1. Karakter Produk Hukum

Karakter produk hukum yang dalam studi ini disamakan dengan sifat atau watak produk hukum, sebenarnya dapat dilihat dari berbagai sudut. teoretis. Dalam studi tentang hukum banyak identifikasi yang dapat diberikan sebagai sifat atau karakter hukum seperti memaksa, tidak berlaku surut, dan umum. Dalam berbagai studi tentang hukum dikemukakan misalnya, hukum mempunyai sifat umum sehingga peraturan hukum tidak ditujukan kepada seseorang dan tidak akan kehilangan kekuasaannya jika telah berlaku terhadap suatu peristiwa konkret. Peraturan hukum juga mempunyai sifat abstrak, yakni mengatur hal-hal yang belum terkait dengan kasus-kasus konkret. Selain itu ada yang mengidentifikasi sifat hukum ke dalam sifat imperatif dan fakultatif.Dengan sifat imperatif, peraturan hukum bersifat apriori harus ditaati, mengikat, dan memaksa. Sedangkan silat fakultatif, peraturan hukum tidak secara apriori mengikat, melainkan sekadar melengkapi, subsider, dan dispositif. Studi ini memfokuskan pada sifat atau karakter produk hukum yang secara dikotomis dibedakan atas hukum otonomi dan hukum menindas seperti yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick, serta hukum responsif dan hukum ortodoks seperti yang dikemukakan oleh Marryman. Berdasarkan pilihan fokus tersebut maka kerangka teoretis tentang karakter produk hukum berikut ini dikhususkan pada dikotomi antara hukum otonom dan hukum menindas serta hukum responsif dan hukum ortodoks. Kemudian kedua dikotomi tersebut dikelompokkan menjadi satu dikotomi, yaitu hukum responsif/populistik dan hukumn ortodoks/kortservatif/elitis.

1. Hukum Otonom dan Hukum Menindas

Dalam buku yang berjudul Law and Society in Transition: Toward Responsive Law, Nonet dan Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakannya, masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elite pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan Erat dengan kekuasaan karena tata hukum senantiasa terikat pada status quo. Tata hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat pada suatu tata tertentu yang menyebabkan hukum mengefektifkan kekuasaan. Jika demikian, maka pihak yang berkuasa, dengan baju otoritas, mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta, Penggunaan kekuasaan itu bisa melahirkan karakter hukum yang menindas maupun karakter hukum otonom, tergantung pada tahap pembentukan tata politik masyarakat yang bersangkutan

Masyarakat yang baru dilahirkan harus menunjukkan dan membuktikan bahwa ia bisa menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya, atau menciptakan ketertiban. Tujuan utama yang harus dicapai oleh suatu masyarakat sebagai komitmen politik adalah ketertiban. Negara baru yang lebih mengutamakan tujuan tentu lebih mengutamakan isi dan substansi di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai substansi tersebut. Artinya jika perlu prosedur atau cara-cara (hukum) bisa didorong ke belakang asalkan substansi (tujuan) bisa dicapai. Keadaan tersebut akan berubah jika tujuantujuan fundamental sedikit demi sedikit telah tercapai, yang pada akhirnya hukum akan terpisah dari politik menjadi subsistem yang lebih otonom. Ciri menonjol hukum otonom adalah terikatnya masyarakat secara kuat pada prosedur. Elite penguasa tidak lagi leluasa menggunakan kekuasaan karena ada komitmen masyarakat untuk menjalankan kekuasaan sesuai dengan tata cara yang diatur.”

.

1. Hukum Ortodoks dan Hukum Responsif

Dengan mengacu pada Marryman, Abdul Hakim Garuda Nusantara. mengemukakan tiga macam tradisi hukum yang kemudian dikaitkan dengan strategi pembangunan hukum:' Dalam dunia kontemporer terdapat tiga macam tradisi hukum yang utama, yaitu tradisi hukum kontinental (civil law), hukum adat (common law), dan tradisi hukum sosialis socialist law). Yang dimaksudkan dengan tradisi hukum ialah

... seperangkat sikap mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, organisasi-organisasi dan operasionalisasi sistem hukum, dan cara hukum itu dibuat, diterapkan, dipelajari, disempurnakan dan dipikirkan yang semuanya berakar secara mendalam dan dikondisikan oleh sejarah masyarakat."

Ada dua macam strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya, yaitu pembangunan hukum "ortodoks" dan pembangunan hukum "responsif Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya pada strategi pembangunan hukum responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pem-bangunan hukum yang ortodoks bersifat positivis-instrumentalis, yaitu menjadi alas yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya. Paralel dengan konfigurasi politik yang memilih dua ujung yang dikotomis yakni demokrasi dan otoriter, maka studi ini mengambil dua konsep karakter produk hukum yang juga dikotomis, yaitu responsif/populistik dan ortodoks/konservatif/elitis. Kedua konsep dikotomis ini diambil secara sama dari clemen-elemen substansial tentang hukum menindas dan hukum otonom, seperti dikemukakan Nonet dan Selznick serta hukum yang responsif dan ortodoks seperti dikemukakan Marryman.

Konseptualisasi dan Ruang Lingkup

Untuk menghindari kerancuan dalam memahami hubungan antara dua variabel dalam studi ini, maka suatu uraian singkat tentang pengertian konsep-konsep perlu disajikan lebih spesifik Penyajian pengertian ini penting karena tidak jarang, terutama dalam ilmu-ilmu sosial, suatu istilah dapat dipahami secara tidak sama dan dipandang dari aspek yang berbeda. Perbedaan pemakaian konsep dalam memandang sesuatu tentu akan menghasilkan kesimpulan yang berbeda pula. Oleh sebab itu, kebenaran ilmiah suatu hasil studi harus dipahami dari konsep yang dipergunakan.

1. Lingkup Hukum

Istilah "hukum" yang jika dilihat dari pohon ilmu hukum sangat luas cakupan atau bidang-bidangnya, dalam studi ini difokuskan pada hukurti publik yang secara lebih spesifik mengambil lingkup Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai suatu bidang yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan (gezagverhouding) atau hukumhukum bidang politik.

HAN diletakkan sebagai bagian khusus dari HTN, meskipun secara kurikuler hidang HIN dan HAN sudah dipisahkan di dalam pengelompokan studi. Secara teoretis terdapat perbedaan pandangan antara aliran historis-utilitas yang menganut aftrek-thronie atau residu-theorie dan aliran prinsipiil atau pragmatis-fungsional. Namun, studi ini tidak memasuki arena perdebatan tentang perbedaan pandangan dari kedua aliran tersebut." Singgungan atas bidang hukum lain dalam studi ini bisa saja terjadi, tetapi tetap dibatasi oleh materi yang ada kaitannya dengan HTN, terutama yang menyangkut kebijaksanaan bagaimana bidang hukum diberlakukan di dalam negara. Selain itu, studi ini mengartikan hukum sebagai peraturan perundangundangan berpangkal pada undang-undang dasar yang secara hierarkis melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Akan tetapi, pokok bahasannya diarahkan pada UU dalam arti formal, yakni produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan UU dalam arti materiil dipergunakan untuk mempertajam analisis atas UU dalam arti formal tersebut.

1. Konfigurasi Politik

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Pengertian konseptual dan indikator-indikator variabel bebas ini adalah: a. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elite kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan. Secara spesifik, untuk mengualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atali otoriter, indikator yang dipakai dalam studi ini adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya,

1. Karakter Produk Hukum
2. Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat
3. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukumn ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutantuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.Jika dilihat dan segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.

Contoh Kasus

Studi ini akan menjadikan tiga bidang produk hukum sebagai contoh kasus yang akan diteliti, yaitu:

1. Produk hukum tentang Pemilihan Umum (Pemilu)
2. Produk hukum tentang Pemerintahan Daerah (Pemda)
3. Produk hukum tentang Keagrariaan.

Argumen yang dipakai dalam penentuan contoh kasus tersebut adalah dengan anggapan dasar sebagai berikut: pertama, ketiga jenis produk hukum tersebut jika dilihat dari sudut pohon ilmiah hukum termasuk dalam lingkup hukum ketatanegaraan (yang mencakup HTN dalam arti umum dan HTN dalam artinya yang khusus, yaitu HAN); kedua, produk hukum Pemilu dan Pemda, terutama pada era Orde Baru, sering dilihat sebagai produk hukum yang sentralistik dan wataknya senantiasa mengikuti konfigurasi politik tertentu secara konsisten. Sedangkan produk hukum tentang agraria nasional yakni UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) agak menyimpang dari konsistensi kedua jenis tersebut. Tepatnya, meskipun produk hukum agraria tersebut lahir di dalam konfigurasi politik yang otoritarian ternyata karaktemya sangat responsif, sesuatu yang sangat berbeda dengan kedua jenis hukum lainnya, padahal dilihat dari sudut pohon ilmiah hukum ketiga jenis hukum tersebut berada dalam satu bidang (rumpun).Berkenaan dengan itu maka studi ini menggunakan praänggapan bahwa ada variasi pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum. Artinya tingkat pengaruh konfigurasi politik tertentu untuk melahirkan karakter produk hukum tertentu tidaklah selalu sama atau tidak absolut Watak ortodoks suatu produk hukum yang lahir dari konfigurasi politik otoriter misalnya, dapat berbeda dengan tingkat ortodoks suatu produk hukum lainnya dari konfigurasi politik yang sama. Perbedaan tingkat pengaruh atau variasi tersebut dapat ditentukan oleh adanya "variabel intara" yaitu hubungan kekuasaan. Sehingga hipotesis bahwa "konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu akan semakin signifikan bagi produk-produk hukum yang mengatur hubungan kekuasaan atau gezagsverhouding.Dengan demikian, pilihan atas hukum Pemilu dan Pemda didasarkan pada substansi yang mengatur hubungan kekuasaan dalam Hukum Tata Negara. Sedangkan pilihan atas hukum agraria didasarkan pada upaya untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi atau dapat menyebabkan penyimpangan dari watak produk hukum dalam mengikuti konfigurasi politik yang melahirkannya, karena tingkat sensitivitas setiap produk hukun dari konfigurasi politik tidaklah sama.

**Konfigurasi Politik dan Produk Hukum pada**

**Periode Demokrasi Liberal**

Setelah Jepang dikalahkan oleh tentara Sekutu dalam Perang Pasifik, Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebelum itu, tepatnya bulan April 1945, Pemerintah Pendudukan Jepang telah membentuk satu panitia yang diberi nama Dokuritzu Zumbi Tjopsakai (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, BPUPKI) dengan tugas menyiapkan rancangan Undang-Undang Dasar (UUD) yang akan dipakai sebagai konstitusi tertulis jika kelak Indonesia merdeka. Setelah badan tersebut menyelesaikan tugasnya, pemerintah segera membentuk panitia baru yakni Dokuritzu Zunbi linkai (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, PPKI) dengan tugas mempersiapkan kemerdekaan dan pemindahan kekuasaan kepada pemerintah bangsa yang akan merdeka itu...Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, PPKI segera menetapkan UUD dan mengangkat Soekarno dan Hatta, sebagai presiden dan wakil presiden. Hingga tahun 1959, Indonesia menganut sistem parlementer yang diwarnai tiga macam UUD; dengan catatan bahwa secara konstitusional pada kurun waktu 1945-1949 sistem pemerintahan yang resmi dipakai kuasi presidensial, tetapi dalam praktiknya diberlakukan sistem parlementer. Karena kesamaan konfigurasi konstitusional itulah, maka para ahli menjadikan kurun waktu dengan tiga macam konstitusi tersebut sebagai salah satu periode dengan konfigurasi politik yang sama. Bab ini akan menelusuri dinamika politik pada periode demokrasi liberal itu, dan melihat pengaruhnya terhadap karakter produk hukum.

.

Konfigurasi Politik

Penelusuran terhadap konfigurasi politik periode demokrasi parlementer dimulai pada akhir pendudukan Jepang di Indonesia, yakni ketika pemerintah menjanjikan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia yang ditindaklanjuti dengan pembentukan badan pembentuk rancangan UUD dan badan persiapan kemerdekaan.

1. Panitia Undang-Undang Dasar

Pada tanggal 7 September 1944 Pemerintah Jepang mengumumkan janji untuk memberi kemerdekaan kepada bangsa Indonesia. Janji tersebut diulangi pada tanggal 1 Maret 1945. Pernyataan pemerintah yang dikeluarkan pada tanggal 1 Maret 1945 diikuti dengan pembentukan panitia yang bertugas mempersiapkan kemerdekaan (tepatnya membuat rancangan UUD). Panitia tersebut dikenal sebagai BPUPKI (Dokuritzu Zunbi Tjoosakai) yang beranggotakan 62 orang diketuai oleh Radjiman Wediodiningrat. Menurut Boland, panitia ini disebut "Committe of 62".

Tugas pokok badan ini menyusun rancangan UUD, tetapi kemudian badan ini menghabiskan sebagian besar waktu sidang-sidang pertamanya untuk memperdebatkan dasar negara. Radjiman ketika memulai sidang I panitia tanggal 29 Mei 1945 meminta para anggota untuk membicarakan terlebih dulu dasar Indonesia merdeka sebelum membicarakan UUD. Dalam - pidatonya di depan BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 Sockarno mengatakan:

Paduka Tuan Ketua yang mulia minta kepada Sidang Dokuritzu Zunbi Tjoosakad untuk mengemukakan dasar Indonesia merdeka -- Menurut anggapan saya yang diminta oleh Paduka Tuan Ketua yang mulia ialah, dalam bahasa Belanda: philosofische grorislag daripada Indonesia Merdeka. philosofische gronslag itulah pedoman, filsafat ... di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi."

Sidang yang membicarakan dasar negara tersebut membuat forum terpecah menjadi dua golongan, yaitu "golongan nasionalis sekuler" dan "golongan nasionalis Islam." Kedua golongan ini disebut juga golongan kebangsaan dan golongan Islam. Karena perdebatan tentang "dasar negara itulah sidang I BPUPKI diakhiri dengan pembentukan panitia kecil, yaitu Panitia Sembilan. Tugasnya mencari kesepakatan tentang dasar negara yang telah diperdebatkan selama empat hari sidang 1 (29 Mei-1 Juni 1945).

Panitia Sembilan berhasil mencapai kompromi tanggal 22 Juni 1945 dengan menyetujui sebuah naskah "Mukaddimah" UUD yang dikenal sebagai Piagam Jakarta atau "The Jacarta Charter". Pemberian nama itu untuk pertama kali digunakan oleh Yamin. Hasil kesepakatan atau modus vivendi Panitia Sembilan dinyatakan diterima dalam sidang II BPUPKI tanggal 11 Juli 1945.10 Setelah itu, Soekarno membentuk panitia kecil yang diketuai oleh Socpomo untuk menyusun rancangan UUD. Panitia ini menyampaikan rancangan UUD pada tanggal 13 Juli 1945. Isi materi hampir sama dengan rancangan yang diusulkan Yamin pada tanggal 29 Mei 1945." Setelah diperdebatkan selama empat hari, akhirnya (tanggal 16 Juli 1945) BPUPKI menyetujui rancangan UUD yang akan dijadikan konstitusi tertulis Indonesia Merdeka." BPUPKI bubar setelah mencapai kesepakatan dasar negara dan rancangan UUD. Tugas berikutnya diserahkan kepada panitia yang jumlahnya lebih kecil, yakni Dokuritzu Zunbi linkai (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, disingkat PPKI).

2 Pengesahan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dibentuk tanggal 7 Agustus 1945 yang diketuai Sockarno dan wakil ketua Moh. Hatta. Panitia ini semula beranggotakan 21 orang (termasuk ketua dan wakil ketua) namun kemudian, atas inisiatif Soekarno, ditambah 6 orang anggota. Di Dalat (sebelah utara Saigon) Jenderal Terauchi, pada tanggal 9 Agustus 1945, menerima Soekamo, Hatta, dan Radjiman untuk menyampaikan kembali tentang kemerdekaan Indonesia. Seperti ditulis oleh Hatta, Jenderal itu mengatakan,

*Pemerintah Agung di Tokyo telah menentukan memberikan kemerdekaan kepada Indonesia. Mukaddimah kemerdekaan itu terserah kepada Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia..."*

Akan tetapi, ketika Jepang terpaksa menyerah kepada Sekutu pada tanggal 5 Agustus 1945, Jepang tidak dapat meneruskan usahanya memiberi kemerdekaan kepada Indonesia. Kejadian itu membawa konsekuensi bahwa usaha "memerdekakan" Indonesia menjadi tanggung jawab para pemimpin Indonesia sendiri. Maka pada tanggal 17 Agustus 1945 bangsa Indonesia atas nama Soekarno-Hatta menyatakan kemerdekaannya, Untuk melengkapi kemerdekaan Indonesia sehari setelah proklamasi, PPKI menyelenggarakan sidang yang mengambil keputusan pokok "mengesahkan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD" dan memilih "presiden dan wakil presiden". 14 Pembukaan dan Batang Tubuh UUD7 yang disahkan itu adalah naskah "Mukaddimah" dan "Rancangan UUD". Keduanya telah disetujui pada sidang II BPUPKI, tetapi dengan beberapa perubahan yang dilakukan pada tanggal 18 Agustus 1945 itu juga. Demikianlah sejak tanggal 18 Agustus 1945 telah ditetapkan berlakunya UUD 1945 untuk negara Republik Indonesia,

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan negara mana yang dianut dalam UUD mengundang beda pendapat di antara ahli hukum tata negara. Ada yang menyebut presidensial, tetapi ada juga yang menyebut kuasi presidensial. Hal itu terjadi karena muatan UUD memuat unsur parlementer maupun presidensial. Jika dilihat ketentuan Pasal 4 (1) dan Pasal 17, maka sistem yang dianut UUD adalah presidensial. Sebab kedua pasal itu mengatur pola hubungan yang ada pada sistein presidensial, yaitu pertama, presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedua, menteri diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada presiden, bukan kepada DPR. Tetapi jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 bahwa presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok ketiga (bahwa presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR), maka dapat dikatakan UUD 1945 menganut. sistem parlementer. Sebab MPR merupakan "penjelmaan seluruh rakyat Indonesia", yang secara csensial merupakan lembaga perwakilan rakyat; apalagi semua anggota DPR menjadi anggota MPR juga kualifikasi yang cukup relevan tentang pola hubungan ini, adalah sistem kuasi parlementer atau sistem kuasi presidensial. Artinya sistem presidensial tidak murni atau parlementer semu."

Mengenai hubungan antarlembaga negara tersebut Wilopo menyebutkan adanya keseimbangan atau check and balance yang khas antara pemerintah dan DPR yang sama-sama kuat. DPR kuat karena tidak dapat dibubarkan oleh pemerintah, dan pemerintah kuat juga karena tidak dapat dijatuhkan oleh DPR." Pola hubungan khas yang demikian itu merupakan unsur penting dalam demokrasi Pancasila. Alfian menyebutkan dalam demokrasi Pancasila itu presiden diberi kekuasaan yang besar oleh UUD 1945, karena, antara lain, ia tidak bisa dijatuhkan oleh DPR. Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR yang separuh anggotanya adalah anggota DPR. Sedangkan upaya yang dapat dilakukan oleh DPR untuk meminta pertanggungjawaban presiden adalah Sidang Istimewa MPR yang prosedurnya tidak mudah. Di pihak lain DPR juga kuat karena tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Dalam kedudukannya yang kuat itu DPR bertugas menyuarakan aspirasi dan tuntutan rakyat, sehingga presiden pun harus selalu memperhatikan suara wakil rakyat itu. Dengan demikian, dari sudut pandang konstitusional konfigurasi yang ada di Indonesia adalah demokratis. Apa pun kualifikasi sistem pemerintahan yang akan diberikan apakah presidensial maupun parlementer atau kuasi presidensial/parlementer) asas yang dijadikan pijakannya adalah demokrasi. Memang sistem presidensial maupun parlementer merupakan bentuk pelembagaan atau strukturisasi terhadap asas demokrasi setelah dipilah-pilahnya poros kekuasaan seperti dalam Trias Politika. Secara prinsip UUD 1945 menganut paham demokrasi yang ditegaskan dari ketentuan Pasal 1 (2) yang berbunyi: "Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

1. Dari Organis ke Pluralistik

Konfigurasi demokratis yang dituntut olch UUD 1945 tidak bisa dipenuhi pada awal-awal proklamasi kemerdekaan, karena pada waktu itu belum dibentuk lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu, semua kekuasaan dilimpahkan kepada presiden melalui Pasal IV. Aturan Peralihan yang berbunyi:

“*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional*."

Pemusatan kekuasaan yang terletak di tangan presiden berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV temyata menimbulkan masalah yang berkaitan dengan opini publik. AG. Pringgodigdo menyatakan, di kalangan orangorang yang tidak senang dengan berdirinya negara Republik Indonesia dikembangkan opini bahwa negara Indonesia bukanlah negara demokrasi, melainkan negara fasis atau nazi yang dipimpin oleh seorang Fuhrer atau Duce 21 Munculnya opini yang menyamakan Indonesia dengan fasisme diperkuat pernyataan presiden maupun ketua Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) ketika komite itu dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945. Pada waktu itu presiden menyatakan bahwa dalam masa peralihan, sebelum ada perwakilan rakyat (sic) maka kekuasaan ada di tangan presiden. Sedangkan Kasman Singodimedjo yang kala itu menjadi Ketua KNIP menyatakan kesediaannya untuk menjalankan perintah presiden. Tidak mengherankan jika pola hubungan kekuasaan seperti itu dapat menimbulkan kesan kekuasan terpusat di tangan presiden, sehingga presiden bisa dianggap diktator atau tidak berada di dalam sistem kedaulatan rakyat. Untuk melawan anggapan yang sebenarnya berlawanan dengan kehendak rakyat, maka timbul usaha-usaha untuk membangun corak pemerintahan demokratis-yang waktu-itu pilihannya adalah sistem parlementer. Usaha tersebut mengkristal ketika pada tanggal 7 Oktober 1945 lahir satu memorandum yang ditandatangani oleh 50 orang (dari 150 orang) anggota KNIP yang berisi dua hal, pertama, mendesak presiden agar menggunakan kekuasaan istimewanya untuk segera membentuk MPR. Kedua, sebelum MPR itu terbentuk hendaknya anggota-anggota KNIP dianggap sebagai (diberi kewenangan untuk melakukan fungsi dan tugas) MPR.”

Sebenarnya jika dilihat dari ayat 1 Aturan Tambahan UUD 1945, kekuasaan negara yang terpusit pada presiden hanya dibatasi paling lama enam bulan setelah Perang Asia Timur Raya. Tetapi gagasan untuk segera mengakhiri pola yang berbau "negara organis" itu tidak bisa ditunda dan diarahkan menurut cara dan batas waktu tersebut. Hal itu terbukti dari adanya memorandum itu,

Pada rapat tanggal 16 Oktober 1945 KNIP menindaklanjuti memorandum itu dan mengusulkan kepada pemerintah agar komite tersebut diserahi kekuasian legislatif, kekuasaan untuk menetapkan GBHN, dan dihentuk Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP) untuk melaksanakan fungsi dan tugas komite sehari-hari. Pemerintah diwakili oleh Wapres Mohammad Hatta (didampingi oleh Sekretaris Negara AG. Pringgodigdo) menyetujui usul tersebut dan segera mengeluarkan Maklumat yang diberi nomor X (selanjutnya dikenal dengan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945) yang diktumnya berbunyi sebagai berikut:

“*Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk MPR dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garisgaris besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung* jawab kepada Komite Nasional Pusat."

Dengan keluarnya maklumat, terjadilah praktik ketatanegaraan di luar jalur konstitusi yang resmi. Tepatnya terjadi perubahan ketatanegaraan dalam praktik tanpa perubahan UUD 1945 yang berlaku. Perubahan itu merupakan perubahan kedudukan KNIP menjadi badan legislatif. Status konstitusionalnya berubah dari hanya pembantu presiden, dan bukan sebagai pengganti MPR dan DPR.

Perubahan selanjutnya adalah perubahan sistem kabinet dari presidensial ke parlementer. Perubahan ini terjadi dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang didasarkan atas usul BP-KNIP. Tidak lama setelah dibentuk, Badan Pekerja menyampaikan usul kepada pemerintah agar sistem presidensial diganti dengan sistem parlementer. Perubahan sistem pemerintahan yang sangat fundamental ini tidak dilakukan dengan perubahan UUD, melainkan dengan Maklumat Pemerintah. Artinya terjadi lagi perubahan praktik ketatanegaraan. Jika menurut UUD 1945 presiden bertanggung jawab kepada MPR dan berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus, maka dengan adanya maklumat ini, presiden kehilangan kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Sebab dalam sistem parlementer, pemerintahan dilakukan kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen (dalam hal ini adalah KNIP). Presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara atau presiden konstitusional Perubahan dari kuasi presidensial ke parlementer ini diikuti dengan semakin bergesernya konfigurasi politik ke arah yang lebih pluralistik atau liberal. Sebab sebelum keluamya Maklumat 14 November itu pemerintah telah mengeluarkan Maklumat tanggal 3 November 1945. Isi Maklumat 3 November itu adalah pemberian kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik dalam wadah sistem multipartai. Maklumat 3 November itu dikeluarkan berdasarkan usul BP-KNIP yang didasarkan pada penegasan pendirian pemerintah sendiri bahwa, xrama, pemerintah menyukai turnbuhnya partai-partai politik karena dengan parpol-parpol itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat. Kedua, pemerintah berharap supaya parpol telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946.

*Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 memuat lagi materi Maklumat 3 November 1945, seperti yang dapat dilihat dari bagian isi maklumat itu:*

*"tindakan-tindakan demokratis yang lain yang segera harus dijalankan ialah mengadakan pemilihan umum, supaya wakil-wakil rakyat yang terpilih dengan merdeka dapat mengambil bagian yang tepat dalam menjalankan politik pemerintah dan menentukan hukum negara..." Untuk mendorong dan menunjukkan tumbuhnya pikiran-pikiran politik maka Pemerintah Republik Indonesia menganjurkan kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai guna mewakili segala pikiran* politik dalam Negara

....

Keluarnya serangkaian maklumat tersebut dari sudut politik telah menampilkan konfigurasi demokratis yang memberi tekanan pada peranan rakyat daripada peranan negara dalam sistem pemerintahan parlementer. George Mc T. Kahin melihat bahwa perubahan ke sistem parlementer yang liberal ini semula didorong oleh kelompok muda revolusioner yang merasa kurang setuju dengan kekuasaan negara di bawah pimpinan Soekarno. Mereka menolak sistem yang berlaku karena pemerintahan Soekarno kala itu didominasi oleh orang-orang yang pada masa pendudukan Jepang memegang jabatan tinggi atau bekerja sama dengan Pemerintah Jepang. Sementara kelompok gerakan bawah tanah hanya diwakili oleh Amir Sjarifuddin. Selain itu, menurut kelompok muda sistem presidensial yang memberi kemungkinan dibuatnya produk legislasi darurat adalah terlalu kuat dan tidak mencerminkan watak demokrasi, tetapi sebaliknya cenderung menuju pemerintahan kuku besi dan totaliter. Jadi pertimbangan pokok yang dipakai adalah untuk menyelamatkan Republik Indonesia dari pemerintahan kuku besi. Alasan lain, yakni memberi kesan kepada dunia internasional bahwa negara ini adalah negara demokrasi, bukan negara boneka yang diberi oleh Pemerintah Jepang. Akhirnya, Sjahrir sebagai pimpinan golongan muda bersama kawan-kawannya, memperjuangkan perubahan menjadi sistem parlementer sebagai upaya untuk menghalau penggalangan politik yang secara intensif dilakukan oleh Soebardjo untuk menjadikan Partai Persatuan Nasional yang dipimpinnya sebagai partai tunggal. Tidaklah mengherankan jika keberhasilan memperjuangkan sistem parlementer ini diikuti dengan munculnya partai-partai yang pada gilirannya berhasil melemahkan Partai Persatuan Nasional yang dipimpin Soebardjo. Lebih dari itu, partai-partai yang beroperasi di bawah "Liberlisme" mampu menjadi kekuatan yang dapat menjatuhkan pemerintah. Tercatat dalam sejarah hingga tahun 1947 saja telah terjadi perubahankabinet sampai tiga kali yakni Kabinet Sjahrir 1. Sjahrir II, dan Sjahrir III. Sementara Kabinet Amir Sjarifuddin yang dibentuk setelah Kabinet Sjahrir III, mengalami kejatuhan juga karena pertentangan dengan partai-partai, terutama setelah perjanjian Renville.

1. Republik Indonesia Serikat

Belum berumur setahun kemerdekaan Indonesia, Belanda datang kembali ke Indonesia untuk melanjutkan kolonialismenya. Dengan membonceng tentara tentara Sekutu yang sebenarnya bertugas untuk melucuti tentara Jepang yang telah kalah, Belanda secara sepihak menduduki beberapa tempat, terutama kota-kota di Indonesia, dan mendirikan kembali pemerintahan Belanda."Rakyat Indonesia tentu saja tidak membiarkan pendudukan sewenangwenang itu. Di mana-mana timbul perlawanan yang harus dihadapi secara berat oleh Belanda. Perlawanan rakyat yang menggelora bagaikan air bah tak dapat dibendung, sehingga menyadarkan pihak Belanda bahwa "revolusi” rakyat tak akan dapat diselesaikan hanya dengan perang konvensional biasa. Maka dipilihlah taktik pecah belah yaitu usaha menjadikan Indonesia sebagai negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga Republik Indonesia yang dulunya didirikan di atas susunan kesatuan (unitaris) diarahkan menjadi negara federal (serikat)" yang terdiri dan negara-negara bagian. Dengan bentuk federasi Belanda memperhitungkan bahwa antarnegara bagian bisa diadu domba sehingga jika terjadi krisis Belanda dapat mengambil kesempatan untuk menguasai Indonesia kembali. Jadi rekayasa untuk "memfederasikan" Indonesia diperkirakan akan dapat menjamin kepentingan-kepentingan Belanda di Indonesia. Pengertian negara serikat, antara lain, dapat diambil dari KC Wheare yang menulis bahwa karakter utama negara federasi adalah adanya "asas yang sederal" yaitu suatu keseimbangan kekuasaan sedemikian rupa yang menempatkan pemerintah pusat dan pemerintah negara-negara bagian, dalam susunan tertentu, berderajat sama dan di antara satu sama lain mempunyai kebebasan.

*I mean the method of dividing powers so that the general and regional governmen! are each, within a sphere, co-ordinate* *and independent. \*\**

Beberapa bagian negara Indonesia didirikan menjadi negara oleh Belanda dalam rangka rekayasa memusnahkan Republik Indonesia untuk diganti dengan Republik Indonesia Serikat, yaitu Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948). Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948) dan beberapa bagian lain yang ketika itu masih dalam tahap persiapan." Rekayasa itu dilakukan bersamaan dengan penyerangan-penyerangan fisik dalam bentuk agresi I (1947) dan agresi II (1948).

Peperangan yang dikenal sebagai Revolusi Kemerdekaan itu berhasil menarik perhatian Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang kemudian mengusulkan diselenggarakannya konferensi antara Indonesia dan Belanda dengan menyertakan Byemkomst voor Federal Overleg (BFO). Konferensi yang dikenal sebagai Konferensi Meja Bundar (KMB) itu berlangsung tanggal 2 November 1949 dan menghasilkan tiga hal pokok, pertama, pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat. Kedua, penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat. Ketiga, pembentukan Uni RIS-Belanda. Penyerahan kedaulatan direncanakan tanggal 27 Desember 1949 sehingga Undang-Undang Dasar akan dipersiapkan oleh delegasi Republik Indonesia bersama-sama BFO. Rancangan UUD hasil kerja delegasi Indonesia dan BFO itu diberi nama Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) dan disepakati mulai berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Kata "konstitusi" dalam Konstitusi RIS digunakan dalam arti sama dengan UUD (konstitusi tertulis) seperti yang dipakai di Amerika Serikat? Konstitusi RIS yang diberlakukan bersamaan dengan pembubaran negara kesatuan Republik Indonesia tanggal 27 Desember 1949 itu menganut bentuk Republik Federasi. Sistem pemerintahannya parlementer disertai kebijaksanaan, bahwa parlemennya tidak dapat menjatuhkan pemerintah seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 122 Konstitusi RIS. Bagian yang secara langsung menunjuk dianutnya sistem parlementer adalah Pasal 118 yang berbunyi:

1. Presiden tidak dapat diganggu gugat.
2. Menteri-menteri bertanggung jawab atas sebuah kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu.

Pemegang kedaulatan di dalam RIS adalah pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat [Pasal 1 (2)]. yang sekaligus merupakan badan pembentuk undang-undang khusus, yakni, mengenai satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagiannya, atau yang khusus mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut pada Pasal 2 (Pasal 127a) 4 Sedangkan undang-undang biasa cukup dibuat oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Yang dimaksud pemerintah adalah presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka (Pasal 68 (2)].

Dari sudut konstitusi dapat dikualifikasikan bahwa konfigurasi yang dianut pada zaman RIS adalah demokratis. Bahkan dengan penganutan secara resmi terhadap sistem parlementer, maka pikiran-pikiran pluralistik seperti yang melatarbelakangi lahirnya Maklumat Nomor X Tahun 1945 mendapatkan tempat secara kokoh dalam konstitusi.

1. Di Bawah UUDS 1950

Bentuk negara serikat ternyata tidak berumur panjang karena bentuk tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Indonesia. Satu per satu negara-negara bagian yang bemaung di bawah RIS menggabungkan diri dengan Republik Indonesia (di Yogyakarta) yang sebenarnya merupakan satu negara bagian juga. Desakan-desakan rakyat untuk melakukan integrasi dengan negara RI pada gilirannya menyebabkan semakin berkurangnya negara-negara bagian. Sehingga pada bulan Mei 1950 jumlah negara bagian tinggal tiga; yaitu Negara Republik Indonesia (di Yogyakarta), Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur.'' Rakyat menganggap revolusi Indonesia belum sempurna sebelum terbentuk negara kesatuan sesuai UUD 1945.

Piagam Persetujuan antara Republik Indonesia Serikat dan Republik Indonesia - litandatangani oleh Hatta dan A. Halim pada tanggal 19 Mei 1950. Hatta, Perdana Menteri RIS, mendapat mandat penuh dari Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur untuk mewakili negara RIS dan dua negara bagian sekaligus. Sedangkan A. Halim mewakili negara Republik Indonesia. Piagam tersebut memuat persetujuan untuk kembali ke bentuk "negara kesatuan" sesuai dengan Proklamasi 17 Agustus 1945. Untuk itu perlu disepakati perubahan-perubahan terhadap Konstitusi RIS.47 Menindaklanjuti persetujuan itu dibentuk panitia, yang bertugas membuat rancangan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS). Panitia ini menghasilkan rancangan UUDS yang setelah diadakan perubahan-perubahan oleh Pemerintah RIS dan Pemerintah RI, disampaikan kepada BP-KNIP RI, dan DPR serta Senat RIS. Tanpa memberikan amandemen, ketiga lembaga negara tersebut menyetujui rancangan UUDS untuk diberlakukan dalam negara kesatuan Republik Indonesia."

Selanjutnya pada tanggal 15 Agustus 1950 UUDS dinyatakan berlaku sejak 17 Agustus 1950. Pada masa-masa berikutnya Undang-Undang Dasar tersebut lebih dikenal sebagai UUDS 1950. UUDS 1950 menganut sistem parlementer dan dianggap bahwa sejak pemberlakuannya pada tanggal 17 Agustus 1950 dimulailah era demokrasi liberal di Indonesia sesuai dengan sistem parlementer yang sebenarnya. Namun Nugroho mengatakan demokrasi liberal sudah dimulai ketika berlaku Konstitusi RIS 27 Desember 1949. Tetapi penulis sependapat dengan Wilopo bahwa dengan berlakunya UUDS 1950 berarti sistem parlementer yang dianut di Indonesia adalah demokrasi parlementer penuh. Sistem itu berlaku bukan hanya di dalam praktik, tetapi juga diberi landasan landasan konstitusionalnya di dalam UUD. Wilopo menulis:

*Sistem demokrasi parlementer penuh dalam Negara Republik Indonesia berlangsung kira-kira antara tahun 1950-1959. Masa waktu inilah yang dimaksud dengan pemerintahan partai-partai yang di samping keleriahankelemahannya, tentu juga ada segi-segi positifnya...\*\*\**

Dilihat dari sudut bentuk, UUDS 1950 merupakan bagian dari UU Federal No. 7 Tahun 1950, sebab pemberlakuannya ditetapkan dalam UU tersebut. Bahkan naskah autentiknya merupakan bagian dari Pasal I. Oleh karena itu, UU No. 7 Tahun 1950, hanya bertugas memberlakukan UUDS 1950, sehingga dengan sendirinya setelah UUDS itu berlaku, maka tugas UU No. 7 Tahun 1950 menjadi selesai."7 Penganutan sistem parlementer tercantum dalam beberapa pasal UUDS 1950 dengan sistematika yang lebih sempuma. Pasal 83 (1) menentukan bahwa presiden dan wakil presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan ayat 2 menentukan, bahwa yang harus bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah ialah menteri-menteri, baik itu secara bersamasamla untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Selanjutnya ada juga ketentuan imbangan atas sistem pertanggungjawaban menteri tersebut, yakni, hak presiden untuk membubarkan DPR apabila pemerintah berpendapat bahwa DPR tidak lagi representatif. Akan tetapi, keputusan pembubaran itu harus disertai perintah diselenggarakannya pemilihan DPR baru dalam waktu 30 hari (Pasal 84). Pemegang kekuasaan legislatif menurut Pasal 89 UUDS adalah pemerintah bersama DPR yang ternyata menurut Pasal 1 ayat (2), kedua lembaga ini merupakan pemegang (tugas melakukan) kedaulatan rakyat. Karena kedudukan tersebut maka produk undang-undang menurut Pasal 95 ayat (2) tidak dapat diganggu gugat.

UUD 1950 sejak semula hanya dimaksudkan untuk sementara, yakni, sampai disusun dan ditetapkannya UUD yang tetap, yang dalam hal ini ditetapkan oleh lembaga yang representatif untuk menyusunnya. Oleh sebab itu, dalam UUDS itu sendiri dicantumkan adanya lembaga yang diberi tugas menyusun UUD yang tetap, yang tentunya lebih sempurna dan dapat menampung aspirasi masyarakat Indonesia tentang penyelenggaraan negara. Lembaga yang diberi tugas oleh UUDS 1950 untuk menyusun UUD yang tetap adalah konstituante bersama dengan pemerintah. Pasal 134 menentukan bahwa:

*Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 134 di atas, pada tahun 1955 diselenggarakan Pemilu di Indonesia. Pemilu pertama sepanjang sejarah negara Republik Indonesia memilih anggota-anggota konstituante dan anggotaanggota DPR. Konstituante ini kemudian dibubarkan oleh presiden melalui Dekrit 5 Juli 1959 yang mengakhiri pula berlakunya UUDS 1950. Uraianuraian di atas menunjukkan bahwa pada periode 1945 sampai dengan 1959 (saat terakhir berlakunya UUDS 1950), secara yuridis formal dan konstitusional sistem demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi liberal yang sangat menenggang pada pluralitas masyarakat. Ketentuanketentuan normatif demokrasi liberal ternyata tidak sekadar appearence, tetapi juga pada essence-nya. Bukti untuk ini biasanya menunjuk pada fakta "labilitas politik dan pemerintahan yang disebabkan begitu kuatnya lembaga perwakilan sehingga sering menyebabkan kabinet jatuh sebelum sempat berbuat sesuatu yang berarti. Tercatat di dalam sejarah selama masa berlakunya UUDS 1950 saja terjadi tujuh kali jatuh bangunnya kabinet. Rusadi Kartaprawira menulis tentang ini sebagai berikut:

*Sistem pemerintahan parlementer yang diikuti oleh sistem multi partai... menimbulkan instabilitas pemerintahan yang amat sangat. Dalam periode ini terdapat tujuh buah kabinet. Ini berarti umur rata-rata kabinet hanyalah lebih kurang 15 bulan saja. Walaupun demikian dapat dicatat adanya kabinet tertentu yang berumur lebih dari 2 tahun. Hal tersebut berarti bahwa terdapat kabinet lainnya yang mempunyai umur kurang dari 15 bulan (sebagai umur rata-rata tadi).*

Pendapat umum bahwa demokrasi liberal (parlementer) telah menyebabkan tidak stabilnya politik dan pemerintah di Indonesia pada kurun waktu 1945-1959, tidak sepenuhnya dapat diterima oleh sebagian pakar hukum tata negara. Ismail Sunny dalam kesimpulan disertasinya menyebutkan, sebagian para ahli berpendapat gagalnya demokrasi parlementer di Indonesia disebabkan demokrasinya tidak benar-benar demokratis, dan memang Indonesia belum mencoba demokrasi Barat. Dikatakannya, percekcokan partai-partai yang berjumlah 28 yang secara tidak bertanggung jawab telah mempermainkan kepentingan nasional, bukanlah demokrasi dalam bentuk apa pun; begitu juga daerah pemilihan yang begitu luas yang diikuti oleh berjuta-juta pemilih. Pemilih tidak mengenal wakil-wakilnya di parlemen, sehingga terjadi perolokan terhadap demokrasi. Instabilitas itu, tulis Ismail, disebabkan oleh ketidakpuasan pada lembaga-lembaga yang salah, disesuaikan dengan kebutuhan pemerintah yang representatif. Ada pula yang melihat bahwa gagalnya sistem demokrasi liberal karena di Indonesia tidak ada faktor-faktor esensial yang dibutuhkan dalam kehidupan politik yang memungkinkan bekerjanya suatu sistem parlementer."

1. Bekerjanya Pilar-pilar Demokrasi

Terlepas dari beragamnya pandangan tentang sebab-sebab instabilitas politik dan pemerintah yang diidentifikasi sebagai gagalnya sistem parlementer, merupakan satu hal yang tak dapat dibantah bahwa pada masamasa pemakaian kabinet parlementer di Indonesia konfigurasi politiknya sangat demokratis. Hal ini bisa dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi seperti berikut ini.

1. Kehidupan Kepartaian dan Peranan Badan Perwakilan Rakyat

Seiring dengan konfigurasi politik yang sangat demokratis, pada periode ini timbul partisipasi masyarakat untuk turut membuat keputusan publik. Keluamnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 disusul dengan maklumat-maklumat lainnya merupakan legalisasi bagi penarikan partisipasi rakyat seluas-luasnya.

Berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945, kekuasaan-kekuasaan penting kenegaraan, termasuk legislatif, semula diletakkan di tangan presiden dengan bantuan Komnite Nasional. Tetapi gagasan perluasan hak-hak demokrasi masyarakat telah menyebabkan keluarnya Maklumat No. X Tahun 1945 yang menjadikan Komite Nasional bukan lagi sebagai pembantu presiden, melainkan menjadi badan legislatif yang dapat menjadi lembaga penampung dan penyalur aspirasi masyarakat dalam membuat keputusan publik. Presiden dan seluruh jajaran pemerintah mendapat kontrol dari lembaga ini sehingga tidak bisa berbuat sewenang-wenang dalam mengeluarkan peraturan-peraturan yang akan mengikat publik.

KNIP yang dibentuk oleh sidang PPKI tanggal 22 Agustus 194599 untuk pertama kali anggota-anggotanya diangkat oleh presiden dengan kedudukan sebagai pembantu presiden. Tetapi badan ini menjadi sangat independen dan berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat yang representatif setelah keluarnya Maklumat No. X Tahun 1945. Badan Inilah yang membuat produk legislasi menggeser sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlementer. Sehingga presiden hanya menjadi kepala negara, tidak merangkap sebagai kepala pemerintahan.

Sistem kepartaian berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 diubah menjadi sistem banyak partai. Dalam Maklumat 3 November 1945 itu disebutkan bahwa atas usul BP-KNIP kepada pemerintah maka pemerintah memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik. Diktum Maklumat yang ditandatangani Wapres Moh. Hatta berbunyi sebagai berikut:

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan

adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang benar segala

aliran paham yang ada dalam masyarakat.

1. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu telah tersusun,

Sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.