

**CORAK SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA 1945**

Rezky Robiatul Aisyiah Ismail^{1*}, Adam Setiawan²

¹²Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda, Indonesia

*email: Robiatulrezky@gmail.com

ABSTRAK

Keywords:

*Government
System;
Presidential;
Constitution*

In almost every democratic country, the practice of government administration is usually included in the constitution, with the aim of maintaining the stability of the country and the running of government. Therefore, the constitution becomes an idiil foundation in running the wheels of government. The purpose of writing is to conduct a comprehensive search, this is supported by body material of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945 which does not mention explicitly about what government system is embraced by the Indonesian state. This legal research specifically using normative legal research or doctrinal legal research of the Republic of Indonesia has a mixed system of government with arguments, the first concern with the amendments to the 1945 NRI Constitution is to make the format of functions and relationships between executive and legislative institutions have shifted, especially in shaping the law.

PENDAHULUAN

Artikel ini akan membahas tentang corak sistem pemerintahan Indonesia ditinjau dari praktik yang telah ada. Untuk mengetahui corak sistem pemerintahan Indonesia, sebelumnya perlu diketahui arti pentingnya pemahaman sistem pemerintahan dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Bahwa hampir di setiap negara demokratis, praktik penyelenggaraan pemerintah lazimnya dicantumkan dalam konstitusi, dengan tujuannya menjaga stabilitas negara dan jalannya pemerintahan. Oleh karena itu konstitusi menjadi suatu landasan *idiil* dalam menjalankan roda pemerintahan.¹

¹ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia: Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: Kaukaba, 2013), hlm. 15.

Perihal penyelenggaraan pemerintahan, tentu ada suatu sistem pemerintahan yang menggerakkan roda pemerintahan. Sistem pemerintahan² menjadi landasan bagi setiap negara untuk mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negaranya yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan yang stabil.³ Pada umumnya jenis-jenis sistem pemerintahan yang populer di antaranya sistem pemerintahan presidensial⁴ dan sistem pemerintahan parlementer⁵ di luar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran⁶ atau kuasa parlementer atau kuasi presidensial.

Negara Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan kita telah berlaku 3 (tiga) macam konstitusi di negara kita. Dalam hal ini setiap konstitusi memiliki ciri sistem pemerintahannya sendiri, periode pertama Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949), periode kedua Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Agustus 1949 – 17 Agustus 1950), periode ketiga Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959) dan periode keempat yaitu kembalinya ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Jika diklasifikasikan, Undang-Undang Dasar 1945 dari tahun 18 Agustus 1945-14 November 1945) menggunakan "sistem pemerintahan presidensial". Pada tahun 14 November 1945-27 Desember 1949) menggunakan "sistem pemerintahan parlementer". Namun sejak berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 dengan dasar Dekrit Presiden 5 Juli 1959, negara Indonesia kembali dengan sistem pemerintahan presidensial. Kemudian pasca runtuhnya rezim Orde Baru, tuntutan reformasi yang begitu besar datang dari kalangan *civil society* yang menginginkan perubahan hingga akhirnya UUD 1945 diamandemen (periode 1999-2002). Oleh karenanya dengan merujuk Kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I MPR (PAH I MPR) yang menyatakan: 1) Tidak mengubah pembukaan UUD 1945; 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam

² Sistem Pemerintahan dapat dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara, lihat Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 83. Bandingkan dengan Harun Alrasyid yang mengemukakan sistem pemerintahan adalah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang terbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat, lihat Harun Alrasyid, *Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya*, Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan, Vol.3., No, III, Juni, Bandung, hlm. 1.

³ Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: Rajawali Pers: 2017), hlm. xi.

⁴ Sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari desain atau model ketatanegaraan Amerika Serikat. Amerika Serikat tidak hanya merupakan tanah kelahiran, tetapi juga contoh utuh karena memenuhi hampir semua kriteria dalam sistem pemerintahan presidensial. Lihat Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 22

⁵ Tercatat dalam sejarah, Inggris merupakan tempat kelahiran sistem pemerintahan parlementer. Oleh karenanya Inggris disebut sebagai "the mother" sistem pemerintahan parlementer. Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 76.

⁶ Sistem pemerintahan semi presidensial tidak mungkin lepas dari kajian mengenai perkembangan ketatanegaraan Prancis. Lihat, Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm 38.

Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Berdasarkan uraian historis tersebut, menarik untuk dilakukan penelusuran secara komprehensif, hal ini didukung dengan materi muatan batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang tidak menyebutkan secara eksplisit tentang sistem pemerintah apa yang dianut oleh negara Indonesia. Kecenderungan ambiguitas dari substansi UUD NRI 1945 yang bertentangan dengan kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I MPR yang salah satunya isinya mempertegas pemerintahan presidensial. Ada beberapa praktik yang dinilai antitesis dari sistem pemerintah presidensial antara lain. *Pertama*, menguatnya dominasi peran parlemen (*legislative heavy*) dalam fungsi legislasi yang mengakibatkan ketidakseimbangan antara legislatif dan eksekutif. *Kedua*, Presiden harus membentuk koalisi konsekuensi dari sistem kepartaian multipartai yang diimplementasikan. Berdasarkan pemaparan tersebut menarik untuk ditelusuri secara komprehensif soal bagaimanakah langgam sistem pemerintahan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. *Ketiga*, fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah yang cenderung mengarah pada karakteristik sistem pemerintahan parlementer.

METODE PENELITIAN

Riset ini menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. *Pertama*, dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang dan regulasi yang bersangkutan yang bersangkut paut pada isu hukum yang sedang diteliti. *Kedua*, Pendekatan Konseptual (*Concept Approach*) Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah sistem dan pemerintahan. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja

dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁷ Pamudji mengemukakan bahwa sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, di mana di dalamnya terdapat komponen-komponen, yang pada gilirannya merupakan sistem tersendiri, yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan.⁸ Apabila pengertian ini kaitkan dengan sistem pemerintahan maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah pemerintahan sedangkan komponen-komponen itu legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁹ Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti teori Trias Politika dari Montesquieu) adalah termasuk pemerintah dalam arti luas¹⁰

Sistem pemerintah dapat diklasifikasikan dari pembagian kekuasaannya ke dalam garis horizontal dan vertikal. *Pertama*, pembagian secara horizontal didasarkan pada sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara. *Kedua*, pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.¹¹

Menurut Moh. Mahfud MD, sistem pemerintahan dapat dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.¹² Sedangkan menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.¹³ Ismail Suny mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.¹⁴

Pada umumnya sistem pemerintahan dibedakan ke dalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan parlementer, di luar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensial, ada juga menyebut sistem referendum. Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan menjadi sistem pemerintah presidensial (model “Amerika”), sistem parlementer (model “Inggris), sistem campuran (model “Prancis”) dan sistem referendum (model “swiss”).¹⁵ Mahfud MD membagi

⁷ Carl J. Friedrich, *Man and His Government, An Empirical Theory of Politics*, dikutip dari Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia dan Sinar Bakti), 1988, hlm. 171.

⁸ Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta: Bina Askara, 1985, hlm. 9.

⁹ Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, hlm 10.

¹⁰ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hlm. 8

¹¹ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm 171.

¹² Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 83.

¹³ Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, hlm. 37.

¹⁴ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 9-10.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlementer* dikutip dari Yudi Latif, et.al, *Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: Center for Presidential and Parliamentary Studies, 2002), hlm.42-43.

sistem pemerintah menjadi 3 (tiga) jenis yaitu sistem pemerintahan presidensial, parlementer dan referendum.¹⁶ Berbeda halnya Arend Lijphart yang mengklasifikasikan menjadi 3 (tiga) yaitu *parliamentary*, *presidential*, dan *hybrid*.¹⁷ Sebelum mengkaji corak sistem pemerintahan apa yang dianut oleh negara Republik Indonesia, terlebih dahulu kita harus mengetahui jenis-jenis sistem pemerintahan dengan mengacu klasifikasi Arend Lijphart sebagai berikut:

a. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem yang paling luas diterapkan di seluruh dunia. Negara Inggris merupakan negara yang pertama yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Biasanya Inggris dikenal sebagai “Induk Parliamenteria” (Mother of Parliaments). Dalam hal ini konsep hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat dikarenakan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka dari itu setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan dan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.

Cara mudah untuk mengetahui ciri sistem pemerintahan adalah dengan memperhatikan di mana letak objek utama yang diperebutkan. Sistem pemerintahan parlementer, objek utamanya yang diperebutkan adalah parlemen. Selain itu untuk mengenali karakter sistem pemerintahan tidak cukup hanya dengan mengkaji objek yang diperebutkan tetapi juga bentuk pertanggungjawabannya. Djokosoetono mengatakan bahwa sistem parlementer merupakan sistem yang *ministreiele verantwoordelijk-heid* (menteri bertanggung jawab kepada parlemen) ditambah dengan *overwicht* (kekuasaan lebih) kepada parlemen. Seperti halnya yang terjadi di Inggris di mana seorang raja tidak dapat diganggu gugat (*the King can do no wrong*), maka jika terjadi perselisihan antara raja dengan rakyat, menterilah bertanggung jawab terhadap segala tindakan raja.

Terkait pertanggungjawaban politik eksekutif terhadap parlemen dan ketergantungan kedua lembaga tersebut, mempunyai karakter saling ketergantungan (*mutual dependence*) antara eksekutif dan legislatif ini memang merupakan prinsip utama sistem parlementer. Fitur-fitur sistem parlementer memperkuat prinsip *mutual dependence* tersebut. Maka dapat dilihat pembentukan pemerintah/kabinet (*government termination*) dalam sistem ini terjadi di parlemen sebagai bentuk bergantungnya kekuasaan eksekutif terhadap parlemen.

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Inetraksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 74.

¹⁷ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven: Yale University Press, 1999), hlm. 116-121.

Para ahli seperti Douglas V. Verney, Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan mengklasifikasikan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Douglas V. Verney dalam tulisan "*Parliamentary Government and Presidential Government*" Douglas mengemukakan 11 (sebelas) karakter sistem pemerintahan parlementer, yaitu:¹⁸

- 1) *The assembly becomes a parliament;*
- 2) *The executive is divided into two parts;*
- 3) *The head of state appoints the head of government;*
- 4) *The head of government appoints the ministry;*
- 5) *The ministry (or government) is a collective body;*
- 6) *Ministers are usually members of parliament;*
- 7) *The government is politically responsible to the assembly;*
- 8) *The head of government may advise the head of state to dissolve parliament;*
- 9) *Parliament as a whole is supreme over its constituent part, government and assembly, neither of which may dominate the other;*
- 10) *The government as a whole is only indirectly responsible to the electorate.*
- 11) *Parliament is the focus of power in the political system.*

Menurut Jimly Asshiddiqie terkait ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut :¹⁹

1. Terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif;
2. Eksekutif yang dipimpin oleh perdana menteri, dibentuk oleh parlemen dari partai politik yang menduduki kursi mayoritas di parlemen. Jika ternyata di dalam parlemen tidak ada satupun parpol yang menduduki kursi mayoritas maka parpol penyusunan kabinet dan perdana menteri umumnya dilakukan dengan koalisi;
3. Kepala negara hanya berfungsi atau berkedudukan sebagai kepala negara saja. Kepala negara tidak dituntut pertanggungjawaban konstitusional apapun sebab kepala negara hanya berfungsi sebagai simbol negara. Kendatipun demikian, kepala negara juga diberi wewenang menunjuk dan membubarkan serta kabinet dalam keadaan tertentu;
4. Adanya pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen yang mengakibatkan parlemen dapat membubarkan atau menjatuhkan "mosi tidak percaya"

¹⁸ Douglas V. Verney di kutip dari Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, hlm. 36-41.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, dikutip dari Arsil, *Sistem Pemerintahan*, hlm. 20.

Sedangkan menurut Bagir Manan ciri-ciri model sistem pemerintahan parlementer yaitu :²⁰

1. Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer pada umumnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab dengan berbagai modifikasi.
2. Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat, seperti halnya raja.
3. Presiden semata-mata sebagai kepala negara, bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan. Sebagai kepala negara, presiden sebagai simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif
4. Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan presiden diluar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan oleh kabinet.

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem presidensial kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem yang memisahkan kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif sehingga sistem ini dikenal pula dengan nama sistem pemisahan kekuasaan (*separated powers system*). Hal ini dirunut dari sejarah sistem pemerintahan presidensial yang tidak dibangun melalui proses evolusi yang lambat dan panjang. Kelahiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dilepaskan dari perjuangan Amerika Serikat menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.

Di dalam bukunya Moh. Kusnardi dan Harmaily, tertuang sejarah dan latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan lainnya, karena dalam Trias Politica itu terdapat sistem *check and balance*.

Fitra Arsil memberikan pengamatan khusus terhadap sistem pemilihan umum dalam sistem pemerintahan presidensial yang menegaskan pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pemilihan umum anggota parlemen dan pemilihan umum untuk memilih presiden membuat kedua lembaga ini tidak saling memberikan legitimasi kepada lembaga lainnya atau saling mandiri (*mutual independence*). Dengan demikian dua kekuasaan ini secara prinsip tidak saling menjatuhkan. Presiden tidak dapat menjatuhkan parlemen dan parlemen tidak dapat dibubarkan presiden. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan presidensial, mendesain lembaga eksekutif dan lembaga legislatif untuk mendapat legitimasi secara langsung

²⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm..57.

dari rakyat menghindari permasalahan antar lembaga dan tujuan menjaga kestabilan negara.

Jimly Asshiddiqie memberikan ciri-ciri sistem pemerintah presidensial secara detail sebagai berikut:²¹

1. Masa jabatan presiden tertentu, biasanya periode masa jabatan dibatasi dengan tegas;
2. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wapres hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus pidana tertentu;
3. Presiden dan Wapres dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan parlemen;
4. Presiden tidak tunduk kepada parlemen, parlemen tidak dapat dibubarkan presiden, dan sebaliknya parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet;
5. Tidak dikenal pembedaan kepala pemerintahan dan kepala negara;
6. Tanggung jawab pemerintahan berada pada Presiden oleh karena itu, Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri (*concentration of governing power and responsibility upon the president*).

Sedangkan Bagir Manan menyampaikan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dengan melihat model presidensial Amerika Serikat sebagai berikut:²²

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal;
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karenanya tidak dapat mosi tidak percaya oleh *congress*;
4. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress*. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
5. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk kedua kali masa jabatan berturut-turut;

²¹ Jimly Asshiddiqie, dikutip dari Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan*, hlm 24.

²² Manan, *Lembaga Kepresidenan*, hlm 48-49.

6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui *impeachment*, karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.

Berdasarkan berbagai karakteristik yang disebutkan, menurut Arend Lijphart hanya ada tiga karakteristik dasar dari sistem presidensial yakni: (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fix term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan perwakilan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.

Adapun ciri-ciri yang disampaikan oleh para ahli di atas dalam praktiknya dilaksanakan dengan cara berbeda oleh berbagai negara yang bersistem presidensial. Praktik sistem presidensial Amerika Serikat seperti apa yang telah dikemukakan Bagir Manan, memang menjadi landasan penting dan banyak yang ditiru di berbagai negara namun tidak semua fitur-fitur dalam sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat juga dipergunakan oleh negara lainnya.

b. Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem pemerintahan campuran tidak lepas kajian mengenai perkembangan ketatanegaraan Prancis,²³ pertama kali dikembangkan oleh Prancis pada masa republik kelima dimulai tahun 1958.²⁴ namun sebenarnya Finlandia merupakan negara pertama yang konstitusinya memuat konsep sistem presidensial kemudian disusul oleh Republik Weimar.²⁵

Perkembangan penyebaran sistem ini dapat dikatakan sangat lambat sejak awal kemunculannya hingga tahun 1990-an. Pada akhir tahun 1960-an sekitar sepuluh tahun setelah Prancis mendeklarasikan penggunaan sistem ini pada konstitusinya tercatat hanya ada delapan negara yang konstitusinya memuat konsep semi presidensial. Pada puncaknya penyebaran sistem ini pada tahun 2010 terdapat 53 negara dengan konstitusi semi presidensial.

Istilah sistem pemerintahan campuran diberbagai negara berbeda-beda, ada yang mengatakannya *A Semi Presidential Government*²⁶ atau menyebutnya dengan *hybrid system*.²⁷ Sistem ini dianggap unik karena memadukan antara sistem yang berlaku di

²³ M.J.C Vile, *Constitutionalism and the Separation of Power*, dikutip dari Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm. 38

²⁴ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 193.

²⁵ Arend Lijphart, *Thinking about Democracy Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, (New York: Routledge, 2008), hlm. 149.

²⁶ Maurice Duveger, "A New Political System: A Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* 8, (1980), hlm. 165.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 89.

Inggris dan sistem yang berlaku di Amerika Serikat. Dengan kata lain sistem ini memadukan kelebihan dari sistem pemerintahan parlementer dan presidensial.

Maurice Duverger memberikan definisi dan beberapa unsur sistem semi presidensial sebagai berikut:²⁸

A Political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them.

Secara umum, sistem pemerintahan semi presidensial memisahkan pemilihan presiden dengan dengan pemilihan legislatif. Menurut Sartori, *semi-presidential system perform on a power sharing basis: the president must share power with a prime minister; and, in turn, the prime minister must obtain continuous parliamentary support.*²⁹ Dengan adanya pembagian kekuasaan antara presiden dan perdana menteri maka akan terjadi *dual-executive*.³⁰ Selaras dengan hal tersebut menurut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam sistem semi presidensial (campuran), fungsi kepala negara dipegang oleh presiden tetapi fungsi kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Denny Indrayana menambahkan dalam sistem pemerintahan campuran, perdana menteri tidak hanya bertanggung jawab kepada parlemen tetapi juga terhadap presiden.³¹

2. Corak Sistem Pemerintahan Indonesia

a. Pelaksanaan Fungsi Legislasi

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, wacana terhadap perubahan UUD NRI 1945 merupakan rencana awal yang dicanangkan. Hal ini dikarenakan akibat rasa skeptisme masyarakat terhadap penguasa pada zaman Orde Baru yang cenderung otoritarian. Karena mengingat runtuhnya Orde Baru 1998, memunculkan tuntutan untuk mengurangi kedudukan Presiden yang kuat, hal tersebut dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Perubahan UUD NRI 1945 pun dilakukan dengan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dari tahun 1999 hingga 2002.³²

Jika ditelaah secara cermat dengan adanya hasil perubahan UUD NRI 1945 ada beberapa hal yang harus dievaluasi sehingga *final result* kita bisa menentukan corak sistem pemerintah seperti apa yang dianut oleh negara Republik Indonesia. Dengan

²⁸ Duverger, "A New Political System", hlm. 166.

²⁹ Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, lihat Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm.41.

³⁰ Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm. 48.

³¹ Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, hlm.193.

³² Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 8.

demikian penulis ingin memaparkan beberapa hal yang mengarahkan corak sistem pemerintahan apa yang dianut oleh negara Republik Indonesia adalah yang menjadi perhatian dengan adanya hasil perubahan UUD 1945 adalah menjadikan format fungsi dan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif mengalami pergeseran terutama dalam membentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (naskah asli sebelum amandemen) menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (naskah asli sebelum amandemen) menyebutkan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Namun berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 (amandemen) menyebutkan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 (amandemen) menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan rumusan pasal *a quo* telah membuktikan adanya pergeseran pendulum, yang semula kekuasaan lebih berada pada eksekutif (*executive heavy*), berubah menuju ke arah legislatif (*legislative heavy*). Dengan adanya pergeseran pendulum, sebagaimana dikatakan TA. Legowo tidak bersifat *equal balance*, kondisi ini menjelaskan hasil perubahan mengarah pada memperkuat yang lemah dengan memperlemah yang kuat.³³

Kesenjangan hukum (*legal gap*) terjadi manakala fungsi legislasi telah melibatkan Presiden terlalu jauh. Dalam hal ini DPR melakukan pembahasan dan persetujuan bersama Presiden. Pengertian itu, jika DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang yang berasal Pemerintah atau sebaliknya Presiden menolak rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPR, undang-undang tidak akan dihasilkan. Hal ini memicu anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam fungsi legislasi akibat ego sektoral. Selaras dengan hal tersebut menurut Moh. Fajrul Falaakh mengemukakan bahwa pola demikian berpeluang melahirkan ketegangan permanen dalam proses legislasi, bahkan kemacetan, karena presiden dan DPR sama memperoleh mandat dari rakyat.³⁴ Pandangan lain disebutkan oleh Adnan Buyung Nasution, bahwa bukan karena keterlibatan Presiden yang terlalu jauh melainkan Presiden tidak mempunyai hak veto, sehingga kedudukan legislatif dan eksekutif menjadi tidak seimbang.³⁵ Bahkan ada ahli yang mengatakan bahwa veto yang dimiliki oleh Presiden tidak mempunyai fungsi yang dominan.

Dengan demikian bahwa corak yang tepat disematkan dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih pada sistem campuran. Hal ini didukung dengan

³³ T.A Legowo, et.al, *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Formappi, 2005), hlm. 5.

³⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 6.

³⁵ Adnan Buyung Nasution, "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi", *Jurnal Hukum*, Volume 12, Nomor 28, (12 Januari 2005), hlm. 5.

argumentasi bahwa undang-undang tidak akan lahir jika eksekutif dan legislatif tidak mempunyai hubungan harmonis. Terkait hubungan yang harmonis dalam hal ini antar lembaga eksekutif saling bergantung satu sama lain ada dalam ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer.

b. Koalisi dan Sistem Multipartai

Problematisasi yang perlu dievaluasi dari hasil amandemen dan kesepakatan dasar PAH I MPR yang salah satu isinya menyatakan menegaskan sistem presidensial. Dengan adanya hasil amandemen yang tidak memberikan syarat limitatif kepada sistem kepartaian alhasil menimbulkan penilaian yang kontradiktif dengan kesepakatan PAH I MPR yang salah satu isinya menegaskan sistem presidensial. Sebagaimana redaksi Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Ditegaskan kembali pada Pasal 28 UUD NRI 1945 yang bunyinya kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyebutkan bahwa tujuan umum Partai Politik adalah: a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan bunyi redaksi pasal-pasal yang telah disebutkan di atas menunjukkan negara Indonesia menganut sistem kepartaian multipartai dan telah membuka pintu yang sempat tertutup dalam arah proses demokratisasi negara Indonesia. Namun yang menjadi catatan dengan adanya sistem multipartai yang dianut oleh negara Indonesia tentunya ada penilaian terhadap sistem multipartai ini memiliki kelebihan dan kekurangan.³⁶ Adapun Kelebihan sistem multipartai ialah Demokrasi berjalan dengan baik, aspirasi rakyat mampu menciptakan suatu partai, rakyat bebas bersuara, adanya oposisi antara partai satu dan yang lainnya. Sedangkan Kekurangannya ialah Menimbulkan persaingan tidak sehat, saling menjatuhkan antara partai satu dan yang lainnya, dapat menghambat kelancaran semua program kerja pemerintah, partai-partai politik dalam arti tidak sehat yang melakukan *money politic* (lobi-lobi) dan memberikan uang kepada rakyat agar memilih partai tersebut. Dari sini lah sifat-sifat para pemerintah yang akan korupsi muncul, berujung pada permusuhan dan perpecahan di antara partai satu dan yang lainnya, pemerintah tidak fokus lagi terhadap rakyat, melainkan fokus bagaimana cara mempertahankan kekuasaan.

³⁶ Angga Natalia, "Peran Partai Politik dalam Mensukseskan Pilkada Serentak di Indonesia Tahun 2015", *Jurnal TAPIs*, Volume 11, Nomor. 1, Januari-Juni 2015, hlm. 59.

Jika dianalisa secara cermat atas hasil penilaian yang menunjukkan banyaknya kekurangan atau kelemahan dari sistem multipartai, membuka peluang inkonsistensi dalam penyelenggaraan roda pemerintahan khususnya negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Djayadi Hanan mengatakan bahwa kerawanan sistem presidensial (*the perils of presidentialism*) Indonesia untuk mengalami kebuntuan memang mungkin terjadi karena sistem multipartai selalu menghasilkan presiden yang dicalonkan partai yang memiliki minoritas di DPR, sekalipun partai tersebut pemenang pemilu legislatif. Sistem pemilu yang dianutpun, secara teoritis cenderung menimbulkan sistem kepartaian legislatif yang fragmentatif.³⁷

Konsekuensi lebih jauh dari diterapkannya koalisi adalah Presiden dan elit Partai Politik (atau pendukung kampanye Presiden ketika ia masih calon Presiden) dalam rangka kompensasi politik sekaligus menjaga stabilitas pemerintahan. Presiden yang mempunyai niat baik untuk membentuk kabinet yang terdiri atas para ahli profesional, terjebak dalam politik transaksional yang tidak dapat dihindari. Akibatnya, pembentukan *zaken* kabinet (kabinet ahli dan profesional) yang dijanjikan tak bisa dilakukan dengan leluasa. Bahkan *fit and proper test* yang semula dipraktikkan untuk calon menteri pada saat terakhir pembentukan kabinet tidak lagi menjadi pertimbangan utama, dan juga pada saat *reshuffle* kabinet.³⁸ Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem multipartai dan koalisi yang tidak dikenal dalam sistem presidensial dan kita dapat tarik kesimpulan pula bahwa corak yang tepat disematkan dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih pada sistem campuran.

c. Fungsi Pengawasan

DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan dibekali hak, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.³⁹ Kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 79 ayat (1) DPR dan Pasal 79 ayat (2).

Hak-hak yang dimiliki oleh DPR tersebut merupakan mekanisme yang lebih mengarah pada mosi tidak percaya (*vote of no confidence*) yang mana konsep ini dianut oleh sistem pemerintahan parlementer. Alferd Stepan and Cindy Skach⁴⁰ menyatakan bahwa sistem pemerintah parlementer memiliki karakter dasar yaitu kepala kekuasaan eksekutif harus mendapat dukungan legislatif untuk menjalankan kekuasaannya dan dapat jatuh jika mendapatkan mosi tidak percaya dari legislatif. Kendati mekanisme pemakzulan (*impeachment mechanism*) telah ditentukan secara tegas dalam UUD NRI

³⁷ Djayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian", *Jurnal Universitas Paramadina*, Vol 13, (2016), hlm. 1470.

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2007), hlm. 159.

³⁹ Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁴⁰ Dikutip dari Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan*, hlm. 16.

1945, namun proses yang harus dilewati dengan menggunakan hak-hak disebutkan menguatkan argumentasi bahwa corak sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan campuran.

Berdasarkan beberapa evaluasi yang telah dikemukakan di atas, sekali lagi ditekankan bahwa corak sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan campuran (*quasi presidensial* atau *hybrid*). Pendapat penulis ini didukung oleh beberapa pendapat ahli yang sebelumnya sudah menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan campuran.⁴¹

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang ada, artikel ini menyimpulkan bahwa sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan ke dalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan parlementer, di luar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasi parlementer atau kuasi presidensial, ada juga menyebut sistem referendum. Jika ditelaah secara cermat dengan adanya hasil perubahan UUD NRI 1945 ada beberapa hal yang dievaluasi sehingga *final result* kita bisa menentukan corak sistem pemerintah seperti apa yang dianut oleh negara Republik Indonesia. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa negara Republik Indonesia memiliki corak sistem pemerintahan campuran dengan argumentasi sebagai berikut: *Pertama* yang menjadi perhatian dengan adanya hasil amandemen UUD NRI 1945 adalah menjadikan format fungsi dan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif mengalami pergeseran terutama dalam membentuk undang-undang. Kesenjangan hukum (*legal gap*) terjadi manakala fungsi legislasi telah melibatkan Presiden terlalu jauh. Dalam hal ini DPR melakukan pembahasan dan persetujuan bersama Presiden. Pengertian itu, jika DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang yang berasal Pemerintah atau sebaliknya Presiden menolak rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPR, undang-undang tidak akan dihasilkan. *Kedua*, berdasarkan redaksi pasal-pasal hasil amandemen jika dianalisis secara cermat atas hasil penilaian yang menunjukkan banyaknya kekurangan atau kelemahan dari sistem multipartai, membuka peluang inkonsistensi dalam penyelenggaraan roda pemerintahan khususnya negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa dengan banyaknya

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2004.

⁴¹ Para ahli yang menyebutkan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran di antaranya adalah Sri Soemantri, Moh. Kusnardi, Harmaily, Usep Ranawijaya dan Sofyan Effendi.

-
- Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan, Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di berbagai Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2017.
- Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Yogyakarta: Paradigma, 2010.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia dan Sinar Bakti, 1988.
- Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2011.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- MD, Moh. Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- MD, Moh. Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Inetraksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2007.
- Muntoha. *Negara Hukum Indonesia: Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Kaukaba, 2013.
- Latif, Yudi et.al. *Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: Center for Presidential and Parlimentary Studies, 2002.
- Legowo, T.A et.al. *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Formappi, 2005.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- Lijphart, Arend. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: Grafindo Persada, 1995.
- Lijphart, Arend. *Thinking about Democracy Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, New York: Routledge, 2008.
- Pamudji. *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta: Bina Askara, 1985.

Soemantri, Sri. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, Bandung: Tarsito, 1976.

Sulardi. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Malang: Setara Press, 2012.

Suny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1987.

Jurnal/Makalah/Penelitian

Duveger, Maurice, 1980. "A New Political System: A Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* 8.

Djayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian", *Jurnal Universitas Paramadina*, Vol 13, (2016),

Nasution, Adnan Buyung, 2005. "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi", *Jurnal Hukum*, Volume 12, Nomor 28, (12 Januari).

Natalia, Angga, 2015. "Peran Partai Politik dalam Mensukseskan Pilkada Serentak di Indonesia Tahun 2015", *Jurnal TAPIS*, Volume 11, Nomor. 1 Januari-Juni.

Cheibub, Jose Antonio, et.al, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review*, Volume 89