

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA¹

PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE UNITARY OF REPUBLIC OF INDONESIA

Arnita,SH.,MH.²

Email : arnita@unimal.ac.id

ABSTRACT

The existence of an element of the President's accountability to the People's Consultative Assembly actually shows the parliamentary character of the presidential system of government adopted by the 1945 Constitution before the amendment, thus giving rise to a normative meaning that the system adopted by the 1945 Constitution at that time was not a purely presidential system but rather a quasi presidential system. As for now the 1945 Constitution has been amended but the Presidential Government System in the Unitary State of the Republic of Indonesia is still very interesting to be studied and discussed in a scientific paper.

The author uses normative legal research, namely research that places law as a norm system building. The system of norms in question is about the principles, norms, rules of legislation. The approach used in this legal research is the statute approach. The author collects secondary data in the form of primary legal materials in the form of related laws and regulations, and secondary legal materials in the form of books, scientific journals, and legal dictionaries related to issues which are then discussed and analyzed.

After the amendments to the 1945 Constitution from 1999 to 2002 the spirit strengthened the characteristics of the presidential government system when compared to before. This can be seen, among others, from the strong position of the President where the President and / or the Vice President are directly elected by the people, the President is no longer responsible to the MPR, the president is a single executive where the vice president and ministers are assistant to the president who responsible to the president, the president holds office for five years (fixed). The President and / or Vice President may no longer be appointed for reasons of political or government policies but can only be imposed for violations of the law (impeachment).

Keywords : *Presidential Government System, The Unitary State of the Republic of Indonesia*

ABSTRAK

Adanya unsur pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat ini justru memperlihatkan ciri parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945 sebelum diamandemen, sehingga

¹ Diterima 12 Oktober. Direvisi 20 Oktober 2020

² Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, Provinsi Aceh

menimbulkan makna secara normatif sistem yang dianut oleh UUD 1945 masa itu adalah bukanlah murni sistem presidensial akan tetapi lebih kepada quasi presidensial. Adapun sekarang UUD 1945 telah diamandemen akan tetapi mengenai Sistem Pemerintahan Presidensial dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia masih sangat menarik untuk ditelaah dan dibahas dalam sebuah tulisan ilmiah.

Penulis menggunakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*). Penulis mengumpulkan data sekunder berupa bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait, dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, dan kamus-kamus hukum yang berkaitan dengan masalah yang kemudian dibahas dan dianalisis.

Setelah amandemen UUD 1945 dari tahun 1999 sampai tahun 2002 semangat menguatkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial jika dibandingkan sebelumnya. Hal ini dapat dilihat di antaranya dari kedudukan Presiden yang kuat dimana Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, presiden adalah penyelenggara pemerintahan bersifat tunggal (*single executive*) dimana wakil presiden dan menteri merupakan pembantu presiden yang bertanggung jawab kepada presiden, Presiden memegang jabatan selama lima tahun (*fixed*). Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak boleh lagi dijatuhkan karena alasan kebijakan politik atau pemerintahan tetapi hanya dapat dijatuhkan karena pelanggaran hukum (*impeachment*).

Kata Kunci : Sistem Pemerintahan Presidensial, Negara Kesatuan Republik Indonesia

A. PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan yang bertumpu pada jabatan presiden merupakan sistem pemerintahan presidensial. Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) dibedakan. Dalam Tulisan ini yang akan menjadi pokok pikiran adalah mengenai sistem pemerintahan presidensial. Dimana sebelum adanya amandemen Undang Undang Dasar (UUD) 1945, "Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen". Saking murni dan konsekuennya UUD 1945

itu dilaksanakan, presiden pun berkembang menjadi diktator yang tidak pernah berganti selama 32 tahun. Hal itu dimungkinkan terjadi, karena UUD 1945 berisi ketentuan yang sangat umum dan abstrak, sehingga pengertiannya sangat tergantung kepada penafsiran sepihak oleh siapa saja yang berkuasa. Di masa Orde Baru, sistem pemerintahan presidensial yang dianut dalam UUD 1945 juga diterapkan penuh dengan memusatkan tanggung jawab kekuasaan pemerintahan negara di tangan presiden. Akan tetapi adanya unsur pertanggung jawaban presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) itu justru memperlihatkan ciri parlementer

dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945, karena itulah UUD 1945 sebelum amandemen bukanlah menganut murni sistem presidensial tetapi hanya quasi presidensial.³

Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi: 1). Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau. 2). Tingkatan tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa. 3). Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik saat ini maupun untuk masa yang akan datang. 4) suatu keinginan dengan nuansa perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa sesuai kehendak yang ingin di pimpin.⁴ Konstitusi/Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya UUD 1945) merupakan dokumen formal yang merupakan hasil perjuangan politik bangsa Indonesia. UUD 1945 ditetapkan oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Materi muatan undang-undang dasar dalam rangka untuk mengatasi kekuasaan dalam negara sekurang-kurangnya berisi: 1). Jaminan adanya perlindungan Hak Asasi Manusia; 2) susunan kekuasaan suatu negara yang mendasar; 3). Pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.⁵

Soekarno sebagai ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengatakan disadari UUD 1945

kurang lengkap dan kurang sempurna. Ketidaksempurnaan UUD 1945 juga diungkapkan Sri Soemantri, menurutnya ketidaksempurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUD 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itupun hanya berlangsung dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab pada prinsipnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Salah satu akibat dari UUD yang tidak mengikuti perkembangan zaman ialah munculnya produk hukum yang tidak responsif.⁶

Jika keadaan ingin berubah, dalam arti produk hukum benar-benar memberikan keadilan bagi seluruh rakyat maka konfigurasi politik harus dirubah dari otoriter ke demokrasi. Ide demokrasi bukanlah hal baru bagi Bangsa Indonesia karena sejak berdiri ide utama penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungannya pemerintah-rakyat sudah didasarkan pada konsep demokrasi. Namun demokrasi yang dimaksud ialah sebuah model demokrasi yang bukan liberal melainkan terikat dengan nilai bangsa. Dengan demikian akan dihasilkan produk hukum yang berkarakter responsif.⁷

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999 telah menyebabkan banyak perubahan di negeri ini, termasuk terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan. Setiap

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 326

⁴ Abu Tamrin, *Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Cita Hukum*, Vol.3 No.1, 2015, hlm. 92.

⁵ *Ibid*, hlm.93.

⁶ Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.15.No.2-Juli 2018.,hlm,55.

⁷ *Ibid*.

gagasan perubahan tersebut dituangkan dalam amandemen I-IV UUD 1945. Banyak pokok pikiran baru diadopsi di dalam UUD 1945, empat diantaranya adalah (a) Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*check and balances*”; (c) Pemurnian sistem pemerintahan presidensial; (d) Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia.⁸

Berdasarkan uraian di atas Penulisan jurnal ini memfokuskan kepada Apakah setelah Amandemen I-IV UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia telah murni menganut Sistem Pemerintahan Presidensial?

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini adalah “penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan...”⁹

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang

ditangani.¹⁰Selain pendekatan undang-undang, juga melakukan pendekatan historis, pendekatan ini sangat membantu untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu, melalui pendekatan historis ini dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.¹¹

Sumber-sumber penelitian hukum adalah berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹²

Penulis mengolah pengumpulan bahan dengan mencari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu dalam penulisan ini, perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait untuk memecahkan suatu isu hukum.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Negara Hukum

⁸ Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Sejarah Perubahan Keempat UUD tahun 1945” dalam Dinoroy Marganda Arintonang, Penerapan sistem presidensi di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, *Mimbar Hukum Volume 22, Nomor 2, Juni 2010*, hlm., 391.

⁹ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar, Cetakan III, Jakarta, 2015, hlm.34

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Cetakan III, Jakarta, 2013, hlm. 133

¹¹ *Ibid*, hlm. 166

¹² *Ibid*, hlm. 181.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit menyebutkan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”.¹³ Dalam sistem konstitusi negara kita, cita negara hukum itu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam Pasal-pasal UUD Negara Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum tidak dirumuskan dalam batang tubuh, melainkan dalam Penjelasan yang dituliskan bahwa Indonesia menganut *rechtsstaat* bukan *machsstaat*. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide Negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS Tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan pada Perubahan Ketiga Tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Gagasan Negara Hukum dalam sejarah moderen dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem fungsional dan berkeadilan, dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang tertinggi. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar, dibentuk pula Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai *the*

guardian dan sekaligus sebagai *the ultimate interpreter of the constitution*.¹⁴

Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, juga berkaitan dengan *nomocracy* yang berasal dari kata *nomos* dan *cratos*. Perkataan *nomokrasi* itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Istilah *nomokrasi* itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Namun, prinsip kedaulatan hukum atau *the rule of law* itu sendiri tidak selalu baik, karena hukum itu sendiri dapat dibuat dan ditetapkan secara semena-mena oleh penguasa. Contoh Jerman di bawah pemerintahan Hitler juga menganut prinsip *rechtsstaat* atau Negara hukum, tetapi hukum yang diakui berdaulat itu ditetapkan secara sewenang-wenang oleh Hitler sebagai diktator dan *demagog*. Karena itu berkembang pula istilah *democratic rule of law* dalam bahasa Inggris atau *democratische rechtsstaat* dalam bahasa Belanda.

Teori tentang Negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi. Kedua, harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Bahkan menurut Michel Tropper, “*The strength of the theory of the Rechtsstaat comes from its relation with democratic theory.*” Kekuatan teori *rechtsstaat* itu tidak terletak dalam dirinya sendiri melainkan justru terletak dalam hubungannya dengan teori demokrasi. Dengan demikian,

¹³ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm., 298

dapat dikatakan bahwa pandangan yang menolak istilah *demokratische rechtsstaat* itu jelas mengabaikan kenyataan bahwa istilah ini biasa dipakai oleh ribuan sarjana sejak dulu sampai sekarang, seperti halnya istilah *democracy* telah dipakai oleh jutaan sarjana dengan pengertian yang boleh jadi berbeda-beda dari satu era ke era yang lain. Jika orang bertitik tolak dari konsep Negara hukum (*rechtsstaat*), maka orang akan tiba pada pemberian kualifikasi kepada konsep *rechtsstaat* yang diidealkan, yaitu antara lain *rechtsstaat* yang demokrasi (*demokratische rechtssataat*). Sebab banyak Negara hukum yang tidak demokratis.

Menurut Julius Stahl, konsep Negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

- 1) Perlindungan Hak Azasi Manusia
- 2) Pembagian kekuasaan
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang
- 4) Peradilan Tata Usaha Negara¹⁵

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:

- 1) *Supremacy of Law*;
- 2) *Equality before the law*;
- 3) *Due Process of law*.¹⁶

2. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan berkaitan erat dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislative. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia

secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:

- 1) System pemerintahan presidensial (*presidential system*)
- 2) System pemerintahan parlementer (*parliamentary system*)
- 3) Sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).

3. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala Negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, oleh C.F. Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala Negara disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebut dengan *real executive*.¹⁷

Dalam sistem pemerintahan presidensial juga terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislative

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 304

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ CF. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick, London, 1960, Lihat juga dalam terjemahannya dalam Bahasa Indonesia, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*.

- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala Negara atau sebaliknya, kepala Negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen
- 7) Jika dalam system parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam system presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam system parlementer yang terpusat pada parlemen.¹⁸

Menurut S.L Witman dan J.J Wuest dalam ada empat ciri mengenai sistem pemerintahan presidensial¹⁹ :

1. *It is based upon the separation of power principles.*

¹⁸ Jimly Assididqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.316.

¹⁹ Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 90

2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership.*
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive.*
4. *The executive is chosen by the electorate*

Terjemahan ciri-ciri dari sistem presidensial menurut S.L. Witman dan J.J Wuest adalah sebagai berikut:

1. Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.
2. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen juga tidak perlu berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen.
3. Dalam hal ini tidak ada tanggungjawab yang berbalasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung jawab sama sekali tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan).
4. Presiden dipilih langsung oleh para pemilih.

4. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer juga dapat dilihat dari ciri-cirinya sebagai berikut:

- a. Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dengan berbagai modifikasi. Presiden Republik Federal Jerman dipilih (*Bundesversammlung*) (Badan Pemilih) yang terdiri dari anggota *Bundestag* ditambah anggota lain

sebanyak anggota *Bundestag* yang dipilih badan perwakilan rakyat negara-negara bagian. Demikian pula presiden India dipilih oleh "*electoral college*. Begitu pula di Italia. Presiden Italia dipilih dalam suatu rapat gabungan parlemen dan utusan daerah yang dipilih oleh dewan pemerintahan daerah.

- b. Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada Dewan perwakilan Rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat. Jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (*the king can do no wrong*).
- c. Presiden semata-mata sebagai kepala negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala negara, presiden merupakan simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat progresif.
- d. Setiap tindakan pemerintahan atau tindakan politik yang dilakukan presiden diluar hak konstitusional yang bersifat progresif dipertanggung jawabkan oleh kabinet. Untuk menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, setiap keputusan presiden diluar hak konstitusional yang bersifat prerogatif, harus ada tanda tangan serta (*conteraseign, counter signature*) dari perdana menteri dan atau menteri bersangkutan. Undang-undang yang disahkan Presiden

harus ada tanda tangan serta (*mede ondertekend*) Perdana Menteri atau Menteri yang bersangkutan.²⁰

Sistem pemerintahan parlementer ini pernah dijalankan di Indonesia pada masa berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, bahkan dimasa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 fase pertama.

Sementara itu, dalam sistem campuran, unsur-unsur kedua system itu tercampur dimana ciri-ciri kedua sistem tersebut di atas sama-sama dianut. Oleh karena itu, kedua sistem pemerintahan presidensial dan pemerintahan parlementer tersebut pada pokoknya dibedakan atas dasar kriteria:

- 1) Ada tidaknya perbedaan antara *real executive dan nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara;
- 2) Ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislative.

5. Sistem Pemerintahan Campuran

Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem pemerintahan campuran yang memiliki presiden sekaligus perdana menteri, seperti Perancis, kedudukan sebagai administrator negara tertinggi dapat juga dipegang oleh presiden sebagai kepala negara. Akan tetapi, hal itu terjadi, karena dalam sistem pemerintahan Perancis, kedudukan presiden memang hanya sebagai kepala negara. Sedangkan kedudukan kepala pemerintahan dipegang oleh

²⁰ Bagir Manan, Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, cet.kedua, 2003, hlm.50-51.

Perdana Menteri. Khusus mengenai sistem pemerintahan campuran, dapat disebutkan beberapa contohnya, yaitu seperti telah disebut di atas, antara lain adalah Perancis. Republik Perancis mempunyai presiden dan perdana menteri sekaligus. Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Dalam beberapa literatur sistem ini disebut dengan *hybrid system*. Dalam sistem ini, yang lebih utama adalah presiden sehingga dapat dikatakan elemen sistem pemerintahan parlementer dicangkokkan pada sistem pemerintahan presidensial yang disebut juga *quasi* presidensial. Sebaiknya dalam praktik di Jerman, India, dan Singapura lebih menonjolkan sistem pemerintahan parlementer, sehingga disebut *quasi* parlementer.²¹

Jika jabatan kepala Negara dan kepala pemerintahan disatukan atau tidak dibedakan sama sekali, maka kedudukan sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan tersebut terintegrasi atau menyatu dalam jabatan yang biasanya disebut presiden. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan Negara sebagai kepala Negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak terbedakan satu sama lain. Presiden Negara yang menganut sistem presidensial tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif di luar presiden. Oleh sebab itu, ide untuk memfungsikan jabatan wakil presiden sebagai semacam perdana menteri secara

prinsipil juga tidak mungkin diterima. Dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, presiden adalah presiden dan wakil presiden adalah wakil presiden.

Oleh karena jabatan sebagai kepala Negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Karena itu pula, *system republic* yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi, dan pengisian jabatan presiden itu biasa dilakukan melalui prosedur pemilihan. Namun dalam praktik, banyak juga Negara dikenal tidak demokratis, melainkan dipimpin oleh para diktator yang berkuasa mutlak dan sulit untuk diganti.

6. Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legeslatif dan eksekutif. Terdapat perbedaan yang jelas antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.²² Sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibagi kedalam dua sistem yaitu sistem presidensiil dan sistem parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensiil, ada juga menyebut sistem referendum.²³

²² Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung, Alumni, 1992, hlm.90.

²³ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1987.hlm 9-10 dalam Ahmad Yani, *Op.Cit.*,hlm.60.

²¹ Jimly Assiddiqie, *OpCit*, hlm. 319

Meskipun tidak ada penegasan secara resmi dalam UUD 1945 tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia akan tetapi ciri-ciri sistem presidensial dapat dilihat dari batang tubuh UUD 1945 itu sendiri, diantaranya:

Penyebutan istilah Presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer kepala pemerintahan dan kepala negara di bedakan antara keduanya. Pasal 4 ayat (1) menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Jimly berpendapat, dalam sistem presidensiil saat ini tidak perlu lagi pembedaan terhadap kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebab sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara didalamnya terkandung status kepala negara (*head of state*) sekaligus kepala pemerintahan (*head of government*) yang menyatu dan tidak terpisahkan. Namun jika dipandang dari paham negara hukum, dan prinsip *rule of law*, dapat dikatakan secara simbolik, yang dinamakan kepala negara dalam sistem presidensiil adalah konstitusi. Dengan kata lain kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD.²⁴

Selanjutnya Pasal 6A ayat (1) "Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Selanjutnya Pasal 7 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.

Ketentuan tersebut dalam pasal 6A ayat (1) menunjukkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan demikian hal ini juga berdampak kepada pertanggung jawaban presiden bukan lagi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) seperti ketentuan sebelum UUD 1945 diamandemen.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia Presiden Soekarno sebagai presiden pertama Indonesia pernah dicabut mandatnya oleh MPRS pada tahun 1966 dan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Ini tidak terlepas dari ketentuan Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan bertanggung jawab kepada MPR. Disamping itu ketentuan Pasal 7 yang menyebutkan bahwa jabatan Presiden selama lima tahun, hal ini mengarah kepada salah satu sistem presidensial yaitu (*fixed executive*) dimana presiden akan tetap sampai dengan habis masa jabatannya. Meskipun demikian MPR masih diberi kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tetapi hanya dengan alasan yang diatur dalam UUD 1945, dan alasan tersebut adalah alasan-alasan hukum menyerupai alasan *Impeachment* di Amerika Serikat.²⁵

²⁵ Pasal 7B UUD 1945 (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi,

²⁴Jimly Assididqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme, dalam Dinoroy Marganda Aritonang, *Op.cit.* hlm.396.

Lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan menteri adalah pembantu Presiden atau dengan perkataan lain hubungan Presiden, Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat *collegiaal*.²⁶ Hal ini diatur dalam Pasal 17 UUD 1945 yang menyatakan Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian diatur dalam undang-undang.

Pasal 7C UUD 1945 menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam Pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sebelum Reformasi Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang. Setelah amandemen kekuasaan membuat undang-undang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dalam ajaran Montesquieu (pembagian kekuasaan), kekuasaan membentuk Undang-Undang adalah kekuasaan legeslatif, karena hanya berada pada badan (organ) legislatif (badan pembentuk undang-undang). Badan eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Pemisahan kekuasaan yang prinsipil ini dicoba terapkan dalam

penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden an/atau Wakil Presiden.

²⁶ Bagir Manan, *Opcit*, hlm.43.

UUD Amerika Serikat. *Congress* merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden semata-mata menjalankan kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai kekuasaan membentuk atau tidak mempunyai hak inisiatif dan tidak mempunyai hak untuk membahas undang-undang. Dalam UUD 1945 setelah amandemen presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR.²⁷

Dalam kenyataan hak inisiatif presiden lebih banyak digunakan, hal ini disebabkan:

- a. Sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara lebih konkret berbagai kebutuhan undang-undang untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan undang-undang yang mengatur bidang-bidang tertentu dan kompleks.
- c. Tata kelola eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat dibanding DPR yang bersifat kolegal.²⁸

Dalam sistem pemerintahan pemerintahan presidensial, basis legitimasi kekuasaan presiden berasal langsung dari rakyat yang memilihnya, bukan dari parlemen, sebagaimana dalam sistem parlementer. Maka sebagai

²⁷ Ibid, hlm.128-129.

²⁸ Ibid.hlm.133.

konsekuensi dari kekuasaan langsung dari rakyat, maka presiden hanya dapat diturunkan oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang dilakukan secara periodik. Dalam relasi dengan parlemen presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, serta tidak dapat membubarkan parlemen. Kedua lembaga ini setara dalam menjalankan fungsi *check and balances* roda pemerintahan.

Andrew Heywood (1997) mengemukakan 3 karakteristik utama dari sistem presidensial. Pertama presiden adalah seorang kepala negara, sekaligus kepala pemerintahan. Kedua, presiden menentukan secara langsung komposisi kabinet, dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Ketiga, menteri-menteri kabinet bukan bagian dari parlemen, dan juga sebaliknya tidak ada anggota parlemen yang merangkap jabatan sebagai menteri.²⁹

Apabila melihat pengaturan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen terlihat bahwa sangat bertolak belakang dengan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Pada masa Orde Baru, dalam UUD 1945 memusatkan tanggung jawab kekuasaan pemerintahan negara kepada presiden. Meskipun MPR sebagai Lembaga tertinggi masa itu tempat dimana presiden bertanggung jawab, akan tetapi pada kenyataannya kedudukan MPR tergantung pada preesiden. Sehingga pada masa order

baru ada jargon yang mengatakan “Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen” saking murninya sampai presiden berkuasa secara diktator dan otoriter selama 32 tahun. Karena itulah sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945 sebelum diamandemen, dimana adanya unsur pertanggungjawaban presiden kepada MPR yang justru memperlihatkan ciri parlementer dalam sistem presidensial, dengan demikian secara normatif sistem yang dianut bukanlah murni sistem pemerintahan presidensial, tetapi hanya quasi presidensial.³⁰

Reformasi di Indonesia ditandai dengan diamandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 1999 sampai tahun 2002, di antara perubahannya adalah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat, mengubah kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sederajat dengan presiden. Hal ini senada dengan bunyi dari Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar*”. Dimana sebelum diamandemen UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dalam periodik lima tahun sekali. Semangat yang tampak dalam Perubahan UUD 195 dari amandemen pertama sampai keempat adalah

²⁹ Muhammad Ibrahim Rantau, Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia: Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, PELITA Jurnal Penelitian dan Karya Ilmiah, Edisi XIX Volume 2 Juli-Desember 2019, hlm. 184.

³⁰ Jimly Assiddiqie, *Opcit*, hlm. 326

memurnikan sistem pemerintahan presidensial.

D. KESIMPULAN

Negara berdasarkan hukum dalam sebuah negara, menunjukkan salah satu ciri negara modern, dimana dalam UUD sebagai konstitusi sebuah negara mengatur tentang perlindungan Hak Asasi Manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, serta adanya peradilan tata usaha negara. Dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia jelas dinyatakan Indonesia ialah negara berdasarkan hukum, oleh karena itu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Indonesia sesuai dengan amanat dari semangat perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Hal ini dapat dilihat diantaranya dari kedudukan Presiden yang kuat dimana Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada badan perwakilan (MPR), presiden adalah penyelenggara pemerintahan bersifat tunggal (*single executive*) dimana wakil presiden dan menteri merupakan pembantu presiden yang bertanggung jawab kepada presiden, Presiden memegang jabatan selama lima tahun (*fixed*). Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak boleh lagi dijatuhkan karena alasan kebijakan politik atau pemerintahan tetapi hanya dapat dijatuhkan karena pelanggaran hukum (*impeachment*). Itupun tidak mudah sebelum sampai ke MPR harus melalui DPR dan Mahkamah Konstitusi.

Untuk menjalankan sistem pemerintahan presidensial yang efektif akan lebih baik apabila parlemen tidak terdiri dari multi partai, seperti hal di Negara Amerika partai politik adalah partai politik pemerintah dan partai politik oposisi sehingga proses politik diparlemen lebih sederhana. Disarankan juga agar diatur lebih jelas tentang kewenangan Presiden dan Wakil Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, cet.kedua, 2003
- Heywood Andrew. 1997. *Politics*. Hampshire: Palgrave
- Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer kelompok Gramedia, Jakarta, 2007.
- Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Cetakan III, Jakarta, 2015.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Cetakan III, Jakarta, 2013
- Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, CV Rajawali, 1985.
- Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1992.

B. Jurnal

Abu Tamrin, Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Cita Hukum*, Vol.3 No.1, 2015.

Ahmad Yani, Sistem Pemerintahan Indonesi: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.15.No.2-Juli 2018.

Jimly Asshiddiqie, "Stuktur Ketatanegaraan Indonesia Sejarah Perubahan Keempat UUD tahun 1945" dalam Dinoroy Marganda Aritonang, Penerapan sistem presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, *Mimbar Hukum Volume 22, Nomor 2, Juni 2010*.

Muhammad Ibrahim Rantau, Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia: Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, *PELITA Jurnal Penelitian dan Karya Ilmiah*, Edisi XIX Volume 2 Juli-Desember 2019.

Sanusi, "Penelusuran Dokumen dan Informasi Hukum di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* Vol.1 Nomor 1 Juli 2010.

C. Peraturan Perundang - Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.