



"DAN PERJUANGAN PERGERAKAN KEMERDEKAAN INDONESIA TELAH SAMPAILAH KEPADA SAAT YANG BERBAHAGIA DENGAN SELAMAT SENTOSA MENGANTARKAN RAKYAT INDONESIA KE DEPAN PINTU GERBANG KEMERDEKAAN NEGARA INDONESIA, YANG MERDEKA, BERSATU, BERDAULAT, ADIL DAN MAKMUR."

PENATAAN SISTEM PRESIDENSIAL

PENATAAN SISTEM PRESIDENSIAL



*Seri Kajian
Ketatanegaraan*



ISBN 978-602-5676-52-9



2019



www.mpr.go.id



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/channel/UC...)

INDONESIA
DARI MPR RI LAYAK KEPADA

BADAN PENKAJIAN MPR RI



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

PENATAAN SISTEM PRESIDENSIAL

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2019**

PENATAAN SISTEM PRESIDENSIAL

ISBN: 978-602-5676-52-9

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H.

Ir. Tifatul Sembiring.

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI

Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6

Jakarta Pusat

Email : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, bagian dari Buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan.

Buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan merupakan hasil kajian yang dilakukan dengan para akademisi dan pakar tim ahli. Terbitnya buku-buku ini juga berkat kerjasama dengan para penyelaras diantaranya Dr. Ilham Hermawan, SH, MH dan Eko Ibnu Hayyan, SH, MH. Penyebarluasan buku-buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku-buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus melakukan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Penataan sistem presidensial menjadi salah satu alasan kuat (*raison d'être*) untuk mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selama empat kali perubahan UUD 1945 (1999-2002) diarahkan memperkokoh sistem presidensial, sebagai bentuk “purifikasi” dari sistem sebelum perubahan UUD 1945. Pilihan ini dilatar belakangi untuk *menciptakan stabilitas eksekutif, demokrasi yang lebih besar dan pemerintahan yang lebih terbatas. Stabilitas pemerintahan* yang diwujudkan adanya masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap (*fixed term office*) dan eksekutif tidak dapat dijatuhkan karena alasan politik oleh Parlemen. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung kepada dukungan parlemen. *Demokrasi yang lebih besar* diwujudkan adanya pemilihan kepala pemerintahan yang lebih demokratis yakni oleh rakyat secara langsung. *Pemerintahan secara terbatas* diwujudkan dengan penataan ketatanegaraan berdasarkan sistem *checks and balances*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden dan diberikan kekuasaan legislasi ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta jaminan kemadirian kekuasaan kehakiman. Meskipun begitu, penataan sistem pemerintahan hasil perubahan UUD 1945 masih menyisakan beberapa permasalahan, sehingga diperlukan berbagai upaya strategis untuk menjaga agar sistem presidensial yang berlaku tetap kuat.

Untuk dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu diperlukan berbagai data penelitian, informasi komprehensif dari berbagai studi literatur, serta masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, MPR melalui alat

kelengkapannya yaitu Badan Pengkajian MPR memandang perlu untuk melakukan penelitian dengan para peneliti dari perguruan tinggi atau lembaga penelitian. Kajian di dalam buku ini meninjau tidak hanya dari teori sistem pemerintahan dan aspek historis sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, melainkan juga rekomendasi penguatan sistem presidensial di Indonesia yang dilengkapi dengan berbagai upaya strategis dan analisis desain sistem pemerintahan presidensial yang efektif di Indonesia.

Akhir kata, semoga Buku "**Penataan Sistem Presidensial**", dapat menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

| | |
|--|------------|
| DAFTAR ISI | vii |
| BAB I SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DALAM KERANGKA DEMOKRASI KONSTITUSIONAL | 1 |
| A. .Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Hukum dan Kekuasaan Negara | 1 |
| 1. Teori Kedaulatan Rakyat | 1 |
| 2. Teori Kedaulatan Hukum | 7 |
| 3. Teori Kekuasaan Negara | 14 |
| B. .Hakikat Sistem Pemerintahan | 20 |
| C. .Sistem Pemerintahan Presidensial | 22 |
| D. . <i>Trias Politica</i> sebagai Dasar Sistem Pemerintahan Presidensial | 25 |
| E. Kedudukan Lembaga Eksekutif Terhadap Lembaga Legislatif dalam sistem Pemerintahan Presidensial | 29 |
| F. Kewenangan Lembaga Eksekutif Terhadap dalam Sistem Pemerintahan Presidensial | 35 |
| BAB II SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA | 39 |
| A. .Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia..... | 39 |
| 1. Sistem Pemerintahan Era 1945-1949..... | 39 |
| 2. Sistem Pemerintahan Era Konstitusi RIS | 42 |
| 3. Sistem Pemerintahan Era UUDS 1950..... | 45 |
| 4. Sistem Pemerintahan Era 1959-1966..... | 48 |
| 5. Sistem Pemerintahan Era 1966-Sekarang | 51 |
| B. .Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Presidensial di Indonesia | 54 |
| 1. Kekuasaan Eksekutif | 54 |
| 2. Kekuasaan Administratif | 56 |

| | |
|---|------------|
| 3. Kekuasaan Legislatif..... | 57 |
| 4. Kekuasaan Yudikatif..... | 62 |
| 5. Kekuasaan Militer..... | 64 |
| 6. Kekuasaan Diplomatik..... | 65 |
| C. .Efektifitas Penerapan Mekanisme <i>Checks and Balances</i> antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia..... | 66 |
| D. .Amandemen Konstitusi dan Konsekuensi Penegasan Sistem Presidensial..... | 70 |
| BAB III PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA..... | 81 |
| A. .Urgensi Penguatan Sistem Presidensial..... | 81 |
| B. .Sederet Permasalahan Sistem Presidensial Pasca Amandemen Konstitusi..... | 82 |
| C. .Upaya Strategis Penguatan Sistem Presidensial..... | 89 |
| 1. Penyederhaan Sistem Kepartaian..... | 89 |
| 2. Mempertahankan cara penyelenggaraan pemilu legislatif dan presiden secara serentak/pemilu serentak (<i>Concruent Election</i>). | 91 |
| 3. <i>Parliamentary Threshold</i> yang Efektif..... | 97 |
| 4. Pengaturan persyaratan pengajuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. | 97 |
| 5. Perubahan syarat keikutsertaan sebagai peserta pemilu | 99 |
| D. .Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif di Indonesia..... | 100 |
| DAFTAR PUSTAKA | 107 |

BAB I

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DALAM KERANGKA DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

A. Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Hukum dan Kekuasaan Negara

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Demokrasi merupakan suatu entitas yang tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan berpolitik yang menjadi cikal bakal kelahirannya. Kedaulatan rakyat sebagai cerminan dari pengakuan terhadap hak-hak politik warga negara yang selama ini berada dibawah bayang-bayang hegemoni raja dan otoritas gereja perlahan mulai diakui sebagai kedaulatan tertinggi negara. Kedaulatan yang merupakan antitesis dari Kedaulatan Raja tersebut perlahan mulai menunjukkan eksistensinya disebagian besar negara di dunia. Hal ini nampak dari berbagai ciri khas dan kriteria negara demokrasi yang mulai dianut oleh sebagian besar negara. Setidaknya terdapat beberapa kriteria yang menjadi tolok ukur agar sebuah negara dapat dikatakan sebagai negara demokratis. Robert A. Dahl dalam perspektifnya melihat demokrasi lebih menitikberatkan pada aspek kebebasan politik. Dahl mengatakan setidaknya ada lima kriteria atau standar sehingga proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis. Lima kriteria tersebut meliputi :

pertama, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan-pandangan mereka. Kedua, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. Ketiga, pemahaman yang cerah. Dalam hal ini setiap rakyat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. Keempat, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya. Kelima, pencakupan orang dewasa. Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap

seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.¹

Secara lebih luas, ciri khas suatu pemerintahan demokrasi menurut Robert A. Dahl juga dapat dilihat dari Pilar-Pilar Demokrasi yang menopang jalannya suatu pemerintahan. Menurut Robert Dahl terdapat 11 (sebelas) pilar sistem politik demokrasi² :

- a. Pertama, jaminan dan perlindungan akan hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia merupakan pilar utama demokrasi. Hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia ini bukan pemberian negara atau golongan melainkan hak yang melekat pada setiap manusia sebagai ciptaan Allah yang Maha Esa.
- b. Kedua, Partisipasi aktif seluruh rakyat sebagai warga negara dalam kehidupan politik dan kemasyarakatan (*participatory democracy*). Partisipasi politik sebagai kegiatan mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik adalah peran warga negara dalam demokrasi.
- c. Ketiga, sistem memilih dan mengganti penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, pada tingkat nasional dan daerah, melalui penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel.
- d. Keempat, negara hukum (*rule of law*) yang tidak saja menerapkan hukum dan prosedur yang sama kepada semua warga negara, apapun jabatan dan status ekonominya, tetapi juga penyelenggaraan negara (penggunaan kekuasaan negara) harus berdasarkan hukum.

¹ Robert A. Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 52-53

² Robert Dahl, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.; Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Suvery of Political Rights and Civil Liberties*, Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 2005; Paula Becker dan Jean-Aime A. Raveloson, *What is Democracy?*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008; Larry J. Diamond, dan Marc Platter (ed.), *Democracy: A Reader*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009; Gerardo Munck, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009; Jargen Moller dan Svend-Erik Skaaning, "Beyond the Radial Delusion: Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy," *International Political Science Review*, Volume 31, Number 3 June 2010, p. 261-284.

- e. Kelima, pembagian kekuasaan negara secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balance separation of power*) antara legislatif, eksekutif, yudikatif, dan tugas dan kewenangan negara lainnya sehingga tidak saja menjamin kejelasan tentang lembaga apa menyelenggarakan tugas dan kewenangan apa dan mencegah dominasi satu lembaga terhadap lembaga lainnya.
- f. Keenam, pemerintahan dan oposisi yang efektif. Pemerintahan yang efektif ditandai oleh kemampuan pemerintah dan birokrasi melaksanakan undang-undang dan kebijakan publik untuk mewujudkan dan mencapai tujuan negara. Oposisi yang efektif tidaklah ditandai terutama oleh kemampuannya menjatuhkan pemerintah, melainkan kemampuannya mengimbangi pemerintah (dan parpol pendukung pemerintah di parlemen) dalam menyusun undang-undang sesuai dengan aspirasi dan harapan konstituen dan juga dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
- g. Ketujuh, sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi, baik dalam arti urusan pemerintahan maupun sumber anggaran. Artinya, warga daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri (dalam urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah) berdasarkan prakarsa, karakteristik, dan kemampuan daerah. Daerah otonom akan dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut apabila disediakan sumber anggaran, baik berupa kewenangan mencari anggaran maupun berupa bagi hasil, berdasarkan pertimbangan keuangan antara pusat dengan daerah.
- h. Kedelapan, paham konstitusionalisme, yaitu UUD berisi berbagai bentuk dan mekanisme pembatasan kekuasaan negara agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan golongan ataupun menindas atau membatasi hak dan kebebasan warga negara. Kekuasaan negara digunakan untuk mewujudkan tujuan negara.
- i. Kesembilan, pemerintahan oleh partai mayoritas dengan menghargai hak-hak dasar kalangan minoritas. Yang dimaksud dengan mayoritas dalam demokrasi adalah parpol atau pasangan calon yang mendapatkan suara mayoritas melalui

pemilu, yaitu jumlah suara yang melebihi gabungan jumlah suara parpol lain atau gabungan jumlah suara pasangan calon lain. Yang dimaksud dengan minoritas dalam demokrasi adalah parpol atau pasangan calon yang tidak mencapai jumlah suara mayoritas. Hak dasar minoritas, antara lain hak dan kebebasan warga negara yang dijamin dalam UUD dan hak menyatakan aspirasi dan kepentingannya dalam pembuatan keputusan. Hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD tidak dapat dijadikan sebagai isu dalam pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak.

- j. Kesepuluh, pluralisme sebagai karakteristik masyarakat demokratik. Demokrasi pada dasarnya lebih dari sekadar seperangkat ketentuan dan prosedur konstitusional yang menentukan bagaimana lembaga-lembaga negara dipilih dan melaksanakan kekuasaannya. Keberadaan, legitimasi, dan otoritas berbagai lembaga, organisasi, dan media massa dalam masyarakat demokratik tidak tergantung kepada pemerintah, melainkan memiliki otonomi, kebebasan, dan posisi yang independen. Keanekaragaman aspirasi, kepentingan, dan preferensi merupakan konsekuensi logis dari pilar pluralisme ini. Aspirasi, kepentingan, dan preferensi ini niscaya perlu disalurkan kepada pembuat dan pelaksana keputusan politik. Parpol dibentuk untuk menjembatani masyarakat dengan negara melalui fungsi representasi politik. Akan tetapi berbagai organisasi masyarakat sipil dan media massa juga dapat melaksanakan fungsi representasi politik.
- k. Kesebelas, budaya demokrasi (*civic culture*) sebagai sikap dan perilaku warga negara yang ditandai oleh komitmen kebangsaan yang tinggi, kepatuhan pada konstitusi dan hukum, dan berpolitik secara rasional (berjuang secara maksimal berdasarkan aturan main, menghargai pihak yang kalah apabila menang, menghormati pihak yang menang apabila kalah, dan bersedia melakukan kompromi dalam pembuatan keputusan).

Terlihat bahwa salah satu karakteristik yang paling utama dari unsur pemerintahan yang bersifat demokratis ialah adanya jaminan dan perlindungan akan hak asasi dan kebebasan warga negara. Kebebasan tersebut menjadi unsur mutlak dalam prinsip demokrasi sebagai antitesa dari tirani dan kesewenang-wenangan penguasa. Meskipun demikian, kebebasan dalam pelaksanaan pemerintahan demokratis tidak secara serta merta dilakukan tanpa adanya sebuah aturan dan pedoman pelaksanaan. Kerangka aturan norma pelaksanaan sistem demokrasi di suatu negara yang dilaksanakan atas prinsip *participatory democracy*, harus berjalan di atas jalur konstitusi.

Makna demokrasi sebagai kedaulatan rakyat nampak lebih kokoh ketika berjalan di atas prinsip konstitusionalisme. Adanya pembatasan kekuasaan dalam konstitusi dan unsur pelaksanaan demokrasi didalamnya, membuat arah demokrasi semakin terarah dalam mewujudkan tujuan negara. Pembatasan kekuasaan dalam sebuah konstitusi dimaksudkan agar penguasa tidak sewenang-wenang dalam menjalankan roda pemerintahan. Konstitusi yang berisi mekanisme pembatasan kekuasaan negara dibuat agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan hanya untuk kepentingan pribadi dan golongan bahkan digunakan untuk menindas atau membatasi hak dan kebebasan warga negara.

Keseluruhan karakteristik dan pilar-pilar demokrasi sebagaimana dimaksud oleh Robert A. Dahl di atas harus terpenuhi secara komprehensif. Karakteristik dan pilar-pilar demokrasi tersebut merupakan satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan secara parsial. Proses penjaminan hak asasi, pelaksanaan mekanisme demokrasi dalam bentuk pemilu yang LUBER dan JURDIL, sampai pada penyesuaian budaya hukum dan masyarakat dalam sistem demokrasi yang dianut menjadi mutlak adanya. Tentu keseluruhan mekanisme demokrasi yang ada tersebut haruslah diatur dalam bingkai konstitusi yang berdasarkan atas norma hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal yang tak kalah penting dalam memaknai sebuah demokrasi ialah terletak pada salah satu unsurnya yakni unsur akuntabilitas publik. Miriam Budiardjo menyatakan bahwa salah satu unsur

terpenting dari semua defenisi demokrasi ialah *accountability*, yaitu pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah.³ Pertanggungjawaban mandataris rakyat (baik eksekutif maupun legislatif) menjadi suatu unsur penting dalam substansi demokrasi. Adanya pertanggungjawaban menyiratkan jika para pemangku kepentingan yang telah dipilih oleh rakyat untuk memerintah, harus benar-benar melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan amanat konstitusi. Apabila tidak dilaksanakan, maka terdapat konsekuensi baik yuridis maupun sosiologis yang akan diterima oleh mandataris.

Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka.⁴ Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.

Hal ini senada dengan apa yang dimaksud oleh Moh. Hatta yang mengatakan bahwa kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.⁵ Frasa pemimpin yang dipercaya oleh rakyat, mengandung maksud jika para mandataris dalam menjalankan roda pemerintahan harus merepresentasikan kepentingan para pemberi mandat (rakyat). Mereka yang dipercaya oleh rakyat wajib menjaga kepercayaan tersebut secara sungguh-sungguh sebagai jembatan aspirasi rakyat dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya di pemerintahan.

Teori kedaulatan rakyat bukan hanya sebatas pada satu atau dua kepentingan politik individu/kelompok semata melainkan merupakan kepentingan politik dan kehendak umum seluruh rakyat (*volunte generale*). Oleh karenanya, jika hanya berdasarkan kepentingan satu golongan, meskipun mendapatkan suara terbanyak (*general*), maka

³ Hendra Nurtjahjo, Op.cit, hlm. 73

⁴ Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, http://www.resepkit.com/forum/popprinter_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380, diakses tanggal 20 Mei 2019

⁵ Kholid O. Santoso (Ed.), 2009, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, hlm. 61

hal itu dianggap bukan sebagai kepentingan umum melainkan kepentingan *private*. Pemaknaan seluruh kehendak rakyat ini tidaklah dicapai melalui pengakuan mayoritas semata, melainkan melalui upaya musyawarah mufakat dengan tetap memperhatikan kepentingan minoritas.

Lebih lanjut menurut M. Solly Lubis dikatakan bahwa demokrasi sejak semula mempunyai dua pengertian, yaitu: demokrasi dalam arti formil dan demokrasi dalam arti materiil. Arti dari demokrasi secara materiil, ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Sedangkan arti demokrasi secara formil hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat (*volunte generale*), akan tetapi dengan tidak ada sesuatu pembatasan untuk menjamin kemerdekaan seseorang.⁶

Demokrasi sebagai sebuah sistem seperti halnya yang dikatakan oleh Aristoteles, bukanlah sebuah sistem yang terbaik. Demokrasi merupakan sistem terburuk dari yang terburuk yang pernah diterapkan di seluruh dunia. Dari konsep inilah Alexis de Tocqueville menyatakan bahwa Demokrasi memang tidak memberikan kepada rakyatnya pemerintahan yang paling cakap, melainkan lebih tepatnya menghasilkan apa yang kerap kali tak dapat diciptakan oleh pemerintahan-pemerintahan yang paling cakap.⁷

2. Teori Kedaulatan Hukum

Teori kedaulatan hukum timbul sebagai penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara. Sebuah teori yang timbul sebagai reaksi terhadap *Staats Souvereiniteit Theorie*. Teori ini menganggap jika negara bukanlah satu-satunya sumber hukum. Kekuasaan tertinggi bukanlah terletak pada kedaulatan raja, juga tidak pada negara

⁶ M. Solly Lubis, 2014, *Ilmu Negara Edisi Revisi*, Mandar Maju. Bandung, hlm. 70

⁷ Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), 2005, *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, hlm. 186

(kedaulatan negara), tetapi berada pada hukum yang bersumber pada kesadaran hukum dari setiap orang.

Pada ajaran teori kedaulatan negara, kedudukan hukum lebih rendah daripada negara, sebab hukum diidentikan sebagai perintah-perintah yang bersifat *coercive* (paksaan) daripada negara. Dengan demikian, negara tidak tunduk atas hukum sebab hukum diartikan sebagai produk yang dihasilkan dari suatu negara. Argumentasi teori kedaulatan negara tersebut pada akhirnya dibantah oleh Hugo Krabbe. Menurut Krabbe, bahwa adanya hukum itu telah ada terlebih dahulu daripada adanya negara, dan tidak bergantung dari adanya negara.

Dapat bertahan atau tidaknya hukum, bergantung pada kesadaran dan kebenaran hukum itu sendiri. Kesadaran hukum itulah yang memunculkan adanya rasa adil dan tidak adil, benar dan tidak benar, serta baik dan buruk. Menurut Krabbe, apa yang diciptakan oleh kesadaran hukum ialah hakekat sejatinya hukum. Kesadaran hukum inilah yang merupakan sumber dari kedaulatan. Negara hanyalah alat bersama untuk melaksanakan kehendak bersama. Negara adalah organisasi dari hidup bersama untuk memenuhi kepentingan hidup bersama, karenanya patuh dan taat pada negara selama negara tidak bertentangan dengan apa yang kita rasakan benar dan adil. Karena itu bukanlah pula negara yang sesungguhnya berdaulat, tetapi hukumlah. Negara wajib mengatur keyakinan hukum itu sehingga dapat tampak dalam bentuk undang-undang.⁸ Bagi Krabbe, baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk dan patuh kepada hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.⁹

Implementasi hukum sebagai panglima adalah aturan-aturan yang menitikberatkan pada pembatasan kekuasaan guna mencegah absolutisme yang mengarah kepada "*onregmatigedaad*" bahkan berbuah tindakan "*ongrondwetting*" (bertentangan dengan undang-undang dasar).¹⁰ Hal ini merupakan causa dari adanya keinginan

⁸ Victor Situmorang, 1987, *Intisari Ilmu Negara*, Bina Aksara: Jakarta, hlm. 84-85

⁹ Soehino, 2000, *Ilmu Negara Cetakan Ketiga*, Liberty; Yogyakarta, Hlm. 156

¹⁰ Aswanto, 2012, *Hukum dan Kekuasaan, Relasi Hukum, Politik dan Pemilu*,. Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 3

untuk menyelenggarakan hak-hak politik warga negara/rakyat. Adanya keinginan tersebut menimbulkan gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan menggunakan konstitusi. Gagasan ini dinamakan gagasan konstitusionalisme (*constitucionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtstaats*.¹¹

Pembatasan kekuasaan bagi para penguasa dan penegak hukum lainnya, membuktikan bahwa hukum memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan struktur sosial yang ada disekitarnya. Sebab pada dasarnya yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu di didik menjadi warga negara yang baik , yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Jadi keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia bersikap adil dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga negara yang baik dan bersusila¹².

Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato, dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Plato memiliki konsep bahwa "penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*". Kemudian ide negara hukum populer kembali pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.

Gagasan terkait konsep negara hukum sendiri muncul pada abad ke-19 (sembilan belas) dan permulaan abad ke 20 (dua puluh). Ahli-ahli hukum eropa barat seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menggunakan istilah *rechstaat*, sedangkan ahli hukum *anglo saxon* seperti Albert Venn Dicey menggunakan istilah *the rule of law*.

Konsep *rechtstaats* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas

¹¹ Miriam Budiharjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 112

¹² Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 91

sistem hukum yang disebut common law. Karakteristik civil law bersorak administratif, sedangkan karakteristik common law bertipe judicial.¹³ Menurut Friedrich Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting¹⁴, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu. (di negara-negara eropa kontinental biasanya disebut *trias politika*)
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*).
- d. Peradilan tata usaha Negara/ administrasi dalam perselisihan.

Pemikiran Friedrich Julius Stahl merupakan pengembangan pemikiran dari konsep pemikiran Immanuel Kant yang menempatkan fungsi *recht* dalam *staat* sebagai perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara yang diartikan secara pasif. Dalam fungsinya negara hanya bertugas menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat sehingga disebut sebagai negara penjaga malam (*nachtwachkerstaats*). Sehingga pada waktu itu muncul suatu dalil *laissez faire, laissez allez* (biarkan berbuat, biarkan lewat). Dalil tersebut memunculkan anggapan bahwa keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing. Dengan demikian, Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant ini yang menginspirasi pandangan Friedrich Julius Stahl untuk mengembangkannya menjadi konsepsi negara hukum yang menurutnya harus ditandai oleh keempat unsur pokok diatas.

Disisi lain, lahirnya aliran *Anglo Saxon* lebih banyak dipengaruhi oleh pandangan Montesquieu dan Rousseau. Karya dari kedua pakar tersebut memberikan pengaruh yang besar bagi generasi sesudahnya, terutama dalam mengkritik perihal keabsolutan raja-raja di Perancis.

¹³ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya; Bina Ilmu, hlm. 72

¹⁴ Jimly Asshidiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Kedua*, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, hal. 304. Baca juga seperti disebut dalam Oemar Seno Adji, 1966, "Prasaran", *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa. Hlm. 24

Kritik tersebut berasal dari karya-karya mereka seperti *L'Esprit des Lois* karya Montesquieu dan *Du Contract Social* karya Rousseau yang diterbitkan di London¹⁵.

Perjuangan gagasan tersebut juga memerlukan waktu yang amat panjang. Perjuangan panjang tersebut memunculkan ide yang baik bagi Albert Venn Dicey untuk menggagas bentuk negara hukum pada 1885. Lewat bukunya *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Albert Venn Dicey mengatakan bahwa ada tiga ciri negara hukum, yaitu adanya supremasi hukum (*supremacy of law*) dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum, adanya kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) baik bagi rakyat biasa maupun pejabat dan adanya penegakan serta perlindungan hak-hak manusia melalui konstitusi (*constitution based on individual rights and enforced by the courts*) dan keputusan-keputusan pengadilan.¹⁶

Albert Venn Dicey mengetengahkan tiga arti dari the rule of law sebagai berikut¹⁷:

1. Supremasi absolut atau predominasi dan regular law untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah
2. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada diatas hukum; tidak ada peradilan administrasi negara;
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan

¹⁵ Zaherman Armand Muabezi, 2017, *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtstaats) Bukan Kekuasaan (Machtstaat)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, volume 6 Nomor 3, November 2017;421-446. Hlm. 427.

¹⁶ Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Hlm. 190.

¹⁷ Frans Magnis Suseni, 1999, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 295-298

konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan.

Bentuk negara hukum yang dikemukakan Albert Venn Dicey tersebut memuat tiga unsur pokok, yaitu meletakkan supremasi hukum dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara. Kemudian agar supremasi hukum tersebut dilakukan, maka adanya kedudukan yang sama di depan hukum. Sedangkan pada unsur yang terakhir, Albert Venn Dicey menganggap bahwa jaminan terhadap hak-hak manusia bukan saja ditegaskan oleh konstitusi tetapi juga dapat dilakukan melalui keputusan pengadilan.¹⁸

Konsep tentang negara hukum Dicey yang di Inggris lebih dikenal dengan sebutan *rule of law* tersebut, akhirnya mengilhami aliran penyelenggaraan pemerintahan di Inggris dan juga negara-negara yang memiliki hubungan historis yang erat dengannya, seperti halnya Amerika Serikat, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan negara-negara *Anglo Saxon*.¹⁹

Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

"polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang."²⁰

Pada penjabaran diatas M.Yamin mengingkan adanya suatu bentuk negara/pemerintahan yang tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*) melainkan berdasarkan pada sebuah hukum/konstitusi (*rechtstaat*). Oleh karenanya, tidak dapat disangkal jika beberapa nilai

¹⁸ Albert Venn Dicey, Intro...Op.Cit. hlm. 239

¹⁹ Richard A. Cosgrove, 1980, *The Rule of Law: Albert Venn Dicey, Victorian Jurist* (New York: The University of North Carolina Press,. Hlm 68.

²⁰ Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 72.

pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas terlihat didalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit menyebut dua prinsip yang menjiwai naskah tersebut dan dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).
2. Sistem Konstitusional. Bahwa pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Bahkan jika kita dari perspektif yang dikemukakan oleh S.W. Couwenberg, terkait asas-asas demokrasi dalam suatu negara hukum, terlihat bahwa sistem pemerintahan di Indonesia telah sepenuhnya menganut prinsip demokrasi konstitusional. Secara lebih lengkap S.W. Couwenberg menyatakan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi negara hukum (*rechtstaat*) mencakup 5 asas, yaitu : (1) asas hak-hak politik; (2) asas mayoritas; (3) asas perwakilan; (4) asas pertanggungjawaban; (5) asas publik.²¹

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh S.W. Couwenberg diatas, maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen menganut corak demokrasi konstitusional. Undang-Undang Dasar 1945 memuat hak-hak politik warga negara yang dijamin dalam Pasal 28. Disamping itu, dalam Undang-Undang Dasar terdapat pula corak khas demokrasi Indonesia Indonesia yang mendepankan prinsip Kerakyatan Yang di Pimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Corak ini tidak hanya mencakup asas mayoritas dan perwakilan semata seperti yang dimaksud oleh S.W. Couwenberg diatas, melainkan melebihi keduanya. Sebab, pondasi demokrasi di Indonesia bukanlah didasarkan pada *the winner takes all*

²¹ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 15

melainkan berdasarkan prinsip gotong royong yang juga mengakomodir minoritas.

3. Teori Kekuasaan Negara

Negara pada dasarnya merupakan sebuah organisasi kekuasaan. Didalamnya terdapa organ-organ negara yang berfungsi melaksanakan kekuasaan tersebut. Terkait konsep kekuasaan negara ini, banyak ahli berpangkal dari perumusan sosiolog Max Weber dalam bukunya *Wirtschaft und Gessellschaft* yang menyatakan²²:

“Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan ini. (*Macht beduetet jede chance innerhalb einer soziale beziehung den eigenen Willen durchzusetzen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese chance beruht*)”.

Sejalan dengan hal itu. Harold D Laswell dan Abraham Kaplan menyatakan bahwa, “kekuasaan adalah suatu hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama”²³. Dengan demikian pihak pertama dapat memaksakan kehendaknya kepada pihak lainnya dalam suatu hubungan sosial, meskipun pihak lain tersebut enggan untuk melakukannya serta bertentangan dengan kehendaknya. Dalam hal ini, pihak pertama-lah yang memiliki kehendak dan memaksakan kehendaknya kepada pihak lainnya.

Definisi kekuasaan seperti yang dikemukakan diatas juga pernah dirumuskan Barbara Goodqwin. Dimana “kekuasaan merupakan kemampuan untuk mengakibatkan seseorang bertindak dengan cara yang oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih, seandainya ia tidak dilibatkan. Dengan kata lain memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya. (*Force is the ability to cause someone to act in a way which she should not choose, left to*

²² Miriam Budiharjo, 2008, Dasar...Op.Cit. Hlm.

²³ Ibid. Hlm.60

herself. In other word to force someone to do something against her will) ".²⁴

Seseorang dapat mempengaruhi dan berkehendak terhadap orang lain atau sekelompok orang dengan cara *coercive* (paksaan) berupa sanksi, ataupun melalui upaya yang lebih lunak yakni dengan cara persuasif melalui suatu argumentasi. Disamping itu, terdapat pula cara lain yakni dengan memberikan *reward* (hadiah/ganjaran) bagi siapa saja yang melakukan perbuatan tersebut.

Melihat penjelasan beberapa pakar diatas, dapat kita simpulkan jika kekuasaan (*power*) bersumber pada kedudukan, kekayaan, kepercayaan, bahkan ilmu pengetahuan. Dalam hubungan kekuasaan, selalu ada satu pihak yang lebih kuat dari pihak lain sehingga menyebabkan ketidakseimbangan (asimetris). Adanya ketidakseimbangan ini melahirkan ketergantungan (*dependency*) serta dominasi atau hegemoni dalam kekuasaan.

kekuasaan diartikan sebagai konsep hubungan sosial dominatif yang menggambarkan adanya suatu kekuatan yang dimiliki oleh seseorang atau suatu pranata untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain (termasuk pranata lain). Dominasi itu dilakukan melalui penetapan perintah-perintah atau pembuatan aturan tingkah laku yang menyebabkan orang lain menjadi tunduk dan patuh terhadap perintah dan aturan tingkah laku tersebut.

Meskipun menyebabkan hegemoni, namun pada tataran tertentu sejumlah pakar memandang jika kekuasaan perlu dilihat dari perspektif yang lebih positif. Penekanan atas konflik dari hegemoni yang berlebihan haruslah dihindari serta lebih cenderung mengutamakan segi positif dari kekuasaan itu. Kekuasaan sejatinya dapat dipergunakan sebagai alat untuk mencapai konsensus dan tujuan bersama yang telah dicita-citakan seperti halnya dalam organisasi negara. negara sebagai suatu alat/organisasi bersama tentu memiliki tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Sarana kekuasaanlah yang salah satunya dapat digunakan dalam mencapai tujuan tersebut

²⁴ Ibid.

Hal ini dapat dengan mudah kita pahami dari argumentasi Talcott Parsons yang merumuskan kekuasaan sebagai berikut²⁵:

Kekuasaan adalah kemampuan untuk menjamin terlaksananya kewajiban-kewajiban yang mengikat, oleh kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif. Kewajiban adalah sah jika menyangkut tujuan-tujuan kolektif. Jika ada perlawanan, maka pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar, terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu. *(Power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective bearing on collective goals, and where in case of recalcitrancy there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions-whatever the agency of enforcement).*

Secara esensial, perlunya sebuah negara bagi manusia, menurut Ibn Khaldun, paling tidak dilatarbelakangi dua faktor, yaitu : Pertama, menjamin rakyat untuk hidup berdampingan, tenteram, tenang, serta bersama-sama berusaha saling melengkapi dalam rangka menciptakan berbagai bentuk kebudayaan bagi mempertahankan kehidupannya. Kedua, mempertahankan diri dan komunitasnya dari serangan pihak luar.²⁶ Menurut Ibn Khaldun, dalam perjalanannya secara umum negara mengalami tahapan yang berbentuk spiral kekuasaan, yaitu²⁷ :

1. Tahap suksesi; penggulingan seluruh oposan yang memihak pada kekuasaan sebelumnya, kemudian mendirikan sebuah sistem kekuasaan yang baru. Pada tahap ini, model kekuasaan pemimpin sangat ideal dan sesuai dengan keinginan masyarakat (rakyat) yang dipimpinnya. Upaya ini pada sisi politis merupakan upaya untuk menarik simpatik rakyat, sehingga akan membentuk kekuatan yang memperkuat kedinastian yang sedang dibangun.
2. Tahap penguasa mulai menampakkan tindakan kesewenang-wenangannya dengan menjadikan seluruh keputusannya sebagai hukum yang berlaku (otoriter absolut).

²⁵ Ibid.hlm.63

²⁶ Ibid. Hlm.397.

²⁷ A. Rahman Zainuddin, 1992, *Kekuasaan dan Negara*, Jakarta: Gramedia Widia Sarana.hlm.214

3. Tahap kesentosaan ; terciptanya pembangunan disegala bidang kehidupan. Pada tahap ini, kekuasaan monarki-absolut mulai pudar karena berbagai faktor internal dan eksternal dan menuju pada kehidupan yang demokratis harmonis.
4. Tahap ketenteraman dan keharmonisan sebagai konsekuensi dari penataan kehidupan bernegara yang demokratis harmonis, tanpa anarkhis.
5. Tahap penguasa mulai menunjukkan pada pola hidup secara boros dan berlebihan. Fenomena ini terjadi karena pembangunan yang dicapai telah mencapai titik maksimal, sehingga menyebabkan penguasa seringkali lengah dan hidup secara mewah, tanpa mau memperhatikan nasib rakyat jelata. Tahap ini merupakan awal kemunduran sebuah peradaban (negara), lemah, dan akhirnya jatuh. Sebuah fenomena yang membutuhkan biaya sosial yang sangat mahal.

Kekuasaan yang besar diberikan kepada Negara dengan tujuan kepentingan rakyatnya. Yang kemudian menjadi masalah adalah bila ternyata dalam praktiknya kekuasaan tersebut tidak dipergunakan untuk tujuan awalnya (untuk kepentingan rakyat) melainkan hanya demi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu dengan menggunakan topeng Negara. Teori kekuasaan Negara dengan penekanan utamanya pada pengembangan kekuatan militer yang efektif oleh Negara, pertama kali didengungkan di Jerman pada abad ke-19 oleh para sejarawan seperti Heinrich Von Treitschke dan para filosof seperti Friedrich Nietzsche dan juga didukung oleh beberapa penulis disana pada abad ke-20.²⁸

Kekuasaan negara berkaitan dengan otoritas negara sebagai suatu badan yang diberi wewenang oleh masyarakat guna mengatur kehidupannya secara tertib dan damai. Kekuasaan masyarakat untuk mengelola dan mengorganisasikan kepentingan individu-individu dan kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi anggotanya sehingga interaksi sosial dapat berjalan lancar. Ketidakseimbangan antara kekuasaan negara dan masyarakat dapat mendorong terjadinya

²⁸ SP. Varma. 2010. *Teori Politik Modern; Teori Kekuasaan Negara*. Hlm. 243

hegemoni kekuasaan negara, dimana negara sangat kuat dan masyarakat sangat lemah. Hubungan sosial yang demikian menyebabkan terjadinya pola hubungan yang bersifat dominatif dan eksploitatif. Sehingga pada akhirnya, negara tidak hanya ikut campur dalam urusan kenegaraan dan kemasyarakatan, melainkan ikut juga dalam intervensi kehidupan pribadi anggota masyarakat yang sebenarnya bukan teritorial kekuasaan negara.

Implementasi konsep kekuasaan dalam negara menurut hukum Islam didasarkan atas beberapa prinsip. Muhammad Taher Azhary mengemukakan bahwa praktek kekuasaan dalam Islam berada pada konsep negara hukum menurut prinsip-prinsip yang terdapat dalam Al-Quran dan Sunnah.²⁹ Prinsip-prinsip tersebut adalah: Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah, Prinsip Musyawarah, Prinsip Keadilan, Prinsip Persamaan, Prinsip Pengakuan dan Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, Prinsip Peradilan Bebas, Prinsip Perdamaian, Prinsip Kesejahteraan, dan Prinsip Ketaatan Rakyat. Prinsip-prinsip ini memperoleh landasan nilai dari Al-Quran dan Hadist Nabi. Dengan demikian, praktek kekuasaan negara menurut Islam bersifat theologis.

Berbeda halnya dengan konsep kekuasaan menurut Islam diatas yang didasarkan pada konsep theologis. Bagi Machiavelli, kekuasaan negara harus diwujudkan dengan adanya angkatan perang yang kuat dan tangguh. Pembentukan angkatan perang yang tangguh tersebut harus digunakan oleh raja untuk melindungi rakyat. Baginya, dengan adanya angkatan perang yang kuat, maka menjadi jaminan bagi keamanan dan kokohnya negara. ia seolah menekankan fungsi negara sebagai negara penjaga malam (*nachtwachkerstaats*) yang hanya menjalankan fungsi ketertiban tanpa melibatkan secara penuh masyarakat yang ada didalamnya. Ia tampaknya berpikir bahwa tanggung jawab untuk membuat ketertiban sepenuhnya ada pada seorang raja. Untuk itu, raja harus membuat rakyat selalu takut, taat dan bergantung padanya.

²⁹ Muhammad Tahir Azhary. 1992. Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini. Jakarta: Bulan Bintang

Ide-ide Machiavelli tentang pengamanan terhadap kekuasaan dengan instrumen utama kekuatan militer patut dikhawatirkan. Hal ini menyebabkan destruksi kekuasaan yang lebih besar. Jika instrumen kekuatan militer ini menjadi andalan utama negara dalam mempertahankan kekuasaan, maka apapun yang dianggap dapat mengancam kekuasaan dari manapun datangnya merupakan musuh yang harus berhadapan dengan kekuatan represif militer, Walaupun Machiavelli melihatnya dari konteks kekuatan defensif negara terhadap serangan dari luar, tetapi besar kemungkinan hal itu juga berlaku bagi penindasan terhadap rakyat yang dianggap musuh, karena mengobarkan perlawanan terhadap kekuasaan. Dengan demikian, kekuasaan negara akan dieksploitasi untuk mengamankan kekuasaan seorang yang sedang berkuasa, bukan untuk membela ketertindasan rakyat. Oleh karena itu, tujuan negara menjadi terfokus pada bagaimana mempertahankan kekuasaan yang sudah ada di tangan, apapun caranya.

Machiavelli tampaknya mengabaikan unsur peran rakyat yang besar dalam dinamika kehidupan bernegara. Soal kekuasaan dalam pandangannya seolah hanya urusan penguasa. Adapun rakyat hanya menjadi pendukung penuh dari kebijakan penguasa tanpa memberi tempat yang lebih leluasa pada peran serta rakyat secara riil dalam menjalankan pemerintahan.

Terlepas dari polemik yang sering mewarnai diskursus tentang pemikiran Machiavelli, agaknya menjadi sebuah keharusan bagi penguasa untuk memiliki basis moral yang kuat agar ia dapat menjalankan kekuasaan secara bijak. Disamping itu, penguasa harus pula memahami etika politik agar ia mampu mewujudkan kekuasaan yang berwajah humanis atau kata Fran Magnis Suseno, dapat membantu usaha pengejawantahan ideologi negara yang luhur didalam realitas politik yang nyata. Hal ini dapat direfleksikan pada apa yang menjadi inti keadilan sosial, apa dasar etis kerakyatan, dan

bagaimana kekuasaan harus ditangani supaya sesuai dengan martabat kemanusiaan.³⁰

B. Hakikat Sistem Pemerintahan

Dilihat dari definisi sistem Pemerintahan itu sendiri, 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.³¹

Menurut Sri Soemantri pengertian sistem pemerintahan adalah sistem hubungan antara organ eksekutif dan organ legislatif (organ kekuasaan legislatif). sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan kekuasaan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dalam arti sempit ialah sistem hubungan kekuasaan antara eksekutif (pemerintah) dan legislatif.³²

Bagir Manan mengungkapkan pula bahwa sistem pemerintahan adalah suatu pengertian yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggara pemerintahan (eksekutif) dalam suatu tatanan negara demokrasi. Dalam negara demokrasi terdapat prinsip *geen macht zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kekuasaan tanpa su atu pertanggungjawaban).³³

Pada dasarnya dalam memahami sistem pemerintahan bisa diartikan dari sudut pandang sempit dan luas. Secara sempit sistem pemerintahan diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang

³⁰ Franz Magnis Suseno. 1988. *Etika Poitik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia. Jakarta. Hlm. 7.

³¹ Carl J.Friedrich, *Man And His Government An Empirical Theory Of Politics*, New York, Mc Graw Hill Book Coy, Inc, 1963 sebagaimana dikutip dalam Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim , *Pengantar Hukum Tata.....*, Op.Cit. Hlm. 171

³² Sri Soemantri M, *Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen 1945*, dalam buku Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang : Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur kerja sama dengan In-Trans, Februari 2004, hlm. 293.

³³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : PSH FH UII, 2001, hal 250

hanya dilakukan oleh legislatif. Sedangkan dari sudut pandang luas sistem pemerintahan merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan tidak hanya eksekutif melainkan juga melibatkan legislatif dan yudikatif. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menjalankan kepentingan rakyat.

Dengan demikian, sistem pemerintahan secara sederhana diartikan sebagai tata cara penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan negara oleh lembaga lembaga negara. Hakikat Sistem Pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara satu sama lainnya.

Menurut Moh.Mahfud MD, sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, dimana pembagian sistem pemerintahan di dalam ilmu negara dan ilmu politik menurut Moh. Mahfud MD dikenal beberapa sistem pemerintahan yakni, presidensial, parlementer, dan referendum.³⁴

Sejalan dengan pandangan Mahfud MD, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* yakni penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan tiga macam, yaitu³⁵;

³⁴ Moh. Mahfud MD, Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000), hlm. 74.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia....., Op.Cit. Hlm. 311

1. Sistem pemerintahan presidensial (*presidential sistem*);
2. Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary sistem*);
3. Sistem campuran (*mixed sistem atau hybrid sistem*).

Sri Soemantri juga mengemukakan varian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan campuran.³⁶ Meskipun begitu, secara garis besar perkembangannya sistem pemerintahan pada dasarnya dikelompokkan kedalam 2 (dua) bagian utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.

Dianutnya sistem pemerintahan oleh suatu negara, tidak terlepas dari perkembangan peradaban dan kemauan manusia yang menjadi rakyatnya. Sebab pada dasarnya, setiap bangsa senantiasa mencari sistem pemerintahan yang sesuai dengan keadaan daerah, sejarah, tradisi, watak dan cita-citanya sendiri. Supaya tidak terdapat penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

C. Sistem Pemerintahan Presidensial

Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara 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 yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem check and balances.³⁷

Proses lahirnya presiden di Amerika Serikat cukup berliku. Hasrat untuk membentuk kerajaan bukan Republik tetap memiliki pendukung berani mati. Setahun sebelum konstitusi disetujui, John Jay mengirimkan surat kepada George Washington mempertanyakan apakah setidaknya Amerika Serikat berbentuk kerajaan. Pada akhirnya setelah melalui perdebatan yang panjang serta rumit bentuk negara Republik disetujui, kemudian sistem presidensial diadopsi serta

³⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Op.Cit. Hlm. 76-80.

³⁷ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata....., Op.Cit. Hlm. 177

presiden pertama Amerika Serikat terpilih George Washington (1789-1797).³⁸

Setelah proses kelahiran sistem presidensial di Amerika Serikat, sistem pemerintahan yang dipimpin oleh presiden muncul di beberapa negara di belahan dunia. Misalnya, di Perancis, jabatan presiden muncul setelah Revolusi Perancis (14 juli 1789) pada awal terbentuknya Republik Kedua (1848-1851) dengan Louis Napoleon sebagai Presiden. Akan tetapi, setahun kemudian berubah statusnya menjadi Kaisar Napoleon III (1852) yang menjalankan pemerintahan sampai Perancis dikalahkan Jerman (1870). Pada masa Republik Ke Tiga (1875-1940) dan setelah Perang Dunia II Pemerintahan Republik yang dipimpin oleh presiden tetap dijalankan sampai saat ini.

Dalam sistem presidensial, banyak pengamat mengatakan bahwa poin utama yang menjadi dasar efektifitas sistem tersebut adalah pribadi presiden sendiri. Kemampuan, kapabilitas, serta pengalaman presiden merupakan basis utama dalam bekerjanya sistem presidensial. Hal tersebut dikemukakan oleh Ricard Neustadt yang disampaikan kembali oleh Feri Amsari bahwa:³⁹

"Richard Neustadt mengatakan presiden adalah semata-mata kekuasaan soal skill, mengelola temperamen, dan kemudian menguasai kantornya. Dia sebagai orang yang dianggap leader yang mampu mengelola kantor kepresidenannya. Bahasanya yang lebih terkenal adalah kekuasaan presiden adalah the power to persuade, kekuasaan membujuk orang, merayu orang, kekuasaan diplomasi."

Dengan demikian, bahwa posisi presiden haruslah didukung dengan penguasaan dia terkait dengan kemampuan manajerial, pengelolaan emosi, kepemimpinan dan sebagainya. Bekal tersebut akan memudahkan efektifitas berjalannya sistem presidensial.

³⁸ Harun Alrasyid Dalam Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, (Jakarta :PT. RajaGrafindo Persada,2010),hlm. 33-34.

³⁹ Pendapat ini disampaikan oleh Feri Amsari dalam FGD dengan tema "Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta

Dalam model sistem Presidensial Amerika Serikat fungsi-fungsi kelembagaan negara mempergunakan sistem *checks and balances*. *Check and balance* dirancang untuk memperbolehkan tiap Lembaga negara membatasi kekuasaan lainnya. Misalnya, presiden bisa memveto langkah-langkah kongres, baik pada tataran konstitusional maupun dalam tataran kebijakan. Veto presiden tidak dapat diruntuhkan oleh 2/3 tanpa suara di Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representatives*) dan senat. Hal ini tidak hanya memberi kesempatan untuk mengawasi kongres, namun juga memungkinkan untuk lebih dahulu mengimbangi kepentingan legislative, terutama jika kongres dikuasi pihak oposisi. Dengan begotu kongres akan memasukan keberatan dalam pertimbangan sebelum peraturan tersebut diloloskan untuk menghindari veto keluar.

Disisi lain, pengawasan presiden pada pengadilan federal ialah melalui kekuasaanya untuk mengangkat hakim-hakim federal baru dan hakim mahkamah agung. Efek pengangkatan ini ialah untuk menyingkirkan rintangan federal yang ditujukan pada penafsirannya atas undang-undang dan konstisui, saat hakim agung uang diangkatnya makin banyak jumlahnya.

Sistem pemerintahan presidensial, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan, maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait lansung dengan masalah pemerintahan.⁴⁰ Dalam sistem presidensial, iklim kepartaian memiliki nuansa yang berbeda dengan sistem parlementer. Peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana halnya dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensial, peran partai lebih sebagai fasilitator. Dalam konstitusi Amerika Serikat, sama sekali tidak mencantumkan secara eksplisit tentang fungsi dan tempat partai politik dalam sistem politiknya.

⁴⁰ Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Negara Demokratik*, Op.cit. Hlm. 148

Dalam sistem presidensial, walaupun presiden di usung oleh partai politik, dalam mengemban misi dan tanggungjawabnya presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih dirinya, terhadap partai yang mengusungnya, presiden bertanggungjawab secara perseorangan/individu. Selaku kepala negara, presiden secara etika kenegaraan, sudah seharusnya melepaskan keterikatannya terhadap partai yang mengusungnya sejak ia terpilih menjadi presiden.

D. *Trias Politica* Sebagai Dasar Sistem Pemerintahan Presidensial

Kita ketahui bersama bahwa terdapat tiga macam cabang kekuasaan negara yakni, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian dikenal dengan sebutan *Trias Politica*. *Trias Politica* adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). *Trias politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (function) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang/lembaga yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁴¹

Teori *Trias Politica* pada intinya merupakan sebuah doktrin tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) maupun pemisahan kekuasaan (*separation of power*)⁴². Hakekatnya prinsip pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan memang memiliki perbedaan, namun penggunaannya sama-sama bertujuan untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*).

Montesquieu muncul dengan gagasan dan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang kemudian dikenal dengan nama *Trias Politica* dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (jiwa undang-

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Op.Cit, hlm. 281-282

⁴² P. Antonius Sitepu, 2012. *Teori-Teori Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal 69.

undang). Dalam buku ini, Montesquieu mengemukakan dua gagasan pokok mengenai pemerintah yakni gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan gagasan tentang hukum. Dirinya membagi kekuasaan negara kedalam tiga cabang kekuasaan yakni kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Pandangan inilah yang kemudian dikenal dengan ajaran trias politica, meskipun Montesquieu sendiri tidak pernah mendefinisikan demikian.

Dalam Pandangan Montesquieu, ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Jadi, kekuasaan eksekutif hanya dilaksanakan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif serta cabang kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial.

Untuk menciptakan sebuah dinamisasi dan mengurangi kekuasaan yang korup, maka penyelenggaraan negara sebaiknya dijalankan oleh 3 (tiga) Lembaga dengan fungsi masing-masing. Pada awalnya kekuasaan pembuat dan pelaksana sekaligus pengadil undang-undang berada pada satu tangan, yakni pada tangan raja sebagai penguasa tunggal. Kekuasaan raja yang sedemikian rupa, menciptakan otoritas penuh bagi raja untuk menjalankan kekuasaannya tanpa kritik. Salah satu implikasi yang ditimbulkan adalah absolutism dan koruptisme kekuasaan. Hal ini tidak dapat dibenarkan dalam penyelenggaraan negara, apalagi dalam tataran kedaulatan rakyat.

Kebutuhan akan trias politika dalam menciptakan suatu sistem presidensial yang baik, menyebabkan doktrin trias politika harus dianut secara konsekuen. Tidak boleh ada tumpang tindih kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan secara tegas. Dalam Pandangan Montesquieu, ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Jadi, kekuasaan eksekutif hanya dilaksanakan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif

hanya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif serta cabang kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial.

Lebih lanjut dalam bukunya *L'Esprit of des Lois* yang kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Inggris "*The Spirit of Law*" , Montesquieu menjelaskan:

"When The legislative and executive power are united on the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty; because apprehension may arise, les the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner."

"Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge and would be then the legislator. Were it joined to be executive power, the judge might behave with violence and oppresion."

"There would be an end of everything, where the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three power, that of enacting laws, that of executing the public resolutons, and of trying the causes of individuals".⁴³

Sebagai penjelasan, bila cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif disatukan dalam sebuah lembaga yang sama, tidak akan ada kebebasan. Sebab bisa saja terjadi raja maupun sebuah majelis tinggi menetapkan peraturan dengan sewenang-wenang. Selain itu hal ini juga dapat menimbulkan adanya konspirasi dalam melanggengkan tampuk kekuasaannya. Disamping itu, jika seandainya kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dengan kekuasaan legislatif atau eksekutif, maka hakim yang juga sekaligus sebagai legislator dapat bertindak secara sewenang-wenang bahkan cenderung bertindak dengan kekerasan dan perilaku represif. Apalagi jika kekuasaan kehakiman digabungkan dengan kekuasaan eksekutif (pelaksanaan hukum), hakim/penguasa dapat saja menjadi tiran yang bertindak dengan

⁴³Buku ini diterjemahkan kedalam bahasa Inggris dengan judul "The Spirit of Laws".lihat C.L Montesquieu 2edition, (Hafner, 1949).

jalan kekerasan dan penindasan. Oleh karenanya pembatasan kekuasaan itu dirasakan penting adanya.

Walaupun pada dasarnya Montesquieu setuju dengan adanya independensi dari masing-masing cabang kekuasaan, namun ia tidak mengartikan kebebasan tersebut sebagai sebuah kemerdekaan bagi masing-masing cabang kekuasaan untuk berbuat sesukanya tanpa batas. Kebebasan tersebut bermakna sebagai suatu hasil pengaturan politik yang demokratis serta dikemas melalui produk-produk hukum yang digunakan dalam melindungi masyarakat dari kecenderungan penguasa untuk melakukan penindasan. Kebebasan itu juga bukan berarti rakyat dapat melakukan apa saja sekehendak mereka, namun sebuah kebebasan yang dibatasi oleh hukum. Jadi dapat dipahami bahwa kebebasan yang dimaksudkan bukan kebebasan yang sebebas-bebasnya melainkan sebuah kebebasan yang dibatasi oleh hukum.

Pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial dalam praktek ketatanegaraan juga sangat dipengaruhi oleh budaya politik suatu negara. Almond dan Powell memberikan definisi budaya politik sebagai berikut, yakni suatu konsep yang terdiri dari sikap, keyakinan, nilai-nilai dan keterampilan yang sedang berlaku bagi seluruh anggota-anggota masyarakat termasuk pola kecenderungan khusus serta pola-pola kebiasaan yang terdapat pada kelompok masyarakat.

Penerapan presidensialisme di Indonesia pada kenyataannya telah dikombinasikan dengan sistem multipartai. Jika kita telaah masalah penggunaan sistem multipartai, maka Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Hal inilah yang menyebabkan Indonesia menggunakan sistem multipartai. Faktor utama adalah kemajemukan masyarakat. Faktor ini yang menyebabkan keniscayaan bagi penerapan sistem multipartai. Sementara kemajemukan masyarakat merupakan sesuatu yang bersifat given dalam struktur masyarakat Indonesia. Faktor kedua, sejarah dan sosio-kultural masyarakat, merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai.

E. Kedudukan Lembaga Eksekutif Terhadap Lembaga Legislatif Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Sejarah sistem pemerintahan presidensial berawal dari lahirnya Negara Amerika Serikat, sebuah negara bekas Koloni Inggris di Benua Amerika untuk memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat terlepas dari Kerajaan Inggris. Ditahun 1775-1783 terjadi peperangan antara Inggris dengan negara baru Amerika Serikat yang ingin melepaskan diri dari Inggris yang kemudian dimenangkan oleh Amerika Serikat.

Amerika Serikat merupakan tanah kelahiran dan contoh ideal sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini lahir sebagai upaya Amerika Serikat menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris, dengan membentuk sistem pemerintahan yang berbeda, yaitu pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana konsep Trias Politica-nya Montesquieu.⁴⁴

Agar tidak terdapat penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa, perlu diadakan pemisahan atau pembagian kekuasaan yang dapat menjadi rem bagi aktivitas pemerintahan disuatu negara. Seperti yang diucapkan oleh J.R Trackrah; "... *the separation of power imparts a braky to the activity of government*". Dengan demikian sistem presidensial pada dasarnya mempunyai hubungan yang erat dengan teori pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Dalam sistem presidensial, pelaksanaan sistem pengawasan bersifat *checks and balances* antar lembaga negara artinya diantara lembaga-lembaga negara saling mengawasi agar diantara lembaga negara tidak melebihi batas kewenangannya. Di Amerika Serikat sebagai negara yang mencetuskan sistem presidensial, sistem pembagian kekuasaan diantara lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memiliki *system checks and balances* dalam kekuasaannya. Hal tersebut berarti teori dari pembagian kekuasaan (Trias Politica) dipraktekkan walaupun tidak sempurna dari ajaran dari Montesquieu.

⁴⁴ Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 31-32

Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan didalam kabinet, tanpa bergantung kepada lembaga legislatif. Karakter sistem presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif, dimana adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan anggota legislatif. Sistem presidensial membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan, dimana badan eksekutif dan badan legislatif bersifat independen satu sama lain.

Dalam sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowsk "*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*".⁴⁵

Sistem pemerintahan presidensial memisahkan kekuasaan yang tegas antara lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, sehingga antara yang satu dengan yang lain seharusnya tidak dapat saling mempengaruhi. Menteri–menteri tidak bertanggungjawab kepada Legislatif, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri–menteri tersebut dapat diberhentikan oleh presiden tanpa persetujuan badan legislatif.

Sistem pemerintahan presidensial menempatkan legislatif (parlemen) sejajar dengan Eksekutif (presiden). Hal ini dikarenakan kedua lembaga ini baik legislatif maupun eksekutif dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Keadaan ini membuat antar lembaga tidak dapat saling menjatuhkan, namun tetap terjadi *checks and balance*. Untuk membantu tugas-tugas presiden sebagai kepala

⁴⁵ Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29

negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan maka dibentuklah kabinet yang terdiri dari para menteri–menteri yang berdasarkan kehendak seorang presiden. Artinya, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian menteri–menteri adalah kewenangan presiden. Sehingga para menteri bertanggung jawab kepada seorang presiden.

Adapun kedudukan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif adalah lembaga legislatif tidaklah merangkap jabatan dengan lembaga eksekutif, karena beberapa hal:

- a. Lembaga legislatif dipilih oleh rakyat dalam mekanisme pemilihan umum yang terpisah dari mekanisme pemilihan umum Presiden sebagai lembaga eksekutif.
- b. Lembaga legislatif tidak memilih salah satu anggotanya untuk menduduki jabatan dalam lembaga eksekutif, sehingga terdapat keterpisahan peran yang jelas;
- c. Lembaga legislatif tidak memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban lembaga eksekutif mengenai kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif;
- d. Tidak ada paket kebijakan yang disertakan dalam pemilihan kepala eksekutif dalam pemilihan kepala eksekutif, melainkan kebijakan tersebut berasal dari calon seorang presiden dalam kampanyenya.
- e. Pertanggungjawaban lembaga eksekutif hanya terbatas pada pertanggungjawaban konstitusional, yaitu hanya apabila kepala eksekutif beserta kabinetnya melakukan hal-hal yang inkonstitusional.

Ciri-ciri tersebut dapat dipandang sebagai ciri statik kelembagaan dalam cabang kekuasaan legislatif maupun dalam cabang kekuasaan eksekutif, atau bahkan sebagai indikator eksistensi suatu sistem pemerintahan presidensial, oleh karenanya dalam rangka menjalankan lembaga-lembaga tersebut diperlukan suatu mekanisme tertentu, yaitu mekanisme yang dapat diasumsikan sebagai konsekuensi logis dari keadaan lembaga-lembaga tersebut. Adapun mekanisme yang dimaksud tersebut adalah mekanisme *checks and balances*, yaitu suatu mekanisme yang memungkinkan lembaga-lembaga negara tetap berjalan pada fungsinya masing-masing, atau minimal dapat dikatakan hampir sesuai dengan apa yang menjadi konsep pemisahan kekuasaan.

Checks and balances juga merupakan sebuah prinsip atau asas yang mendasari mekanisme kerja antar cabang pemerintahan (kekuasaan) yang tujuannya adalah agar sistem pemerintahan yang disusun sebagai satu kesatuan dapat berjalan secara baik. *Checks and balances* menjadi diperlukan jika antar cabang-cabang kekuasaan memiliki otonomi yang cukup kuat untuk tidak tergantung pada cabang kekuasaan yang lain, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tetap didasarkan atas kesisteman yang dibangun secara komprehensif antar cabang-cabang pemerintahan yang ada. Karena produk yang dihasilkan seharusnya adalah produk dari sistem, bukan merupakan produk individual dari masing-masing cabang pemerintahan tersebut.⁴⁶

Namun demikian dalam kaitannya dengan varian sistem pemerintahan, Hialire Barnet (2003) menyatakan bahwa dalam doktrin pemisahan kekuasaan kontemporer, terdapat tiga macam teori pemisahan kekuasaan, yaitu:

- a. Kekuasaan absolut, jika pelaksanaan eksekutif, legislatif dan yudisial berada di tangan satu orang atau badan, berarti tidak ada pemisahan kekuasaan;
- b. Kekuasaan yang tersebar antara tiga badan yang terpisah baik fungsi atau personil pejabatnya tidak tumpang tindih, dinamakan pemisahan kekuasaan yang murni;
- c. Kekuasaan dan personil atau pejabat tersebar luas tetapi secara total tidak terpisah dengan sistem saling mengawasi dan mengimbangi guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan: disebut sistem pemerintahan campuran dan pemisahan kekuasaan yang lemah.⁴⁷

Pendapat ini pada dasarnya menyatakan bahwa model pertama yang dikemukakan menunjukkan sistem pemerintahan yang absolut, yang tidak mungkin dilaksanakan dalam suatu negara yang demokratis, dimana rakyat memegang kedaulatan yang utama, sedangkan dua model yang disebut terakhir menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan apapun terdapat pemisahan kekuasaan,

⁴⁶ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009. Hlm. 44-45

⁴⁷ I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono, Sudarsono, *Teori Konstitusi*, Setara Press, 2015. Hlm. 97

walaupun terdapat perbedaan intensitas satu sama lain. Model kedua menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan yang tidak dijalankan melalui mekanisme *check and balances*, dan model terakhir adalah model pemisahan kekuasaan yang paling realistis, yaitu menggunakan mekanisme *checks and balances* untuk menjalankannya.

Pada kenyataannya, menurut CF. Strong, di masa sekarang ini tidak ada negara konstitusional yang fungsi legislatif dan eksekutifnya berada di tangan yang sama, sebab eksekutif harus selalu berupa lembaga yang lebih kecil daripada legislatif. Teori pemisahan kekuasaan bukan hanya bertujuan agar lembaga eksekutif tidak menjadi bagian dari lembaga legislatif, tetapi lembaga ini harus saling terpisah satu sama lain, sehingga lembaga yang satu tidak boleh mengendalikan lembaga negara yang lain, dan dalam prakteknya negara semacam ini memiliki lembaga eksekutif yang berada diluar pengendalian lembaga legislatif.⁴⁸ Pendapat Strong tersebut memberikan gambaran secara faktual yang melengkapikan arti penting dari adanya pemisahan kekuasaan yang berimplikasi pada perbedaan fungsi masing-masing cabang kekuasaan secara *distinctive*.

Disamping itu sistem presidensial juga mengandung beberapa kelemahan, antara lain;

- a. Adanya konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan kebuntuan (*deadlock*) dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua Lembaga yang sama-sama independent. Ketika konflik atau ketidaksepakatan terjadi, maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.
- b. Kekakuan pemerintahan dalam batas waktu tertentu (*temporal rigidity*). Hal ini disebabkan oleh masa jabatan Presiden yang tetap dapat menyebabkan proses politik menjadi terhambat dan tidak menyisakan ruang untuk penyesuaian kebutuhan.
- c. Berlakunya sistem "the winner takes all" yang menyebabkan hanya satu kandidat dan partai yang menang, dan yang lain

⁴⁸ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk* (terjemahan), Nusa Media, Bandung, 2015. hlm. 323

kalah. Selain itu, sistem ini akan menyebabkan presiden susah untuk bernegosiasi atau berkoalisi jika dalam waktu tertentu muncul masalah yang membutuhkan penyelesaian.⁴⁹

Dalam sistem pemerintahan presidensial, setiap kebijakan pemerintahan yang diambil merupakan *bargaining position* antara pihak legislatif dan eksekutif yang berarti terjadi pengutamaan sikap representatif–elitis dan bukan partisipatif–populis. Penerapan sistem presidensial di beberapa negara menunjukkan pemerintahan yang tidak stabil, misalnya di negara-negara Amerika Latin pada Abad ke-19 di mana terjadi pergantian pemerintahan dari corak demokrasi ke diktator atau sebaliknya.⁵⁰

Salah satu sebab munculnya kedakstabilan pemerintahan dalam sistem presidensial adalah penerapan sistem multi partai. Seperti dikatakan oleh Mainwaring, kombinasi sistem presidensial dan sistem multi partai tidak sesuai dengan iklim demokrasi yang stabil.⁵¹ Hal ini disebabkan kombinasi tersebut menciptakan kesulitan-kesulitan dalam hubungan antara presiden dan kongres (badan perwakilan). Hubungan eksekutif-legislatif yang tidak harmonis sering terjadi jika presiden berasal dari partai politik yang berbeda dengan partai politik yang menguasai kursi badan perwakilan.

Menurut Mainwaring, salah satu langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah sistem presidensial multi partai adalah dengan membentuk pemerintahan koalisi (*coalition government*), namun hal itu lebih sulit dilakukan dibandingkan dengan sistem parlementer.⁵² Dalam sistem parlementer multi partai, koalisi partai politik untuk membentuk pemerintahan dibutuhkan ketika tidak ada partai tunggal yang mendapatkan suara mayoritas.

Menurut Jimmly Asshidiqie, terdapat permasalahan atau kelemahan bawaan mengenai sistem pemerintahan presidensial, dalam hal ikhwal pemilihan umum Presiden, berkaitan dengan sistem kepartaiannya, yaitu dalam sistem dua partai, kemungkinan

⁴⁹ Arend Lijphart, 2002, *parliamentary versus presidential government*, oxford University Press: New York, hlm. 15-19

⁵⁰ Op.cit., hlm. 11

⁵¹ Scoot Mainwaring, "*Presidentialism in Latin America*", dalam Arend Lipjhart (eds), Op.cit., hlm.

⁵² Ibid.

banyaknya calon presiden tidak akan terjadi, karena dapat dipastikan bahwa paket calon yang diajukan hanya ada dua, namun dalam sistem multi partai akan terdapat banyak calon presiden. Konsekuensinya adalah pemenang pemilihan umum akan sulit mencapai dukungan suara pemilih lebih dari 50% tanpa adanya *'second round election'* yang berbiaya mahal. Masalah selanjutnya adalah apabila presidensialisme dengan dua partai, maka menghasilkan *'dual legitimacy'* karena presiden yang terpilih belum tentu dari partai pemenang pemilihan umum dalam pengisian anggota parlemen, yang pada akhirnya menghasilkan *'divided government'* antara presiden dan parlemen (lembaga legislatif) sehingga seringkali menghasilkan perseteruan dalam penentuan hal-hal yang penting yang berakhir dengan *deadlock*. Namun demikian fenomena *'dual legitimacy'* dapat pula dipandang secara positif, mengingat kedudukan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif adalah sama-sama kuat dan akan dapat saling mengontrol;⁵³

F. Kewenangan Lembaga Eksekutif Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, Sri Soemantri menyatakan sistem pemerintahan presidensial tidak memisahkan jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan. Implikasinya sangat sulit menentukan kewenangan presiden sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Namun pengkaji hukum tata negara berusaha membedakan kewenangan presiden sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan secara teoretis. Sudirman menyatakan kewenangan presiden sebagai kepala negara adalah sebagai berikut ⁵⁴:

- a. Presiden memegang kekuasaan asli (*Inherent Power of Head of State*);

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 114-115

⁵⁴ Sudirman, *Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara Lain dalam UUD NRI Tahun 1945)*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/34926-ID-kedudukan-presiden-dalam-sistem-pemerintahan-presidensial-telaah-terhadap-kedudu.pdf> pada tanggal 21 November 2019

- b. Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata (*Chief of Armed Force*);
- c. Presiden memiliki kekuasaan memberikan pengampunan (*Pardon Power of Head of State*).

Menurut Bagir Manan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.⁵⁵

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara, presiden adalah pimpinan penyelenggaraan administrasi tertinggi.⁵⁶ Penyelenggaraan administrasi negara memiliki lingkup yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara.⁵⁷ Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan;

- a. Tugas dan wewenang di bidang keamanan dan ketertiban umum;
- b. Tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan tata usaha pemerintahan, mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain;
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
- d. Tugas dan wewenang administrasi di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum

Sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada presiden pribadi yang ada di bidang pemerintahan, seperti presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa.

⁵⁵ Bagir Manan, Beberapa Persoalan Paradigma Setelah Atau Akibat Perubahan UUD 1945, Jurnal Konstitusi, Volume 2, Nomor 2, PSKN HTN FH Unpad, Bandung, 2010, hlm. 32

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

Mengemban kewajiban sedemikian besar tersebut, menjadikan kekuasaan eksekutif dibekali alat kelengkapan negara yang paling lengkap mulai dari kabinet, serta pejabat-pejabat pelaksana mulai dari pusat sampai daerah. Presiden dan alat kelengkapannya eksekutif yang dimilikinya tersebut, bertanggung jawab secara penuh melaksanakan undang-undang, administrasi negara dan juga hubungan luar negeri. Menurut Ismail Suny, kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang meliputi kekuasaan antara lain ⁵⁸;

- a. Kekuasaan administrasi, yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan politik administrasi.
- b. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang.
- c. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan memberi grasi dan amnesti.
- d. Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan.
- e. Kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri

Dalam sistem Presidensiil yang murni, pada pokoknya, tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai pembedaan atau apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan sistem pemerintahan Presidensiil cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian tidak perlu lagi ada pembedaan antara sekretariat negara dan sekretariat kabinet ataupun keputusan Presiden sebagai kepala negara dan keputusan Presiden sebagai kepala pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan sistem Presidensiil hanya memiliki

⁵⁸ Ismail Suny. Op. cit, hlm. 44

Presiden dan Wakil Presiden dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.

Bahkan, dalam konteks pengertian Negara Hukum, prinsip "*the rule of law*", dapat dikatakan bahwa secara simbolik, yang dinamakan Kepala Negara dalam sistem pemerintahan Presidensiil itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah Undang-Undang Dasar, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden beserta semua lembaga negara atau subyek hukum tatanegara lainnya harusnyalah tunduk kepada konstitusi sebagai '*the symbolic head of state*' itu. Presiden dan Wakil Presiden cukup disebut sebagai Presiden dan Wakil Presiden saja dengan seperangkat hak dan kewajibannya masing-masing atau tugas dan kewenangannya masing-masing. Tidak ada keperluan untuk membedakan kapan ia bertindak sebagai kepala negara dan kapan ia berperan sebagai kepala pemerintahan seperti kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, dalam sistem kenegaraan yang dapat kita sebut '*constitutional democratic republic*', kedudukan Konstitusi bersifat sangat sentral. Konstitusi pada dasarnya merupakan kepala negara yang sesungguhnya.

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA

A. Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia

1. Sistem Pemerintahan Era 1945-1949

Pada 5 Oktober 1945, dikeluarkan maklumat pemerintah yang menyatakan berdirinya Tentara Keamanan Rakyat, sebagai pimpinan TKR ditunjuk Supriyadi, yaitu seorang tokoh tentara Pembela Tanah air. Karena Supriyadi gugur dalam pertempuran melawan Jepang di Blitar, diadakan dan musyawarah TKR yang dihadiri oleh para panglima divisi dan residen, terpilihlah Soedirman menjadi panglima' besar. Beliau dilantik oleh Presiden Sukarno pada 18 Desember 1945, dan pada 3 Juni 1947, TKR resmi menjadi TNI.⁵⁹

Dalam kongres Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), 16 Oktober 1945 di Malang. Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan apa yang disebut Maklumat X(baca eks). Sejak keluarnya maklumat ini KNIP diberi wewenang untuk turut membuat undang-undang dan menetapkan GBHN, jadi memegang sebagian kekuasaan MPR, di samping memiliki juga kekuasaan atas DPA dan DPR. Selanjutnya dikeluarkan lagi Maklumat Pemerintah pada 14 November 1945, yakni dilaksanakan Sistem Pemerintahan Parlementer, dan dibentuk kabinet parlementer pertama di bawah pimpinan Sutan Syahrir sebagai perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab pada KNIP sebagai pengganti MPR/DPR.⁶⁰

Sejak saat itulah, sistem presidensial beralih menjadi sistem parlementer, walaupun tidak dikenal dalam UUD 1945. Selama sistem ini berjalan, sampai dengan 27 Desember 1949, UUD 1945 tidak mengalami perubahan secara tekstual. Oleh karena itu sebagian orang berpendapat bahwa perubahan dalam sistem pemerintahan ini melanggar UUD 1945. Pada 3 November 1945, dikeluarkan maklumat

⁵⁹ Sunarso, Perbandingan Sistem Pemerintahan, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 27.

⁶⁰ Sunarso, Perbandingan Sistem Pemerintahan, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 28.

pemerintah tentang keinginan untuk membentuk partai-partai politik, sehingga berlakulah sistem multipartai.⁶¹

Pada periode 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949 yang dipakai sebagai pegangan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi sudah barang tentu belum dapat dijalankan secara murni dan konsekuen oleh karena bangsa Indonesia baru memproklamkan kemerdekaannya.⁶²

Bahwa secara konstitusional Negara Republik Indonesia menganut sistem Presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan negara (kepala eksekutif) adalah Presiden sedangkan menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden, hal itu tertuang di dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶³

Pasal dalam UUD 1945 yang menegaskan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, sebagai berikut.⁶⁴

Pasal 4 ayat (1) menegaskan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar".

Pasal 17 ayat (1) menegaskan "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara".

Pasal 17 ayat (2) menegaskan "menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".

Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia terjadi lagi pada tanggal 14 November 1945, dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 mengenai sistem penyelenggaraan pemerintah negara. Perubahan tersebut terjadi setelah Badan Pekerja mengusulkan kepada presiden adanya sistem pertanggungjawaban menteri-menteri kepada parlemen, yaitu Komite Nasional Indonesia Pusat.⁶⁵

⁶¹ Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 28.

⁶² Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002, Edisi Revisi), hlm. 34.

⁶³ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002, Edisi Revisi), hlm. 90.

⁶⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

⁶⁵ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 30.

Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 sebenarnya merupakan suatu tindakan yang maksudnya akan mengadakan pembaruan terhadap susunan kabinet yang ada, yaitu kabinet yang dipimpin oleh presiden (Kabinet I dalam Negara Republik Indonesia), dengan nama-nama dari menteri-menteri dalam susunan kabinet baru.⁶⁶ Semula kabinet berada di bawah Presiden maka dengan keluarnya maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945, kedudukan kabinet berada di bawah perdana menteri.

Kemudian di dalam Penjelasan batang tubuh UUD 1945 memberikan keterangan bahwa sistem pemerintahan Negara Indonesia memuat tujuh pokok pemikiran, di antaranya sebagai berikut.⁶⁷

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).
2. Sistem konstitusional, pemerintah berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolut (kekuasaan tidak terbatas).
3. Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamte staatsgewalt liegt allein bei der majelis*). Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des wilens des staatsvolkes*).
4. Presiden ialah penyelenggaraan pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis. Di bawah majelis permusyawaratan rakyat, presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab adalah ditangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*).
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Menteri Negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. menteri- menteri itu tidak bertanggungjawab kepada Dewan

⁶⁶ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 52.

⁶⁷ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

Perwakilan Rakyat, kedudukannya tidak bergantung pada dewan tetapi tergantung kepada presiden.

7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. Meskipun kepala negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan diktator artinya kekuasaannya tidak tak terbatas.

Pasca kemerdekaan Pemerintah Belanda terus berusaha agar bisa berkuasa kembali di Indonesia. Pemerintah Belanda untuk dapat berkuasa kembali di Indonesia melakukan beberapa cara, di antaranya, pertama, melakukan kontak senjata (agresi militer) yaitu agresi militer 1 Belanda tahun 1947 dan agresi militer Belanda kedua tahun 1948. Hal tersebut terbukti dengan penyerangan terhadap Yogyakarta tanggal 19 Desember 1948, dan presiden dan wakil presiden ditawan. Kedua, Pemerintah Belanda melakukan upaya diplomatis dengan mengintimidasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan mengklaim bahwa keberadaan NKRI tidak ada dan TNI hanyalah perampok malam.⁶⁸

2. Sistem Pemerintahan Era Konstitusi RIS

Sebagai upaya untuk membereskan perselisihan antara Indonesia dengan Belanda diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 23 Agustus -2 Nopember 1949 di Den Hag Belanda yang dihadiri oleh pihak Indonesia, BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*), Belanda, dan komisi PBB untuk Indonesia.

Dalam perundingan KMB antara Belanda dan Republik Indonesia mencapai beberapa kesepakatan antara Belanda dan Republik Indonesia, yaitu:

- a. Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat;
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat ;
- c. Didirikannya Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

27 Desember 1949 didirikan negara RIS dan konstitusi RIS sebagai UUDnya. Dengan menjadikan Konstitusi RIS sebagai konstitusi di negara RIS maka sistem pemerintahan yang diperaktekkan oleh

⁶⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 68-69.

negara RIS berbeda dengan yang diamanatkan UUD 1945. Mengacu Pasal 1 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS menegaskan bahwa:

- (1) Republik Indonesia Serikat merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi”.
- (2) kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat”.

Artinya negara RIS merupakan sebuah Negara merdeka yang demokratis berbentuk federasi dengan sistem pemerintahan parlementer, karena dinyatakan bahwa pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah bersama DPR dan Senat.

Sistem pemerintahan RIS dipertegas dalam Pasal 118 Ayat (2) Konstitusi RIS juga mempertegas sistem pemerintahan RIS yang menyatakan bahwa:

“Tanggungjawab kebijaksanaan pemerintahan berada ditangan menteri, tetapi apabila kebijaksanaan menteri/para menteri ternyata tidak dapat dibenarkan oleh DPR, maka menteri/menteri-menteri itu harus mengundurkan diri, atau DPR dapat membubarkan menteri-menteri (kabinet) tersebut dengan alasan mosi tidak percaya”.

Konstitusi RIS 1949 menganut prinsip pertanggungjawaban menteri tetapi khusus untuk Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk pada waktu berlakunya Undang-Undang Dasar ini, parlemen yang pertama ini tidak dapat memaksa kabinet dan masing-masing menteri untuk meletakkan jabatannya. Sebaliknya tidak ada ketentuan yang mengatur kemungkinan presiden dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, jadi selama RIS Badan Legislatif, walaupun tidak sepenuhnya masih dapat mengontrol badan eksekutif, sedangkan badan eksekutif tidak dapat mengontrol legislatif. Sehingga dalam hal ini sistem ketatanegaraan RIS lebih condong kepada sistem Inggris dari pada Amerika Serikat.⁶⁹

Sistem pertanggungjawaban menteri atau sistem Parlementer dalam Konstitusi RIS ternyata tidak/ atau belum dapat dilaksanakan. Hal ini adalah sehubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang belum didasarkan kepada pemilihan umum berdasarkan Pasal 111,

⁶⁹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 87-88.

tetapi masih merupakan Dewan Perwakilan Rakyat yang di tunjuk atas dasar Pasal 109 dan Pasal 110 Konstitusi Republik Indonesia Serikat.⁷⁰

Suatu kabinet yang bertanggungjawab kepada sebuah parlemen yang diwakili oleh partai yang beraneka raga coraknya dan kepentingan-kepentingannya akan sangat sukar untuk mempertahankan dirinya sendiri. Tidaklah bijaksana untuk memperlemah sebuah pemerintah yang karena bentuk federalnya sudah sangat lemah. Adalah bijaksana bila dimana mungkin diusahakan untuk memperkuat pemerintah federal dan terutama eksekutifnya.⁷¹

Presiden RIS pertama dipilih melalui mekanisme pemilihan presiden yang dilakukan oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah negara bagian. Realisasi ketentuan tersebut dilakukan tanggal 16 Desember 1949 dengan terpilihnya Soekarno sebagai Presiden RIS dan dilantik tanggal 17 Desember 1949. Sementara untuk mengisi kekosongan jabatan presiden sebelum diselenggarakan pemilihan di angkat Mr. Asaat sebagai pelaksana presiden.⁷²

Negara Republik Indonesia Serikat yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 berkat Konferensi Meja Bundar (KMB), ternyata tidak bertahan lama. Bentuk susunan "Federal" (Serikat) bukan bentuk yang berakar kepada kehendak rakyat, akibatnya di mana-mana timbul tuntutan untuk kembali dalam susunan kesatuan.⁷³

Sejak 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 berlaku Konstitusi RIS. Pada periode Ini, Indonesia menjadi negara serikat. Sebenarnya bukan kehendak seluruh rakyat Indonesia untuk memakai bentuk negara serikat ini, akan tetapi keadaan yang memaksa demikian. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Konstitusi RIS adalah sistem parlementer. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya Perbandingan Sistem Pemerintahan senat. Senat tersebut mewakili

⁷⁰ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 67-68.

⁷¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 106.

⁷² Zakaria Bangun, *Sistem ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Medan: Bina Media Perintis, 2007 ,hlm. 65.

⁷³ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm .70.

negara-negara bagian, setiap negara bagian mewakili oleh dua orang anggota senat.

Sistem pemerintahan yang dianut Konstitusi RIS adalah sistem kabinet parlementer semu (quasi parlementer):

- a. Perdana menteri diangkat oleh presiden, bukan oleh parlemen sebagaimana lazimnya.
- b. Kekuasaan perdana menteri masih dikendalikan oleh presiden.
- c. Kabinet dibentuk oleh presiden bukan oleh parlemen.
- d. Pertanggungjawaban kabinet pada parlemen.
- e. Parlemen tidak dapat menggunakan mosi tidak percaya kepada kabinet.
- f. Presiden RIS menduduki jabatan rangkap sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Mereka berpendapat bahwa timbulnya federalisme di Indonesia adalah terutama sebagai akibat strategi yang dijalankan Belanda dalam usaha untuk memperlemah kedudukan Republik yang masih muda itu.⁷⁴

Akhirnya untuk melaksanakan keinginan rakyat mengenai negara kesatuan, Pemerintah Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur telah memberi kuasa kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat untuk berunding dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia.⁷⁵

3. Sistem Pemerintahan Era UUDS 1950

Kemudian dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 ditetapkanlah Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) sebagai Undang-Undang Dasar pengganti KRIS. Undang-undang Federal Nomor 1 Tahun 1950 itu sendiri diundangkan pada tanggal 17 Agustus 1950. Jadi sejak tanggal 17 Agustus 1950 Negara Republik Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan dengan menggunakan UUDS 1950 sebagai hukum dasar yang tertulis.⁷⁶

⁷⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 117.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 119.

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002, Edisi Revisi), hlm. 97.

Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 sebagai pengganti Konstitusi RIS maka bentuk negara kembali ke negara kesatuan, hal tersebut dapat dilihat di dalam Mukadimah UUDS 1950 Alenia ke IV antara lain dinyatakan sebagai berikut:

“.....maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk Republik Kesatuan dan sebagainya.....”⁷⁷

Kembali ditegaskan lagi di dalam Pasal 1 Ayat (1) yang menentukan bahwa Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.⁷⁸ Tentang bentuk susunan kesatuan diatur dalam Pasal 135 Ayat (1) Undang- Undang Dasar Sementara 1950 yang menentukan:⁷⁹

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara”.

Pasal 45 UUDS 1950 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 juga menegaskan Indonesia menganut sistem Kabinet Parlemerter atau pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada Parlemen, sedangkan Presiden hanyalah merupakan Kepala Negara, bukan Kepala Pemerintahan. Hal tersebut dipertegas dengan ketentuan Pasal sebagai berikut:

Pasal 83 Ayat (1) :

“Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan Pemerintahan tidak dapat diganggu gugat”.

Pasal 83 Ayat (2)

“Tetapi yang bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah ialah menteri-menteri baik itu secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri”.

⁷⁷ Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Meskipun Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara kedua-duanya menganut sistem pertanggungjawaban menteri atau yang dengan kata lain sering disebut dengan sistem kabinet parlementer, sebenarnya Undang-Undang Dasar Sementara dalam merumuskan sistemnya adalah lebih sempurna daripada Konstitusi Republik Indonesia Serikat.⁸⁰

Sistem pertanggungjawaban menteri dalam UUD Sementara 1950 dapat dirumuskan dengan tanda-tandanya, sebagai berikut:⁸¹

- a. Kepala Negara adalah bukan penyelenggara kekuasaan pemerintahan, oleh karena itu tidak dapat diganggu gugat;
- b. Pemerintahan diselenggarakan oleh Dewan Menteri (kabinet dengan Perdana Menteri sebagai ketua) menteri-menteri baik secara bersama-sama atau sendiri harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan pemerintahannya kepada badan perwakilan rakyat dengan konsekuensi bahwa jika tidak diterima dewan menteri atau menteri yang bersangkutan harus jatuh (mengundurkan diri), jika terjadi perselisihan Dewan Menteri (pemerintah) merasa bahwa badan perwakilan rakyat tidak mencerminkan kemauan rakyat (tidak lagi persentatif) dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan badan perwakilan rakyat dan dalam waktu sesingkat-singkatnya mengadakan pemilihan Badan Perwakilan Rakyat yang baru.
- c. Kekuasaan perundang-undangan adalah dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Badan Perwakilan Rakyat.

Meskipun pada sistem pemerintahan parlementer atau demokrasi parlementer dikenal ilagal, tetapi demokrasi di Indonesia dinyatakan mengalami kejayaan pada masa ini. Dalam arti hampir semua elemen atau unsur demokrasi dapat ditemukan perwujudannya dalam kehidupan politik Indonesia. Elemen tersebut yaitu:⁸²

- a. Parlemen memainkan peranan sangat tinggi dalam proses politik. Hal ini diperlihatkan dengan adanya sejumlah mosi tidak

⁸⁰ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm .85.

⁸¹ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm .85.

⁸²Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 30-31.

percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya.

- b. Pertanggungjawaban (akuntabilitas) pemegang jabatan dan politisi sangat tinggi. Hal ini ditunjukkan jatuhnya kabinet dalam periode ini, contoh konkret akuntabilitas.
- c. Pemilu 1955 dilaksanakan sangat demokratis.

Pertanyaannya mengapa demokrasi parlementer tidak dapat dipertahankan? Demokrasi Parlementer tidak berumur panjang, yaitu antara 1950-1959, ketika Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945.⁸³

Banyak pendapat tentang faktor penyebab demokrasi parlementer tidak dapat dipertahankan. Di antara pendapat yang berkembang menyatakan faktor penyebabnya yaitu: pertama, faktor dominannya politik aliran. Yaitu politik berdasarkan pemilihan sosial yang bersumber dari agama, etnisitas, dan kedaerahan. Herbert Feith dan Lance Castles, menggambarkan kepartaian di Indonesia pasca kemerdekaan dikelompokkan kedalam lima aliran besar, yaitu Islam, Jawa tradisional, Sosialis demokrasi, nasionalis radikal, dan komunis. Pemilahan itu sangat tajam, sehingga menyulitkan dalam mengelola konflik. Koalisi tidak mudah terbentuk, karena harus memenuhi syarat adanya kedekatan ideologi dan kompatibilitas antara pemimpin partai. Kedua, faktor basis sosial-ekonomi yang sangat lemah. Ketiga, faktor struktur sosial yang masih sangat hierarkis, yang bersumber pada nilai-nilai feodal.⁸⁴

Hal ini terlihat kehadiran elit pemecah masalah (problem solver) yang mendominasi sistem pemerintahan parlementer belum sepenuhnya diterlma. Ada kecenderungan elite pembentuk solidaritas (solidarity makers) seperti Presiden Sukarno yang pada awal kemerdekaan sangat dominan merasa tersingkir, karena posisi hanya sebatas sebagai kepala negara tidak dapat menentukan kebijakan strategis. Begitu pula kepentingan politik dari kalangan TNI AD tidak memperoleh tempat yang sewajarnya.⁸⁵

⁸³ Sunarso, Perbandingan Sistem Pemerintahan, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 31.

⁸⁴ Sunarso, Perbandingan Sistem Pemerintahan, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 31.

⁸⁵ Sunarso, Perbandingan Sistem Pemerintahan, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 32.

4. Sistem Pemerintahan Era 1959-1966

Sebelum keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu tepatnya tanggal 19 Februari 1959 Pemerintah telah mengeluarkan keputusan tentang pelaksanaan "Demokrasi Terpimpin" yang sebenarnya dikeluarkan sebagai persiapan kembali ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁶ Sistem Parlementer yang diselenggarakan berdasarkan UUDS 1950 menghadirkan realitas ketidakstabilan pemerintahan dan politik pada masa itu dan melatarbelakangi dikeluarkan keputusan tersebut.

Pada tanggal 2 Maret 1959 Perdana Menteri Djuanda mengucapkan keterangan pemerintah dalam rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat mengenai keputusan mengenai pelaksanaan Demokrasi Terpimpin, dengan mengatakan sebagai berikut:⁸⁷

"Pemerintah yakin bahwa pertumbuhan politik sejak 1949 menunjukkan kelemahan-kelemahan antara lain terlalu banyak partai-partai dan fraksi-fraksi dalam Dewan Perwakilan Rakyat, tidak adanya stabilitas pemerintahan, dan penyelewengan-penyelewengan di bidang sosial ekonomi, sehingga pemerintah yakin pula, bahwa kita harus meninggalkan sistem yang lama dan harus menempuh suatu jalan yang baru. Atas dasar keyakinan yang demikian itu, maka Dewan Menteri sampai pada kesimpulan dan menyetujui prinsip Demokrasi Terpimpin...".

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 25 Juli 1966 telah terbentuk tujuh kabinet.⁸⁸ Jabatan perdana menteri tetap muncul dalam susunan kabinet dan dijabat oleh Soekarno walaupun tidak memakai sistem parlementer. Dengan praktek itu maka telah terjadi rangkap jabatan perdana menteri dan jabatan Presiden.

Padahal apabila dihubungkan dengan karakter sistem pemerintahan, perdana menteri adalah jabatan kepala pemerintahan dalam sistem parlementer dan jabatan itu terpisah dari kepala

⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002, Edisi Revisi), hlm. 99.

⁸⁷ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 192.

⁸⁸ Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya. 2007 Hlm. 121.

negara.⁸⁹ Bagaimanapun kuatnya suatu susunan pemerintahan, dengan masa kerja yang terlalu pendek tidak akan memberi kesempatan untuk melaksanakan program-programnya secara wajar. Ketidakstabilan ini menjadi salah satu dasar yang mendorong memberlakukan kembali UUD 1945 (5 Juli 1959). Ketidakstabilan pemerintahan tersebut terjadi karena beberapa faktor:

- a. Sistem parlementer disertai sistem banyak partai. Di parlemen (KNIP, DPRS dan DPR) tidak ada partai mayoritas-mutlak yang akan mendukung dan menjamin pemerintahan yang stabil.
- b. Akibat tidak partai yang mayoritas-mutlak, pemerintahan harus disusun berdasarkan koalisi. Bukan saja berbagai kompromi, tetapi koalisi setiap saat pecah akibat perbedaan pandangan antar partai pendukung pemerintah.
- c. Suasana yang sangat demokratis kadang-kadang dilaksanakan secara berlebihan. Bung hatta menyebutnya sebagai "ultra demokrasi", tanpa memperhitungkan akibat pemerintahan yang tidak stabil bagi kehidupan masyarakat dan negara. Inilah yang kemudian dijadikan sebagai "demokrasi liberal". Sesuatu sistem demokrasi yang tidak ada kaitan dengan stabil atau tidak stabilnya pemerintahan. Kalaupun ada semacam demokrasi liberal, yang dipraktekkan di negara-negara seperti Inggris, Australia, Jepang dan lain-lain, semuanya menunjukkan suatu pemerintahan yang stabil. Kestabilan tidak ditentukan oleh liberal atau tidak liberal, tetapi oleh berbagai mekanisme politik dan struktur politik (infra atau supra) yang dijalankan.
- d. Presiden Soekarno juga ikut mempengaruhi suasana pemerintahan. Beliau acapkali mencampuri langsung atau tidak langsung politik dan penyelenggaraan pemerintahan. Sesuatu yang tidak lazim bagi seorang Presiden dalam pemerintahan parlementer. Dalam berbagai hal keikutsertaan beliau mungkin dapat dipahami. Sebagai pemimpin bangsa, beliau merasa bertanggungjawab untuk membangun kehidupan bangsa dan negara yang sehat dalam satu bangunan pemerintahan yang stabil.
- e. Faktor-faktor orientasi politik, baik secara nasional maupun internasional ikut mempengaruhi suasana pemerintahan,

⁸⁹ Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010, hlm. 131.

seperti hubungan dengan Belanda sebagai negara yang pernah menjajah, sikap terhadap modal asing, pengaruh perang dingin antara Blok barat dan Timur dan lain-lain.⁹⁰

5. Sistem Pemerintahan Era 1966-Sekarang

Tahun 1968 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengeluarkan Ketetapan lagi bernomor XXXVII/MPRS/1968 yang berisi pencabutan terhadap Tap MPRS Nomor VIII/1965 dan berisi pemberlakuan tentang pedoman pelaksanaan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau yang dikenal sebagai pedoman pelaksanaan Demokrasi Pancasila.⁹¹

Akibat pemberontakan G.30.S/ PKI menyebabkan kondisi negara dalam situasi tidak stabil, maka timbullah tuntutan rakyat yang dipelopori oleh Angkatan 66, yaitu:

- 1) Pelaksanaan kembali dengan secara murni dan konsekuen UUD 1945;
- 2) Pembubaran Partai Komunis Indonesia;
- 3) Penurunan harga barang-barang.

Dalam menghadapi kondisi politik negara yang sedang tidak stabil, maka MPRS mengadakan sidang istimewa tahun 1967 yang kemudian mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/ MPRS/ 1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno, dengan alasan-alasan sebagaimana tercantum dalam pertimbangan Tap MPRS tersebut, yakni:

- a. Pidato Nawaksara dan pelengkap Nawaksara, tidak memenuhi harapan rakyat pada umumnya, anggota MPRS pada khususnya karena tidak memuat secara jelas pertanggungjawab tentang kebijaksanaan presiden mengenai pemberontakan Kontra Revolusi G.30.S /PKI beserta epilognya, kemunduran ekonomi, dan kemerosotan akhlak bangsa;
- b. Pengumuman penyerahan kekuasaan oleh Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto pada tanggal 20 Februari 1967;

⁹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fak.Hukum UII, 2001), hlm. 262

⁹¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002, Edisi Revisi), hlm. 100.

- c. Adanya petunjuk-petunjuk bahwa Presiden Soekarno telah melakukan gerakan politik yang secara tidak langsung menguntungkan G.20.S/PKI dan melindungi tokoh-tokoh G.30.S / PKI sesuai laporan tertulis panglima operasi keamanan dan ketertiban tanggal 1 Februari 1967 dan dilengkapi pidato laporan di hadapan Sidang Istimewa MPRS.

Merujuk pada ketetapan MPRS tersebut telah mencabut mandat Presiden Soekarno sebagai pelaksana pemerintahan Negara Republik Indonesia dan MPRS kemudian menetapkan Jenderal Soeharto menjadi Pejabat Presiden Republik Indonesia.

Setelah dilantik sebagai Presiden, sesuai dengan amanat TAP MPRS No. XLI/1968 tentang tugas pokok kabinet pembangunan, Soeharto membentuk Kabinet Pembangunan untuk menggantikan Kabinet Ampera yang disempurnakan.⁹² Pasal 1 TAP MPRS No.XLI /1968 menggariskan lima tugas pokok, yaitu melanjutkan tugas Kabinet Ampera dengan rincian:

- 1) Menciptakan stabilitas politik dan ekonomi sebagai syarat mutlak berhasilnya pelaksanaan rencana pembangunan lima tahun dan pemilihan umum;
- 2) Menyusun dan melaksanakan pembangunan rencana pembangunan lima tahun;
- 3) Melaksanakan pemilihan umum sesuai dengan ketetapan MPRS No. XLII / MPRS/ 1968;
- 4) Mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G.30.S / PKI dan setiap perongrongan, penyelewengan, dan penghianatan terhadap pancasila dan UUD 1945;
- 5) Melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur negara dari tingkat pusat sampai daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada masa Orde Baru konsolidasi kekuasaan terpusat dan siklus kekuasaan mengalami stagnanisasi yang statis karena pucuk pimpinan pemerintahan tidak mengalami pergantian selama 32 Tahun, akibatnya Undang-Undang Dasar

⁹² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010, hlm. 134.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami proses sakralisasi yang irasional selama kurun waktu Orde Baru itu.⁹³

Sedangkan menurut Firdaus bahwa,⁹⁴Krisis multidimensi di akhir Tahun 1997 dan 1998 secara dramatis mendeligitimasi Pemerintah dan memaksa Soeharto turun dari kursi Presiden. Suatu peristiwa bersejarah bagi lahirnya reformasi yang menghendaki penguatan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Atas dasar itu, momen reformasi menjadi pendobrak bagi penataan lembaga negara melalui amandemen UUD 1945 dalam rangka perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi berdasarkan Pancasila. Beberapa identitas yang mengemukakan dalam demokrasi Pancasila dalam masa reformasi antara lain: pertama, amandemen UUD 1945 yang berorientasi pada penguatan kedaulatan rakyat dan demokrasi; kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945; ketiga, partisipasi politik yang tinggi bagi penentuan dan pengisian pejabat-pejabat publik khususnya lembaga eksekutif, dan eksekutif; keempat, pembatasan masa jabatan pejabat-pejabat publik; kelima, prinsip tanggung jawab dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan negara.

Perubahan dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar, baru terjadi setelah Bangsa Indonesia memasuki Reformasi pada Tahun 1998, yaitu setelah Presiden Soeharto berhenti dan digantikan oleh Presiden B.J.Habibie, barulah pada Tahun 1999 dapat diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana mestinya.⁹⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan, yaitu perubahan pertama pada Tahun 1999, perubahan kedua Tahun 2001, perubahan ketiga Tahun 2001, dan perubahan keempat Tahun 2002.⁹⁶

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 50.

⁹⁴ Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya, 2007 Hlm. 46.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 52.

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 58.

Selama empat kali perubahan UUD 1945 (1999-2002), purifikasi sistem pemerintahan presidensial Indonesia dilakukan dengan beberapa bentuk, diantaranya:⁹⁷

- a. Mengubah proses pemilihan presiden dan wakil presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan (mekanisme pemilihan di MPR) menjadi pemilihan secara langsung;
- b. Membatasi perodesasi masa jabatan presiden/wakil presiden;
- c. Memperjelas mekanisme pemakzulan (impeachment) Presiden dan Wakil Presiden;
- d. Adanya larangan bagi Presiden untuk membubarkan DPR;
- e. Memperbaharui mekanisme pengujian undang-undang;

B. Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Presidensial di Indonesia

1. Kekuasaan Eksekutif

Sebelum amandemen UUD 1945, sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Namun setelah amandemen, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1). Dalam Undang-Undang Dasar 1945 kedudukan presiden mencakup sebagai kepala Negara sekaligus menjadi kepala pemerintahan.

Dalam UUD 1945 pasal 4 ayat 1 dengan jelas menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia sebagai kepala pemerintahan, sehingga jelas bahwa presiden memiliki kedudukan sah sebagai lembaga eksekutif. Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. Dapat dikatakan pula, secara formal kekuasaan Presiden dalam melaksanakan undang-undang adalah kekuasaan untuk membuat

⁹⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010, hlm. 63.

peraturan pelaksana undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, namun secara materiil kekuasaan melaksanakan undang-undang adalah mencapai tujuan negara.

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, menjadikan Presiden mengemban kewajiban yang begitu besar mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke empat. Meskipun kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara merupakan tanggung jawab semua lembaga negara dan juga seluruh bangsa Indonesia, namun secara riil kekuasaan eksekutif yang mengemban kewajiban tersebut untuk diwujudkan.

Mengemban kewajiban sedemikian besar tersebut, menjadikan kekuasaan eksekutif dibekali alat kelengkapan negara yang paling lengkap mulai dari kabinet, serta pejabat-pejabat pelaksana mulai dari pusat sampai daerah. Presiden dan alat kelengkapannya eksekutif yang dimilikinya tersebut, bertanggung jawab secara penuh melaksanakan undang-undang, administrasi negara dan juga hubungan luar negeri. Menurut Ismail Suny, kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang meliputi kekuasaan antara lain ⁹⁸;

- a. Kekuasaan administrasi, yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan politik administrasi.
- b. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang.
- c. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan memberi grasi dan amnesti.
- d. Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan.
- e. Kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri

⁹⁸ Ismail Suny. Op. cit, hlm. 44

Adanya berbagai perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945, kategorisasi kekuasaan pemerintahan oleh Ismail Suny tersebut sudah terdapat hal-hal yang kurang relevan, diantaranya: pertama, pemberian grasi dan amnesti bukan kekuasaan yudikatif karena tidak melibatkan proses yudisial, melainkan kewenangan Presiden sebagai kepala negara; dan kedua, kekuasaan militer merupakan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan. Apabila disederhanakan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang mencakup kekuasaan membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, mengangkat menteri-menteri (kabinet), kekuasaan melaksanakan administrasi negara, dan kekuasaan hubungan luar negeri (diplomatik). Agar lebih jelas berikut penjelasan terkait kelima kewenangan non eksekutif yang dimiliki oleh presiden.

2. Kekuasaan Administratif

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan yang luas mencakup seluruh tugas-tugas dan wewenang pemerintahan. Administrasi negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik oleh pemerintah. Dengan demikian kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan pemerintah untuk menyelenggarakan urusan publik supaya tujuan negara dapat dicapai. Dalam artian, administrasi negara merupakan tindakan konkrit atau nyata dari pemerintah dalam usaha mencapai tujuan negara. Usaha konkrit tersebut melingkupi wilayah cakupan yang luas mulai hal-hal yang bersifat umum sampai hal-hal rinci yang bersifat teknis. Bagir Manan mengelompokkan tindakan administrasi negara 4 bidang besar yaitu⁹⁹;

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum.
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain.
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum.
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

⁹⁹ Bagir Manan. Lembaga Kepresidenan, FH UII Press, Yogyakarta 2006, hlm. 123-125

Dilihat dari pengelompokan tersebut, menegaskan bahwa kekuasaan administrasi negara meliputi segala tindakan pemerintah sehari-hari mulai dari tataran konsep sampai pelaksanaan teknis oleh kelengkapan-kelengkapan negara yang ada di lapangan. Kekuasaan yang begitu luas tersebut secara hierarkis dikendalikan oleh pejabat-pejabat di lingkungan kekuasaan eksekutif yang berujung di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki kekuasaan penuh dalam menjalankan dan mengendalikan pelaksanaan administrasi negara, meskipun secara teknis dilaksanakan oleh menteri sesuai dengan bidang yang dipegangnya.

Pencapaian kinerja pemerintah salah satu indikatornya dapat dilihat dari pencapaian pelaksanaan administrasi negara, terutama bagaimana pemerintah memberikan pelayanan umum yang baik, kesejahteraan rakyat, keamanan, pendidikan, dan segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat. Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan murni berada di ranah eksekutif. Lembaga yang lain tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam pelaksanaan administrasi negara. Lembaga legislatif dan yudikatif hanya bertidak sebagai pengontrol dan penyeimbang. Sehingga kekuasaan administrasi negara ini disebut juga kekuasaan asli lembaga eksekutif. Presiden dapat melaksanakan dan mengendalikan administrasi negara secara independen sesuai dengan kebijaksanaannya hingga masa jabatannya berakhir.

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI 1945, secara murni juga menempatkan Presiden sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan administrasi negara, sehingga kedudukan Presiden begitu kuat serta terbebas dari intervensi lembaga manapun dalam melaksanakan kekuasaan administrasi negara. Penempatan kekuasaan administrasi negara di tangan Presiden sebagai konsekuensi kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, dimaksudkan pula untuk menjamin pelaksanaan pemerintahan berjalan stabil. Seperti yang disebutkan dalam pasal 15 disebutkan bahwa presiden member gelar dan tanda-tanda jasa kehormatan secara administratif.

3. Kekuasaan Legislative

Presiden menjadi pelaksana undang-undang sekaligus juga merancang undang-undang dengan persetujuan DPR. Untuk beberapa ketentuan, presiden juga memiliki wewenang untuk mengeluarkan

peraturan seperti penetapan Peraturan pemerintah (PP) dan penetapan Peraturan undang-undang (PERPU).

Kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berisi "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Kemudian disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,¹⁰⁰ kemudian dipertegas dengan ketentuan berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi "materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dari ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Jimly Assididqie mengatakan ¹⁰¹:

"Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasa disebut juga dengan "delegated legislations" sebagai "subordinate legislations", karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (legislature)".

Pada umumnya sebuah undang-undang hanya mengatur yang bersifat umum, sehingga perlu peraturan pemerintah yang lebih teknis untuk melaksanakannya. Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah sepenuhnya berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden memiliki kebebasan dalam membuat

¹⁰⁰ Pasal 7 mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

¹⁰¹ Jimly Assididqie. Perihal Undang-undang. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 275

peraturan pemerintah sesuai dengan delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah, terlepas dari pengawasan legislatif, namun apabila diindikasikan bertentangan dengan undang-undang memiliki mekanisme uji terhadap Mahkamah Agung. Demikian halnya juga dengan peraturan Presiden, peraturan ini juga dimaksudkan sebagai peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Presiden. Berdasarkan Pasal 13 UU No 12 Tahun 2011 dinyatakan "materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan". Sebagai peraturan pelaksana, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan Presiden dimaksudkan dalam rangka menyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan.

Kewenangan Presiden membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber kekuasaan yang besar. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan kedua sarana peraturan tersebut sesuai delegasi peraturan di atasnya serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan cara menyesuaikan dengan visi-misi yang diangkat sebelum menjadi Presiden, hal ini dimungkinkan asalkan tidak bertentangan dengan materi muatan undang-undang. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai ladang untuk mengaktualisasikan janji-janji yang dibuatnya kepada rakyat. Serta dari pelaksanaan undang-undang ini rakyat dapat menilai keberhasilan kinerja suatu pemerintahan atau kinerja seorang Presiden.

Kewenangan Presiden membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber kekuasaan yang besar. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan kedua sarana peraturan tersebut sesuai delegasi peraturan di atasnya serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan cara

menyesuaikan dengan visi-misi yang diangkat sebelum menjadi Presiden, hal ini dimungkinkan asalkan tidak bertentangan dengan materi muatan undang-undang. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai ladang untuk mengaktualisasikan janji-janji yang dibuatnya kepada rakyat. Serta dari pelaksanaan undang-undang ini rakyat dapat menilai keberhasilan kinerja suatu pemerintahan atau kinerja seorang Presiden.

Secara eksplisit, memang kekuasaan legislatif berada dalam tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Apabila dipahami secara harfiah, jelas DPR lah satu-satunya yang memiliki dan memegang kekuasaan legislatif. Sehingga dengan adanya ketentuan Pasal tersebut banyak ahli yang berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran substantif kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR, sebagai pendapat Jimly Assididqie yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1) telah mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ketangan Dewan perwakilan Rakyat (DPR), sehingga telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Demikian juga pendapat Saldi Isra dengan menyoroti ketentuan Pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa perubahan radikal bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undangundang kepada DPR telah mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pembuatan undang-undang tidak benar-benar berada ditangan DPR, karena dalam setiap proses pembuatan undang-undang tersebut harus melibatkan peran Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tidak berdiri sendiri melainkan masih terdapat ayat selanjutnya yang juga mengatur pembuatan undang-undang, yaitu Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi "Setiap rancangan Undangundang dibahas oleh Dewan

Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Ketentuan ayat ini paling tidak mengandung dua hal yang mengaruskan keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang yaitu pembahasan dan persetujuan. Sebuah rancangan undang-undang harus dibahas bersama antara DPR dan Presiden baik inisiatif rancangan undang-undang tersebut datang dari DPR maupun datang dari Presiden, hingga kedua lembaga tersebut bersepakat untuk menyetujui rancangan undang-undang yang dibahas menjadi undang-undang. Rancangan undang-undang tidak akan pernah menjadi undang-undang apabila DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tidak melibatkan Presiden dalam pembahasan dan pengambilan keputusan. Jadi, meskipun secara eksplisit disebutkan kekuasaan legislatif ditangan DPR, namun kekuasaan tersebut justru bersifat semu karena tidak akan berarti tanpa keterlibatan Presiden. Apalagi dikuatkan dengan adanya ayat (3) yang berbunyi "Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu". Dengan demikian, Presiden dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 masih berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sistem pemerintahan Presidensial mengedepankan konsepsi separation of power, yaitu adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Hubungan antar keduanya hanya dimungkinkan dalam bingkai checks and balances. Adanya ketentuan "pembahasan bersama" dan "persetujuan bersama" dalam proses legislasi mengindikasikan bahwa Presiden masih memegang kekuasaan legislatif. Hal ini justru lebih mendekatkan pelaksanaan fungsi legislasi kepada sistem dan model legislasi yang dianut dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cabang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama (*the President has not formal relationship with the legislature*) termasuk dalam proses legislasi, namun ketentuan "pembahasan bersama" dan "persetujuan bersama" memposisikan legislatif tergantung dari eksekutif, dan sebaliknya

eksekutif tergantung dari *legislatif (a system of mutual dependence)*. Sehingga meminjam istilah Saldi Isra, purifikasi sistem pemerintahan Presidensial tidak terjadi pada fungsi legislasi ¹⁰².

Keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sudah keluar dari bingkai *checks and balances*. Hubungan *checks and balances* menghindari adanya perambahan kewenangan antar lembaga negara, karena tidak sejalan dengan konsep *separation of power*, hubungan saling mengawasi dan mengimbangi dilakukan dalam ranah kewenangan masing-masing lembaga yang bersangkutan. Dalam artian, DPR mengawasi dan mengimbangi Presiden dengan kewenangan legislatifnya, sedangkan Presiden mengawasi dan mengimbangi DPR sesuai dengan kewenangan eksekutifnya. Sehingga apabila ditelaah dalam perspektif kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

4. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Presiden lainnya yang menjadi konsekuensi kedudukan Presiden sebagai kepala negara adalah kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan. Dalam teori hukum ketatanegaraan pengampunan presiden dibedakan menjadi empat macam yaitu grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi. Ketentuan kewenangan Presiden memberikan empat jenis pengampunan tersebut dapat ditemui dalam pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- a. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- b. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada ayat (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan pada ayat (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, presiden secara tidak langsung memiliki fungsi kehakiman. Grasi merupakan dihapuskannya sanksi hukuman

¹⁰² Saldi Isra. Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 224

terhadap narapidana demikian juga rehabilitasi merupakan pemulihan nama baik seseorang yang rusak akibat putusan pengadilan.

Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum atau sesudah seseorang dijatuhi pidana atau dikenai pidana. Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang, sedangkan abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan.¹⁰³

Pemberian pengampunan oleh Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 oleh sebagian pihak dipandang sebagai kekuasaan yudikatif, sehingga dipandang pula Presiden memegang kekuasaan yudikatif¹⁰⁴. Kekuasaan Presiden memberikan pengampunan berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Dilihat dari konsep *single executive* dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara merupakan domain kekuasaan eksekutif. Dengan demikian kekuasaan pemberian pengampunan merupakan kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yudikatif, sehingga Presiden dengan kekuasaan pemberian pengampunan yang dimilikinya tidak dapat dikatakan memegang kekuasaan yudikatif. Bagir Manan, mengacu pada catatan kaki buku Pylee yang menyatakan: *Pardoning power is sometimes characterized as a judicial power of the executive and, as such, an executive power*, kemudian beliau memberikan ulasan mengenai grasi, amnesti abolisi, dan rehabilitasi demikian¹⁰⁵;

"Pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi adalah kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yudisial. Selain itu, ada juga yang mempergunakan alasan, kekuasaan tersebut dilaksanakan di luar proses yudisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yudisial, bahkan meniadakan proses yudisial. Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk proses yudisial karena tindakan ini tidak didasarkan pertimbangan hukum, tetapi pertimbangan kemanusiaan, atau

¹⁰³ Bagir Manan. Op.cit, hlm. 158-159

¹⁰⁴ Ismail Sunny. Pergeseran kekuasaan eksekutif, suatu penyelidikan dalam hukum tata negara. (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm.44

¹⁰⁵ Bagir Manan. ibid

pertimbangan pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan hukum dan lain sebagainya.”

Pemberian grasi, rehabilitasi oleh Presiden mengharuskan adanya pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan pemberian Amnesti dan Abolisi mengharuskan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya keharusan mendapat pertimbangan MA atau DPR tidak bersifat dapat membatalkan hak Presiden untuk memberikan pengampunan. Ketentuan itu hanya mensyaratkan perlunya pertimbangan bukan persetujuan sehingga tidak mengandung unsur hak tolak dari lembaga yang diminta pertimbangan. Meskipun kedua lembaga yang diminta pertimbangan oleh Presiden memberikan pendapat tidak sepemahaman, Presiden tetap dapat melaksanakan pemberian pengampunan sesuai dengan apa yang dikehendaknya. Dengan kata lain, pemberian pengampunan oleh Presiden telah menjadi hak prerogatif Presiden. Meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam praktik ketatanegaraan, hak ini dilakukan secara nyata.

Dengan berbekal legitimasi hak prerogatif, Presiden dapat memberikan pengampunan terhadap siapapun, dengan pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain secara subjektif oleh Presiden, apabila dianggap pantas untuk memperoleh pengampunan. Sebagaimana pemberian grasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menuai kontroversi, yaitu pemberian grasi kepada terpidana kasus narkoba, Schapelle Leigh Corby. Corby merupakan terpidana narkoba asal Australia yang divonis 20 tahun penjara di Pengadilan Negeri Denpasar, karena terbukti menyelundupkan 4,2 kilogram ganja pada tahun 2004. Grasi tersebut dinilai menjadi preseden buruk dalam upaya pemberantasan narkoba dan obat terlarang di Indonesia. Namun, Presiden tetap dapat melaksanakan keputusannya, meskipun menuai banyak kritik. Inilah kekuatan hak prerogatif dalam sistem pemerintahan presidensial.

5. Kekuasaan Militer

Dalam UUD 1945 pasal 10 jelas menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, laut, dan udara. Pasal 11 ayat 1 berbunyi Presiden dengan persetujuan Dewan

Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 berisi Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Kekuasaan tertinggi Presiden atas tiga angkatan bersenjata yaitu angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara, di dasarkan pada Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Kekuasaan tertinggi Presiden atas angkatan bersenjata bermakna pula Presiden berkedudukan sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dengan demikian komando tertinggi angkatan bersenjata berada di tangan seorang Presiden, yang memberikan konsekuensi Presiden dapat mengerahkan segala kekuatan yang dimiliki oleh TNI dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, usaha perdamaian dunia, maupun dalam misi-misi lain diluar kepentingan militer, semisal menanggulangi terjadinya bencana alam dan sebagainya.

Adanya persetujuan DPR dalam hal adanya ancaman bersenjata berhubungan dengan sarana checks and balances, mengingat pengerahan kekuatan dalam menghadapi ancaman bersenjata dapat menghadirkan kerugian yang bersangkutan paut kepada kepentingan rakyat dan negara, sehingga dibenarkan apabila ada sarana penyeimbang dari DPR. Namun dalam hal pengerahan yang dianggap tidak menimbulkan ancaman bersenjata Presiden dapat mengerahkan angkatan bersenjata secara langsung atau dalam menghadapi ancaman bersenjata yang sifatnya mendadak.

6. Kekuasaan Diplomatik

Pasal 11 ayat 1 UUD NRI 1945 selain menyatakan perang, presiden memiliki wewenang untuk melakukan perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Dan pada pasal 11 ayat 2 disebutkan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pasal 13 ayat 1 Presiden mengangkat duta dan konsul. Pada ayat 2 dinyatakan bahwa

dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya pada ayat 3 disebutkan bahwa Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden memberikan pemberitahuan sebelumnya kepada DPR dalam penerimaan duta besar Negara lain sehingga DPR dapat memberikan pertimbangan. Menurut Bagir Manan, kekuasaan dalam hubungan luar negeri adalah masuk dalam kekuasaan asli eksekutif (*original power of executive*). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan Negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk menyatakan perdamaian atau menyatakan perang dengan Negara lain.

Dari masing-masing kekuasaan yang dimiliki oleh presiden diatas, beberapa pakar ada pula yang berpendapat bahwa kekuasaan legislative maupun yudikatif juga dimiliki oleh presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif. Karena dalam melaksanakan kewenangan presiden sebagai pejabat eksekutif, sesungguhnya terdapat kewenangan yang bersifat legislative maupun yang bersifat yudikatif. Kewenangan seperti menetapkan peraturan pelaksanaan undang-undang (*subordinate legislation*), serta kewenangan untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitasi, pada dasarnya bukanlah kewenangan yang murni bersifat eksekutif, melainkan bersifat legislative dan yudikatif. Kewenangan-kewenangan itu semula berada ditangan kepala pemerintahan Negara.

Namun dalam perkembangannya, setelah diadakan pembatasan-pembatasan kekuasaan melalui gerakan konstitusionalisme dizaman modern, antara lain dengan dikembangkannya prinsip pemisahan kekuasaan Negara (*separation of power*) kedalam ranah eksekutif, legislative, dan yudikatif, maka kekuasaan-kekuasaan tertentu dibidang legislative dan yudikatif seperti tersebut diatas, tidak 100% dipindahkan menjadi kewenangan cabang kekuasaan legislative dan yudikatif melainkan tetap dipertahankan dalam lingkungan eksekutif dengan tetap melibatkan peran cabang legislative dan yudikatif dalam

pelaksanaanya dilapangan ¹⁰⁶. Oleh karena itu, kewenangan untuk memberikan grasi, ditentukan berada ditangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan untuk memberikan abolisi ditentukan berada ditangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

C. Efektifitas Penerapan Mekanisme *Checks and Balances* antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Jika sebelumnya ditentukan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan DPR, maka dalam perubahan pertama dan kedua UUD 1945 pasal 20 ayat (1) kekuasaan untuk membentuk UU itu ditegaskan berada di tangan DPR, sedangkan Presiden menurut pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, dengan konsekuensi berubahlah pula pengertian kita tentang anutan prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti dipahami selama ini.¹⁰⁷

Checks and balances merupakan prinsip pemerintahan presidensial yang paling mendasar dimana dalam negara yang menganut sistem presidensial merupakan prinsip pokok agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil. Didalam prinsip checks and balances terdapat dua unsur yaitu unsur aturan dan unsur pihak-pihak yang berwenang.¹⁰⁸ Untuk unsur aturan sudah diatur dalam UUD 1945, dimana dalam unsur aturan didalam pemerintahan di Indonesia dinilai cukup baik dan namun dalam pelaksanaanya belum optimal, hal ini disebabkan karena para pihak-pihak yang tidak profesional dalam menjalankan wewenangnya.

¹⁰⁶ Ibid. hal 339

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, "Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi", Jakarta, Konsistensi Press, 2006, hlm. 20.

¹⁰⁸ <http://pugara.blogspot.com/2010/06/mengoptimalkan-checks-and-balances.html> ditelusuri tanggal 10 Mei 2014

Seperti contoh, pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode pertama, partai yang mendukung adalah partai kecil, sehingga yang masuk di lembaga legislatif hanya sebagian kecil, dan sebagian besar ditempati oleh partai lain.¹⁰⁹ Ketika Presiden mengajukan suatu kebijakan, DPR sering kali menolak kebijakan tersebut, hal itu disebabkan karena pihak DPR banyak yang tidak berpihak pada Presiden karena lebih mengutamakan kepentingan partainya dari pada profesionalisme dalam kewenangannya sebagai DPR. Hal ini menunjukkan bahwa pihak-pihak yang memegang kewenanganlah yang sangat berperan dalam menentukan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip checks and balances atau tidak, sehingga perlu adanya pengoptimalan terhadap pelaksanaan prinsip checks and balances, karena *checks and balances* merupakan cerminan dari sistem presidensial.

Apabila *checks and balances* itu dapat berjalan sesuai dengan kaidah pengertiannya, maka sistem pemerintahan presidensial akan berjalan dengan stabil. Sistem checks and balances itu dapat dikatakan berjalan dengan lancar yaitu apabila antar lembaga negara dapat saling mengontrol dan mengimbangi antar lembaga negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif secara konstitusional.

Dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, untuk mengimbangi dan mengawasi kekuasaan Presiden, terdapat DPR dan DPD sebagai lembaga parlemen atau lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Melalui fungsi legislasi, kekuasaan Presiden menjalankan pemerintahan dibatasi dan diimbangi melalui undang-undang yang dibuat bersama-sama Presiden, serta untuk beberapa bidang tertentu juga melibatkan DPD sebagai representasi daerah.¹¹⁰

Pengimbangan terhadap kekuasaan Presiden juga terjadi dalam proses pembuatan APBN sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebagai bagian dari fungsi anggaran. Untuk ditetapkan sebagai APBN, setiap Rancangan APBN

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Janedjri M. Gaffar, Op. Cit., hlm. 117

harus disetujui DPR, dengan masukan atau pertimbangan dari DPD. Dengan demikian, sesungguhnya DPR dan DPD juga ikut menentukan kebijakan program pemerintahan dan penganggaran yang tertuang dalam APBN.¹¹¹

Selain dalam hal proses pembuatan APBN, pengimbangan kekuasaan juga terlihat ketika proses pemilihan dan pelantikan anggota BPK, dimana anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPR yang nantinya akan diresmikan oleh Presiden. 23 Begitupun dalam hal pemilihan anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang dimana diajukan masing-masing 3 orang oleh MA, DPR dan Presiden.

Penerapan checks and balances dalam sistem pemerintahan di Indonesia oleh Presiden dan DPR, seringkali tidak sesuai lagi dengan mekanisme yang ada, seperti yang diatur dalam Konstitusi itu sendiri. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, dimana ini terlihat jelas dalam hukum positif di Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009, yaitu checks and balances dalam bidang legislasi, anggaran, pengawasan. Format politik Era Reformasi 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh karena itu format politik era ini masih bersifat instabilitas atau tidak stabil. Namun dibalik instabilitas politik tersebut terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPR. Pemberdayaan DPR yang dimaksud nyatanya diiringi oleh pembatasan kekuasaan secara limitatif, akhirnya jadilah kekuasaan DPR yang menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris.

Atas dasar ini ditetapkan UU. No. 23 Tahun 2003 tentang mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dengan maksud Presiden tidak terikat secara politik dengan DPR sehingga Prinsip Presidensial terus ditingkatkan. Walaupun dalam banyak hal, otoritas Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. Parlemen menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali masuk ke ranah kerja eksekutif. Sementara Presiden tidak punya hak veto. Tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan memang presidensial

¹¹¹ Pasal 1 dan 2 UUD 1945 (setelah amendemen).

tapi memberikan ruang bagi sistem parlementer. Berbeda dengan sistem parlementer, konteks koalisi dalam demokrasi presidensial bukanlah dalam rangka membentuk kabinet. Dalam sistem presidensial, pembentukan kabinet adalah otoritas presiden, walaupun di beberapa negara membutuhkan konfirmasi parlemen. Koalisi dalam konteks presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai lebih diperlukan untuk mengefektifkan presidensialisme itu sendiri. Karena itu, persentase dukungan partai politik di parlemen adalah salah satu cara untuk mengokohkan sistem presidensial Indonesia. Dalam praktiknya, kekuasaan DPR yang terlalu kuat seakanakan membuat Lembaga Eksekutif terkesan ragu dalam mengambil keputusan dan membuat mekanisme *checks and balances* tidak berlangsung dengan efektif.

D. Amandemen Konstitusi dan Konsekuensi Penegasan Sistem Presidensial

Pada saat MPR melakukan pembahasan tentang Perubahan UUD 1945 pada kurun waktu tahun 1999-2002, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensial. Kesepakatan dasar ini membawa konsekuensi bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia haruslah memenuhi prinsip-prinsip dasar sistem Presidensial. MPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk merubah UUD tahun 1945 haruslah bijak dan cermat dalam membawa arah kesepakatan dasar yang telah disusun bersama. Kesepakatan dasar ini tertuang dalam Konstitusi kita yakni pada Pasal 4 dan Pasal 17 khususnya ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945 mengisyaratkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial. Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang- Undang Dasar .*
- (2) Dalam Melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

Sedangkan Pasal 17 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa :

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara*

(2) Menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

Dari pasal tersebut jelas secara tersirat bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh dua pakar Hukum Tata Negara Indonesia yakni Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD yang menyatakan bahwa prinsip pokok sistem Presidensial adalah¹¹² :

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif) ;
- b. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR. Pemerintahan dan Parlemen adalah sejajar) ;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden ;
- d. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

Perubahan UUD 1945 berimplikasi kepada perubahan sistem pemerintahan secara keseluruhan. Perubahan tersebut menyebabkan tiga hal yaitu : a. Penegasan karakter Presidensial dalam sistem pemerintahan di Indonesia dengan menempatkan Presiden sebagai figur pilihan rakyat melalui pemilihan umum, b. Perubahan Kedudukan MPR dari Lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara dengan kewenangan sangat terbatas, c. Penguatan peran dan kewenangan DPR dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap eksekutif.

Penegasan diatas adalah bentuk kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 yakni dengan tetap mempertahankan sistem Presidensial ,sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem preesidensiil.¹¹³

Pada masa awal kemerdekaan, negara Indonesia belum mempunyai supra struktur politik dan lembaga-lembaga negara yang mestinya sesuai ketentuan UUD 1945. Walaupun di dalam UUD 1945 menyebutkan adanya lembaga negara seperti: MPR, DPR, Presiden,

¹¹² Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaran Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000). Hlm. 74

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 10

MA, BPK, dan DPA. Prof. Soepomo mengatakan dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 susunan lembaga negara Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat yang kemudian diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR yang berwenang menetapkan garis-garis besar haluan negara serta mengangkat presiden dan wakil Presiden. Jadi, Presiden sebagai "*untergeordnet*" bukan sebagai "*nebengeordnet*" dengan menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR.¹¹⁴

Menurut Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menganut sistem pemerintahan campuran, karena mengandung unsur sistem parlementer dan unsur sistem pemerintahan Presidensial¹¹⁵.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan UUD 1945 dianggap menganut sistem pemerintahan campuran yaitu; karena Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi; Presiden adalah mandataris MPR; Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR; dan Presiden *untergeordnet* kepada Majelis.¹¹⁶

Sedangkan Menurut Bagir manan, sistem Presidensial Di Indonesia pra amandemen mempunyai ciri-ciri yang hampir sama dengan dengan sistem di Amerika serikat, dengan beberapa ciri khusus yaitu¹¹⁷ :

- a. Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR) ;
- b. Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR) tetapi tidak tunduk kepada DPR. Selain itu Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR ;
- c. Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas 5 tahun sekali
- d. Presiden RI bersama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

¹¹⁴ Sekretariat negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 22 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, hal. 424

¹¹⁵ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung, Tarsito, 1976, hal. 56.

¹¹⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Neagra Maju*, Jakarta, Kencana, 2009, hal. 5.

¹¹⁷ Bagir Manan.Op.Cit. Hal. 50

Meskipun demikian, sistem Presidensial Pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945 pra amandemen sifatnya tidak murni. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu tercermin antara lain dalam konsep pertanggung jawaban Presiden kepada MPR yang termasuk kedalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan memberikan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatany, meskipun bukan karena alasan hukum.

Karena itu, dengan perubahan UUD 1945 khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan Presiden Langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi semakin tegas yakni sebagai sistem pemerintahan Presidensial.

Memang pada hakekatnya sistem pemerintahan Presidensial mempunyai beberapa keuntungan yakni¹¹⁸ :

1. Stabilitas eksekutif yang didasarkan oleh jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. hal ini berbeda dengan dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan terjadinya instabilitas eksekutif yang didasarkan pada kemungkinan kekuasaan parlemen digunakan untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya atau juga tanpa mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen.
2. Pemilihan umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis daripada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer
3. Adanya pemisahan kekuasaan yang berarti pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif yang merupakan proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani.

Namun disisi lain pemerintahan Presidensial juga mempunyai beberapa kelemahan antara lain ¹¹⁹:

¹¹⁸ Arend Lijphart, 2002, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford university press, New York, hal. 11-15

1. Konflik antara parlemen dan eksekutif yang bisa menyebabkan kebuntuan (deadlock) dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang sama-sama independen. Ketika konflik terjadi, maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.
2. Kekakuan pemerintah dalam batas waktu tertentu (temporal rigidity). Hal ini disebabkan oleh masa jabatan presiden yang tetap dapat menyebabkan proses politik menjadi terhambat dan tidak menyisakan ruang untuk penyesuaian sesuai kebutuhan
3. Berlakunya sistem "*the winner takes all*" yang menyebabkan hanya satu kandidat dan partai yang menang, dan yang lain kalah. Selain itu, sistem ini menyebabkan presiden akan susah untuk bernegosiasi atau berkoalisi dengan oposisi jika dalam waktu tertentu muncul masalah yang membutuhkan penyelesaian.

Selain kelemahan diatas, pada masa pemerintah Orde baru, memanfaatkan kelemahan UUD 1945 yang sangat menguntungkan Presiden. Dimana dalam UUD 1945 kekuasaan Presiden sangat besar (executive heavy), lembaga lainnya kekuasaannya tidak seimbang dalam UUD 1945 yang terdiri dari 37 Pasal itu 13 Pasal mengatur langsung mengenai jabatan Kepresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22).

Disamping itu, Presiden juga menjalankan kekuasaan peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan menegakkan hukum (grasi, abolisi, dan amnesti) dan lain sebagainya. Pada masa Orde Baru berkuasa produk hukum dalam bentuk Undang-undang misalnya tentang Pmeilu, susunan dan kedudukan DPR, DPRD, dan MPR, serta partai politik selalu diarahkan untuk kepentingan memperkuat kekuasaan Presiden. Bahkan selama Orde Baru berkuasa format politik tidak demokratis, produk hukum selalu konservatif dengan fungsi positivistik instrumentalistik.

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergesaran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Fh UII Prees, Yogyakarta, hal 75-77

Walaupun kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 sangat kuat, namun dilihat dari sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, justru ciri-ciri sistem parlementer terlihat didalamnya, yaitu:

1. Pertama, Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak berdasarkan Pasal 6 ayat 2 UUD 1945, anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan.
2. Kedua, Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggung jawaban Presiden, sesuai dengan ketentuan mengenai sistem pemerintahan negara yang diatur dalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden yang terpilih dan diangkat oleh MPR itu tidak "neben" tetapi "untergeordnet" kepada majelis karena dipilih dan diangkat oleh MPR, maka Presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR.
3. Setiap Undang-undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat 1, Pasal 20, Pasal 21 ayat 2, Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945. Hal ini juga dikelaskan didalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk Undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR.

Kenyataannya, selama Orde Baru berkuasa belum ada Undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif, DPR tinggal mengesahkan. Sehingga sering muncul sindiran terhadap DPR yang hanya sebagai "tukang stempel". Terlepas bagaimana bekerjasamanya antara Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-undang satu hal yang perlu dipahami adalah apa yang melatarbelakangi founding fathers dalam merumuskan Pasal 5 ayat 1 UUD 1945, paling tidak ada 3 (tiga) alasan utama yang melatar belakangi rumusan Pasal 5 ayat 1, diantaranya :

1. Pembentuk UUD pada umumnya terdiri dari pemimpin bangsa yang mengetahui dengan baik teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan. Ketentuan Pasal 5 ayat 1 mencerminkan pendirian

bawha Indonesia merdeka tidak disusun berdasarkan Trias Politika yang memang terbukti. Ketentuan Pasal 5 ayat 1 menunjukkan bahwa adanya kekuasaan bersama dalam pembentukan Undang-undang, tidak sepenuhnya kekuasaan DPR seperti yang dikehendaki oleh ajaran Trias Politika.

2. Selain menunjukkan kekuasaan bersama, Pasal 5 ayat 1 memberikan kepada Presiden hak inisiatif untuk mengajukan rancangan Undang-undang. Hal ini berbeda dengan Presiden Amerika Serikat yang juga menjalankan kekuasaan pemerintahan seperti Presiden Republik Indonesia. Konstitusi Amerika Serikat menegaskan bahwa kekuasaan legislatif ada pada *congres*. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif, seluruh inisiatif pembuatan Undang-undang ada pada *congres*.
3. Dalam pembentukan Undang-undang, sistem UUD 1945 lebih dekat pada sistem negara-negara Eropa. Penyelenggara negara dalam sistem Kontinental tidak didasarkan pada pemisahan kekuasaan, tetapi pada pembagian fungsi, bahkan difusi.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia UUD 1945 sudah mengalami perubahan yaitu sudah sebanyak 4 tahap. Periode perubahan tersebut yakni pada Sidang Umum MPR Tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR Tanggal 18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 Agustus 2002.

Setelah amandemen UUD 1945 Pemerintah Indonesia menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* relatif masih baru diadopsi ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya setelah amandemen UUD 1945, sehingga dalam prakteknya masih sering timbul "konflik kewenangan" antar lembaga negara ataupun dengan komisi negara yang ada.

Mekanisme *checks and balances* merupakan salah satu tuntutan reformasi. Salah satu tujuan utama mekanisme ini adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga saja. Mekanisme ini cocok diterapkan di Indonesia, karena Indonesia dikenal memiliki tiga cabang kekuasaan yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Sekalipun di Indonesia terdapat 3 cabang kekuasaan yang terlihat dalam aturannya, namun dalam praktiknya di Indonesia, system ini tidak benar-benar diterapkan secara murni, hal ini dikarenakan sistem yang dianut di Indonesia bukanlah sistem pemisahan dalam arti separation of power melainkan sistem pemisahan dalam arti formil atau disebut *division of power*.

Sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau "*abuse of power*" dan penyalahgunaan wewenang atau "*detournement de pouvoir*", Lord Acton mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*. Jika pemusatan kekuasaan hanya ada di tangan satu cabang kekuasaan saja, maka akan terjadi banyak gesekan negatif dan akan menimbulkan otoriterisme, serta penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Sehingga dengan adanya mekanisme ini dapat mencegah ataupun meminimalisir hal-hal tersebut.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan dari yang hanya 37 pasal menjadi 73 pasal, banyak yang telah berubah. Begitu juga dalam sistem pemerintahan. Perubahan-perubahan tersebut ditandai pada perubahan Pasal-pasal mengenai kekuasaan presiden yang mengatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.

Selain itu Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat "Presiden dan Wakil Presiden terpilih memegang jabatan selama lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Kemudian Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR karena sebelumnya ketentuan ini tidak ada diatur oleh Undang Undang Dasar.

Presiden juga dapat memberi grasi dan rehabilitasi kepada para pelaku tindak pidana meskipun dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan Presiden berhak memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam perubahan

tersebut juga menyatakan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Menurut Dasril Radjab, dari pasal-pasal yang dianut oleh UUD 1945 setelah perubahan adalah sistem presidensial, karena¹²⁰ ;

- a. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus merangkap kepala pemerintahan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.
- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak bertanggung jawab kepada parlemen baik kepada DPR maupun kepada MPR.
- c. Presiden dan DPR menempati kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak berwenang membubarkan Parlemen.
- d. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.
- e. Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama 5 (lima) tahun atau dalam masa jabatan yang tetap (*fixed term*).

Selain itu dalam UUD 1945 menyebutkan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar." Demikian bunyi Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menjadi dasar presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pasal tersebut sama sekali tidak mengalami perubahan.

Sehingga dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia jabatan kepala negara dan kepala pemerintahannya hanyalah dijabat oleh satu orang yang sama, yaitu Presiden. Di dalam suatu negara pada umumnya kepala negara adalah simbol dari suatu negara, sedangkan kepala pemerintahan yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan dan bentuk pemerintahannya adalah republik. Sehingga Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

Hal tersebut mengikuti ciri-ciri yang dianut oleh negara-negara dengan sistem Presidensial. Dalam hal konsep presidensial itu,

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2009, Implikasi Perubahan UUD 1945..., Op.Cit., hal. 18

Presiden Republik Indonesia tidak dipilih oleh Parlemen, melainkan dipilih langsung oleh rakyat. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, karena presiden tidak dipilih oleh parlemen. Meskipun demikian, Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dalam mengambil keputusan atau kebijakan publik umumnya adalah hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

BAB III

PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

A. Urgensi Penguatan Sistem Presidensial

Penataan sistem presidensial menjadi salah satu alasan kuat (*raison d'être*) untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selama empat kali perubahan UUD 1945 (1999-2002) diarahkan memperkokoh sistem presidensial, sebagai bentuk "purifikasi" dari sistem sebelum perubahan UUD 1945. Pilihan ini dilatar belakangi untuk menciptakan stabilitas eksekutif, demokrasi yang lebih besar dan pemerintahan yang lebih terbatas. Stabilitas pemerintahan yang diwujudkan adanya masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap (*fixed term office*) dan eksekutif tidak dapat dijatuhkan karena alasan politik oleh Parlemen. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung kepada dukungan parlemen. Demokrasi yang lebih besar diwujudkan adanya pemilihan kepala pemerintahan yang lebih demokratis yakni oleh rakyat secara langsung. Pemerintahan secara terbatas diwujudkan dengan penataan ketanegaraan berdasarkan sistem checks and balances, mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden dan diberikan kekuasaan legislasi ke DPR serta jaminan kemadirian kekuasaan kehakiman.

Dalam perubahan UUD 1945 hal ini tampak dari: *Pertama*, pemilihan presiden secara langsung. Sebelum perubahan, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam Pasal 6A UUD NRI 1945 mengatakan bahwa "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*". *Kedua*, pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang hanya 2 (dua) periode dan penegasan masa jabatan presiden harus tetap dan atau pasti "*fix term*". Sebelum perubahan, memang periode masa jabatan presiden lima tahun, tetapi tidak dibatasi berapa periode sehingga presiden dapat mencalonkan kembali untuk beberapa periode. Perubahan UUD membatasi hanya dua periode. Pasal 7 UUD NRI 1945 menyatakan,

"Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Ketiga, pengaturan tentang pemberhentian presiden, atau yang dikenal dengan istilah pemakzulan (*impeachment*) yaitu apa bila *"Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhiatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden"* sebagaimana diatur pada Pasal 7A UUD NRI 1945.

Keempat, mempertegas peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga pembuat Undang-Undang. Tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan DPR. Jika sesuatu rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR. Dengan perubahan tersebut dapat dikatakan terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang semula tidak disebutkan secara jelas kekuasaan DPR dalam membuat Undang-Undang, hasil perubahan kekuasaan itu diperjelas dan ada di DPR. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa *"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang"*.

Kelima, posisi DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Pasal 7C UUD NRI 1945 menyebutkan, *"Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat"*. Ini menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu presidensial, di mana baik presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah atas dasar mosi tidak percaya seperti dalam sistem parlementer.

B. Sederet Permasalahan Sistem Presidensial Pasca Amandemen Konstitusi

Penataan sistem pemerintahan hasil perubahan UUD 1945 masih menyisakan beberapa permasalahan, hal ini tampak pada belum terlembaganya mekanisme *checks and balances* di antara cabang-

cabang kekuasaan pemerintahan khususnya lembaga eksekutif-legislatif dan pembentukan Undang-Undang. Hal ini tampak pada Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 yakni "*undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*".

Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa *Dewan Perwakilan Rakyatlah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang*, sedangkan Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 hanya *berhak mengajukan rancangan undang-undang*. Berarti kekuasaan pembentukan Undang-Undang "legislatif" ada pada DPR.

Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945, jika ditafsirkan secara sitimatis juga bertentangan dengan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945. Presiden yang secara konstitusional diberikan kewenangan untuk mengesahkan Undang-Undang, tapi kemudian diberi kewenangan tidak mengesahkan. Pasal 20 ayat (5) mengatur bahwa dalam hal *Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak Rancangan Undang-Undang disetujui maka Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang*. Akibatnya Presiden dalam pertimbangan tertentu dapat saja memakai kewenangan itu untuk tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah di setujui bersama. Hal ini berarti ayat (5) sebetulnya mengesampingkan ayat (4).

Secara teori ini menimbulkan permasalahan, pengundangan adalah menempatkan suatu Undang-Undang yang sudah disahkan Presiden dalam suatu lembaran negara. Tetapi di sisi lain terjadi pengundangan Undang-Undang yang tidak disahkan oleh Presiden. UUD NRI 1845 membedakan antara fungsi legislasi (fungsi membentuk UU) dengan kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk UU). Fungsi legislasi merupakan fungsi bersama (*medewetgeving*) antara Presiden dan DPR. Artinya bahwa, DPR secara institusional dan Presiden sama-sama memiliki hak inisiatif yakni hak untuk

mengajukan Rancangan Undang- Undang. Kekuasaan legislasi merupakan kekuasaan eksklusif yang dimiliki oleh DPR. UUD 1945 NRI menentukan bahwa hanya DPR-lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang, tidak ada badan lain yang memiliki kekuasaan tersebut, dalam hal ini merupakan karakteristik dan sifat hakiki parlemen hanya pada DPR saja sebagai kekuasaan membentuk Undang-Undang. Maka, seharusnya Presiden tidak lagi memiliki kewenangan untuk tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama.

Kewenangan Presiden untuk tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama, tidak dapat disamakan dengan hak veto. Hak veto secara konseptual ada ketika esekutif tidak terlibat dalam proses pembahasan dan persetujuan Undang-Undang. Kekuasaan dan fungsi legislasi dimiliki oleh Parlemen tanpa ada nya keterlibatan Presiden. Presiden diberikan Hak Veto, yakni membatalkan Undang-Undang yang telah di sahkan oleh Parlemen.

Atas dasar itu, hak veto tidak dapat diadopsi dalam tataran normatif maupun praktik pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Pemisahan posisi DPR dan Presiden dalam pembahasan dan persetujuan suatu RUU mengandung resiko dan implikasi terhadap materi muatan maupun teknik perumusan RUU. Pembahasan RUU yang dilakukan oleh DPR *an-sich* dikhawatirkan akan menghasilkan Undang-Undang yang dapat bersifat nominal, dan tidak bernilai normatif. Di samping itu, Presidenlah yang melaksanakan secara langsung Undang-Undang, maka Presiden yang memahami apa yang seharusnya dirumuskan dalam materi muatan Undang-Undang, sehingga peran Presiden dalam fungsi legislatif menjad penting, agar pelaksanaannya dapat berjalan efektif.

Disamping itu, peran DPR sebagai lembaga yang memberi "persetujuan" dan "pertimbangan" terhadap beberapa agenda kenegaraan yang sangat besar. Presiden tidak hanya memiliki kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD, tapi juga memiliki kewenangan lainnya yakni:

- a. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan misalnya pengurangan hukuman, memberikan pengampunan atau penghapusan tuntutan seperti pemberian amnesti dan abolisi.
- b. Kewenangan yang bersifat diplomatik yaitu menjalin hubungan dengan Negara lain atau subjek internasional dalam konteks hubungan internasional seperti pengangkatan duta dan konsul, dan menerima penempatan duta negara lain.
- c. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan.

Beberapa kewenangan tersebut dilaksanakan Presiden dalam hal Presiden sebagai Kepala Negara. Kekuasaan DPR yang dominan mempersulit presiden dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tersebut. Dalam praktiknya, dalam UUD NRI 1945, terdapat kebijakan-kebijakan presiden memerlukan "persetujuan" atau "pertimbangan" DPR, seperti:

- a. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945 Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR.
- b. Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945 Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara harus dengan persetujuan DPR.
- c. Pasal 13 UUD NRI 1945 Presiden dalam pengangkatan Duta dan Konsul, dan menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
- d. Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945 dalam pemberian amnesti dan abolisi pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- e. Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945 dalam pengangkatan Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.
- f. Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 dalam hal memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

- g. Pasal 24B ayat (3) UUD NRI 1945 dalam pengangkatan dan pemberhentian Anggota Yudisial oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Selain dalam UUD NRI 1945, terdapat pula dalam Undang-Undang peran DPR untuk "memilih", memberikan "persetujuan", memberikan "pertimbangan" dan "berkonsultasi", yakni:

DPR memiliki kewangan untuk memilih;

- a. Dewan Perwakilan Rakyat memilih calon anggota Bawaslu berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan.
- b. Anggota Dewan Komisioner OJK dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memilih anggota Dewan Pengawas BPJS yang berasal dari unsur Pekerja, unsur Pemberi Kerja, dan unsur tokoh masyarakat paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal penerimaan usulan dari Presiden.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memilih anggota Komisi Informasi Pusat melalui uji kepatutan dan kelayakan.
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden.
- f. Anggota Dewan Energi Nasional dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- g. Dewan Perwakilan Rakyat memilih calon anggota Komisi Pemilihan Umum berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan.
- h. Anggota KPI Pusat dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan KPI Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atas usul masyarakat melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka.
- i. Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.

Presiden wajib meminta pertimbangan atau persetujuan kepada DPR, antara lain:

- a. Kepala Badan Intelijen Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- b. Anggota Badan Amil Zakat Nasional dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- c. Anggota Komisi Pengawas Haji Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan DPR.
- d. Anggota LPSK diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- e. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- f. Panglima TNI sebagaimana diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- g. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- h. Anggota Komisi Perlindungan Anak diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- i. Dewan Pengawas RRI dan TVRI ditetapkan oleh Presiden bagi Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; atau oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota bagi Lembaga Penyiaran Publik lokal atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setelah melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka atas masukan dari pemerintah dan/atau masyarakat.
- j. Ketua dan Anggota Komite Badan Pengatur Migas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- k. Pengurus lembaga Jasa Konstruksi ditetapkan oleh Menteri setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden wajib berkonsultasi;

- a. Anggota lembaga sensor film diangkat oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Kepala Badan Pelaksana Migas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.

Keterlibatan DPR, dalam hal pelaksanaan kewenangan Presiden bertujuan agar terbangunannya *checks and balances systems* antar Lembaga Negara. Akan tetapi, penataan hal tersebut harus dilakukan secara tepat. Dalam hal tertentu keterlibatan DPR dalam kebijakan-kebijakan presiden perlu dibatasi, seperti:

- a. Dalam hal pengangkatan duta besar dan konsul, dikarenakan duta besar adalah representasi dari Negara adanya pertimbangan DPR dalam konteks pengangkatan duta besar maupun konsul sudah tepat. Akan tetapi, menerima penempatan duta negara lain tidak diperlukan pertimbangan DPR.
- b. Dalam lembaga-lembaga yang diatur dalam Undang-Undang perlu dibedakan antara lembaga yang berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif atau di luar kekuasaan eksekutif. Lembaga yang lingkup eksekutif memiliki fungsi pelayanan dan pengaturan administrasi. Keberadaannya bertujuan membantu program-program atau kebijakan pemerintah.
- c. Lembaga yang berada di luar eksekutif disebut lembaga independen. Lembaga ini diidealkan independen dan karenanya berada di luar kekuasaan eksekutif. Pengertian dasar dari istilah independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh

yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan.

Permasalahan lain yang muncul dari sistem presidensial yang diterapkan pasca amandemen UUD 1945 adalah Keberadaan sistem mutli partai yang mengakibatkan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang tinggi di DPR. Tingkat fragmentasi rendah diharapkan akan membuat proses pembuatan kebijakan dan keputusan parlemen relatif tidak berlarut-larut, sekaligus akan meningkatkan kerja sama parta-partai dalam parlemen, sehingga dapat mengkondisikan terbentuknya pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif.

Gejala sistem multi partai ekstrim terlihat dengan banyaknya jumlah parpol yang menjadi peserta pemilu. Jumlah parpol yang banyak berlanjut pada hasil pemilu di mana tidak menghasilkan kekuatan politik (parpol) mayoritas di dalam parlemen. Ini menyebabkan kesulitan dalam membentuk pemerintahan yang kuat sehingga pemerintahan presidensial pun tidak berjalan efektif. Kesulitan ini dapat terlihat manakala presiden dan parlemen dikuasai oleh partai yang berbeda sehingga potensi terjadinya *political deadlock* (kebuntuan politik) semakin tinggi.

C. Upaya Strategis Penguatan Sistem Presidensial

1. Penyederhaan Sistem Kepartaian

Konstitusi Indonesia telah menegaskan melalui ciri-cirinya, bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial, akan tetapi sistem Presidensial ini diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari karena Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan tingkat pluralitas sosial yang kompleks. Secara teoretis, Presidensialisme menjadi masalah jika berkombinasi dengan sistem multipartai. Ketidakstabilan pemerintahan dalam sistem Presidensial akan mudah terjadi apabila dipadukan dengan sistem multipartai.

Dalam penerapan sistem pemerintahan Presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai, maka yang perlu dipahami bahwa sistem multipartai merupakan struktur politik, sedangkan

sistem Presidensial merupakan struktur konstitusi. Kedua struktur ini berada pada level yang sama dan setara. Implikasi utama penerapan sistem multipartai adalah tingkat pelebagaan kepartaian rendah dan kekuatan politik di parlemen cenderung terfragmentasi. Fragmentasi kekuatan politik sangat sulit dihindari dalam sistem multipartai yang memiliki tingkat kemajemukan partai cukup tinggi. Sebab, kekuatan politik di parlemen cenderung terdistribusi secara merata, sehingga akan sulit memperoleh kekuatan mayoritas dalam parlemen.

Idealnya, untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam struktur politik Presidensial, partai Presiden haruslah partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen. Kekuatan mayoritas ini diperlukan dalam parlemen, untuk menjamin stabilitas pemerintahan Presiden terpilih agar Presiden mudah mendapatkan dukungan secara politik dari parlemen untuk menjalankan kebijakan politik yang dibuat Presiden. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh oleh partai Presiden dalam situasi multipartai.

Selain karena alasan tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Faktor lain penggunaan sistem multipartai di Indonesia adalah karena sejarah dan sosio-kultural masyarakat merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai. Multipartai semakin dimungkinkan ketika ditopang sistem pemilihan proporsional. Penerapan sistem pemilu proporsional menjadi faktor ketiga bagi terbentuknya multipartai di Indonesia. Ketiga faktor ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan memengaruhi.

Kondisi negara Indonesia yang plural membuat berdirinya partai politik secara masif sulit untuk dihindarkan. Banyaknya partai politik dalam badan legislatif membuka kemungkinan yang sangat besar akan adanya fragmentasi. Implikasi dari fragmentasi di badan legislatif adalah eksekutif tidak dapat menjalankan tugasnya secara optimal. Meskipun negara tersebut menganut sistem pemerintahan presidensial, namun joint power antara eksekutif dan legislatif tetap ada. Untuk mengatasi fragmentasi di dalam partai politik, maka diperlukan kebijakan penyederhanaan partai politik. Kebijakan penyederhanaan partai politik menurut Rika Anggraini adalah

kebijakan hukum di bidang kepartaian untuk menyederhanakan jumlah partai yang dilakukan melalui syarat pendirian partai politik, persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu dan syarat partai politik untuk menempatkan wakil partai politik di badan legislatif untuk mencapai sistem multi partai sederhana.¹²¹

2. Mempertahankan cara penyelenggaraan pemilu legislatif dan presiden secara serentak/pemilu serentak (*Concurrent Election*).

Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD) tahun 1945 menyatakan dengan tegas bahwa, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dari rumusan pasal Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, telah jelas ditetapkan bagaimana kedaulatan rakyat dilaksanakan yaitu tidak boleh keluar dari apa yang telah ditetapkan di dalam UUD 1945. Selanjutnya menurut Pasal 22 E UUD 1945, kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum (Pemilu).

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan. Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat yang dikenal di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan di tingkat lokal.

Sistem pemilu serentak sudah diterapkan di banyak negara demokrasi. Sistem ini ditemukan tidak hanya di negara-negara yang telah lama menerapkan sistem demokrasi seperti Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropa Barat, melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara demokrasi di kawasan Amerika Latin, Eropa Timur dan Eropa Timur. Namun di Asia Tenggara, sistem pemilu serentak belum banyak dikenal.

¹²¹ Rika Anggraini, *Kebijakan Penyederhanaan Partai Politik di Indonesia: Menuju Sistem Multipartai Sederhana Dalam Era Pasca Reformasi*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2013

Sesungguhnya konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif sama-sama dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

Sistem presidensial (presidensiil), atau disebut juga dengan sistem kongresional, merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya.

Secara umum, untuk konteks Indonesia dengan mendasarkan pada varian secara empirik maupun hipotetis, terdapat setidaknya enam model pemilu serentak. Pertama, pemilu serentak sekaligus serentak, satu kali dalam lima tahun, untuk semua posisi publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Pemilu ini meliputi pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota), pemilihan presiden, serta pemilukada. Ini seringkali disebut dengan pemilihan tujuh kotak atau pemilu borongan. Kedua, pemilu serentak hanya untuk seluruh jabatan legislatif (pusat dan daerah) dan kemudian disusul dengan pemilu serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam model clustered concurrent election ini, pemilu untuk DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota dilaksanakan seperti selama ini dilakukan bersamaan sesuai waktunya, dan kemudian

diikuti pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.

Pelaksanaan Pemilu serentak di Indonesia berdampak terhadap pemerintahan di Indonesia diantaranya :

- a. Memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pascapemilu menghasilkan *blocking politic*: di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi.
- b. Tidak ada lagi pada saat pemilu legislatif orang yang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD, selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada.
- c. Sistem pemerintah diperkuat melalui '*political separation*' (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling imbang mengimbangi. Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional;
- d. Tidak ada lagi Konsep *presidential threshold* dengan penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pilpres secara serentak.

Penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pascapemilu menghasilkan *blocking politic*: di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai

kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi.

Dalam penggunaan sistem pemilu serentak, praktik umum yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Variasi pemilu serentak dapat dibedakan berdasarkan waktu pelaksanaan dan tingkatan pemerintahan yang dapat mempengaruhi persepsi pemilih mengenai seberapa penting pemilihan tersebut. Secara teoretik, penyelenggaraan pemilu yang waktunya bersamaan antara berbagai pemilihan, seperti pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden, pemilihan legislatif dengan referendum isu-isu publik, maupun segala macam pemilihan untuk posisi publik dan isu-isu kebijakan penting, biasanya terkait erat dengan *electoral cycle*, *utilitas mechanical effect* dari pemilu, rejim pemerintahan, dan juga model kepartaian yang ada.

Permasalahan sistem presidensial yang berbasis multipartai, dapat dikurangi melalui skema pemilu serentak. Keserentakan yang dimaksud bukan hanya dari sisi waktu penyelenggaraan, akan tetapi ada tujuan yang ingin dicapai dari efek penyelenggaraan yang waktunya bersamaan. Keserentakan juga berkaitan dengan tujuan untuk memperkuat sistem presidensial. Sebagai contoh, dalam pemilu serentak untuk memilih presiden/wakil presiden, calon anggota DPR, DPD dan DPRD (provinsi, kabupaten/kota) sebenarnya agak tidak logis, karena keserentakan itu diharapkan dapat mengerucutkan efek misalnya orang yang akan memilih calon presiden/wakil presiden A, secara langsung atau tidak langsung akan berdampak pada pilihan partai politiknya. Tetapi, idealnya locusnya pada legislatif tingkat nasional bukan hanya lokal (DPRD) karena sistem presidensial yang kuat salah satunya dicirikan oleh dukungan presiden di parlemen yang kuat. Sementara untuk pilihan DPRD-provinsi, kabupaten, kota hubungannya lebih pada penguatan basis politik gubernur, bupati, dan walikota.

Sejumlah kalangan merekomendasikan bahwa pemilu serentak yang dimaksud adalah skema penyelenggaraan pemilu yang

memisahkan antara pemilu nasional di satu pihak, dan pemilu lokal/daerah di pihak lain. Pemilu nasional diselenggarakan untuk memilih presiden (dan wakilnya) serta memilih anggota DPR dan DPD secara serentak pada waktu yang sama. Sedangkan pemilu lokal/daerah yang berlangsung 30 bulan (2,5 tahun) setelah pemilu nasional serentak, diselenggarakan untuk memilih kepala-kepala daerah (gubernur/Bupati/walikota) dan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota pada waktu yang sama secara bersamaan atau serentak.¹²²

Setidaknya terdapat dampak positif dari penyelenggaraan pemilu serentak dalam sistem presidensial yakni:

Pertama, peningkatan efektivitas pemerintahan karena pemerintahan hasil pemilu lebih stabil, yakni keterpilihan calon presiden dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol yang sama. Artinya pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih.

Kedua, pembentukan koalisi politik yang dilakukan sebelum pemilu legislatif diharapkan dapat "memaksa" parpol mengubah orientasi koalisi dari yang bersifat jangka pendek dan cenderung oportunistik menjadi koalisi berbasis kesamaan ideologi, visi, dan platform politik.

¹²²Skema pemilu nasional serentak yang diselenggarakan terpisah dari pemilu lokal serentak dengan jeda waktu 30 bulan (2,5 tahun), sengaja dipilih untuk direkomendasikan karena memiliki banyak kelebihan dibandingkan berbagai varian pemilu serentak lainnya. Kelebihan tersebut di antaranya: menjanjikan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu yang lebih efektif karena presiden terpilih dan kekuatan mayoritas di DPR berasal dari parpol atau koalisi parpol yang sama; apabila pemerintahan hasil pemilu nasional serentak memiliki kinerja yang baik, maka hasil pemilu lokal serentak kemungkinan besar sama dengan hasil pemilu nasional yang pada gilirannya menghasilkan sinergi pemerintahan nasional-regional-lokal; sebaliknya, jika pemerintahan hasil pemilu nasional serentak berkinerja buruk, maka terbuka peluang bagi publik untuk menghukum parpol atau koalisi parpol yang berkuasa tersebut melalui momentum pemilu lokal serentak; terbentuknya koalisi politik semata-mata atas dasar kepentingan politik jangka pendek dapat diminimalkan karena parpol "dipaksa" berkoalisi sebelum ada hasil pemilu legislatif yang pada gilirannya juga bisa mengurangi kecenderungan berlangsungnya politik transaksional; isu politik lokal yang selama ini tenggelam dapat terangkat melalui pemilu lokal; para wakil rakyat dan pejabat eksekutif terpilih diharapkan lebih akuntabel karena kinerja mereka berikut partainya dievaluasi kembali dalam waktu relatif pendek (30 bulan); skema pemilu serentak yang direkomendasikan ini akan menyederhanakan jumlah partai sehingga menjanjikan terbentuknya sistem multipartai sederhana (moderat); dan skema ini menjanjikan peluang yang besar bagi elite politik lokal yang kepemimpinannya berhasil untuk bersaing menjadi elite politik di tingkat nasional.

Ketiga, diharapkan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian menuju sistem multipartai sederhana (moderat). Sebagai akibat terpilihnya parpol atau gabungan parpol yang sama dalam pemilu presiden dan pemilu DPR, fragmentasi parpol di parlemen berkurang dan pada akhirnya diharapkan berujung pada terbentuknya sistem multipartai moderat.

Dampak positif terhadap sistem presidensial dari pemilu serentak juga menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XII/2013 terdapat 3 (tiga) Pertimbangan MK yakni. Pertama, menurut mahkamah penyelenggaraan Pilpres harus dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan Presidensial. Kedua, dari sisi original intent dan penafsiran sistematis. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Ketiga, pemilu anggota Lembaga Perwakilan secara serentak akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaran lebih menghemat uang negara.

Format pemilu pada tahun 2019 cenderung mengarah pada pemilu serempak atau pemilu 5 kotak, pemilu untuk memilih calon presiden/wakil presiden dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Format demikian tidak dapat disebut sebagai pemilu serentak, tetapi lebih tepat waktunya disamakan atau diselenggarakan bersamaan. Keserentakan menurut Putusan MK Nomor 14/PUU-XII/2013 yang dimaksud bukan hanya dari sisi waktu penyelenggaraan, akan tetapi ada tujuan yang ingin dicapai dari efek penyelenggaraan yang waktunya bersamaan. Keserentakan juga berkaitan dengan tujuan untuk memperkuat sistem presidensial.

Oleh karena itu, format penyelenggaraan pemilu serentak harus dikaji kembali, apakah pemilu serentak yang dimaksud adalah skema penyelenggaraan pemilu yang memisahkan antara pemilu nasional di satu pihak, dan pemilu lokal/daerah di pihak lain. Pemilu nasional diselenggarakan untuk memilih presiden (dan wakilnya) serta memilih anggota DPR dan DPD secara serentak pada waktu yang sama. Sedangkan pemilu lokal/daerah yang berlangsung 30 bulan (2,5

tahun) setelah pemilu nasional serentak, diselenggarakan untuk memilih kepala-kepala daerah (gubernur/Bupati/walikota) dan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota pada waktu yang sama secara bersamaan atau serentak. Pembagian pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal secara teknis penyelenggaraan juga akan jauh lebih memudahkan bagi Komisi Pemilihan Umum.

3. *Parliamentary Threshold yang Efektif*

Basis penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) lebih cenderung berbasis pada perkiraan ambang batas nasional dari pemilu yang dipraktikkan. Dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa "*Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR*". Artinya Parpol yang tidak memperoleh minimal 4% suara dalam Pemilu 2019 tidak berhak memiliki kursi di Parlemen. Ambang batas yang diterapkan ini tidak memiliki dampak signifikan, kecuali mencegah penambahan jumlah partai.

Sementara itu, jumlah ideal partai politik yang mendukung terciptanya sistem multipartai moderat terdapat 3 hingga 5 partai politik yang bersaing memperebutkan suara pemilih yang berada di tengah. Namun demikian, untuk kasus Indonesia sistem multipartai moderat perlu mempertimbangkan kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen. Oleh sebab itu, jumlah partai politik di parlemen tidak bisa dibatasi 3 hingga 5 partai politik, tetapi perlu dibuat lebih moderat menjadi sekitar 5 hingga 6 partai politik untuk menjaga derajat keterwakilan (*representativeness*).

Mengingat bambang batas parlemen yang ditetapkan oleh Undang-Undang sebesar 4% tidak memiliki dampak signifikan, maka sebenarnya ambang parlemen batas baru efektif apabila naik secara bertahap sampai titik idela yakni 9,6 persen. Pemberlakuan ambang batas parlemen efektif ini yakni 9,6 persen akan berdampak secara cepat dalam mendorong lahirnya multipartai moderat antara 5 hingga 6 partai politik yang memiliki wakil di parlemen.

4. Pengaturan persyaratan pengajuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, dalam pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, telah menegaskan bahwa penentuan ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan tersebut diberikan ketika Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dipisahkan pelaksanaannya dengan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD di mana Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan setelah selesainya penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Sementara itu, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, Mahkamah telah menyatakan bahwa Pemilu dilaksanakan secara serentak. Maka timbul pertanyaan, apakah dengan demikian pertimbangan Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 masih dijadikan sebagai acuan. Dalam, Pertimbangan Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017, Mahkamah berpendapat bahwa pertimbangan Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 adalah tetap relevan. Mahkamah berpendapat bahwa pertimbangan hukum mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai kebijakan pembentuk undang-undang (*legal policy*).

Besaran *presidential threshold* diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya". Pasal tersebut

memberikan ketentuan "Perhitungan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) pada Pemilu Tahun 2014 sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Tahun 2019".

Untuk memperkuat sistem Presidensial dalam pengertian mewujudkan sistem dan praktik pemerintahan yang makin mendekati ciri/syarat ideal besaran presidential threshold tersebut menjadi hal yang perlu dirasionalitas dalam skema sistem presidensial. Keberadaan presidential threshold mendorong adanya constitutional engineering mendorong agar partai-partai yang memiliki platform, visi, atau ideologi yang sama atau serupa berkoalisi dalam mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Apabila kemudian ternyata bahwa partai-partai yang bergabung atau berkoalisi tersebut berhasil dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maka ke depan diharapkan akan lahir koalisi yang permanen sehingga dalam jangka panjang diharapkan akan terjadi penyederhanaan partai secara alamiah.

5. Perubahan syarat keikutsertaan sebagai peserta pemilu.

Dalam rangka mendorong terbentuknya sistem multipartai yang moderat, salah satu cara dilakukan ialah dengan melakukan pengaturan agar proses pemilu tidak diikuti oleh peserta pemilu yang jumlahnya tak terbatas. Pengaturan yang ketat sebagai partai politik dapat menjadi peserta pemilihan umum menjadi keharusan awal agar ada penyederhanaan partai dan elit-elit politik mempersiapkan partai politiknya secara sungguh-sungguh sebagai peserta pemilu.

Oleh karena itu, semua partai politik (baik partai politik yang memiliki kursi di DPR dan partai politik baru) terikat dengan persyaratan ketat sebagai peserta pemilu dan tidak ada kekhususan karena telah memiliki kursi di parlemen hasil pemilu sebelumnya. Konsekuensinya, semua parpol berbadan hukum memiliki kewajiban untuk mengikuti proses sebagai peserta pemilu tanpa terkecuali jika ingin menjadi peserta pemilu serentak. Semakin syaratnya lunak, maka kemungkinan besar akan mendorong pada sistem multipartai ekstrim dan bukan moderat. Persyaratan untuk pendirian partai politik

dan partai sebagai peserta pemilu yang saat diatur ini minimal tetap dipertahankan. Caranya adalah dengan memberikan payung hukum yang jauh lebih kuat daripada hanya sekedar Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).

D. Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif di Indonesia

Berangkat dari realitas presidensialisme yang diterapkan di Indonesia sebagaimana tersebut di atas, maka multipartai ekstrem (jumlah partai sangat banyak) perlu segera di dorong menjadi multipartai sederhana, terutama jumlah partai di parlemen. Multipartai sederhana ini selanjutnya perlu direayasa secara institusional menjadi sistem multipartai sederhana.

Ada tiga desain institusi politik yang perlu dirancang dan di tata kembali. Pertama, desain pemilu, pemilu perlu dirancang untuk mendorong penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen sekaligus mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Dengan meroformasi sistem pemilu, penyederhanaan jumlah partai politik dapat ditempuh melalui beberapa agenda rekayasa institusional (*institutional engineering*), antara lain : menerapkan sistem pemilu distrik (*plurality/majority system*) atau sistem campuran (*mixed member proportional*), memperkecil besaran daerah pemilihan (distric magnitude), menerapkan ambang batas kursi di parlemen (parliamentary threshold) secara konsisten, dan menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Kedua, desain institusi parlemen, rancangan kelembagaan parlemen diarahkan untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen, seperti pengurangan jumlah fraksi dan efektivitas koalisi agar proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam kerangka checks and balances yang proporsional untuk menghindari terlalu kuatnya lembaga legislatif. Berkaitan dengan hal itu, agenda rekayasa institusional yang perlu dirancang, antara lain : penyederhanaan jumlah fraksi di parlemen melalui pengetatan persyaratan ambang batas pembentukan fraksi, regulasi koalisi parlemen diarahkan ke dua blok politik (pendukung dan

oposisi), dan penguatan kelembagaan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mengimbangi DPR agar fungsi checks and balances tidak hanya terjadi antara presiden dan DPR, tetapi juga antara DPR dan DPD. Ketiga, desain institusi kepresidenan, desain institusi kepresidenan juga diarahkan untuk memperkuat posisi politik presiden di hadapan parlemen, agar kekuasaan parlemen tidak di atas presiden, tetapi juga menghindari terlalu kuatnya posisi presiden. Selain itu juga diarahkan kabinet solid dan pemerintahan dapat berjalan efektif. Karena itu, ada beberapa agenda rekayasa institusional, antara lain : penataan ulang sistem legislasi, presiden tidak memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang tetapi diberikan hak veto, kejelasan kewenangan wakil presiden dan relasi antara presiden dan wakil presiden, dan aturan larangan rangkap jabatan bagi anggota kabinet.

Selanjutnya masalah penyederhanaan partai, secara riil perlu desain untuk menyederhanakan jumlah partai di lembaga parlemen yakni dengan menerapkan parliamentary threshold sebesar 5% secara konsisten. Diharapkan dengan angka tersebut nantinya di lembaga parlemen hanya ada sekitar 5 sampai 6 partai saja atau dapat dikatakan dengan istilah multipartai sederhana. Dengan berkurangnya jumlah partai dalam lembaga parlemen berarti juga jumlah fraksi yang ada dalam parlemen menjadi berkurang. Dengan demikian proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam kerangka checks and balances yang proporsional. Jika jumlah partai dalam lembaga parlemen sedikit berarti juga konfigurasi koalisi partai pendukung pemerintah semakin sedikit namun semakin kuat dan kokoh. Selain itu untuk menyederhanakan jumlah partai juga bisa dilakukan dengan menerapkan sistem campuran antara sistem distrik dan sistem proporsional dalam sistem pemilunya. Upaya tersebut semakin menjadi sempurna jika didukung oleh personalitas dan karakter kepemimpinan presiden yang kuat dan tegas, sehingga tidak mudah untuk diintervensi dalam pembentukan kabinetnya. Struktur kabinet yang ideal adalah 10 persen dari parpol koalisinya, sedangkan sisanya diisi dari kalangan profesional murni non parpol. Dengan

angka 10 persen ini diharapkan intervensi partai politik koalisinya semakin kecil dan lebih mengutamakan profesionalitas dari para menterinya. Selain itu para menteri yang berasal dari partai politik harus tidak menduduki jabatan tertentu di partainya, agar para menteri sepenuhnya dapat loyal kepada Presiden.

Disamping itu perlu adanya dorongan untuk memberikan rekomendasi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal melakukan penataan kewenangan lembaga eksekutif-legislatif dan pembentukan Undang-Undang Dasar. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa MPR memiliki peran strategis melalui penambahan tugas MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yakni ;

- a. Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya; serta
- d. Menyerap masyarakat, daerah, dan lembaga negara terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Peran tersebut tidak terlepas dari kewenangan strategis sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
- d. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.
- e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Penataan tersebut antara lain dengan merubah UUD NRI 1945. Perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan yakni dengan cara

menghapus Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 sebab dalam Pasal tersebut seolah-olah tanpa persetujuan Bersama dengan Presiden maka sebuah undang-undang dapat serta merta berlaku.

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Disamping itu perlu dilakukan perubahan atas Pasal 72 dan 73 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan.

- (1) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
- (2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- (3) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Pemberian rekomendasi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat juga perlu untuk melakukan penataan kewenangan lembaga eksekutif dalam hal Presiden menjalankan tugas sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara. Beberapa kewenangan yang semestinya bukan menjadi kewenangan dan ranah legislatif harus dikembalikan kepada eksekutif. Hak-hak yang semestinya dijalankan dalam konteks untuk

mekanisme *checks and balances tidak* harus didudukkan secara Proposional.

Perubahan Pasal 13 UUD NRI 1945 dalam pengangkatan Duta dan Konsul, dan menerima penempatan duta negara tidak perlu ada pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian rumusan Pasal tersebut menjadi;

Pasal 13

Presiden memiliki hak untuk mengangkat duta dan konsul serta menerima penempatan duta negara lain.

Penataan tersebut juga perlu untuk meninjau ulang peran DPR dalam "memilih", memberikan "persetujuan", memberikan "pertimbangan" dan "berkonsultasi". Lembaga yang diatur dalam Undang-Undang yang lingkup kekuasaan eksekutif tidak diperlukan keterlibatan DPR dalam mekanisme pengangkatan pimpinan, atau anggota lembaga tersebut. Lembaga tersebut antara lain: *Dewan Pengawas BPJS dan Dewan Energi Nasional* dipilih, *Anggota Badan Amil Zakat Nasional, Anggota Komisi Pengawas Haji Indonesia, Anggota LPSK, Anggota Komisi Perlindungan Anak, Dewan Pengawas RRI dan TVRI, Ketua dan Anggota Komite Badan Pengatur Migas, Pengurus lembaga Jasa Konstruksi, Anggota lembaga sensor film dan Kepala Badan Pelaksana Migas.*

Rekomendasi selanjutnya yang perlu diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah untuk melakukan penataan Undang-Undang yang berkaitan dengan Pemilihan Umum. Format penyelenggaraan pemilu serentak dipisahkan antara pemilu nasional di satu pihak, dan pemilu lokal/daerah di pihak lain. Dengan demikian perlu merubah Pasal 347 Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pasal 347

- (1) Pemungutan suara diselenggarakan untuk Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah.
- (2) Pemilu Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan serentak untuk pemilihan Presiden, DPR dan DPD.

- (3) Pemilu Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan serentak untuk pemilihan kepala daerah dan DPRD.
- (4) Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) ditetapkan dengan keputusan KPU.

Rasionalisasi besaran *presidential threshold* untuk memperkuat sistem Presidensial dan penyederhanaan partai secara alamiah pun perlu dilakukan. Peninjauan ulang besaran 20% (*dua puluh persen*) dari jumlah kursi DPR sebagai besaran *Presidential Threshold* sebagaimana diatur dalam 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Penetapan besaran *presidential threshold* ini juga perlu dibarengi dengan kenaikan ambang *parliamentary threshold* secara bertahap sampai dengan sebesar 9,6 persen dengan cara meninjau ulang Pasal 414 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada akhirnya, payung hukum dalam bentuk undang-undang *Persyaratan untuk pendirian partai politik dan partai sebagai peserta pemilu yang saat diatur ini* dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) perlu dibentuk sebagai instrument hukum dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana
- Arend Lijphart, 2002, *parliamentary versus presidential government*, New York ; oxford University Press
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : PSH FH UII
- Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta
- Bagir Manan, 2010, *Beberapa Persoalan Paradigma Setelah Atau Akibat Perubahan UUD 1945*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 2, Nomor 2, Bandung ; PSKN HTN FH Unpad
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Carl J.Friedrich, 1963 *Man And His Government An Empirical Theory Of Politics*, New York, Mc Graw Hill Book Coy, Inc
- CF. Strong, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, *Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk (terjemahan)*, Bandung; Nusa Media
- Fadjar, A.Mukti, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Malang: INTRANS Pulishing
- Firdaus, 2007, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya
- Ghoffar, Abdul, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: kencana
- Harjono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- [http://pugara.blogspot.com/2010/06/mengoptimalk an-checks-and-balances.html](http://pugara.blogspot.com/2010/06/mengoptimalk-an-checks-and-balances.html) ditelusuri tanggal 10 Mei 2014
- I Dewa Gede Atmadja, 2015, *Suko Wiyono, Sudarsono, Teori Konstitusi*, Jakarta; Setara Press
- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara 1950
- Inu Kencana Syafiie, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: PT Rineka Cipta

- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Ismail Suny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru
- Jimmly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta : Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta; Fh UII Prees
- Jimly Assiddiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Jimly Asshiddiqie, 2006, "Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi", Jakarta, Konsistusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta; Mahkamah Konstitusi RI
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Joeniarto, 1983, *Sejarah Ketatanegaraan*, Jakarta: Aksara Baru
- Librayanto, Romi, 2008, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar: PUKAP.
- Lijphart, Arend, *Penyadur: Ibrahim R dan kawankawan*, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlemitter dan Presidensial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Marijan, Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana.
- MD, Moh Mahfud, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- MD, Moh Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*
- Moh. Mahfud MD, 2000, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*, Yogyakarta: UII Press
- Moh. Mahfud MD, 2002, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi* , Jakarta: PT Rineka Cipta
- Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, 2007, *Pengantar Hukum Tatanegara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- P. Antonius Sitepu, 2012. *Teori-Teori Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Rauf, Maswadi, 2009, dan kawan-kawan, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar