu sistem ketatanegaraan, khususnya sistem pemerintahan dijalankan, yang notabene menyesuaikan dengan sejarah dan karakteristik lingkungan sosio-politik masing masing negara yang dibandingkan tersebut.

¹⁰⁷ Lihat Michel Rosenfeld dan András Sajó [ed.], *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012. Hlm.7-8

Pijakan universalitas pada Konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara-negara yang akan diperbandingkan , yaitu Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman dan Indonesia nantinya adalah sebagai berikut:

Konstitusi Amerika Serikat memasukkan nilai-nilai yang bersifat Universal dalam ketentuan '*Bill of Rights*', yaitu dalam 10 amandemen pertama konstitusi yang diratifikasi pada tanggal 15 Desember 1791. *Bill of Rights* tersebut berisikan hak-hak dasar warga negara Amerika Serikat, adapun ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Jaminan kebebasan beragama dan beribadah; kebebasan berbicara, pers, hak rakyat secara damai untuk berkumpul, dan mengajukan petisi kepada Pemerintah;
- b. Hak rakyat untuk memiliki senjata;
- c. Perumahan Prajurit;
- d. Perlindungan dari pencarian dan perampasan tidak beralasan;
- e. Perlindungan Hak atas Kehidupan, Kebebasan, dan Properti;
- f. Hak Terdakwa dalam Kasus Pidana;
- g. Hak Terdakwa dalam kasus keperdataan;
- h. Larangan akan denda yang berlebihan dan hukuman yang kejam dan tidak biasa;
- i. Pengakuan hak oleh konstitusi bukan berarti menolak atau mengabaikan hak lain yang dipertahankan oleh masyarakat;
- j. Kekuasaan yang tidak diserahkan kepada Federal Amerika Serikat oleh Konstitusi, atau yang tidak dilarang bagi Negara Bagian, masih tetap berada di masing-masing Negara Bagian, atau oleh rakyat.

Memang tidak kesemuanya adalah suatu ketentuan yang bersifat universal, namun demikian Jaminan kebebasan beragama dan beribadah; kebebasan berbicara, pers, hak rakyat secara damai untuk berkumpul, dan mengajukan petisi kepada Pemerintah; Masalah perlindungan dari pencarian dan perampasan tidak beralasan; Perlindungan Hak atas Kehidupan, Kebebasan, dan Properti; Hak Terdakwa dalam Kasus Pidana maupun hak Terdakwa dalam kasus keperdataan; serta larangan akan denda yang berlebihan dan hukuman yang kejam dan tidak biasa merupakan pengikat yang bersifat universal, yang mana merupakan benang merah yang dapat terangkai secara universal dengan ketentuan semacam itu di negara-negara demokratis yang lain. Sedangkan klausula yang menyatakan adanya pengakuan hak oleh konstitusi bukan berarti menolak atau mengabaikan hak lain yang dipertahankan oleh masyarakat

dan klausula yang menyatakan bahwa kekuasaan yang tidak diserahkan kepada Federal Amerika Serikat oleh Konstitusi, atau yang tidak dilarang bagi Negara Bagian, masih tetap berada di masing-masing Negara Bagian, atau oleh rakyat lebih memberikan dasar hak-hak negara bagian di Amerika Serikat dan memberikan dasaran pada bentuk negara yang menganut bentuk negara federasi atau serikat.

Adapun di Belanda, Undang-Undang Dasar Belanda, khususnya pada Pasal 1 sampai dengan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Belanda mempresentasikan pengaturan mengenai hak asasi manusia atau *basic rights* warga negara Belanda secara lebih spesifik. Pengaturan mengenai hak-hak dasar warga negara Belanda dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Jaminan umum mengenai persamaan hak dalam lingkup gender, kepercayaan, aliran politik, ras dan agama;
- b. Syarat-syarat kewarganegaraan dan prosedur ekstradisi;
- c. Hak dipilih dan memilih;
- d. Hak petisi;
- e. Kebebasan beragama;
- f. Kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat;
- g. Hak berserikat;
- h. Hak berkumpul;
- i. Hak perlindungan privasi;
- j. Perlindungan terhadap perampasan;
- k. Kesamaan dihadapan hukum dan hak *habeas corpus*;
- l. Hak mendapatkan bantuan hukum;
- m. Hak mendapatkan dan memilih pekerjaan;
- n. Hak kesejahteraan;
- o. Perlindungan lingkungan hidup;
- p. Hak kesehatan dan kebudayaan;
- q. Kebebasan akademik dan hak pendidikan.

Kebebasan dan hak dasar warga negara Belanda tersebut dinilai sangatlah penting, sehingga dimuat dalam 23 pasal pertama dalam Undang-Undang Dasar Belanda.

Pengaturan hak dasar Warga Negara Belanda dalam Undang-Undang Dasar Belanda lebih bersifat universal dan komprehensif dibandingkan dengan pengaturan hak Warga Negara Amerika Serikat dalam *the Bill of Rights*, dan tentu saja lebih modern dibandingkan dengan *the Bill of Rights* mengingat tahun pembentukannya adalah lebih muda.

Berbeda dengan Amerika Serikat yang meletakkan *the Bill of Rights* dalam 10 pasal pertama Amandemennya, maupun Belanda yang

meletakkan prinsip-prinsip universal dalam hak dasar warganegaranya dalam 23 pasal pertama dalam Undang-Undang Dasar Belanda, Republik Perancis meletakkan prinsip prinsip universal hak asasinya dalam *Declaration des Droit de l'homme at du Citoyen* atau Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara yang dibuat pada tanggal 26 Agustus 1789. Hal ini dapat dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik V Perancis, yaitu

Pembukaan:

Rakyat Perancis dengan khidmat menyatakan keterikatan mereka pada Hak Asasi Manusia dan prinsip-prinsip kedaulatan nasional sebagaimana termaktub dalam Deklarasi 1789, yang ditegaskan dan dilengkapi dalam Pembukaan Konstitusi 1946, dan mengenai hak dan kewajiban dalam *the Charter for the Environment of 2004*.¹⁰⁸

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dan hak rakyat untuk menentukan nasib sendiri, maka Republik menawarkan ke wilayah seberang lautan yang menyatakan keinginannya untuk mematuhi institusi baru yang didirikan berdasarkan cita-cita bersama, kebebasan, kesetaraan dan persaudaraan dan disusun dengan tujuan untuk perkembangan demokrasi)

Selanjutnya, hak-hak apa saja yang diakui dan termaktub dalam deklarasi ini adalah sebagai berikut:

- a. Hak kebebasan, kesetaraan, hak milik, keamanan, dan perlawanan terhadap penindasan;
- b. Kedaulatan;
- c. Pembatasan hak;
- d. Pembatasan hukum;
- e. Perlakuan sama di hadapan hukum;
- f. Prinsip praduga tak bersalah;
- g. Prinsipproporsionalitas;
- h. Kebebasan beragama dan berkepercayaan;
- i. Kebebasan berekspresi;
- j. Hak atas keamanan dan pertahanan;
- k. Hak partisipasi;
- l. Hak meminta pertanggungjawaban pemerintah;
- m. Konstitusionalisme;
- n. Penghormatan akan hak milik.

¹⁰⁸ Pernyataan mengenai hak dan kewajiban dalam *the Charter for the Environment of 2004* merupakan tambahan selanjutnya, yaitu ditambahkan dalam Amandemen 1 Maret 2005.

Selanjutnya, pasal-pasal awal dalam Bab Pertama Hukum Dasar Jerman ini mengatur masalah hak dasar warga negara Jerman. Pengaturan hak dasar tersebut terdiri dari 22 pasal, yaitu mulai dari Pasal 1 sampai dengan Pasal 19. Adapun pasal-pasal tersebut adalah mengatur mengenai:

- a. Martabat manusia, Hak asasi manusia, Kekuatan mengikat hak-hak dasar;
- b. Kebebasan pribadi;
- c. Persamaan di hadapan hukum;
- d. Kebebasan beragama dan hati nurani;
- e. Kebebasan berekspresi, seni dan sains;
- f. Pernikahan, Keluarga, dan Anak;
- g. Sistem sekolah;
- h. Kebebasan berkumpul;
- i. Kebebasan berserikat;
- j. Privasi korespondensi, posting dan telekomunikasi;
- k. Kebebasan bergerak;
- l. Kebebasan melakukan pekerjaan;
- m. Wajib militer dan alternatif layanan sipil;
- n. Tidak dapat diganggu gugat;
- o. Properti, Warisan, dan Pengambilalihan;
- p. Sosialisasi;
- q. Kewarganegaraan dan Ekstradisi;
- r. Hak suaka;
- s. Hak atas permohonan;
- t. Pembatasan hak-hak dasar dalam kasus-kasus tertentu;
- u. Kehilangan Hak hak-hak dasar;
- v. Pembatasan hak dasar dan penyelesaian hukum;

Seperti halnya Undang-Undang Dasar Belanda, Hukum Dasar Jerman memberikan tempat tersendiri pada hak dasar warga negaranya, dan dipresentasikan secara awal dalam Hukum Dasarnya.

Wilayah warga negara telah ditetapkan sedemikian rupa dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara-negara lain yang diperbandingkan, yaitu Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman. Penetapan wilayah warga negara tersebut tertera secara eksplisit dalam tiap-tiap Undang-Undang Dasarnya, sehingga secara pasti pula tuntutan rakyat atau warga negara di masing-masing negara tersebut akan mendapatkan legitimasinya secara konstitusional.

Hal ini juga menunjukkan bahwa wilayah warga negara tersebut, yang tertuang secara tersurat dalam masing-masing undang-undang dasar memiliki esensi yang bersifat universal secara garis besarnya. Sehingga universalitas dari substansi yang dikandung dalam klausula hak-hak asasi manusia khususnya warganegara dapat dijadikan acuan yang bersifat umum mengenai batasan-batasan kekuasaan pemerintah. Lebih lanjut dikemukakan oleh John Clarke Adams, bahwa konsep kedaulatan rakyat telah menjadi hal yang menyebar hampir ke seluruh dunia, dalam demokrasi liberal modern (sebagai implementasi konsep kedaulatan rakyat), hukum pertama kalinya diposisikan sebagai hamba rakyat, meskipun rakyat harus mematuhi hukum, namun rakyat dapat mengubah apa dan kapanpun terhadap hukumnya, dan posisi hukum adalah diatas penguasa, namun tidak akan menjadi diatas rakyat, karena rakyat adalah sumber dari hukum itu sendiri.¹⁰⁹

Jadi jelaslah bahwa undang-undang dasar, konstitusi atau dengan kata lain menurut terminologi Jerman hukum dasar adalah salah satu bagian hukum dalam tingkatan teratas atau *the supreme law of the land*, dimana undang-undang dasar sebagai bagian dari hukum adalah dibuat oleh rakyat dan harus dipatuhi oleh seluruh rakyat tanpa kecuali, namun demikian undang-undang dasar bukan berarti diposisikan berada diatas rakyat, namun lebih pada melayani rakyat.

Posisi undang-undang dasar sebagai pelayan rakyat tidak berlaku bagi pemerintah (dalam arti luas, yang meliputi seluruh cabang kekuasaan, yaitu: cabang kekuasaan legislatif; cabang kekuasaan eksekutif; dan cabang kekuasaan yudisial), khusus bagi pemerintah atau penguasa, maka undang-undang dasar berada diatas pemerintah atau penguasa. Terdapat hubungan yang logis dari keduanya, yaitu antara pengaturan dan jaminan hak asasi manusia atau hak dasar warga negara yang notabene merupakan wilayah rakyat, dan undang-undang dasar yang berfungsi untuk melayani rakyat. Dua hal tersebut saling berkaitan karena dengan adanya jaminan hak asasi manusia, terutama bagi warga negara suatu negara yang termaktub secara eksplisit dalam undang-undang dasar suatu negara, maka hal ini memberikan pengakuan sekaligus menghindari adanya pengingkaran akan adanya suara rakyat sebagai sumber legitimasi negara.

Apabila dilihat secara umum, maka terdapat benang merah yang bersifat universal mengenai pengakuan dan penghormatan hak rakyat yang tertuang dalam wilayah rakyat di masing-masing undang-undang dasar

¹⁰⁹ John Clarke Adams, *The Quest for Democratic Law: The Role of Parliament in the Legislative Process*, Thomas Y. Crowell Company, New York, __. Hlm.28-29

negara-negara yang diperbandingkan, sehingga prinsip kedaulatan rakyat menjadi mengemuka dalam tahapan tersebut.

Sebagai konsekuensi dari adanya pengakuan kedaulatan rakyat dengan indikator adanya perlindungan dan pengakuan hak asasi manusia, yang merupakan batas demarkasi antara wilayah terbatas dari pemerintah dengan wilayah rakyat yang tak terbatas, maka segala sesuatu yang menyangkut mekanisme pemerintahan harus terkonfirmasi kembali pada prinsip-prinsip kedaulatan rakyat melalui jalan yang demokratis. Mekanisme ketatanegaraan dan pemerintahan yang terkonfirmasi kepada prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adalah sistem pemerintahan yang mencerminkan pada kekuasaan rakyat dalam pemilihan wakil-wakilnya, pembentukan hukum oleh rakyat yang terwakilkan dan bagaimana menjalankan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan secara bertanggung jawab. Dengan kalimat lain kekuasaan pemerintah adalah terbatas. Kembali merujuk pada pendapat John Clarke Adams, bahwa terdapat kesamaan makna antara pemerintahan konstitusional dengan pemerintahan terbatas (*limited government*),¹¹⁰ dimana batasan pemerintah tertera pula dalam konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara.

Berbicara mengenai konstitusi, tidaklah mungkin melepaskan diri dari konstitusionalisme. Sejalan dengan konsepsi diatas, Carl J. Friedrich menyatakan bahwa pembagian kekuasaan adalah dasar dari pemerintahan yang beradab, yang berarti adalah konstitusionalisme. Konstitusionalisme dapat berbentuk (pemerintahan) monarki atau demokratik, ataupun keduanya. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa demokrasi adalah kekuasaan di tangan mayoritas, sehingga tidak ada konstitusi yang dibentuk tanpa melibatkan rakyat, sekaligus demokrasi dapat pula dimaknai sebagai pencapaian dalam dunia modern saat ini.¹¹¹

Peter Woll menyatakan bahwa istilah konstitusionalisme juga menyiratkan adanya sebuah pemerintahan yang diatur oleh hukum yang mengendalikan dan membatasi pelaksanaan kekuasaan politik, dan demokrasi konstitusional adalah sebuah proses dimana orang-orang yang berp[artispasi dalam pemerintahan diberikan batasan.¹¹²

¹¹⁰ *Ibid.* Hlm.71

¹¹¹ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950. Hlm. 5

¹¹² Peter Woll, *American Government: Reading and Cases*, Little, Brown and Company, Boston & Toronto, 1962. Hlm.1

Seperti halnya apa yang dikemukakan oleh Carl J. Friedrich maupun Peter Woll, bahwa pembagian kekuasaan merupakan bukti adanya pembatasan kekuasaan, dan pematasan kekuasaan adalah bersumberkan pada konstitusi yang berasal dari rakyat dan untuk kepentingan rakyat dengan demikian konstitusionalisme di suatu negara dapat berjalan, dan dengan konsep ini pula, maka konsep *trias politica* menjadi sangat relevan.

Trias Politica, suatu teori dari Montesquieu yang menyimpulkan bahwa apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, maka tidak akan ada kebebasan, karena penguasa akan bertindak tiran berdasarkan hukum yang tiran pula. Sehingga, menurut CF Strong, eksistensi tiga kekuasaan pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudisial, dikarenakan adanya proses normal spesialisasi fungsi, hal ini merupakan sebuah fenomena yang dapat diamati pada semua bidang pemikiran dan tindakan karena peradaban semakin bergerak maju maju, bertambahnya aktifitas dan karena organ-organ pemerintahan menjadi semakin kompleks.¹¹³ Hal ini menunjukkan bahwa pemisahan berdasarkan fungsi pemerintahan menjadi sangatlah mutlak dewasa ini, dan dengan demikian, maka tidaklah mungkin memberikan kekuasaan yang sangat luar biasa kepada salah satu cabang kekuasaan, sementara cabang kekuasaan lainnya menjadi sangat lemah. Dengan kesadaran akan pentingnya fungsi-fungsi dan peran dalam tiap-tiap cabang kekuasaan akan membawa pemikiran yang proporsional akan kedudukan dan hubungan antar cabang-cabang kekuasaan dimaksud.

Apabila melihat struktur dari masing-masing undang-undang dasar pada negara yang diperbandingkan, yaitu Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman. Maka secara umum terlihat dalam susunannya adanya pembagian cabang-cabang kekuasaan tersebut, yang dimulai dari Legislatif terlebih dahulu, dan setelahnya adalah cabang kekuasaan eksekutif dan diikuti oleh pengaturan mengenai cabang kekuasaan yudisial, namun demikian untuk Belanda, Undang-Undang Dasar Beelanda menyebutkan terlebih dahulu cabang kekuasaan eksekutif,, diikuti oleh cabang kekuasaan legislatif dan disusul dengan cabang kekuasaan yudisial.

Sistem pemerintahan pada dasarnya berbicara mengenai hubungan fungsional atau relasi kekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif. CF. Strong menyatakan bahwa meskipun

¹¹³ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 321

penting dalam pemerintahan modern, fungsi legislatif cenderung dikalahkan oleh fungsi eksekutif.

1. Karena tugas eksekutif modern tidak hanya terpusat pada pelaksanaan undang-undang, namun dapat pula mengajukan kebijakan untuk disetujui oleh lembaga legislatif;
2. Jumlah undang-undang kolektif (dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif) sangatlah banyak, sehingga meskipun lembaga legislatif dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang, namun lembaga ini harus menyerahkan kekuasaan tak terbatas yang luas kepada eksekutif sebagai pihak pelaksananya.

Paradoks ini menjelaskan bahwasanya semakin banyak jumlah undang-undang yang ada, semakin besar pula wilayah kekuasaan eksekutif.¹¹⁴

Merujuk pada pendapat CF. Strong yang menyatakan bahwa meskipun konstitusionalisme dalam upayanya untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan sekaligus untuk melindungi hak-hak rakyat telah menetapkan bagian-bagian eksekutif dan membatasinya dengan batasan-batasan secara semestinya, disisi lain perkembangan demokrasi sudah sangat melipatgandakan tugas-tugas eksekutif, adapaun tugas-tugas eksekutif dalam negara konstitusional dapat diringkas sebagai berikut:

- (i) Kekuasaan diplomatik, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri;
- (ii) Kekuasaan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara;
- (iii) Kekuasaan militer, yaitu berkaitan dengan organisasi angkatan bersenjata dan pelaksanaan perang;
- (iv) Kekuasaan yudisial, yaitu menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan peghukuman, dan sebagainya terhadap narapidanan atau pelaku kriminal;
- (v) Kekuasaan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang dan mengatur proses pengesahannya menjadi undang-undang.¹¹⁵

¹¹⁴ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 319

¹¹⁵ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 319-320

Pemahaman mengenai adanya perluasan fungsi pada cabang kekuasaan eksekutif harus pula diikuti dengan pemahaman akan adanya peningkatan tanggungjawabnya.

Maka, dapat disimpulkan untuk sementara bahwa terdapat urgensi untuk melakukan komparasi atau perbandingan dalam rangka menyusun suatu hasil analisa, mengenai pertanggungjawaban kepala pemerintahan, terutama pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia. Studi komparasi tersebut, sekali lagi menggunakan batu pijakan universalisme untuk memberikan justifikasi mengenai eksistensi kedaulatan rakyat, dan selanjutnya melihat kedalam hal-hal yang lebih detail namun dapat memandang perbedaan dan persamaan melalui dasar yang lebih komprehensif.

Hal ini selanjutnya akan secara lebih detail dijelaskan dalam beberapa sub bab berikutnya, yaitu Pertama, mengenai pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat. Dalam sub bab tersebut dikemukakan mengenai bagaimana pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat yang notabene adalah negara yang berbentuk federasi dan memiliki sistem pemerintahan presidensiil. Sebagai hasil dari sistem pemerintahan semacam ini, pengawasan terhadap Presiden Amerika Serikat adalah melibatkan 'tindakan pencegahan pelengkap' berupa impeachment dan pemecatan karena kejahatan berat (*high crimes*), yaitu kejahatan melawan negara seperti halnya pengkhianatan dan perbuatan tercela (*misdemeanor*) yaitu korupsi dalam jumlah besar dan pemerintahan yang salah urus adalah sangat penting di Amerika Serikat.

Secara lebih sistematis, penggambaran impeachment seorang Presiden Amerika Serikat adalah sebagai berikut: seorang Presiden di *impeach* oleh mayoritas suara di *House of Representatives* dan disidangkan di Senat dengan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung, dan hukuman terberat impeachment adalah pemecatan dari jabatannya, namun demikian seorang Presiden dapat diadili di pengadilan biasa untuk membuktikan apakah dia bersalah atau tidak dari tuduhan *impeachment*.

Namun demikian berhubung seorang Presiden Amerika Serikat dipilih oleh rakyat secara 'langsung' dengan melalui elector di masing-masing negara bagian, dengan demikian batasan 'kedua' dari seorang Presiden Amerika Serikat di luar mekanisme *impeachment* adalah berdasarkan opini publik yang sangat menentukan popularitas seorang Presiden Amerika Serikat dalam rangka menyusun kebijakannya, hal ini secara tidak langsung popularitas seorang Presiden Amerika Serikat akan membawa dampak pada pemilihan umum Presiden untuk kali

keduanya. *Impeachment* juga harus dipahami tidak hanya berlaku bagi seorang Presiden Amerika Serikat sebagai kepala pemerintahan semata, namun juga sebagai kepala negara, karena mekanisme pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak diatur, sehingga seorang Presiden Amerika Serikat tidak dapat dijatuhkan oleh Kongres karena kebijakan yang dihasilkan dan dilakukannya disamping adanya dasar legitimasi yang kuat melalui pemilihan umum secara relatif 'langsung' tersebut. Woodrow Wilson (dalam Mason & Beaney) mengatakan bahwa 'Pemerintah berarti tindakan', namun demikian tidak buta pada kenyataan, selanjutnya dikatakan pula olehnya bahwa '*Power belongs to government, is lodged in organs of initiative; control belongs to the community, is lodged with the voters*'. Sebelumnya, James Madison dalam the Federalist Papers no. 51 menyatakan bahwa dalam membentuk pemerintahan yang terdiri dari manusia dan oleh manusia, kesulitan besar adalah pada, pertama pemerintah harus mampu mengendalikan yang diperintah; kedua, pemerintah harus mampu mengendalikan dirinya sendiri.¹¹⁶

Kedua, mengenai pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Belanda, dalam sub bab tersebut, tulisan akan menyajikan mengenai mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Belanda, yang notabene memiliki sistem hukum *civil law*, berbeda dengan Amerika Serikat yang lebih pada sistem hukum *common law*. Seperti umum diketahui, bahwa pemerintahan Belanda adalah berbentuk monarki dan dengan sistem pemerintahan parlementer.

Sebelumnya, penting untuk diketahui bahwa masyarakat Eropa bahkan cenderung tidak banyak mengadopsi sistem pemerintahan *a la* Amerika Serikat. Pemerintahan konstitusional pada dasarnya terletak pada pembatasan kekuasaan secara fungsional, dan dalam konstitusi pembagiannya adalah dalam dua bentuk, yaitu pembagian antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial, dan secara teritorial adalah pembagian secara federatif.¹¹⁷

Pada hakikatnya pembagian kekuasaan tetaplah ada dalam tradisi ketatanegaraan negara-negara Eropa, termasuk didalamnya adalah Belanda. Dengan adanya pembagian kekuasaan semacam ini, maka memungkinkan adanya kontrol dan pengawasan dari satu cabang kekuasaan dengan cabang kekuasaan lainnya, yang membedakan tidak lain

¹¹⁶ Alpheus Thomas Mason dan William M. Beaney, *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, Prentice Hall, Englewood Cliff-NJ, 1968. Hlm. 12

¹¹⁷ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950. Hlm. 173

adalah sumber legitimasinya, yaitu apakah seorang kepala pemerintahan dipilih secara relatif langsung seperti halnya di Amerika Serikat ataukah melalui parlemen seperti halnya di Belanda. Namun lebih dari itu semua, terdapat mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Belanda, yaitu Perdana Menteri Belanda memiliki kedudukan sebagai *primus inter pares* namun memiliki keterbatasan dibandingkan dengan negara-negara dengan sistem parlementer yang lain. Hal ini dapat dilihat bahwa kabinet terdiri dari Perdana Menteri, para Menteri dan Sekretaris Negara. Kabinet merumuskan dan bertanggung jawab atas kebijakan Pemerintah. Perdana Menteri bertindak sebagai presiden Kabinet dan memimpin "Dewan Menteri". Namun demikian, peran Perdana Menteri menjadi sangat penting saat para menteri harus bertanggung jawab kepada *der Staten Generaal* dan mengingat jabatan tersebut sebagian besar diperuntukkan bagi pemimpin partai politik mayoritas di *Tweede Kamer*. Dalam melakukan penyelidikan, *Tweede Kamer* dapat membentuk komisi *ad hoc* penyelidikan. Komisi *ad hoc* dari *Tweede Kamer* bertugas untuk melakukan penyelidikan kepada pemerintah. Secara umum dikatakan bahwa penyelidikan parlemen adalah instrumen paling kuat yang dimiliki parlemen Belanda untuk menjalankan tugasnya untuk mengontrol pekerjaan dan tugas Pemerintah. Para menteri bertanggung jawab secara kolektif dan individual kepada *der Staten Generaal* atas tindakan mereka saat melaksanakan tugas mereka, namun para Menteri tetap bertanggung jawab atas keseluruhan kebijakan departemen mereka. Menteri secara politis juga bertanggung jawab atas tindakan Kepala Negara, yaitu Raja Belanda.

Ketiga, Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Perancis dalam sub bab tersebut dikemukakan mengenai hal ikhwal pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Perancis yang merupakan negara dengan pemerintahan yang berbentuk republik dan memiliki sistem *hybrid*, yaitu sistem pemerintahan parlementer, namun merelatifkan supremasi parlemen, sehingga terdapat keseimbangan kekuasaan antara Eksekutif, yaitu antara Presiden Perancis dengan Parlemen Perancis, dengan manifestasinya yang berwujud pada posisi Presiden yang dapat memilih perdana menternya. Pemilihan Perdana Menteri Perancis oleh Presiden Perancis mengindikasikan adanya keterpisahan nyata antara Presiden selaku Kepala Negara di satu sisi dan Perdana Menteri selaku Kepala Pemerintahan disisi lain. Konsekuensi berikutnya adalah Perdana Menteri selaku Kepala Eksekutif tetap memiliki fungsi dan peran sebagaimana Perdana Menteri pada umumnya di negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, yaitu Perdana Menteri

dan para menteri Perancis tetap bertanggungjawab kepada Parlemen Perancis atas apa kebijakan yang akan dilaksanakannya dan apa kebijaksanaan yang telah atau harus dilaksanakannya selama menjalankan pemerintahan.

Posisi berimbang antara Presiden Perancis dan Parlemen Perancis terindikasikan dengan adanya posisi Presiden Perancis yang tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen (*fixed executive*), namun demikian memiliki kewenangan sebagai Kepala Negara sebagaimana Presiden di dalam sistem pemerintahan Presidensiil pada umumnya.

Dalam sistem pemerintahan Perancis, cabang kekuasaan eksekutif terbagi atas dua peran, yaitu Presiden Perancis sebagai kepala negara, sedangkan kepala eksekutif berada di tangan Perdana Menteri dan dibantu oleh Kabinet.

Kekuasaan Presiden selaku kepala negara meliputi:

1. *Emergency Power*;
2. Dapat mengajukan referendum;
3. Dipilih secara langsung oleh rakyat;
4. Dapat membubarkan parlemen dan mengadakan pemilihan umum ulang;
5. Memilih Perdana Menteri;

Adapun kekuasaan Perdana Menteri adalah:

1. Menjalankan pemerintahan;
2. Dipilih oleh Presiden terpilih;

Secara faktual, kekuasaan presiden dan sekaligus kelangsungan jalannya pemerintahan sangat tergantung pada posisi, siapakah yang dipilih oleh Presiden terpilih dalam pemilihan umum sebagai Perdana Menteri, apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai politik Presiden, maka ada kecenderungan melemahkan pemerintahan, namun sebaliknya, apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai 'lawan' Presiden, maka ada kecenderungan pemerintahan akan berjalan lebih stabil. Seperti diberitakan, bahwa

Presiden Perancis Emmanuel Macron telah menunjuk perdana menteri dari kelompok konservatif pada hari Senin tanggal 15 Mei 2017, untuk membantunya di pemerintahan. Tokoh yang dipercaya Macron untuk memegang jabatan penting itu adalah Edouard Philippe, seorang anggota parlemen dan Wali Kota Le Havre, yang berasal dari kelompok

republikan.¹¹⁸ Namun demikian, patut disadari bahwa kabinet merupakan organ pelengkap cabang kekuasaan eksekutif dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab kepada parlemen Perancis.

Sedangkan pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Republik Federal Jerman membahas hal ihwal yang hampir sama dengan sub bab sub bab sebelumnya, dalam sub bab ini dikemukakan mengenai mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Jerman yang merupakan negara dengan pemerintahan yang berbentuk republik dan memiliki sistem pemerintahan parlementer, namun memiliki tradisi hukum yang cukup spesifik.

Bundestag sebagai salah satu kamar parlemen yang dipilih secara langsung oleh rakyat Jerman memiliki tanggung jawab lain yang sangat penting di samping fungsinya sebagai badan legislatif, yaitu sebagai pengawas Pemerintah Federal.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, Anggota *Bundestag* Jerman berada dalam posisi penerima informasi tentang pekerjaan dan niat pemerintah. Untuk itu, mereka memiliki serangkaian hak dan instrumen seperti halnya hak interpelasi dan diskusi mengenai masalah tertentu dengan sebelumnya menetapkan serangkaian badan yang bertugas untuk mengawasi dan meneliti kerja pemerintah.

Pada prinsipnya, terdapat pemisahan kewenangan dalam cabang kekuasaan eksekutif di Jerman, yaitu Presiden Jerman merupakan kepala negara, bukan kepala pemerintahan. Resminya jabatan presiden merupakan posisi tertinggi di Jerman. Sebagai seorang kepala negara, Presiden Jerman mewakili Jerman di dalam dan luar negeri. Untuk menjaga netralitasnya, Presiden Jerman biasanya menghindari campur tangan dan komentar politik, dan untuk menjaga netralitasnya, kebanyakan pemegang jabatan presiden sampai sekarang memilih menonaktifkan keanggotaannya di partai politik. Sedangkan Kanselir Jerman adalah jabatan Kepala Pemerintahan di tingkat Federal Jerman, Kanselir Jerman memiliki kewenangan untuk mengusulkan kandidat untuk pengisian jabatan menteri. Kanselir Jerman, sebagaimana umumnya Perdana Menteri dalam sistem pemerintahan parlementer, juga memiliki fungsi sebagai kepala Kabinet Federal dan Pimpinan sidang Kabinet. Namun demikian Kanselir Jerman memiliki tanggungjawab sebagai kepala pemerintahan yang harus

118

Lihat <http://internasional.kompas.com/read/2017/05/16/07074281/macron.tunjuk.edouard.philippe.jadi.perdana.menteri.perancis>

bertanggungjawab atas kebijakan yang dilaksanakan dalam masa pemerintahannya di hadapan Parlemen Jerman.

Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif, maka bahasan-bahasan berikut ini akan menguraikan secara lebih detail, mulai dari struktur Konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara-negara yang diperbandingkan sampai dengan mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan masing-masing negara, yaitu Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman.

3.2. Sistem Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Sistem Pemerintahan di Amerika Serikat

Dalam sub bab ini akan dikemukakan mengenai bagaimana pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat yang notabene adalah negara yang berbentuk federasi dan memiliki sistem pemerintahan presidensiil. Pembahasan masalah pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala eksekutif di dalam praktek ketatanegaraan Amerika Serikat haruslah beranjak pada konstitusi Amerika Serikat, yang berisikan mengenai ketentuan-ketentuan yang memuat kelembagaan dan mekanisme hubungan antar lembaganya. Sehubungan dengan pembahasan mengenai bagaimana pertanggungjawababn Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat, maka penting pula dikemukakan posisi cabang kekuasaan legislatif di Amerika Serikat yang bernama Kongres, dan didalamnya terdiri dari dua lembaga, yaitu Senat sebagai perwakilan Negara-Negara Bagian (*states*) di Amerika Serikat dan *House of Representatives* yang merepresentasikan kepentingan politik secara nasional, oleh karena itu sub bab ini akan di bagi lagi dalam beberapa bahasan, yaitu mengenai struktur Konstitusi Amerika Serikat; kedua adalah mengenai Cabang Kekuasaan Legislatif; ketiga, mengenai Cabang Kekuasaan Eksekutif; dan terakhir adalah Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan Amerika Serikat.

3.2.1. Struktur Konstitusi Amerika Serikat

Konstitusi Amerika Serikat merupakan Undang-Undang Dasar tertua di dunia, yang semula hanya berlaku untuk 4 Juta penduduk di 13 Negara Bagian dan untuk saat ini melayani lebih dari 260 juta lebih orang di lebih dari 50 negara bagian yang beragam dengan hanya 27 amandemen didalamnya, ini membuktikan bahwa Undang-Undang Dasar Amerika

Serikat merupakan Undang-Undang Dasar yang sangat fleksibel dan abadi.¹¹⁹

Tujuan utama dari Konstitusi sebagaimana dirancang oleh Konvensi adalah untuk menciptakan sebuah pemerintahan dengan kekuatan yang cukup untuk bertindak di tingkat nasional, namun tanpa harus mengabaikan hak-hak fundamental rakyat. Salah satu cara yang dilakukan adalah memisahkan kekuasaan pemerintah ke dalam tiga cabang, dan kemudian memasukkan mekanisme *checks and balances* untuk memastikan bahwa tidak ada satu cabang pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Pendiri negara menentukan pula prosedur perubahan Konstitusi yang cukup berat untuk mencegah perubahan yang sewenang-wenang, dan sejak diratifikasi, Konstitusi telah diamandemen 27 kali.¹²⁰

Pada dasarnya, sistem pemerintahan yang diterapkan di Amerika Serikat adalah sistem pemerintahan presidensial, yang menekankan adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara Cabang Kekuasaan Eksekutif dan Cabang Kekuasaan Legislatif. Amerika Serikat juga dikenal dengan bentuk negaranya yang berbentuk federasi, yang berakar dari sejarah panjang, dimulai dengan revolusi Amerika 1755 sampai dengan 1783; dilanjutkan dengan *Articles of Confederation* pada tahun 1781, yang merapatkan relasi antara negara-negara di benua Amerika dan pada akhirnya menjadi satu negara dengan bentuk jamak atau federasi melalui Konstitusi Amerika Serikat tahun 1788, Keinginan untuk membentuk atau lebih menyempurnakan ikatan antar Negara Bagian tertuang dalam *Preamble/* Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat. *Preamble/* Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat dimaksud, berbunyi:

Preamble

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

Pembukaan

(Kami Rakyat Amerika Serikat, dalam rangka membentuk Serikat yang lebih sempurna, menciptakan Keadilan, memastikan kedamaian dalam negeri, menyelenggarakan pertahanan bersama, mempromosikan Kesejahteraan umum, dan menjamin kebebasan

¹¹⁹ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 6

¹²⁰<https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>

untuk diri kita dan generasi penerus, menyepakati dan menetapkan Konstitusi tersebut untuk Amerika Serikat.)

Secara umum pembukaan suatu konstitusi memiliki arti sangat penting, dan selanjutnya, merujuk pada putusan dalam *Jacobson v. Massachusetts* pada tahun 1905, Corwin menyatakan bahwa: *The preamble strictly speaking, is not a part of the constitution, but walks before it. By itself alone it can afford no basis for a claim either of governmental power or of private right. It serves nevertheless, two very important ends: First it indicates the source from which the constitution comes, from which it derives its claim to obedience, namely the people of the united states; secondly it states the great objects which the constitution and the government established by it are expected to promote national unity, justice, peace at home and abroad, liberty and the general welfare.*¹²¹(Pembukaan secara tegas, bukanlah bagian dari konstitusi, tapi berjalan sebelumnya. Dengan sendirinya tidak ada dasar untuk klaim baik dari kekuatan pemerintah atau hak pribadi. Namun demikian, terdapat dua tujuan yang sangat penting: Pertama, Pembukaan menunjukkan sumber konstitusi, dan darinya pula sumber klaim kepatuhan, yaitu rakyat Amerika Serikat; Kedua, menyatakan bahwa hal-hal penting yang diatur dalam konstitusi dan pemerintahan yang didirikan darinya diharapkan dapat meningkatkan persatuan nasional, keadilan, perdamaian di dalam dan luar negeri, kebebasan dan kesejahteraan umum.)

Pernyataan diatas menunjukkan bahwa Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat tersebut merupakan inti atau jiwa dari Konstitusi Amerika Serikat yang secara derivatif terwujudkan setelahnya menjadi pasal-pasal dalam Konstitusi Amerika Serikat tersebut. Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat juga menyiratkan asal muasal dan justifikasi dari kekuasaan pemerintah Amerika Serikat dalam cabang-cabang kekuasaannya, baik itu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, maupun cabang kekuasaan Yudisial, yaitu dari seluruh rakyat Amerika Serikat. Cabang-cabang kekuasaan yang menerima mandat dari seluruh rakyat Amerika Serikat tersebut memiliki kewajiban yang utama sebagai mandataris rakyat yaitu mengupayakan peningkatan persatuan nasional, keadilan, perdamaian di dalam dan luar negeri, kebebasan dan kesejahteraan umum dalam level terbaik secara sinergis dalam bingkai Konstitusi Amerika Serikat.

¹²¹ Edward S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today*, Princeton University Press, Princeton- NJ, 1958. Hlm. 1

Selain itu, dalam Konstitusi Amerika Serikat juga dikenal dengan adanya Bill of Rights, yaitu 10 amandemen pertama konstitusi yang diratifikasi pada tanggal 15 Desember 1791, dan bentuk apa yang dikenal sebagai "Bill of Rights.". Bill of Rights tersebut berisikan hak-hak dasar warga negara Amerika Serikat, yaitu:

- a. Jaminan kebebasanberagama dan beribadah; kebebasan berbicara, pers, hak rakyat secara damai untuk berkumpul, dan mengajukan petisi kepada Pemerintah;¹²²
- b. Hak rakyat untuk memiliki senjata;¹²³
- c. Perumahan Prajurit;¹²⁴
- d. Perlindungan dari pencarian dan perampasan tidak beralasani;¹²⁵
- e. Perlindungan Hak atas Kehidupan, Kebebasan, dan Properti;¹²⁶
- f. Hak Terdakwa dalam Kasus Pidana;¹²⁷
- g. Hak dalam kasus keperdataan;¹²⁸

¹²² Amandemen I: *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*

¹²³ Amandemen II: A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed.

¹²⁴ Amandemen III: No Soldier shall, in time of peace be quartered in any house, without the consent of the Owner, nor in time of war, but in a manner to be prescribed by law.

¹²⁵ Amandemen IV: The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

¹²⁶ Amandemen V: No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.

¹²⁷ Amandemen VI: In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the State and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence.

¹²⁸ Amandemen VII: In suits at common law, where the value in controversy shall exceed twenty dollars, the right of trial by jury shall be preserved, and no fact tried by a jury shall be otherwise reexamined in any Court of the United States, than according to the rules of the common law.

- h. Larangan akan denda yang berlebihan dan hukuman yang kejam dan tidak biasa;¹²⁹
- i. Pengakuan hak oleh konstitusi bukan berarti menolak atau mengabaikan hak lain yang dipertahankan oleh masyarakat;¹³⁰
- j. Kekuasaan yang tidak diserahkan kepada Federal Amerika Serikat oleh Konstitusi, atau yang tidak dilarang bagi Negara Bagian, masih tetap beradadi masing-masing Negara Bagian, atau oleh rakyat.¹³¹

Hal ini menunjukkan bahwa rakyat Amerika Serikat sangat menghormati hak-hak dasar warga negaranya. Secara lebih umum Konstitusi Amerika Serikat menyebut dirinya sebagai “hukum negeri yang tertinggi”. Bagi pengadilan (yang berfungsi untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar), klausula ini memeberikan makna bahwa apabila undang-undang atau hukum negara bagian yang telah disetujui legislatif negara bagian, ataupun Kongres tidak sesuai dengan apa yang dimaksud oleh Konstitusi Amerika Serikat sesuai dengan penafsiran Mahkamah Agung, maka Undang-Undang tersebut akan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dalam Konstitusi Amerika Serikat terdapat prinsip-prinsip umum pemerintahan, yaitu:

1. Ketiga cabang kekuasaan, yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudisial berbeda dan terpisah satu dengan yang lain. Kekuasaan di satu cabang kekuasaan diimbangi oleh cabang-cabang kekuasaan yang lain. Setiap cabang kekuasaan berperan sebagai pengawas terhadap potensi ekkses yang muncul dari cabang kekuasaan lainnya;
2. Konstitusi dan hukum lainnya yang dibuat oleh Presiden dan disetujui oleh Senat memiliki kedudukan yang tinggi dari hukum yang lainnya;
3. Semua orang berkedudukan sama dihadapan hukum dan semua orang berhak mendapatkan perlindungan hukum;
4. Semua negara bagian memiliki kedudukan yang sama atau setara, sehingga akan mendapatkan perlakuan yang sama dari pemerintah federal;

¹²⁹ Amandemen VIII: Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted.

¹³⁰ Amandemen IX: The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.

¹³¹ Amandemen IX: The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

5. Pemerintah negara bagian haruslah sama dengan pemerintah negara federal yaitu sebagai pemerintah yang demokratis, dengan otoritas akhir ada pada rakyat;
6. Rakyat memiliki hak untuk mengubah bentuk pemerintahan nasional dengan tujuan yang dapat dibenarkan secara konstitusional.¹³²

Konstitusi Amerika Serikat, seperti halnya konstitusi-konstitusi atau Undang-Undang Dasar lainnya, Konstitusi Amerika Serikat selalu memiliki peluang untuk ditafsirkan dan dijelaskan lebih lanjut. *The Federalist Papers*, yang menurut Thomas Jefferson, salah seorang bapak bangsa Amerika Serikat dan menjadi Presiden Amerika Serikat ke III, menyatakan bahwa *The Federalist Papers* adalah penjelasan terbaik mengenai pemerintahan yang pernah ditulis.¹³³ *The Federalist Papers* itu sendiri adalah serangkaian dari 85 esai yang ditulis oleh Alexander Hamilton, John Jay, dan James Madison antara bulan Oktober 1787 dan 1788 Mei dan diterbitkan terutama di dua surat kabar negara bagian New York, yaitu *New York Packet* dan *The Independent Journal*. Esai diterbitkan secara anonim, dengan nama pena "*Publius*", di berbagai koran negara bagian New York saat itu, dengan tujuan untuk mendesak masyarakat New York untuk segera meratifikasi Konstitusi Amerika Serikat yang diusulkan, yang dirancang di Philadelphia pada musim panas 1787, dan karena Hamilton dan Madison masing-masing anggota Konvensi Konstitusional, *The Federalist Papers* sering digunakan saat ini untuk membantu menafsirkan maksud dari rancangan undang-undang dasar tersebut.¹³⁴ Konstitusi Amerika Serikat beserta 27 Amandemennya yang dipandu pelaksanaannya dengan *The Federalist Papers* menghasilkan suatu praktek dalam tatanan masyarakat yang lebih demokratis pada perkembangannya.

Praktek demokrasi yang demikian ini tidak lepas dari prinsip demokrasi yang di praktekkan selama ini dalam praktek ketatanegaraan di Amerika Serikat. Melvin I Urofsky menyatakan bahwa di Amerika Serikat terdapat 11 prinsip demokrasi, yaitu:¹³⁵

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi: konstitusi adalah sebuah produk hukum, namun pada saat yang bersamaan

¹³² Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____,2000. Hlm 23

¹³³ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____,2000. Hlm 38

¹³⁴ <https://www.congress.gov/resources/display/content/About+the+Federalist+Papers>

¹³⁵ Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, ____. Hlm. 2-6

konstitusi merupakan dokumen organik dari pemerintahan, yang mengatur kekuasaan dan pilar-pilar pemerintahan dan sekaligus sebagai acuan batasan kewenangan pemerintah;

2. Pemilihan Umum yang demokratis: Akses bagi semua warganegara yang memiliki hak pilih dan perlindungan bagi mereka, serta penghitungan suara secara jujur dan terbuka;
3. Federalisme: Dengan prinsip adanya kedekatan antara rakyat dan pemerintahnya, maka akan semakin efektif pula pemerintahan, dan dengan adanya pemerintahan lokal dan negara bagian, maka semakin dekat pula antara rakyat dan pemerintahnya.
4. Pembentukan Undang-Undang: Anggota legislatif menyadari bahwa mereka harus bertanggungjawab kepada konstituennya, sehingga apabila mereka tidak membuat undang-undang yang mencerminkan kemauan konstituennya, maka konsekuensinya adalah mereka akan kehilangan konstituen;
5. Sistem Peradilan yang independen: berfungsi sebagai badan yang dapat menyatakan apa yang dikatakan oleh konstitusi saat cabang-cabang kekuasaan yang lain telah melampaui batasan kekuasaan mereka;
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan: Presiden harus memerintah melalui kecakapan politiknya, memantapkan kerangka kerjasama yang baik dengan cabang kekuasaan legislatif dan diatas semua itu dengan rakyat. Batasan kekuasaan Presiden merupakan jaminan bagi rakyat bahwa Presiden adalah abdi rakyat dan bukan majikan bagi rakyat;
7. Peran Media yang bebas: Pers adalah wakil rakyat yang menyaksikan berbagai peristiwa dan menyampaikannya kembali hasil temuannya tersebut kedalam media, sehingga masyarakat memiliki pengetahuan yang cukup darinya untuk dapat mengoreksi pemerintah;
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan: Lembaga Swadaya Masyarakat atau kelompok-kelompok dalam masyarakat pada akhirnya dapat memperbaiki dan fokus pada kepentingan masyarakat dengan cara yang efektif sebagai perpanjangan suara rakyat;
9. Hak masyarakat untuk tahu:
10. Perlindungan hak-hak minoritas: Minoritas dalam arti perbedaan ras, agama dan keetnisan merupakan masalah di

Amerika Serikat, namun semakin hari inklusifitas semakin terlihat lebih nyata;

11. Kontrol Sipil atas Militer: Harus disadari bahwa militer adalah bawahan rakyat yang harus selalu melindungi demokrasi dan bukan menguasainya, sehingga penting untuk difahami bahwa militer setelah selesai menjalankan tugasnya, maka dia menjadi bagian dari masyarakat sipil kembali.

Prinsip prinsip ini pada dasarnya tidak secara serta merta teruang dalam Konstitusi Amerika Serikat ataupun dalam ke duapuluh tujuh amandemen konstitusinya, namun dengan prinsip dasar yang dikemukakan dalam *the Federalist Papers* beserta fleksibilitas Konstitusi Amerika Serikat itu sendiri dan kesadaran para mandataris rakyat yang duduk dalam jabatannya baik dalam cabang kekuasaan legislatif (Senat dan *House of Representatives*); cabang kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden beserta segenap kabinetnya; dan terakhir adalah cabang kekuasaan yudisial (*the Supreme Court*) untuk merepresentasikan kemauan rakyat Amerika Serikat tanpa harus meninggalkan cita-cita para pendiri negara Amerika Serikat.

3.2.2. Lembaga Legislatif di Amerika Serikat

Pada dasarnya, semua kekuasaan legislatif berada si tangan Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives*.¹³⁶ Adapun *House of Representatives* terdiri dari anggota yang dipilih setiap dua tahun oleh warga negara Amerika Serikat dari negara-negara bagian, dan Pemilih di setiap Negara Bagian harus memiliki Persyaratan Kualifikasi. Setiap orang warga negara Amerika Serikat berhak untuk dipilih dalam pengisian keanggotaan *House of Representatives* apabila telah mencapai usia dua puluh lima tahun, dan tujuh tahun telah menjadi warga negara Amerika Serikat. Jumlah Dewan Perwakilan Rakyat tidak lebih dari satu untuk setiap tiga ribu, namun masing-masing negara memiliki paling sedikit satu perwakilan. *House of Representatives* memilih Juru Bicara dan pejabat yang lain; dan hanya memiliki kekuatan impeachment.¹³⁷ Bab I Pasal 2 yang memuat ketentuan tersebut dalam perkembangannya dilengkapi pula dengan Amandemen XIV Pasal 2 dan Amandemen XVI. Jumlah perwakilan dengan hak suara penuh adalah 435, Jumlah yang ditetapkan oleh Undang-Undang Publik 62-5 pada tanggal 8 Agustus 1911,

¹³⁶ Bab I Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat: *All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

¹³⁷ Lihat Bab I Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

dan berlaku sejak 1913.¹³⁸ Jumlah perwakilan per negara proporsional dengan jumlah penduduk.¹³⁹

Sedangkan Senat Amerika Serikat yang diatur dalam Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat beserta Amandemen XVII menyatakan bahwa Senat terdiri dari dua Senator dari masing-masing Negara Bagian, dipilih oleh Legislatif masing-masing negara bagian untuk menduduki jabatannya selama enam tahun, dan masing-masing Senator akan memiliki satu suara. Segera setelah anggota senat terpilih bersidang, mereka dibagi menjadi tiga kelompok. Kursi Senat dari kelompok pertama akan dikosongkan pada akhir tahun kedua, kelompok kedua pada tahun keempat, dan kelompok ketiga pada tahun keenam, sehingga sepertiga mungkin dipilih setiap tahun kedua, dan apabila terjadi kekosongan yang dikarenakan oleh pengunduran diri pada masa reses, maka eksekutif dapat menunjuk pengganti sementara sampai dengan masa sidang berikutnya, yang kemudian akan mengisi kekosongan tersebut. Berbeda dengan persyaratan keanggotaan *House of Representatives*, seorang Senator harus setidaknya mencapai usia tiga puluh tahun, dan telah sembilan tahun menjadi Warga Negara Amerika Serikat. Adapun pengisian jabatan Presiden Senat adalah Wakil Presiden Amerika Serikat, namun demikian Presiden Senat tidak memiliki hak suara atau hak Voting. Senat memiliki satu-satunya kekuatan untuk melakukan semua *impeachments*, dengan syarat memenuhi dua pertiga anggota yang hadir.¹⁴⁰

Waktu, tempat dan cara dalam hal penyelenggaraan pemilihan anggota Senat dan *House of Representatives*, ditentukan di setiap Negara Bagian oleh Badan Legislatifnya; namun Kongres setiap saat dapat membuat atau mengubah Peraturan semacam itu, kecuali untuk pemilihan Senator. Kongres bersidang setidaknya satu kali dalam setiap tahun, dan Rapat tersebut akan diadakan pada hari Senin pertama di bulan Desember, kecuali jika ditentukan lain oleh Undang-undang.¹⁴¹

Setiap kamar (Senat maupun *House of Representatives*) menjadi Hakim Pemilihan dan penentu Kualifikasi dari anggotanya sendiri melalui putusan yang berifat *Quorum*, namun apabila tidak memenuhi, maka setiap kamar memiliki wewenang untuk memaksa Kehadiran Anggotanya dengan disertai sanksi apabila diabaikan. Setiap kamar dapat membuat tata

¹³⁸ Lihat *Apportionment Act* tahun 1911 (*Public Law* 62-5) Disahkan oleh Sidang Kongres ke-62, dan berlaku tanggal 4 Maret 1913

¹³⁹ Lihat <https://www.house.gov/content/learn/>

¹⁴⁰ Lihat Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁴¹ Lihat Bab I Pasal 4 Konstitusi Amerika Serikat dan Amandemen XX

tertibnya sendiri, dan menjatuhkan sanksi kepada para anggotanya berkaitan dengan perilaku anggota, dan bahkan dengan suara dua pertiga, masing-masing kamar dapat memecat anggota.

Setiap kamar harus menyimpan Jurnal Prosidingnya, dan dari waktu ke waktu mempublikasikannya, kecuali yang bersifat penghukuman dimana memerlukan kerahasiaan serta jawaban 'ya dan tidak' dari anggota atas pertanyaan apapun sepanjang disetujui oleh 1/5 dari seluruh anggota yang hadir.¹⁴²

Sebagai konsekuensi atas pengabdianya, Senator dan anggota *House of Representatives* akan menerima kompensasi atas layanan mereka berdasarkan hukum dan dibayarkan oleh Departemen Keuangan Amerika Serikat. Mereka dalam segala hal, kecuali Pengkhianatan, Kejahatan dan Pelanggaran Perdamaian, memiliki hak imunitas dari penangkapan atas pidato dan perdebatan yang disampaikan selama dalam persidangan, dan tidak ada Senator atau Perwakilan, selama masa jabatannya dapat diangkat menjadi pegawai manapun di bawah Otoritas Amerika Serikat.¹⁴³

Adapun kewenangan dalam hal ikhwal legislasi, semua kamar baik Senat maupun *House of Representatives* dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang atau menyetujui amandemen dalam hal apapun, kecuali Rancangan Undang-Undang tentang kenaikan pendapatan, karena semua Rancangan Undang-Undang tentang kenaikan pendapatan berasal dari *House of Representatives*.

Setiap RUU yang telah melalui *House of Representatives* dan Senat sebelum menjadi Undang-undang harus dipresentasikan kepada Presiden Amerika Serikat; Jika dia menyetujui dia akan menandatangani, namun apabila Presiden Amerika Serikat tidak menyetujuinya, maka Rancangan Undang-Undang tersebut dikembalikan beserta dengan alasan keberatannya agar dipertimbangkan kembali, namun jika setelah Peninjauan Kembali tersebut dua pertiga anggota dari salah satu kamar tersebut setuju untuk meneruskan Rancangan Undang-Undang tersebut, maka akan dikirim, bersama dengan pertimbangannya, ke kamar lainnya, dan jika disetujui oleh dua pertiga dari kamar yang terakhir tersebut, maka Rancangan Undang-Undang akan menjadi Undang-Undang.¹⁴⁴

¹⁴² Lihat Bab I Pasal 5 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁴³ Lihat Bab I Pasal 6 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁴⁴ Lihat Bab I Pasal 7 Konstitusi Amerika Serikat

Secara garis besar terdapat perbedaan antara House of Representatives dan Senat,¹⁴⁵yaitu:

House of Representatives	Senat
Menginisiasi semua rancangan undang-undang mengenai pendapatan;	Persetujuan hampir semua penunjukan yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat;
Memprakarsai prosedur impeachment dan menyampaikan pasal pemakzulan;	Melakukan impeachment terhadap para pejabat
Masa Jabatan selama Dua tahun;	Masa jabatan tiap enam tahun (tiap 1/3 untuk pemilihan ulang setiap dua tahunnya);
435 anggota (dibagi menurut populasi);	100 anggota (dua dari masing-masing negara bagian);
	Menyetujui traktat-traktat

Sedangkan untuk Kongres Amerika Serikat, disamping memiliki kekuasaan membuat Undang-Undang, Kongres juga memiliki kekuasaan antara lain untuk:

1. Menetapkan dan mengumpulkan Pajak, Bea, Impostasi dan Cukai;
2. Meminjam Uang untuk Amerika Serikat;
3. Mengatur Perdagangan dengan negara-negara asing, dan antar Negara Bagian;
4. Untuk menetapkan Peraturan Naturalisasi dan Undang-undang mengenai masalah kepailitan di Amerika Serikat;
5. Menetapkan mata uang dan mengatur nilai daripadanya, dan uang asing, serta menetapkan Standar Bobot dan Ukuran;
6. Memberikan hukuman atas pemalsuan Surat Berharga dan mata uang di Amerika Serikat;
7. Membangun Kantor Pos dan Jalan Pos;
8. Mempromosikan Kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Seni yang bermanfaat, dengan menjamin hak kepada Penulis dan Penemu Hak eksklusif atas Tulisan dan Penemuan masing-masing;
9. Membentuk Pengadilan dibawah Mahkamah Agung;

¹⁴⁵<http://www.ushistory.org/gov/6a.asp>

10. Menyatakan Perang;
11. Membentuk angkatan bersenjata/pertahanan.¹⁴⁶

Hal ini mengindikasikan adanya pemisahan kewenangan dan peran antara Pemerintah Federal dan Negara-negara Bagian, negara bagian di Amerika Serikat terdiri dari 50 negara bagian, yaitu:

1. Negara Bagian Alabama;
2. Negara Bagian Alaska;
3. Negara Bagian Arizona;
4. Negara Bagian Arkansas;
5. Negara Bagian California;
6. Negara Bagian Colorado;
7. Negara Bagian Connecticut;
8. Negara Bagian Delaware;
9. Negara Bagian Florida;
10. Negara Bagian Georgia;
11. Negara Bagian Hawaii;
12. Negara Bagian Idaho;
13. Negara Bagian Illinois;
14. Negara Bagian Indiana;
15. Negara Bagian Iowa;
16. Negara Bagian Kansas;
17. Negara Bagian Kentucky;
18. Negara Bagian Louisiana;
19. Negara Bagian Maine;
20. Negara Bagian Maryland;
21. Negara Bagian Massachusetts;
22. Negara Bagian Michigan;
23. Negara Bagian Minnesota;
24. Negara Bagian Mississippi;
25. Negara Bagian Missouri;
26. Negara Bagian Montana;
27. Negara Bagian Nebraska;
28. Negara Bagian Nevada;
29. Negara Bagian New Hampshire;
30. Negara Bagian New Jersey;
31. Negara Bagian New Mexico;
32. Negara Bagian New York;

¹⁴⁶ Lihat Bab I Pasal 8 Konstitusi Amerika Serikat dan Amandemen XVI

33. Negara Bagian North Carolina;
34. Negara Bagian North Dakota;
35. Negara Bagian Ohio;
36. Negara Bagian Oklahoma;
37. Negara Bagian Oregon;
38. Negara Bagian Pennsylvania;
39. Negara Bagian Rhode Island;
40. Negara Bagian South Carolina;
41. Negara Bagian South Dakota;
42. Negara Bagian Tennessee;
43. Negara Bagian Texas;
44. Negara Bagian Utah;
45. Negara Bagian Vermont;
46. Negara Bagian Virginia;
47. Negara Bagian Washington;
48. Negara Bagian West Virginia;
49. Negara Bagian Wisconsin;
50. Negara Bagian Wyoming

Entitas federal yang diciptakan oleh Konstitusi adalah ciri dominan sistem pemerintahan Amerika. Terdapat lima puluh (50) negara bagian dan Washington D.C. Dua negara terakhir yang bergabung dengan Perhimpunan adalah Alaska, sebagai negara bagian ke 49 dan Hawaii, sebagai negara bagian ke 50. Keduanya bergabung pada tahun 1959. Washington D.C. adalah distrik federal di bawah wewenang Kongres. Puerto Rico adalah negara persemakmuran yang terkait dengan Amerika Serikat. Secara umum, masalah yang berada sepenuhnya di dalam batas negara adalah perhatian eksklusif pemerintah negara bagian. Ini termasuk komunikasi internal; peraturan yang berkaitan dengan properti, industri, bisnis, dan utilitas publik; hukum pidana negara bagian; dan kondisi kerja di negara bagian. Ada banyak bidang tumpang tindih antara yurisdiksi negara bagian dan federal. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah federal telah mengambil tanggung jawab yang lebih luas dalam hal-hal seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, transportasi, dan perumahan dan pembangunan perkotaan. Konstitusi dari berbagai negara bagian berbeda dalam beberapa rincian namun umumnya mengikuti sebuah pola yang serupa dengan Konstitusi federal.¹⁴⁷ Theodore Mitau mengatakan bahwa “*State and local governments constitute political systems within which rules are*

¹⁴⁷<https://usa.usembassy.de/travel-states.htm>

*made, policies formulated, laws interpreted, program administered, and political accommodations arranged. In these systems individuals and groups compete with each other for political power*¹⁴⁸ (Pemerintah negara bagian dan lokal merupakan sistem politik di mana peraturan dibuat, kebijakan dirumuskan, undang-undang yang ditafsirkan, akomodasi program, dan akomodasi politik diatur. Dalam sistem ini individu dan kelompok bersaing satu sama lain untuk mendapatkan kekuasaan politik). Sehingga pengelolaan kekuasaan antara negara-negara bagian dan Pemerintah Federal haruslah tertuang secara terperinci dalam kesepakatan bersama seperti halnya Konstitusi Amerika Serikat.

3.2.3. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Menurut CF Strong, prinsip eksekutif non parlementer atau eksekutif tetap paling sempurna adalah eksekutif di Amerika Serikat. Para *framer* Konstitusi Amerika Serikat memberlakukan konsepsi independensi eksekutif terhadap legislatif.¹⁴⁹ Namun demikian dalam prakteknya terjadi beberapa perubahan dan penyesuaian praktek pemilihannya, hal ini terbukti bahwa pada dasarnya Konstitusi Amerika Serikat mengamanatkan bahwa kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden Amerika Serikat yang menjabat dalam jangka waktu empat tahun bersama dengan Wakil Presiden, yang keduanya dipilih dalam waktu yang bersamaan,¹⁵⁰ namun seiring berjalannya waktu, terjadi perubahan yang cukup signifikan, yaitu dengan adanya Amandemen ke XII Konstitusi Amerika Serikat yang menggunakan mekanisme melalui dewan pemilih atau *elector*.¹⁵¹ Meskipun menurut CF. Strong, pada kenyataannya dua ketentuan ini, baik ketentuan yang termaktub dalam Bab II Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat maupun ketentuan dalam Amandemen XII tidak lagi terlaksana. Karena perkembangan konvensi partai politik melalui rapat-rapat yang dilaksanakan jauh hari sebelum tanggal pemilihan umum, dimana masing-masing partai telah memiliki kandidatnya yang akan mengisi jabatan dalam eksekutif telah membuat pemilihan Presiden Amerika Serikat populer sepenuhnya. Dalam prakteknya pula, ketika rakyat Amerika Serikat di masing-masing negara bagian memilih para *Electors*, mereka sudah mengetahui kandidat mana yang akan menjadi pilihan *Electors* yang

¹⁴⁸ G. Theodore Mitau, *State and Local Government: Politics and Processes*, Charles Scribner's Sons-New York, 1966. Hlm.1

¹⁴⁹ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 358

¹⁵⁰ Lihat Bab II Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁵¹ Disetujui oleh Kongres 9 Desember 1803 dan diratifikasi pada 15 Juni 1804

dipilihnya, dan jumlah *Elector* adalah sama dengan jumlah anggota Kongres dari negara bagian tersebut,¹⁵² atau dengan kalimat lain, para pemilih dari masing-masing negara bagian memilih daftar para anggota dewan pemilih (*elector*) yang berhak memilih presiden sesuai dengan jumlah senator dan perwakilan negara bagian itu di Kongres. Kandidat yang memiliki suara paling banyak dari masing-masing negara bagian akan memenangkan pemilihan wakil (*elector*) yang akan memilih presiden di negara bagian tersebut.¹⁵³

Presiden Amerika Serikat bersama dengan Wakil Presiden Amerika Serikat, selain menduduki jabatannya selama 4 tahun juga hanya memiliki hak untuk dipilih maksimal 2 kali menurut Amandemen XXII Konstitusi Amerika Serikat.¹⁵⁴ Seseorang yang akan mengisi jabatan Presiden haruslah seorang warga negara Amerika Serikat sejak kelahirannya dan menetap selama sekurang-kurangnya 14 tahun di Amerika Serikat dan telah mencapai setidaknya usia 35 tahun. Adapun kekuasaan wakil Presiden Amerika Serikat diatur tidak secara sangat spesifik dalam Konstitusi Amerika Serikat, melainkan hanya menyatakan kondisi tertentu seorang Wakil Presiden Amerika Serikat dapat menggantikan menjadi seorang Presiden Amerika Serikat, yaitu apabila seorang Presiden meninggal dunia, mengundurkan diri atau tidak lagi mampu melaksanakan tugasnya sebagai seorang Presiden Amerika Serikat.

Namun demikian, ketentuan lebih spesifik mengenai peran Wakil Presiden Amerika Serikat dalam hal ikhwal seorang Presiden Amerika Serikat berhalangan sementara ataupun berhalangan tetap termaktub dalam Amandemen XXV Konstitusi Amerika Serikat.¹⁵⁵ Amandemen ini menyatakan bahwa terdapat konsisi yang spesifik dalam hal Wakil Presiden

¹⁵² CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 359

¹⁵³ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 49

¹⁵⁴ Amendment XXII, Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat: No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term.

Amandemen XXII Konstitusi Amerika Serikat tersebut disetujui oleh Kongres pada tanggal 21 Maret 1947, dan diratifikasi pada tanggal 27 Februari 1951.

¹⁵⁵ Disetujui oleh Kongres 6 Juli 1965 dan diratifikasi 10 Pebruari 1967

Amerika Serikat memiliki kewenangan untuk mengambil alih jabatan kepresidenan jika Presiden sudah tidak lagi mampu bertugas lagi, Amandemen Konstitusi Amerika Serikat tersebut juga menentukan dibukanya kembali jabatan Presiden apabila kondisi Presiden Amerika Serikat telah pulih kembali. Amandemen ini juga memberikan hak dan kewenangan Presiden Amerika Serikat untuk menunjuk seorang Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, dan harus disetujui oleh Kongres.¹⁵⁶ Namun apabila kedua jabatan Kepresidenan kosong, baik Presiden maupun Wakil Presiden, maka Kongres dapat mengaturnya. Pengaturannya adalah Juru Bicara *House of Representative* sebagai Presiden *pro tempore*, dan Wakil Presiden *pro tempore* adalah seorang senator yang dipilih dari anggota Senat oleh Senat.¹⁵⁷

Berbicara mengenai kekuasaan Presiden Amerika Serikat, maka perlu diketahui bahwa Presiden Amerika Serikat adalah sekaligus sebagai Panglima tertinggi angkatan perang Amerika Serikat,¹⁵⁸ Sebagai panglima tertinggi Angkatan Bersenjata Amerika Serikat, Presiden Amerika Serikat dapat memerintahkan Tentara Nasional Amerika Serikat (*National Guard*) untuk bertugas di pemerintahan federal, dan dalam keadaan perang atau darurat lainnya Kongres dapat memberikan kekuasaan lebih besar untuk mengatur ekonomi nasional dan melindungi keamanan nasional. Disamping itu, Presiden Amerika Serikat pada hakikatnya memiliki kekuasaan untuk membentuk Kabinet, dengan mencalonkan para menteri dan para pejabat federal lainnya dan selanjutnya dikukuhkan oleh Senat.¹⁵⁹

Presiden Amerika Serikat memiliki Kekuasaan untuk memberikan Pengampunan untuk pelanggaran terhadap Amerika Serikat, kecuali dalam Kasus Impeachment, namun demikian harus melalui persetujuan Senat, untuk membuat Perjanjian, memberikan dua pertiga dari Senat yang hadir; dan dia harus mencalonkan, dan oleh dan dengan Nasihat dan Persetujuan Senat, akan menunjuk Duta Besar, menteri publik dan konsulat lainnya, Hakim Mahkamah Agung, dan semua pejabat lainnya di Amerika Serikat. Presiden memiliki Kekuasaan untuk mengisi semua Lowongan yang mungkin terjadi selama masa reses di Senat, dengan memberikan Komisi yang akan berakhir pada akhir sesi berikutnya.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 49

¹⁵⁷ Amandemen XXV Konstitusi Amerika Serikat

¹⁵⁸ Lihat Bab II Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁵⁹ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 52

¹⁶⁰ Lihat Bab II Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

Relasi kekuasaan antara Presiden Amerika Serikat dengan cabang kekuasaan legislatif tersirat dengan adanya kewajiban Presiden Amerika Serikat yang dari waktu ke waktu harus memberikan informasi kepada Kongres mengenai keadaan negara,¹⁶¹ dan di bidang yang lebih spesifik, yaitu bidang legislasi, meskipun semua kekuasaan legislasi berada di bawah Kongres, namun sekali lagi penting pula dipahami bahwa Presiden Amerika Serikat memegang hak veto dalam rangka menolak rancangan undang-undang yang telah disepakati oleh Kongres, namun demikian hak veto tersebut bersifat relatif, karena apabila terjadi penolakan atas hak veto Presiden Amerika Serikat terhadap rancangan undang-undang tersebut dengan suara minimal 2/3 dari seluruh anggota Kongres, maka veto tersebut akan gugur dan rancangan undang-undang akan secara otomatis menjadi undang-undang.

3.2.4. Konsep Pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat selaku Kepala Eksekutif

Presiden, Wakil Presiden dan semua Pejabat Sipil Amerika Serikat, akan dicopot dari jabatannya apabila didakwa dan dihukum atas pengkhianatan, penyuapan, atau kejahatan berat lainnya dan tindakan tercela.¹⁶² Amerika Serikat pada dasarnya menggunakan mekanisme *checks and balances*, yaitu mekanisme saling mengawasi dan saling menyeimbangkan. Hal ini telah dijelaskan oleh Madison atau Hamilton dalam the Federalist Paper no.51.¹⁶³ Mekanisme ini pada dasarnya merupakan mekanisme yang didapat secara logis dalam sistem pemisahan kekuasaan antar cabang-cabang kekuasaan di Amerika Serikat, yaitu antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial. Sebagai gambaran, bahwa dalam implementasinya, checks and balances yang terdapat dalam masing-masing cabang kekuasaan adalah sebagai berikut: Pertama, dalam cabang kekuasaan Eksekutif, eksekutif terhadap cabang kekuasaan legislatif dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, eksekutif dapat mem-veto Rancangan Undang-Undang, dapat meminta sidang khusus pada Kongres, melakukan penunjukan, melakukan negosiasi dalam pemebentukan

¹⁶¹ Lihat Bab II Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

¹⁶² Lihat Bab II Pasal 4 Konstitusi Amerika Serikat: The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

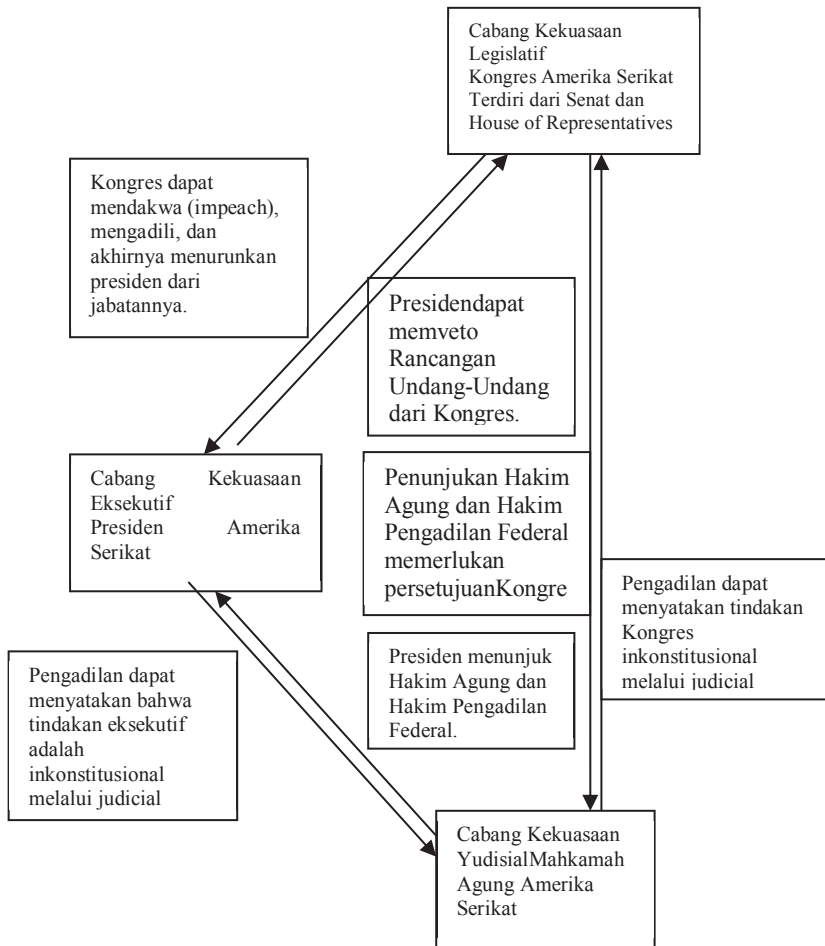
¹⁶³ The Federalist Paper nomor 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, Hamilton atau Madison the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari, 1788.

perjanjian internasional; dan cabang kekuasaan eksekutif terhadap cabang kekuasaan yudisial adalah dapat menunjuk hakim federal serta dapat memberikan pengampunan terhadap pelanggar.

Cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan eksekutif adalah Kongres dapat mengesampingkan hak veto Presiden; memastikan penunjukan oleh Presiden; meratifikasi perjanjian internasional; mendeklarasikan perang; menetapkan mata uang; dan melakukan pendakwaan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan yudisial adalah: Membentuk pengadilan federal dibawah Mahkamah Agung; mendakwa dan mengganti para hakim federal; mengajukan amandemen untuk menolak putusan Mahkamah Agung; menyetujui usulan pengangkatan hakim dari Presiden. Ketiga, Cabang kekuasaan yudisial terhadap cabang kekuasaan eksekutif adalah dapat menyatakan tindakan eksekutif adalah inkonstitusional, sedangkan cabang kekuasaan yudisial terhadap cabang kekuasaan legislatif, Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat menyatakan bahwa tindakan legislatif adalah inkonstitusional.

Berikut gambaran skematik dari Ken Kollman mengenai hubungan checks and balances dalam relasinya pada cabang-cabang kekuasaan di Amerika Serikat.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Ken Kollman, *The American Political System*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015. Hlm. 48



Skema diatas pada dasarnya menunjukkan hubungan yang berimbang dalam doktrin pemisahan kekuasaan. Doktrin pemisahan itu sendiri pada dasarnya merupakan pengembangan konseptual yang berasal dari ajaran John Locke, yang setelahnya dikembangkan oleh Montesquieu. Montesquieu menurut pandangan Carl J. Friedrich telah membangun kekuasaan eksekutif secara lebih modern, Ajaran Montesquieu ini telah memberikan dasar dasar ketatanegaraan di benua Eropa dan beranjak dari pengalaman Inggris. Sedangkan Amerika Serikat mengembangkan ajaran Montesquieu tersebut didasarkan pula pada pengalaman mereka sendiri, sehingga menghasilkan doktrin pemisahan kekuasaan. Fakta paling terkenal mengenai doktrin pemisahan kekuasaan ini adalah termaktub dalam konstitusi Massachusetts yang mendeklarasikan justifikasi akan

keterpisahan antar cabang-cabang kekuasaan, yaitu terpisahnya cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial, melalui suatu pernyataan yang sangat terkenal: “*a government of laws and not of men*”.¹⁶⁵

Konstitusi Amerika Serikat telah memandatkan kekuasaan rakyat Amerika Serikat kedalam cabang-cabang kekuasaan, baik Legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, maupun cabang kekuasaan yudisial. Relevan dengan apa yang menjadi titik tekan dalam masalah pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat, maka penting pula dipahami mengenai luasan dari kekuasaan Presiden Amerika Serikat. Begitu luas dan banyaknya tugas dan tanggungjawab presiden, ditambah dengan keberadaannya yang menyolok pada kancah nasional dan internasional membuat para pengamat politik bertendensi untuk menempatkan perhatian utamanya pada kekuasaan presiden. Beberapa dari mereka bahkan menyebut “jerajaan kepresidenan” ketika mengacu pada tugas yang teramat luas yang dilakukan kantor kepresidenan Franklin D. Roosevelt ketika berkuasa.¹⁶⁶ Hal ini menunjukkan bahwa luasnya kekuasaan akan juga berimplikasi pada luasnya tanggungjawab yang harus diemban seorang Presiden Amerika Serikat.

Selanjutnya, Richard M. Pious menyatakan bahwa hal terpenting dalam pengawasan terhadap Presiden Amerika Serikat melibatkan ‘tindakan pencegahan pelengkap’ berupa impeachment dan pemecatan karena kejahatan berat (*high crimes*) dan perbuatan tercela (*misdemeanor*), dan merujuk pada pendapat Lord Blackstone, yang dimaksud dengan *High Crimes* adalah kejahatan melawan negara seperti halnya pengkhianatan, sementara perbuatan tercela adalah korupsi dalam jumlah besar dan pemerintahan yang salah urus. Di Amerika Serikat, seorang Presiden di *impeach* oleh mayoritas suara di *House of Representatives* dan disidangkan di Senat dengan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung. Hukuman terberat impeachment adalah pemecatan dari jabatannya, namun demikian seorang Presiden dapat diadili di pengadilan biasa untuk membuktikan apakah dia bersalah atau tidak dari tuduhan *impeachment*.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950. Hlm. 177-178

¹⁶⁶ Rosalie Targonski [ed.], *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, ____, 2000. Hlm 6

¹⁶⁷ Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, ____. Hlm. 45-46

Menurut Melvin I Urofsky, demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, namun demi pertanggungjawaban suatu pemerintahan.¹⁶⁸ Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan *a la* Amerika Serikat sangatlah esensial, dengan kata lain demokrasi tidak akan menjadi sekadar wacana, namun akan terimplementasikan secara lebih nyata dengan adanya sistem pertanggungjawaban di tiap tiap cabang kekuasaan di Amerika Serikat, baik cabang kekuasaan Legislatif, cabang kekuasaan Eksekutif maupun cabang kekuasaan Yudisial.

Impeachment sebagai *emergency brake* dalam sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat merupakan suatu mekanisme prosedural, mekanisme prosedural tersebut tidak dapat lepas dari dasar hukum yang mendasari prosedur tersebut, meskipun Konstitusi Amerika Serikat dikenal dengan Konstitusi yang fleksibel namun demikian perubahan konstitusi Amerika Serikat terkait dengan masalah-masalah yang bersifat prosedural tidak lah banyak dari segi prosentasenya, hal ini dapat dilihat dari kedua puluh tujuh Amandemen Konstitusi Amerika Serikat. Menurut William G. Andrews dalam pandangannya mengenai konstitusionalisme di Amerika Serikat menyatakan bahwa semua argumentasi konstitusional yang meyakinkan yang diajukan haruslah bertumpu pada ketersediaan klausula tersebut dalam Konstitusi Amerika Serikat.¹⁶⁹ Kedua macam pernyataan diatas menunjukkan bahwa terdapat mekanisme baku mekanisme *impeachment* baik secara prosedural yang bertumpu pada Konstitusi Amerika Serikat dan substansi *impeachment* yang juga harus bertumpu pada landasan konstitusional pula.

Secara prosedural, Mahkamah Agung/ *US Supreme Court* merupakan pengawas kekuasaan presiden pula, dengan kemampuan untuk menyatakan bahwa tindakan Presiden Amerika Serikat adalah inkonstitusional. Konstitusi menetapkan bahwa presiden dapat di-impeach atau diturunkan dari jabatannya apabila terbukti telah melakukan pengkhianatan, penyuapan atau 'kejahatan berat lainnya.' Praktek *impeachment* terhadap dua orang Presiden Amerika Serikat, yaitu Andrew Johnson pada tahun 1868 yang lolos dengan satu suara dan Bill Clinton pada tahun 1999 karena skandal seksual dengan dakwaan telah melakukan sumpah palsu dan menyalahgunakan kekuasaan dan jabatannya, namun suara persidangan melawan Bill Clinton gagal karena tidak ada mayoritas

¹⁶⁸*ibid.* Hlm. 2

¹⁶⁹ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company. Inc. Princeton- NJ, 1963. Hlm. 27-29

Senator untuk menghukum dia. Sebelum Bill Clinton, Richard Nixon didakwa telah melakukan perilaku ilegal dan tidak baik dalam kasus *Watergate* yang akhirnya mendorong Kongres menghasilkan Undang-Undang Etika Pemerintahan pada tahun 1978. Presiden Nixon akhirnya mengundurkan diri pada 1974 saat impeachment tampak sudah dekat, dan Ronald Reagan diancam dengan impeachment mengenai kasus *Iran-Contra*.¹⁷⁰

Kombinasi federalisme dan pemisahan kekuasaan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat secara khusus memberikan karakteristik sebagai sistem pemerintahan yang terbatas, dimana tidak ada satupun bagian dari sistem dalam cabang-cabang kekuasaan memiliki kekuatan untuk mendikte yang lain.¹⁷¹ Konsep checks and balances mengacu pada cara di mana tiga cabang pemerintahan berbagi kekuatan. Pendiri negara Amerika Serikat membangun berbagai "pengendali" ke dalam politik sistem untuk memastikan bahwa kekuasaan tidak terkonsentrasi dalam salah satu dari tiga cabang kekuasaan. Tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang dapat menjalankan urusannya tanpa persetujuan cabang kekuasaan yang lain, sedangkan pemisahan kekuasaan membagi kekuasaan tersebut.¹⁷² Konsep pemisahan kekuasaan yang dijalankan dengan mekanisme *checks and balances* tersebut pada hakikatnya memberikan batasan yang jelas disamping cara pemilihan Presiden melalui *elector* dan tidak melalui parlemen, bahwa mekanisme *impeachment* pun penuh dengan persyaratan, sehingga cabang kekuasaan lain pun tidak dapat melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap Presiden Amerika Serikat.

Di luar cara formal untuk membatasi kekuasaan Presiden Amerika Serikat adalah pertimbangan bahwa Presiden telah dipilih oleh rakyat Amerika Serikat dan dapat dipilih kembali oleh orang-orang yang memilihnya.¹⁷³ Sehingga batasan Presiden di luar *impeachment* adalah dari opini publik yang sangat menentukan popularitas seorang Presiden Amerika Serikat dalam rangka menyusun kebijakannya.

3.3. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Belanda

Sub bab ini menyajikan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Belanda, yang secara umum menggunakan sistem hukum

¹⁷⁰ M.J.C. Vile, *Politics in the USA* (6th. ed), Routledge, 2007. hlm.154

¹⁷¹ *Ibid.* Hlm. 3

¹⁷² Ken Kollman, *The American Political System*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015. Hlm. 48

¹⁷³ *Ibid.* Hlm. 219-220

civil law. Memiliki pemerintahan berbentuk monarki dan dengan sistem pemerintahan parlementer. Belanda merupakan negara yang demokratis, karena meskipun Belanda adalah negara dengan bentuk pemerintahan monarki atau kerajaan, namun dalam pelaksanaan pemerintahannya cabang kekuasaan legislatif, terutama *Tweede Kamer*, yang anggotanya dipilih oleh rakyat Belanda memiliki peran yang sangat besar dalam menentukan berjalannya pemerintahan maupun menentukan kerajaan.

Bab ini akan dimulai dari sejarah singkat ketatanegaraan Belanda dan dilanjutkan dengan sistem pemerintahan yang menitik beratkan relasikekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif dengan cabang kekuasaan eksekutif, dan diakhiri dengan mekanisme pertanggung jawaban Perdana Menteri Belanda yang berperan sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*).

3.3.1. Sejarah Singkat Ketatanegaraan Belanda

Sejarah singkat ketatanegaraan Belanda ini akan mengambil titik peristiwa pada tahun 1806, pada saat Napoleon Bonaparte¹⁷⁴ mendirikan Kerajaan Belanda menggantikan Republik Batavia, dan menunjuk Louis Napoleon Bonaparte (Lodewijk I) sebagai raja baru Belanda. Namun dikarenakan ketidakpatuhan Louis Napoleon Bonaparte (Lodewijk I), maka Napoleon Bonaparte kembali menguasai Belanda dan memasukkannya ke dalam Kekaisaran Perancis pada tahun 1810. Ketidakpatuhan Louis Napoleon Bonaparte (Lodewijk I) karena keinginan untuk memerdekakan Belanda dari pengaruh Perancis, Louis Napoleon Bonaparte (Lodewijk I) akhirnya melarikan diri ke Austria sampai akhir hayatnya.

Pada tanggal 6 Oktober 1810 Napoleon Bonaparte memaksakan konstitusi baru bagi Belanda, namun keadaan berubah ketika pada tanggal 21 November 1813, yang menandai momen penting dalam sejarah Belanda. Atas nama pangeran Orange yang saat itu tinggal di Inggris sebuah pemerintahan sementara '*Hoog Bewind*' diciptakan untuk mengatur kembali kekuasaan dari Perancis. '*Hoog Bewind*' ini terdiri dari beberapa orang, yaitu Gijsbert Karel van Hogendorp, Frans Adam van der Duyn van Maasdam dan Count Leopold dari Limburg Stirum yang berkumpul di rumah pemrakarsa rencana tersebut, yaitu Van Hogendorp di Kneuterdijk di Den Haag.

Tiga serangkai tersebut tidak perlu menunggu lama untuk sang pangeran Orange. Setelah delapan belas tahun diasingkan, pada tanggal 30

¹⁷⁴ Kaisar Perancis I

November 1813 dia (William van Orange/William I) sekali lagi menginjakkan kaki di tanah Belanda. Peresmian sebagai 'penguasa kedaulatan' terjadi di Amsterdam beberapa hari setelahnya.¹⁷⁵

Pada tahun 1814 atau 1815¹⁷⁶ Konstitusi 'asli' Belanda pertama kalinya dibentuk dan selanjutnya pada tanggal 16 Maret 1815 William I (1772-1843), pangeran Orange-Nassau, memproklamkan Belanda sebagai kerajaan atas desakan Kongres Wina. Setelah sebelumnya (tahun 1813) telah memproklamkan diri sebagai 'Pangeran yang Berdaulat' dari Belanda.

Menyusul kekalahan Perancis, para pemimpin Eropa memutuskan untuk membagi bagian dari benua Eropa sekali lagi. Melalui proses ini, Belanda Utara dan Selatan dikonsolidasikan. Dengan demikian, gabungan kedua negara kecil tersebut dapat digunakan sebagai wilayah penyangga melawan Perancis. Sementara itu, William I, yang telah berkuasa dan memiliki legitimasi berdasarkan konstitusi tahun 1814 (atau 1815), tidak mentolerir adanya oposisi, berperan sebagai raja dengan kekuasaan absolut, dan pada saat itu orang-orang Perancis telah meninggalkan Belanda dalam keadaan hancur, namun Raja William I berusaha keras untuk memulihkan perekonomian Belanda.¹⁷⁷ Pada saat itu pula Belanda resmi menjadi negara monarki konstitusional.

Pada tanggal 25 Agustus 1830 Belgia memberontak terhadap Belanda yang membebankan pajak yang berat bagi rakyat Belgia untuk komoditasnya. Setelah serangkaian insiden, revolusi meletus di Brussels pada tahun 1830 dan Raja William I mengirim pasukannya, namun mereka diusir pada tanggal 27 September 1830. Pemberontak mendapat dukungan dari sukarelawan dari luar kota. Setelah Belgia terpisah dari Belanda Utara. Sebuah pemerintahan sementara Belgia mengumumkan kemerdekaan pada tanggal 4 Oktober 1830, dan pada tanggal 3 November tahun yang sama, sebuah Kongres Nasional yang anggotanya dipilih oleh seorang pemilih yang beranggotakan 30.000 orang, dengan kualifikasi sebagai pembayar tingkat pajak tertentu atau yang memiliki kualifikasi khusus lainnya. Berselang satu tahun setelahnya, tepatnya pada tanggal 20 Januari 1831 terjadilah penandatanganan Protokol di London yang berisikan pengakuan Belanda terhadap Belgia sebagai negara yang merdeka.¹⁷⁸ Pada

¹⁷⁵<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1813-1815-king-william-i-and-waterloo>

¹⁷⁶ Terdapat dua pendapat mengenai tahun pembuatan Konstitusi I Belanda

¹⁷⁷<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1813-1815-king-william-i-and-waterloo>

¹⁷⁸https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830

tanggal 7 Februari 1831 kongres nasional mengadopsi sebuah konstitusi sementara. Leopold I dari Saxe-Coburg menjadi Raja pertama rakyat Belgia (1831 - 1865). Pada tahun 1865 Leopold I digantikan oleh anaknya Leopold II (Tahun 1865 sampai dengan tahun 1909). Di bawah pemerintahan mereka Belgia menjadi kekuatan industri kedua yang paling penting di Eropa.¹⁷⁹

Sementara di Belanda, pada tanggal 8 Oktober 1840 Raja William I turun tahta dan digantikan oleh Raja William II, namun pada tahun 1844 Raja William II telah dengan tegas memveto proposal untuk mengubah konstitusi. Namun seiring berjalannya waktu kondisi Eropa berubah, revolusi menyapu seluruh Eropa. Raja-raja yang absolut tidak lagi ditolerir dan sebagai konsekuensinya, William II harus juga menyerah ada tuntutan rakyat.¹⁸⁰ Tahun 1848, ditengarai sebagai tahun revolusioner di hampir seluruh Eropa. Di Perancis Raja Perancis Louis XVI turun takhta dan saat itu pula Republik Perancis terbentuk menggantikan kerajaan Perancis. Sementara itu, di Belanda, tepatnya pada tanggal 13 Mei 1848 Raja William II mengumumkan bahwa dia akan mengerjakan amandemen dasar konstitusi. Pemerintah konservatif mengundurkan diri. Raja William II mengklaim bahwa dia telah berubah dari bersikap sangat konservatif menjadi sangat liberal. Thorbecke dan beberapa politisi liberal lainnya diperintahkan untuk membuat sebuah proposal untuk mengubah konstitusi. Ini menghasilkan konstitusi tahun 1848, sehingga pada tahun 1848 Konstitusi Belanda yang demokratis terbentuk, politisi Liberal dan negarawan Johan Rudolf Thorbecke yang selanjutnya memimpin tiga kali kabinet Belanda, di mana dia juga memegang posisi Menteri Luar Negeri Belanda, telah meletakkan fondasi untuk pemerintahan Belanda sampai saat ini. Rancangan Konstitusinya sangat memperluas kekuatan parlemen, dan membatasi kekuasaan Raja Belanda. Nama Johan Rudolf Thorbecke juga terkait dengan undang-undang yang memperluas independensi pemerintah kota dan provinsi di Belanda, konstitusi ini memberi tanggung jawab menteri menteri 'imunitas total kepada Raja Belanda'. Dan pada saat itu pula Belanda menjadi monarki konstitusional. Meskipun beberapa bagian dari konstitusi 1848 kemudian telah direvisi dalam berbagai

¹⁷⁹https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830

¹⁸⁰<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1848-thorbecke-and-the-constitution>

kesempatan. Namun, konstitusi tahun 1848 tetap menjadi dasar bagi bentuk pemerintahan yang berlaku saat ini.¹⁸¹

Pada tahun 1873 Bangsa Belanda memulai usaha penjajahan di provinsi Aceh yang menyebabkan perang selama beberapa dekade, dan pada masa pemerintahan selanjutnya, yaitu masa Ratu Wilhelmina, yang memerintah Belanda antara tahun 1890 sampai dengan tahun 1947, tepatnya pada tanggal 23 Nopember 1890, Grand Duchy of Luxembourg berpisah dari Belanda.¹⁸² Pada tahun 1913 Istana Perdamaian dibangun di Den Haag, Belanda, oleh Yayasan Carnegie. Gedung tersebut merupakan tempat kedudukan Mahkamah Internasional/International Court of Justice¹⁸³ (yang merupakan badan peradilan utama Perserikatan Bangsa-Bangsa sampai saat ini untuk memutus sengketa antar negara), Mahkamah Permanen Arbitrase Internasional,¹⁸⁴ Akademi Hukum Internasional Den Haag/*The Hague Academy of International Law*,¹⁸⁵ dan Perpustakaan Istana Perdamaian.¹⁸⁶

Pada tahun 1884 terdapat revisi minor. Pada tahun 1887 sistem hak pilih sensus digantikan dengan syarat jumlah kekayaan dan pendidikan minimal, yang memungkinkan persentase penduduk laki-laki yang terus bertambah diberi hak untuk memilih; Interval pemilihan untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*Tweede Kamer*) berubah dari dua tahun menjadi empat tahun. Peran *Eerste Kamer* diperluas. Pada tahun 1917, dibawah pengaruh Perang Dunia I, hak pilih kedewasaan diperkenalkan dikombinasikan dengan sistem perwakilan proporsional untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat (*Tweede Kamer*), Dewan Negara-Provinsi dan dewan kotamadya. *Eerste Kamer* dipilih oleh Negara-Provinsi menggunakan sistem perwakilan proporsional. Dengan revisi 1922 hak pilih universal secara eksplisit diadopsi dalam konstitusi, setelah undang-undang tersebut diperkenalkan pada tahun 1919. Setiap tiga tahun setengah dari anggota

¹⁸¹<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1848-thorbecke-and-the-constitution>

¹⁸² Grand Duchy of Luxembourg telah menjadi negara berdaulat independen sejak Perjanjian London ditandatangani pada tanggal 19 April 1839. <http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/index.html>

¹⁸³ Lihat <http://www.icj-cij.org/en>

Tertanggal 13 Desember 1920, Liga bangsa mendirikan Pengadilan Permanen Internasional/Permanent Court of International Justice atau PCIJ di Den Haag, yang selanjutnya berubah menjadi International Court of Justice atau ICJ

¹⁸⁴ Lihat <https://pca-cpa.org/>

¹⁸⁵ Lihat <https://www.hagueacademy.nl/>

¹⁸⁶ Lihat <https://www.vredespaleis.nl/study/library-and-hague-academy/?lang=en>

Senat dipilih oleh Negara-Provinsi untuk jangka waktu enam tahun , dalam sistem perwakilan proporsional. Pada tahun 1938 terdapat revisi kecil, memperkenalkan beberapa elemen korporatisme dengan memberikan basis konstitusional kepada badan publik yang mengatur sektor ekonomi. Setelah tahun 1946, tepatnya pada tahun 1948 sebuah babak baru yang lengkap ditambahkan untuk memfasilitasi penggabungan negara baru di Indonesia dalam Kerajaan Belanda. Hal tersebut menjadi tidak relevan karena Indonesia memutuskan semua hubungan dengan Belanda pada tahun 1954. Setelah revisi kecil dalam beberapa tahun, perubahan terakhir dilakukan pada tahun 2008.¹⁸⁷

3.3.2. Undang-Undang Dasar Belanda Saat Ini.

Undang-Undang Dasar Belanda merupakan salah satu konstitusi tertua didunia setelah Konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1789 dan Undang-Undang dasar Norwegia tahun 1814.¹⁸⁸ Undang-Undang Dasar Belanda terdiri dari 142 Pasal dan disertai dengan 30 Pasal Tambahan (*additional articles*).

Secara garis besar Undang-Undang Dasar Belanda terdiri dari 8 bab, yaitu:

- a. Bab pertama, mengenai hak dasar warga negara Belanda;
- b. Bab kedua, mengenai Pemerintah atau cabang kekuasaan eksekutif, yang terdiri atas Raja dan hubungan antara Raja dengan para menteri.
- c. Bab ketiga, mengenai *the States General (Staten General)* atau parlemen dalam lingkup cabang kekuasaan legislatif, yang terdiri dari organisasi dan komposisi serta prosedur yang ada di dalamnya;
- d. Bab keempat, mengenai *Council of State, Court of Audit, National Ombudsman* dan *Permanent Advisory Bodies*;
- e. Bab lima, mengenai legislasi dan administrasi, yang terdiri dari produk parlemen dan regulasi lainnya;
- f. Bab enam, mengenai administarsi pengadilan;
- g. Bab tujuh mengenai Provinsi, Kotamadya dan badan lainnya;
- h. Bab delapan, mengenai revisi Undang-Undang Dasar Belanda;
- i. Bab Sembilan berisikan pasal-pasal tambahan.

¹⁸⁷ Lihat http://www.servat.unibe.ch/icl/nl_indx.html

¹⁸⁸ Tom Ginsburg dan James Melton, *The Netherlands Constitution: Implications for Countries in Transition*, Makalah yang dipersiapkan dalam *International IDEA on the Occasion of the Bicentennial Anniversary of the Constitution of the Netherlands* tahun 2015. Hlm.1

Pasal 1 sampai dengan Pasal 23 Konstitusi Belanda tidak lain adalah berupa pengaturan mengenai hak asasi manusia, dan secara spesifik mengatur mengenai hak-hak dasar warga negara Belanda

- a. Jaminan umum mengenai persamaan hak dalam lingkup gender, kepercayaan, aliran politik, ras dan agama;¹⁸⁹
- b. Syarat-syarat kewarganegaraan dan prosedur ekstradisi;¹⁹⁰
- c. Hak dipilih dan memilih;¹⁹¹
- d. Hak petisi;¹⁹²
- e. Kebebasan beragama;¹⁹³
- f. Kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat;¹⁹⁴
- g. Hak berserikat;¹⁹⁵
- h. Hak berkumpul;¹⁹⁶

¹⁸⁹ Pasal 1 menyatakan: *All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted.*

¹⁹⁰ Pasal 2 Konstitusi Belanda, menyebutkan:

1. *Dutch nationality shall be regulated by Act of Parliament.*
2. *The admission and expulsion of aliens shall be regulated by Act of Parliament.*
3. *Extradition may take place only pursuant to a treaty. Further regulations concerning extradition shall be laid down by Act of Parliament.*
4. *Everyone shall have the right to leave the country, except in the cases laid down by Act of Parliament.*

¹⁹¹ Pasal 3: *All Dutch nationals shall be equally eligible for appointment to public service.*

Pasal 4: *Every Dutch national shall have an equal right to elect the members of the general representative bodies and to stand for election as a member of those bodies, subject to the limitations and exceptions prescribed by Act of Parliament.*

¹⁹² Pasal 5: *Everyone shall have the right to submit petitions in writing to the competent authorities.*

¹⁹³ Pasal 6: 1. *Everyone shall have the right to profess freely his religion or belief, either individually or in community with others, without prejudice to his responsibility under the law.*

2. *Rules concerning the exercise of this right other than in buildings and enclosed places may be laid down by Act of Parliament for the protection of health, in the interest of traffic and to combat or prevent disorders.*

¹⁹⁴ Pasal 7: 1. *No one shall require prior permission to publish thoughts or opinions through the press, without prejudice to the responsibility of every person under the law.*

2. *Rules concerning radio and television shall be laid down by Act of Parliament. There shall be no prior supervision of the content of a radio or television broadcast.*

3. *No one shall be required to submit thoughts or opinions for prior approval in order to disseminate them by means other than those mentioned in the preceding paragraphs, without prejudice to the responsibility of every person under the law. The holding of performances open to persons younger than sixteen years of age may be regulated by Act of Parliament in order to protect good morals.*

4. *The preceding paragraphs do not apply to commercial advertising.*

¹⁹⁵ Pasal 8: *The right of association shall be recognised. This right may be restricted by Act of Parliament in the interest of public order.*

¹⁹⁶ Pasal 9: 1. *The right of assembly and demonstration shall be recognised, without prejudice to the responsibility of everyone under the law.*

- i. Hak perlindungan privasi;¹⁹⁷
- j. Perlindungan terhadap perampasan;¹⁹⁸
- k. Kesamaan dihadapan hukum dan hak habeas corpus;¹⁹⁹
- l. Hak mendapatkan bantuan hukum;²⁰⁰
- m. Hak mendapatkan dan memilih pekerjaan;²⁰¹

2. Rules to protect health, in the interest of traffic and to combat or prevent disorders may be laid down by Act of Parliament.

¹⁹⁷ Pasal 10: 1. Everyone shall have the right to respect for his privacy, without prejudice to restrictions laid down by or pursuant to Act of Parliament.

2. Rules to protect privacy shall be laid down by Act of Parliament in connection with the recording and dissemination of personal data.

3. Rules concerning the rights of persons to be informed of data recorded concerning them and of the use that is made thereof, and to have such data corrected shall be laid down by Act of Parliament.

Pasal 11: Everyone shall have the right to inviolability of his person, without prejudice to restrictions laid down by or pursuant to Act of Parliament.

Pasal 12: 1. Entry into a home against the will of the occupant shall be permitted only in the cases laid down by or pursuant to Act of Parliament, by those designated for the purpose by or pursuant to Act of Parliament.

2. Prior identification and notice of purpose shall be required in order to enter a home under the preceding paragraph, subject to the exceptions prescribed by Act of Parliament.

3. A written report of the entry shall be issued to the occupant as soon as possible. If the entry was made in the interests of state security or criminal proceedings, the issue of the report may be postponed under rules to be laid down by Act of Parliament. A report need not be issued in cases, to be determined by Act of Parliament, where such issue would never be in the interests of state security.

Pasal 13: 1. The privacy of correspondence shall not be violated except in the cases laid down by Act of Parliament, by order of the courts.

2. The privacy of the telephone and telegraph shall not be violated except, in the cases laid down by Act of Parliament, by or with the authorisation of those designated for the purpose by Act of Parliament.

¹⁹⁸ Pasal 14: 1. Expropriation may take place only in the public interest and on prior assurance of full compensation, in accordance with regulations laid down by or pursuant to Act of Parliament.

2. Prior assurance of full compensation shall not be required if in an emergency immediate expropriation is called for.

3. In the cases laid down by or pursuant to Act of Parliament there shall be a right to full or partial compensation if in the public interest the competent authority destroys property or renders it unusable or restricts the exercise of the owner's rights to it.

¹⁹⁹ Pasal 16: No offence shall be punishable unless it was an offence under the law at the time it was committed.

Pasal 17: No one may be prevented against his will from being heard by the courts to which he is entitled to apply under the law.

²⁰⁰ Pasal 18: 1. Everyone may be legally represented in legal and administrative proceedings.

2. Rules concerning the granting of legal aid to persons of limited means shall be laid down by Act of Parliament.

²⁰¹ Pasal 19: 1. It shall be the concern of the authorities to promote the provision of sufficient employment.

2. Rules concerning the legal status and protection of working persons and concerning co-determination shall be laid down by Act of Parliament.

3. The right of every Dutch national to a free choice of work shall be recognised, without prejudice to the restrictions laid down by or pursuant to Act of Parliament.

- n. Hak kesejahteraan;²⁰²
- o. Perlindungan lingkungan hidup;²⁰³
- p. Hak kesehatan dan kebudayaan;²⁰⁴
- q. Kebebasan akademik dan hak pendidikan.²⁰⁵

Kebebasan dan hak dasar warga negara Belanda tersebut dinilai sangatlah penting, sehingga dimuat dalam 23 pasal pertama dalam Undang-Undang Dasar Belanda.

²⁰² Pasal 20: 1. *It shall be the concern of the authorities to secure the means of subsistence of the population and to achieve the distribution of wealth.*

2. *Rules concerning entitlement to social security shall be laid down by Act of Parliament.*

3. *Dutch nationals resident in the Netherlands who are unable to provide for themselves shall have a right, to be regulated by Act of Parliament, to aid from the authorities.*

²⁰³ Pasal 21: *It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment.*

²⁰⁴ Pasal 22: 1. *The authorities shall take steps to promote the health of the population.*

2. *It shall be the concern of the authorities to provide sufficient living accommodation.*

3. *The authorities shall promote social and cultural development and leisure activities.*

²⁰⁵ Pasal 23:

1. *Education shall be the constant concern of the Government.*

2. *All persons shall be free to provide education, without prejudice to the authorities' right of supervision and, with regard to forms of education designated by law, their right to examine the competence and moral integrity of teachers, to be regulated by Act of Parliament.*

3. *Education provided by public authorities shall be regulated by Act of Parliament, paying due respect to everyone's religion or belief.*

4. *The authorities shall ensure that primary education is provided in a sufficient number of public-authority schools in every municipality.*

Deviations from this provision may be permitted under rules to be established by Act of Parliament on condition that there is opportunity to receive the said form of education, whether in a public-authority school or otherwise.

5. *The standards required of schools financed either in part or in full from public funds shall be regulated by Act of Parliament, with due regard, in the case of private schools, to the freedom to provide education according to religious or other belief.*

6. *The requirements for primary education shall be such that the standards both of private schools fully financed from public funds and of public-authority schools are fully guaranteed. The relevant provisions shall respect in particular the freedom of private schools to choose their teaching aids and to appoint teachers as they see fit.*

7. *Private primary schools that satisfy the conditions laid down by Act of Parliament shall be financed from public funds according to the same standards as public-authority schools. The conditions under which private secondary education and pre-university education shall receive contributions from public funds shall be laid down by Act of Parliament.*

8. *The Government shall submit annual reports on the state of education to the States General.*

3.3.3. Sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda

Sistem pemerintahan Belanda pada dasarnya menggunakan sistem pemerintahan parlementer dengan bentuk pemerintahan monarki konstitusional. Pada dasarnya pula sistem pemerintahan Belanda membagi kekuasaan negara kedalam tiga cabang kekuasaan, yaitu pertama, cabang kekuasaan eksekutif; kedua, cabang kekuasaan legislatif; dan terakhir adalah cabang kekuasaan yudisial.

Menurut Undang-Undang Dasar Belanda, kekuasaan eksekutif diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab Kedua dan merupakan urutan pertama diantara cabang-cabang kekuasaan lain, disusul dengan pengaturan cabang kekuasaan legislatif dalam Bab Ketiga dan pengaturan mengenai cabang kekuasaan yudisial yang termaktub pada urutan setelahnya, yaitu pada Bab Keenam.

Mengenai hal ikhwal sistem pemerintahan, seseorang tidak dapat melepaskan dari apa yang dimaknai sebagai hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, dengan demikian yang terbaik adalah melihat satu persatu cabang kekuasaan (cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif) yang ada.

Bab yang mengatur mengenai cabang kekuasaan eksekutif dalam Bab Kedua Undang-Undang Dasar Belanda tersebut diberi nomenklatur 'Government'. Pada Pasal 1 Bab Kedua, Undang-Undang Dasar ini mengatur mengenai kedudukan dan legitimasi Raja Belanda. Pasal pasal didalamnya menyatakan dengan tegas mengenai siapa yang sah menjadi Raja Belanda,²⁰⁶ dan siapa yang memiliki keabsahan menjadi Raja Belanda bilamana Raja Belanda yang ada saat itu wafat.²⁰⁷

Namun demikian Undang-Undang Dasar Belanda tersebut, meskipun dapat dikualifikasikan sebagai konstitusi dalam bentuk pemerintahan monarki, sangat membatasi kebebasan pribadi seorang Raja

²⁰⁶ Pasal 24: *The title to the Throne shall be hereditary and shall vest in the legitimate descendants of King William I, Prince of Orange-Nassau.*

²⁰⁷ Pasal 25: *On the death of the King, the title to the Throne shall pass by hereditary succession to the King's legitimate descendants in order of seniority, the same rule governing succession by the issue of descendants who predecease the King. If the King has no descendants, the title to the Throne shall pass in the same way to the legitimate descendants of the King's parent and then of his grandparent who are in the line of succession but are not further removed from the deceased King than the third degree of consanguinity.*

Pasal 26: *For the purposes of hereditary succession, the child of a woman pregnant at the moment of the death of the King shall be deemed already born. If it is stillborn it shall be deemed to have never existed.*

Pasal 27: *Hereditary succession to the Throne in the event of abdication shall take place according to the rules set out in the above articles. Children born after an abdication and their descendants shall be excluded from the hereditary succession.*

Belanda, bahkan seorang raja akan dianggap telah turun tahta jika dia melangsungkan pernikahan dengan tanpa mendapat persetujuan dari Undang-Undang Parlemen, dan siapapun pewaris kerajaan yang melangsungkan pernikahan semacam itu harus dikeluarkan dari suksesi turun temurun, bersama dengan anak-anak yang lahir dari hasil pernikahannya,²⁰⁸ dan jika keadaan luar biasa mengharuskan, maka Parlemen/*Der Staten Generaal* dengan dukungan dua pertiga suara dalam paripurna dapat saja menerbitkan *Act of Parliament* untuk mengeluarkan seseorang atau lebih agar dikeluarkan dari sistem pewarisan kerajaan.²⁰⁹ Penggantian dan pembubaran dinasti kerajaan (*House*) dapat saja dilakukan oleh parlemen/*Der Staten Generaal* melalui *Act of Parliament* yang mendapat dukungan setidaknya sejumlah dua pertiga suara dalam paripurna dan hanya dilakukan apabila dinasti tidak memiliki penerus.²¹⁰

3.3.4. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Undang-Undang Dasar Belanda tersebut pada dasarnya sangat membatasi kekuasaan Raja, karena Parlemen dengan prosedur dan syarat tertentu dapat saja memberhentikan Raja Belanda dan dapat pula menunjuk Raja yang baru. Sehingga kedaulatan rakyat tampak sangat kental dalam Undang-Undang dasar ini.

Setiap Raja Belanda yang baru yang ditunjuk dapat digantikan hanya oleh keturunannya yang sah berdasarkan suksesi turun-temurun.²¹¹

²⁰⁸ Pasal 28: 1. *The King shall be deemed to have abdicated if he contracts a marriage without having obtained consent by Act of Parliament.*

2. *Anyone in line of succession to the Throne who contracts such a marriage shall be excluded from the hereditary succession, together with any children born of the marriage and their issue.*

3. *The two Houses of the States General (Parliament) shall meet to consider and decide upon a Bill for granting such consent in joint session.*

²⁰⁹ Pasal 29: 1. *One or more persons may be excluded from the hereditary succession by Act of Parliament if exceptional circumstances necessitate.*

2. *The Bill for this purpose shall be presented by or on behalf of the King. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. Such a Bill shall be passed only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

²¹⁰ Pasal 30: 1. *A successor to the Throne may be appointed by Act of Parliament if it appears that there will otherwise be no successor. The Bill shall be presented by or on behalf of the King, upon which the Houses shall be dissolved. The newly convened Houses shall discuss and decide upon the matter in joint session. Such a Bill shall be passed only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

2. *The Houses shall be dissolved if there is no successor on the death or abdication of the King. The newly convened Houses shall meet in joint session within four months of the decease or abdication in order to decide on the appointment of a King. They may appoint a successor only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

²¹¹ Pasal 31: 1. *An appointed King may be succeeded only by his legitimate descendants by virtue of hereditary succession.*

Raja Belanda dilantik dan diresmikan sesegera mungkin setelahnya di ibu kota Belanda, Amsterdam, dan disaksikan rakyat di depan paripurna. Raja bersumpah atau berjanji setia kepada Konstitusi dan menyatakan bahwa dia akan menjalankan tugasnya dengan setia,²¹² dan akan menjalankan hak prerogatif kerajaan setelah mencapai usia delapan belas tahun,²¹³ (apabila ditunjuk sebagai Raja Belanda pada saat berusia kurang dari 18 tahun). Apabila Raja belum cukup umur, maka tanggung jawab perwalian dan pengawasannya harus diatur oleh Undang-Undang Parlemen,²¹⁴ dan apabila Kabinet (Ministerraad) berpendapat bahwa Raja tidak dapat melaksanakan hak prerogatif kerajaan, maka harus memberitahukan kepada Parlemen (*Der Staten Generaal*) untuk diputuskan dalam bentuk Resolusi dan segera setelah Raja mendapatkan kembali kemampuan untuk menjalankan hak prerogatif kerajaan, maka akan diumumkan melalui Undang-Undang Parlemen.²¹⁵

Dalam hal ikhwal tertentu, hak prerogatif kerajaan dilakukan oleh seorang Wali (*Regent*) sampai Raja telah mencapai usia delapan belas tahun atau hal lain dan Seorang Wali diangkat oleh Undang-Undang. Seorang wali kerajaan akan bersumpah atau berjanji setia kepada Konstitusi dan bahwa

2. *The provisions on hereditary succession and the first paragraph of this article shall apply mutatis mutandis to an appointed successor who has not yet become King.*

²¹² Pasal 32: *Upon assuming the royal prerogative the King shall be sworn in and inaugurated as soon as possible in the capital city, Amsterdam, at a public and joint session of the two Houses of the States General. The King shall swear or promise allegiance to the Constitution and that he will faithfully discharge his duties. Specific rules shall be laid down by Act of Parliament.*

²¹³ Pasal 33:

The King shall not exercise the royal prerogative before attaining the age of eighteen.

²¹⁴ Pasal 34: *Parental responsibility for and guardianship of a King who is a minor, and the supervision thereof, shall be regulated by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall meet in joint session to consider and decide upon the matter.*

²¹⁵ Pasal 35: 1. *If the Cabinet (Ministerraad) is of the opinion that the King is unable to exercise the royal prerogative it shall inform the two Houses of the States General accordingly and shall also present to them the recommendation it has requested from the Council of State (Raad van State). The two Houses of the States General shall then meet in joint session.*

2. *If the two Houses of the States General share this opinion, they shall then resolve that the King is unable to exercise the royal prerogative. This resolution shall be made public on the instructions of the Speaker presiding over the joint session and shall enter into force immediately.*

3. *As soon as the King regains the ability to exercise the royal prerogative, notice of the fact shall be given in an Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session. The King shall resume the exercise of the royal prerogative as soon as the Act has been made public.*

4. *If it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative, guardianship over his person shall, if necessary, be regulated by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.*

dia dengan setia akan melaksanakan tugasnya di hadapan sidang paripurna.²¹⁶

Adapun Raja-raja Belanda selama ini adalah sebagai berikut:

Raja William I	1815–1840
Raja William II	1840–1849
Raja William III	1849–1890
Regent Emma	1890–1898
Ratu Wilhelmina	1898–1948
Ratu Juliana	1948–1980
Ratu Beatrix	1980–2013
Raja Willem-Alexander	2013 – sekarang

Disamping itu, Undang-Undang Dasar Belanda yang dengan tegas menyatakan bahwa Pemerintah terdiri dari Raja bersama Para Menteri, namun hanya para Menteri yang bertanggung jawab atas tindakan pemerintah.²¹⁷ Pasal ini memberikan landasan hukum secara jelas akan adanya pemisahan antara Raja sebagai Kepala Negara Belanda dan Para Menteri sebagai Eksekutifnya, meskipun keduanya berada dalam lingkup cabang kekuasaan yang sama, yaitu cabang kekuasaan eksekutif. Sehingga keduanya memiliki peran yang berbeda, Kepala Negara sebagai simbol dari negara Belanda dan tidak memiliki kewenangan politik secara aktual, dilain sisi Para Menteri lah yang memiliki peran aktual secara politis dalam menjalankan pemerintahan negara. Dengan kalimat lain, Raja dan para menteri bersama membentuk Pemerintah Belanda. Para menteri dan

²¹⁶ Pasal 37: 1. *The royal prerogative shall be exercised by a Regent:*

a. until the King has attained the age of eighteen;

b. if the title to the Throne may vest in an unborn child;

c. if it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative;

d. if the King has temporarily relinquished the exercise of the royal prerogative;

e. in the absence of a successor following the death or abdication of the King.

2. *The Regent shall be appointed by Act of Parliament. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.*

3. *In the cases specified in paragraph 1 (c) and (d) above, the descendant of the King who is the heir presumptive shall become Regent by right if he has attained the age of eighteen.*

4. *The Regent shall swear or promise allegiance to the Constitution and that he will faithfully discharge his duties before the two Houses of Parliament meeting in joint session. Rules regarding the office of Regent shall be made by Act of Parliament, which may contain provisions for succession and replacement. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.*

5. *Articles 35 and 36 shall apply mutatis mutandis to the Regent.*

²¹⁷ Pasal 42: 1. *The Government shall comprise the King and the Ministers.*

2. *The Ministers, and not the King, shall be responsible for acts of government.*

sekretaris negara bertanggung jawab atas urusan pemerintahan sehari-hari.²¹⁸

Perdana Menteri dan menteri lainnya diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Kerajaan.²¹⁹ Menteri, baik departemen maupun non departemen dapat ditunjuk dan bersama-sama membentuk Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang harus mempertimbangkan dan memutuskan keseluruhan kebijakan pemerintah.²²⁰

Perdana Menteri menetapkan agenda kabinet, memimpin rapat dan memantau pelaksanaan keputusannya. Konferensi pers mingguan (jatuh pada tiap-tiap hari jumat) diadakan setelah pertemuan kabinet, Perdana Menteri harus menjelaskan kebijakan pemerintah dan membahas peristiwa politik saat ini. Perdana Menteri juga bertanggung jawab atas Kementerian Urusan Umum untuk mengkoordinasikan keseluruhan kebijakan pemerintah, disamping itu juga bertanggung jawab kepada Kerajaan. Perdana Menteri bertemu dengan Raja seminggu sekali untuk membahas kebijakan pemerintah. Pada pertemuan European Council, Perdana Menteri beserta Menteri Luar Negeri dan Sekretaris Negara memiliki tanggung jawab khusus untuk menentukan kebijakan Uni Eropa. Perdana Menteri bertanggung jawab pula kepada Parlemen atas tindakannya sebagai anggota European Council.²²¹

Sedangkan Sekretaris Negara diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Kerajaan dan bertindak dengan memperhatikan instruksi Menteri dan dalam pelaksanaan tugasnya, tanggung jawab berada pada Sekretaris Negara dengan tanpa mengurangi tanggung jawab Menteri.²²² Selain itu, Raja dan Menteri secara perorangan maupun bersama-sama atau Sekretaris Negara menandatangani seluruh Undang-

²¹⁸ <https://www.government.nl/government>

²¹⁹ Pasal 43: *The Prime Minister and the other Ministers shall be appointed and dismissed by Royal Decree.*
Pasal 44: 1. *Ministries shall be established by Royal Decree. They shall be headed by a Minister.*

2. *Non-departmental Ministers may also be appointed.*

²²⁰ Pasal 45: 1. *The Ministers shall together constitute the Cabinet.*

2. *The Prime Minister shall chair the Cabinet.*

3. *The Cabinet shall consider and decide upon overall government policy and shall promote the coherence thereof.*

²²¹ Lihat <https://www.government.nl/government/members-of-cabinet/mark-rutte>

²²² Pasal 46: 1. *State Secretaries may be appointed and dismissed by Royal Decree.*

2. *A State Secretary shall act with ministerial authority in place of the Minister in cases in which the Minister considers it necessary; the State Secretary shall observe the Minister's instructions in such cases. Responsibility shall rest with the State Secretary without prejudice to the responsibility of the Minister.*

Undang Parlemen dan Keputusan Kerajaan.²²³Menteri Negara dan Sekretaris Negara akan bersumpah atau janji di hadapan Raja, bahwa mereka tidak melakukan sesuatu yang secara hukum menghalangi mereka untuk memegang jabatan, dan akan juga bersumpah atau berjanji setia kepada Konstitusi dan akan melaksanakan tugasnya.²²⁴

Kementerian di Belanda saat ini adalah sebagai berikut:²²⁵

- a. *Defence*/Pertahanan;
- b. *Economic Affairs*/Perekonomian;
- c. *Education, Culture and Science*/Pendidikan, Kebudayaan dan Ilmu Pengetahuan ;
- d. *Finance*/Keuangan;
- e. *Foreign Affairs*/Hubungan Luar Negeri;
- f. *General Affairs*/Urusan Umum;
- g. *Health, Welfare and Sport*/Kesehatan, Kesejahteraan dan Olahraga;
- h. *Infrastructure and the Environment*/Infrastruktur dan Lingkungan Hidup;
- i. *Interior and Kingdom Relations*/Dalam Negeri dan Hubungan Kerajaan;
- j. *Security and Justice*/Keamanan dan Keadilan;
- k. *Social Affairs and Employment*/Hubungan Sosial dan Ketenagakerjaan.

3.3.5. Cabang Kekuasaan Legislatif

Der Staten Generaal/Parlemen mewakili seluruh rakyat Belanda.²²⁶ dan terdiri dari Majelis Rendah (*Tweede Kamer*) yang terdiri dari seratus lima puluh anggota dan Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) terdiri dari tujuh puluh lima anggota yang akan dianggap sebagai satu kesatuan saat mereka

²²³ Pasal 47: *All Acts of Parliament and Royal Decrees shall be signed by the King and by one or more Ministers or State Secretaries.*

²²⁴ Pasal 49: *Upon accepting office Ministers and State Secretaries shall swear an oath or make an affirmation and promise in the presence of the King, in the manner prescribed by Act of Parliament, that they have not done anything which may legally debar them from holding office, and shall also swear or promise allegiance to the Constitution and that they will faithfully discharge their duties.*

²²⁵<https://www.government.nl/ministries>

²²⁶ Pasal 50: *The States General shall represent the entire people of the Netherlands.*

bertemu di paripurn,²²⁷ dengan durasi empat tahunan²²⁸ yang dipilih berdasarkan perwakilan proporsional sesuai batasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Parlemen dan dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia.²²⁹

Anggota Majelis Rendah (*Tweede Kamer*) dipilih secara langsung oleh warga negara Belanda yang telah mencapai usia delapan belas tahun, kecuali warga Belanda yang mungkin dikecualikan oleh Undang-Undang Parlemen dan siapa pun yang telah melakukan tindak pidana menurut Undang-Undang Parlemen dan telah dijatuhi hukuman.²³⁰ Anggota Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) dipilih oleh anggota dewan provinsi. Pemilu akan berlangsung tidak lebih dari tiga bulan setelah pemilihan anggota dewan provinsi kecuali jika terjadi pembubaran DPR.²³¹ Dan secara umum untuk memenuhi syarat untuk keanggotaan Parlemen, seseorang harus menjadi warga negara Belanda dan sudah mencapai usia delapan belas tahun dan tidak didiskualifikasi dari pemungutan suara.²³²

Untuk memberikan keterpisahan yang nyata antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial, maka terdapat pengaturan mengenai larangan keanggotaan rangkap antar cabang kekuasaan terutama dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen tidak mungkin menjadi Menteri, Sekretaris Negara, anggota Dewan Negara, anggota Pengadilan Tinggi (*Algemene Rekenkamer*),

²²⁷ Pasal 51: 1. *The States General shall consist of a Lower House (Tweede Kamer) and an Upper House (Eerste Kamer).*

2. *The Lower House shall consist of one hundred and fifty members.*

3. *The Upper House shall consist of seventy-five members.*

4. *The two Houses shall be deemed a single entity when they meet in joint session.*

²²⁸ Pasal 52: 1. *The duration of both Houses shall be four years.*

2. *The duration of the Upper House shall be amended accordingly if the duration of the provincial councils (provinciale staten) is altered by Act of Parliament to a term other than four years.*

²²⁹ Pasal 53: 1. *The members of both Houses shall be elected by proportional representation within the limits to be laid down by Act of Parliament.*

2. *Elections shall be by secret ballot.*

²³⁰ Pasal 54: 1. *The members of the Lower House shall be elected directly by Dutch nationals who have attained the age of eighteen, with the exception of any Dutch nationals who may be excluded by Act of Parliament by virtue of the fact that they are not resident in the Netherlands.*

2. *Anyone who has committed an offence designated by Act of Parliament and has been sentenced as a result by a final and conclusive judgment of a court of law to a custodial sentence of not less than one year and simultaneously disqualified from voting shall not be entitled to vote.*

²³¹ Pasal 55: *The members of the Upper House shall be chosen by the members of the provincial councils. The election shall take place not more than three months after the election of the members of the provincial councils except in the event of the dissolution of the House.*

²³² Pasal 56: *To be eligible for membership of the States General, a person must be a Dutch national, must have attained the age of eighteen years and must not have been disqualified from voting.*

Ombudsman Nasional atau Deputi Ombudsman, anggota Mahkamah Agung, atau Jaksa Penuntut Umum atau Advokat Umum di Mahkamah Agung,²³³ dan penggantian sementara anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen selama masa kehamilan dan cuti hamil atau saat sakit harus diatur oleh Undang-Undang Parlemen.²³⁴ Setiap kamar (*eerste kamer* dan *tweede kamer*) akan memeriksa kredensial anggota yang baru diangkat dan harus memutuskannya setiap perselisihan yang timbul sehubungan dengan kredensial atau pemilihan berdasarkan *Act of Parliament*,²³⁵ dan Undang-Undang Parlemen.²³⁶

Dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangannya, setiap kamar menunjuk seorang pembicara dari antara anggotanya dan menunjuk seorang Panitera dan pejabat administrasi lainnya namun bukan anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen.²³⁷ Dan pada saat sidang paripurna, Ketua Majelis Tinggi (*eerste kamer*) yang akan memimpin sidang.²³⁸

Pembubaran kamar dalam *Der Staten Generaal*/Parlemen pada dasarnya dapat dilakukan melalui Keputusan Kerajaan dengan konsekuensi diadakannya pemilihan umum untuk pengisian keanggotaan, dan setelah terbentuk, maka anggota terpilih bertemu dalam waktu tiga bulan setelahnya. Pembubaran berlaku pada hari dimana majelis yang baru terpilih bertemu dalam paripurna.²³⁹

²³³ Pasal 57: 1. *No one may be a member of both Houses.*

2. *A member of the States General may not be a Minister, State Secretary, member of the Council of State, member of the Court of Audit (Algemene Rekenkamer), National Ombudsman or Deputy Ombudsman, member of the Supreme Court, or Procurator General or Advocate General at the Supreme Court.*

3. *Notwithstanding the above, a Minister or State Secretary who has offered to tender his resignation may combine the said office with membership of the States General until such time as a decision is taken on such resignation.*

4. *Other public functions which may not be held simultaneously by a person who is a member of the States General or of one of the Houses may be designated by Act of Parliament.*

²³⁴ Pasal 57a: *The temporary replacement of a member of the States General during pregnancy and maternity leave or during illness shall be regulated by Act of Parliament.*

²³⁵ Pasal 58: *Each House shall examine the credentials of its newly appointed members and shall decide with due reference to rules to be established by Act of Parliament any disputes arising in connection with the credentials or the election.*

²³⁶ Pasal 59: *All other matters pertaining to the right to vote and to elections shall be regulated by Act of Parliament.*

²³⁷ Pasal 61: 1. *Each House shall appoint a Speaker from among its members.*

2. *Each House shall appoint a Clerk who, like the other officials of the two Houses, may not be a member of the States General.*

²³⁸ Pasal 62: *The Speaker of the Upper House shall preside when the two Houses meet in joint session.*

²³⁹ Pasal 64: 1. *Each of the Houses may be dissolved by Royal Decree.*

2. *A decree for dissolution shall also require new elections to be held for the House which has been dissolved and the newly elected House to meet within three months.*

Adapun prosedur dalam *Der Staten Generaal*/Parlemen adalah sebagai berikut:

Pernyataan mengenai kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah dinyatakan atas nama Raja (*troonrede*) dihadapan sidang paripurna *Der Staten Generaal*/Parlemen yang diadakan setiap tahun pada hari Selasa minggu ketiga di bulan September atau pada tanggal yang lebih awal seperti yang ditentukan oleh Undang-Undang Parlemen,²⁴⁰ yaitu bertempat di *Ridderzaal* di *Binnenhof* dan moment ini disebut sebagai *Prinsjesdag* (Hari Pangeran).

Dalam mengambil keputusan, masing-masing kamar baik secara bersama-sama atau tidak Keputusan harus diambil oleh mayoritas dan dilaksanakan hanya jika lebih dari separuh anggota hadir. Tiap anggota bebas memberikan suara mereka.²⁴¹ Menteri dan Sekretaris Negara harus menyediakan informasi yang diminta oleh satu atau lebih anggota masing-masing kamar, baik secara lisan ataupun tertulis sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara.²⁴² Menteri dan Sekretaris Negara berhak untuk mengikuti persidangan *Der Staten Generaal*/Parlemen baik secara terpisah (*eerste kamer* atau *tweede kamer*) maupun dalam paripurna dan dapat memberikan pertimbangan.²⁴³

Kedua kamar memiliki hak penyelidikan (*enquête*) baik secara bersama-sama maupun terpisah berdasarkan Undang-Undang

3. *The dissolution shall take effect on the day on which the newly elected House meets.*

4. *The duration of a Lower House that meets following a dissolution shall be determined by Act of Parliament; the term may not exceed five years. The duration of an Upper House that meets following a dissolution shall end at the time at which the duration of the dissolved House would have ended.*

²⁴⁰ Pasal 65: *A statement of the policy to be pursued by the Government shall be given by or on behalf of the King before a joint session of the two Houses of the States General that shall be held every year on the third Tuesday in September or on such earlier date as may be prescribed by Act of Parliament.*

²⁴¹ Pasal 67: 1. *The two Houses may deliberate or take decisions, either separately or in joint session, only if more than half of the members are present.*

2. *Decisions shall be taken by majority.*

3. *The members shall not be bound by a mandate or instructions when casting their votes.*

4. *Voting on items of business not relating to individuals shall be oral and by roll call if requested by one member.*

²⁴² Pasal 68: *Ministers and State Secretaries shall provide, orally or in writing, the Houses either separately or in joint session with any information requested by one or more members, provided that the provision of such information does not conflict with the interests of the State.*

²⁴³ Pasal 69: 1. *Ministers and State Secretaries shall have the right to attend sittings of the States General and may take part in the deliberations.*

2. *They may be invited to be present at sittings of the Houses of the States General meeting either separately or in joint session.*

3. *They may be assisted at the sittings by persons nominated by them.*

Parlemen.²⁴⁴ Para anggota *Der Staten Generaal*/Parlemen, Menteri, Sekretaris Negara dan orang-orang lain dalam persidangan tidak dapat diadili atau dimintai pertanggungjawaban hukum untuk segala hal yang disampaikan.²⁴⁵

3.3.6. Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif di Belanda

Perdana Menteri Belanda memiliki kedudukan sebagai *primus inter pares* (pertama di antara yang setara) hal ini dikarenakan posisi Perdana Menteri Belanda memiliki keterbatasan dibandingkan dengan negara-negara dengan sistem parlementer yang lain. Hal ini dapat dilihat bahwa kabinet terdiri dari Perdana Menteri, para Menteri dan Sekretaris Negara. Kabinet merumuskan dan bertanggung jawab atas kebijakan Pemerintah. Perdana Menteri bertindak sebagai presiden Kabinet dan memimpin "Dewan Menteri" secara mingguan.²⁴⁶ Namun demikian, peran Perdana Menteri menjadi sangat penting saat para menteri harus bertanggung jawab kepada *der Staten Generaal* dan mengingat jabatan tersebut sebagian besar diperuntukkan bagi pemimpin partai politik mayoritas di *Tweede Kamer*.

Dalam prakteknya, partai politik mayoritas di *Tweede Kamer* akan memulai perundingan koalisi setelah pemilihan berlangsung. Negosiasi ini diakhiri dengan kesepakatan. *Tweede Kamer* akan berdebat tentang kesepakatan ini dan, jika kesepakatan ini memenuhi dukungan yang memadai, pimpinan partai dengan jumlah kursi mayoritas di *Tweede Kamer* akan dilantik sebagai formatur kabinet. Dia biasanya menunjuk Perdana Menteri dari partainya sendiri. Seorang menteri dari partai koalisi yang lebih kecil biasanya menjadi Wakil Perdana Menteri kabinet. Partai politik yang membentuk Kabinet disebut partai koalisi. Pihak yang tidak termasuk dalam kabinet disebut partai oposisi. Mereka bisa dikatakan menentang partai koalisi, sedangkan pihak oposisi sama sekali tidak mendukung Kabinet, atau hanya sebagian. Mereka lebih memilih Kabinet dengan komposisi yang berbeda dan Perjanjian Koalisi yang berbeda. Pihak oposisi sering mencoba untuk memblokir atau mengubah usulan Pemerintah. Pihak koalisi harus mengadopsi sikap kritis terhadap

²⁴⁴ Pasal 70: *The two Houses shall jointly and separately have the right of inquiry (enquête) to be regulated by Act of Parliament.*

²⁴⁵ Pasal 71: *Members of the States General, Ministers, State Secretaries and other persons taking part in deliberations may not be prosecuted or otherwise held liable in law for anything they say during the sittings of the States General or of its committees or for anything they submit to them in writing.*

²⁴⁶Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/democracy-netherlands>

Pemerintah, namun dalam prakteknya mereka cenderung mendukung kebijakan Kabinet daripada menolaknya.²⁴⁷

Sedangkan *Tweede Kamer* memiliki dua tugas pokok, yaitu: membuat undang-undang dan meneliti pekerjaan Pemerintah. Adapun tugas *Eerste Kamer* adalah mencermati Pemerintah dan mempertimbangkan rancangan undang-undang yang disetujui oleh *Tweede Kamer*, sebelum ditandatangani oleh Raja Belanda. Dalam hal ini, Pemerintah berkewajiban memberi informasi kepada kedua kamar tersebut, sehingga memungkinkan Parlemen untuk meneliti pekerjaan Pemerintah dengan baik. Kewajiban ini diatur dalam Konstitusi.²⁴⁸ Dalam melakukan penyelidikan, maka *Tweede Kamer* membentuk komisi *ad hoc* penyelidikan. Komisi *ad hoc* dari *Tweede Kamer* bertugas untuk melakukan penyelidikan kepada pemerintah. Penyelidikan parlemen adalah instrumen paling kuat yang dimiliki parlemen Belanda untuk menjalankan tugasnya untuk meneliti pekerjaan dan tugas Pemerintah. Selama tiga puluh tahun terakhir, berbagai komite penyelidikan parlemen selalu berhasil membawa fakta baru.²⁴⁹ Para menteri bertanggung jawab secara kolektif dan individual kepada *der Staten Generaal* atas tindakan mereka saat melaksanakan tugas mereka. Apalagi, Menteri secara politis bertanggung jawab atas tindakan Kepala Negara, yaitu Raja Belanda. *Der Staten Generaal* juga meneliti pekerjaan Sekretaris Negara. Setiap Sekretaris Negara bertanggung jawab kepada *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*, namun para Menteri tetap bertanggung jawab atas keseluruhan kebijakan departemen mereka.²⁵⁰ Artinya, pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan dapat secara bersama-sama maupun individual sesuai dengan masing-masing departemen.

3.4. Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif dalam Sistem Pemerintahan Perancis

Sub bab ini ditujukan untuk menjelaskan hal ikhwal mengenai sistem ketatanegaraan Perancis berkaitan dengan pertanggungjawaban Kepala Eksekutif (Perdana Menteri) Perancis. Sub bab ini menjelaskan pertama mengenai pasang surut hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam lintasan sejarah ketatanegaraan Perancis yang didalamnya mengemukakan dalam kerangka kesejarahan beserta struktur konstitusi

²⁴⁷ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/coalition-vs-opposition>

²⁴⁸ *Ibid*

²⁴⁹ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>

²⁵⁰ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/cabinet>

Perancis sampai dengan Konstitusi Republik V Perancis yang berlaku saat ini, dilanjutkan dengan sistem pemerintahan perancis saat ini berkaitan dengan pertanggungjawaban kepala eksekutif.

3.4.1. Pasang Surut Hubungan antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam lintasan Sejarah Ketatanegaraan Perancis

Pada tanggal 14 Juli 1789, Revolusi Perancis di mulai dengan ditandai dengan penyerbuan penjara Bastille. Namun sebelumnya, yaitu pada tanggal 5 Mei 1789, *Etats Generaux* (Dewan Perwakilan Golongan), atas panggilan raja mengadakan sidang di Versailles untuk mencari jalan keluar bagi krisis yang berkecamuk di Perancis saat itu, *Etats Generaux* menyatakan dengan tegas bahwa absennya konstitusi yang tertulis dan rasional adalah penyebab krisis tersebut. Selanjutnya, atas desakan berbagai pihak, *Etats Generaux* pada tanggal 17 Juni 1789 menyatakan diri sebagai *Asemblee Nationale Constituyente* (Dewan Konstituante Nasional). Namun demikian, pada saat yang bersamaan krisis terus berlangsung, sehingga *Asemblee Nationale Constituyente* berinisiatif untuk mengawali tugasnya dengan segera melalui penyusunan *Declaration des Droit de l'homme at du Citoyen* (Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara) pada 26 Agustus 1789.²⁵¹

Adapun isi dari *Declaration des Droit de l'homme at du Citoyen* Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara adalah sebagai berikut:

The representatives of the French People, formed into a National Assembly, considering ignorance, forgetfulness or contempt of the rights of man to be the only causes of public misfortunes and the corruption of Governments, have resolved to set forth, in a solemn Declaration, the natural, unalienable and sacred rights of man, to the end that this Declaration, constantly present to all members of the body politic, may remind them unceasingly of their rights and their duties; to the end that the acts of the legislative power and those of the executive power, since they may be continually compared with the aim of every political institution, may thereby be the more respected; to the end that the demands of the citizens, founded henceforth on simple and incontestable principles, may always be directed toward the maintenance of the Constitution and the happiness of all. In consequence whereof, the National Assembly recognises and declares, in the presence and under the auspices of the Supreme Being, the following Rights of Man and of the Citizen:...

²⁵¹ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 3-4

(Perwakilan Rakyat Perancis, yang dibentuk menjadi Dewan Nasional, Meyakini bahwa satu satunya penyebab penderitaan rakyat dan rusaknya pemerintahan adalah dikarenakan oleh ketidaktahuan, kelupaan atau penghinaan terhadap hak manusia yang bersifat kodrati, tidak dapat dicabut dan suci tersebut dalam sebuah deklarasi yang khidmat, agar semua anggota masyarakat terus teringat akan hak dan kewajiban mereka yang ada dalam deklarasi ini; agar setiap tindakan legislatif dan kewenangan eksekutif selalu dipatuhi karena selalu dapat diselaraskan dengan tujuan setiap institusi politik; agar tuntutan warga negara terus bersifat mendukung Undang-Undang Dasar dan kebahagiaan sesama warga negara, karena saat ini didasarioleh prinsip-prinsip yang jelas dan tidak dapat ditentang Maka dari itu, dibawah naungan Yang Maha Tinggi serta dengan berkatNya, Dewan Nasional mengakui dan menetapkan Hak Asasi Manusia dan Warga Negara sebagai berikut:...)

Selanjutnya, hak-hak apa saja yang diakui dan termaktub dalam deklarasi ini adalah sebagai berikut:

1. Hak kebebasan, kesetaraan, hak milik, keamanan, dan perlawanan terhadap penindasan;²⁵²
2. Kedaulatan;²⁵³
3. Pembatasan hak;²⁵⁴
4. Pembatasan hukum;²⁵⁵
5. Perlakuan sama di hadapan hukum;²⁵⁶

²⁵² Pasal 1. *Men are born and remain free and equal in rights. Social distinctions may be founded only upon the general good.*

Pasal 2. *The aim of all political association is the preservation of the natural and imprescriptible rights of man. These rights are liberty, property, security, and resistance to oppression.*

²⁵³ Pasal 3. *The principle of all sovereignty resides essentially in the nation. No body nor individual may exercise any authority which does not proceed directly from the nation.*

²⁵⁴ Pasal4. *Liberty consists in the freedom to do everything which injures no one else; hence the exercise of the natural rights of each man has no limits except those which assure to the other members of the society the enjoyment of the same rights. These limits can only be determined by law.*

²⁵⁵ Pasal 5. *Law can only prohibit such actions as are hurtful to society. Nothing may be prevented which is not forbidden by law, and no one may be forced to do anything not provided for by law.*

²⁵⁶ Pasal 6 *Law is the expression of the general will. Every citizen has a right to participate personally, or through his representative, in its foundation. It must be the same for all, whether it protects or punishes. All citizens, being equal in the eyes of the law, are equally eligible to all dignities and to all public positions and occupations, according to their abilities, and without distinction except that of their virtues and talents.*

6. Prinsip praduga tak bersalah;²⁵⁷
7. Prinsip proporsionalitas;²⁵⁸
8. Kebebasan beragama dan berkepercayaan;²⁵⁹
9. Kebebasan berekspresi;²⁶⁰
10. Hak atas keamanan dan pertahanan;²⁶¹
11. Hak partisipasi;²⁶²
12. Hak meminta pertanggungjawaban pemerintah;²⁶³
13. Konstitusionalisme;²⁶⁴
14. Penghormatan akan hak milik.²⁶⁵

Undang-Undang Dasar 1791, Rancangan Undang-Undang Dasar ini dipersiapkan oleh Komite Konstitusional beranggotakan 8 orang yang dipilih diantara wakil-wakil yang tergabung dalam Dewan Konstituante Nasional, pada tanggal 13 September 1791, Louis XVI menyetujui Rancangan Undang-Undang Dasar ini dan Perancis menjadi negara dengan sistem Monarki Konstitusional. Pemisahan kekuasaan ditetapkan

²⁵⁷Pasal 7 *No person shall be accused, arrested, or imprisoned except in the cases and according to the forms prescribed by law. Any one soliciting, transmitting, executing, or causing to be executed, any arbitrary order, shall be punished. But any citizen summoned or arrested in virtue of the law shall submit without delay, as resistance constitutes an offense.*

Dan Pasal 9 *As all persons are held innocent until they shall have been declared guilty, if arrest shall be deemed indispensable, all harshness not essential to the securing of the prisoner's person shall be severely repressed by law.*

²⁵⁸ Pasal 8 *The law shall provide for such punishments only as are strictly and obviously necessary, and no one shall suffer punishment except it be legally inflicted in virtue of a law passed and promulgated before the commission of the offense.*

²⁵⁹ Pasal 10. *No one shall be disquieted on account of his opinions, including his religious views, provided their manifestation does not disturb the public order established by law.*

²⁶⁰ Pasal 11. *The free communication of ideas and opinions is one of the most precious of the rights of man. Every citizen may, accordingly, speak, write, and print with freedom, but shall be responsible for such abuses of this freedom as shall be defined by law.*

²⁶¹ Pasal 12. *The security of the rights of man and of the citizen requires public military forces. These forces are, therefore, established for the good of all and not for the personal advantage of those to whom they shall be intrusted.*

Pasal 13. *A common contribution is essential for the maintenance of the public forces and for the cost of administration. This should be equitably distributed among all the citizens in proportion to their means.*

²⁶² Pasal 14. *All the citizens have a right to decide, either personally or by their representatives, as to the necessity of the public contribution; to grant this freely; to know to what uses it is put; and to fix the proportion, the mode of assessment and of collection and the duration of the taxes.*

²⁶³ Pasal 15. *Society has the right to require of every public agent an account of his administration.*

²⁶⁴ Pasal 16. *A society in which the observance of the law is not assured, nor the separation of powers defined, has no constitution at all.*

²⁶⁵ Pasal 17. *Since property is an inviolable and sacred right, no one shall be deprived there of except where public necessity, legally determined, shall clearly demand it, and then only on condition that the owner shall have been previously and equitably indemnified.*

dengan menguntungkan kekuasaan legislatif. kekuasaan eksekutif diwakili oleh raja secara turun temurun, namun raja memperoleh kekuasaannya dari bangsa dan bukan lagi dari Tuhan.²⁶⁶ Pada tanggal 10 Agustus 1792 Rakyat menyerbu istana Tuilleries, hal ini merupakan bukti atas kegagalan usaha penggabungan antara monarki dan revolusi, sehingga lenyaplah monarki di Perancis dan juga Undang-Undang Dasar 1791.²⁶⁷

Sebagai kelanjutan peristiwa tersebut dan penanggulangan kekuasaan raja, Dewan Konstituante baru yang dibentuk melalui pemilihan umum mengadakan sidang pada tanggal 21 September 1792. Dewan baru ini disebut sebagai *Convention*. Undang-Undang dasar ditetapkan pada tanggal 24 Juni 1793 dan disetujui oleh rakyat. Undang-Undang Dasar ini didahului oleh Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara seperti halnya Undang-Undang Dasar 1791.²⁶⁸

Tanggal 21 Januari 1793 Raja Louis XVI dieksekusi dengan *guillotine*. Setelah sebelumnya *National Convention* mengambil alih kekuasaan di Perancis.

Kekuasaan Eksekutif menjadi sangat lemah dibandingkan dengan kekuasaan legislatif, hampir seluruh kekuasaan terpusat pada badan legislatif. Undang-Undang Dasar ini pada faktanya tidak pernah diterapkan, oleh karenanya pada tanggal 10 Oktober 1793, *Convention* memutuskan bahwa “Pemerintah akan bercorak revolusioner sampai saat tercapainya perdamaian”, dengan demikian penerapan Undang-undang dasar ditanggihkan, seluruh kekuasaan terpusat pada *Convention* yang menciptakan Komite Keselamatan Umum (*Comitee de Salut Public*) sebagai lembaga eksekutif sementara dibawah pimpinan Robespierre dan Danton.²⁶⁹

Tanggal 7 Juni 1793 Revolusi akhirnya berada ditangan *Convention*, yang terkadang disebut sebagai ‘pemerintahan teror’. Tanggal 16 Oktober 1793 mantan ratu Perancis, istri dari Louis XVI, Marie Antoinette dieksekusi dengan *guillotine*.

Akhirnya, setelah disingkarkannya Robespierre dan kawan-kawan 27 Juli 1794, maka pemerintah sementara menjadi jauh lebih moderat, oleh karena itu pemerintah merasa perlu disusunnya Undang-Undang Dasar baru yang lebih sesuai dengan ide-idenya serta dapat mencegah

²⁶⁶ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 8

²⁶⁷ *ibid* 1991. Hlm. 9

²⁶⁸ *ibid*. Hlm.30

²⁶⁹ *ibid*. Hlm. 31

terulanginya pemerintahan teror yang memiliki ide-ide radikal dengan menyebut dirinya sebagai mandataris rakyat. Undang-Undang Dasar ini disusun secara tergesa-gesa pada bulan April 1795, kemudian disetujui melali refferendum dan disahkan oleh *Convention* pada tanggal 22 Agustus 1795.²⁷⁰ Walau kekuasaan legislatif mengangkat para *Directeur*, yaitu pemegang kekuasaan eksekutif, pihak legislatif tidak dapat memberhentikannya. Adapun kekuasaan eksekutif, pemegang jabatannya silih berganti untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan secara individual, namun dengan resiko kurang efisiennya pemerintahan.²⁷¹

Sebagai akibatnya, terjadi kudeta berkali-kali hingga kudeta terakhir pada tanggal 9 Nopember 1799 *Coup of 18 Brumaire*, Napoleon Bonaparte membubarkan *Directory*, menggantinya dengan *French Consulate*.

Kudeta-kudeta yang terjadi menimbulkan desakan akan adanya Undang-Undang Dasar baru, sehari setelah terjadinya kudeta 9 Nopember 1799 Dewan legislatif mempercayakan pemerintahan *Commision Consulaire Executive*. Komisi ini menyiapkan Undang Undang Dasar baru, Undang-Undang Dasar yang selesai disusun tanggal 13 Desember 1799, segera diberlakukan bahkan sebelum diadakannya plebisit persetujuan rakyat. 3 Konsul ditunjuk, Konsul I adalah Napoleon Bonaparte, Cambaceres dan Lebrun, yang menyatakan dengan jelas kembalinya ketertiban.²⁷²

Tanggal 18 May 1804 Napoleon Bonaparte di angkat sebagai Kaisar oleh Senat, tanggal ini ditengarai sebagai dimulainya Kekaisaran Perancis I dan sebagai akhir dari *French Consulate*. Sepanjang perjalanan kekaisaran, Senat selalu tunduk pada eksekutif, diberlakukannya Undang-Undang Dasar ini menandai lahirnya aliran politik baru yang disebut Kaisarisme Demokratis.²⁷³

Tanggal 2 Desember 1804 Koronasi Napoleon sebagai kaisar Perancis oleh dirinya sendiri di Katedral Notre-Dame de Paris, dengan dihadiri oleh Paus Pius VII sebagai simbol persetujuan gereja. Tanggal 12 July 1806 Napoleon membubarkan Kekaisaran Romawi Suci (*the Holy Roman Empire*), dan membentuk Konfederasi Rhine, sebagai persekutuan Perancis yang berisikan 16 negara. Setelah Napoleon turun takhta untuk pertama kalinya pada tanggal 4 April 1814, Senat kekaisaran menyampaikan keputusan tentang turun takhtanya kaisar yang disebabkan

²⁷⁰ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 44

²⁷¹ *ibid.* Hlm. 45

²⁷² *ibid.* Hlm. 62

²⁷³ *ibid.* Hlm. 63-64

oleh pelanggaran Undang-Undang Dasar yang dilakukannya. Pada tanggal 6 April 1814 Senat menetapkan Rancangan Undang-Undang Dasar. muncullah Rezim Restorasi, 24 April 1814 disebut sebagai zaman Restorasi I Keluarga Dinasti Bourbon dipulihkan keadaanya dengan Louis XVIII sebagai raja. Louis XVIII menolak rancangan tersebut, yang dianggapnya disusun secara tergesa-gesa, dan menugaskan satu komisi untuk menyusun Undang-Undang Dasar baru, Undang-Undang Dasar ini dihadiahkan oleh raja pada tanggal 4 Juni 1814.²⁷⁴

Ketika Napoleon Bonaparte kembali dari pengasingan pada Maret 1815, memaksa Louis XVIII kembali ke pengasingan.²⁷⁵ Tanggal 18 Juni 1815 terjadilah Pertempuran Waterloo, menandai kekalahan Napoleon, Napoleon turun takhta untuk kedua kalinya pada tanggal 22 Juni 1815²⁷⁶ yang sekaligus mengakhiri jaman Kekaisaran I, dan terkadang disebut sebagai masa kedamaian Eropa.

Tanggal 7 Juli 1815 Jaman Restorasi II, Napoleon diasingkan ke Saint Helena, Keluarga Dinasti Bourbon dipulihkan kembali, dan Louis XVIII resmi menjadi raja Perancis hingga akhir hayatnya pada tanggal 16 September 1824. Dimasa pemerintahan Charles X, ia ingin menghapus semua prinsip revolusi, untuk memulihkan kekuasaan mutlak raja. Dengan demikian, ia cenderung mengabaikan kehendak Dewan Perwakilan. Akibatnya terjadilah Revolusi Juli 1830 atau Revolusi Perancis 1830. Charles X akhirnya turun takhta, Keluarga Bourbon yang konservatif digantikan oleh keluarga Dinasti Orleans yang lebih liberal dengan demikian, Louis-Philippe D'Orleans menjadi Raja Perancis.²⁷⁷ Louis-Philippe tidak lagi bergelar raja Perancis, melainkan menjadi Raja Rakyat Perancis, dengan 'Piagam Konstitusional Monarki 1830' sebagai Undang-Undang Dasarnya, ciri utama dari naskah ini adalah bahwa piagam merupakan Undang-Undang Dasar Perancis pertama yang mengatur sistem pemerintahan parlementer secara eksplisit.²⁷⁸ Raja berperan aktif meskipun kehidupan parlemen tetap dinamis, hingga muncul dua pendapat yang saling bertentangan, Pertama pendapat yang beranggapan bahwa Raja bertakhta namun tidak memerintah, dan Kedua yang beranggapan bahwa takhta kerajaan bukanlah suatu kursi yang kosong. Maksudnya Raja dapat berperan serta dalam pemerintahan. Louis

²⁷⁴ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 95

²⁷⁵ *ibid.* Hlm. 65

²⁷⁶ *ibid.* Hlm. 66

²⁷⁷ *ibid.* Hlm. 97

²⁷⁸ *ibid.* Hlm. 108

Philippe selalu berusaha untuk memilih anggota kabinet dengan sedikit pengalaman di bidang politik agar ia dapat lebih leluasa dalam menangani sendiri urusan pemerintahan. Salah satunya adalah menteri seperti Louis Guizot, yang melarang kampanye terselubung partai oposisi, yang menyebabkan pemberontakan rakyat²⁷⁹ pada tanggal 22 Pebruari 1848 (Revolusi Pebruari atau Revolusi 1848). Kaum Republikan memaksa raja Louis-Philippe untuk turun tahta dan meninggalkan Perancis, Louis-Philippe melarikan diri ke Inggris.

Hal ini menyebabkan diproklamirkannya Republik pada tanggal 25 Pebruari 1848, dan pemerintah sementara mengadakan suatu pemilihan untuk membentuk Dewan Konstituante, Dewan ini membentuk Komite Undang-Undang Dasar pada 17 Mei 1848, dan pada tanggal 4 Nopember 1848 Undang-Undang Dasar yang baru diterapkan (Undang-Undang Dasar 1848), naskah ini tidak mengandung Deklarasi Hak asasi Manusia dan Warga Negara, akan tetapi didahului oleh suatu Mukadimmah yang menyatakan dengan jelas kehendak para penyusun Undang-Undang Dasar.²⁸⁰ Berikut bunyi Mukadimmah Undang-Undang Dasar 1848 tersebut:

In presence of God, and in the name of the French people, the National Assembly proclaims:

I. France has constituted herself a republic. In adopting that definitive form of government, her proposed aim is to advance with greater freedom in the path of civilization and progress, to ensure that the burdens and advantages of society shall be more and more equitably apportioned, to augment the comfort of every individual by the gradual reduction of the public expenses and taxes, and by the successive and constant action of her institutions and laws cause the whole body of citizens to attain, without further commotion, a constantly increasing degree of morality, intelligence and prosperity.

II. The French republic is democratic, one and indivisible.

III. It recognizes rights and duties anterior and superior to all positive laws.

IV. Its principles are liberty, equality, fraternity. Its basis is family, labor, property, and public order.

V. It respects the nationality of foreign states, as it causes its own to be respected. It undertakes no wars with a view of conquest, and never employs its power against the liberty of any people.

²⁷⁹ *ibid.* Hlm. 109

²⁸⁰ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 117

VI. Reciprocal duties bind the citizens to the republic and the republic to the citizens.

VII. It is the duty of the citizens to love their country, serve the republic, and defend it at the hazard of their lives, to participate in the expenses of the State, in proportion to their property; to secure to themselves, by their labor, the means of existence, and by prudent forethought provide resources for the future, to cooperate for the common welfare by fraternally aiding each other, and in the preservation of general order by observing the moral and written laws which regulate society, families and individuals.

VIII. It is the duty of the republic to protect the citizen in his person, his family, his religion, his prosperity, and his labor, and to bring within the reach of all that education which is necessary to every man; it is also its duty, by fraternal assistance, to provide the means of existence to necessitous citizens, either by procuring employment for them, within the limits of its resources, or by giving relief to those who are unable to work and who have no relatives to help them.

For the fulfillment of all these duties, and for the guarantee of all these rights, the National Assembly, faithful to the traditions of the great Assemblies by whom the French revolution was inaugurated, decrees the constitution of the republic, as following:

Article 1.

The sovereignty exists in the whole body of French citizens. It is inalienable and imprescriptible. No individual, no fraction of the people can arrogate to themselves its exercise.

Pada tanggal 10 Desember 1848, Louis Napoleon Bonaparte menjadi Presiden Republik II, sementara jabatannya hanya dibatasi selama 4 tahun dan tidak dapat diperpanjang kembali. Sehingga Louis Napoleon Bonaparte melakukan kudeta pada tanggal 2 Desember 1851. Untuk memberikan legitimasi konstitusional, maka diadakanlah pembentukan Undang-Undang Dasar baru yang diumumkan pada tanggal 1852. Didalamnya terdapat prinsip kekuasaan adalah dari rakyat, namun sekaligus adanya ketentuan mengenai penyerahan kepercayaan pemerintahan kepada Pangeran Louis Napoleon Bonaparte,²⁸¹ yang dapat diramalkan akan terjadinya sistem kekaisaran kembali.²⁸² Dan Presiden Louis-Napoléon Bonaparte menjadi Napoleon III mengakhiri Republik II Perancis dan memulainya dengan Kekaisaran Perancis II.

²⁸¹ Pasal 2 Bab II Undang-Undang Dasar 1852

²⁸² Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 134

Tahun 1870-1940 masa Republik III: Tanggal 4 Mei 1870 Akhir perang *Franco-Prussian*, kekalahan Perancis yang berakibat pada kejatuhan Napoleon III dan sekaligus mengakhiri Kekaisaran Perancis II. Pada saat itu juga, Republik III dideklarasikan pada tanggal 4 September 1870 dan Napoleon III dipaksa meninggalkan Perancis menuju Inggris hingga akhir hayatnya. Pemerintahan Pertahanan Sementara dibentuk untuk mengadakan pemilihan umum dalam rangka membentuk Dewan Konstituante baru. Pada tanggal 8 Pebruari 1871 Adolphe Thiers diangkat sebagai ‘Pemimpin Kekuasaan Republik Perancis’, namun bukan sebagai Presiden. Selanjutnya, pada tanggal 26 Maret 1871 *The Paris Commune*²⁸³ dideklarasikan dan hanya bertahan 2 bulan sebelum akhirnya ditindas dengan kejam oleh tentara Perancis atas perintah Thiers,²⁸⁴ dan pada tanggal 31 Agustus 1871 Adolphe Thiers memulai jabatannya sebagai Presiden Perancis sampai mengundurkan diri pada tanggal 24 Mei 1873.

Tanggal 24 Mei 1873, Patrice de Mac-Mahon menggantikan Adolphe Thiers sebagai Presiden. Pada hal yang paling mendasar, yaitu tanggal 30 Januari 1875, Dewan menyetujui amandemen Undang-Undang Dasar Republik III 1875²⁸⁵ yang menyatakan bahwa:

Presiden Republik dipilih berdasarkan suara terbanyak oleh Senat dan Dewan Perwakilan yang tergabung dalam Dewan Nasional, Presiden Republik dipilih untuk masa jabatan tujuh tahun. Presiden dapat dipilih lagi.²⁸⁶

Dengan ketentuan ini, maka Republik perancis secara *de facto* telah terbentuk. Karena memberikan legitimasi kekuasaan dari rakyat melalui Dewan Nasional dalam sistem pemerintahan parlementer.

Berturut-turut pada tanggal 30 Januari 1879, Jules Grévy menggantikan de Mac-Mahon sebagai Presiden Perancis, tanggal 3 Desember 1887, Marie François Sadi Carnot memulai jabatannya sebagai Presiden Perancis menggantikan Jules Grévy, tanggal 27 Juni 1894 Jean Casimir-Perier memulai jabatannya sebagai Presiden Perancis menggantikan Carnot, tanggal 17 Januari 1895, Félix Faure memulai jabatannya sebagai Presiden Perancis menggantikan Jean Casimir-Perier

²⁸³ Pemerintahan revolusioner kaum buruh, yang mengakibatkan ibukota Perancis berpindah dari Paris ke Versailles.

²⁸⁴ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 154

²⁸⁵ Kodifikasi dari 3 Undang Undang Konstitusional tertanggal 24 Pebruari 1875, 25 Pebruari 1875, dan 16 Juli 1875.

²⁸⁶ Pasal 2 Undang-Undang Konstitusional 1875 (Undang-Undang Tentang Tata Cara Lembaga Negara, 25 Pebruari 1875)

Tanggal 18 Pebruari 1899, Émile Loubet memulai jabatannya sebagai Presiden Perancis menggantikan Félix Faure, tanggal 18 Pebruari 1906 Armand Fallières memulai jabatannya sebagai Presiden, dan pada tanggal 18 Pebruari 1913 Raymond Poincaré menjabat sebagai Presiden menggantikan Armand Fallières. Pada masa awal jabatan Poincaré, yaitu tanggal 3 Agustus 1914 Perang Dunia I dimulai, Jerman mendeklarasikan perang terhadap Perancis.

Pada 18 Pebruari 1920 Paul Deschanel memulai jabatannya sebagai Presiden, dilanjutkan oleh Alexandre Millerand pada tanggal 23 September 1920. Pada tanggal 13 Juni 1924 Gaston Doumergue memulai jabatannya sebagai Presiden Republik Perancis, dan berturut-turut digantikan oleh Paul Doumer pada 13 Juni 1931, dan Albert Lebrun pada tanggal 10 Mei 1932.

Pada tanggal 6 Pebruari 1934 Terjadilah huru hara namun berujung pada kegagalan kudeta, lima tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 1 September 1939 Perang Dunia II meletus .

Tanggal 25 Juni 1940 pada masa Perang Dunia II, Gencatan senjata diberlakukan setelah tentara Perancis dan Inggris dikalahkan dalam Pertempuran Perancis oleh Jerman. Bagian utara Perancis diduduki oleh pasukan Jerman dan bagian selatan diatur oleh pemerintah Vichy yang dipimpin oleh Marsekal Philippe Pétain. Dengan diserahkannya kekuasaan ke tangan Marsekal Philippe Pétain pada tanggal 10 Juli 1940 oleh Dewan Perwakilan adalah menandai keruntuhan Republik III.

Pada saat ini (1940-1944) terdapat dua pemerintahan Perancis, yaitu pemerintah yang berpusat di kota Vichy dibawah pimpinan Marsekal Philippe Pétain yang secara resmi bersekutu dengan Jerman, dan pemerintah 'bawah tanah' yang dipimpin oleh Jenderal Charles de Gaulle yang berposisi di London. Marsekal Philippe Pétain antara tahun 1940-1942 mengeluarkan undang-undang konstitusional guna membentuk rezim sementara sembari menunggu Undang-Undang Dasar baru, dan secara otomatis segala ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1875 tetap berlaku selama tidak bertentangan dengan Undang-undang Konstitusional, yang mana undang-undang tersebut sangatlah memperkuat posisi Kepala Negara. Reaksi pemerintahan Perancis dibawah Jenderal Charles de Gaulle adalah mempertentangkan legitimasi pemerintahan Vichy dan pada tahun 1943 Jenderal Charles de Gaulle memimpin Komite Pembebasan Nasional Perancis.²⁸⁷

²⁸⁷ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 166-167

Tepatnya pada tanggal 3 Juni 1944, Komite Pembebasan Nasional Perancis berubah menjadi Pemerintahan Sementara Republik Perancis yang menegaskan kembali Perancis sebagai Republik serta menyatakan semua Undang-Undang bentukan pemerintahan Vichy. Pemerintahan Sementara Republik Perancis selanjutnya melakukan pemilihan umum untuk membentuk Dewan Nasional Konstituante Perancis. Setelah Dewan Nasional Konstituante Perancis terbentuk, maka Dewan memilih Presiden Pemerintahan Sementara Perancis, yaitu Jenderal Charles de Gaulle, serta menetapkan Rancangan Undang-Undang Dasar Perancis yang baru, yaitu Rancangan Undang-Undang Dasar Republik IV 1946 tanggal 19 April 1946. Rancangan Undang-Undang Dasar ini terlihat melemahkan cabang kekuasaan eksekutif seperti halnya Undang-Undang Dasar sebelumnya, oleh karenanya Jenderal Charles de Gaulle meletakkan jabatannya sebagai Presiden Pemerintahan Sementara.²⁸⁸ Tidak hanya Jenderal Charles de Gaulle yang menolak Rancangan Undang-Undang Dasar Republik IV 1946 tanggal 19 April 1946, namun rakyat Perancis juga menolaknya, sehingga dibentuklah Dewan Konstituante baru yang membuat Rancangan Undang-Undang Dasar Republik IV 1946 tanggal 27 Oktober 1946 yang pada akhirnya disetujui rakyat yang saat itu dalam kondisi apatis, meskipun posisi Perancis dalam hubungan internasional sangatlah menentukan yang ditandai dengan Pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan Perancis memiliki hak veto Dewan Keamanan pada tanggal 24 Oktober 1945.

Dibawah Undang-Undang Dasar Republik IV 1946 (27 Oktober 1946), pada tanggal 16 Januari 1947 Vincent Auriol memulai masa jabatannya sebagai presiden I Republik IV, dan posisi Perancis semakin mengemuka secara eksternal, terbukti pada tanggal 18 April 1951 diadakanlah Perjanjian Paris mengenai Pembentukan Komunitas Batubara dan Baja Eropa (ECSC) antara Perancis, Jerman, Italia, Belanda, Luxembourg dan Belgia, yang bertujuan untuk menghasilkan stabilitas keamanan, diplomatik dan ekonomi di Eropa. Selanjutnya pada tanggal 16 Januari 1954 René Coty memulai masa jabatannya sebagai presiden Perancis dan pada tanggal 1 Agustus 1954 Perang Indocina berakhir Konferensi Jenewa 1954²⁸⁹ sepakat untuk membagi Vietnam, dan pada tanggal 25 Maret 1957 Perjanjian Roma: Enam Negara Bagian (termasuk Perancis) menandatangani dua perjanjian yang membentuk Komunitas Ekonomi Eropa (EEC) dan Komunitas Energi Atom Eropa (EAEC).

²⁸⁸ *ibid.* Hlm. 168-169

²⁸⁹ Lihat Geneve Accord 1954

Namun disisi internal, Perancis mengalami pergolakan terutama di Perancis seberang lautan, yaitu Aljazair yang melakukan pemberontakan yang didukung oleh militer, yang tuntutanannya adalah menuntut kembalinya Jenderal Charles de Gaulle untuk memimpin Perancis. Akhirnya Presiden memanggil ‘yang paling terkemuka diantara bangsa Perancis’, yaitu Jenderal Charles de Gaulle.²⁹⁰

Akhirnya, pada 1 Juni 1958, Jenderal Charles de Gaulle menjadi Ketua Kabinet Republik IV yang terakhir, karena dua hari kemudian sebuah undang-undang Konstitusional ditetapkan. Undang-Undang Konstitusional tersebut menetapkan batasan-batasan peninjauan kembali Undang-Undang Dasar Perancis yang berlandaskan pada 5 prinsip, yaitu:

1. Hanya pemilihan umum yang menjadi sumber kekuasaan;
2. Kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif haruslah benar-benar dipisahkan;
3. Kabinet harus bertanggungjawab kepada Parlemen;
4. Kekuasaan yudisiil harus tetap berdiri sendiri;
5. Undang-Undang Dasar harus memberi jalan untuk mengatur hubungan antara republik dan bangsa-bangsa yang berserikat dengannya.²⁹¹

Selanjutnya Rancangan Undang-Undang Dasar diserahkan kepada rakyat untuk disetujui, dan wilayah seberang lautan yang menyangkut hal setuju atau menolak menjadi anggota masyarakat Perancis pada tanggal 25 September 1958.²⁹² Hasilnya adalah rakyat setuju, sedangkan wilayah seberang lautan memperoleh kesempatan memerdekakan diri. Selanjutnya, Undang-Undang Dasar Republik V diumumkan tanggal 4 Oktober 1958, dan pada tanggal 21 Desember 1958 Charles de Gaulle menjadi presiden pertama Republik V, dengan konstitusi barunya yang meningkatkan kekuatan Presiden. Undang-Undang Dasar Republik V ini berbeda dengan Undang-Undang Dasar Republik III dan IV, di mana Presiden Republik hanyalah bersifat seremonial dan lemah dihadapan legislatif.

Adapun Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik V Perancis tertanggal 4 Oktober 1958 adalah sebagai berikut:

Preamble:

²⁹⁰ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 171-172

²⁹¹ Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991. Hlm. 199

²⁹² *ibid.* Hlm. 200

*The French people solemnly proclaim their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to the Constitution of 1946, and to the rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004.*²⁹³

By virtue of these principles and that of the self-determination of peoples, the Republic offers to the overseas territories that express the will to adhere to them new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived with a view to their democratic development.

Pembukaan:

(Rakyat Perancis dengan khidmat menyatakan keterikatan mereka pada Hak Asasi Manusia dan prinsip-prinsip kedaulatan nasional sebagaimana termaktub dalam Deklarasi 1789, yang ditegaskan dan dilengkapi dalam Pembukaan Konstitusi 1946, dan mengenai hak dan kewajiban dalam *the Charter for the Environment of 2004*.²⁹⁴

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dan hak rakyat untuk menentukan nasib sendiri, maka Republik menawarkan ke wilayah seberang lautan yang menyatakan keinginannya untuk mematuhi institusi baru yang didirikan berdasarkan cita-cita bersama, kebebasan, kesetaraan dan persaudaraan dan disusun dengan tujuan untuk perkembangan demokrasi)

Pembukaan tersebut, selkain menyatakan keterikatannya dengan Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara Tahun 1789, juga menegaskan rujukannya kepada Mukadimmah/Pembukaan Undang-

²⁹³*The Charter for the Environment of 2004* ditambahkan dalam Amandemen 1 Maret 2005.

Pada tanggal 19 Juni 2008, Dewan Konstitusional Perancis (Conseil constitutionnel) memutuskan konstitusionalitas undang-undang tentang Modifikasi Organisme Genetik ("hukum tentang organisme hasil rekayasa genetika"), dan menegaskan kembali nilai konstitusional setiap hak dan kewajiban didefinisikan dalam Piagam 2004 untuk Lingkungan. Dan pada tanggal 3 Oktober 2008, Conseil d'Etat ("Administrasi Agung Perancis Pengadilan"), untuk pertama kalinya membatalkan peraturan pemerintah dengan alasan bahwa hal itu tidak menghormati Piagam untuk Lingkungan. Lihat. David Marrani, *Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts Sustainable Development Law & Policy* Volume 10, Issue 1 Fall 2009: Sustainable Development in the Courts Journal. Hlm. 1

²⁹⁴ Pernyataan mengenai hak dan kewajiban dalam *the Charter for the Environment of 2004* merupakan tambahan selanjutnya.

Undang Dasar 1946. Adapun Pembukaan Undang-Undang dasar Republik IV tahun 1946 adalah sebagai berikut:

In the morrow of the victory achieved by the free peoples over the regimes that had sought to enslave and degrade humanity, the people of France proclaim anew that each human being, without distinction of race, religion or creed, possesses sacred and inalienable rights. They solemnly reaffirm the rights and freedoms of man and the citizen enshrined in the Declaration of Rights of 1789 and the fundamental principles acknowledged in the laws of the Republic. They further proclaim, as being especially necessary to our times, the political, economic and social principles enumerated below:

The law guarantees women equal rights to those of men in all spheres.

Any man persecuted in virtue of his actions in favour of liberty may claim the right of asylum upon the territories of the Republic.

Each person has the duty to work and the right to employment. No person may suffer prejudice in his work or employment by virtue of his origins, opinions or beliefs.

All men may defend their rights and interests through union action and may belong to the union of their choice.

The right to strike shall be exercised within the framework of the laws governing it.

All workers shall, through the intermediary of their representatives, participate in the collective determination of their conditions of work and in the management of the work place.

All property and all enterprises that have or that may acquire the character of a public service or de facto monopoly shall become the property of society. The Nation shall provide the individual and the family with the conditions necessary to their development.

It shall guarantee to all, notably to children, mothers and elderly workers, protection of their health, material security, rest and leisure. All people who, by virtue of their age, physical or mental condition, or economic situation, are incapable of working, shall have to the right to receive suitable means of existence from society.

The Nation proclaims the solidarity and equality of all French people in bearing the burden resulting from national calamities.

The Nation guarantees equal access for children and adults to instruction, vocational training and culture. The provision of free, public and secular education at all levels is a duty of the State.

The French Republic, faithful to its traditions, shall respect the rules of public international law. It shall undertake no war aimed at conquest, nor shall it ever employ force against the freedom of any people.

Subject to reciprocity, France shall consent to the limitations upon its sovereignty necessary to the organisation and preservation of peace.

France shall form with its overseas peoples a Union founded upon equalrights and duties, without distinction of race or religion.

The French Union shall be composed of nations and peoples who agree to pool or coordinate their resources and their efforts in order to develop their respective civilisations, increase their well-being, and ensure their security.

Faithful to its traditional mission, France desires to guide the peoples under its responsibility towards the freedom to administer themselves and to manage their own affairs democratically; eschewing all systems of colonisation founded upon arbitrary rule, it guarantees to all equal access to public office and the individual or collective exercise of the rights and freedoms proclaimed or confirmed herein.

(Di masa depan, kemenangan yang diraih oleh masyarakat bebas atas rezim yang telah berusaha untuk memperbudak dan menurunkan kemanusiaan, rakyat Perancis menyatakan bahwa setiap manusia, tanpa perbedaan ras, agama atau kepercayaan, memiliki hak-hak suci dan tidak dapat dicabut. Mereka dengan sungguh-sungguh menegaskan kembali hak dan kebebasan manusia dan warga negara yang tercantum dalam Deklarasi Hak 1789 dan prinsip-prinsip dasar yang diakui dalam undang-undang Republik.

Rakyat selanjutnya menyatakan, sebagai hal yang sangat penting bagi zaman ini, prinsip-prinsip politik, ekonomi dan sosial yang disebutkan di bawah ini:

Undang-undang tersebut menjamin hak perempuan setara bagi laki-laki di semua bidang.

Setiap orang yang dianiaya karena tindakannya yang mendukung kebebasan dapat mengklaim hak suaka atas wilayah-wilayah Republik.

Setiap orang memiliki kewajiban untuk bekerja dan memiliki hak atas pekerjaan. Tidak ada orang yang boleh dirugikan atas pekerjaannya atau pekerjaannya dikarenakan asal usul, pendapat, atau kepercayaan.

Setiap orang dapat mempertahankan hak dan kepentingan mereka melalui serikat pekerja dan memasuki perserikatan pilihan mereka.

Hak mogok harus dilakukan dalam kerangka hukum yang mengaturnya.

Semua pekerja harus, melalui perantara perwakilan mereka, berpartisipasi dalam penentuan kondisi kerja mereka secara kolektif dan dalam pengelolaan tempat kerja.

Semua properti dan semua perusahaan yang memiliki atau yang dapat memperoleh karakter dari layanan publik atau monopoli de facto akan menjadi milik masyarakat.

Bangsa menjamin individu dan keluarga dengan kondisi yang diperlukan untuk kemajuan mereka.

Bangsa akan menjamin semua, terutama kepada anak-anak, ibu dan pekerja lanjut usia, perlindungan kesehatan, keamanan material, istirahat dan liburan mereka. Semua orang yang, berdasarkan usia, kondisi fisik atau mental, atau situasi ekonomi mereka, tidak mampu bekerja, harus memiliki hak untuk menerima sarana keberadaan yang sesuai dari masyarakat.

Bangsa ini memproklamirkan solidaritas dan kesetaraan semua orang Perancis dalam menanggung beban akibat bencana nasional.

Bangsa menjamin akses yang sama untuk anak-anak dan orang dewasa untuk pengajaran, pelatihan kejuruan dan budaya. Pemberian pendidikan gratis, publik dan sekuler di semua tingkat adalah tugas Negara.

Republik Perancis, yang setia pada tradisinya, harus menghormati peraturan hukum internasional publik. Perancis tidak akan melakukan perang yang bertujuan untuk menaklukkan, dan tidak akan pernah menggunakan kekuatan melawan kebebasan orang manapun.

Dengan tunduk pada asas timbal balik, Perancis dapat menyetujui masalah pembatasan kedaulatan sepanjang diperlukan bagi organisasi dan pelestarian perdamaian.

Perancis akan membentuk dengan orang-orang di luar negeri yang didirikan oleh Uni atas hak dan kewajiban yang sama, tanpa membedakan ras atau agama.

Uni Perancis terdiri dari negara-negara dan masyarakat setuju menyatukan atau mengkoordinasikan sumber daya mereka

dan usaha mereka untuk mengembangkan peradaban masing-masing, meningkatkan kesejahteraan mereka, dan menjamin keamanan mereka.

Setia terhadap misi tradisionalnya, Perancis berkeinginan untuk membimbing masyarakat di bawah tanggung jawabnya terhadap kebebasan untuk mengatur diri mereka sendiri dan untuk mengelola urusan mereka sendiri secara demokratis; menghindari semua sistem penjajahan yang didasarkan pada peraturan sewenang-wenang, yang menjamin semua akses yang sama ke kantor publik dan pelaksanaan hak dan kebebasan individu atau kolektif yang diproklamasikan atau dikonfirmasi di sini.)

Selanjutnya, terdapat prinsip utama bangsa dan ketatanegaraan Perancis yang termaktub dalam dua pasal awal Undang-Undang Dasar dimaksud, yaitu:

Article 1

France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs.

(Pasal 1 Perancis adalah Republik yang tidak dapat dibagi, sekuler, demokratis dan sosial. Ini harus menjamin kesetaraan semua warga negara dihadapan hukum, tanpa membedakan asal usul, ras atau agama. Perancis menghormati semua kepercayaan.)

Article 2

The language of the Republic shall be French.

The national emblem shall be the blue, white and red tricolour flag.

The national anthem shall be La Marseillaise.

The motto of the Republic shall be "Liberty, Equality, Fraternity".

Its principle shall be: government of the people, by the people and for the people.

(Pasal 2 Bahasa Republik adalah bahasa Perancis.

Lambang nasional adalah bendera warna biru, putih dan merah.

Lagu kebangsaan adalah La Marseillaise.

Moto Republik adalah "Kebebasan, Persamaan, dan Persaudaraan".

Prinsipnya adalah: pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat)

Pada tanggal 19 Maret 1962 berakhirilah Perang Aljazair, dengan diperolehnya kemerdekaan dari Perancis setelah hampir 8 tahun berjuang,

dan selanjutnya pada tanggal 8 April 1965 Perjanjian Merger: perjanjian ini menggabungkan ECSC, EEC dan EAEC menjadi satu struktur institusional yang dikenal sebagai Komunitas Eropa/ *European Community*.

1968 Mei-Juni Mei '68: serangkaian demonstrasi, pekerjaan dan pemogokan melawan kapitalisme, konsumerisme dan institusi tradisional, nilai dan ketertiban yang berdampak pada mundurnya Presiden Charles de Gaulle, Pada tanggal 20 Juni 1969 Georges Pompidou memulai masa jabatannya sebagai presiden Perancis, dan berturut turut dijabat oleh Valéry Giscard d'Estaing (27 Mei 1974), François Mitterrand (21 Mei 1981; Jacques Chirac (17 Mei 1995); Nicolas Sarkozy (15 Mei 2007); François Hollande (6 Mei 2012) dan paling mutakhir adalah Emmanuel Macron yang memulai masa jabatannya sebagai presiden Perancis pada tanggal 14 Mei 2017.

3.4.2. Sistem Pemerintahan Perancis Saat Ini Berkaitan dengan Pertanggungjawaban Kepala Eksekutif.

Undang-Undang Dasar Republik V Perancis mengatur mengenai sistem Pemerintahan Republik Perancis yang tetap mempertahankan sistem Pemerintahan Parlemerter seperti halnya beberapa Undang-Undang dasar masa lampau, namun juga memberikan kewenangan yang signifikan bagi cabang kekuasaan eksekutif, sehingga eksekutif menjadi 'sangat terpisah' dengan cabang kekuasaan legislatif, namun demikian pemisahan kekuasaan yang demikian ini tidak menjadikan Perancis menjadi seperti Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensial, sistem pemerintahan a la Perancis ini pada dasarnya merupakan gabungan antara sistem pemerintahan parlementer, dimana kabinet dipilih oleh Parlemen dan bertanggungjawab kepadanya, namun disisi lain Perdana Menteri adalah dipilih oleh Presiden terpilih Perancis. Sehingga berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial seperti halnya yang dilaksanakan di Amerika Serikat maupun Republik Indonesia, Presiden Perancis adalah Kepala Negara yang kekuasaannya terpisah dengan kepala eksekutif, yang mana dipegang oleh seorang Perdana Menteri.

Cabang kekuasaan legislatif berisikan dua kamar, yaitu *National Assembly* sebagai *lower house* dan Senat sebagai *upper house*, kedua kamar ini memiliki perbedaan yang cukup signifikan dalam kerangka kewenangannya dan cara pemilihannya. Senat tidak dipilih secara langsung oleh rakyat Perancis, melainkan dipilih oleh *Municipal, Departmental*, dan *Regional Legislature*.

Sedangkan dalam pengisian keanggotaan *National Assembly* diperoleh dari pemilihan umum secara langsung oleh rakyat Perancis. Perbedaan cara pemilihan antara senat dan *National Assembly* tersebut memberikan korelasi secara tidak langsung dengan perimbangan kewenangan antara Senat dan *National Assembly*, *National Assembly* memiliki kewenangan lebih besar daripada Senat atau dengan kata lain dikatakan sebagai parlemen dengan sistem *weak upper house*. Dibawah rezim Presidensial semacam ini, baik secara relatif ataupun mutlak tidak terlalu besar dibandingkan dengan *National Assembly*.²⁹⁵

Cabang kekuasaan eksekutif terdiri atas Presiden sebagai kepala negara, sedangkan kepala eksekutif berada di tangan Perdana Menteri dan dibantu oleh Kabinet.

Kekuasaan Presiden selaku kepala negara meliputi:

1. Emergency Power;
2. Dapat mengajukan referendium;
3. Dipilih secara langsung oleh rakyat;
4. Dapat membubarkan parlemen dan mengadakan pemilihan umum ulang;
5. Memilih Perdana Menteri;

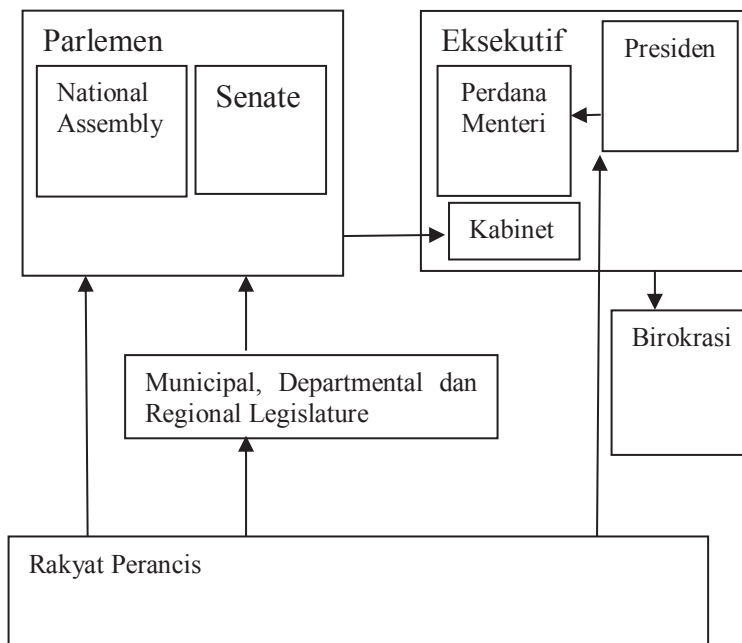
Adapun kekuasaan Perdana Menteri adalah:

1. Menjalankan pemerintahan;
2. Dipilih oleh Presiden terpilih;

Kekuasaan presiden dan sekaligus kelangsungan jalannya pemerintahan sangat tergantung pada posisi, siapakah yang dipilih oleh Presiden sebagai Perdana Menternya, apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai politik Presiden, maka ada kecenderungan melemahkan pemerintahan, namun sebaliknya, apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai 'lawan' Presiden, maka ada kecenderungan pemerintahan akan berjalan lebih stabil. Kabinet sebagai organ pelengkap cabang kekuasaan eksekutif dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab kepada parlemen.

²⁹⁵ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 286

Skema Sistem Pemerintahan Perancis menurut Undang-Undang Dasar Republik V Perancis 1958:



Konstitusionalisme Perancis, menurut sejarahnya menurut William G. Andrews, sejak 1789 Perancis telah mengembangkan kepekaan mengenai kebutuhan akan wewenang pemerintahnya, terdapat keterkaitan erat antara kewenangan negara dan asumsi rakyat Perancis. Rakyat Perancis beranggapan bahwa kekuasaan negara adalah hal yang alami dan sah, meskipun perasaan vis a vis antara kebebasan pribadi dan kekuasaan negara telah tertanam.²⁹⁶ Sehingga pertanggungjawaban kepala pemerintahan menjadi hal yang secara esensial tertanam dalam budaya

²⁹⁶ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company. Inc. Princeton- NJ, 1963. Hlm. 67-69

ketatanegaraan Perancis, dimana struktur dan prosedur didalamnya memungkinkan untuk dilaksanakan.

3.5. Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Republik Federal Jerman

Hampir sama dengan sub bab sebelumnya, dalam sub bab ini dikemukakan mengenai mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Jerman yang merupakan negara dengan pemerintahan yang berbentuk republik dan memiliki sistem pemerintahan parlementer, namun memiliki tradisi ketatanegaraan dan pemilihan umum yang cukup spesifik.

Jerman merupakan negara yang berbentuk federasi, yang terdiri dari 16 *Länder* atau negara bagian.²⁹⁷ Yang masing-masing memiliki otonomi.

Posisi kuat negara dibentuk dalam Undang-Undang Dasar tahun 1949; Pada reunifikasi pada tahun 1990, lima negara bagian baru bergabung, yaitu Brandenburg, Mecklenburg-West Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt, dan Thuringia, yang dulunya merupakan *Länder* yang tergabung dalam Negara Demokratik Jerman (Jerman Timur). Saat ini, setelah penyatuan kembali Jerman, ada 16 *Länder* dalam sistem politik Jerman. Yaitu:

1. Nordrhein-Westfalen beribukota di Düsseldorf;
2. Niedersachsen beribukota di Hannover;
3. Bayern beribukota di München;
4. Rheinland-Pfalz beribukota di Mainz;
5. Hessen beribukota di Wiesbaden;
6. Saarland beribukota di Saarbrücken;
7. Berlin beribukota di Berlin;
8. Brandenburg beribukota di Potsdam;
9. Schleswig-Holstein beribukota di Kiel;
10. Mecklenburg-Vorpommern beribukota di Schwerin;
11. Thüringen beribukota di Erfurt;
12. Sachsen beribukota di Dresden;
13. Sachsen-Anhalt beribukota di Magdeburg;
14. Bremen beribukota di Bremen;
15. Baden-Württemberg beribukota di Stuttgart; dan
16. Hamburg beribukota di Hamburg.

²⁹⁷ Pasal 20 Ayat (1): *The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.*

Namun Kota Berlin dan Hamburg adalah negara bagian dengan hak mereka sendiri, disebut *Stadtstaaten* (negara kota), sementara Bremen terdiri dari dua distrik perkotaan. 13 negara bagian lainnya disebut *Flächenländer* (daerah negara bagian).

3.5.1. Hukum Dasar Republik Federasi Jerman (Basic Law)

Hukum Dasar Republik Federasi Jerman saat ini disahkan tepatnya pada tanggal 23 Mei 1949 di Bonn am Rhein dan diadopsi oleh Dewan Parlemen pada tanggal 8 Mei 1949, dan diratifikasi pada tanggal 16 - 22 Mei 1949 oleh lebih dari dua pertiga parlemen dari *Länder* Jerman. Undang-undang Dasar tersebut diumumkan dalam Lembaran Negara Federal sesuai dengan Pasal 145 ayat (3).²⁹⁸ Undang-Undang Dasar pada awalnya dimaksudkan sebagai Undang-Undang Dasar sementara, namun setelah reunifikasi pada tahun 1990 Undang-Undang Dasar ini diadopsi sebagai konstitusi permanen Jerman.

Adapun Pembukaan Undang-Undang Dasar Jerman menyatakan bahwa:

Conscious of their responsibility before God and man, Inspired by the determination to promote world peace as an equal partner in a united Europe, the German people, in the exercise of their constituent power, have adopted this Basic Law. Germans in the Länder of Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, Mecklenburg-Western Pomerania, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein and Thuringia have achieved the unity and freedom of Germany in free self-determination. This Basic Law thus applies to the entire German people.

(Sadar akan tanggung jawab mereka di hadapan Tuhan dan manusia, Terinspirasi oleh tekad untuk mempromosikan perdamaian dunia sebagai mitra setara di Eropa bersatu, rakyat Jerman, dalam pelaksanaan kekuasaan konstituennya, telah mengadopsi Undang-Undang Dasar ini. Rakyat Jerman di *Länder* Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, Mecklenburg-Vorpommern, Rhine-Westphalia Utara, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony,

²⁹⁸*The Parliamentary Council, meeting in public session at Bonn am Rhein on 23 May 1949, confirmed that the Basic Law for the Federal Republic of Germany, which was adopted by the Parliamentary Council on 8 May 1949, was ratified in the week of 16 to 22 May 1949 by the parliaments of more than two thirds of the participating German Länder. By virtue of this fact the Parliamentary Council, represented by its Presidents, has signed and promulgated the Basic Law. The Basic Law is hereby published in the Federal Law Gazette pursuant to paragraph (3) of Article 145.*

Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein dan Thuringia telah mencapai suatu kesatuan dan kebebasan Jerman dalam menentukan nasib sendiri secara bebas. Hukum Dasar ini berlaku untuk seluruh rakyat Jerman.)

Selanjutnya, pasal-pasal awal dalam Bab Pertama Undang-Undang Dasar ini mengatur masalah hak dasar warga negara Jerman. Pengaturan hak dasar tersebut terdiri dari 22 pasal, yaitu mulai dari Pasal 1 sampai dengan Pasal 19. Adapun pasal-pasal tersebut adalah mengatur mengenai:

1. Martabat manusia, Hak asasi manusia, Kekuatan mengikat hak-hak dasar;
2. Kebebasan pribadi;
3. Persamaan di hadapan hukum;
4. Kebebasan beragama dan hati nurani;
5. Kebebasan berekspresi, seni dan sains;
6. Pernikahan, Keluarga, dan Anak;
7. Sistem sekolah;
8. Kebebasan berkumpul;
9. Kebebasan berserikat;
10. Privasi korespondensi, posting dan telekomunikasi;
11. Kebebasan bergerak;
12. Kebebasan melakukan pekerjaan;
13. Wajib militer dan alternatif layanan sipil;
14. Tidak dapat diganggu gugat;
15. Properti, Warisan, dan Pengambilalihan;
16. Sosialisasi;
17. Kewarganegaraan dan Ekstradisi;
18. Hak suaka;
19. Hak atas permohonan;
20. Pembatasan hak-hak dasar dalam kasus-kasus tertentu;
21. Kehilangan Hak hak-hak dasar;
22. Pembatasan hak dasar dan penyelesaian hukum;

Seperti halnya Undang-Undang Dasar Belanda, Undang-Undang Dasar memberikan tempat tersendiri dan dipresentasikan secara awal dalam Undang-Undang Dasarnya.

3.5.2. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Ketentuan Undang-Undang Dasar membentuk kerangka kerja untuk menjalankan kekuasaan pemerintah, termasuk peraturan eksekutif. Pemerintah dalam arti sebagai eksekutif adalah kabinet yang terdiri dari Kanselir dan Para Menteri Federal.²⁹⁹ Status kepala pemerintahan sebagai tokoh politik utama telah ditekankan. Berbeda dengan Menteri Federal, dia dipilih oleh mayoritas *Bundestag* dan, dengan demikian, memiliki otoritas politik tingkat tinggi daripada orang lain di Kabinet.³⁰⁰

Presiden Federal Jerman dipilih oleh Konvensi Federal (*Federal Convention*), Konvensi Federal terdiri dari Anggota *Bundestag* dan jumlah anggota yang sama yang dipilih oleh parlemen di *Länder* berdasarkan perwakilan proporsional, dan yang dapat menjadi kandidat adalah setiap warga negara Jerman yang berhak memilih dalam pemilihan *Bundestag* dan telah mencapai usia empat puluh tahun.

Adapun masa jabatan Presiden Federal Jerman adalah lima tahun dan hanya dapat dipilih sekali lagi. Sebelum masa jabatan Presiden Federal berakhir, Konvensi Federal harus melakukan pertemuan setidaknya 30 hari sebelumnya, atau dalam hal penghentian pada saat masa jabatannya, selambat-lambatnya 30 hari setelahnya. Yang menjadi Presiden Federal adalah orang yang menerima suara terbanyak dan apabila tidak ada kandidat yang memperoleh mayoritas tersebut, orang yang menerima suara terbanyak pada pemungutan suara berikutnya harus dipilih.³⁰¹

²⁹⁹ Pasal 62 [*Composition*]

The Federal Government shall consist of the Federal Chancellor and the Federal Ministers.

³⁰⁰<https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/breg/federal-government-function-and-constitutional-basis-acting-in-accordance.html?nn=393254>

³⁰¹ Pasal 54: [*Election – Term of office*]

(1) *The Federal President shall be elected by the Federal Convention without debate. Any German who is entitled to vote in Bundestag elections and has attained the age of forty may be elected.*

(2) *The term of office of the Federal President shall be five years. Re-election for a consecutive term shall be permitted only once.*

(3) *The Federal Convention shall consist of the Members of the Bundestag and an equal number of members elected by the parliaments of the Länder on the basis of proportional representation.*

(4) *The Federal Convention shall meet not later than thirty days before the term of office of the Federal President expires or, in the case of premature termination, not later than thirty days after that date. It shall be convened by the President of the Bundestag.*

(5) *After the expiration of an electoral term, the period specified in the first sentence of paragraph (4) of this Article shall begin when the Bundestag first convenes.*

(6) *The person receiving the votes of a majority of the members of the Federal Convention shall be elected. If after two ballots no candidate has obtained such a majority, the person who receives the largest number of votes on the next ballot shall be elected.*

(7) *Details shall be regulated by a federal law.*

Sebagai persyaratannya, Presiden Federal bukanlah anggota pemerintah atau badan legislatif Federal maupun *Länder* dan dilarang menerima upah lain, maupun melakukan perdagangan atau profesi apapun dalam perusahaan yang '*profit oriented*'.³⁰² Selanjutnya, sesaat sebelum menjalankan tugasnya, Presiden Federal mengambil sumpah di hadapan Anggota *Bundestag* dan *Bundesrat*,³⁰³ dan seandainya Presiden Federal tidak dapat menjalankan tugasnya, atau jika berhenti pada masa jabatannya, maka Presiden *Bundesrat* akan menjalankan kekuasaan tersebut.³⁰⁴

Dalam menjalankan kewenangannya, Presiden Federal mewakili Jerman dalam Perjanjian internasional dengan negara-negara lain atas nama Federasi Jerman, disamping itu juga menerima utusan negara-negara lain. Selanjutnya untuk perjanjian mengenai hubungan politik Federasi Jerman maupun perjanjian yang berhubungan dengan undang-undang federal harus meminta persetujuan dalam bentuk undang-undang federal.³⁰⁵ Dalam hal penunjukan pegawai negeri, Presiden Federal harus menunjuk dan memberhentikan hakim federal, pegawai negeri federal, dan perwira yang ditugaskan dan tidak ditugaskan oleh Angkatan Bersenjata, kecuali jika ditentukan lain oleh undang-undang. Atas nama Federasi pula Presiden Federal dapat menggunakan kewenangannya untuk memaafkan pelanggaran yang bersifat individual dan dalam menjalankan kewenangan tersebut, Presiden Federal dapat mendelegasikannya.³⁰⁶

³⁰² Pasal 55: [*Incompatibilities*]

(1) *The Federal President may not be a member of the government or of a legislative body of the Federation or of a Land.*

(2) *The Federal President may not hold any other salaried office, or engage in any trade or profession, or belong to the management or supervisory board of any enterprise conducted for profit.*

³⁰³ Pasal 56: [*Oath of office*]

On assuming his office, the Federal President shall take the following oath before the assembled Members of the Bundestag and the Bundesrat: "I swear that I will dedicate my efforts to the well-being of the German people, promote their welfare, protect them from harm, uphold and defend the Basic Law and the laws of the Federation, perform my duties conscientiously, and do justice to all. So help me God." The oath may also be taken without religious affirmation.

³⁰⁴ Pasal 57: [*Substitution*]

If the Federal President is unable to perform his duties, or if his office falls prematurely vacant, the President of the Bundesrat shall exercise his powers.

³⁰⁵ Pasal 59: [*Representation of the Federation for the purposes of international law*]

(1) *The Federal President shall represent the Federation for the purposes of international law. He shall conclude treaties with foreign states on behalf of the Federation. He shall accredit and receive envoys.*

(2) *Treaties that regulate the political relations of the Federation or relate to subjects of federal legislation shall require the consent or participation, in the form of a federal law, of the bodies responsible in such a case for the enactment of federal law. In the case of executive agreements the provisions concerning the federal administration shall apply mutatis mutandis.*

³⁰⁶ Pasal 60: [*Appointment of civil servants – Pardon – Immunity*]

Mekanisme *Impeachment* dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal dapat diterapkan kepada Presiden Federal, yaitu *Bundestag* atau *Bundesrat* dapat mendakwa Presiden Federal dihadapan sidang Mahkamah Konstitusi Federal atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja terhadap Undang-Undang Dasar maupun undang-undang federal lainnya. Pendakwaan tersebut haruslah didukung oleh setidaknya 1/4 suara anggota *Bundestag* atau 1/4 suara anggota *Bundesrat*. Keputusan untuk melakukan pendakwaan mengharuskan mayoritas 2/3 anggota *Bundestag* atau 2/3 suara dari *Bundesrat*. Kasus pemakzulan harus dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal, dan apabila Mahkamah Konstitusi Federal menemukan bukti bahwa Presiden Federal bersalah atas pelanggaran yang disengaja atas Undang-Undang Dasar atau undang-undang federal lainnya, Mahkamah Konstitusi Federal dapat menyatakan Presiden Federal telah kehilangan jabatannya. Setelah pemecatan Presiden Federal, Pengadilan dapat mengeluarkan perintah sementara (*interim measures*) yang melarangnya menjalankan fungsinya.³⁰⁷

Salah satu tugas pertama yang dilakukan oleh *Bundestag* dalam setiap pemilihan adalah pemilihan Kanselir Federal. Pemilihan tersebut kemudian diadakan secara eksklusif di antara Anggota *Bundestag* Jerman, yang memberikan suara secara tertutup. Kandidat tersebut membutuhkan mayoritas mutlak di Parlemen. Ini berarti bahwa pada awal pemilihan, Kanselir Federal baru memerlukan suara setidaknya 312 anggotanya. Setelah pemilihannya, kandidat yang berhasil ditunjuk oleh Presiden Federal dan dilantik dihadapan *Bundestag*, selanjutnya Kanselir yang baru tersebut dapat mengusulkan nama-nama menteri.

(1) *The Federal President shall appoint and dismiss federal judges, federal civil servants, and commissioned and non commissioned officers of the Armed Forces, except as may otherwise be provided by a law.*

(2) *He shall exercise the power to pardon individual offenders on behalf of the Federation.*

(3) *He may delegate these powers to other authorities.*

(4) *Paragraphs (2) to (4) of Article 46 shall apply to the Federal President mutatis mutandis.*

³⁰⁷ Pasal 61 [*Impeachment before the Federal Constitutional Court*]

(1) *The Bundestag or the Bundesrat may impeach the Federal President before the Federal Constitutional Court for wilful violation of this Basic Law or of any other federal law. The motion of impeachment must be supported by at least one quarter of the Members of the Bundestag or one quarter of the votes of the Bundesrat. The decision to impeach shall require a majority of two thirds of the Members of the Bundestag or of two thirds of the votes of the Bundesrat. The case for impeachment shall be presented before the Federal Constitutional Court by a person commissioned by the impeaching body.*

(2) *If the Federal Constitutional Court finds the Federal President guilty of a wilful violation of this Basic Law or of any other federal law, it may declare that he has forfeited his office. After the Federal President has been impeached, the Court may issue an interim order preventing him from exercising his functions.*

Lebih jauh lagi, Kanselir Federal hanya bisa dijatuhkan oleh Parlemen dengan mekanisme mosi tidak percaya. Pada saat yang sama, *Bundestag* harus memilih penggantinya melalui suara mayoritas anggotanya, dan sekaligus meminta agar Presiden Federal mencabut mandat Kanselir Federal dan sekaligus menunjuk kandidat yang baru terpilih dan Presiden Federal harus mematuhi permintaan ini.³⁰⁸

Dalam hal Pemilihan Kanselir Federal, Kanselir Federal dipilih oleh *Bundestag* atas dasar usulan Presiden Federal dengan suara mayoritas di *Bundestag*, namun jika orang yang diusulkan oleh Presiden Federal tidak terpilih, *Bundestag* dapat memilih seorang Kanselir Federal dalam jangka waktu 14 hari setelah pemungutan suara dengan suara lebih dari setengah. Jika tidak ada Kanselir Federal yang terpilih dalam periode ini, pemilihan baru akan dilaksanakan, dan Presiden Federal harus menunjuknya dalam jangka waktu 7 hari setelah pemilihan. Namun bila tidak menghasilkan suara mayoritas, maka dalam jangka waktu 7 hari Presiden Federal akan menunjuknya atau membubarkan *Bundestag*.³⁰⁹

Sedangkan Menteri Federal harus ditunjuk dan diberhentikan oleh Presiden Federal atas usulan Kanselir Federal.³¹⁰ Kanselir Federal harus menentukan dan bertanggung jawab atas pedoman kebijakan umum pemerintahan. Dalam hal ini setiap Menteri Federal harus melakukan urusan departemennya secara independen dan atas tanggung jawabnya

³⁰⁸ <https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/chancellor/chancellor/197632>

³⁰⁹ Article 63

[Election of the Federal Chancellor]

(1) The Federal Chancellor shall be elected by the *Bundestag* without debate on the proposal of the Federal President.

(2) The person who receives the votes of a majority of the Members of the *Bundestag* shall be elected. The person elected shall be appointed by the Federal President.

(3) If the person proposed by the Federal President is not elected, the *Bundestag* may elect a Federal Chancellor within fourteen days after the ballot by the votes of more than one half of its Members.

(4) If no Federal Chancellor is elected within this period, a new election shall take place without delay, in which the person who receives the largest number of votes shall be elected. If the person elected receives the votes of a majority of the Members of the *Bundestag*, the Federal President must appoint him within seven days after the election. If the person elected does not receive such a majority, then within seven days the Federal President shall either appoint him or dissolve the *Bundestag*.

³¹⁰ Article 64

[Appointment and dismissal of Federal Ministers – Oath of office]

(1) Federal Ministers shall be appointed and dismissed by the Federal President upon the proposal of the Federal Chancellor.

(2) On taking office the Federal Chancellor and the Federal Ministers shall take the oath provided for in Article 56 before the *Bundestag*.

sendiri. Pemerintah Federal akan menyelesaikan perbedaan pendapat antara sesama Menteri Federal.³¹¹ Perintah Angkatan Bersenjata dipegang oleh Menteri Pertahanan Federal.³¹² Baik Kanselir Federal maupun Menteri Federal dilarang memiliki profesi lain danm endapatkan keuntungan darinya.³¹³

Bundestag dapat menyatakan mosi tidak percaya kepada Kanselir Federal dengan memilih penggantinya dengan suara mayoritas dari anggota *Bundestag* dan meminta agar Presiden Federal memberhentikan Kanselir Federal. Presiden Federal harus melaksanakan permintaan tersebut dan menunjuk orang yang terpilih.³¹⁴ Namu apabila mosi percaya tidak didukung oleh sebagian besar Anggota *Bundestag*, Presiden Federal, atas usul Kanselir Federal, dapat membubarkan *Bundestag* dalam jangka waktu 21 hari. Hak pembubaran akan segera berakhir begitu *Bundestag* memilih Kanselir Federal lain dengan suara mayoritas dari para anggotanya.³¹⁵

Deputi Kanselir Federal, Kanselir Federal harus menunjuk seorang Menteri Federal sebagai wakilnya dan masa jabatan kementerian Kanselir Federal atau Menteri Federal akan berakhir pada suatu peristiwa

³¹¹ Article 65

[Power to determine policy guidelines – Department and collegiate responsibility]

The Federal Chancellor shall determine and be responsible for the general guidelines of policy. Within these limits each Federal Minister shall conduct the affairs of his department independently and on his own responsibility. The Federal Government shall resolve differences of opinion between Federal Ministers. The Federal Chancellor shall conduct the proceedings of the Federal Government in accordance with rules of procedure adopted by the Government and approved by the Federal President.

³¹² Pasal 65a: [*Command of the Armed Forces*]

(1) *Command of the Armed Forces shall be vested in the Federal Minister of Defence.*

(2) (*repealed*)

³¹³ Pasal 66: [*Incompatibilities*]

Neither the Federal Chancellor nor a Federal Minister may hold any other salaried office, or engage in any trade or profession, or belong to the management or, without the consent of the Bundestag, to the supervisory board of an enterprise conducted for profit.

³¹⁴ Pasal 67: [*Vote of no confidence*]

(1) *The Bundestag may express its lack of confidence in the Federal Chancellor only by electing a successor by the vote of a majority of its Members and requesting the Federal President to dismiss the Federal Chancellor. The Federal President must comply with the request and appoint the person elected.*

(2) *Forty-eight hours shall elapse between the motion and the election.*

³¹⁵ Pasal 68: [*Vote of confidence*]

(1) *If a motion of the Federal Chancellor for a vote of confidence is not supported by the majority of the Members of the Bundestag, the Federal President, upon the proposal of the Federal Chancellor, may dissolve the Bundestag within twenty-one days. The right of dissolution shall lapse as soon as the Bundestag elects another Federal Chancellor by the vote of a majority of its Members.*

(2) *Forty-eight hours shall elapse between the motion and the vote.*

ketika sebuah *Bundestag* baru mengadakan pertemuan, dan atas permintaan Presiden Federal, Kanselir Federal, atau atas permintaan Kanselir Federal atau Presiden Federal atau Menteri Federal, wajib terus mengelola urusan kanselir sampai penggantianinya ditunjuk.³¹⁶

Adapun Kementerian dalam pemerintahan Jerman adalah sebagai berikut:

1. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMW*i*);³¹⁷
2. Federal Foreign Office (AA);³¹⁸
3. Federal Ministry of the Interior (BMI);³¹⁹
4. Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (BMJV);³²⁰
5. Federal Ministry of Finance (BMF);³²¹
6. Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS);³²²
7. Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL);³²³
8. Federal Ministry of Defence (BMVg);³²⁴
9. Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ);³²⁵
10. Federal Ministry of Health (BMG);³²⁶
11. Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI);³²⁷
12. Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB);³²⁸

³¹⁶ Article 69

[Deputy Federal Chancellor – Term of office]

(1) The Federal Chancellor shall appoint a Federal Minister as his deputy.

(2) The tenure of office of the Federal Chancellor or of a Federal Minister shall end in any event when a new *Bundestag* convenes; the tenure of office of a Federal Minister shall also end on any other occasion on which the Federal Chancellor ceases to hold office.

(3) At the request of the Federal President the Federal Chancellor, or at the request of the Federal Chancellor or of the Federal President a Federal Minister, shall be obliged to continue to manage the affairs of his office until a successor is appointed.

³¹⁷ Lihat <http://www.bmwi.de/>

³¹⁸ Lihat <http://www.auswaertiges-amt.de/>

³¹⁹ Lihat <http://www.bmi.bund.de/>

³²⁰ Lihat <http://www.bmjv.de/>

³²¹ Lihat <http://www.bundesfinanzministerium.de/>

³²² Lihat <http://www.bmas.de/>

³²³ Lihat <http://www.bmel.de>

³²⁴ Lihat <http://www.bmvg.de>

³²⁵ Lihat <http://www.bmfsfj.de/>

³²⁶ Lihat <http://www.bmg.bund.de/>

³²⁷ Lihat <http://www.bmvi.de/>

³²⁸ Lihat <http://www.bmub.bund.de>

13. Federal Ministry of Education and Research (BMBF);³²⁹
14. Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ).³³⁰

3.5.3. Cabang Kekuasaan Legislatif (*Bundestag*)

Distribusi kursi di *Bundestag* Jerman sebanding dengan jumlah suara yang diberikan untuk berbagai partai politik. Kursi dialokasikan pertama kali kepada kandidat yang memenangkan suara terbanyak di daerah pemilihan, sebelum kursi tersisa dialokasikan ke kandidat dalam daftar partai di setiap *Länder* yang bersangkutan, sesuai urutan daftar mereka.³³¹

Sistem pemungutan suara Jerman cukup rumit, sistem ini merupakan kombinasi demokrasi parlementer, di mana terdapat keinginan memilih partai politik sekaligus keinginan untuk memilih kandidat lokal. Hal ini bertujuan tidak lain untuk mewakili secara adil di *Bundestag*. Kandidat yang terpilih secara langsung (*direktmandate*) memasuki *Bundestag*, namun sebuah partai tertentu mungkin memiliki lebih banyak kandidat daripada bagian dari suara kedua, dikenal sebagai "*Überhangmandate*" atau "*overhang*". Dengan sistem ini maka *Bundestag* membengkak dari jumlah 598 kursi menjadi 620. Seperti sistem lama, setiap pemilih mendapat dua suara. Yang pertama memungkinkan pemilih untuk memilih kandidat pilihan mereka di kabupaten mereka. Yang kedua adalah untuk partai yang mereka dukung. Setiap kandidat yang menang di salah satu dari 299 distrik di *Länder* berdasarkan suara pertama pemilih, secara otomatis mendapat tempat duduk di parlemen. Ini berarti bahwa setiap distrik mengirim seorang anggota parlemen ke Berlin. Sisa dari jumlah dasar *Bundestag* dari 598 kursi dialokasikan berdasarkan persentase suara yang diterima secara nasional - berdasarkan suara kedua pemilih. Hanya partai yang melampaui ambang batas lima persen yang dimungkinkan mengirim perwakilannya berdasarkan penghitungan suara kedua.

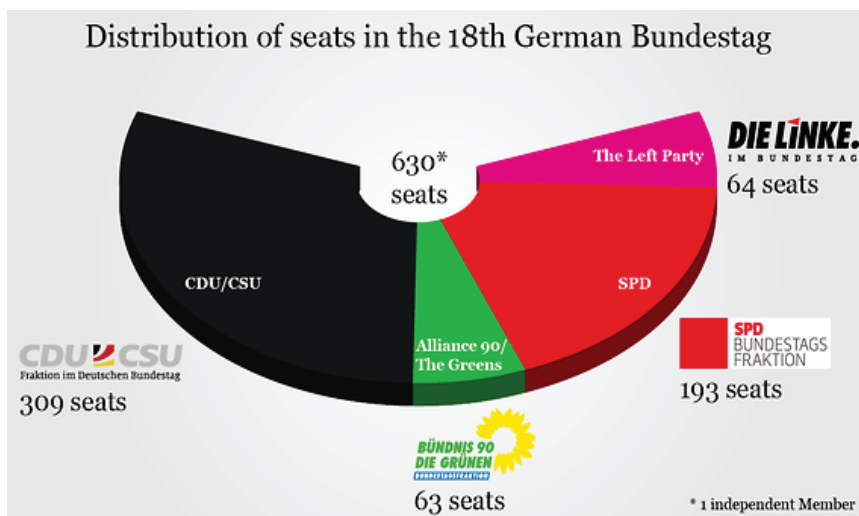
Pada tahun 2009, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa sistem tersebut tidak adil dan inkonstitusional. Jadi, pada tahun 2016, sebuah sistem baru akhirnya disepakati. Jika mandat langsung untuk pihak manapun melebihi rasio suara kedua, maka semua pihak lainnya mendapat kompensasi sehingga rasio tersebut lagi mencerminkan suara kedua dengan tepat - yang disebut "*Ausgleichmandate*". Sistem baru ini. Berarti, tentu saja jumlah perwakilan di *Bundestag* bisa jauh lebih tinggi dari

³²⁹ Lihat <http://www.bmbf.de/>

³³⁰ Lihat <http://www.bmz.de>

³³¹ <https://www.Bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats>

perkiraan 598. Memang, undang-undang baru tersebut secara teoritis bisa membengkak hingga 800 anggota.³³²



Direct mandates and Land lists			
Parliamentary group	Direct mandates	Land lists	Total
CDU/CSU	234	75	309
SPD	58	135	193
The Left Party	4	60	64
Alliance 90/The Greens	1	62	63
Independent Member			1
Total	298	332	630

29 overhang mandates (CDU 13, SPD 10, Die Linke 4, Bündnis 90/Die Grünen 2, CSU 0)

Bundestag memilih Kanselir untuk masa jabatan empat tahun dan merupakan badan legislatif utama. *Bundestag* Jerman dipilih setiap empat tahun oleh pemungutan suara bebas, rahasia, dan langsung oleh warga negara berusia 18 tahun ke atas yang berhak memilih.

³³²<http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html>

Bundestag adalah parlemen Jerman. Setengah dari setidaknya 598 kursi di *Bundestag* dialokasikan melalui pemilihan calon disiapkan oleh para pihak dalam daftar negara (suara kedua), setengah lainnya melalui pemilihan 299 konstituensi (suara pertama).

Anggota *Bundestag* Jerman harus dipilih dalam pemilihan umum, langsung, bebas, setara dan rahasia oleh warga negara Jerman yang telah mencapai usia 18 tahun,³³³ Keanggotaan *Bundestag* adalah selama empat tahun, yang akan berakhir saat *Bundestag* baru terbentuk. Jika *Bundestag* dibubarkan, maka pemilihan baru akan diadakan dalam jangka waktu enam puluh hari.

Pertemuan *Bundestag* paling lambat diadakan pada hari ketigapuluh setelah pemilihan umum. *Bundestag* harus menentukan kapan sesi harus ditunda dan dilanjutkan. Presiden *Bundestag* dapat saja mengadakan sidang pada tanggal lebih awal, dan wajib juga wajib untuk bersidang apabila terdapat permintaan dari 1/3 anggota *Bundestag*, maupun atas permintaan Presiden Federal atau Kanselir Federal.³³⁴

Dalam rangka menjalankan tugasnya, *Bundestag* dapat memilih Presiden, Wakil Presiden dan sekretarisnya. Sedangkan kewenangan seorang Presiden *Bundestag* diantaranya adalah menjalankan hak 'kepemilikan' dan kepolisian di gedung *Bundestag*, sehingga pengeledahan dan penyitaan tidak dapat dilakukan tanpa seizin Presiden.³³⁵ Presiden *Bundestag* mewakili *Bundestag*, secara protokoler Presiden *Bundestag*

³³³ Pasal 38: [Elections] (1) *Members of the German Bundestag shall be elected in general, direct, free, equal and secret elections. They shall be representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience.*

(2) *Any person who has attained the age of eighteen shall be entitled to vote; any person who has attained the age of majority may be elected.*

(3) *Details shall be regulated by a federal law.*

³³⁴ Article 39

[Electoral term – Convening]

(1) *Save the following provisions, the Bundestag shall be elected for four years. Its term shall end when a new Bundestag convenes. New elections shall be held no sooner than forty-six months and no later than forty-eight months after the electoral term begins. If the Bundestag is dissolved, new elections shall be held within sixty days.*

(2) *The Bundestag shall convene no later than the thirtieth day after the elections.*

(3) *The Bundestag shall determine when its sessions shall be adjourned and resumed. The President of the Bundestag may convene it at an earlier date. He shall be obliged to do so if one third of the Members, the Federal President or the Federal Chancellor so demand.*

³³⁵ Pasal 40: [Presidency – Rules of procedure]

(1) *The Bundestag shall elect its President, Vice-Presidents and secretaries. It shall adopt rules of procedure.*

(2) *The President shall exercise proprietary and police powers in the Bundestag building. No search or seizure may take place on the premises of the Bundestag without his permission.*

menempati jabatan tertinggi kedua setelah Presiden Federal – dan lebih tinggi dibandingkan dengan Kanselir Federal dan Presiden *Bundesrat*. Tugas Presiden *Bundestag* adalah mewakili *Bundestag* dan dalam menjalankan pekerjaannya, dia harus menegakkan martabat dan hak *Bundestag*, serta melakukan perdebatan secara adil dan tidak memihak, serta menjaga ketertiban di *Bundestag*.³³⁶

Pemantauan pemilihan menjadi tanggung jawab *Bundestag* yang dapat memutuskan apakah seorang anggota telah kehilangan tempat duduknya dan terhadap keputusan *Bundestag* tersebut, seorang anggota dapat mengajukan ke Mahkamah Konstitusi Federal.³³⁷ Dalam menjalankan haknya, yaitu hak untuk meminta kehadiran, hak akses dan hak untuk didengar, *Bundestag* dan komite-komitanya dapat meminta kehadiran anggota Pemerintah Federal manapun, dan sebaliknya anggota *Bundesrat* dan Pemerintah Federal serta wakilnya dapat menghadiri semua sidang *Bundestag* karena *Bundestag* berhak untuk didengar kapan saja.³³⁸ *Bundestag* juga berhak, atas usul 1/4 dari anggotanya untuk membentuk sebuah komite penyelidikan, yang bertugas mencari bukti yang diperlukan pada audiensi publik. Dan dalam rangka menajklankan haknya secara kolektif tersebut, Pengadilan dan otoritas administratif wajib memberikan bantuan hukum dan administratif. Adapun putusan dari komite penyelidik tidak dapat diajukan *judicial review*, namun pengadilan bebas untuk mengevaluasi dan mengatur fakta yang menjadi subyek penyelidikan.³³⁹

³³⁶https://www.Bundestag.de/en/parliament/presidium/function_neu

³³⁷ Pasal 41: [*Scrutiny of elections*] (1) *Scrutiny of elections shall be the responsibility of the Bundestag. It shall also decide whether a Member has lost his seat.*

(2) *Complaints against such decisions of the Bundestag may be lodged with the Federal Constitutional Court.*

(3) *Details shall be regulated by a federal law.*

³³⁸ Pasal 43: [*Right to require presence, right of access and right to be heard*]

(1) *The Bundestag and its committees may require the presence of any member of the Federal Government.*

(2) *The members of the Bundesrat and of the Federal Government as well as their representatives may attend all sittings of the Bundestag and meetings of its committees. They shall have the right to be heard at any time.*

³³⁹ Pasal 44: [*Committees of inquiry*]

(1) *The Bundestag shall have the right, and on the motion of one quarter of its Members the duty, to establish a committee*

of inquiry, which shall take the requisite evidence at public hearings. The public may be excluded.

(2) *The rules of criminal procedure shall apply mutatis mutandis to the taking of evidence. The privacy of correspondence, posts and telecommunications shall not be affected.*

(3) *Courts and administrative authorities shall be required to provide legal and administrative assistance.*

(4) *The decisions of committees of inquiry shall not be subject to judicial review. The courts shall be free to evaluate and rule upon the facts that were the subject of the investigation.*

Bundestag menunjuk sebuah Komite Urusan Uni Eropa. Komite tersebut dapat memberi wewenang kepada komite tersebut untuk menerapkan hak *Bundestag* berdasarkan Pasal 23 terhadap Pemerintah Federal. Ini juga dapat memberdayakannya untuk menerapkan hak yang diberikan kepada *Bundestag* berdasarkan dasar-dasar kontrak Uni Eropa.³⁴⁰

Bundestag menunjuk sebuah Komite Urusan Luar Negeri dan Komite Pertahanan, dimana Komite Pertahanan juga memiliki wewenang sebagai komite penyelidikan.³⁴¹ Seorang Komisaris Parlemen untuk Angkatan Bersenjata ditunjuk untuk melindungi hak-hak dasar dan untuk membantu *Bundestag* dalam menjalankan pengawasan parlemen atas Angkatan Bersenjata.³⁴² *Bundestag* menunjuk Panitia Petisi untuk menangani permintaan dan keluhan yang diajukan ke *Bundestag* berkaitan dengan hak petisi warga negara Jerman.³⁴³

Bundestag harus menunjuk sebuah panel untuk meneliti kegiatan intelijen Federasi.³⁴⁴ Anggota *Bundestag* tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan atas ucapan apapun yang dibuat di *Bundestag* atau di komite mana pun, namun demikian, ketentuan ini tidak berlaku untuk masalah penghinaan. Anggota *Bundestag* tidak dapat ditangkap atas pelanggaran yang dapat dihukum tanpa seizin *Bundestag*, dan setiap proses pidana atau setiap penahanan atau pembatasan kebebasan apapun terhadap Anggota dapat ditangguhkan atas permintaan *Bundestag*.³⁴⁵

³⁴⁰ Pasal 45: [Committee on the European Union]

The Bundestag shall appoint a Committee on the Affairs of the European Union. It may authorise the committee to exercise the rights of the Bundestag under Article 23 vis-à-vis the Federal Government. It may also empower it to exercise the rights granted to the Bundestag under the contractual foundations of the European Union.

³⁴¹ Pasal 45a: [Committees on Foreign Affairs and Defence]

(1) *The Bundestag shall appoint a Committee on Foreign Affairs and a Defence Committee.*

(2) *The Defence Committee shall also have the powers of a committee of inquiry. On the motion of one quarter of its members it shall have the duty to make a specific matter the subject of inquiry.*

(3) *Paragraph (1) of Article 44 shall not apply to defence matters.*

³⁴² Pasal 45b: [Parliamentary Commissioner for the Armed Forces]

A Parliamentary Commissioner for the Armed Forces shall be appointed to safeguard basic rights and to assist the Bundestag in exercising parliamentary oversight over the Armed Forces. Details shall be regulated by a federal law.

³⁴³ Article 45c: [Petitions Committee]

(1) *The Bundestag shall appoint a Petitions Committee to deal with requests and complaints addressed to the Bundestag pursuant to Article 17.*

(2) *The powers of the Committee to consider complaints shall be regulated by a federal law.*

³⁴⁴ Article 45d: [Parliamentary Control Panel]

(1) *The Bundestag shall appoint a panel to scrutinise the intelligence activities of the Federation.*

(2) *Details shall be regulated by a federal law.*

³⁴⁵ Pasal 46: [Immunities of Members]

Anggota *Bundestag* dapat menolak untuk memberikan bukti dan informasi mengenai orang-orang yang telah memberi informasi kepada anggota berkaitan dengan kapasitas mereka sebagai Anggota *Bundestag*, sejauh hak penolakan berlaku, tidak ada penyitaan dokumen yang diperbolehkan.³⁴⁶

3.5.4. Cabang Kekuasaan Legislatif (*Bundesrat*)

Bundesrat adalah satu dari lima lembaga konstitusional di Jerman. *Länder* berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam undang-undang dan administrasi Federasi.³⁴⁷ *Bundesrat* dalam cabang kekuasaan legislatif, pada dasarnya merupakan kamar pertama dalam mekanisme cabang kekuasaan parlemen di Jerman,

Anggotanya tidak dipilih dengan suara rakyat atau parlemen negara bagian, namun anggota kabinet negara bagian yang menunjuk mereka dan dapat mencopotnya setiap saat. Biasanya, sebuah delegasi negara dipimpin oleh kepala pemerintahan di *Länder* yang dikenal di Jerman sebagai Menteri Presiden. *Bundesrat* adalah "parlemen pemerintah di *Länder*". Anggota *Bundesrat* harus menjadi anggota pemerintah negara bagian di *Länder* mereka. Jumlah anggota dan suara yang dialokasikan untuk setiap *Länder* ditentukan oleh jumlah penduduk di *Länder* tersebut.³⁴⁸ Negara bagian tidak diwakili oleh jumlah delegasi yang sama, karena populasi negara masing-masing merupakan faktor utama dalam alokasi suara untuk masing-masing *Länder*. Ini berarti bahwa 16 negara bagian memiliki perwakilan di *Bundesrat* antara tiga sampai dengan enam delegasi.

(1) *At no time may a Member be subjected to court proceedings or disciplinary action or otherwise called to account outside the Bundestag for a vote cast or for any utterance made in the Bundestag or in any of its committees. This provision shall not apply to defamatory insults.*

(2) *A Member may not be called to account or arrested for a punishable offence without permission of the Bundestag, unless he is apprehended while committing the offence or in the course of the following day.*

(3) *The permission of the Bundestag shall also be required for any other restriction of a Member's freedom of the person or for the initiation of proceedings against a Member under Article 18.*

(4) *Any criminal proceedings or any proceedings under Article 18 against a Member and any detention or other restriction of the freedom of his person shall be suspended at the demand of the Bundestag.*

³⁴⁶ Pasal 47: [Right of refusal to give evidence]

Members may refuse to give evidence concerning persons who have confided information to them in their capacity as Members of the Bundestag, or to whom they have confided information in this capacity, as well as evidence concerning this information itself. To the extent that this right of refusal to give evidence applies, no seizure of documents shall be permissible.

³⁴⁷<http://www.Bundesrat.de/EN/homepage/homepage-node.html>

³⁴⁸<http://www.Bundesrat.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html>

Länder harus berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam hal legislasi dan administrasi Federasi berkaitan dengan Uni Eropa.³⁴⁹ Komposisi *Bundesrat* terdiri dari anggota pemerintahan *Länder*, dimana *Länder* dapat menunjuk dan menarik (*recall*) anggotanya di *Bundesrat*. Setiap *Länder* memiliki setidaknya tiga suara, dengan perhitungan *Länder* dengan lebih dari dua juta penduduk memiliki empat suara, *Länder* dengan lebih dari enam juta penduduk berjumlah lima suara, dan *Länder* memiliki lebih dari tujuh juta penduduk memiliki enam suara.³⁵⁰

Anggota *Bundesrat* memilih Presiden *Bundesrat* untuk menduduki jabatan selama satu tahun. Presiden *Bundesrat* menyelenggarakan sidang *Bundesrat* dan wajib memanggil anggota untuk bersidang apabila setidaknya dua orang wakil *Länder* atau Pemerintah Federal menginginkannya. Sidang *Bundesrat* adalah terbuka untuk umum dan hasil putusannya adalah berdasarkan suara terbanyak. Khusus untuk hal ikhwal yang berkaitan dengan Uni Eropa, *Bundesrat* dapat membentuk Kamar untuk Urusan Eropa, dan keputusannya dianggap sebagai keputusan *Bundesrat*. Adapun anggota perwakilan pemerintah *Länder* dapat bertugas di komite *Bundesrat*,³⁵¹ selain itu anggota Pemerintah Federal berhak untuk berpartisipasi dalam pertemuan *Bundesrat* dan komite-komitennya. Mereka berhak didengarkan kapan saja. *Bundesrat* harus menginformasikan kepada Pemerintah Federal berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya.³⁵²

³⁴⁹ Pasal 50: [Functions]

The Länder shall participate through the Bundesrat in the legislation and administration of the Federation and in matters concerning the European Union.

³⁵⁰ Pasal 51: [Composition – Weighted voting]

(1) *The Bundesrat shall consist of members of the Land governments, which appoint and recall them. Other members of those governments may serve as alternates.*

(2) *Each Land shall have at least three votes; Länder with more than two million inhabitants shall have four, Länder with more than six million inhabitants five, and Länder with more than seven million inhabitants six votes.*

(3) *Each Land may appoint as many members as it has votes. The votes of each Land may be cast only as a unit and only by Members present or their alternates.*

³⁵¹ Pasal 52: [President – Decisions – Rules of procedure]

(1) *The Bundesrat shall elect its President for one year.*

(2) *The President shall convene the Bundesrat. He shall be obliged to do so if the delegates of at least two Länder or the Federal Government so demand.*

(3) *Decisions of the Bundesrat shall require at least a majority of its votes. It shall adopt rules of procedure. Its meetings shall be open to the public. The public may be excluded.*

(3a) *For matters concerning the European Union the Bundesrat may establish a Chamber for European Affairs, whose decisions shall be considered decisions of the Bundesrat; the number of votes to be uniformly cast by the Länder shall be determined by paragraph (2) of Article 51.*

(4) *Other members or representatives of Land governments may serve on committees of the Bundesrat.*

³⁵² Pasal 53: [Attendance of members of the Federal Government]

Komite Bersama terdiri dari anggota *Bundestag* dan anggota *Bundesrat*, dengan komposisi 2/3 adalah anggota *Bundestag* dan 1/3 dari *Bundesrat*. *Bundestag* harus menunjuk anggota sebanding dengan kekuatan relatif berbagai kelompok parlementer; dan mereka bukan merupakan anggota Pemerintah Federal. Setiap *Länder* diwakili oleh wakil yang berasal dari anggota *Bundesrat*, anggota ini tidak terikat oleh instruksi. Pembentukan Komite Bersama dan persidangannya diatur oleh peraturan prosedur yang akan diadopsi oleh *Bundestag* dan memerlukan persetujuan *Bundesrat*. Pemerintah Federal harus menginformasikan kepada Komite Bersama tentang rencana pertahanan negara.³⁵³

Pemerintah Federal menginisiasi sebagian besar rancangan undang-undang di Jerman. *Bundesrat* memberikan komentar pertama dalam pemrosesan rancangan undang-undang tersebut, karena Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa Pemerintah Federal diminta untuk menyerahkan rancangan undang-undangnya secara langsung ke *Bundesrat* untuk mendapatkan komentar. Penyampaian opini *Bundesrat* terbatas waktu enam minggu dalam kondisi umum dan dalam kasus tertentu dapat berlangsung selama tiga atau sembilan minggu untuk memberikan komentar. Melalui komite-komitennya, *Bundesrat* menilai rancangan undang-undang dari setiap sudut pandang yang memungkinkan, yaitu mengenai konstitusionalitasnya, faktor teknis, faktor keuangan dan faktor politik. Penilaian *Bundesrat* tentang sebuah rancangan undang-undang tidak mengikat Pemerintah Federal ataupun *Bundestag*, selanjutnya Pemerintah Federal merumuskan pandangannya dalam sebuah "pernyataan balik" sebelum disampaikan ke *Bundestag*.³⁵⁴

The members of the Federal Government shall have the right, and on demand the duty, to participate in meetings of the Bundesrat and of its committees. They shall have the right to be heard at any time. The Bundesrat shall be kept informed by the Federal Government with regard to the conduct of its affairs.

³⁵³*The Joint Committee* Pasal 53a: [*Composition – Rules of procedure*]

(1) The Joint Committee shall consist of Members of the Bundestag and members of the Bundesrat; the Bundestag shall provide two thirds and the Bundesrat one third of the committee members. The Bundestag shall designate Members in proportion to the relative strength of the various parliamentary groups; they may not be members of the Federal Government. Each Land shall be represented by a Bundesrat member of its choice; these members shall not be bound by instructions. The establishment of the Joint Committee and its proceedings shall be regulated by rules of procedure to be adopted by the Bundestag and requiring the consent of the Bundesrat.

(2) The Federal Government shall inform the Joint Committee about its plans for a state of defence. The rights of the Bundestag and its committees under paragraph (1) of Article 43 shall not be affected by the provisions of this paragraph.

³⁵⁴ Lihat <http://www.Bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html#doc5981294bodyText1>

3.5.5. Pertanggungjawaban Kanselir dan Presiden Federal

Cabang kekuasaan eksekutif di Jerman, pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu Presiden sebagai Kepala Negara dan Kanselir sebagai Kepala Pemerintahan. Kedudukan Presiden Federal Jerman, berdasarkan kekuatan legitimasi dalam cara pemilihannya adalah dipilih oleh Konvensi Federal (*Federal Convention*), dan tidak dipilih secara langsung oleh rakyat Jerman. Konvensi Federal (*Federal Convention*) terdiri dari anggota *Bundestag* dan jumlah anggota yang sama yang dipilih oleh parlemen di *Länder* berdasarkan perwakilan secara proporsional. Adapun kandidat Presiden Federal Jerman adalah setiap warga negara Jerman yang telah memenuhi kualifikasi berhak memilih dalam pemilihan umum *Bundestag* dan telah mencapai usia empat puluh tahun.

Penegasan akan kedudukan Presiden Federal Jerman sebagai kepala negara, dan bukan kepala pemerintahan adalah kedudukan jabatan presiden ditempatkan sebagai posisi tertinggi di Republik Federal Jerman. Manifestasi dari kedudukan akan jabatan yang tertinggi di Jerman ini adalah Presiden Federal Jerman mewakili Jerman di dalam dan luar negeri, sebagai penandatanganan traktat-traktat termasuk *Treaty on European Union* dan *Treaty on the Functioning of European Union* sebagai traktat pembentuk Uni Eropa. Pada dasarnya posisi Presiden Federal Jerman untuk relasi eksternal tersebut adalah umum dilaksanakan oleh seorang Kepala Negara, baik dalam posisinya yang merangkap sebagai seorang Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensiil, maupun seorang Kepala Negara dalam bentuk pemerintahan monarki maupun Kepala Negara sebuah republik yang tidak dalam kapasitas sebagai kepala pemerintahan sebagaimana lazimnya dalam sistem pemerintahan parlementer.

Namun demikian, terdapat keunikan ketika Presiden Federal Jerman dalam posisi relasi internal, yaitu Presiden Federal Jerman pada umumnya berusaha menghindari campur tangan dalam masalah politik, terutama dalam tema-tema yang sering diperdebatkan berbagai partai politik di Republik Federal Jerman baik dalam sidang-sidang resmi maupun di luar sidang-sidang resmi. Dengan kalimat lain, Presiden Federal Jerman harus bertindak secara netral, pada umumnya pemegang jabatan Presiden Federal Jerman sampai sekarang memilih menonaktifkan keanggotaannya di partai politik. Sebagai konsekuensi dari netralitas Presiden Federal Jerman tersebut, maka bobot politik jabatan Presiden

Federal Jerman jauh lebih rendah daripada presiden Amerika Serikat, Perancis maupun Rusia, yang dipilih secara langsung oleh rakyat.³⁵⁵

Sedangkan Kanselir Jerman adalah jabatan seorang Kepala Pemerintahan di tingkat Federal Jerman, Kanselir Jerman dalam jabatannya dapat mengusulkan kandidat untuk jabatan menteri, yang berasal anggota Kabinet Federal. Kanselir juga memiliki fungsi sebagai kepala Kabinet Federal dan Pimpinan sidang Kabinet.³⁵⁶

Sebagaimana selayaknya suatu sistem pertanggung jawaban dalam sistem pemerintahan parlementer, maka apabila dilihat dari jabatannya, terdapat dua macam pertanggung jawaban, yaitu Pertama adalah pertanggungjawaban dalam hal ikhwal pelaksanaan kebijakan pemerintahan suatu negara, dan yang Kedua adalah pertanggungjawaban perilaku penyelenggara negara. Pertanggungjawaban model pertama, pada umumnya dapat disebut sebagai *impeachment*, yang kurang lebihnya adalah merupakan pertanggungjawaban secara individual dalam yurisdiksi material pelanggaran ketentuan konstitusi atau tindak pidana tertentu.

Implementasi pertanggungjawaban pemerintah, yang dalam kerjanya dipimpin oleh seorang Kanselir Jerman sebagai kepala pemerintahan di Jerman memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya di hadapan *Bundestag*. Karena pada dasarnya, *Bundestag* sebagai parlemen yang terpilih secara langsung oleh rakyat Jerman, memiliki tanggung jawab lain yang sangat penting di samping fungsinya sebagai legislatur dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu sebagai pengawas Pemerintah Federal. Implementasi dari fungsi pengawasan semacam ini adalah, anggota *Bundestag* Jerman adalah sebagai penerima informasi tentang pekerjaan dan rencana pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Sebagai konsekuensi dari posisi yang demikian ini, maka terdapat serangkaian hak dan instrumen seperti hak interpelasi dan hak untuk mendiskusikan hal ikhwal pemerintahan dan kebijakannya dengan menetapkan berbagai komite yang bertugas untuk mengawasi dan meneliti kerja pemerintah.³⁵⁷

Adapun pertanggungjawaban kedua, yaitu pertanggungjawaban secara individual dalam yurisdiksi material pelanggaran ketentuan konstitusi atau tindak pidana tertentu atau disebut sebagai *impeachment*.

³⁵⁵<http://www.dw.com/id/peran-presiden-jerman-kekuasaan-kecil-tapi-pekerjaan-ribet/a-5745848>

³⁵⁶www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Chancellor/_node.html;jsessionid=5D8F19EA6B0AF6FD30B63686D73F706F.s2t1

³⁵⁷Lihat <https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny>

Impeachment dalam mekanismenya adalah dilaksanakan dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal, mekanisme *impeachment* ini dapat diterapkan kepada Presiden Federal, yaitu dengan jalan, *Bundestag* atau *Bundesrat* dapat mendakwa Presiden Federal dihadapan sidang Mahkamah Konstitusi Federal atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja terhadap Undang-Undang Dasar maupun undang-undang federal lainnya. Pendakwaan tersebut haruslah didukung oleh setidaknya 1/4 suara anggota *Bundestag* atau 1/4 suara anggota *Bundesrat*. Keputusan untuk melakukan pendakwaan mengharuskan mayoritas 2/3 anggota *Bundestag* atau 2/3 suara dari *Bundesrat*, dan apabila ternyata Mahkamah Konstitusi Federal menemukan bukti bahwa Presiden Federal bersalah atas pelanggaran yang disengaja atas Undang-Undang Dasar atau undang-undang federal lainnya, maka Mahkamah Konstitusi Federal dapat menyatakan bahwa Presiden Federal dicopot (*removal*) dari jabatannya.

BAB IV
MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA
PEMERINTAHAN DI INDONESIA SAAT INI DITINJAU
DARI PERSPEKTIF FILOSOFI, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

4.1. Perspektif Filosofi Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia.

Landasan pemikiran terhadap adanya suatu mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan pada suatu negara tidaklah terlepas dari awal mula lahirnya kekuasaan atau dari mana kekuasaan itu didapat. Kekuasaan melahirkan suatu tugas yang harus diemban dan dilaksanakan serta melekat pula pertanggungjawaban terhadap tugas-tugas tersebut. Kajian awal mula lahirnya kekuasaan berakar dari teori kedaulatan.

Kedaulatan secara etimologi, dalam bahasa Indonesia merupakan serapan dari bahasa arab, yaitu dari kata *daulat* dan *daulatan*.³⁵⁸ Dalam bahasa Inggris, kedaulatan disebut *sovereignty* yang berasal dari bahasa latin, *superanus*, yang juga berkaitan dengan kata *supreme* dan *supremacy*.³⁵⁹ Secara terminologi, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dan kehendak suatu negara.³⁶⁰

Kedaulatan dalam istilah kenegaraan muncul pada abad ke 16 melalui pemikiran Jean Bodin yang dituangkan dalam bukunya "*Six Livres de la Republique*" yang mengkonsepkan kedaulatan sebagai berikut :³⁶¹

1. Kekuasaan itu bersifat tinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber pada kekuasaan lain yang lebih tinggi.
2. Mutlak sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya.
3. Utuh, bulat, dan abadi dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

³⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 95.

³⁵⁹ *Ibid*, hlm. 98.

³⁶⁰ Astim Riyanto, *Negara Kesatuan, Konsep Asas dan Aktualisasinya*, Yapendo, Bandung, 2006, hlm. 41-42,

³⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...* Op.Cit, hlm. 95.

Perkembangan teori kedaulatan dalam ketatanegaraan di bagi kepada 5 (lima) macam teori kedaulatan, antara lain: kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Konsep dari teori kedaulatan inilah yang nantinya membawa pengaruh besar bagi sistem pemerintahan suatu negara, di mana negara yang menganut kedaulatan tuhan akan melahirkan negara-negara yang berpaham teokrasi yang memakai aturan tuhan atau agama sebagai landasan berbangsa dan bernegara.

Negara yang menganut kedaulatan raja akan melahirkan suatu negara yang cenderung melaksanakan pemerintahan yang tiran dengan landasan pemikiran "*the king can do no wrong*", begitu pula dengan negara yang menganut negara, akan melahirkan negara yang berpaham komunis dan sosialis yang menempatkan kepentingan negara di atas segalanya.

Kedaulatan hukum memberi makna bahwa kekuasaan tertinggi tidaklah dimiliki oleh negara sebagai subjek, tokoh maupun figur perorangan akan tetapi sistem aturanlah yang memiliki kekuasaan yang tertinggi, di mana menurut tradisi anglo-amerika diistilahkan dengan "*the rule of law, not of man*". Hal tersebut mengartikan pemerintahan oleh hukum, bukan oleh orang, di mana kepemimpinan diatur melalui sistem bukan oleh tokoh atau orang perorang.

Terhadap konsep kedaulatan rakyat, teori ini mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, kepala negara atau kepala pemerintahan hanya sebagai pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat. Kehendak rakyat tersebut dijemlakan dalam aturan-aturan hukum yang akan mengatur kekuasaan pemerintahan negara.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal tersebut menjadi dasar bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara yang menganut Kedaulatan Rakyat. Dengan demikian menegaskan bahwa asal mula kekuasaan di negara Indonesia adalah bersumber dari kehendak dan keinginan yang dimiliki oleh rakyat, namun dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, kehendak dan keinginan rakyat kemudian dirumuskan ke dalam aturan hukum yang menjadi hukum positif yang berlaku di Indonesia.

Berkenaan dengan dengan pemikiran kedaulatan rakyat, Jean Jaques Rousseau mengemukakan kedaulatan itu lahir akibat adanya pernyataan kehendak oleh rakyat, melalui 2 (dua) cara :³⁶²

³⁶² Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 10.

1. Perjanjian bersama antar anggota-anggota masyarakat untuk saling menjaga hak-haknya yang disebut dengan “*volunte generale*”.
2. Perjanjian antara anggota masyarakat dengan sekelompok orang untuk menjaga agar perjanjian dilaksanakan oleh para anggota masyarakat yang disebut dengan “*volunte de tous*”.

Secara teoritis, kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat membutuhkan suatu proses agar dapat sampai kepada pucuk kekuasaan penyelenggara negara. Proses tersebut dikenal dengan demokrasi. Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri dari kata “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk pada suatu tempat dan “*crates*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Gabungan dari 2 (dua) suku kata tersebut dapat diartikan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.³⁶³

Secara terminologi, pemerintahan di tangan rakyat yang mengandung arti 3 (tiga) hal, yaitu: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).³⁶⁴ Dapat disimpulkan demokrasi adalah kekuasaan tertinggi adalah milik rakyat, diselenggarakan oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran rakyat dalam penyelenggaraan negara.³⁶⁵

Pada tataran implementasi dari demokrasi terdapat banyak varian negara-negara di dunia, hal tersebut dipengaruhi oleh dasar filosofi, ideologi, sejarah perjuangan bangsa dan tujuan negara. Varian demokrasi tersebut antara lain, demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi Islam, demokrasi kerakyatan, demokrasi Soviet, demokrasi nasional dan terdapat banyak lain jenisnya.³⁶⁶

Pada berkembangannya demokrasi dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) tipe:³⁶⁷

³⁶³ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, pendidikan kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta 2008, hlm. 36.

³⁶⁴ *Ibid.*,

³⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Sinar Grafika Jakarta, 2012, hlm. 242.

³⁶⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 191.

³⁶⁷ Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Fokus Media, Bandung, 2007, hlm. 38-39.

1. Demokrasi Langsung, pada prakteknya menempatkan rakyat sebagai peran utama dalam pengambilan keputusan, hal tersebut berbeda dengan demokrasi perwakilan yang memberikan mandat kepada wakil-wakilnya yang terdapat di dalam lembaga perwakilan rakyat dalam hal mengambil keputusan. demokrasi langsung (*direct democracy*) adalah bentuk pemerintahan di mana hak untuk pengambilan keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh adan warga negara. Tipe demokrasi langsung hanya dapat menyelesaikan permasalahan dalam lingkungan entitas kecil
2. Demokrasi Tidak langsung, dikenal pula dengan demokrasi perwakilan, dapat dilihat pada bentuk pemerintahan di mana warga masyarakat juga memiliki hak yang sama dalam menjalankan pengambilan keputusan politik, namun bukan dalam kapasitas personal melainkan melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggungjawab terhadapnya. Dua elemen yang paling esensial dalam demokrasi perwakilan yaitu dipisahkannya antara pemerintah dengan warga masyarakat dan secara periodik diselenggarakan pemilihan umum sebagai media rakyat untuk mengontrol pemerintah. Jadi mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan ditingkat parlemen dan pemerintahan melalui sistem pemilihan umum.

Alur kekuasaan yang bersumber dari rakyat kemudian dilimpahkan kepada kepala pemerintahan dilakukan dengan cara yang demokratis melalui pemilihan umum. Di mana dalam sistem presidensial Indonesia pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat sesuai dengan amanat Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dasar filosofi kedaulatan rakyat yang dianut oleh negara Indonesia kemudian menciptakan suatu sistem yang mewajibkan kepala pemerintahan untuk melakukan pertanggungjawaban kepada rakyat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Dasar pertanggungjawaban secara teoritis merujuk kepada teori yang dikemukakan oleh Lord Acton “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”³⁶⁸. Oleh karena itu kekuasaan haruslah memiliki batasan yang diikuti dengan sistem pengawasan dan mekanisme pertanggungjawaban sehingga tujuan utama berdirinya negara dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada rakyat (*Welfare State*) dapat terlaksana dengan baik.

³⁶⁸ Soltou, “*Pengantar Ilmu Politik*”, Ary Studi Club, Jakarta, 1972, hlm. 86.

Pertanggungjawaban adalah suatu hal yang wajib adanya dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, di mana pada setiap kekuasaan yang ada akan diikuti oleh tugas dan tanggungjawab. Dalam praktik bernegara, masing-masing negara memiliki model atau mekanisme pertanggungjawabannya sendiri. Mekanisme pertanggungjawaban tersebut dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, misalnya dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, menggunakan mosi tidak percaya untuk meminta pertanggungjawaban kepala pemerintahan dan bagi negara yang menganut sistem presidensial akan menggunakan mekanisme *impeachment* dalam menuntut pertanggungjawaban kepala pemerintahan.

Melihat fenomena sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia, dapat diketahui Negara Indonesia lebih cenderung menerapkan sistem presidensial dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan. Secara teoritis sistem pemerintahan presidensial memiliki karakter, sebagai berikut:³⁶⁹

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

³⁶⁹ Jimly Ashiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Buana Ilmu, Jakarta, 2007, hlm. 36.

Berkenaan dengan sistem presidensil yang berlaku di Indonesia, Jimly Asshiddiqie mengemukakan terdapat 5 (lima) prinsip penting, antara lain:³⁷⁰

1. Presiden dan wakil presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala daerah dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada ditangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada majelis permusyawaratan rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih.
3. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi.
4. Para menteri adalah pembantu presiden.
5. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensil sangat kuat sesuai sesuai untuk menjamin stabilitas pemerintah, ditentukan pula masa jabatan Presiden 5 (lima) tahun, tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari 2 (dua) masa jabatan.

Berkaca pada pengalaman sejarah Indonesia, setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, terjadi perubahan besar terhadap struktur ketatanegaraan Negara Republik Indonesia yang berimplikasi kepada mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan. Di mana menurunkan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sebelumnya adalah sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan lembaga kehakiman.

Perubahan tersebut dilakukan untuk memperkuat sistem presidensil agar terciptanya prinsip *check and balances* di mana kekuasaan

³⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Ke Empat UUD Tahun 1945*”, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 2003, hlm. 8-9.

yang bersumber dari kedaulatan rakyat ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara dipisahkan (*separation of power*) berdasarkan *trias politica* menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain³⁷¹ di dalam pemerintahan. Sehingga kedudukan presiden yang sebelumnya adalah penerima mandat dari MPR (mandataris MPR) menjadi sederajat yang saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga sederajat lainnya.

Implikasi dari perubahan tersebut menghilangkan hirarki yang ada antara MPR dengan Presiden sehingga menghilangkan kewajiban Presiden sebagai kepala pemerintahan untuk melakukan pertanggungjawaban kepada MPR atas dasar pemberi dan penerima mandat. Namun, amandemen UUD 1945, melahirkan suatu sistem pertanggungjawaban baru yang berbeda baik secara substansi maupun secara prosedural.

Menurut Herman Finner, pertanggungjawaban dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu pertanggungjawaban secara moral (*moral responsibility*) dan pertanggungjawaban politik (*political/conserial responsibility*).³⁷² Pertanggungjawaban yang dilakukan secara moral adalah pertanggungjawaban terhadap pelanggaran terhadap norma yang ada di dalam masyarakat, sehingga termuat sanksi bagi pelaku pelanggaran tersebut. Sedangkan pertanggungjawaban politik merupakan pertanggungjawaban yang tidak memuat sanksi apapun melainkan sebatas konsekuensi politik.

Terdapat 2 (dua) istilah yang menunjuk kepada makna pertanggungjawaban dalam hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah yang bermakna luas yang menunjuk hampir semua karakter resiko atau tanggungjawab, yang pasti, yang bergantung atau yang memungkinkan meliputi keseluruhan karakter hak dan kewajiban baik secara aktual ataupun potensial, dapat dicontohkan seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang.

Pengertian *responsibility* lebih mengarah pada sesuatu yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban tertentu, termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan yang juga meliputi tanggungjawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Secara lebih sederhana, dapat dijelaskan bahwa istilah *liability* menunjuk pada

³⁷¹*Ibid*, hlm. 5.

³⁷² Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, New York, Evanston And London, Harper & Row Publisher, 1962, hlm. 5.

pertanggungjawaban hukum yaitu tanggungjawab akibat dari kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan isitilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.³⁷³

Secara substansial berdasarkan UUD NRI 1945, pertanggungjawaban presiden adalah pertanggungjawaban yang didasarkan pada pelanggaran hukum (*liability*) sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945, berbunyi;

“Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat atas usul Dewan Perwakilan rakyat, baik apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Pasal 7A UUD 1945 menggambarkan bahwa model sistem presidensial Indonesia menguatkan posisi presiden sehingga tidak dapat dijatuhkan ditengah masa jabatannya, kecuali Presiden melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 tersebut yang meliputi: pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, melakukan perbuatan tercela (*misdemeanors*), dan tidak terpenuhinya syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden. Syarat yang dimaksud merujuk kepada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6 UUD 1945.

Secara prosedural berdasarkan UUD NRI 1945, prosedur pertanggungjawaban hukum presiden diatur dalam pasal 7B UUD 1945. Presiden yang melakukan pelanggaran seperti yang tertuang dalam Pasal 7A UUD 1945 dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat atas dasar kesalahan atau pelanggaran hukum yang sebelumnya dapat dibuktikan secara hukum dan dinyatakan bersalah melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi.

Melalui kewenangan yang diatur dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD”, merupakan landasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk membuktikan adanya pelanggaran yang bersifat konstitusional yang dilakukan oleh Presiden.

³⁷³ Ridwan H.R., Pengantar Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 337.

Pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi melalui amanat UUD 1945 tersebut di dasari atas kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian constitution*). Sehingga pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden haruslah diselesaikan melalui jalur hukum sebagai solusi pertanggungjawaban hukum yang harus ditempuh oleh Presiden.

Prosedur pertanggungjawaban hukum yang diatur dalam Pasal 7B UUD 1945, merupakan serangkaian prosedur atau proses dalam memakzulkan presiden (*impeachment*) atas kesalahan dan pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh presiden, *Impeachment* merupakan suatu mekanisme pemakzulan presiden yang dikenal di dalam sistem pemerintahan presidensil, yang berbeda dengan mosi tidak percaya yang dapat dilakukan oleh parlemen di dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pada dasarnya sistem presidensil memberikan stabilitas terhadap posisi presiden (*executive stability*) berdasarkan prinsip masa jabatan yang tetap (*fixed term of office*). Oleh karena itu *impeachment* merupakan tindakan yang bersifat istimewa.

Selain pertanggungjawaban secara hukum yang dilakukan oleh presiden. Dalam praktik pemerintahan di Indonesia, Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan juga bertanggungjawab secara politik. Walaupun pertanggungjawaban eksekutif tidak dikenal dalam sistem pemerintahan presidensil yang berbeda dengan praktik yang berlaku pada sistem parlementer dan semi parlementer, dikarenakan dalam sistem presidensial mengedepankan pemerintahan yang stabil dalam waktu tertentu (*fixed term of office*) dan secara eksplisit pun tidak diatur menyangkut mekanisme pertanggungjawaban presiden kepada rakyat ataupun wakil rakyat di dalam konstitusi.

Melihat pada perspektif kewenangan eksekutif yang dimiliki oleh presiden dalam sistem presidensil Indonesia, sebenarnya tanggungjawab menjalankan kekuasaan eksekutif tidak sepenuhnya berada pada pundak presiden. Dikarenakan dalam menjalankan kewenangan eksekutifnya seperti pengesahan rancangan pendapatan dan belanja negara (RAPBN) yang diusulkan oleh presiden harus mendapatkan persetujuan dari DPR,³⁷⁴ dalam hal presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian yang bersifat internasional juga harus mendapatkan persetujuan

³⁷⁴ Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun lalu”.

DPR,³⁷⁵ kemudian setiap rancangan undang-undang (RUU) yang menjadi kebutuhan presiden dalam menjalankan pemerintahan untuk menjadi undang-undang juga memerlukan persetujuan bersama.³⁷⁶

Pemikiran-pemikiran tersebutlah yang menjadi dasar di mana model sistem presidensial Indonesia pada dasarnya baik secara konstitusi maupun secara filosofi dengan melihat paradigma ketatanegaraan yang ada saat ini, tidak mengatur menyangkut dengan kewajiban pertanggungjawaban politik yang dilakukan oleh presiden berkenaan dengan kekuasaan eksekutif yang dimiliki oleh presiden.

Akan tetapi, pertanggungjawaban secara politik dari presiden haruslah dilaksanakan sebagai konsekuensi dari penerapan kedaulatan rakyat di dalam negara. Amanat yang dititipkan oleh rakyat kepada presiden sebagai tanggungjawab presiden haruslah dipertanggungjawabkan oleh presiden kepada pemilik kekuasaan tertinggi yaitu rakyat yang sebelumnya telah memilih presiden dengan cara yang demokratis.

Alasan pentingnya pertanggungjawaban secara politik yang dilakukan presiden adalah untuk mengukur kinerja dan capaian yang telah didapat dalam kurun waktu masa jabatan presiden, sehingga rakyat dapat menilai sendiri menyangkut dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden selama dalam masa jabatannya telah mampu membawa kemajuan, kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi negara.

Selain dari pada itu, tujuan pertanggungjawaban presiden secara politik adalah untuk mengetahui apa-apa yang menjadi kelebihan dan kelemahan dari berbagai program kerja yang telah dilaksanakan oleh presiden, sehingga dapat membantu presiden pada periode mendatang untuk mengevaluasi berbagai hal menyangkut dengan rencana program kerja pemerintah periode mendatang karena telah mendapatkan arahan walaupun bersifat tidak langsung dari pertanggungjawaban politik yang dilakukan oleh presiden periode sebelumnya.

³⁷⁵ Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain”. Ayat (2) “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat”.

³⁷⁶ Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 “Setiap rancangan undang-undang yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.

Pertanggungjawaban politik tersebut diharapkan akan menciptakan harmonisasi dan kesinambungan antara program presiden yang lama dengan yang presiden baru, sehingga kemajuan, kemakmuran dan kesejahteraan bagi bangsa dan negara akan dapat terlaksana dengan baik. Pertanggungjawaban politik tersebut dapat menjadi petunjuk awal bagi presiden selanjutnya, di mana kepala pemerintahan yang baru tidak memulai rencana program kerjanya dari awal dan tidak melakukan berbagai macam uji coba dalam melaksanakan kebijakan-kebijakannya yang dapat menyebabkan pemerintahan jalan ditempat.

Pertanggungjawaban politik yang dilakukan oleh presiden sebagaimana dimaksud adalah dengan melakukan pidato kenegaraan setiap tanggal 16 Agustus dihadapan DPR dan DPD. Pidato kenegaraan tersebut memuat tentang laporan (*report*) program kerja presiden selama masa jabatannya. Pidato kenegaraan tersebut pada dasarnya memang bukan suatu kewajiban berdasarkan aturan baku, akan tetapi telah menjadi suatu konvensi ketatanegaraan yang ada di Indonesia.

Konvensi ketatanegaraan merupakan kebiasaan atau suatu tindakan ketatanegaraan yang bersifat mendasar, yang dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan negara, baik hal yang belum diatur maupun hal yang mungkin merupakan suatu penyimpangan dari konstitusi dan peraturan ketatanegaraan lainnya, namun memiliki maksud untuk melengkapi atau memperbaiki bermacam ketentuan menyangkut ketatanegaraan yang sifatnya mendasar sebagai faktor yang memberikan ruang gerak yang bersifat dinamis dalam pelaksanaan konstitusi.

Konvensi ketatanegaraan memiliki fungsi untuk menambah, melengkapi, mengurangi makna, memberikan ruang yang dinamis pada pelaksanaan konstitusi, mengisi kekosongan aturan-aturan ketatanegaraan, dan mengefektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara guna memperlancar jalannya roda penyelenggaraan negara. Namun pada praktik penyelenggaraan konvensi ketatanegaraan tidak termuat adanya sanksi yang mewajibkan penyelenggara negara untuk mematuhi kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku tersebut.

Terhadap uraian-uraian yang telah dijabarkan, telah dapat menggambarkan bahwa filosofi pertanggungjawab kepala pemerintahan di dalam sistem presidensial Indonesia didasari oleh prinsip kedaulatan rakyat sebagai amanat langsung dari konstitusi, kedaulatan rakyat tersebut menjelma ke dalam mekanisme pemerintahan yang berdasarkan hukum dan demokrasi (demokrasi konstitusional), sehingga pada dasarnya tidak boleh ada suatu perbuatan pun yang dilakukan oleh penyelenggaraan negara

yang tidak dipertanggungjawabkan kepada rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

Menyangkut dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan dalam sistem presidensil Indonesia, terdapat 2 (dua) bentuk pertanggungjawaban yaitu pertanggungjawaban hukum sebagaimana diatur berdasarkan ketentuan Pasal 7B UUD 1945 yang mengarah kepada model *impeachment* (pemakzulan) dan pertanggungjawaban politik yang dilakukan oleh presiden berdasarkan konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku di Negara Indonesia.

4.2. Preferensi Sistem Pemerintahan Presidensil menurut UUD NRI Tahun 1945 dari sudut pandang Yuridis.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil dengan memisahkan kekuasaan negara berdasarkan *trias politica*, yang membedakan kekuasaan menjadi 3 cabang kekuasaan sederajat yaitu eksekutif sebagai pelaksana atau kekuasaan yang menjalankan roda pemerintahan, legislatif merupakan cabang kekuasaan yang membuat undang-undang atau yang mengkonsepkan peraturan hukum dan cabang kekuasaan yudikatif, merupakan cabang kekuasaan kehakiman selaku penegak keberlakuan aturan hukum di negara Indonesia.

Ketiga cabang kekuasaan tersebut memiliki kedudukan yang sederajat, di mana antara ketiganya memiliki fungsi yang saling mengawasi dan saling mengimbangi. Model kekuasaan sederajat yang saling mengawasi dan saling mengimbangi tersebut dikenal dengan prinsip *check and balances*. Prinsip *check and balances* merupakan prinsip yang menyeimbangkan kekuasaan satu dengan yang lainnya untuk menghindari terjadinya absolutisme kekuasaan di dalam negara.

Pada tataran implementasi kekuasaannya, cabang kekuasaan eksekutif di Indonesia menurut konstitusi di jalankan oleh lembaga kepresidenan,³⁷⁷ dalam hal ini dipimpin oleh seorang Presiden dan dibantu oleh seorang 1 (satu) orang Wakil Presiden.³⁷⁸ Presiden dalam menjalankan kekuasaannya juga dibantu oleh kabinet menteri yang dibentuk oleh

³⁷⁷ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, berbunyi: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

³⁷⁸ Pasal 4 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden”.

presiden berdasarkan hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden.³⁷⁹ Hak prerogatif tersebut adalah hak istimewa yang bersifat mandiri dan mutlak yang tidak dapat digugat oleh lembaga negara lainnya.

Kabinet Menteri yang dibentuk oleh Presiden diserahkan tugas untuk mengurus urusan-urusan tertentu di dalam pemerintahan dan bertanggungjawab penuh kepada presiden, para Menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden,³⁸⁰ sehingga dalam struktur pemerintahan, lembaga kementerian bertanggungjawab dan tunduk di bawah lembaga kepresidenan yang dipimpin oleh presiden.

Hal terpenting yang perlu dicermati adalah kekuasaan yang dimiliki oleh presiden bersumber dari rakyat. Di mana Negara Indonesia menganut kedaulatan rakyat berdasarkan konstitusi.³⁸¹ Rakyat dalam hal ini memilih secara langsung pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan mekanisme yang demokratis melalui pemilihan umum.³⁸²

Menyangkut dengan kekuasaan yang dimiliki oleh presiden, terdapat pembatasan kekuasaan yang diatur dalam konstitusi. Pembatasan kekuasaan tersebut adalah dengan cara membatasi periode masa jabatan yang menurut konstitusi Presiden memegang jabatan selama 5 (lima) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya 1 (satu) kali masa jabatan (*only one re-election*).³⁸³

Lembaga sederajat selanjutnya yang memegang kekuasaan legislatif menurut konstitusi adalah Dewan Perwakilan rakyat (DPR) yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia, dilihat dari representatif keterwakilan rakyat, lembaga perwakilan rakyat terdiri dari 2 lembaga yaitu Dewan Perwakilan rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dalam teori, 2 (dua) lembaga yang dilihat berdasarkan representatif rakyat tersebut dikenal dengan *bicameral system*.

³⁷⁹ Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUD 1945, berbunyi: (1) “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”. (2) “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

³⁸⁰ Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

³⁸¹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

³⁸² Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat”.

³⁸³ Pasal 7 UUD 1945 berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya satu kali masa jabatan”.

Apabila dilihat dari fungsi legislatif, fungsi tersebut hanya dimiliki oleh DPR, sedangkan DPD berfungsi sebagai *support* terhadap kewenangan legislatif yang dimiliki oleh DPR terhadap hal-hal tertentu yang berkaitan dengan daerah. Dengan demikian maka dapat diketahui bahwa kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut merupakan ciri dari *weak bicameral*. Di mana kewenangan yang terdapat pada lembaga perwakilan yang satu dengan yang lainnya tidak memiliki kekuatan yang sama.

Secara kelembagaan, berkenaan dengan hal-hal tertentu berkaitan dengan urusan pengangkatan dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, dikenal satu lembaga lagi yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan lembaga yang terbentuk dengan cara *joint session*, di mana MPR terdiri dari gabungan keanggotaan DPR dan DPD. Sehingga secara kelembagaan, lembaga perwakilan rakyat di Indonesia terdiri dari 3 (tiga) lembaga yang dikenal dengan *tricameral system*.

Membahas tentang kekuasaan legislatif di dalam negara Indonesia, berdasarkan konstitusi, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.³⁸⁴ Kekuasaan legislatif yang dimiliki oleh DPR juga bersumber dari kedaulatan rakyat, di mana anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.³⁸⁵

Mekanisme legislasi secara konstitusi mengatur memberikan hak inisiatif rancangan perundang-undangan baik kepada Presiden dan DPR. Namun RUU tersebut harus mendapatkan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR untuk dapat menjadi undang-undang (UU).³⁸⁶ Setelah mendapatkan persetujuan bersama, diperlukan pengesahan dari presiden untuk diundangkan ke dalam lembaran negara (*statblad*). Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak mendapatkan pengesahan pengesahan dari presiden, maka 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan tersebut di setujui bersama. RUU tersebut secara otomatis akan sah dan wajib diundangkan.³⁸⁷

³⁸⁴ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat Memegang Kekuasaan Membentuk undang-undang”.

³⁸⁵ Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, berbunyi: “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”.

³⁸⁶ Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Setiap rancangan undang-undang dibahas Dewan Perwakilan Rakyat Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.

³⁸⁷ Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, berbunyi: “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang dan waib diundangkan.

Hal tersebut menggambarkan kedudukan yang lebih kuat dimiliki oleh DPR melalui fungsi legislasinya yang merupakan pengembalian amanat dan aspirasi rakyat di dalam parlemen. Sehingga setelah persetujuan bersama di dapat terhadap suatu RUU, Presiden tidak dapat menolak melaksanakan ataupun menanggguhkan pelaksanaan dari suatu RUU yang secara otomatis menjadi UU walaupun tanpa ada pengesahan dari presiden dalam kurun waktu 30 (tiga puluh hari) setelah disetujui bersama.

Selain dari fungsi legislatif, DPR juga memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam hal fungsi anggaran yang dimilikinya, terkait dengan pengelolaan anggaran negara yang terumus dalam rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) harus mendapatkan persetujuan dari DPR setiap tahunnya untuk menjadi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang selanjutnya dapat dilaksanakan oleh presiden.

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR adalah untuk mengawasi setiap pelaksanaan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Terhadap kewenangan-kewenangan tersebut, DPR memiliki hak berupa hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain daripada hak tersebut DPR juga memiliki hak berupa hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Hak-hak yang telah diutarakan tersebut dimiliki oleh DPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasannya.

Posisi DPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dalam pelaksanaan sistem *check and balances* sangat kuat. Di mana seperti diatur di dalam konstitusi bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.³⁸⁸ Akan tetapi DPR dapat mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah sebelumnya mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, melakukan tindak pidana berat atau perbuatan tercela, dan tidak terpenuhi lagi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.³⁸⁹

³⁸⁸ Pasal 7C UUD 1945, berbunyi: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat".

³⁸⁹ Pasal 7B ayat (1) UUD 1945, berbunyi: "Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan,

Sekilas gambaran menyangkut usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai kepala pemerintahan di Indonesia hanya dapat terjadi dengan catatan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum seperti yang diatur di dalam konstitusi dan terbukti bersalah melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Serta usulan pemberhentian juga bisa diusulkan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah tidak cakap dalam memerintah atau menjalankan roda pemerintahan.

Kekuasaan ketiga sebagai kekuasaan penyetara kekuasaan eksekutif dan legislatif adalah kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif. Kekuasaan tersebut berfungsi untuk mengawasi keberlakuan aturan hukum di dalam negara. Di mana konstitusi Indonesia mengamanatkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.³⁹⁰

Pemegang kekuasaan yudikatif di dalam negara dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang membawahi badan peradilan lainnya seperti peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara.³⁹¹ Sedangkan Mahkamah Konstitusi, merupakan lembaga yang berdasarkan konstitusi diberikan 4 (empat) kewenangan dan satu tugas, antara lain: melakukan pengujian terhadap undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Adapun kewajiban yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum dan perbuatan tercela sebagaimana diatur di dalam konstitusi dan tidak terpenuhinya lagi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur pula di dalam konstitusi.

tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

³⁹⁰ Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, berbunyi: “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

³⁹¹ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka telah tergambar secara sederhana berkenaan dengan mekanisme atau sistem pemerintahan yang diterapkan di Negara Indonesia berdasarkan konstitusi UUD 1945 sebagai landasan hukum tertinggi di Indonesia. Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa berdasarkan konstitusi Indonesia lebih cenderung menerapkan sistem pemerintahan presidensil.

Walaupun dalam dunia ketatanegaraan Indonesia, terdapat beberapa pendapat pakar yang menyatakan sistem pemerintahan Indonesia masih menerapkan sistem pemerintahan semi parlementer atau quasi parlementer dan adapula pendapat yang menyatakan Indonesia menganut sistem pemerintahan quasi presidensil. Namun berdasarkan konstitusi dapat dilihat keidentikan sistem pemerintahan presidensil dengan sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia.

Hal tersebut dapat dilihat dari ciri-ciri sistem pemerintahan presidensil yang dikemukakan oleh para ahli seperti;

Mahfud MD berpendapat bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensil adalah, sebagai berikut:³⁹²

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan;
2. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen;
3. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada presiden;
4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Ramlan menjelaskan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensil, antara lain:³⁹³

1. Kepemimpinan dalam melaksanakan kebijakan administratif lebih jelas terdapat dalam sistem presidensil, yakni di tangan presiden,...)
2. Kebijakan yang bersifat komprehensif jarang dapat dibuat karena legislatif dan eksekutif mempunyai kedudukan yang terpisah (seseorang tidak dapat mempunyai fungsi ganda).
3. Jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara berada pada satu tangan.
4. Legislatif bukan tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif, yang dapat diisi dari berbagai sumber termasuk legislatif.

Pendapat lain yang senada juga diutarakan berkenaan dengan ciri dari sistem pemerintahan presidensil adalah:

³⁹² Sulardi, Menuju Presidensiil Murni, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 47.

³⁹³ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 219.

S.L Witman dan J.J Wuest, mengemukakan 4 (empat) ciri sistem presidensil adalah:³⁹⁴

1. *it based upon the separation of power principles.*(didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas).
2. *the executive has no power to dissolve the legislature nor must be resign when he loses the sup of the majority of its membership.*(eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya).
3. *There is no mutual responsibility between president and his cabinet, the letter is, wholly responsible to the chief executive.*(tidak ada pertanggungjawaban timbal balik, antara presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada ditangan kepala pemerintahan).
4. *The executive is chosen by electorate.*(eksekutif dipilih oleh pemilih)

C.F. Strong berpendapat menyangkut ciri sistem presidensil yang dikemukakan dengan istilah *fixed eksecutife*, antara lain:³⁹⁵

1. Presiden selain berkedudukan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan.
2. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para menteri dan merupakan bawahannya.
3. presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu, sehingga presiden dalam masa jabatannya tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen.
4. sebagai imbangannya, presiden tidak pula dapat membubarkan parlemen.
5. Presiden bertanggungjawab kepada konstitusi.

Secara umum, jimly mengemukakan ciri sistem pemerintahan presidensil antara lain, sebagai berikut:³⁹⁶

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden.

³⁹⁴ Dody Nur Andriyan, Hukum Tata Negara Dan Sistem Politik, Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia, Deepublish, Yogyakarta, 2016, Hlm. 78-79.

³⁹⁵*Ibid.*, hlm, 78.

³⁹⁶ Jimly Ashiddiqie, Pokok-Pokok., Op.Cit, hlm. 36.

3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

Berdasarkan pemaparan yang diutarakan oleh jimly menyangkut dengan ciri sistem pemerintahan presidensil secara umum, maka dapat dihubungkan dengan ciri dari pemerintahan presidensil yang diterapkan di Indonesia berdasarkan UUD 1945, adalah sebagai berikut:

Pertama, terdapat pemisahan antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal tersebut serupa dengan pengaturan Pasal 4 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Di mana memberikan amanat kepada Presiden untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan (eksekutif), memberikan amanat kepada DPR untuk memegang kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) dan mengamanatkan kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman (yudikatif) di Indonesia.

Kedua, Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden. Hal tersebut serupa dengan pengaturan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) serta Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, di mana menyatakan kekuasaan eksekutif dipegang oleh presiden dan dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Kemudian disebutkan pula bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan.

Ketiga, kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan. Presiden memegang kekuasaan eksekutif telah dijelaskan secara eksplisit pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Tugas Presiden sebagai kepala negara diatur dalam Pasal 10, Pasal 13 ayat (1), dan

Pasal 13 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Presiden menerima duta dan konsulat asing dan Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan pertimbangan DPR.

Berdasarkan konstitusi, terdapat tugas-tugas lain yang menjadi tanggungjawab negara yang tentunya tugas tersebut menjadi tugas presiden sebagai kepala negara, seperti ketentuan Pasal 29 ayat (2), Pasal 31 ayat (4), Pasal 32 ayat (1), Pasal 34 ayat (1), Pasal 34 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945.

Keempat, Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya. Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya bahwa Pasal 17 ayat (1) dan (2), mengatur bahwa presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Kelima, Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya. Berkenaan dengan hal ini sangat jelas seperti yang telah diutarakan sebelumnya bahwa Indonesia menganut pemisahan kekuasaan dengan menekankan pada prinsip *check and balances*. Oleh karena itu dalam praktek ketatanegaraan hal berupa rangkap jabatan antara eksekutif dan legislatif tidak akan terjadi di Indonesia.

Keenam, Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen. Di dalam konstitusi Indonesia hal demikian diatur secara tegas dalam Pasal 7C UUD 1945, yang mengatur bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam hal ini memiliki fungsi sama seperti parlemen yang dimaksud.

Ketujuh, berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi. Hal ini diatur dalam Pasal 7A, di mana presiden dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum terhadap pelanggaran atau hal-hal yang diatur berdasarkan konstitusi. Dan apabila presiden terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, maka hal yang demikian dapat berujung kepada pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden.

Kedelapan, eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Hal ini tergambar pada pengaturan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Walaupun tidak diatur secara eksplisit berdasarkan konstitusi tentang mekanisme pertanggungjawaban presiden kepada rakyat. Namun melalui konvensi ketatanegaraan yang ada di Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dengan adanya pidato kenegaraan yang di sampaikan oleh presiden berkenaan dengan laporan kerjanya selama masa jabatannya dihadapan DPR dan DPD yang merupakan representatif dari rakyat.

Kesembilan, kekuasaan tersebar secara tidak terpusat. Hal ini serupa dengan yang telah dijelaskan pada poin pertama, di mana kekuasaan yang bersumber dari rakyat berdasarkan konstitusi dipecah dan tersebar kepada lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pemerintahan yang diterapkan oleh Negara Indonesia berdasarkan konstitusi memiliki keidentikan, kemiripan dan kesesuaian dengan ciri-ciri yang ada pada sistem pemerintahan presidensil secara teoritik. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Negara Indonesia cenderung menerapkan sistem pemerintahan presidensil dalam menjalankan kehidupan ketatanegaraannya.

4.3. Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia Menurut UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, (3). “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa UUD yang merupakan konstitusi negara dan merupakan hukum tertinggi di dalam negara memiliki peran yang sangat penting mengingat pada pasal tersebut menggambarkan bahwa negara Indonesia menganut supremasi hukum.

Supremasi hukum yang dimaksud adalah adanya jaminan konstitusional bahwa pelaksanaan dan penegakan hukum dalam proses politik yang dijalankan oleh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, akan selalu bertumpu pada kewenangan yang ditentukan oleh hukum.³⁹⁷ Dalam artian tersebut konstitusi yang di dalamnya memuat aturan-aturan yang bersifat fundamental negara ditempatkan pada tempat yang setinggi-tingginya dan memberikan jaminan bahwa penyelenggara negara tidak akan melakukan hal-hal yang berada di luar garis kewenangan yang

³⁹⁷ Abdul Gani, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 157.

dimilikinya sehingga dapat memunculkan kemungkinan untuk melanggar hak-hak rakyat.

Bagir Manan berpendapat bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.³⁹⁸ C.F. Strong berpendapat bahwa pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat, oleh karena itu pada setiap konstitusi akan senantiasa memiliki 2 (dua) tujuan:³⁹⁹

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik;
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta menetapkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa.

Secara teoritik dapat dikatakan bahwa negara yang menganut supremasi hukum adalah negara yang meletakkan posisi hukum pada tempat yang setinggi-tingginya sehingga setiap elemen di dalam negara tanpa terkecuali harus tunduk dan patuh terhadap setiap aturan hukum yang berlaku di dalam negara. Hal yang demikian berlaku di negara Indonesia, pengaturan yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 telah memberikan arahan yang sangat nyata bahwa setiap elemen yang ada di dalam negara terikat oleh aturan hukum yang berlaku.

Hal tersebut berdampak pada tidak boleh ada suatu perbuatan pun yang dilakukan oleh siapapun baik perorangan, kelompok ataupun lembaga di dalam negara yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum di Negara Indonesia. Terhadap pemerintah, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, mengamanatkan bahwa kekuasaan pemerintahan di pegang oleh presiden dan dijalankan berdasarkan UUD.

Oleh karena itu presiden selaku kepala pemerintahan di Negara Indonesia harus tunduk dan patuh terhadap segala ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi. Dalam hal presiden menjalankan segala tugas dan kewajiban yang telah dilimpahkan oleh konstitusi kepadanya, tugas dan kewajiban tersebut juga harus dijalankan berdasarkan koridor yang telah ditentukan oleh konstitusi. Sehingga muncul suatu tanggungjawab bagi presiden untuk bertanggungjawab

³⁹⁸ A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2001, hlm.10.

³⁹⁹ A. Himawan Utomo, *Konstitusi*, Kansius, Yogyakarta, 2007, hlm. 12.

kepada konstitusi dan melalui mekanisme yang telah ditetapkan oleh konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945.

Berdasarkan UUD 1945, pertanggungjawaban presiden adalah bersifat *prosuderal institusional* yang terkandung dalam Pasal 7A UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut presiden dapat diberhentikan dari jabatannya dan dimintai pertanggungjawaban secara hukum apabila melakukan pelanggaran berupa: pelanggaran hukum berupa pengkhianatan kepada negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Presiden berdasarkan aturan tersebut juga dapat diberhentikan dan dimintai pertanggungjawaban apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.

Berkenaan dengan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden yang dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan konstitusi. Dalam aturan terpisah lainnya yaitu pasal 10 ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur di dalam undang-undang.
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d. Perbuatan tercela adalah perbuatan dapat merendahkan martabat presiden dan/atau wakil presiden.
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.⁴⁰⁰

Terhadap penjelasan yang diberikan dapat diketahui bahwa berdasarkan konstitusi, pertanggungjawaban presiden adalah berkaitan dengan pelanggaran hukum dan hal-hal yang berkaitan dengan syarat kecakapan presiden dan/atau wakil presiden sebagai kepala pemerintahan. Selanjutnya, UUD 1945 juga mengatur bagaimana mekanisme pertanggungjawaban hukum yang dapat

⁴⁰⁰Pasal 6 ayat (1) UUD 1945, berbunyi: “Presiden dan/atau Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak lahirnya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

ditempuh apabila presiden dan/atau wakil presiden diduga melakukan pelanggaran seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Mekanisme pertanggungjawaban presiden secara yuridis termuat dalam ketentuan Pasal 7B UUD 1945, berbunyi:

- 1) Usul pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada majelis permusyawaratan rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasannya.
- 3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Mahkamah Konstitusi Wajib memeriksa, mengadili dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- 5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden

dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan rakyat.

- 6) Majelis permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- 7) Keputusan Majelis Permusyawaratan rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Terhadap mekanisme pertanggungjawaban secara hukum yang berujung kepada pemberhentian kepala pemerintahan sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan UUD 1945 tersebut. Dapat dilihat terdapat 3 (tiga) lembaga yang terlibat dalam proses tersebut, yaitu DPR sebagai pihak yang mengusulkan, Mahkamah Konstitusi sebagai pihak yang memeriksa, mengadili dan memutuskan bersalah tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan, serta MPR sebagai pihak yang dapat mengambil keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terbukti bersalah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Berdasarkan konstitusi, mekanisme pertanggung jawaban tersebut akan diawali oleh usulan dari DPR terkait suatu dugaan bahwa kepala Pemerintahan dalam hal ini Presiden dan/atau Wakil Presiden, melakukan perbuatan berupa pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Usulan dari DPR tersebut lahir dari temuan yang didapat oleh DPR dalam rangka DPR melaksanakan fungsi pengawasan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Temuan dugaan pelanggaran dalam rangka DPR melaksanakan fungsi pengawasan tersebut akan melalui suatu jalur di mana DPR

akan menggunakan salah satu hak yang dimilikinya yaitu hak angket.⁴⁰¹ Dalam penggunaan hak angket tersebut diperlukan persyaratan yuridis seperti yang diatur dalam Pasal 199 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), yaitu harus diusulkan paling sedikit oleh 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) Fraksi.

Pengusulan hak angket tersebut akan termuat dalam suatu dokumen pengusulan hak angket yang di dalamnya memuat paling sedikit materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikan. Selanjutnya usul tersebut akan disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR yang kemudian akan dibahas di dalam rapat paripurna DPR.

Setelah pengajuan usul tersebut diputuskan untuk diterima oleh DPR, maka selanjutnya DPR akan membentuk panitia khusus yang dinamakan panitia angket yang keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi yang ada di DPR. Panitia angket yang telah dibentuk akan disertai tugas untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam menjalankan tugasnya panitia angket dapat meminta keterangan dari pemerintah, saksi, pakar, organisasi profesi dan/atau pihak lainnya yang terkait.

Setelah menyelesaikan tugasnya, panitia angket akan menyampaikan laporan hasil dalam rapat paripurna DPR. kemudian melalui rapat paripurna, DPR akan memutuskan menerima atau menolak laporan hasil yang disampaikan oleh panitia angket. Keputusan yang diambil oleh DPR harus dihadiri $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan dapat diambil dengan persetujuan lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.

Apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran seperti yang telah diatur di dalam konstitusi, maka DPR selanjutnya akan menggunakan hak menyatakan pendapatnya. Sebagai kelanjutan dari

⁴⁰¹Pasal 79 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014, berbunyi: “hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

hak angket yang telah dilaksanakan oleh DPR. Hak menyatakan pendapat diusulkan oleh 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR.

Pengusulan hak menyatakan pendapat akan termuat dalam suatu laporan yang memuat materi hasil pelaksanaan hak angket yang telah dilakukan oleh DPR. Usul menyatakan pendapat akan kembali diusulkan dan dibahas dalam rapat paripurna DPR. Selanjutnya apabila usul menyatakan pendapat diterima, maka DPR akan kembali membentuk panitia khusus. Panitia khusus ini akan memberi laporan hasil kerjanya untuk selanjutnya diambil keputusan oleh DPR dalam rapat paripurna.

Apabila rapat paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR akan menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan.

Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi baru dapat dilaksanakan apabila mendapatkan dukungan dari 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR, hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945.

Mahkamah konstitusi selanjutnya sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, akan memberikan putusan atas pendapat terkait dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR “terbukti” terkait pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR selanjutnya akan menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

Selanjutnya secara konstitusional MPR memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan sidang dalam hal memutuskan usul DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut. Dalam rapat paripurna yang diadakan oleh MPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan terkait pelanggaran yang telah dilakukan. Keputusan pemberhentian

Presiden dan/atau Wakil Presiden baru dapat diambil dengan syarat dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

Terhadap penjelasan terkait dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD 1945, dapat diketahui bahwa serangkaian mekanisme yang diatur dalam Pasal 7B UUD 1945 merupakan mekanisme pertanggungjawaban hukum yang dapat dimintai kepada kepala pemerintahan Negara Indonesia apabila melakukan pelanggaran seperti yang diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.

Sebelum dijalankan mekanisme seperti yang diatur dalam Pasal 7B UUD 1945, terlebih dahulu harus melewati mekanisme hak angket yang dimiliki oleh DPR sebagai upaya penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan. Kemudian akan diteruskan oleh DPR untuk menggunakan hak menyatakan pendapat sebagai landasan DPR untuk membawa Presiden dan/atau Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi untuk diadili terkait dugaan yang ditujukan kepadanya. Setelah itu barulah serangkaian proses sebagaimana telah dipaparkan baru dapat dilaksanakan.

4.4. Komparasi Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia di bawah UUD 1945 dan UUD NRI 1945.

Mencermati sejarah ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, telah dilakukan 4 (empat) kali perubahan terhadap konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945. Di mana UUD 1945 merupakan aturan tertinggi yang mengatur hal-hal yang bersifat fundamental terkait ketatanegaraan Negara Indonesia. Sehingga perubahan yang dilakukan sangat memiliki dampak terhadap sistem pemerintahan, kewenangan lembaga-lembaga negara, hubungan pemerintah pusat dan daerah, penegakan hukum dan banyak hal-hal lain yang bersifat penting dan mendasar dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara berubah semenjak dilaksanakannya perubahan terhadap UUD 1945.

Berkenaan dengan sistem pemerintahan, perubahan UUD 1945 yang dilakukan melalui jalan reformasi, membawa perubahan yang mengarah pada penguatan sistem presidensial. Di mana sebelumnya negara Indonesia lebih cenderung menerapkan sistem

campuran atau quasi presidensial. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya suatu kewajiban bagi presiden yang secara konstitusional bertanggungjawab kepada MPR yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara pada saat itu.

Perubahan UUD 1945 terkait dengan kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga eksekutif dan yudikatif melahirkan perubahan yang sangat signifikan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan. Sehingga dapat dilihat bahwa amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 secara konseptual bertujuan untuk memurnikan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Negara Indonesia.

Akibat dari amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan, secara umum adalah perubahan terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia dan berimbas kepada bergesernya kedudukan lembaga-lembaga negara yang mempengaruhi kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, sehingga merubah pola hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya yang diatur di dalam konstitusi. Secara keseluruhan berdampak pada perubahan sistem pemerintahan yang diterapkan di dalam negara.

Berdasarkan perubahan atau amandemen terhadap konstitusi, maka dapat dilakukan suatu bentuk komparasi berkenaan dengan mekanisme pertanggungjawaban presiden pada masa sebelum dilakukannya amandemen (di bawah keberlakuan UUD 1945), di mana Indonesia masih menerapkan sistem pemerintahan campuran (quasi presidensial) dengan masa setelah dilakukannya amandemen, di mana telah dilakukan penguatan terhadap sistem pemerintahan presidensial. Secara lebih lanjut komparasi yang dimaksud akan dipaparkan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pada bagian penjelasan UUD 1945, dijelaskan bahwa: “kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*)...”

Pada ketentuan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara. Pada

bagian penjelasan disebutkan pula: "...Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan Negara...". Ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Pada bagian penjelasan disebutkan: "...Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa MPR sebelum amandemen, berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kewajiban secara konstitusional untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, serta diberikan tugas menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN) dan mengangkat presiden dan wakil presiden dalam rangka menjalankan tugasnya selaku pemegang kekuasaan atas kedaulatan rakyat.

Pada bagian penjelasan disebutkan: "Majelis ini memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia adalah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.

Penjelasan terhadap UUD 1945 tersebut, menggambarkan kedudukan Presiden berada dibawah MPR dan memiliki tugas sebagai mandataris MPR. Hal tersebut secara ketatanegaraan dapat dijelaskan dengan melihat alur kekuasaan, di mana presiden dipilih oleh MPR berdasarkan suara terbanyak. Konsekuensi dari norma yang terdapat pada ketentuan tersebut menempatkan kedudukan presiden sebagai penerima mandat MPR, memiliki kewajiban untuk tunduk di bawah MPR.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, berbunyi: "Majelis memberikan mandat untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan majelis lainnya". Atas dasar ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa mandat yang diberikan kepada presiden oleh MPR adalah mandat untuk melaksanakan GBHN dan segala keputusan-keputusan MPR.

Menyangkut dengan kewenangan MPR yang berkaitan dengan Presiden, secara spesifik diatur pada Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/1983, adalah sebagai berikut:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga lain termasuk menetapkan GBHN yang ditugaskan pelaksanaannya kepada Presiden/Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
4. Meminta Pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau UUD...

Secara teoritik dapat dijelaskan bahwa Presiden selaku Mandataris MPR mendapatkan kekuasaan secara *derivative* berdasarkan pelimpahan kekuasaan (*mandaatsverlening*) yang diberikan oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaksana kedaulatan rakyat di dalam negara berdasarkan konstitusi. oleh karena itu muncul suatu kewajiban bagi presiden untuk bertanggungjawab kepada MPR atas mandat yang diberikan.

Terkait dengan pertanggungjawaban yang dimaksud, telah dijelaskan sebelumnya bahwa Presiden bertanggungjawab atas pelaksanaan GBHN. Landasam hukum terkait pertanggungjawaban tersebut secara lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan (2) TAP MPR No. III/MPR/1978, berbunyi:

- 1) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Majelis.
- 2) Presiden wajib memberikan pertanggung jawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggung jawaban Presiden dalam melaksanakan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan (2) TAP MPR No. III/MPR/1978 mengamanatkan terdapat 2 (dua) keadaan di mana presiden memberikan pertanggungjawaban. Keadaan pertama adalah

pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan dan yang kedua adalah pertanggungjawaban yang dimintakan dalam suatu Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan dalam pelaksanaan haluan negara.

Pertanggungjawaban presiden di akhir masa jabatan dilakukan dalam bentuk suatu laporan yang disampaikan melalui sebuah pidato presiden di hadapan MPR di dalam Sidang MPR, terkait pertanggungjawaban tersebut diatur dalam Pasal 111 ayat (1), (2) dan (3) TAP MPR No. I/MPR1983, berbunyi:

- 1) Untuk menerima Laporan/Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris Majelis tentang pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara, diadakan Rapat Paripurna Majelis.
- 2) Dalam Rapat Paripurna Majelis untuk Laporan/Pertanggungjawaban Presiden /Mandataris, Presiden/Mandataris dapat menggunakan hak jawabnya atas pandangan umum fraksi.
- 3) Dalam hal Laporan/Pertanggungjawaban, diberikan dalam Sidang Istimewa yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila Majelis menilai bahwa laporan pertanggungjawaban masih kurang lengkap, atas permintaan Majelis, Presiden/Mandataris melengkapinya.

Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa setelah presiden melaksanakan pidato terhadap laporan pertanggungjawabannya di akhir masa jabatan, kemudian setiap fraksi akan memberikan pandangannya masing-masing. Terhadap pandangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi tersebut Presiden dapat menggunakan hak jawabnya. Kemudian MPR akan melakukan penilaian terhadap laporan yang telah dipaparkan oleh Presiden melalui pidatonya.

Penilaian terhadap laporan pertanggungjawaban Presiden pada perkembangan selanjutnya pada praktiknya terdapat 2 (dua) konsekuensi. Pertama, adalah MPR menerima laporan pertanggungjawaban presiden dan kedua MPR menolak laporan pertanggungjawaban Presiden. Dalam hal laporan pertanggungjawaban ditolak, terdapat 2 (dua) pilihan yang dapat diambil oleh MPR yaitu memberhentikan presiden atau memerintahkan presiden untuk menyempurnakan pertanggungjawabannya. Konsekuensi atas pemberhentian presiden sesungguhnya tidak memiliki makna secara hukum, dikarenakan pada

saat itu jabatan presiden telah berakhir. Sedangkan apabila keputusan yang diambil oleh MPR adalah memerintahkan Presiden untuk menyempurnakan pertanggungjawabannya, hal tersebut dapat menimbulkan konsekuensi memperpanjang masa jabatan presiden yang semestinya telah berakhir pada saat itu.

Penjelasan tersebut menjelaskan bahwa pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatan, dapat dikatakan lebih kepada pertanggungjawaban yang bersifat politis dari pada pertanggungjawaban secara hukum, karena tidak menimbulkan konsekuensi apapun, mengingat masa jabatan presiden yang sesungguhnya telah berakhir.

Pertanggungjawaban lain dapat dimintakan kepada presiden adalah dalam hal yang bersifat kondisional di mana presiden melakukan pelanggaran terhadap haluan negara. Berkenaan dengan hal tersebut, diatur dalam Pasal 7 TAP MPR No. III/MPR/1978, berbunyi:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat yang seluruh anggotanya adalah Anggota Majelis berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara.
- 2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sudah melanggar Haluan Negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden.
- 3) Apabila dalam kurun waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum, Dewan perwakilan Rakyat tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum kedua.
- 4) Apabila dalam kurun waktu satu bulan memorandum kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini, tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Pasal 7 TAP MPR No. III/MPR/1978 menjelaskan mekanisme awal pertanggungjawaban presiden dalam hal melakukan pelanggaran terhadap Haluan Negara. Rangkaian proses tersebut diawali dengan kewenangan DPR untuk mengawasi setiap tindakan-tindakan presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara. Kemudian

apabila DPR menganggap bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, maka DPR dapat menggunakan Hak Angket yang dimilikinya untuk menyelidiki pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden terhadap GBHN.

Langkah awal yang ditempuh oleh DPR terhadap pelanggaran terhadap GBHN yang dilakukan oleh Presiden adalah mengusulkan hak angket, setelah usul tersebut disetujui, DPR akan membentuk panitia khusus untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh presiden terhadap GBHN. Setelah panitian khusus angket melaksanakan penyelidikan, hasil kerja tersebut akan dibahas dalam sidang Paripurna DPR. Apabila laporan hasil kerja panitia khusus diterima dan disetujui oleh DPR. DPR dalam hal ini akan mengeluarkan memorandum untuk mengingatkan Presiden.

Apabila memorandum pertama tidak dihiraukan oleh Presiden, maka dalam kurun waktu 3 (tiga) bulan DPR akan mengeluarkan memorandum kedua. Apabila memorandum kedua tidak juga dihiraukan oleh Presiden, dalam kurun waktu satu bulan setelah dikeluarkannya memorandum kedua, DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Pelaksanaan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden terhadap dugaan melakukan pelanggaran terhadap Haluan Negara memiliki konsekuensi Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran terhadap Haluan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c Tap MPR No. III/MPR/1978, yang menyatakan Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya apabila Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Dilihat dari sudut pandang sejarah, di bawah keberlakuan UUD 1945, terdapat banyak perubahan aturan menyangkut dengan pertanggungjawaban presiden terhadap GBHN. Pertanggungjawaban Presiden terhadap GBHN dalam masa keberlakuan UUD 1945 diatur dalam TAP MPR No. I/MPR/1983 yang kemudian dirubah dan ditambah ke dalam TAP MPR No. I/MPR/1988, kemudian ditambah kembali ke dalam TAP MPR NO. I/MPR.1993, aturan tersebut kemudian dirubah dan ditambahkan kembali ke dalam TAP MPR No. I/MPR/1998.

Ketentuan yang bersumber dari TAP MPR No. I/MPR/1983, mengamanatkan pertanggungjawaban presiden terhadap GBHN adalah pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan presiden (setiap 5 tahun), dan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR yang dimintai oleh DPR. Setelah dilakukan perubahan dan penambahan untuk yang kesekian kalinya terhadap TAP MPR No. I/MPR/1983 sampai dengan dirubah dan ditambah ke dalam TAP MPR No. I/MPR/1999, barulah terdapat suatu ketentuan yang mengatur tentang pidato tahunan presiden sebagai bentuk laporan tahunan dalam hal pelaksanaan GBHN yang diatur dalam Pasal 57 ayat (2) TAP MPR No. I/MPR/1999, berbunyi: “Majelis mengadakan Sidang Tahunan untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis”.

Pada perjalanan selanjutnya TAP MPR No. I/MPR/1983 yang telah mengalami perubahan sebanyak lima kali sampai dengan TAP MPR No. I/MPR/1999 dicabut dan digantikan dengan TAP MPR No. II/MPR/1999. Dalam ketentuan TAP MPR No. II/MPR/1999, pertanggungjawaban presiden terhadap GBHN diatur pada pasal 98, berbunyi:

- 1) Untuk mendengar dan menilai Laporan/Pertanggungjawaban Presiden tentang pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara, diadakan Rapat Paripurna Majelis.
- 2) Dalam Rapat Paripurna Majelis untuk laporan/Pertanggungjawaban Presiden, Presiden dapat menggunakan hak jawabnya atas Pemandangan Umum Fraksi
- 3) Dalam hal Laporan/Pertanggungjawaban Presiden, diberikan dalam Sidang Istimewa Majelis yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila Majelis menilai bahwa laporan pertanggungjawaban masih kurang lengkap, atas permintaan Majelis, Presiden melengkapinya.
- 4) Presiden wajib hadir dalam Rapat Paripurna Majelis pada acara penyampaian Pemandangan Umum dan Pendapat Akhir Fraksi-fraksi Majelis terhadap Laporan/Pertanggungjawaban Presiden.

TAP MPR No. II/MPR/1999 selanjutnya dilakukan perubahan ke dalam TAP MPR No. II/MPR/2000. Pada perubahan tersebut

diatur suatu sanksi apabila laporan pertanggungjawaban Presiden ditolak Oleh MPR. Adapun ketentuan tersebut, sebagai berikut: Pasal 98 ayat (3) TAP MPR No. II/MPR/2000, mengatur “apabila pertanggungjawaban Presiden ditolak dalam Sidang Umum Majelis yang dilaksanakan pada akhir masa jabatan keanggotaan Majelis, Presiden yang bersangkutan tidak dapat menjadi calon Presiden periode selanjutnya.

Selanjutnya Pasal 98 ayat (4) TAP MPR No. II/MPR/2000, mengatur “Apabila pertanggungjawaban Presiden ditolak dalam Sidang Istimewa Majelis, Presiden yang bersangkutan dapat menggunakan hak jawabnya, jika jawaban tersebut tetap ditolak oleh Majelis, Majelis dapat memberhentikannya”. Atas perubahan ketentuan tersebut, maka dapat jelas dilihat suatu mekanisme pertanggungjawaban secara utuh terhadap GBHN sampai dengan pemberhentian presiden.

Apabila dibandingkan dengan masa setelah amandemen, terjadi banyak sekali perubahan terkait mekanisme pertanggungjawaban presiden. Karena dengan amandemen UUD 1945, terjadi perombakan besar terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia, di mana telah lahir lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, kemudian dihapuskannya Dewan Pertimbangan Agung, serta yang paling krusial adalah dilakukan penguatan terhadap sistem presidensiil.

Dengan penguatan sistem presidensiil, maka amandemen tersebut merubah kedudukan, fungsi dan kewenangan lembaga-lembaga negara yang bersifat fundamental yang diatur langsung oleh UUD NRI 1945. Pada perubahan tersebut merubah kedudukan lembaga tertinggi negara yang sebelumnya dipegang oleh MPR selaku pelaksana kedaulatan rakyat dan pemberi mandat kepada presiden, serta memiliki kewenangan dalam hal menetapkan GBHN, menjadi berkedudukan setara dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. hal tersebut juga berdampak kepada hilangnya fungsi MPR sebagai pemberi mandat dan pelaksana kedaulatan rakyat. Selain itu kewenangan DPR dalam menetapkan GBHN juga dihapus di dalam amandemen UUD 1945.

Oleh karena dampak dari amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 merombak struktur ketatanegaraan Indonesia, maka merubah pula pola atau mekanisme pertanggungjawaban presiden menurut UUD NRI 1945. Di dalam UUD NRI 1945, telah diatur

secara eksplisit berkenaan dengan mekanisme pertanggungjawaban hukum kepala pemerintahan yang dipegang oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7B dan 7C UUD NRI 1945 seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Pertanggungjawaban Presiden berdasarkan UUD NRI 1945, tidak lagi bertanggungjawab Kepada MPR, dikarenakan Presiden bukan lagi mandataris MPR. Oleh karena itu Presiden juga lagi mempunyai kewajiban memberikan laporan pertanggungjawaban berkenaan dengan segala tindakan yang diambil dalam rangka menjalankan roda pemerintahan. Karena pada hakikatnya secara teori ketatanegaraan, pertanggungjawaban dapat dilakukan hanya atas dasar hirarki dan apabila diatur oleh UUD sendiri.

Penerapan prinsip *check and balances* pada sistem pemerintahan presidensiil yang dilaksanakan berdasarkan UUD NRI 1945 menciptakan suatu keadaan di mana lembaga-lembaga Tinggi Negara memiliki fungsi yang saling mengawasi dan saling mengimbangi terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga atas dasar pendelegasian dari UUD 1945.

Secara lebih lanjut berkenaan dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan akan dilakukan suatu bentuk komparasi antara mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan pada masa kebelakuan UUD 1945 dengan masa keberlakuan UUD NRI setelah dilakukannya mandemen. Adapun komparasi yang dapat dilakukan antara lain:

1. Di bawah keberlakuan UUD 1945, dasar hukum pertanggungjawaban Presiden diatur pada penjelasan UUD 1945 dibagian Sistim Pemerintahan Negara dan diatur pula dalam TAP MPR menyangkut dengan Peraturan Tata Tertib MPR serta TAP MPR No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, sedangkan setelah amandemen (UUD NRI 1945), ketentuan hukum yang mengatur tentang pertanggungjawaban presiden adalah melalui ketentuan Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945.
2. Di bawah keberlakuan UUD 1945, pertanggungjawaban presiden dilakukan kepada MPR, sedangkan setelah amandemen (UUD NRI 1945), pertanggungjawaban

Presiden adalah kepada hukum melalui jalur peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi.

3. Di bawah keberlakuan UUD 1945, pertanggungjawaban presiden adalah menyangkut pelaksanaan GBHN melalui pertanggungjawaban yang termuat dalam suatu laporan yang disampaikan melalui pidato Presiden baik pada saat Sidang Umum ataupun Sidang Istimewa yang dilaksanakan atas permintaan DPR, sedangkan setelah amandemen (UUD NRI 1945), pertanggungjawaban presiden adalah menyangkut pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden seperti yang diatur dalam pasal 7A UUD 1945.
4. Di bawah keberlakuan UUD 1945, Mekanisme pertanggungjawaban terhadap pelanggaran GBHN adalah melalui Hak Angket DPR guna menyelidiki dugaan pelanggaran yang telah dilakukan oleh Presiden terhadap GBHN, kemudian panitia khusus hak angket akan melaksanakan tugasnya dan memberikan laporan pada Sidang Paripurna DPR. Apabila laporan tersebut diterima dan disetujui oleh DPR, DPR akan mengirimkan memorandum untuk mengingatkan Presiden, apabila memorandum pertama tidak dihiraukan oleh Presiden, maka dalam kurun waktu 3 (tiga) bulan DPR akan mengirim memorandum kedua. Apabila memorandum kedua juga tidak mendapatkan perhatian dari Presiden, maka dalam kurun waktu 1 (satu) bulan DPR akan meminta MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa. Melalui Sidang Istimewa MPR, Presiden wajib memberikan laporan pertanggungjawabannya yang kemudian akan dinilai oleh MPR. Apabila pertanggungjawaban tersebut ditolak maka Presiden dapat mempergunakan hak jawabnya. Dan apabila jawaban dari Presiden tetap mendapatkan penolakan dari MPR, maka Presiden akan diberhentikan. Sedangkan setelah amandemen (UUD NRI 1945), Mekanisme pertanggungjawaban hukum presiden apabila melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 7A UUD 1945, DPR dapat menggunakan hak angketnya untuk menyelidiki dugaan pelanggaran hukum sebagaimana yang diatur pada Pasal 7A. Apabila laporan Panitia Khusus Angket diterima oleh DPR, maka DPR akan mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili

dan memutuskan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden, di mana pengajuan tersebut dapat dilakukan dengan dukungan dari sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR. MK memiliki waktu 90 (Sembilan puluh) hari untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan pengajuan yang diberikan oleh DPR. Apabila MK memutuskan bahwa Presiden terbukti bersalah melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7B UUD NRI 1945, maka DPR akan meneruskan pemberhentian Presiden kepada MPR. MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari semenjak MPR menerima usul tersebut. Dalam Rapat Paripurna yang diadakan oleh MPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan terkait pelanggaran yang telah dilakukan. Keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden baru dapat diambil dengan syarat dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

4.5. Alternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia berdasarkan kajian komparatif

Sub bab pembahasan terakhir adalah analisis mengenai kemungkinan yang paling rasional adanya alternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia dengan mengambil kebaikan-kebaikan dari mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Amerika Serikat, Belanda, Perancis maupun Jerman, beserta komponen apa saja yang harus dipenuhi yang merupakan prasyarat terlaksananya alternatif mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan di Indonesia nantinya.

4.5.1. Preferensi Sistem Pemerintahan di Indonesia dibandingkan dengan Sistem Pemerintahan di Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman dalam kaitannya dengan Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan

Pilihan pada sistem pemerintahan, apakah sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan

campuran (*hybrid*), adalah sistem-sistem yang harus ditetapkan oleh suatu negara untuk menentukan sistem ketatanegaraannya. Karena preferensi atau pilihan ini memiliki implikasi ketatanegaraan yang cukup luas, berkaitan dengan sistem pemilihan umum, model representasi sampai dengan mekanisme pertanggungjawaban. Sistem Pemerintahan Presidensiil merupakan preferensi yang dipilih oleh Indonesia dalam rangka menentukan sistem Pemerintahannya, hal ini dapat dilihat dalam proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat bersepakat dengan lima Kesepakatan Dasar yang digunakan sebagai pedoman dan arahan mengenai bagaimana substansi penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945, Kesepakatan Dasar yang digunakan sebagai pedoman dan arahan mengenai bagaimana substansi penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945 ini terwujud selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 berlangsung, yaitu dilakukan semenjak Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR⁴⁰² dan ditegaskan kembali dalam rumusan hasil oleh Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR⁴⁰³.

Lima kesepakatan dasar yang telah dirumuskan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil; Keempat, hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
4. Melakukan perubahan Undang-Undang Dasar tersebut dengan cara adendum.
5. Pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip checks and balances.⁴⁰⁴

Lima kesepakatan dasar ini menunjukkan bahwa pilihan sistem presidensiil yang digagas untuk diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan

⁴⁰² Masa sidang tahun 1999

⁴⁰³ Masa sidang tahun 1999-2000, tahun 2000-2001, tahun 2001-2002, dan tahun 2002-2003

⁴⁰⁴ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku I, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010. Hlm. 5

Rakyat tersebut dapat diasumsikan sebagai masalah yang bersifat prinsipiil dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia saat ini.

Bercermin pada uraian tersebut diatas, penting kiranya pertamata-tama untuk mencermati apa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensiil tersebut. Sistem presidensiil tersebut tidak terlepas dari teori dasar mengenai pemisahan kekuasaan dari Montesquieu yang membagi dan memisahkan tiga cabang kekuasaan, yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudisial. Menurut C.F. Strong, Montesquieu menyimpulkan teorinya tersebut sebagai berikut, bahwa apabila kekuasaan eksekutif dan legislatif pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada kebebasan sebab memungkinkan orang atau badan tersebut memberlakukan hukum tirani dengan cara yang tiran pula.⁴⁰⁵Pemisahan kekuasaan merupakan esensi dari trias politika tersebut yang selanjutnya dalam praktek ketatanegaraan di dunia ini diimplementasikan dalam suatu sistem pemerintahan tertentu, yang mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan diantara cabang-cabang kekuasaan yang dimaksud. Sistem ini dapat teridentifikasi melalui relasi antara legislatif dan eksekutif.

Selanjutnya, dengan kembali merujuk pada pernyataan CF. Strong, yang menyatakan bahwa nilai demokrasi yang dianggap termasuk eksekutif non-parlementer dapat ditelusuri kembali pada teori lama tentang pemisahan kekuasaan. Teori ini menyatakan, jika seorang Presiden dipilih rakyat untuk melaksanakan fungsi-fungsi eksekutif, seharusnya keputusan eksekutifnya tidak terikat oleh batasan yang dibuat oleh lembaga yang dipilih untuk melaksanakan fungsi yang lain. Pembagian fungsi-fungsi secara mutlak hanya mungkin ada dalam teori, sebab bagaimanapun sebagian dari urusan eksekutif terkait dari pelaksanaan dekrit kekuasaan legislatif. Namun jika lembaga eksekutifnya merupakan lembaga eksekutif non parlementer (presidensiil), hal-hal yang ditetapkan konstitusi sebagai bidang wewenang eksekutif benar-benar merupakan wewenang jabatan orang yang dipilih untuk melaksanakan wewenang tersebut.⁴⁰⁶ Hal ini menunjukkan adanya batasan-batasan fungsi yang jelas dari masing-masing cabang kekuasaan yang ada, meskipun hal ini bersifat sangat teoritis, karena dalam prakteknya akan sangat sulit untuk memberikan

⁴⁰⁵ CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (diterjemahkan dari karya CF. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (The English Book and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966) Penerbit Nusa Media 2015. Hlm. 322

⁴⁰⁶ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 357

batasan pada fungsi-fungsi yang sangat spesifik pada masing-masing cabang kekuasaan.

CF. Strong menyatakan pula bahwa meskipun konstitusionalisme dalam upayanya untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan sekaligus untuk melindungi hak-hak rakyat telah menetapkan bagian-bagian eksekutif dan membatasinya dengan batasan-batasan secara semestinya, disisi lain perkembangan demokrasi sudah sangat melipatgandakan tugas-tugas eksekutif, adapaun tugas-tugas eksekutif dalam negara konstitusional dapat diringkas sebagai berikut: Pertama, kekuasaan diplomatik, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri; Kedua, kekuasaan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara; Ketiga, kekuasaan militer, yaitu berkaitan dengan organisasi angkatan bersenjata dan pelaksanaan perang; dan Keempat, kekuasaan yudisial, yaitu menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan peghukuman, dan sebagainya terhadap narapidanan atau pelaku kriminal; serta Kelima, kekuasaan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang dan mengatur proses pengesahannya menjadi undang-undang.⁴⁰⁷

Namun demikian terdapat contoh klasik bagaimana sistem pemerintahan presidensiil tertua dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan Amerika Serikat. Masalah relasi antara eksekutif dan legislatif di Indonesia yang notabene menggunakan sistem pemerintahan presidensiil, maka asumsi kita tidak akan terlalu jauh dari pemahaman pada umumnya, yaitu Indonesia memiliki struktur yang serupa dengan Amerika Serikat dalam hal sistem pemerintahannya.

Secara umum sering dipahami bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat diidentikkan sebagai salah satu cabang kekuasaan dalam Trias Politika, yaitu kekuasaan Legislatif, namun demikian apabila dilihat dari sejarah dan dasar filosofi pembentukannya, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang tidak dapat diidentikkan begitu saja dengan lembaga legislatif yang lain (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah) meskipun tetap sebagai lembaga representatif.

Sebagai gambaran secara umum, semua kekuasaan legislatif berada si tangan Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives*.⁴⁰⁸ *House of Representatives*, terdiri dari anggota yang dipilih

⁴⁰⁷ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. Hlm. 319-320

⁴⁰⁸ Bab I Pasal 1 Konstitusi Amerika Serikat: *All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

setiap dua tahun oleh warga negara di setiap Negara Bagian yang harus memenuhi persyaratan sebagai pemilih. Tiap-tiap warga negara Amerika Serikat dari negara-negara bagian, dan setiap orang warga negara Amerika Serikat berhak untuk dipilih dalam pengisian keanggotaan *House of Representatives* apabila telah mencapai usia dua puluh lima tahun, dan tujuh tahun telah menjadi warga negara Amerika Serikat. *House of Representatives* pada hakikatnya merupakan lembaga dari cabang kekuasaan legislatif yang merepresentasikan orientasi politik nasional, sehingga partai politik berada di wilayah tersebut, sehingga secara sederhana *House of Representatives* dapat disamakan sebagai lembaga semacam Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia.

Jumlah anggota *House of Representatives* tidak lebih dari satu untuk setiap tiga ribu, namun masing-masing negara memiliki paling sedikit satu perwakilan. *House of Representatives* memilih Juru Bicara dan pejabat yang lain; dan hanya memiliki kekuatan impeachment.⁴⁰⁹ Meskipun apabila melihat Bab I Pasal 2 yang memuat ketentuan tersebut, dalam perkembangannya telah dilengkapi pula dengan Amandemen XIV Pasal 2 dan Amandemen XVI. Jumlah perwakilan dengan hak suara penuh adalah 435, Jumlah yang ditetapkan oleh Undang-Undang Publik 62-5 pada tanggal 8 Agustus 1911, dan berlaku sejak 1913.⁴¹⁰ Jumlah perwakilan per negara proporsional dengan jumlah penduduk.⁴¹¹

Sedangkan kamar pertama, yaitu Senat Amerika Serikat yang diatur dalam Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat beserta Amandemen XVII menyatakan bahwa Senat terdiri dari dua Senator dari masing-masing Negara Bagian, dipilih oleh Legislatif masing-masing negara bagian untuk menduduki jabatannya selama enam tahun, dan masing-masing Senator akan memiliki satu suara. Berbeda dengan persyaratan keanggotaan *House of Representatives*, seorang Senator harus setidaknya telah mencapai usia tiga puluh tahun, dan telah sembilan tahun menjadi Warga Negara Amerika Serikat. Adapun pengisian jabatan Presiden Senat adalah Wakil Presiden Amerika Serikat, namun demikian Presiden Senat tidak memiliki hak suara atau hak Voting. Senat memiliki satu-satunya kekuatan untuk melakukan semua *impeachments*, dengan syarat memenuhi dua pertiga anggota yang hadir.⁴¹²

⁴⁰⁹ Lihat Bab I Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

⁴¹⁰ Lihat *Apportionment Act* tahun 1911 (*Public Law* 62-5) Disahkan oleh Sidang Kongres ke-62, dan berlaku tanggal 4 Maret 1913

⁴¹¹ Lihat <https://www.house.gov/content/learn/>

⁴¹² Lihat Bab I Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

Presiden Amerika Serikat pada hakikatnya memiliki kekuasaan untuk membentuk Kabinet, dengan mencalonkan para menteri dan para pejabat federal lainnya dan selanjutnya dikukuhkan oleh Senat.⁴¹³ Presiden Amerika Serikat memiliki Kekuasaan untuk memberikan Pengampunan untuk pelanggaran dengan melalui persetujuan Senat, kecuali dalam Kasus Impeachment. Pembuatan Perjanjian oleh Presiden juga mensyaratkan adanya pelibatan Senat (dua pertiga dari Senat yang hadir); Penunjukan Duta Besar, diajukan oleh Presiden dan harus melalui persetujuan Senat. Begitu pula dengan penunjukan Hakim Mahkamah Agung, dan semua pejabat lainnya di Amerika Serikat. Presiden memiliki Kekuasaan untuk mengisi semua lowongan yang mungkin terjadi selama masa reses di Senat.⁴¹⁴

Relasi kekuasaan antara Presiden Amerika Serikat dengan cabang kekuasaan legislatif tersirat dengan adanya kewajiban Presiden Amerika Serikat yang dari waktu ke waktu harus memberikan informasi kepada Kongres mengenai keadaan negara,⁴¹⁵ dan disamping itu, dalam bidang legislasi, meskipun semua kekuasaan legislasi berada di bawah Kongres, namun sekali lagi penting pula dipahami bahwa Presiden Amerika Serikat memegang hak veto dalam rangka menolak rancangan undang-undang yang telah disepakati oleh Kongres, namun demikian hak veto tersebut bersifat relatif, karena apabila terjadi penolakan atas hak veto Presiden Amerika Serikat terhadap rancangan undang-undang tersebut dengan suara minimal 2/3 dari seluruh anggota Kongres, maka veto tersebut akan gugur dan rancangan undang-undang akan secara otomatis menjadi undang-undang.

Dalam Konsep Pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat selaku Kepala Eksekutif kedudukan Presiden dalam relasinya dengan Cabang kekuasaan legislatif adalah sebagai berikut: Presiden, Wakil Presiden dan semua Pejabat Sipil Amerika Serikat, dapat diturunkan dari jabatannya apabila didakwa dan dihukum atas pengkhianatan, penyuapan, atau kejahatan berat lainnya dan tindakan tercela.⁴¹⁶ Mekanisme *checks and balances*, yaitu mekanisme saling mengawasi dan saling menyeimbangkan pada dasarnya digunakan di Amerika Serikat, tercermin dalam tulisan

⁴¹³ Rosalie Targonski [ed.], Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat, ____,2000. Hlm 52

⁴¹⁴ Lihat Bab II Pasal 2 Konstitusi Amerika Serikat

⁴¹⁵ Lihat Bab II Pasal 3 Konstitusi Amerika Serikat

⁴¹⁶ Lihat Bab II Pasal 4 Konstitusi Amerika Serikat: *The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*

Madison atau Hamilton dalam *the Federalist Paper no.51*.⁴¹⁷ Mekanisme *checks and balances* ini pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dalam sistem pemisahan kekuasaan antar cabang-cabang kekuasaan di Amerika Serikat, yaitu antara cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial.

Dalam implementasinya, *checks and balances* yang terdapat dalam hubungan antar cabang kekuasaan adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam cabang kekuasaan Eksekutif, eksekutif terhadap cabang kekuasaan legislatif dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, eksekutif dapat mem-veto Rancangan Undang-Undang, dapat meminta sidang khusus pada Kongres, melakukan penunjukan, melakukan negosiasi dalam pemebentukan perjanjian internasional; dan cabang kekuasaan eksekutif terhadap cabang kekuasaan yudisial adalah dapat menunjuk hakim federal serta dapat memberikan pengampunan terhadap pelanggar.

Kedua, Cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan eksekutif adalah Kongres dapat mengesampingkan hak veto Presiden; memastikan penunjukan oleh Presdiden; meratifikasi perjanjian internasional; mendeklarasikan perang; menetapkan mata uang; dan melakukan pendakwaan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan cabang kekuasaan legislatif terhadap cabang kekuasaan yudisial adalah: Membentuk pengadilan federal dibawah Mahkamah Agung; mendakwa dan mengganti para hakim federal; mengajukan amandemen untuk menolak putusan Mahkamah Agung; menyetujui usulan pengangkatan hakim dari Presiden.

Ketiga, Cabang kekuasaan yudisial terhadap cabang kekuasaan eksekutif adalah dapat menyatakan tindakan eksekutif adalah inkonstitusional, sedangkan cabang kekuasaan yudisial terhadap cabang kekuasaan legislatif, Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat menyatakan bahwa tindakan legislatif adalah inkonstitusional.

Merujuk kembali pada pandangan Carl J. Friedrich, doktrin pemisahan itu sendiri pada dasarnya merupakan pengembangan konseptual yang berasal dari ajaran John Locke, yang setelahnya dikembangkan oleh Montesquieu. Montesquieu telah membangun kekuasaan eksekutif secara lebih modern. Berbeda dengan ajaran Locke, ajaran Montesquieu ini telah memberikan dasar dasar ketatanegaraan di

⁴¹⁷ The Federalist Paper nomor 51, *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, Hamilton atau Madison, the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari, 1788.

hampir seluruh benua Eropa, dimana pemikiran Montesquieu itu sendiri sebenarnya beranjak dari pengalaman ketatanegaraan di Inggris saat itu. Adapun Amerika Serikat mengembangkan ajaran Montesquieu tersebut didasarkan pada pengalaman ketatanegaraan mereka sendiri, sehingga menghasilkan doktrin pemisahan kekuasaan. Hal ini dapat dibuktikan dalam konstitusi Massachusetts yang mendeklarasikan keterpisahan antar cabang-cabang kekuasaan, yaitu terpisahnya cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial, melalui suatu pernyataan fundamental yang sangat terkenal: “*a government of laws and not of men*”.⁴¹⁸ Sehingga tidak ada salah satu cabang kekuasaanpun yang dapat berada diatas hukum, kecuali rakyat itu sendiri yang memiliki kekuasaan atas hukumnya.

Rakyat Amerika Serikat pada hakikatnya telah memandatkan kekuasaannya pada cabang-cabang kekuasaan di Amerika Serikat, baik cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, maupun cabang kekuasaan yudisial dalam suatu dokumen perjanjian yang dikenal sebagai Konstitusi Amerika Serikat.

Relevan dengan apa yang menjadi titik tekan dalam masalah pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat, maka penting pula dipahami mengenai luasan dari kekuasaan Presiden Amerika Serikat dengan indikator semakin banyaknya tugas dan tanggungjawab presiden Amerika Serikat, baik mengenai urusan dalam negeri maupun internasional. Sehingga luasnya kekuasaan seorang Presiden Amerika Serikat akan juga berimplikasi pada luasnya tanggungjawab yang harus diemban seorang Presiden Amerika Serikat, baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala eksekutif.

Hal terpenting dalam rangka pengawasan terhadap Presiden Amerika Serikat adalah dengan diadakannya ‘tindakan pencegahan pelengkap’ berupa impeachment dan pemecatan karena kejahatan berat (*high crimes*) dan perbuatan tercela (*misdemeanor*), dan merujuk pada pendapat Lord Blackstone, yang dimaksud dengan *High Crimes* adalah kejahatan melawan negara seperti halnya pengkhianatan, sementara perbuatan tercela adalah korupsi dalam jumlah besar dan pemerintahan yang salah urus. Dalam praktek ketatanegaraan Amerika Serikat, seorang Presiden di *impeach* oleh mayoritas suara di *House of Representatives* dan disidangkan di Senat dengan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung. Hukuman terberat impeachment adalah pemecatan dari jabatannya,

⁴¹⁸ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950. Hlm. 177-178

namun demikian seorang Presiden dapat diadili di pengadilan biasa untuk membuktikan apakah dia bersalah atau tidak dari tuduhan *impeachment*.⁴¹⁹ Sekali lagi, demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, namun demi pertanggungjawaban suatu pemerintahan.⁴²⁰ Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat sangatlah esensial, namun demikian pertanggungjawaban Presiden Amerika Serikat selaku kepala eksekutif hanya terbatas pada institusi *impeachment*. *Impeachment* dalam sistem pemerintahan presidensiil di Amerika Serikat merupakan suatu mekanisme prosedural yang tidak dapat lepas dari dasar hukum yang mendasarinya, yaitu Konstitusi Amerika Serikat. Walaupun Konstitusi Amerika Serikat dikenal dengan Konstitusi yang fleksibel dengan dibuktikan dengan kemungkinan amandemen terhadap pasal-pasalanya di satu sisi, namun disisi lain semua argumentasi konstitusional yang meyakinkan yang diajukan haruslah bertumpu pada ketersediaan klausula tersebut dalam Konstitusi Amerika Serikat.⁴²¹ Kedua macam pernyataan diatas menunjukkan bahwa terdapat mekanisme baku mekanisme *impeachment* baik secara prosedural yang bertumpu pada Konstitusi Amerika Serikat dan substansi *impeachment* yang juga harus bertumpu pada landasan konstitusional pula.

Mahkamah Agung Amerika Serikat sebagai cabang kekuasaan yudisial merupakan pengawas kekuasaan presiden disamping cabang kekuasaan legislatif. Kapasitas sebagai pengawas cabang kekuasaan eksekutif tersebut dibuktikan dengan kekuasaannya untuk menyatakan bahwa tindakan Presiden Amerika Serikat adalah inkonstitusional.

Konstitusi menetapkan bahwa presiden dapat di-*impeach* atau diturunkan dari jabatannya apabila terbukti telah melakukan pengkhianatan, penyusunan atau 'kejahatan berat lainnya', hal ini menunjukkan pula bahwa pembatasan kekuasaan tercipta dengan sendirinya dengan mekanisme tersebut, yang merupakan implementasi dari konsep pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat secara khusus memberikan karakteristik sebagai sistem pemerintahan yang terbatas, dimana tidak ada satupun

⁴¹⁹ Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, __. Hlm. 45-46

⁴²⁰ *ibid.* Hlm. 2

⁴²¹ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company. Inc. Princeton- NJ, 1963. Hlm. 27-29

bagian dari sistem dalam cabang-cabang kekuasaan memiliki kekuatan untuk mendikte yang lain.⁴²²

Checks and balances pada hakikatnya adalah di mana tiga cabang pemerintahan (dalam arti luas) berbagi kekuasaan. Pendiri negara Amerika Serikat membangun berbagai "pengendali" ke dalam politik sistem untuk memastikan bahwa kekuasaan tidak terkonsentrasi dalam salah satu dari tiga cabang kekuasaan. Tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang dapat menjalankan urusannya tanpa persetujuan cabang kekuasaan yang lain, sedangkan pemisahan kekuasaan membagi kekuasaan tersebut.⁴²³

Relasi yang kausalistik dalam konsep pemisahan kekuasaan yang dijalankan dengan mekanisme *checks and balances* tersebut pada hakikatnya memberikan gambaran yang jelas antara mekanisme pengawasan dan kedaulatan rakyat.

Gambaran yang jelas disamping mekanisme *checks and balances* adalah cara pemilihan Presiden melalui *elector* dan tidak melalui parlemen, yang menggambarkan manifestasi kedaulatan rakyat. Disamping itu, mekanisme *impeachment* penuh pula dengan persyaratan dengan maksud semata-mata agar cabang kekuasaan lain pun tidak dapat melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap cabang kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden Amerika Serikat. Dalam ruang ini rakyat Amerika Serikat masih memiliki kekuasaan secara langsung mengendalikan kekuasaan Presiden Amerika Serikat melalui opininya, dengan asumsi bahwa Presiden Amerika Serikat telah dipilih oleh rakyat Amerika Serikat dan dapat dipilih kembali oleh rakyat Amerika Serikat, sehingga batasan Presiden dalam ranah elektabilitas dalam tingkatan popularitas adalah opini rakyat Amerika Serikat.

Konsep pertanggungjawaban kepala eksekutif di Amerika Serikat, yang notabene berada di tangan Presiden Amerika Serikat akan berbeda dalam mekanisme pertanggungjawaban kepala eksekutif di Belanda. Belanda adalah negara dengan bentuk pemerintahan monarki dan dengan sistem pemerintahan parlementer. Sistem pemerintahan parlementer tersebut dicirikan dengan adanya supremasi parlemen serta adanya pemisahan dalam cabang kekuasaan eksekutif, yaitu adanya pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan/ kepala eksekutif.

Kepala eksekutif di Belanda berada di tangan seorang Perdana Menteri. Perdana Menteri Belanda memiliki kedudukan sebagai *primus inter*

⁴²²*Ibid.* Hlm. 3

⁴²³ Ken Kollman, *The American Political System*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015. Hlm. 48

pares (pertama di antara yang setara) hal ini dikarenakan posisi Perdana Menteri Belanda memiliki keterbatasan dibandingkan dengan negara-negara dengan sistem parlementer yang lain, seperti halnya Kanselir Jerman maupun Perdana Menteri Inggris.

Indikator Perdana Menteri sebagai *primus inter pares* ini dapat dilihat dalam Perdana Menteri, para Menteri dan Sekretaris Negara. Kabinet merumuskan dan bertanggung jawab atas kebijakan Pemerintah. Perdana Menteri bertindak sebagai presiden Kabinet dan memimpin Dewan Menteri.⁴²⁴ Terdapat kesejajaran dalam hal ini, yaitu antara Perdana Menteri Belanda dengan para menteri dalam kabinet Belanda. Peran Perdana Menteri Belanda dalam hal tertentu menjadi sangat penting, yaitu saat para menteri harus bertanggung jawab kepada *der Staten Generaal* dan mengingat jabatan menteri di kabinet sebagian besar diperuntukkan bagi pemimpin partai politik mayoritas di *Tweede Kamer*. Partai politik mayoritas di *Tweede Kamer* akan memulai perundingan koalisi setelah pemilihan berlangsung. Perundingan koalisi dengan dimulai prosedur awal, yaitu *Tweede Kamer* akan berdebat tentang kesepakatan ini dan, jika kesepakatan ini memenuhi dukungan yang memadai, pimpinan partai dengan jumlah kursi mayoritas di *Tweede Kamer* akan dilantik sebagai formatur kabinet, dan setelahnya akan diakhiri dengan kesepakatan yang akan menghasilkan mengenai siapa-siapa yang akan menduduki jabatan menteri di Kabinet. Setiap fraksi mayoritas pada umumnya menunjuk Perdana Menteri dari partainya sendiri.

Seorang menteri dari partai koalisi yang lebih kecil biasanya menjadi Wakil Perdana Menteri kabinet. Partai politik yang membentuk Kabinet disebut partai koalisi. Pihak yang tidak termasuk dalam kabinet disebut partai oposisi. Mereka bisa dikatakan menentang partai koalisi, sedangkan pihak oposisi sama sekali tidak mendukung Kabinet, atau hanya sebagian. Mereka lebih memilih Kabinet dengan komposisi yang berbeda dan Perjanjian Koalisi yang berbeda. Pihak oposisi sering mencoba untuk memblokir atau mengubah usulan Pemerintah. Pihak koalisi harus mengadopsi sikap kritis terhadap Pemerintah, namun dalam prakteknya mereka cenderung mendukung kebijakan Kabinet daripada menolak kebijakan tersebut.⁴²⁵

Tweede Kamer memiliki dua tugas utama, yaitu sebagai legislator maupun sebagai pengawas. Sebagai legislator, *Tweede Kamer* bertugas

⁴²⁴Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/democracy-netherlands>

⁴²⁵ Lihat <https://www.houseofrepresentatives.nl/coalition-vs-opposition>

membuat undang-undang dan sekaligus mengawasi pekerjaan Pemerintah. Berbeda dengan *Tweede Kamer*, tugas *Eerste Kamer* adalah selain mencermati kerja Pemerintah, sekaligus mempertimbangkan rancangan undang-undang yang disetujui oleh *Tweede Kamer* (sebagai kamar pertama, *Eerste Kamer* tidak memiliki kekuasaan legislatif sebesar *Tweede Kamer*), sebelum ditandatangani oleh Raja Belanda.

Sedangkan dalam hal pengawasan yang dilakukan oleh kedua lembaga ini (*eerste kamer* maupun *tweede kamer*), Pemerintah memiliki kewajiban memberi informasi kepada kedua kamar tersebut, sehingga memungkinkan Parlemen untuk meneliti pekerjaan Pemerintah dengan baik sesuai dengan Konstitusi Belanda.

Dalam melakukan pengawasan, *Tweede Kamer* biasanya membentuk komisi *ad hoc*. Komisi *ad hoc* *Tweede Kamer* tersebut bertugas melakukan penyelidikan kepada pemerintah Belanda. Penyelidikan parlemen merupakan instrumen paling kuat yang dimiliki *der Staten General* atau parlemen Belanda baik secara individual kelembagaan (*eerste kamer* maupun *tweede kamer*) untuk menjalankan tugas pengawasannya terhadap kinerja dan pelaksanaan tugas cabang kekuasaan eksekutif Belanda.

Dalam mekanisme semacam ini, para menteri bertanggung jawab secara kolektif maupun secara individual kepada *der Staten Generaal* atas tindakan mereka saat melaksanakan tugas mereka, disamping itu, apabila berbicara mengenai kepala eksekutif Belanda, yaitu Perdana Menteri secara politis bertanggung jawab atas tindakan Raja Belanda sebagai Kepala Negara.

Der Staten Generaal tidak hanya semata-mata mengawasi Kabinet, namun juga mengawasi pekerjaan Sekretaris Negara. Perbedaan yang cukup signifikan antara tanggungjawab para menteri dan sekretaris negara adalah setiap Sekretaris Negara bertanggung jawab kepada *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*, sedangkan para menteri haruslah tetap bertanggung jawab atas keseluruhan kebijakan departemen mereka secara individual.

Penggambaran mengenai sistem pemerintahan di Belanda tersebut, pada dasarnya sama sekali tidak dapat dijadikan acuan, pertama adalah karena Belanda memiliki bentuk pemerintahan monarki konstitusional, dalam arti kekuasaan parlemen yang mewakili rakyat Belanda sangatlah besar dibandingkan kekuasaan monarki, sedangkan bentuk pemerintahan Indonesia adalah bentuk pemerintahan republik; Kedua, sistem pemerintahan yang digunakan di Belanda adalah tidak lain sistem pemerintahan parlementer, adapun sistem pemerintahan yang digunakan

di Indonesia adalah sistem pemerintahan Presidensiil. Namun demikian masih terdapat kebaikan yang dapat diambil di dalamnya, yaitu adanya pengawasan parlemen yang sangat kuat di dalamnya terhadap cabang kekuasaan eksekutif, baik kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri maupun Raja sebagai Kepala Negara dalam hal-hal tertentu. Intinya manifestasi kedaulatan rakyat sangatlah tercermin dalam mekanisme tersebut.

Selanjutnya, berbicara mengenai sistem pemerintahan Perancis saat ini berkaitan dengan pertanggungjawaban Kepala Eksekutif. Apabila melihat pada Undang-Undang Dasar Republik V Perancis yang mengatur mengenai sistem Pemerintahan Republik Perancis, terlihat bahwa Republik Perancis tetap mempertahankan sistem Pemerintahan Parlementer seperti halnya Undang-Undang Dasar Republik IV, namun harus diakui bahwa terdapat penguatan kewenangan yang signifikan terhadap cabang kekuasaan eksekutif, terutama penguatan kepada Presiden Perancis.

Sebagai konsekuensi logis dalam sistem pemerintahan parlementer yang memiliki sistem pemerintahan presidensiil tersebut, maka eksekutif menjadi terpisah dari parlemen sebagai cabang kekuasaan legislatif,

Keterpisahan tersebut bukan berarti bermaksud menjadikan Perancis menjadi seperti Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensiil yang relatif murni, namun sistem pemerintahan Perancis tersebut pada dasarnya merupakan gabungan antara sistem pemerintahan parlementer yang diindikasikan dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Kabinet dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab kepada parlemen;
2. Presiden Perancis dipilih secara langsung oleh rakyat Perancis;
3. Perdana Menteri dipilih oleh Presiden terpilih Perancis;
4. Presiden Perancis adalah Kepala Negara yang kekuasaannya terpisah dengan kepala eksekutif, yang mana dipegang oleh seorang Perdana Menteri.

Sehingga terdapat perbedaan antara sistem pemerintahan Perancis dan sistem pemerintahan presidensiil seperti halnya yang dilaksanakan di Amerika Serikat maupun Republik Indonesia.

Adapun cabang kekuasaan legislatif, seperti halnya cabang kekuasaan legislatif di Belanda, yaitu *der Staten General* berisikan dua kamar, yaitu *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* maupun di Amerika Serikat, dimana Kongres Amerika Serikat berisikan Senat dan *House of Representatives*, maka

Parlemen Perancis juga berisikan dua kamar, yaitu *National Assembly* sebagai *lower house* dan Senat sebagai *upper house*. Dalam menjalankan perannya, yaitu *National Assembly* sebagai *lower house* dan Senat sebagai *upper house*, keduanya memiliki perbedaan yang cukup signifikan, baik dari segi kewenangannya maupun dari segi cara pemilihannya.

Senat tidak dipilih secara langsung oleh rakyat Perancis, melainkan hanya dipilih oleh *Municipal, Departmental, dan Regional Legislature*, yang berada di wilayah daerah. Sedangkan dalam hal pengisian keanggotaan *National Assembly* diperoleh dari pemilihan umum secara langsung oleh rakyat Perancis. Perbedaan cara pemilihan antara Senat dan *National Assembly* tersebut memberikan korelasi secara tidak langsung pada besaran jumlah kewenangan antara Senat dan *National Assembly*.

National Assembly memiliki kewenangan lebih besar daripada Senat, hal ini dapat dipahami secara umum dikarenakan adanya tingkat legitimasi representasi yang lebih besar pada *National Assembly* daripada Senat dilihat dari sudut pandang cara pemilihannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa Parlemen Perancis adalah parlemen dengan sistem *weak upper house*, kondisi ini juga berbeda dengan Kongres Amerika Serikat yang dapat dikualifikasikan sebagai *strong bicameralism*, karena kedua kamar dalam Kongres Amerika Serikat memiliki kedudukan yang sama-sama kuat, baik dikarenakan kekuatan sumber legitimasinya yang sama-sama berasal secara langsung dari rakyat, yaitu *House of Representatives* yang dipilih oleh rakyat Amerika Serikat untuk merepresentasikan pandangan politiknya secara nasional, dan Senat Amerika Serikat yang di pilih oleh rakyat Amerika Serikat untuk mewakili masing-masing negara bagian Amerika Serikat di tingkat federal.

Sedangkan cabang kekuasaan eksekutif terdiri atas Presiden sebagai kepala negara, dan Perdana Menteri sebagai kepala eksekutif, adapun kekuasaan Presiden Perancis selaku kepala negara meliputi:

6. Kekuasaan dalam keadaan genting;
7. Dapat mengajukan referendum;
8. Dipilih secara langsung oleh rakyat;
9. Dapat membubarkan parlemen dan mengadakan pemilihan umum ulang;
10. Memilih Perdana Menteri;

Adapun kekuasaan Perdana Menteri adalah:

1. Menjalankan pemerintahan;
2. Dipilih oleh Presiden terpilih;

Perbedaan macam kekuasaan antara kekuasaan Presiden Perancis dan kekuasaan Perdana Menteri Perancis tersebut memiliki konsekuensi yang cukup berarti. Kedua jabatan tersebut akan dapat saling mengisi dan memperkuat satu sama lain disatu sisi, namun disisi lain akan dapat saling melemahkan. Hal ini tergantung pada bagaimana seorang Presiden Perancis selaku Kepala Negara mampu secara taktis memilih seorang Perdana Menteri, karena pada dasarnya kelangsungan jalannya pemerintahan dan posisi Presiden Perancis sangat tergantung pada posisi Perdana Menteri pilihannya, yaitu apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai politik Presiden, maka ada kecenderungan melemahkan pemerintahan, dengan logika bahwa partai yang beroposisi akan selalu menjadi rintangan, baik dalam hal proses legislasi, maupun dalam mekanisme pertanggungjawaban pemerintahnya (kabinet), namun sebaliknya apabila Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden berasal dari partai 'lawan' Presiden, maka ada kecenderungan pemerintahan akan berjalan lebih stabil, mengingat posisi partai 'lawan' di parlemen akan terakomodir di dalam cabang kekuasaan eksekutif, dan sebagai organ pelengkap cabang kekuasaan eksekutif, Kabinet dipilih oleh parlemen dan bertanggungjawab kepada parlemen, termasuk didalamnya adalah Perdana Menteri selaku kepala pemerintahan.

Hal ini menunjukkan pada kita bahwa meskipun terdapat keterpisahan antara Presiden selaku Kepala Negara di Perancis, yang mana tidak memiliki tanggungjawab terhadap parlemen karena memang tidak dipilih oleh parlemen, namun demikian didalam cabang kekuasaan eksekutif tersebut, masih terdapat korelasi yang erat, yang berdampak pada mekanisme pertanggungjawaban kabinet di bawah Presiden kepada Parlemen Perancis.

Adapun pertanggungjawaban Kanselir dan Presiden Federal Jerman, memiliki karakter yang berbeda pula dengan Perancis dan Amerika Serikat, meskipun pada hakikatnya memiliki struktur yang hampir sama dengan sistem pemerintahan parlementer di Belanda.

Sama halnya dengan semua sistem pemerintahan, baik sistem pemerintahan parlementer, maupun sistem pemerintahan presidensiil, cabang kekuasaan eksekutif di Jerman, pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu Presiden sebagai Kepala Negara dan Kanselir sebagai Kepala Pemerintahan.

Presiden Federal Jerman, berdasarkan cara pemilihannya adalah dipilih oleh Konvensi Federal (*Federal Convention*), dan tidak dipilih secara langsung oleh rakyat Jerman. Hal ini berbeda dengan model pemilihan

Presiden Perancis dalam sistem pemerintahan yang serupa, yaitu sistem pemerintahan Parlementer. Konvensi Federal (*Federal Convention*) terdiri dari anggota *Bundestag* dan jumlah anggota yang sama yang dipilih oleh parlemen di *Länder* berdasarkan perwakilan secara proporsional. Adapun kandidat Presiden Federal Jerman adalah setiap warga negara Jerman yang telah memenuhi kualifikasi berhak memilih dalam pemilihan umum *Bundestag* dan sekurang-kurangnya telah mencapai usia empat puluh tahun.

Kedudukan Presiden Federal Jerman adalah sebagai kepala negara, dengan kedudukannya sebagai kepala negara tersebut, maka kedudukan dari jabatan presiden disumsikan memiliki kedudukan tertinggi di Republik Federal Jerman. Kedudukan akan jabatan yang tertinggi di seluruh Federasi Jerman tersebut diimplementasikan sebagai seseorang yang secara resmi berhak untuk mewakili Jerman di dalam dan luar negeri. Posisi Presiden Federal Jerman dalam kaitannya dengan relasi eksternal Republik Federal Jerman tersebut pada umumnya memang telah dikenal sebagai konsekuensi yang harus dilaksanakan oleh seorang Kepala Negara, baik dalam sistem pemerintahan presidensiil, dimana posisinya merangkap sebagai seorang Kepala Negara sekaligus sebagai seorang Kepala Pemerintahan, maupun umum diemban oleh seorang Raja sebagai Kepala Negara dalam bentuk pemerintahan monarki maupun Kepala Negara atau Presiden dalam sebuah republik dalam sistem pemerintahan parlementer.

Namun demikian, terdapat keunikan ketika Presiden Federal Jerman dalam posisi relasi internal, yaitu Presiden Federal Jerman pada umumnya berusaha menghindari campur tangan dalam masalah politik, terutama dalam tema-tema yang sering diperdebatkan berbagai partai politik di Republik Federal Jerman baik dalam sidang-sidang resmi maupun di luar sidang-sidang resmi. Dengan kalimat lain, Presiden Federal Jerman harus bertindak secara netral, pada umumnya pemegang jabatan Presiden Federal Jerman sampai sekarang memilih menonaktifkan keanggotaannya di partai politik. Sebagai konsekuensi dari netralitas Presiden Federal Jerman tersebut, maka bobot politik jabatan Presiden Federal Jerman jauh lebih rendah daripada presiden Amerika Serikat, Perancis maupun Rusia, yang dipilih secara langsung oleh rakyat.⁴²⁶ Sedangkan Kanselir Jerman adalah jabatan seorang Kepala Pemerintahan di tingkat Federal Jerman, Kanselir Jerman sebagai kepala pemerintahan dalam jabatannya dapat mengusulkan kandidat untuk jabatan menteri,

⁴²⁶<http://www.dw.com/id/peran-presiden-jerman-kekuasaan-kecil-tapi-pekerjaan-ribet/a-5745848>

kandidat untuk jabatan meneteri tersebut adalah berasal dari anggota Parlemen Federal. Kanselir juga memiliki fungsi sebagai kepala Kabinet Federal dan Pimpinan sidang Kabinet Federal.⁴²⁷

Republik Federal Jerman sebagai negara yang demokratis, maka harus menjalankan pemerintahan secara demokratis pula, yang mensyaratkan adanya mekanisme pertanggungjawaban pemerintah. Selayaknya suatu sistem pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan parlementer pada umumnya, maka Republik Federal Jerman dalam pengaturan pertanggungjawabannya, terdapat dua macam pertanggungjawaban, yaitu Pertama adalah pertanggungjawaban dalam hal ikhwal pelaksanaan kebijakan pemerintahan suatu negara, yang pada umumnya dapat disebut sebagai *impeachment*, yang kurang lebihnya adalah merupakan pertanggungjawaban secara individual dalam yurisdiksi material pelanggaran ketentuan konstitusi atau tindak pidana tertentu. dan yang Kedua adalah pertanggungjawaban perilaku penyelenggara negara yang diimplementasikan dalam mekanisme pertanggungjawabkan kinerjanya pemerintahan yang dipimpin oleh Kanselir Jerman di hadapan *Bundestag* sebagai lembaga yang mewakili rakyat Jerman. *Bundestag* pada dasarnya merupakan parlemen yang terpilih secara langsung oleh rakyat Jerman, yang tidak hanya memiliki tanggung jawab sebagai legislatur dalam cabang kekuasaan legislatif, namun juga sebagai pengawas Pemerintah Federal Jerman. Mekanismenya adalah, anggota *Bundestag* Jerman adalah berposisi sebagai penerima informasi tentang pekerjaan dan rencana pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahannya.

Mekanisme pelaporan sebagai manifestasi konsep pertanggungjawaban kepala eksekutif/kanselir Jerman, maka anggota *Bundestag* memiliki serangkaian hak dan instrumen seperti halnya hak interpelasi dan hak untuk mendiskusikan hal ikhwal pemerintahan dan kebijakannya dan dapat menetapkan berbagai komite yang bertugas untuk mengawasi dan meneliti kerja pemerintah.⁴²⁸

Namun pertanggungjawaban secara individual dalam yurisdiksi material pelanggaran ketentuan konstitusi atau tindak pidana tertentu atau disebut sebagai *impeachment* yang merupakan rem darurat bagi baik kepala pemerintahan/Kanselir maupun Kepala Negara/Presiden Federal Jerman. *Impeachment* dalam mekanismenya dilaksanakan dihadapan Mahkamah Konstitusi Federal, mekanisme *impeachment* ini dapat diterapkan baik

⁴²⁷www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Chancellor/_node.html;jsessionid=5D8F19EA6B0AF6FD30B63686D73F706F.s2t1

⁴²⁸Lihat <https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny>

kepada Presiden Federal, yaitu dengan jalan, *Bundestag* atau *Bundesrat* dapat mendakwa Presiden Federal dihadapan sidang Mahkamah Konstitusi Federal atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja terhadap Undang-Undang Dasar maupun undang-undang federal lainnya. Keputusan untuk melakukan pendakwaan mengharuskan mayoritas 2/3 anggota *Bundestag* atau 2/3 suara dari *Bundesrat*, dan apabila ternyata Mahkamah Konstitusi Federal menemukan bukti bahwa Presiden Federal bersalah atas pelanggaran yang disengaja atas Undang-Undang Dasar atau undang-undang federal lainnya, maka Mahkamah Konstitusi Federal dapat menyatakan bahwa Presiden Federal dicopot (*removal*) dari jabatannya, sama halnya dengan yang diterapkan kepada Kanselir Jerman apabila melanggar Hukum Dasar Jerman.

Berbicara mengenai mekanisme pertanggungjawaban seorang kepala pemerintahan/ kepala eksekutif tidaklah mungkin untuk tidak membahas masalah sistem pemerintahan, dan apabila membicarakan sistem pemerintahan akan mustahil apabila tidak membicarakan cabang kekuasaan legislatif beserta kamar yang ada didalamnya. Setelah membandingkan baik, kamar-kamar dalam cabang-cabang kekuasaan legislatif maupun cabang kekuasaan eksekutif, baik dalam sistem pemerintahan presidensiil di Amerika Serikat, maupun dalam sistem pemerintahan parlementer seperti halnya di Belanda maupun Republik Federal Jerman, bahkan sistem pemerintahan campuran sebagaimana diterapkan di Republik Perancis, maka ada baiknya melihat kembali struktur cabang-cabang kekuasaan di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan mengkomparasikan dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Amerika Serikat, Kerajaan Belanda, Republik Perancis, dan Republik Federal Jerman.

Struktur dan posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini apabila dibandingkan dengan sistem bikameralisme seperti halnya yang telah diterapkan di Amerika Serikat, Belanda, Republik Perancis dan Republik Federal Jerman dapat dipahami sebagai lembaga yang mengalami mengalami ambiguitas, pertama posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga dengan kewenangan tertinggi⁴²⁹ yang membentuk Undang-Undang Dasar yang selama ini diposisikan (dalam asumsi) setara dengan lembaga negara lain, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden beserta lembaga Yudisial, yaitu

⁴²⁹Lihat Pasal 4 Peraturan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indoneia No. 1 Tahun 2014 Tentang tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; Kedua pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah menyebabkan seakan akan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi *joint session* seperti halnya *Congress* Amerika Serikat, Parlemen Jerman, Perancis maupun *der Staten Generaal* di Belanda. Ambiguitas struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut pada dasarnya berimplikasi pada terlaksananya sistem pemerintahan presidensiil yang telah disepakati sebagai pilihan sistem pemerintahan di Indonesia. Sehingga muncul permasalahan yang signifikan mengenai bagaimana posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ideal dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan Presidensiil di Indonesia dalam kerangka pelaksanaan pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia.

4.5.2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut *the Framers*

Melalui pendekatan historis, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada hakikatnya telah diberikan dasar rasional oleh Soepomo dalam Sidang I Rapat Besar BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, Soepomo menekankan terwujudnya konsep negara integralistik. Konsep tersebut tidak lain adalah mengenai negara yang dilandasi relasi persatuan antara *keawula* dan *gusti* dalam suasana persatuan dan semangat kekeluargaan serta gotong royong, yang dimanifestasikan secara kelembagaan yaitu dalam suatu ‘Badan Permusyawaratan’ (setelahnya disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat),⁴³⁰ Setelahnya, yaitu pada Sidang II Rapat Besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Soepomo mengatakan bahwa Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan menjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi. Adapun susunan dan bentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan daerah dan golongan-golongan, sehingga seluruh rakyat, daerah dan golongan memiliki wakil-wakilnya dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dan hal ini akan mewujudkan penjelmaan kedaulatan rakyat.⁴³¹ Pernyataan salah seorang ‘*the founding fathers*’ Republik Indonesia tersebut, telah menunjukkan pada kita bahwa dalam menjalankan negara ini segala sesuatunya haruslah bersumber dari kekuasaan hakiki, yaitu kemauan seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali.

⁴³⁰ *Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998 hlm. 50-64.*

⁴³¹ *Sekretariat Negara Republik Indonesia ibid. hlm. 293-294.*

Namun demikian rakyat Indonesia tidak akan mungkin dapat mengatur dan menjalankan negara ini tanpa adanya suatu lembaga representatif yang dapat merepresentasikan kedaulatannya sebagai anggota masyarakat bangsa dan sekaligus sebagai anggota suatu golongan di republik ini.

Sekali lagi, pemikiran Soepomo mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat ini selanjutnya diimplementasikan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”, selanjutnya Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menyebutkan “Maksudnya ialah, supaya seluruh rakyat seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Yang disebut "golongan-golongan," ialah badan-badan seperti Kooperasi, Serikat Sekerja dan lain-lain Badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistim kooperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam Badan-badan ekonomi”. Jadi orang yang mengisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah siapa saja yang memiliki kompetensi untuk merepresentasikan kepentingan dari rakyat yang terwakilinya, baik secara politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, kewilayahan oleh Utusan Daerah dan agamanya serta profesinya maupun kepentingan yang lain oleh Utusan Golongan. Hal tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Paragraf III Penjelasan UUD 1945⁴³² dan dilanjutkan dalam Paragraf IV Penjelasan UUD 1945.⁴³³ Selanjutnya, mengomentari kedudukan Majelis

⁴³² ‘Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (die gesamte Staatsgewalt liegt allein ber der Majelis) “Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes). Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet kepada Majelis.”

⁴³³ “Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi dibawahnya Majelis”. Dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung-jawab adalah di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President).

Permusyawaratan Rakyat pada saat berlakunya UUD 1945 (sebelum amandemen), Wirjono Prodjodikoro, menyatakan bahwa apa yang dimaksudkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini ialah suatu badan yang benar-benar mewakili seluruh rakyat dan benar-benar merupakan badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi diantara alat-alat negara di Indonesia.⁴³⁴Jadi, benar apa yang dikemukakan oleh Sulastomo, bahwa *the founding fathers* telah melihat lebih jauh ke dalam fenomena kemanusiaan, yang bersumber dari bangsanya sendiri yang penuh dengan keanekaragaman, baik etnis, agama dan budaya yang merupakan potensi terpendam. Perbedaan tersebut akan membentuk kekuatan bangsa sesuai dengan filosofi Bhinneka Tunggal Ika.⁴³⁵

Apabila melihat struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini secara sepintas, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menyerupai *joint session* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, karena tidak dapat dipungkiri terdapat kemiripan dengan *Congress* Amerika Serikat yang merupakan *joint session* antara *House of Representatives* dan *Senate*. Namun demikian apabila dicermati terdapat perbedaan yang cukup mendasar pada keduanya, yaitu merujuk pada Article I Section 1 Konstitusi Amerika Serikat yang menyatakan bahwa “*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”, hal ini berbeda dengan Pasal 2 Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Perbedaan yang mendasar pada keduanya terletak pada, yang pertama adalah “*...Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*” hal ini menunjukkan bahwa *Congress* terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*, berbeda dengan makna kalimat “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah...” dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berarti terdapat perpindahan ‘anggota’ Dewan Perwakilan Rakyat maupun ‘anggota’ Dewan Perwakilan Daerah kedalam suatu lembaga yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan kalimat lain, hal ini mengindikasikan

⁴³⁴ Wirjono Prodjodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta, 1977) hlm. 54.

⁴³⁵ Sulastomo, Cita-cita Negara Pancasila, Redupnya Pancasila hilangnya Jati Diri Bangsa, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. Hlm. 114

adanya perbedaan yang mendasar antara *Congress* Amerika Serikat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Congress* Amerika Serikat adalah *joint session* antara *Senate* dan *House of Representatives*, sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah *joint session* Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, melainkan sebagai lembaga yang mandiri namun beraktifitas hanya dalam kondisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bersidang bersamaan dalam konteks kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedua, Kalimat "*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States,...*", hal ini menunjukkan bahwa kewenangan legislatif berada di tangan *Congress*, sedangkan untuk Indonesia Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar" sedangkan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang", disini tampak perbedaan yang jelas, di Amerika Serikat segala pembentukan hukum bersumber pada kekuasaan *Congress* Amerika Serikat sedangkan di Indonesia terdapat fragmentasi sumber kewenangan, yaitu untuk Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sedangkan untuk Undang-Undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya kekuasaan eksekutif Amerika Serikat diatur dalam *Article II Section 1* Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa "*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, ...*" dan untuk kekuasaan yudisial termaktub dalam *Article III Section 1* Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa "*The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office*"

Dari kedua hal yang dikemukakan diatas pada dasarnya mengindikasikan adanya spesifikasi khusus mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak dapat disamakan dengan *Congress* Amerika Serikat, dengan kata lain, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah *joint session* melainkan lembaga yang berdiri sendiri di luar Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, kedua Majelis

Permasyarakatan Rakyat bukanlah lembaga legislatif, namun merupakan supra legislatif yang hanya membentuk Undang-Undang Dasar, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga legislatif disamping Dewan Perwakilan Daerah dalam hal hal tertentu.

4.5.3. Dinamika Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sistem pemerintahan tidak mungkin dilepaskan dari dinamika relasi antara cabang cabang kekuasaan dalam teori trias politika (yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudisial), terutama relasi antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, dan preferensi sistem pemerintahan Presidensiil di Indonesia haruslah terkait dengan hal tersebut. Dalam rangka meninjau lebih jauh mengenai relasi antara eksekutif dan legislatif di Indonesia, maka perlu diklarifikasi terlebih dahulu mengenai siapa-siapa saja atau lembaga apa saja yang masuk kedalam cabang kekuasaan tersebut, yaitu:

Pertama yang perlu untuk dicermati adalah cabang kekuasaan eksekutif, sumber kewenangan eksekutif tersebut didasari oleh Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”;

Kedua adalah cabang kekuasaan legislatif, yang termaktub dalam Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Selanjutnya, relasi antar cabang kekuasaan tersebut memerlukan adanya suatu mekanisme, yaitu mekanisme *checks and balances* yang mensyaratkan adanya keterpisahan satu sama lain cabang kekuasaan yang terwujud dalam spesifikasi kewenangannya.

Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi ambigu, karena hal-hal tersebut:

Pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar, dengan kewenangan yang demikian ini, maka apakah cukup rasional apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat di sejajarkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pembuat Undang-Undang yang notabene adalah peraturan perundang-undangan dibawah Undang Undang Dasar, dan lagi Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah *joint session* dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah melainkan lembaga tersendiri;

Kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemutus akhir impeachment Presiden, melalui logika ini juga patut dipertanyakan apakah cukup rasionalkah apabila putusan terakhir atas dugaan kepada Presiden dilakukan oleh lembaga yang setara dengan Presiden. Hal ini pada hakikatnya menunjukkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki format tersendiri selayaknya sebuah *summit* nasional dari sebuah bangsa, yaitu bangsa Indonesia.

4.5.4. Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Rangka Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia

Membicarakan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus pula melihat sumber dan kekuatan legitimasinya, Legitimasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga dengan kewenangan tertinggi di Indonesia telah diindikasikan dalam kewenangan-kewenangannya untuk memperkuat sistem presidensiil pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari beberapa hal berikut ini:

Pertama, penguatan kedalam. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga representatif yang pada masa awal pembentukannya didekasikan sebagai wahana pemersatu bangsa yang dapat mengekspresikan kedaulatan rakyat secara komprehensif harus dilakukan, yaitu merestorasi Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti apa yang dimaksud oleh *the founding fathers* dengan menambahkan kembali Utusan Golongan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai catatan, perubahan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan melalui pemungutan suara. Pemungutan suara tersebut bermaksud untuk memilih satu dari dua alternatif usulan, yaitu Alternatif pertama adalah “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya diatur oleh undang-undang”; dan alternatif kedua adalah “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.⁴³⁶ Namun pada kenyataannya alternatif kedua ternyata lebih unggul. Selanjutnya, penambahan kembali ‘Utusan Golongan’ ke dalam Majelis

⁴³⁶ Sekretariat Jenderal MPR-RI, Panduan Pemasyrakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2013. hlm. 72

Permusyawaratan Rakyat ini juga akan memberikan pembeda yang jelas (*distinctive*) dengan lembaga representatif yang sekaligus legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah), karena Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga representatif yang memiliki fungsi supra legislatif dan berkedudukan sebagai *summit*. Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah juga suatu institusi, 'permusyawaratan'. Menurut Sri Soemantri, 'musyawarah' adalah sebuah proses yang dilakukan untuk sampai pada putusan atau solusi. Proses musyawarah dilakukan melalui perundingan dan dapat diakhiri dengan 'kata mufakat' atau 'pemungutan suara/voting'.⁴³⁷Jadi, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai yang tertinggi tidak lain dikarenakan eksistensi konsep representasi dari berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat yang secara logis harus diinstitusionalisasikan dalam kelembagaan dalam suatu negara, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi tidak lain karena adanya konsep representasi dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kedaulatan yang disebut sebagai kedaulatan rakyat.

Kedua, penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat keluar, yang terwujud pada dikeluarkannya Majelis Permusyawaratan Rakyat (*excluded*) dalam mekanisme sistem pemerintahan presidensiil, namun perlu diingat bahwa bukan berarti Majelis Permusyawaratan Rakyat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berada di luar dan di atas lembaga lain akan menjadikannya sebagai parlemen seperti halnya pada sistem pemerintahan parlementer. Hal ini tidak akan terjadi selama prinsip-prinsip sistem pemerintahan tidak digunakan, seperti halnya pemilihan kepala eksekutif oleh parlemen, pertanggungjawaban kepala eksekutif adalah kepada parlemen dan sebagainya. Keluarnya Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mekanisme ini pada dasarnya memberikan jaminan terciptanya checks and balances karena dengan terdefinisi-kembali posisi dan komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berperan ambigu. Prinsip *checks and balance* pada dasarnya merupakan ikutan dari prinsip pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensiil, hal ini dapat ditelusur kembali dalam tulisan Hamilton dalam James Madison Federalist Papers No. 51 dengan menyatakan bahwa dalam rangka menjamin kebebasan maka penting untuk meletakkan dasar keterpisahan dari kekuasaan pemerintahan yang berbeda didalam batasan tertentu, dan jelas bahwa masing-masing kekuasaan harus memiliki

⁴³⁷ Sri Soemantri, Hukum tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan, Remaja Rosdakarya, Bandung 2014, Hlm. 196-197

kekuasaan sendiri yang akan mengontrol dan menyeimbangkan satu sama lain, dan selanjutnya menghasilkan keadilan.⁴³⁸

Kedua hal tersebut memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai posisi dan legitimasi secara obyektif Majelis Permusyawaratan Rakyat, lantas apabila dikaitkan dengan pilihan sistem pemerintahan presidensiil yang berkorelasi dengan mekanisme pertanggungjawaban Presiden selaku kepala pemerintahan, adalah sebagai berikut:

Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di posisi tertinggi dan terpisah secara kelembagaan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang notabene Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah berada di level yang setara dengan cabang kekuasaan eksekutif dan yudisial. Sehingga sistem presidensiil yang mensyaratkan adanya mekanisme *checks and balances* dapat dilaksanakan secara konsisten. Namun demikian, absennya pertanggungjawaban Presiden dalam perannya selaku kepala pemerintahan tidak mungkin dilakukan dalam relasi antara Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah seperti halnya mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer, sehingga peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam posisinya saat ini menjadi lembaga yang tepat untuk melaksanakannya, melalui institusi semacam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

4.5.5. Majelis Permusyawaratan Rakyat dan GBHN

Sekali lagi, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai suatu lembaga negara yang unik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dikatakan demikian, karena disematkan status Lembaga Tertinggi Negara, pada saat berlangsungnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen). Pemahaman MPR sebagai lembaga negara tertinggi juga termaktub dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), pada bagian III, dijabarkan sebagai berikut:

“Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-undang dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

⁴³⁸ James Madison Federalist Papers: No. 51 – *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*

Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben" akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis."

Secara historis pada saat pembentukan negara, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sengaja dirancang sebagai lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes*) yang berbeda dengan lembaga negara lainnya. Dengan kedudukan tersebut, memosisikan lembaga ini sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar dan kebijakan nasional negara melalui garis-garis besar haluan negara (GBHN) serta menempatkan Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada pemahaman ini, maka level kekuasaan tertinggi ketatanegaraan Indonesia ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara maka berwenang menetapkan GBHN melalui Ketetapan MPR (TAP MPR). Pengaturan MPR dalam UUD 1945 (sebelum amandemen), terapat dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, dan Pasal 3. Ketentuan tersebut, diantaranya:

Pasal 1 ayat (2):

Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota Negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak

Pasal 3: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dipahami, bahwa Pasal 1 ayat (2) memosisikan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat secara penuh. Dalam bagian Penjelasan UUD 1945, dinyatakan, bahwa Majelis permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara Negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan Rakyat, yang memegang kedaulatan Negara

Pasal 2 UUD 1945, mendeskripsikan cara pengambilan putusan MPR, sedangkan Pasal 3 kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan UUD dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Bergulirnya reformasi berdampak pada perubahan sistem ketatanegaraan yang diputuskan melalui amandemen Undang-Undang Dasar di tahun 1999-2002. Melalui amandemen ini merubah struktur ketatanegaraan, sehingga pengaturan dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, mengalami perubahan:

Pasal 1 Ayat (2): “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. (Perubahan III 9 November 2001)

Pasal 2 Ayat (1): “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”(Perubahan IV 10 Agustus 2002)

Pasal 3 Ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Pasal 3 Ayat (2): Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 3 Ayat (3): Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. (Perubahan III 9 November 2001)

Secara umum diasumsikan bahwa tidak bisa lagi ada pemahaman mengenai hierarki kekuasaan tertinggi ketatanegaraan Indonesia berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 dimaksudkan lebih menegaskan kedaulatan rakyat yang tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh suatu lembaga negara, yaitu MPR. Melainkan melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, kedudukan Majelis Permusyawaratan

Rakyat tidak lagi menjadi sebuah lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara.

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Beberapa ketentuan bertambah, begitu juga lembaga-lembaga negara yang dihasilkan dari amandemen Undang-Undang Dasar tersebut, diantaranya pada:

1. BAB I, menegaskan Indonesia adalah hukum, kemudian pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan menurut UUD, bukan lagi oleh MPR.
2. BAB II, berkaitan perubahan anggota MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), yakni DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang berbeda dari sebelumnya. Kemudian menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara.
3. BAB III, dari sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Begitu juga pengaturan mengenai syarat calon Presiden dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kemudian memberikan kewenangan memberikan persetujuan kepada Presiden dalam beberapa hal.
4. BAB IV, menghapus Dewan Pertimbangan Agung
5. BAB VI, menambah pengaturan tentang otonomi daerah dan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah serta pengakuan pengakuan otonomi khusus dan adat istiadat.
6. BAB VII mengatur lebih lengkap kewenangan DPR, mengatur kewenangan DPD dan pemilihan umum.
7. BAB VIII mengatur lebih lengkap mengenai kedudukan BPK di setiap Provinsi.
8. BAB IX menambah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial serta menambahkan pengaturan tentang Wilayah Negara.
9. BAB X menambah pengaturan mengenai penduduk dan pengaturan hak asasi manusia secara kompleks.
10. BAB XII menambah pengaturan tentang keamanan negara.
11. BAB XIII menambah pengaturan tentang kebudayaan serta prioritas anggaran sebesar 20% APBN untuk pendidikan.
12. BAB XIV menambah pengaturan mengenai perekonomian sosial.
13. BAB XV menambah pengaturan tentang lagu kebangsaan.

Terlepas dari banyaknya perubahan dalam Undang-Undang Dasar sebelumnya pada amandemen UUD NRI 1945, yang akan dikaji dalam penelitian ini, dikhususkan pada keberadaan haluan negara model GBHN yang ditiadakan. Secara gramatikal, haluan negara berarti arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara.⁴³⁹

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang dilaksanakan pada tahun 1999-2002 nerimplikasi pada terjadinya perubahan kebijakan pembangunan, diantaranya:

1. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Absennya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
3. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa alasan perubahan sistem ketatanegaraan, menjadikan GBHN ditiadakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah sebagai berikut:

1. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan sebagai konsekuensinya, tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan
2. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah

Dengan demikian, GBHN yang sebelumnya berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional, ditiadakan. Kemudian, dibentuklah Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan munculnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Praktik ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945 dibuat satu 'sistem perencanaan pembangunan nasional' dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), yang ditindaklanjuti dengan:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/ Daerah (RPJPN/D);
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/ Daerah (RPJMN/D);

⁴³⁹ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/haluan>, diakses tanggal 25 Juli 2017

3. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D).

Berbicara mengenai dinamika eksistensi GBHN dalam lintasan sejarahnya, maka didapati beberapa GBHN yang bersumber dari UUD Tahun 1945, diantaranya:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Secara faktual, saat ini telah berkembang banyak pemikiran mengenai wacana 'kembali pada UUD Tahun 1945 sebelum amandemen' dengan alasan dan latarbelakang:

1. Praktek politik yang justru menumbuh suburkan politik uang, korupsi, konflik horizontal, konflik elit dan tidak menghasilkan pemimpin berkualitas.
2. Pasal-pasal dalam UUD 1945 yang diamandemen telah mempraktekan demokrasi neoliberal dan ekonomi neoliberal.

3. Amandemen Bab I menghapus posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan telah menghilangkan roh musyawarah sebagai identitas politik bangsa.⁴⁴⁰

Disamping itu gerakan-gerakan untuk kembali ke UUD 1945 Naskah Asli dilatarbelakangi pemikiran:

1. Bangsa Indonesia mulai terlihat telah kehilangan jiwa gotong royong, ke-Bhinneka Tunggal Ika-an.
2. Produk UU yang dibuat pemerintah, lebih cenderung pro asing atau investor hanya mencari keuntungan materi semata.⁴⁴¹

Namun demikian, Mahfud MD⁴⁴² mengatakan gagasan kembali ke UUD 1945 sangat sulit dilaksanakan karena perubahan UUD tidak dapat dilakukan secara satu paket, melainkan pasal per pasal, walaupun pernah ada pemikiran kembali ke UUD 1945 yang asli melalui Dekrit Presiden, yang disebabkan beberapa hal, yakni:

Pertama, aspirasi untuk kembali ke UUD 1945 yang asli itu belum menjadi arus umum. Tampaknya masih banyak yang mempunyai alternatif lain,";

Kedua, kekuasaan sekarang ini sudah terbagi-bagi secara meluas, sehingga presiden tidak sekuat zaman dulu yang dapat mengambil tindakan sepihak dengan menggunakan dalil "*salus populi suprema lex*" yang berarti keselamatan rakyat adalah hukum yang paling tinggi.

Ketiga, yakni Mahkamah Agung saat ini tidak lagi berada di bawah presiden, seperti yang terjadi pada masa lalu, sehingga tidak mudah untuk diminta memberi dasar pembenaran atas sebuah dekrit.

Keempat, yaitu karena sekarang ini ada Mahkamah Konstitusi yang wajib menjaga tegaknya konstitusi yang berlaku. Jadi, perubahan

⁴⁴⁰sindonews.com, 28 Oktober 2012, Indonesia harus kembali ke UUD 45 yang asli, <https://nasional.sindonews.com/read/683392/15/indonesia-harus-kembali-ke-uud-45-yang-asli-1351412130>, diakses tanggal 10 Juli 2017

⁴⁴¹ Kompas.com, 06 November 2014, Pemuda Pancasila Minta UUD 1945 Kembali ke Naskah Asli, <http://regional.kompas.com/read/2014/11/06/21410761/Pemuda.Pancasila.Minta.UUD.1945.Kembali.ke.Naskah.Asli>, diakses tanggal 10 Juli 2017

⁴⁴² Republika.co.id, 25 Januari 2017, Mahfud: Tidak Mudah Kembali ke UUD 1945, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/25/okcf5w365-mahfud-tidak-mudah-kembali-ke-uud-1945>, diakses tanggal 10 Juli 2017

hanya mungkin dilakukan melalui penggalangan politik rakyat yang bermuara di MPR.⁴⁴³

Merujuk pada pendapat Bagir Manan⁴⁴⁴, yang menjelaskan bahwa terdapat tiga kemungkinan belum terlaksananya UUD 1945 secara baik, yaitu tidak mau melaksanakannya, tidak tahu pelaksanaannya, tidak mungkin dilaksanakan karena mungkin UUD 1945 dibuat terlalu ketat. Menurut Bagir Manan, UUD 1945 dapat dipertahankan asal ada perbaikan dalam dua hal, yaitu: Pertama. perlunya perbaikan tingkah laku dan perbaikan mekanisme; dan kedua, perlunya mengontrol pelaksanaan UUD.

Selanjutnya, dikatakan pula oleh Bagir Manan, bahwa kesalahan dalam pelaksanaan UUD 1945 tidak mutlak berada pada kerangka UUD 1945, melainkan juga pelaksanaannya. Perbaikan tingkah laku ini dapat dilakukan dengan 2 cara, yaitu melalui pendidikan sistem demokrasi secara penuh, dan pendisiplinan yang konkrit.⁴⁴⁵ Namun demikian, Ahmad Basarah, berbeda dengan lainnya, menyatakan bahwa upaya untuk menghadirkan kembali haluan negara (Garis-Garis Besar Haluan Negara) diperlukan langkah konstitusional yaitu melalui jalan perubahan atas UUD NRI Tahun 1945 secara terbatas.⁴⁴⁶ Lebih lanjut ia mengatakan bahwa Perubahan terbatas akan mengatur MPR diberi kewenangan konstitusional untuk membentuk dan menetapkan GBHN sebagai dokumen haluan negara.⁴⁴⁷

Berdasarkan Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, menyatakan adanya beberapa aspirasi dalam masyarakat, yakni:

Pertama, aspirasi yang menginginkan kembali ke UUD Tahun 1945 sebelum perubahan.

Kedua, UUD 1945 hasil perubahan (1999-2002) perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan.

⁴⁴³ *ibid*

⁴⁴⁴ Universitas Padjajaran, Setelah 4 Kali Diubah, Perlukah Amandemen UUD Lagi?, <http://news.unpad.ac.id/?p=38645>, diakses tanggal 27 Juli 2017

⁴⁴⁵ *ibid*

⁴⁴⁶ Liputan6.com, 29 Februari 2016, Ahmad Basarah: Wujudkan GBHN Perlu Amandemen Terbatas UUD 1945, <http://news.liputan6.com/read/2448015/ahmad-basarah-wujudkan-gbhn-perlu-amandemen-terbatas-uud-1945>

⁴⁴⁷ *ibid*

Ketiga, UUD 1945 hasil perubahan belum sepenuhnya dilaksanakan maka kurang tepat melakukan perubahan kembali.

Berdasarkan fakta perkembangan di masyarakat tersebut, terdapat 7 rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, diantaranya:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila;
2. Melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara;
3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya;
5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga Negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum Negara; dan
7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berdasar poin ketiga Rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014, yaitu melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Keberadaan “haluan negara” dalam pembangunan nasional menjadi penting, guna mengarahkan pada pembangunan yang berkelanjutan. Apabila mencermati sistem haluan negara dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD NRI 1945 (setelah amandemen), maka diantaranya, terdapat:

1. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB)
2. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
3. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

GBHN/PNSB tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Kemudian GBHN, tertuang dalam beberapa Ketetapan, dari tahun 1973 sampai dengan tahun 1999 (sebagaimana telah diuraikan pada halaman sebelumnya. Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), termuat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Diantara, GBHN Tahun 1999 dan Undang-Undang SPPN, terdapat TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan sebagai instrument hukum peralihan, sejalan dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 di tahun 2001. Dalam dasar menimbang dinyatakan, bahwa untuk menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan negara diperlukan perumusan Visi Antara (visi Indonesia hingga tahun 2020), yaitu visi di antara cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan visi Indonesia masa depan, dengan visi lima tahunan yang dirumuskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan begitu, dalam pola GBHN sebelumnya, ada 3 visi dalam hal pembangunan, yakni:

1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945
2. Visi Antara yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020
3. Visi Lima Tahunan sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat 3 pola rencana kebijakan, yakni:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (UU No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
3. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu

tahunan.

Pola kebijakan pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat beberapa kelemahan, diantaranya:

Pertama, RPJM Nasional bersifat *executive centris* yang menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif dan tidak mengatur lembaga negara lain seperti legislatif dan yudikatif. Padahal, kendati kekuasaan yudisial, juga memiliki fungsi administratif dalamnya penyelenggaraan kekuasaannya. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, diuraikan sebagai berikut:

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Apabila secara fakta, ternyata ada substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang lainnya yang melarang hal tersebut.

Kedua, Terdapat fakta, bahwa visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) terpilih. Maka, sering terjadi perbedaan implementasi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Apalagi Pasal 5 ayat (2) UU SSPN, menentukan:

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Sama halnya dengan RPJM Nasional, secara praktik RPJM Daerah yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM Nasional, apalagi tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya. Ditambah dengan data saat ini, menunjukkan adanya 415 Kabupaten, 93 Kota dan 34 Provinsi saat ini di Indonesia. Menjadi lebih ironis, ketika masing-masing kepala daerah ditingkat kabupaten/kota berbeda warna partai dengan kepala daerah Provinsi dan Presiden. Karenanya egoisme masing-masing kepala daerah bisa terjadi dalam menetapkan RPJMD.

Pembedaan (*distinctive*) yang sangat jelas antara GBHN/PNSB, GBHN dan SPPN ada pada Subyek yang diatur dari ketiga instrumen ini. Adapun perbedaannya, adalah GBHN/PNSB mengatur semua kekuasaan, sedangkan pola GBHN dan SPPN hanya kekuasaan eksekutif saja. Pengaturan GBHN/PNSB yang berbeda dengan GBHN dan SPPN, di dasari beberapa pemikiran, yang terungkap dalam Pidato di Depan Sidang Pleno Dewan Perancang Nasional tanggal 28 Agustus 1959, Presiden Soekarno saat ini menyebutkan 4 Tolok Ukur Kekuatan GBHN/PNSB, yaitu:

1. Sebagai landasan bagi pembangunan yang integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan
2. Pembangunan PNSB tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga membangun mental dan karakter bangsa Indonesia
3. Pembangunan Nasional Semesta Berencana merupakan ekspresi dan pernyataan kehendak seluruh rakyat Indonesia melalui lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, bukan kehendak pemerintah semata
4. Konsepsi Pembangunan Nasional Semesta Berencana berorientasi pada pencapaian nilai-nilai spiritual dan material yang seimbang dan selaras.

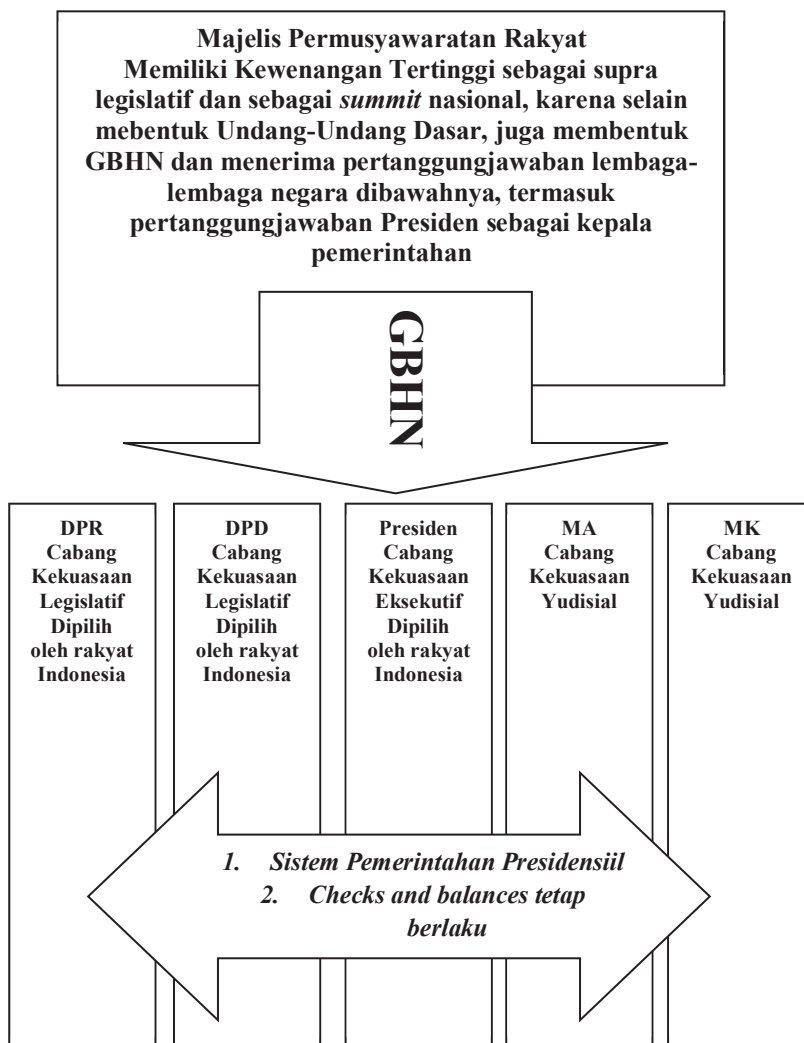
Berdasarkan hal tersebut, terdapat beberapa keunggulan dari GBHN/PNSB, diantaranya:

1. Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan haluan negara dan haluan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN dan PNSB, maka ada parameter yang dapat digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan setiap penyelenggaraan kebijakan

- pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya.
2. GBHN dan PNSB secara substantif mengandung penetapan kebijakan nasional tentang haluan negara dan pembangunan nasional serta pembangunan daerah secara integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan di berbagai sektor.
 3. Di dalam GBHN dan PNSB, juga dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bagi lembaga-lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Dasar. Dengan dirumuskannya kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya tersebut maka harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan bernegara kita.

Hal tersebut pada dasarnya memberikan gambaran pada kita, bahwa GBHN merupakan hal yang penting dalam sejarah ketatanegaraan di Republik Indonesia ini, namun demikian dengan adanya perubahan struktur ketatanegaraan (cabang-cabang kekuasaan) terutama dikarenakan adanya asumsi perubahan posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula merupakan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang setara dengan lembaga negara yang lain baik dalam cabang-cabang kekuasaan, sehingga menyebabkan absennya GBHN dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang berimplikasi pula pada absennya pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala pemerintahan. Namun demikian harus difahami bahwa terdapat ketidak presisian antara asumsi diatas dan logika kelembagaan yang merupakan hasil pemahaman relasi antara dua kamar (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan kekuasaannya, sehingga GBHN tetaplah relevan dengan asumsi bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga dengan kewenanga teringgi dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia saat ini.

Secara skematik, konsep antara kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, GBHN dan pertanggungjawaban kepala pemerintahan adalah sebagai berikut:



BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.2. Kesimpulan

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat disamakan dengan Congress Amerika Serikat yang berisikan Senat dan *House of Representatives*, *der Staten Generaal* Belanda yang berisikan *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*, Parlemen Perancis yang berisikan *National Assembly* dan Senat maupun Parlemen Republik Federal Jerman yang berisikan *Bundestag* dan *Bundesrat* karena:

Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat dimaknai sebagai lembaga *joint session* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah semata, melainkan lembaga yang berdiri sendiri di luar Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dilihat dari pengisian kelembagaannya, yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah;

Kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah lembaga legislatif, namun merupakan lembaga supra legislatif yang hanya membentuk Undang-Undang Dasar, karena kewenangan legislasi ada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dilogikakan sebagai lembaga tertinggi negara yang secara tidak langsung terpisah secara kelembagaan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Sebagai catatan, dalam lintasan sejarah, yang berkaitan dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, kewenangannya dan implikasinya adalah sebagai berikut:

Pertama, perubahan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan melalui pemungutan suara. Pemungutan suara tersebut bermaksud untuk memilih satu dari dua alternatif usulan, yaitu Alternatif pertama adalah “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya diatur oleh undang-undang”; dan alternatif kedua adalah “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota

Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.⁴⁴⁸ Namun pada kenyataannya alternatif kedua ternyata lebih unggul;

Kedua, pendapat mengenai GBHN sebagai kewenangan yang dulunya melekat dalam salah satu kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat telah ditiadakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena merupakan konsekuensi logis dari pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat Indonesia dan sebagai konsekuensinya, GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan menjadi absen.

Ketiga, pilihan sistem pemerintahan adalah dijatuhkan pada sistem pemerintahan Presidensiil, yang notabene mensyaratkan adanya mekanisme checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan pemerintah dalam konsep trias politika (yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, dan cabang kekuasaan yudisial), sehingga membentuk asumsi bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Lebih jauh, sebagai konsekuensi dari logika tersebut diatas, pertanggungjawaban Presiden dalam perannya sebagai kepala pemerintahan (disamping sebagai kepala negara) menjadi hilang, namun demikian harus disadari bahwa tata pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia haruslah selalu berpatokan pada prinsip kedaulatan rakyat dan dijalankan dengan mekanisme demokrasi. Mekanisme demokrasi itu sendiri pada hakikatnya tidak sekadar berwujud pada efektifitas pemerintahan semata, namun lebih dari itu adalah mengenai bagaimana pemerintahan dilaksanakan secara bertanggungjawab, dan pertanggungjawaban tersebut haruslah selalu terukur.

5.2. Saran

Rekomendasi atau saran yang dapat disampaikan dalam buku ini, terutama mengenai pertanggungjawaban kepala pemerintahan yang memiliki dasar maupun implikasi dengan hal-hal yang melingkupinya, yaitu mulai dari struktur kelembagaan, sistem pemerintahannya, dan mekanisme pertanggungjawabannya yang dilalui dengan membandingkan sistem

⁴⁴⁸ Sekretariat Jenderal MPR-RI, Panduan Pemasyrakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2013. hlm. 72

pemerintahan dan pertanggungjawaban kepala pemerintahan di di Amerika Serikat, Kerajaan Belanda, Republik Perancis, serta Republik Federal Jerman maka didapati :

Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat harus menempati posisinya sebagai lembaga tertinggi negara seperti semula karena posisinya sebagai supra legislatif;

Kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga representatif yang pada masa awal pembentukannya didekasikan sebagai wahana pemersatu bangsa yang dapat mengekspresikan kedaulatan rakyat secara komprehensif harus dilakukan, yaitu merestorasi Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti apa yang dimaksud oleh *the founding fathers* dengan menambahkan kembali Utusan Golongan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dan memposisikan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai supra legislatif, namun tanpa harus mengubahnya menjadi semacam Parlemen. Selanjutnya, secara lebih ideal penambahan kembali 'Utusan Golongan' ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat ini juga akan memberikan pembeda yang jelas dengan lembaga representatif yang sekaligus legislatif, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga representatif yang memiliki fungsi supra legislatif dan berkedudukan sebagai *summit*;

Ketiga, penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat keluar, yang terwujud pada dikeluarkannya Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mekanisme sistem pemerintahan presidensiil, tanpa harus menjadikannya sebagai parlemen seperti halnya pada sistem pemerintahan parlementer. Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak ambigu seperti ini pada dasarnya memberikan jaminan terciptanya *checks and balances* antara Eksekutif, Legislatif dan Yudisial;

Keempat, GBHN menjadi kewenangan yang melekat kembali pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan logika bahwa GBHN tidak akan menjadikan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia menjadi sistem pemerintahan parlementer, karena *checks and balances* hanya dilakukan oleh cabang-cabang kekuasaan yang setara, yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam wilayah legislatif, Presiden dalam wilayah eksekutif, serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam wilayah yudisial;

Kelima, membandingkan dengan praktek pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Amerika Serikat, Kerajaan Belanda, Republik Perancis, serta Republik Federal Jerman, maka didapati perbedaan yang cukup esensial antara negara negara tersebut dengan struktur

ketatanegaraan Republik Indonesia, dan tanpa harus mereplikasi mekanisme pertanggungjawaban dari negara lain yang tidak terlalu kompatibel dengan struktur besar ketatanegaraan Republik Indonesia, maka pertanggungjawaban kepala pemerintahan di Indonesia dapat dilaksanakan hanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui instrumen GBHN.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdul Gani, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Abdul Mukthie Fadjar, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Fokus Media, Bandung, 2007.
- A. Himawan Utomo, Konstitusi, Kansius, Yogyakarta, 2007.
- Alpheus Thomas Mason dan William M. Beaney, American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases, Prentice Hall, Englewood Cliff-NJ, 1968.
- A. Mukti Arto, Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2001.
- Astim Riyanto, Negara Kesatuan, Konsep Asas dan Aktualisasinya, Yapendo, Bandung, 2006.
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, pendidikan kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syaraif Hidayatullah, Jakarta 2008.
- Barda Nawawi Arief. Perbandingan Hukum Pidana, PT. Rajawali Pers : Jakarta, 2014.
- Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy, Ginn and Company, 1950.
- CF. Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015.
- CST. Kansil, Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Governmet) Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara, Erlangga, 1986.
- Dody Nur Andriyan, Hukum Tata Negara Dan Sistem Politik, Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia, Deepublish, Yogyakarta, 2016, Hlm. 78-79.
- Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat, Nusa Media, Bandung, 2007.
- Edward S. Corwin, The Constitution and What It Means Today, Princeton University Press, Princeton- NJ, 1958.
- Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* "Apakah Bangsa Itu?" (terjemahan) Erlangga, 1968.

- George Kousulas, *On Government: A Comparative Introduction*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1968.
- G. Theodore Mitau, *State and Local Government: Politics and Processes*, Charles Scribner's Sons-New York.
- Hamilton atau Madison, *The Federalist 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, the New York Packet.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2009.
- Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, New York, Evanston And London, Harper & Row Publisher, 1962.
- I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, Sudarsono, *Teori Konstitusi*, Setara Press, 2015.
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial (terjemahan)*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986.
- Jerome Samuel dan Sidney Peroles [ed.], *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1991.
- Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu, Jakarta, 2007.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika Jakarta, 2012.
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta. 1984.
- John Clarke Adams, *The Quest for Democratic Law: The Role of Parliament in the Legislative Process*, Thomas Y. Crowell Company, New York.
- John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan dan Perubahan Sosial (terjemahan)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Ken Kollman, *The American Political System*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015.
- Krannenburg dan Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, 1975.

- Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Penerbitan Universitas, Surabaya, 1960.
- Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, Christopher Osakwe, *Comparative Legal Traditions, Text, Materials and Cases on the Civil and Common Law Traditions, with special Reference to French, German, English and European Law*, West Publishing Co, St. Paul – Minnesota, 1994.
- Melvin I. Urofsky, Greg Russel, D. Grier Stephenson Jr., David J. Bodenhamer, Gordon Morris Bakken, Phillipa Strum, Richard M. Pious, John W. Johnson, R. Allen Hays, Rodney A. Smolla, Tinsley Yarbrough, Michael F. Cairo, *Demokrasi*, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, ___.
- Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum (terjemahan)*. Nusa Media, Bandung. 2010.
- Michel Rosenfeld dan András Sajó [ed.], *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012.
- M.J.C. Vile, *Politics in the USA* (6th. ed), Routledge, 2007.
- M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Aksara Baru, 1986.
- M. Nasroen, *Ilmu Perbandingan Pemerintahan, Ihtiar/Loka Tjipta*, Jakarta/Semarang, 1966.
- Moh Koesnardi, *Bintan R Saragih, Ilmu Negara, Gaya Media Pertama*, Jakarta, 1988.
- Muhammad Zulfan Hakim, *DEMOKRASI DALAM PILKADA DI INDONESIA*
- Peter Woll, *American Government: Reading and Cases*, Little, Brown and Company, Boston & Toronto, 1962.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2010.
- Ridwan H.R., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 337.
- Rosalie Targonski (ed.), *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat (terjemahan)*. 2000.
- R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society, With Emphasis on American Institutions*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia , Jakarta, 1998.*

- Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999- 2002 Buku I , Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Sekretariat Jenderal MPR-RI, Panduan Pemasyrakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2013.
- Sjachran Basah, Hukum Tata Negara Perbandingan, Penerbit Alumni, Bandung, 1989.
- Soekarno, Dibawah Bendera Revolusi [Jilid I Cetakan III] ,Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi 1964.
- Soltou, “Pengantar Ilmu Politik”, Ary Studi Club, Jakarta, 1972.
- SP. Varma, Pengantar Politik Modern, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Sri Soemantri, Hukum tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan, Remaja Rosdakarya, Bandung 2014.
- Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip dari Marwan Mas, dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003.
- Sulardi, Menuju Presidensiil Murni, Setara Press, Malang, 2012.
- Sulastomo, Cita-cita Negara Pancasila, Redupnya Pancasila hilangnya Jati Diri Bangsa, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Widodo Ekatjahjana, Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pustaka Sutra, Bandung, 2008.
- William G. Andrews, Constitutions and Constitutionalism, D. Van Nostrand Company, inc., Princeton- New Jersey, 1963.
- Wirjono Prodjodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta, 1977.

B. JURNAL

- Cora Elly Noviati, Demokrasi dan Sistem Pemerintahan. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.
- David Marrani, Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts Sustainable, Development Law & Policy Volume 10, Issue 1 Fall 2009: Sustainable Development in the Courts Journal.

Luthfi Widagdo Eddyono. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi. Volume 7 Nomor 3, Juni 2010. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Nurul Qamar, Prinsip-Prinsip Hukum Acara PERATUN. Jurnal Konstitusi, Vol, IV, No 2, November 2011.

Official Journal C 326 , 26/10/2012.

S. Endang Prasetyawati, Asas Kedaulatan Rakyat Pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Jo Uu No. 2 Tahun 2015 Dalam Rangka Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Jurnal Keadilan Progresif Volume 6 Nomor 1 Maret 2015.

C. PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN

Konstitusi Amerika Serikat

Konstitusi Belanda

Amandemen XXII Konstitusi Amerika Serikat tersebut disetujui oleh Kongres pada tanggal 21 Maret 1947, dan diratifikasi pada tanggal 27 Februari 1951.

TAP MPR Nomor III/MPR/1978 Tahun 1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Peraturan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 Tentang tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pernyataan mengenai hak dan kewajiban dalam the Charter for the Environment of 2004 merupakan tambahan selanjutnya, yaitu ditambahkan dalam Amandemen 1 Maret 2005.

Apportionment Act tahun 1911 (*Public Law* 62-5) Disahkan oleh Sidang Kongres ke-62, dan berlaku tanggal 4 Maret 1913.

D. KARYA TULIS

Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Ke Empat UUD Tahun 1945", Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan

Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 2003.

-----, Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi.

-----, Gagasan Negara Hukum Indonesia.

Tom Ginsburg dan James Melton, *The Netherlands Constitution: Implications for Countries in Transition*, Makalah yang dipersiapkan dalam International IDEA on the Occasion of the Bicentennial Anniversary of the Constitution of the Netherlands tahun 2015.

E. ARTIKEL

The Federalist Paper nomor 51, *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, Hamilton atau Madison the New York Packet. Jumat, 8 Pebruari, 1788.

James Madison Federalist Papers: No. 51 – *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*.

F. BAHAN INTERNET

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/democracy>, diakses tanggal 13 Juni 2017.

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/25/okcf5w365-mahfud-tidak-mudah-kembali-ke-uud-1945>, 25 Januari 2017, Mahfud: Tidak Mudah Kembali ke UUD 1945, diakses tanggal 10 Juli 2017.

<http://regional.kompas.com/read/2014/11/06/21410761/Pemuda.Pancasila.Minta.UUD.1945.Kembali.ke.Naskah.Asli>, 06 November 2014, Pemuda Pancasila Minta UUD 1945 Kembali ke Naskah Asli, diakses tanggal 10 Juli 2017.

<https://nasional.sindonews.com/read/683392/15/indonesia-harus-kembali-ke-uud-45-yang-asli-1351412130>, 28 Oktober 2012, Indonesia harus kembali ke UUD 45 yang asli, diakses tanggal 10 Juli 2017

<http://news.liputan6.com/read/2448015/ahmad-basarah-wujudkan-gbhn-perlu-amandemen-terbatas-uud-1945>, 29 Februari 2016, Ahmad Basarah: Wujudkan GBHN Perlu Amandemen Terbatas UUD 1945, diakses tanggal 10 Juli 2017

<https://www.law.berkeley.edu/library/robbins/CommonLawCivilLawTraditions.html>, The Common Law and Civil Law Traditions, diakses tanggal 19 Juli 2017.

<https://kbbi.web.id/haluan>, Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, , diakses tanggal 25 Juli 2017.

<http://news.unpad.ac.id/?p=38645>, Universitas Padjajaran, Setelah 4 Kali Diubah, Perlukah Amandemen UUD Lagi?, diakses tanggal 27 Juli 2017.

<http://www.jstor.org/stable/2379642>. Glen O. Allen, *Le Volonté de Tous and Le Volonté Général: A Distinction and Its Significance*.

<https://kbbi.web.id/daulat-2>. Menurut KBBI kedaulatan/ke daulat an/n kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya.

https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-94-007-0753-5_3064. Jan Ott dalam *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* mengartikulasikan trias politica sebagai the philosophy that there has to be a strict separation between three independent powers in every nation: for legislation, administration, and jurisdiction.

<http://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html>, Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya yang ditujukan pada Archbishop Mandell Creighton (tertanggal 5 April 1887).

<http://www.Bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html#doc5981294bodyText1>

<http://www.Bundesrat.de/EN/homepage/homepage-node.html>

<http://internasional.kompas.com/read/2017/05/16/07074281/macron.tunjuk.edouard.philippe.jadi.perdana.menteri.perancis>

<https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/democracy-netherlands>

<http://www.Bundesrat.de/EN/organisation-en/organisation-en-node.html>

<http://www.dw.com/id/peran-presiden-jerman-kekuasaan-kecil-tapi-pekerjaan-ribet/a-5745848>

<http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/index.html>

<https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/breg/federal-government-function-and-constitutional-basis-acting-in-accordance.html?nn=393254>

<http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html>
https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830
<https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/chancellor/chancellor/197632>
<https://www.Bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats>
https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Chancellor/_node.html;sessionId=5D8F19EA6B0AF6FD30B63686D73F706F.s2t1
<https://www.Bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny>
<https://www.congress.gov/resources/display/content/About+the+Federalist+Papers>
<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1813-1815-king-william-i-and-waterloo>
<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1813-1815-king-william-i-and-waterloo>
<https://www.rijksmuseum.nl/en/rijksstudio/timeline-dutch-history/1848-thorbecke-and-the-constitution>
<https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>
<https://www.houseofrepresentatives.nl/coalition-vs-opposition>
<https://www.houseofrepresentatives.nl/cabinet>
<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/constitution>
<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/democracy>
<https://www.house.gov/content/learn/>
<https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/democracy-netherlands>
<https://www.houseofrepresentatives.nl/coalition-vs-opposition>
<http://www.dw.com/id/peran-presiden-jerman-kekuasaan-kecil-tapi-pekerjaan-ribet/a-5745848>
<http://www.icj-cij.org/en>
<http://www.icty.org/en/action/cases/4>
http://www.servat.unibe.ch/icl/nl__indx.html
<http://www.ushistory.org/gov/6a.asp>
<https://pca-cpa.org/>
<https://usa.usembassy.de/travel-states.htm>
<https://www.government.nl/government>
<https://www.government.nl/government/members-of-cabinet/mark-rutte>

<https://www.government.nl/ministries>
<https://www.hagueacademy.nl/>
<https://www.vredespaleis.nl/study/library-and-hague-academy/?lang=en>
<https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>
<http://www.auswaertiges-amt.de/>
<http://www.bmas.de/>
<http://www.bmbf.de/>
<http://www.bmel.de>
<http://www.bmfsfj.de/>
<http://www.bmg.bund.de/>
<http://www.bmi.bund.de/>
<http://www.bmjv.de/>
<http://www.bmub.bund.de>
<http://www.bmvg.de>
<http://www.bmvi.de/>
<http://www.bmwi.de/>
<http://www.bmz.de>
<http://www.bundesfinanzministerium.de>