

(rakyat) dan "Kradi" (pemerintahan). (Dahlan Thaib, 1991 : 108). Sedang menurut pengertian istilah adalah sistem pengorganisasian masyarakat negara yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri atau dengan persetujuan masyarakat yang keseluruhan dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin atas dasar kenegaraan tertentu. (H. Amir Machmud, 1987 : 82).

Dari pengertian di atas dapat dipahami beberapa prinsip dasar dalam penyelenggaraan demokrasi. (Dahlan Thaib, SH., 1991 : 109) yaitu :

- 1) Ketertiban warga negara dalam pembuatan keputusan politik.
- 2) Tingkat persamaan tertentu diantara warga negara.
- 3) Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai warga negara.
- 4) Suatu sistem perwakilan.
- 5) Sistem pemilihan mayoritas.

Dengan kata lain dalam pemerintahan demokrasi tersimpan unsur-unsur yang berupa ciri konstitusional, ciri perwakilan, ciri pemilihan umum dan ciri kepandaian (Drs. M.

b) Dari segi pelaksana kekuasaan, maka masing-masing aparat dari setiap bidang kekuasaan dapat mengetahui batas-batas kewenangan, sehingga dalam proses pelayanan kepada rakyat dapat dihindari tindakan yang merugikan rakyat.

3) Tanggung jawab

Yang dimaksud adalah tanggung jawab timbal balik dan bukan sepihak. Artinya, baik pemerintah maupun rakyat sama-sama bertanggung jawab bagi kepentingan bangsa dan negara/tanah air. Bobot tanggung jawab masing-masing pihak berbeda menurut batas hak dan kewajibannya masing-masing.

2. Sistem Demokrasi di Indonesia

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yaitu sistem dan pemerintahan. Secara umum pengertian sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lainnya saling berhubungan dan saling ketergantungan, sedang pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan dan kepentingan negara sendiri. Karenanya, dalam membicarakan pemerintahan adalah membicara-

kan bagaimana pembagian serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat (Dahlan Thaib, SH. 1991 : 81).

Sistem pemerintahan di Indonesia menurut pengertian Undang-Undang Dasar 1945 secara terinci ditegaskan dalam tujuh kunci pokok, sebagai berikut :

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat).
- b. Sistem konstitusional (hukum dasar).
- c. Kekuasaan tertinggi di tangan MPR.
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah majelis.
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR.
- f. Menteri negara adalah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada MPR.
- g. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Berkaitan dengan ketujuh kunci pokok ini Bintang R. Saragih, SH, menyimpulkan :

"Tidak tepat jika dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer, karena dewan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Demikian pula tidak dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan Presiden, karena Presiden tidak dipilih

langsung oleh rakyat, dan Presiden dapat diperhentikan oleh MPR, sebelum habis masa jabatannya karena melanggar GBHN". (Bintang R. Saragih, SH., 1985 : 81).

Namun demikian berdasarkan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, paling tidak ada tiga hal yang dapat disimpulkan (Dahlan Thaib, 1989 : 83 sampai halaman 84), yaitu :

- a. Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat yang diwujudkan pada MPR.
- b. Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, Presiden adalah pemegang kekuasaan atas jalannya pemerintahan negara.
- c. Dengan kekuasaan eksekutif (pemerintah) ada pada Presiden, tetapi dibatasi oleh MPR, dan kedudukan DPR yang kuat karena seluruh anggotanya duduk sebagai anggota MPR, serta adanya Mahkamah Agung yang menjalankan fungsinya yudhikatif. Adanya kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudhikatif, tidak lain merupakan distribution of power atau kekuasaan dari MPR.

Dengan demikian, MPR mengatasi kekuasaan dari lembaga negara lainnya, yaitu : Presiden, DPR, MA, DPA dan BPK sedangkan penempatan materi rumusan pasal 1 ayat 2 dalam rangka konstitusi-

konstitusi modern yang umumnya mempunyai sistem pemerintahan yang berasaskan demokrasi (Dahlan Thaib, SH, 1991 : 85).

a. Sistem Demokrasi Pancasila

Secara bahasa perkataan Demokrasi Pancasila berarti : "Pemerintahan rakyat yang berdasarkan nilai-nilai falsafah Pancasila" atau pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat yang ditunjuk oleh lima prinsip dasar, yaitu Pancasila, (Drs. M. Taufan, 1989 : 45). Secara istilah dapat diartikan suatu sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat dengan asas musyawarah untuk mufakat sebagai sarana utama bagi pemecahan masalah-masalah politik, ekonomi, sosial dan religi dan hankamnas demi mewujudkan suatu kehidupan dan spiritual (Drs. M. Taufan, 1991 : 50).

Inti demokrasi pancasila adalah rakyat ikut menentukan keinginan dan pelaksanaannya. Dalam demokrasi pancasila rakyat, adalah subyek demokrasi. Artinya rakyat sebagai keseluruhan keinginan dan pelaksanaannya. Melalui MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dalam menentukan GBHN dan memilih serta menetapkan mandataris untuk melaksanakan GBHN tersebut.

Berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengalaman pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rakyat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara serta seluruh rakyat. Pengaturan partisipasi rakyat dalam kehidupan demokrasi itu secara positif ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan ini diatur secara melembaga, yaitu melalui perwakilan yang ada yang dibentuk melalui pemilihan umum. Rakyat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan dapat menyuarakan aspirasi rakyat. (Drs. AW. wijaya, 1984 : 32).

Perbedaan pendapat dalam demokrasi pancasila wajar, hakekatnya musyawarah untuk mufakat bahwa kita ini berbeda hak dalam arti sifat Bhineka Tunggal Ika. Tetapi perbedaan tersebut bukan untuk dipertentangkan tapi dipelihara yang merupakan kekayaan dan khasanah kebudayaan dan kepribadian bangsa Indonesia. Segala sesuatu harus diselesaikan secara musyawarah dan mufakat berdasarkan hikmat kebijaksanaan. Jadi, tidak ada yang merasa dikalahkan. Segala hasil yang telah disepakati sesuai dengan musyawarah yang telah

dilaksanakan harus diterima dengan penuh tanggung jawab (Drs. AW. Wijaya, 1984 : 33).

Dari uraian tentang pengertian dan arti Demokrasi Pancasila di atas, maka dapat disimpulkan beberapa asas dari demokrasi pancasila (Drs. AW. Wijaya, 1984 : 36 - 39) yaitu :

- 1) Asas menjunjung tinggi hak asasi dan martabat manusia. Dalam demokrasi pancasila dijamin terlaksananya hak asasi manusia dengan harus pula diikuti kewajiban-kewajiban asas, yang meliputi kewajiban belajar, memberi suara, membayar pajak, menjaga keamanan, membela negara dan untuk tunduk dan taat menjalankan segala peraturan negara.
- 2) Asas kekeluargaan dan gotong-royong kebebasan bersuara dan mengemukakan pendapat dijamin dengan tanggung jawab. Dengan demikian, tidak ada golongan yang disebut mayoritas dan minoritas. Dalam hal ini tidak selalu golongan yang kuat saja yang selalu direnungkan, tetapi golongan lemah, yang suaranya sedikit, turut juga dimenangkan asal saja bertanggung jawab.
- 3) Asas musyawarah untuk mufakat.

esensial di dalam paham demokrasi, ini menunjukkan bahwa rakyatlah yang paling menonjol yaitu paling utama dan paling sentral.

Faham demokrasi dapat tegak jika didukung oleh suatu wadah, yaitu perangkat yang dipakai sebagai alat atau sarana untuk mencapai cita-cita disamping juga harus didukung oleh isi. Antara wadah dan isi tersebut harus mengandung nilai-nilai dan unsur-unsur yang demokratis. (Dahlan Thaib, SH, 1991 : 118) yaitu :

1) Konsep kekuasaan

Konsep kekuasaan dalam UUD 1945 cukup menarik dalam mengatur mekanisme kekuasaan sedemikian rupa mulai dari pemegang, pembagian sampai pada pembatasan kekuasaan.

Konstitusi kita menetapkan bahwa pemegang kekuasaan adalah rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR, merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Kemudian di dalam menjalankan kekuasaannya MPR mendelegasikan atau membagi-bagikan sebagian kekuasaannya kepada lembaga-lembaga lain di daerahnya, selain memegang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif inspektif dan kuasalitatif.

2) Konsep pengambilan keputusan

penjelasan Undang-Undang Dasar yaitu "Indonesia negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat) dan negara Indonesia berdasar atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtsstaat).

Menurut salah satu pakar hukum Indonesia yang terkenal yaitu Oemar Seno Adji, berpendapat bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan kebebasan beragama secara positif artinya tiada tempat bagi atheisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia. Ciri yang kedua adalah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antara agama dan negara, karena agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. (Dr. H. Muhammad Tahiri Azhary, SH. 1991 : 69).

Pakar hukum yang lain yaitu Padmo Wahyono, menelaah negara hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah "Rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai ; pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mencerminkan secara khas

asas kekeluargaan ini". Dalam pasal ini menjelaskan bahwa yang penting adalah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak. Maka konsep negara hukum pancasila harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan ini. Padmo Wahyono memahami hukum adalah suatu alat untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban : dan menyelenggarakan sosial. Pengertian ini tercantum dari rumusan penjelasan UUD 1945 yang berbunyi "Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok dan hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain. Penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Disamping itu dalam UUD 1945 terdapat suatu penjelasan bahwa bangsa Indonesia juga mengakui eksistensi hukum tidak tertulis selain hukum yang tertulis.

Padmo Wahyono menjelaskan ada tiga (3) fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan yaitu :

1. Menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh (7) pokok sistem pemerintahan negara dalam penjelasan UUD 1945.
2. Mewujudkan keadilan sesuai dengan pasal 33 Undang-

Undang Dasar 1945.

3. Menegakkan prikemanusiaan yang didasarkan kepada keTuhanan Yang Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab. Dan fungsi hukum di Indonesia adalah sebagai pengayoman seluruh masyarakat Indonesia.

Asal-usul berdirinya negara Indonesia menurut Padmo Wahyono yaitu dalam negara hukum pancasila ada suatu anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan. Karena itu negara tidak terbentuk karena suatu "perjanjian yang dualistis melainkan atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya". Konstruksi yang didasarkan atas asas kekeluargaan, itu bukan suatu verdrag (menurut pandangan pribadi) melainkan suatu kesepakatan satu tujuan. Dengan petunjuk ini maka dapat dirumuskan bahwa negara menurut bangsa Indonesia ialah suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia, atas berkat rahmat Allah Yang Maha Esa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur. (Dr. H. Muhammad Tahir Azhari, SH.

dalam pelaksanaan pemerintahan Republik Indonesia adalah :

1. Bentuk negara kesatuan Indonesia adalah Republik. Dengan demikian kedaulataan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh badan yang disebut MPR. MPR ini keanggotaannya terdiri dari DPR, suatu badan yang mempunyai peranan legislatif yang dipilih secara berkala lima (5) tahun sekali melalui pemilihan umum, dengan golongan-golongan serta utusan daerah yang jumlah dan pengaturannya ditetapkan oleh Undang-Undang. Dengan menetapkan keanggotaan MPR semacam itu diharapkan MPR dapat menjadi perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia, yang melalui wadah ini setiap orang, golongan maupun terwakili. MPR ini minimal bersidang sekali dalam masa tugasnya yaitu lima tahun untuk menetapkan presiden dan wakil presiden, Undang-Undang Dasar, dan GBHN.
2. Sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem presidensial, dengan demikian presiden sebagai kepala pemerintahan mempunyai kekuasaan yang sangat besar di dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Sebagai penerima mandat dari MPR, maka presiden bertanggung jawab langsung kepada MPR. Tugas penting presiden adalah melaksanakan keinginan rakyat yang terwujud dalam GBHN yang ditetapkan

oleh MPR untuk kurun waktu lima tahun, dalam melaksanakan tugasnya presiden disamping dibantu oleh seorang wakil presiden juga oleh sejumlah menteri dan langsung bertanggung jawab kepada presiden. Meskipun menteri merupakan pembantu dan tergantung kepada presiden akan tetapi para menteri mempunyai kedudukan dan kekuasaan besar dalam menjalankan kekuasaan pemerintah secara operasional. ✓

Untuk kelancaran tugasnya presiden disamping sebagai kepala eksekutif juga dilengkapi dengan sejumlah kekuasaan legislatif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif yang dimaksud adalah perumusan Undang-Undang dan Undang-Undang dibuat oleh presiden dengan DPR. Disamping Undang-Undang presiden juga menetapkan peraturan pemerintah. Sementara kekuasaan yudikatif, tercermin dari haknya untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan rehabilitasi, sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 14. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 badan legislatif dan eksekutif anggotanya terdiri dari orang-orang atau badan-badan yang sama. (Prof. Dr. Ismail, SH., M.C.I., 1985 : 24).

3. Secara operasional, fungsi legislatif dan

pengawasan dilaksanakan oleh DPR. Badan ini bersama presiden bertugas memerintah, juga bertugas mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan, apakah telah sesuai dengan GBHN yang ditetapkan MPR. Meskipun presiden tidak bertanggung jawab kepadanya melainkan kepada MPR, badan ini tidak lemah sebab DPR tidak dapat dibubarkan oleh presiden, dan dalam melaksanakan fungsi pengawasan ia (DPR) diberi sejumlah hak, diantaranya adalah memorandum terhadap presiden bila dianggap presiden dianggap telah melanggar Undang-Undang Dasar dan GBHN. Presiden harus memperhatikan memorandum DPR sebab bila tidak, DPR dapat mengundang seluruh anggota MPR untuk meminta pertanggungjawaban presiden dan hal ini dijamin dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan hal ini ditegaskan pula oleh presiden dengan kata-kata beliau "bahwa DPR sekedar membantu tetapi juga mengontrol, jikalau presiden/mandataris dan ia punya pembantu-pembantu menyeleweng dari pada GBHN yang ditentukan oleh MPR itu, DPR mengetoknya, hal ini sesuai juga dengan tap MPR dalam pasal 7 ketetapan MPR No. IV/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga tertinggi negara dengan/atau antar lembaga-lembaga tinggi negara ditetapkan :

- a. Apabila DPR menganggap presiden sungguh melanggar hukum negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden.
 - b. Apabila dalam waktu tiga bulan presiden tak memperhatikan memorandum DPR tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua.
 - c. Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini, tak diindahkan oleh presiden, maka DPR dapat meminta majelis mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden (Prof. Dr. Ismail SH., M. C. I., 1985 : 28).
4. Kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh sebuah MA dengan susunan yang diatur oleh undang-undang. Mahkamah Agung merupakan badan yang lepas dari pengaruh pemerintah untuk menjamin kebebasan badan ini dari pengaruh pemerintah dilakukan melalui undang-undang.
 5. Disamping badan-badan yang disebut di atas, diatur pula beberapa badan lain seperti DPA, yaitu suatu badan yang bertugas memberi pertimbangan kepada presiden, dengan demikian, ia merupakan sebuah badan penasehat belaka. Presiden bebas untuk menerima atau menolak pertimbangan yang diajukan oleh badan ini. Disamping itu juga terdapat Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK), suatu badan yang bertugas mengawasi pemakaian keuangan negara.

6. Karena Indonesia merupakan suatu negara kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau sebagaimana diuraikan terdahulu, maka masalah daerah juga diatur melalui Undang-Undang Dasar sebagai negara kesatuan, maka Indonesia tidak mempunyai daerah di lingkungannya yang bersifat negara pula. Dengan demikian tidak ada negara bagian sebagaimana dikenal di dalam bentuk federalisme. Pengaturan daerah dilakukan dengan membagi wilayah Indonesia ke dalam beberapa daerah yang disebut propinsi. Selanjutnya setiap propinsi dibagi-bagi secara bertingkat menjadi daerah yang lebih kecil. Penetapan pembagian wilayah ini secara rinci dilakukan melalui undang-undang dan peraturan daerah. Bagi daerah tertentu, yang menurut asal mulanya mempunyai riwayat khusus, dapat dipertimbangkan menjadi daerah istimewa dengan tujuan mempertahankan kekhususan daerah tersebut, (Carlton Clymer Rodee, 1995 : 590).

Peraturan daerah dilaksanakan dengan model desentralisasi, dalam arti daerah diberikan dalam batas-batas tertentu, hak otonomi untuk mengurus kepentingannya sendiri. Dalam daerah-daerah yang mempunyai hak otonomi ini dibentuk pula badan-

