





yang berhak menentukan kebijaksanaan pemerintahan itu bukan lagi raja, tetapi para menteri, atau kabinet. (Suhino, SH., 1986 : 251).

### C. Sistem Kerja Pemerintahan

#### 1. Kepala Negara

Dalam sistem pemerintahan parlementer ini, jabatan kepala negara dipegang oleh raja yang menduduki jabatan tersebut secara turun-temurun, atau seorang presiden untuk masa jabatan tertentu. Dan terkadang diperlukan jabatan wakil presiden. Menurut Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, jabatan wakil presiden ini penting sekali, walaupun tidak lekas kelihatan dari luar. (Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, 1982 : 129). Dalam hal ini tergantung pada negara yang bersangkutan, apakah memandang perlu atau tidak jabatan wakil presiden tersebut.

Kepala negara tidak bertugas sebagai kepala pemerintahan. Dia bertugas menunjuk formatur dan formatur sebagai pimpinan kabinet atau perdana menteri. Kabinet ini nanti yang bertugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, dan secara otomatis perdana menteri tersebut yang menjadi kepala pemerintahan. Dengan demikian di samping terdapat jabatan

kepala negara, juga terdapat jabatan kepala pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan dan mengatur mekanisme pemerintahan.

Kepala negara tidak dapat diganggu gugat. Yang bertugas dan bertanggung jawab atas segala tindakan pemerintah bukanlah kepala negara, namun menteri, menteri-menteri, atau perdana menteri atas nama seluruh menteri yang duduk dalam kabinetnya. Dalam hal ini termasuk juga pertanggung jawaban atas kebijaksanaan atau tindakan-tindakan kepala negara. (Suhino, SH., 1993 : 113).

Oleh karena itu dalam sistem ini dikenal adanya azas "The king can do no wrong". Raja tidak dapat dimintai pertanggung jawaban dan karenanya tidak dapat dipersalahkan atas jalannya pemerintahan. Oleh karenanya kepala negara lebih terkesan sebagai simbol dari persatuan belaka yang tidak mempunyai kekuasaan yang menentukan dalam pemerintahan. Ia mengangkat Perdana Menteri bukan karena inisiatifnya sendiri, tetapi karena formalitas. Pada umumnya, partai yang menang dalam pemilihan umum dan memperoleh suara mayoritas dalam parlemen disershi kekuasaan eksekutif. Pimpinan partai diangkat sebagai Perdana Menteri. (Romdlon Naning, SH, 1983 : 74).

Dalam hal mengenai keputusan atau peraturan yang dikeluarkan mengenai masalah kenegaraan pada umumnya, atau khususnya mengenai masalah pemerintahan harus merupakan keputusan atau peraturan negara. Jadi dalam hal ini, keputusan atau peraturan tersebut harus dikeluarkan oleh pimpinan negara atau kepala negara dan merupakan keputusan atau peraturan negara yang ditanda tangani oleh pimpinan negara atau kepala negara. Hal yang demikian dimaksudkan untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara yang bersangkutan. (Suhino, SH., 1993 : 113).

Dalam tugasnya menunjuk perdana menteri, kepala negara menunjuk formatur yang akan menyusun kabinet. Sedangkan cara menunjuk kabinet tersebut, sepenuhnya merupakan hak prerogatif kepala negara, dan tidak dipertanggung jawabkan olehnya dan atau anggota kabinet manapun terhadap parlemen. (Dr. Moh. Tolchah Mansoer, SH., 1983 : 245). Dalam hal ini tergantung ketentuan yang ada dalam negara yang bersangkutan. Namun seperti sudah menjadi konvensi bahwa pembentuk kabinet adalah pimpinan partai yang menang dalam pemilihan umum dan mempunyai suara mayoritas dalam parlemen.

Kepala negara tidak bertanggung jawab terha -

dapat pembentukan kabinet. Formaturlah yang bertanggung jawab tentang hal tersebut terhadap parlemen. Sehingga dalam hal ini kepala negara tidak layak menolak pendirian formatur. Ataupun apabila kepala negara menolak dan formatur mengiyakan penolakan tersebut, ada kemungkinan dia mengundurkan diri sebagai formatur atau dia akan menyusun lagi sehingga kepala negara setuju. Bagaimanapun juga dalam hal ini formaturlah yang bertanggung jawab, sebab kepala negara tidak dapat diganggu gugat. Dalam hal seperti ini formatur harus duduk di dalam kabinet. Namun apabila formatur tersebut lebih dari seorang tidak harus dari seluruhnya duduk di dalam kabinet. Cukup seorang saja asal di sini sudah ada yang mempertanggung jawabkannya. Dan yang lebih tepat perdana menteri di ambil dari formatur agar pertanggungjawabannya tidak ganjil. (Dr. Moh. Tolchah Mansoer, SH., 1983 : 248).

Kekuasaan kepala negara yang sangat besar dalam sistem pemerintahan ini adalah kekuasaan kepala negara untuk membubarkan parlemen atas pertimbangan dan saran dari perdana menteri kalau dipandang parlemen tersebut sudah tidak mencerminkan aspirasi rakyat. Kemudian dalam waktu sesingkat-singkatnya diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota parlemen





net telah meletakkan jabatan atau didomisionerkan maka kepala negara mengakibatkan dibentuknya kabinet yang baru. Mula-mula kepala negara ini mengadakan hearing: Mendengar terlebih dahulu pendapat-pendapat, saran-saran dari kalangan tokoh-tokoh politik dari berbagai golongan, tentang jenis kabinet apakah yang sebaiknya, personalia dan program yang akan datang. Berdasarkan hasil hearing ini kepala negara secara bijaksana, menunjuk seseorang atau beberapa orang untuk menjadi formatur yang bertugas menyusun kabinet baru baik dari segi komposisi maupun dari segi personalia dengan program tertentu.

Formatur ini berdasarkan mandat dari kepala negara, lalu menghubungi tokoh-tokoh politik yang mempunyai peranan di parlemen, untuk mengetahui pendapat dan hasrat-hasrat partai mereka untuk serta di kabinet yang akan dibentuk. Dalam hal ini biasanya partai-partai politik yang merasa dirinya kuat di parlemen, yakni yang mempunyai suara besar dan menduduki lebih banyak di parlemen, akan bertahan untuk memperoleh kursi-kursi kabinet, yaitu kedudukan menteri yang lebih menguntungkan bagi partai; dengan kesadaran bahwa kalau ingin berkuasa dalam pemerintahan maka kursi-kursi kabinet ini harus direbut dengan posisi sebaik mungkin.

Sebuah draft tentang komposisi dan personalia kabinet, kemudian disampaikan oleh formatur kepada kepala negara. Jika kepala negara dapat menyetujui sepenuhnya, maka draft itu disahkan oleh kepala negara, lalu pada suatu saat kabinet ini dilantik oleh kepala negara. Karena biasanya formatur itu dari kalangan partai yang kuat di parlemen, maka biasanya formatur tersebut yang akan menjadi Perdana Menteri. (Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH., 1992 : 103).

Lain halnya dengan sistem banyak partai, di mana dalam parlemen tidak satupun dari partai politik yang mampu menguasai kursi secara mayoritas, maka pembentukan kabinet di sini sering tidak lancar. Kepala negara akan menunjuk tokoh partai politik tertentu untuk bertindak sebagai pembentuk kabinet (formatur). Dalam melaksanakan tugasnya formatur harus selalu mengingat perimbangan kekuatan di parlemen. Sehingga setiap kali kabinet dibentuk, ia akan merupakan suatu kabinet koalisi yaitu gabungan dari berbagai partai politik. Langkah ini perlu diambil agar kabinet itu nantinya mendapat kepercayaan dari parlemen.

Karena koalisi didasarkan kepada kompromi, maka kadang kala dapat terjadi kabinet berjalan, du-

kungan yang diberikan oleh salah satu partai politik ditarik kembali dengan cara menarik menteri - menteri dari partainya, maka dalam hal seperti ini biasanya kabinet lalu mengembalikan mandatnya kepada kepala negara. Karena itulah orang mengatakan dalam sistem parlementer yang diikuti banyak partai sering terjadi ketidak-stabilan pemerintah dalam arti sering bertukarnya kabinet. (Moh. Kusnardi, SH., Harmaili Ibrahim, SH., 1988 : 174).

Selanjutnya kabinet yang terbentuk tersebut memegang dan menyelenggarakan pemerintahan dan secara otomatis Perdana Menteri bertindak sebagai kepala pemerintahan. Sehingga yang bertindak sebagai eksekutif dalam sistem pemerintahan ini adalah kabinet. (Suhino, SH., 1986 : 248).

Dalam hal tentang menentukan policy tentang pemerintahan, kabinet mempunyai hak penuh walaupun dalam sidangnya kepala negara sering mengikuti dan berhak untuk menyampaikan usulan, namun hal itu tergantung kepada kabinet apakah mereka mau menerima usulan tersebut. Hal ini mengingat bahwa yang bertanggung jawabkan segala sesuatunya terhadap parlemen adalah kabinet, bukan kepala negara. (Dr. Moh. Tolchah Mansoer, SH., 1983 : 251).

Perdana Menteri atas nama kabinet turut serta menanda tangani keputusan-keputusan dan atau peraturan-peraturan negara yang sedianya hanya ditanda tangani oleh kepala negara. Hal ini perlu mengingat pertanggung jawaban atas hal tersebut berada pada kabinet. Hal tersebut untuk menyatakan tentang adanya persetujuan dari kabinet terhadap keputusan dan atau peraturan tersebut. Penandatanganan terhadap hal tersebut bisa khusus dilakukan oleh menteri yang bersangkutan. Turut serta penandatanganan yang demikian inilah yang disebut *contrasign*. (Suhino, SH., 1993 : 114).

Sehingga tampak jelas bahwa dalam sistem pemerintahan ini menggunakan prinsip pertanggung jawaban menteri. Dan menteri-menteri yang dalam sistem ini berkedudukan sebagai eksekutif dikontrol oleh parlemen atas jalannya pemerintahan. Suatu kedudukan yang bisa dibilang sangat tergantung terhadap penilaian parlemen terhadap dirinya. Karena kalau parlemen menganggap eksekutif tidak mampu menjalankan pemerintahan dia dapat membubarkan kabinet yang ada, atau kabinet itu sendiri yang harus membubarkan diri atau mungkin saja seorang atau beberapa orang yang dipandang tidak dapat mengemban amanat yang diberikan kepadanya mengundurkan diri dari kedudukannya.



ga ini menggunakan sistem bikameral maupun unikameral, hal ini tidak mengubah kedudukan dari parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Hal tersebut hanya merupakan susunan dari anggota parlemen saja.

Dalam sistem pemerintahan ini, parlemen mempunyai pengaruh yang besar sekali terhadap susunan dari pada kabinet, walaupun hal ini sebenarnya merupakan hak prerogatif kepala negara. Namun pada umumnya kepala negara menunjuk seorang atau beberapa orang dari anggota parlemen untuk menjadi formatur pembentukan kabinet. Dan formatur ini biasanya diambil dari tokoh partai politik yang menang dalam pemilihan umum, kemudian formatur tersebut menjadi perdana menteri. Hal ini sudah menjadi semacam konvensi.

Suatu hal yang tampak dalam sistem pemerintahan ini, dalam parlemen biasanya terdapat oposisi. Oposisi ini adalah segolongan dari anggota parlemen dari salah satu atau beberapa partai yang kalah yang tidak mendapatkan kedudukan dalam pemerintahan. Oposisi dapat dijelaskan teratur sebagaimana lumrahnya dilakukan sidang-sidang parlemen. Tetapi ada kalanya maksud oposisi ini dilakukan secara lain yang mengganggu kelancaran parlemen dalam perundang-undangan,

misalnya: tidak hadir dalam sidang sehingga quorum sidang tidak tercapai dan akibatnya sidang parlemen tidak dapat dilanjutkan buat mengolah suatu undang-undang. Atau dengan mengusulkan amandemen-amandemen yang panjang, sehingga setidaknya-tidaknya akan membuang waktu. (Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH., 1982 : 68).

Sebagai pemegang kekuasaan legislatif, parlemen mempunyai dua macam peranan, yaitu:

- a. Sebagai badan yang berwenang dalam perundang-undangan (wetgeving; laurmaking), dan
- b. Sebagai badan pengawas (kontrol terhadap badan eksekutif). (Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH., 1992 : 79).

Sebagai badan yang berwenang dalam perundang-undangan, parlemen mempunyai kekuasaan untuk membuat undang-undang yang kemudian dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif (kabinet). Dan sebagai pengawas, parlemen mempunyai tugas dan kekuasaan untuk mengawasi jalannya pemerintahan dan meminta pertanggungjawaban kabinet. Pada suatu waktu parlemen bisa mengundang kabinet untuk menghadiri rapat kerja parlemen. Dalam kesempatan ini mungkin kabinet atau sebagian menteri saja dimintai penjelasannya tentang kebijaksanaan -

kebijaksanaan yang telah atau akan diambil. Kesempatan ini kadang dipergunakan oleh pihak oposisi untuk menyerang seorang menteri atau kabinet mengenai kebijaksanaan yang diambil dan menghujani dengan pertanyaan yang musykil-musykil. (Prof. Dr. Ismail Sunny, SH., MCI, 1981 : 161).

Suatu kekuasaan yang sangat besar yang dimiliki oleh parlemen yaitu kekuasaannya untuk membubarkan kabinet kalau dipandang kabinet atau beberapa anggota kabinet tersebut sudah tidak mampu mengemban amanat yang diberikan kepada mereka, atau meminta mundur beberapa kabinet yang diminta oleh parlemen. Dalam hal ini tergantung kabinet apakah akan meminta mundur anggotanya yang mendapat mosi tidak percaya dari parlemen atau akan tetap mempertahankan kedudukan dia. Kalau masih mempertahankan parlemen bisa membubarkan kabinet tersebut.

Namun kekuasaan parlemen tersebut diimbangi dengan kekuasaan kepala negara untuk membubarkan parlemen ini, kalau dipandang parlemen ini tidak membawa aspirasi yang ada pada masyarakat. Hal ini untuk menjaga agar parlemen tidak sebegitu mudah untuk membubarkan kabinet. Kepala negara membubarkan parlemen tersebut atas pertimbangan dan saran-saran dari men-



Jika terjadi hal yang demikian, artinya parlemen minta pertanggung jawaban kepada kabinet tentang kebijaksanaannya, maka kabinet harus membela dan menjelaskan kebijaksanaannya tersebut kepada parlemen. Penjelasan ini mungkin hanya dilakukan oleh salah seorang menteri yang bersangkutan atau mungkin oleh kabinet sendiri, jadi seluruh menteri lah yang bertanggung jawab. Jika demikian halnya maka biasanya penjelasan diberikan oleh perdana menterinya.

Setelah itu tergantung pada penilaian dari pada parlemen untuk dapat menerima baik pertanggung jawaban yang diberikan oleh kabinet tersebut atau tidak. Kalau parlemen dapat menerima pertanggung jawaban yang diberikan oleh kabinet tersebut maka dalam hal ini tidak akan terjadi sesuatu hal, akan tetapi kalau parlemen tersebut tidak dapat menerima ada kemungkinan bahwa parlemen tersebut dengan suatu keputusan menyatakan tidak percaya terhadap kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tersebut. Jika terjadi hal yang demikian ini maka menteri atau para menteri yang bersangkutan atau kadang-kadang seluruh menteri atau anggota kabinet harus mengundurkan diri. Hal ini disebut krisis kabinet.

Oleh karena kabinet bertanggung jawab kepada

parlemen, maka sudah barang tentu pertanggung jawaban itu akan diterima baik oleh parlemen. Jika kebijaksanaan pada umumnya dari kabinet tersebut sesuai dengan yang dikehendaki oleh mayoritas di dalam parlemen. Dan kebijaksanaan yang demikian itu pada umumnya dapat diharapkan akan mendapatkan penerimaan baik dari mayoritas di dalam parlemen, kalau dalam pembentukan kabinet tersebut telah diusahakan terlebih dahulu duduknya orang-orang yang bersama-sama merupakan mayoritas di dalam parlemen.

Hal yang demikian memang ada baiknya, karena akan lebih membawa kestabilan. Namun ada juga tidak baiknya, yaitu golongan lain (minoritas) selalu tidak mendapatkan perhatian. Hal ini akan menimbulkan oposisi yang kuat, dan dapat bersifat ekstrim.

Namun apabila suatu saat kabinet itu mengambil kebijaksanaan yang tidak disetujui oleh parlemen, hal yang demikian itu belumlah pasti bahwa parlemen tersebut mencerminkan kehendak atau keamanan rakyat pemilikinya. Jadi mungkin terjadi parlemen tidak menyetujui suatu kebijaksanaan yang diambil oleh kabinet, tetapi rakyat pemilih dapat menyetujuinya. Maka di sini terjadi penyimpangan paham dari parlemen dengan paham dari rakyat pemilihnya. Menurut istilah,

parlemen sudah tidak lagi mencerminkan kehendak atau kemauan rakyat pemilih, atau parlemen tersebut sudah tidak bersifat representatif.

Untuk mencegah agar jangan sampai terjadi bahwa kabinet yang mengambil suatu keputusan (kebijaksanaan) dan kemudian tidak dapat diterima oleh parlemen yang tidak representatif, maka sebagai perimbangan dari pertanggung jawaban kabinet tersebut, yaitu yang berarti bahwa kalau kebijaksanaan kabinet tidak dapat diterima oleh parlemen, kabinet atau menteri yang bersangkutan harus mengundurkan diri, kabinet dengan melalui kepala negara, mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen yang dianggap sudah tidak lagi bersifat representatif. Di sini akhirnya terdapat keseimbangan.

Pembubaran kabinet ini kemudian disusul dengan pemilihan atau pembentukan parlemen yang baru. Parlemen yang baru inilah yang nanti akan menentukan apakah tindakan kabinet tadi benar atau tidak. Artinya apabila parlemen yang baru ini juga tidak dapat menerima kebijaksanaan kabinet, maka ini berarti bahwa tindakan kabinet yang berupa pembubaran parlemen yang dianggapnya tidak representatif tadi adalah tidak benar, dan kabinet itulah yang harus membubarkan

dirinya dan kemudian disusun kabinet yang baru. Tetapi kalau parlemen yang baru tadi dapat menerima dengan baik pertanggung jawaban kebijaksanaan kabinet, ini berarti bahwa tindakan kabinet yang berupa pembubaran parlemen yang dianggap tidak representatif tadi benar. (Suhino, SH., 1986 : 250).

Dalam hal pembuatan undang-undang, walaupun hal ini merupakan kekuasaan badan legislatif (parlemen), namun dalam prakteknya parlemen juga menerima usulan dari kabinet yang nantinya akan bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang akan dibuat tersebut. Bahkan kadang-kadang rancangan undang-undang itu datang dari kabinet dan disampaikan kepada parlemen untuk dimusyawarahkan. Walaupun kekuasaan legislatif ini ada di tangan parlemen, rancangan undang-undang atau usulan dari kabinet itu sangat perlu, mengingat kabinetlah yang akan melaksanakan undang-undang tersebut.