

BAB III

PROFIL PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Masa Tahun 1945-1949

Masa Tahun 1945-1949 sebagai masa berlakunya UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945. UUD 1945 menghendaki sistem pemerintahan presidensiil, tetapi dua bulan setelah kabinet presidensial pertama dibentuk, sistem pemerintahan berubah menjadi parlementer.

Perubahan ini terjadi karena berbagai dorongan. *Pertama*, dalam rangka demokratisasi pemerintahan dan untuk memperoleh basis dukungan yang lebih luas. Sesuai dengan Aturan Peralihan pasal IV hampir semua kekuasaan negara ada di tangan Presiden, sehingga nampak sebagai suatu kediktatoran daripada demokrasi. *Kedua*, untuk meniadakan atau mengurangi pendapat sebagian orang, termasuk dunia internasional (Belanda) yang mempropagandakan, Indonesia merdeka adalah bentukan Jepang, dan dijalankan oleh para kolaborator Jepang yang semestinya diadili sebagai penjahat perang.

Dengan perubahan sistem pemerintahan yang mengikutsertakan kekuatan yang tidak bekerjasama dengan Jepang, akan memudahkan usaha memperoleh dukungan internasional. *Ketiga*, sebagai jalan untuk menarik kelompok yang dipimpin Bung Syahrir, bersama-sama kelompok Soekarno-Hatta menghadapi kekuatan lain yang dipimpin oleh Tan Malaka. Secara lebih sederhana, perubahan sistem pemerintahan pada dasarnya sebagai bagian dari konsolidasi Indonesia Merdeka yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Sebagai suatu praktek ketatanegaraan, sistem parlementer 1945-1949 menunjukkan beberapa keunikan.

Pertama, perubahan sistem pemerintahan ini tanpa perubahan UUD. Jadi, semata-mata sebagai praktek ketatanegaraan. Praktek ini merupakan penyimpangan yang sangat

mendasar dari sistem UUD 1945. Seandainya praktek tersebut ditolak, pasti akan dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap UUD 1945.

Kedua, sistem parlementer tersebut tidak berjalan mulus. Dalam berbagai keadaan, Presiden untuk sementara mengambil alih pemerintahan. Sesudah itu sistem parlementer dibentuk kembali, tetapi kemudian sistem parlementer ini di interupsi oleh pemerintahan presidensiil yang dipimpin oleh Wakil presiden Hatta. (yang dikenal dengan sebutan pemerintahan presidensiil Hatta).¹

Hal ini merupakan suatu keunikan, karena pemerintahan presidensiil tidak dipimpin Presiden (Soekarno) tetapi oleh Wakil Presiden (Hatta). Model ini dipandang sebagai suatu bentuk kedaruratan, karena itu tidak dapat dijadikan suatu varian baku dan tidak dapat dipraktekkan dalam sistem ketatanegaraan yang normal.

A. Masa Tahun 1949-1950

Periode 1949-1950 sebagai masa RIS. Secara konstitusional RIS adalah negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Tetapi pemerintahan RIS yang pertama kali dibentuk tidak dijalankan berdasarkan sistem parlementer murni, karena parlemen tidak dapat memaksa Kabinet atau Menteri mengundurkan diri berdasarkan suatu mosi tidak percaya.

Konstitusi RIS Pasal 122 menyebutkan: “Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan jabatannya”. Hingga pada saat RIS diubah atau kembali pada negara kesatuan, ketentuan di ataslah yang berlaku, sehingga belum dapat berkembang menuju sistem pemerintahan parlementer murni.

¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fak.Hukum UII, 2001), h.250

C. Masa Tahun 1950-1959

Periode 1950-1959, yaitu masa UUD 1950 yang menjalankan secara penuh sistem parlementer. Ada persamaan antara sistem parlementer 1945-1949 dengan masa 1950-1959. Keduanya menunjukkan pemerintahan yang tidak stabil, silih berganti dalam waktu yang pendek.

Bagaimanapun kuatnya suatu susunan pemerintahan, dengan masa kerja yang terlalu pendek tidak akan memberi kesempatan untuk melaksanakan program-programnya secara wajar. Ketidakstabilan ini menjadi salah satu dasar yang mendorong memberlakukan kembali UUD 1945 (5 Juli 1959).

Ketidakstabilan pemerintahan tersebut terjadi karena beberapa faktor:

- a. Sistem parlementer disertai sistem banyak partai. Di parlemen (KNIP, DPRS dan DPR) tidak ada partai mayoritas-mutlak yang akan mendukung dan menjamin pemerintahan yang stabil.
- b. Akibat tidak adanya partai mayoritas-mutlak, pemerintahan harus disusun berdasarkan koalisi. Bukan saja berbagai kompromi, tetapi koalisi setiap saat pecah akibat perbedaan pandangan antar partai pendukung pemerintah.
- c. Suasana yang sangat demokratis kadang-kadang dilaksanakan secara berlebihan. Bung Hatta menyebutnya sebagai “ultra demokrasi”, tanpa memperhitungkan akibat pemerintahan yang tidak stabil bagi kehidupan masyarakat dan negara. Inilah yang kemudian dijadikan sebagai “demokrasi liberal”. Sesuatu sistem demokrasi yang tidak ada kaitan dengan stabil atau tidak stabilnya pemerintahan. Walaupun ada semacam demokrasi liberal, yang dipraktekkan di negara-negara seperti Inggris, Australia, Jepang dan lain-lain, semuanya menunjukkan suatu pemerintahan yang stabil. Kestabilan tidak ditentukan oleh liberal atau tidak liberal, tetapi oleh berbagai mekanisme politik dan struktur politik (infra atau supra) yang dijalankan.

- d. Presiden Soekarno juga ikut mempengaruhi suasana pemerintahan. Beliau acapkali mencampuri langsung atau tidak langsung politik dan penyelenggaraan pemerintahan. Sesuatu yang tidak lazim bagi seorang Presiden dalam pemerintahan parlementer. Dalam berbagai hal keikutsertaan beliau mungkin dapat dipahami. Sebagai pemimpin bangsa, beliau merasa bertanggungjawab untuk membangun kehidupan bangsa dan negara yang sehat dalam satu bangunan pemerintahan yang stabil.
- e. Faktor-faktor orientasi politik, baik secara nasional maupun internasional ikut mempengaruhi suasana pemerintahan, seperti hubungan dengan Belanda sebagai negara yang pernah menjajah, sikap terhadap modal asing, pengaruh perang dingin antara Blok barat dan Timur dan lain-lain.²

D. Masa 1959-sampai Keruntuhan Orde Baru

Periode 1959- sampai keruntuhan Orde Baru, 5 Juli 1959, UUD 1945 yang ditetapkan PPKI sebagai UUD sementara, dinyatakan berlaku kembali menggantikan UUDS 1950. Dari segi pemerintahan, selain memberikan kedudukan yang kuat kepada pemerintah, UUD 1945 lebih menjamin pemerintahan yang stabil. Ada berbagai alasan lain memberlakukan UUD 1945 seperti kembali kepada semangat proklamasi, tidak liberal. Berbagai kelemahan UUD 1945 antara lain kekuasaan eksekutif (Presiden) yang kuat (*executive heavy*) tanpa disertai sistem *check and balances* yang memadai. Tanpa sistem kekuasaan pengimbang yang memadai, kekuasaan presiden yang besar menjadi kurang terkendali dan dapat menuju sistem kekuasaan otoritarian. Inilah yang dialami selama pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1966) dan pemerintahan presiden Soeharto (1966-1998). Kelemahan konstitusional ini diperkuat pula oleh budaya politik yang tidak kondusif bagi perkembangan demokrasi seperti feodalisme dan pendekatan-pendekatan kharismatik-kosmis dalam pengelolaan politik.

²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fak.Hukum UII, 2001), h.262

Selanjutnya pasca Orde baru, yaitu berkaitan dengan Perubahan UUD I dan II, pola sistem pemerintahan yang ada dalam UUD 1945 juga belum memperlihatkan adanya suatu kejelasan sistem pemerintahan yang dianut, namun para wakil rakyat yang ada di MPR berupaya untuk menerapkan presidensial murni (pemilihan presiden secara langsung) dengan bentuk parlemen bicameral (dua kamar), tetapi hal ini perlu dilihat lebih lanjut kenyataan dalam pelaksanaannya.