

**STRATEGI PEMIKIRAN POLITIK KE ARAH PENEGASAN DAN PENGUATAN
SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA
(KAJIAN DARI PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN HAK ASASI MANUSIA)**

I Nyoman Budiana & I Made Warta
Fakultas Hukum Undiknas Denpasar
Jl. Bedugul No. 39 Sidakarya, Denpasar
budiananyoman1961@gmail.com, madewarta@undiknas.ac.id
Naskah diterima: 11/06/2019, direvisi: 11/09/2019, disetujui: 1/10/2019

Abstrak

Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan yang mengedepankan kepentingan warga negara dalam keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai strategi pemikiran politik rakyat dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensial di Indonesia. Pengumpulan data dan analisis dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengumpulkan bahan hukum dari berbagai kepustakaan, baik berupa asas, konsep dan teori hukum yang sesuai dengan persoalan hukum ketatanegaraan yang diangkat. Analisis dilakukan secara yuridis normatif dan pemaparan analisis hukum dideskripsikan secara deskriptif kualitatif. Secara konstitusional, sistem presidensial ditandai dengan kedudukan yang sama kuat antara parlemen dengan eksekutif. Sistem ketatanegaraan Indonesia berada pada fase transisi demokrasi yang menerapkan sistem demokrasi presidensial dengan berbasis multi partai. Dengan penyederhanaan partai dalam pemilu akan dapat menjamin stabilitas dalam hubungan eksekutif dan parlemen dalam penyelenggaraan negara. Penerapan sistem pemilu dengan perimbangan suara, tidak dapat membentuk kualitas parlemen yang tangguh. Pemikiran politik dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensialpresidensial dalam praktek ketatanegaraan adalah bagian dari hak politik rakyat yang dijamin oleh HAM.

Kata kunci: Sistem pemerintahan, presidensialpresidensial, hukum tata negara, dan hak asasi manusia.

Abstract

Indonesia adheres to a representative democracy system that prioritizes the interests of citizens in decisions made by the government. In this study we will discuss about the strategies of people's political thinking in the framework of affirmation and strengthening the presidential system in Indonesia. Data collection and analysis in this study uses a normative juridical approach by collecting legal material from various libraries, such in the form of principles, concepts and legal theories that are in accordance with the issues of State Administration laws that are adopted. The analysis was conducted in a normative juridical reseach and the presentation of legal analysis was described descriptively and qualitatively. Constitutionally, the presidential system is characterized by an equal position between parliament and the executive. The Indonesian state administration system is in the transition phase of democracy which implements a presidential based on multi-party democracy system bases on multi-party. With the simplification of the party in elections, it can guarantee stability in executive and parliamentary relations in the administration of the State. The implementation of the electoral system with sound balance cannot form a formidable parliament quality. Political thinking in the framework of affirming and strengthening presidential systems in constitutional practice is part of the people's political rights guaranteed by human rights.

Keywords: System of government, presidential, constitutional law, and human rights.

A. Pendahuluan

A.1. Latar Belakang Masalah

Negara merdeka di dunia ini, lebih-lebih setelah berakhirnya Perang Dunia kedua cenderung menyebut dirinya Negara demokrasi. Rudolf Scholten, dan Barbara Rosenberg menyebutkan “*democracy needs to give people certainty and security in their lives.*”¹ Negara demokrasi termasuk dalam kategori negara modern. Negara modern adalah negara yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya dan mengedepankan prinsip persamaan, dimana setiap warga Negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan dalam pemerintahan. Setiap warga Negara memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan Negara.

Agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif, maka menurut Mahfud MD, negara menganut sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Dalam gagasan demokrasi perwakilan, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk pada lembaga negara yang telah terpilih melalui pemilu.² Di sisi lain John Locke dalam Deliar Noer menyatakan walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada organ negara, masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan.³ Bentuk aspirasi dan tuntutan rakyat tersebut disampaikan dalam berbagai aktivitas penyelenggaraan pemerintahan baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif dan yudisial. Salah satu bentuk aspirasi rakyat yang ingin dikritisi dalam persoalan ini adalah strategi pemikiran politik rakyat dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensial di Indonesia, yang juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia khususnya dalam konteks hak politik rakyat.

A.2. Metode Penelitian

Pengumpulan data dan analisis dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu data berupa bahan hukum dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan yang relevan dan bahan hukum dari berbagai kepustakaan, baik berupa asas, konsep dan teori hukum yang sesuai dengan persoalan hukum ketatanegaraann yang diangkat. Setelah data berupa bahan hukum terkumpul dengan sistematis, maka langkah selanjutnya bahan hukum dianalisis secara yuridis normatif artinya berbagai bahan hukum dianalisis secara hukum normatif yaitu dengan analisis kritis yang berisi kajian hukum mendalam termasuk membandingkan berbagai bahan hukum yang ada. Langkah berikutnya dilakukan pemaparan analisis hukum yang dideskripsikan secara deskriptif kualitatif.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Sistem Kepartaian dalam Sejarah

Sistem kepartaian majemuk dalam pemerintahan presidensial merupakan salah satu perdebatan klasik dalam kajian ilmu politik dan hukum tata Negara. Juan J. Linz, sebagai ahli perbandingan politik mengingatkan secara institusional, demokrasi presidensial adalah pilihan beresiko apalagi bagi negara yang baru mengalami fase transisi demokrasi. Di mana salah satu dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensi dipilihnya sistem pemerintahan presidensial yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴

Belajar dari sejarah ketatanegaraan Negara Indonesia di masa lalu, ada dua isu strategis yang perlu dikritisi bersama, *kesatu*, ketika berlakunya sistem multi partai pada masa berlakunya UUDS 1950 dan sistem pemerintahan yang dianut pada waktu itu adalah sistem parlementer, sehingga kabinet pemerintahan di bawah perdana menteri menjadi jatuh bangun sehingga terjadi instabilitas politik dalam negara. Salah satu faktor yang memungkinkan

1. Rudolf Scholten, dan Barbara Rosenberg, *Post Democracy*, Institute of Governance and Public Management, Warwick Business School, University of Warwick, hlm. 3.

2. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 5.

3. Noer Deliar, 1997, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, hlm. 121.

4. Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 63.

tumbuhnya multi partai yang melakukan kontestasi dalam pemilu pertama di tahun 1955, adalah dengan munculnya Maklumat Presiden 1 November 1945, yang melegitimasi lahirnya berbagai partai politik sebagai kontestan pemilu. Sebagai alasan mendasar lahirnya maklumat ini, bahwa rakyat diberi ekspresi kebebasan berdemokrasi untuk mendirikan partai politik setelah beberapa abad bangsa Indonesia berada dalam tekanan penjajahan bangsa lain. Dengan memerhatikan bahwa salah satu ciri sistem parlementer adalah antara parlemen dan presiden mempunyai hak mengajukan mosi tidak percaya, maka tidak ayal lagi di masa berlakunya UUDS 1950 keberadaan kabinet pemerintahan menjadi jatuh bangun. Jadi yang menjadi penyebab utamanya adalah sistem parlementer dengan multi partai, sebaliknya bila menginginkan agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil maka dalam negara yang menganut sistem parlementer mustinya terdapat penyederhanaan partai politik, seperti halnya Negara Inggris dengan sistem dua (2) partai; *kedua*, di era reformasi bangsa Indonesia dengan terjadinya amendemen UUD 1945, pendirian partai politik yang sebanyak-banyaknya lagi dibuka dengan seluas-luasnya, dengan alasan yang mirip yakni karena di masa pemerintahan orde baru bangsa Indonesia berada dalam tekanan pemerintahan otoriter di bawah rezim Presiden Soeharto, di mana kehadiran partai politik tidak berkembang, hanya ada 2 (dua) partai politik dan golongan karya sebagai kontestan dalam pemilu. Dengan alasan tersebut, maka kebebasan dalam ekspresi berpartai sebagai ciri negara demokrasi hendaknya dibuka lebar. Sehingga kontestan pemilu di era reformasi yaitu pada periode pemilu 2004 jumlah partai politik hampir mendekati 50 partai politik, termasuk partai politik di daerah khusus Provinsi Aceh. Walaupun sampai saat ini dalam UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, namun dengan jumlah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang sangat variatif dan bahkan tidak ada partai yang mayoritas di atas 50% menguasai kursi DPR (parlemen), maka dengan demikian sangat memungkinkan terjadinya gabungan (koalisi) partai di parlemen yg dapat “merecoki” jalannya kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden sebagai pemimpin eksekutif. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat mengalami berbagai kendala

dan bahkan cenderung dapat menemukan jalan buntu dalam mengambil keputusan.

Tolok ukur yang lain yang bisa digunakan agar sistem pemerintahan presidensial dapat berjalan stabil adalah adanya kontrol antar badan negara untuk menemukan titik keseimbangan dalam penggunaan tugas dan fungsi masing-masing. Artinya dalam suatu negara, tidak ada suatu badan negara yang mempunyai fungsi dan tugas yang tidak bisa dikontrol oleh badan negara yang lain. Hal demikian sangat kental dipahami pada masa orde baru yakni adanya Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yang dalam salah satu Ketetapan MPR disebut dengan lembaga tertinggi negara. Keberadaan badan negara seperti itu di era reformasi sudah tidak ada lagi, semua sederajat dengan sebutan badan atau lembaga negara.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan memerhatikan ketentuan pasal tersebut, kedudukan MPR setelah UUD 1945 diamandemen terjadi perubahan yang sangat mendasar, di mana MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan tidak lagi mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas.

Perubahan kedudukan dan peran MPR dimaksud tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, di mana sistem ketatanegaraan yang menempatkan MPR berada pada posisi puncak kekuasaan sehingga tidak bisa dikontrol oleh lembaga apapun. Bahkan MPR seringkali mengingkari UUD sehingga terkesan kekuasaan MPR berada di atas UUD. Sebagai contoh MPR pada masa orde baru pernah mengeluarkan Ketetapan MPR tentang referendum, sedangkan UUD 1945 tidak mengenal konsep referendum. Referendum ketika itu dimaksudkan sebagai prosedural dalam perubahan terhadap UUD 1945, yakni kalau menginginkan perubahan terhadap UUD 1945, maka harus ditempuh dengan melakukan referendum.

Dengan demikian tak pelak lagi kedudukan MPR ditempatkan sederajat dengan lembaga negara lainnya seperti, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian keberadaan MPR masih dikuatkan oleh dua lembaga negara yaitu DPR dan DPD, karena secara konstitusional mengatur

keanggotaan MPR terdiri dari seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD.⁵ Hal senada ditegaskan lagi oleh Mahfud, yang menyatakan “masih banyak buku dan tulisan sampai sekarang menyebutkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Padahal menurut UUD 1945 hasil amandemen tidak ada lembaga tertinggi negara. UUD 1945 hasil amandemen menciptakan lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal.”⁶

Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) menggariskan tugas dan wewenang MPR antara lain sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan UUD Negara RI Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka produk hukum yang dapat dihasilkan dan dikeluarkan oleh MPR adalah:

- a. Produk pengaturan (*regelings*) yang berisi norma abstrak dan berlaku umum, berupa UUD. Dengan demikian, ketetapan yang bersifat “*regeling*” seperti di masa lalu tidak akan ada lagi.
- b. Produk penetapan (*beschikkings*) yang berisi norma yang kongkrit bersifat individual, berupa ketetapan yang bersifat administratif yang berisi penetapan bahwa sorang terpilih dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden disertai berita acara pengambilan keputusan dan berita acara pengucapan sumpah jabatan. Jadi tetap ada Ketetapan MPR yang bersifat administratif.

- c. Produk pengaturan internal (*internal regelingen*) berkenaan dengan prosedur persidangan dan pengambilan keputusan MPR cukup dituangkan dalam bentuk dan sebutan Tata Tertib MPR yang berlaku secara internal dan ditetapkan pada tiap-tiap awal persidangan MPR.⁷

B.1. Sistem Pemerintahan Presidensial menurut UUD 1945

Bila mengingat kembali sejarah berlakunya UUD 1945 masa lalu, terutama terkait dengan implementasi pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia, sangat jauh dari suatu karakteristik negara demokrasi karena sebagaimana diketahui bersama bahwa kedudukan presiden sangat tergantung kepada MPR. Dengan posisi presiden sebagai mandataris MPR, presiden diangkat oleh MPR, menjalankan GBHN yang dibuat oleh MPR dan sewaktu-waktu dapat dijatuhkan oleh MPR. Itu berarti presiden dalam masa jabatan sedang berjalan, kalau MPR ingin menjatuhkan dengan alasan tertentu dapat terjadi. Masa jabatan presiden dalam menjalankan fungsi eksekutif tidak *fixed*. Konsep *fixed executive system* dalam prinsip Presidensial tidak berlaku atau sering disebut dengan model *quasi* presidensial.

Realitas hukum di atas, dikuatkan oleh pandangan Tutik, yang mengatakan bahwa “menurut sifatnya berdasarkan UUD 1945, maka sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial.”⁸ Namun sistem ini bukan merupakan suatu konsekuensi yang diadakan karena UUD 1945 menganut ajaran trias politika. Jadi jika ada suatu sistem pemerintahan suatu sistem pemerintahan presidensial itu harus diukur dengan syarat yang ada dalam sistem presidensial, maka Indonesia tidak terdapat sistem presidensial murni. Selain itu sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan presiden sebagai mandataris dan pelaksanaan GBHN menunjukkan supremasi dari MPR (*parliamentary supremacy*) yang melambangkan sifat dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

5. Ibid., hlm. 101.

6. Mahfud, 2013, Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 31.

7. Sirajuddin, et al, op.cit., hlm. 103.

8. Titik Triwulan Tutik, 2010, Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 156.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945 (sebelum amandemen), sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, karena presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Tetapi bila dilihat dari sudut pertanggungjawaban kepada MPR, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain. Dengan keadaan demikian, maka pada dasarnya sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 pra-amandemen bukanlah sistem presidensial murni, atau dapat disebut “kuasi” presidensial.⁹

Sebaliknya, UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Presiden membentuk dan memimpin kabinet, DPR tidak dapat menjatuhkan dan memberhentikan presiden dan wakil presiden pada masa jabatannya berdasarkan alasan politik.¹⁰ Begitu juga halnya, presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Bila suatu UU yang telah disetujui bersama antara DPR dengan presiden, tidak disahkan oleh presiden dalam 30 hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Presiden tidak dapat memveto RUU tersebut. Dengan demikian presiden dan DPR akan bekerja sesuai dengan konstitusi, sehingga sistem pemerintahan yang dinaut oleh UUD 1945 setelah perubahan menganut sistem pemerintahan presidensial.

B.3. Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial

Sebelum sampai kepada konsep penegasan sistem pemerintahan presidensial, ada baiknya diungkap kembali beberapa hal yang menjadi ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dari beberapa pakar Hukum Tata Negara:

Menurut Mahfud MD, ditegaskan sebagai berikut:

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif);
2. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);

9. Ibid., hlm. 157.

10. Sirajuddin 2015, op.cit. hlm. 74.

11. Mahfud MD 2013, op.cit. hlm. 78.

12. Strong, C.F, 1975, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Studi of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson, Ltd, London.

13. Hufron dan Syofyan Hadi, 2016, *Ilmu Negara Kontemporer*, LaksBang Grafika, Yogyakarta, hlm. 169-171.

14. Ramlan Surbakti, 1994, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana, Indonesia, hlm. 116.

3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;

4. Kedudukan eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.¹¹

Selanjutnya, C.F. Strong, menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial mempunyai karakteristik pokok sebagai berikut:

1. Di samping mempunyai kekuasaan “nominal” (sebagai kepala negara), presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar.
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen (kekuasaan legislatif), tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat.
3. Presiden tidak memegang kekuasaan legislatif.
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen atau kekuasaan legislatif.¹²

Menurut Alan R Ball dan B Guy Peters, sistem pemerintahan presidensial mempunyai ciri-ciri:

1. Presiden adalah Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*);
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*);
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.¹³

Penegasan sistem presidensial perlu dilakukan dengan menimbang dalam prespektif ketatanegaraan maupun hak asasi manusia. Beberapa pemikiran ke arah penegasan sistem presidensial adalah sebagai berikut:

1. Penyederhanaan Partai Politik.

Ramlan Surbakti mengatakan partai politik sebagai kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi yang stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.¹⁴

Secara teoretis, paling tidak ada 6 (enam) fungsi ideal yang harus dilakukan oleh partai politik, yakni: (1) sosialisasi politik, yaitu proses pembentukan sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat; (2) komunikasi politik, yaitu proses penyampaian informasi dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah; (3) rekrutmen politik, yaitu seleksi seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peran dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintah pada khususnya; (4) pengelola konflik, yaitu mengelola konflik dengan cara-cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawanya ke parlemen untuk mendapatkan penyelesaian melalui keputusan politik; (5) artikulasi dan agregasi kepentingan, menyalurkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat dan mengeluarkannya berupa keputusan politik; (6) jembatan antara rakyat dengan pemerintah, yaitu sebagai mediator antara kebutuhan dan keinginan masyarakat dan responsivitas pemerintah dalam mendengar tuntutan rakyat.¹⁵

Secara jujur harus diakui bahwa fungsi dan peran ideal yang seharusnya dilakukan oleh partai politik sebagaimana disebutkan di atas tidak terwujud sebagai sebuah kenyataan, yang terlihat adalah partai politik larut dalam konflik internal. Kenyataan lain yang dapat kita saksikan adalah fungsi representasi juga dilakukan oleh partai politik namun lebih berwujud sebagai ekspresi partai politik untuk mewakili kepentingan orang atau kelompok tertentu dalam partai politik itu sendiri bahkan kepentingan pribadi pengurus partai politik yang menjadi anggota parlemen. Pada titik ini tampak partai politik hanya mewakili kepentingan pribadi dengan memanipulasi suara pemilih dan berpura-pura mengatasnamakan rakyat. Kerisauan publik atas problem efektivitas pemerintahan menyetujui jika jumlah partai politik di Indonesia disederhanakan karena penyelenggaraan negara dengan banyak partai seperti saat ini dalam kemas sistem pemerintahan presidensial kurang efektif.

Cara yang sudah dilakukan adalah dengan menaikkan ambang batas kursi di parlemen (*parlementary threshold*), serta meningkatkan etika dan budaya politik yang sesuai dengan kemajuan yang diinginkan. Hal mana sesuai dengan pandangan Sirajuddin¹⁶ agar arahnya tidak berbenturan dengan norma hak asasi manusia di bidang sipil dan politik, kebebasan mendirikan partai tetap dimungkinkan, akan tetapi harus diupayakan menaikkan ambang batas kursi di parlemen (*parlementary threshold*) pusat maupun daerah. Jika ambang batas kursi parlemen diterapkan secara konsisten, maka otomatis jumlah partai di parlemen akan berkurang secara alamiah sampai kepada jumlah yang ideal.

2. Pelaksanaan Fungsi Legislasi

Selama Negara Indonesia tidak menganut trias politika baik secara formal maupun materiil, tetapi sebaliknya dikenal sejumlah lembaga negara, di mana antara lembaga negara satu dengan yang lain dilakukan dengan cara pembagian kekuasaan. Fungsi legislasi yang sekarang diletakkan pada DPR, DPD, dan presiden tetap harus dilaksanakan secara sejajar dalam konteks aturan hukum dalam UUD 1945, tanpa harus saling mendominasi kewenangan masing-masing. Ketika kerja sama dalam menjalankan fungsi telah berjalan secara proporsional, maka hak veto dari presiden tidak perlu. Justru yang perlu diingatkan adalah implementasi fungsi pengawasan DPR terhadap presiden dalam menjalankan kekuasaan harus sesuai dengan perturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan lainnya yang berbasis pada anggaran negara yang sudah ditetapkan dalam undang-undang. Hal yang tidak kalah pentingnya dikuatkan posisinya adalah Badan Negara DPD agar tidak ditempatkan sebagai lembaga “formal” penyalur aspirasi daerah tetapi dalam kenyataan miskin fungsi. Berikanlah fungsi dan tugas yang “sama” dengan DPR dan bahkan jadikanlah dua badan perwakilan ini sebagai badan perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral*). Jauh akan lebih besar peran yang dilakukan DPR dan DPD dalam mengimbangi fungsi dan tugas presiden.

3. Fungsi pengawasan DPR

Dalam hal fungsi pengawasan DPR, fungsi tersebut tetap dan bahkan terus ditingkatkan secara

15. Miriam Budiarjo, 2008, Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

16. Sirajuddin 2015, op.cit. hlm. 85.

fungsional untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif yang begitu besar di tangan presiden. Bila tidak, maka fakta telah banyak menunjukkan bahwa kebijakan tanpa kontrol yang kuat, maka cenderung korupsi. Dalam pandangan Lord Acton, *power tends to corrupt, absolutely power tends to corrupt absolutely*, kekuasaan memiliki sifat yang senantiasa menggoda untuk disalahgunakan. Penyalahgunaan kekuasaan terdapat dalam sejumlah varian, ada yang dalam bentuk materi (korupsi harta benda Negara), dan ada yang berbentuk moral berupa penyalahgunaan amanah yang diberikan¹⁷.

4. Revisi sistem pemilu

Selama ini dengan menggunakan proporsional terbuka, tampak belum mampu menghasilkan anggota DPR yang tangguh, berkualitas dan militan. Pilihan modelnya harus sudah berani menerapkan sistem distrik, karena luas distrik yang lebih kecil akan mampu melahirkan calon DPR yang lebih hebat, karena saling kenal mengenal dan adanya komitmen di antara warga dalam distrik. Sistem ini juga dapat digunakan untuk mengintegrasikan semua potensi keragaman cultural, seperti keragaman ras, etnis, agama, tingkat sosial-ekonomi yang ada di masyarakat. Para pemilih dapat lebih melihat dan menilai penawaran yang diberikan kandidat dalam distrik pemilihan.¹⁸ Atau paling tidak dengan dengan model modifikasi sistem distrik dengan pemilihan beberapa orang, bukan sistem pemilihan tunggal dalam satu distrik. Dibanding dengan kondisi sekarang dengan wilayah pemilihan yang luas, maka akan memerlukan *cost politic* yang tinggi bahkan ujung-ujungnya menjadi semakin menguatnya *money politic*.

5. Presiden dalam menjalankan fungsinya sebagai Kepala Negara

Hak Prerogatif tidak perlu lagi dengan harus mendapat persetujuan DPR, sehingga konsentrasi mengelola kekuasaan eksekutif menjadi lebih kuat. Secara kelembagaan dalam UUD 1945 pasca amendemen diketahui bahwa kedudukan antara DPR dengan Presiden adalah sebagai partnersip dalam

menjalankan pemerintahan dan memiliki kedudukan yang sederajat, namun apabila dikaji secara lebih mendalam mengenai ciri sistem pemerintahan presidensial bahwa Presiden juga berperan sebagai kepala Negara. Dalam posisi Presiden sebagai kepala Negara, Presiden memiliki berbagai hak prerogatif yang musti dijalankan secara konsisten tanpa harus mendapat pertimbangan atau persetujuan dari lembaga Negara lain.

B.4. Pemikiran Politik tentang Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensial dalam Perspektif HAM

Keberadaan UUD 1945 pasca perubahan memang telah memperkuat dan mempertegas sistem pemerintahan, akan tetapi ada beberapa ketentuan pasal yang dianggap masih kontradiktif dan kontroversial. Salah satunya adalah ketentuan Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan “Presiden mengangkat Duta dan Konsul”, Pasal 13 ayat (2) berbunyi “dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Sedangkan Pasal 13 ayat (3) berbunyi “Presiden menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Semangat dari ketentuan pasal ini dinilai tidak sesuai dengan prinsip sistem presidensial. Walaupun sifatnya hanya member pertimbangan, tetapi keterlibatan DPR dalam konteks ini dipandang sudah masuk ke dalam ranah dan tanggung jawab eksekutif. Dengan pelibatan DPR dalam hal ini, dikhawatirkan pengangkatan, penempatan dan penerimaan duta Negara lain menjadi sangat bernuansa politis, sehingga dapat mengganggu kelancaran fungsi dan tugas Presiden sebagai pemegang komando tertinggi di bidang eksekutif. Analisis terhadap sejumlah ketentuan dalam UUD 1945 tersebut tidak boleh berhenti hanya dalam bentuk imbauan atau usul dalam kertas kerja yang disampaikan dalam seminar ilmiah akan tetapi musti harus sampai pada usul amendemen kembali terhadap undang-undang dasar yang disampaikan dari berbagai *stakeholders* dan komponen masyarakat, karena ketentuan tersebut termuat dalam UUD 1945.

17. Jeddawi Murtir, 2008, Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 76.

18. Pito, et al, op.cit, hlm. 319.

Pemikiran kritis lain yang dipandang mendesak untuk dilakukan secara terus menerus adalah perlu dilakukannya penyederhanaan jumlah partai politik sebagai kontestan pemilu. Dalam pemilu dengan sistem mekanis, keberadaan partai politik sangat memegang peran penting dalam mewujudkan Negara demokratis. Melalui pemilu, partai politik sebagai kelompok yang mengorganisir anggota-anggotanya dan memiliki nilai dan cita-cita yang sama berusaha merebut dan mendapatkan kekuasaan politik dalam Negara. Hal mana sesuai dengan tujuan dari suatu partai politik, yaitu: (a) meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan; (b) memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (c) membangun etika dan budaya politik dalam konstelasi kehidupan bernegara.

Dalam konteks kehidupan Negara di Indonesia, fungsi dan peran ideal yang seharusnya dilakukan oleh partai politik hingga saat ini dapat dikatakan belum dapat memuaskan sebagai representasi rakyat, karena masih sangat banyak kita dapat melihat adanya konflik di internal partai dan belum mampu memunculkan tokoh partai sebagai aktor pemenang pemilu yang memiliki kualifikasi sebagai negarawan. Kenyataan yang dapat disaksikan adalah peran dalam fungsi representasi rakyat belum optimal, sebaliknya yang terjadi bahwa wujud ekspresi partai politik untuk mewakili kepentingan orang-orang tertentu atau kelompok tertentu bahkan hanya semata-mata mengurus kepentingan pribadi sebagai pengurus partai politik ketika menjadi anggota parlemen. Dalam posisi ini, keberadaan partai politik nampak hanya mewakili kepentingan pribadi dengan memanipulasi suara pemilih dan berpura-pura mengatasnamakan rakyat.

Oleh karenanya penyederhanaan jumlah partai politik sebagai kontestan pemilu yang sudah dilakukan dengan menaikkan ambang batas kursi di parlemen, harus terus diupayakan dan diterapkan secara konsisten sehingga pada gilirannya jumlah partai politik di parlemen semakin berkurang secara alamiah sampai jumlah yang ideal dan menjadi lebih konstruktif dalam menjalankan fungsi partai politik

di parlemen. Upaya lain yang perlu dilakukan dalam penyederhanaan jumlah partai politik ke depan, di antaranya seperti kebijakan pendirian partai politik baru tetap dimungkinkan dengan cara memperberat persyaratan misalkan dalam kepemilikan dana sampai pada tingkatan tertentu dan wajib memiliki pengurus pusat, pengurus daerah serta kantor pusat dan dewan perwakilan daerah di semua provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia.

Dengan memperhatikan berbagai pemikiran yang telah dipaparkan di muka, dapat dipandang sebagai suatu konsep aspirasi rakyat dalam bentuk pemikiran politik yang nantinya dapat digunakan sebagai bahan dalam pengambilan keputusan politik terkait dengan penegasan dan penguatan sistem presidensial. Pemikiran politik dimaksud mencerminkan adanya kebebasan untuk menyampaikan pikiran baik disampaikan secara lisan maupun tulisan. Hal mana sesuai dengan ketentuan pasal 28 UUD 1945 (amandemen), yang menentukan “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.

Bila konsep dan pemikiran politik tersebut dikaji lebih dalam dari perspektif hak asasi manusia, sejatinya penyampaian pemikiran politik dalam konteks demokrasi konstitusional adalah termasuk dalam subkajian hak politik dengan komponen indikator “ hak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun, tanpa memperhatikan medianya, baik lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni atau melalui media lainnya, sesuai dengan pilihannya.”¹⁹

Jaminan atas kebebasan menyampaikan pendapat, pikiran secara konseptual dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.” Lebih lanjut ketentuan Pasal 23 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, “setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan, dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik

19. Tim KontraS, 2009, HAM (Pemantauan dan Investigasi Hak Asasi Manusia), KontraS dan IALDF, Jakarta, hlm. 44.

dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum dan keutuhan bangsa“.

Dengan memperhatikan sejumlah ketentuan yang mengatur tentang kebebasan menyampaikan pendapat, pikiran baik lisan maupun tulisan yang disampaikan secara individu maupun berkelompok, sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan Negara Indonesia, sesungguhnya telah diilhami oleh karakter umum doktrin hak asasi manusia, seperti:

- a. Fokus pada martabat manusia (*dignity of human being*);
- b. Dilindungi secara legal (*legally protected*);
- c. Dijamin oleh norma-norma internasional (*internationally guaranteed*);
- d. Melindungi baik entitas individual maupun kolektif (*protected of individual and collective*);
- e. Menempatkan Negara (*state*) dan aparatur Negara (*state actors*) sebagai pemangku kewajiban (*state responsibility*);
- f. Tidak dapat dicabut dan diambil;
- g. Asas kesetaraan (*equality*), saling berkaitan dan bergantung (*interrelated and interdependent*);
- h. Asas universalitas (*universality*).²⁰

Karakter umum dalam doktrin hak asasi manusia sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, selanjutnya diakomodasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat merupakan implementasi dari hak kebebasan warga negara yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Demikian pula, ketika Parlemen dan Presiden sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan ke dua lembaga Negara ini dalam menjalankan fungsi dan tugasnya menjadi semakin berimbang dan semakin kuat dalam mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal.

C. Penutup

Negara dengan fase transisi demokrasi yang menerapkan sistem demokrasi presidensial dengan berbasis multi partai, cenderung dapat mengakibatkan kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Secara konstitusional, sistem presidensial ditandai dengan kedudukan yang sama kuat antara parlemen dengan eksekutif. Artinya parlemen tidak dapat dibubarkan oleh eksekutif, dan sebaliknya eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Bila ada suatu negara secara konstitusional menganut sistem presidensial, tetapi dalam praktiknya eksekutif dijatuhkan atau diberhentikan oleh parlemen, hal tersebut dapat dikatakan *quasi* presidensial. Dengan penyederhanaan partai dalam pemilu akan dapat menjamin stabilitas dalam hubungan eksekutif dan parlemen dalam penyelenggaraan negara. Penerapan sistem pemilu dengan perimbangan suara, tidak dapat membentuk kualitas parlemen yang tangguh, karenanya pilihan sistem distrik adalah suatu keniscayaan, yakni menerapkan sistem mayoritas suara dalam partai kepada calon anggota parlemen. Pemikiran politik dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem presidensial dalam praktik ketatanegaraan adalah bagian dari hak politik rakyat yang dijamin oleh HAM.

Daftar Pustaka

- Hufron dan Syofyan Hadi, 2016, *Ilmu Negara Kontemporer*, LaksBang Grafika, Yogyakarta.
- Jeddawi Murtir, 2008, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- Mahfud MD, 2013, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Noer Deliar, 1997, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung.
- Pito, Toni Andianus, et al, 2006, *Mengenal Teori-teori Politik (dari sistem politik sampai korupsi)*, Penerbit Nuansa, Bandung.
- Ramlan Surbakti, 1994, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana, Indonesia.

- Scholten, Rudolf dan Rosenberg, Barbara, *Post Democracy*, Institute of Governance and Public Management, Warwick Business School, University of Warwick, Warwick.
- Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Strong, C.F, 1975, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Studi of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson, Ltd, London.
- Tim KontraS, 2009, *HAM (Pemantauan dan Investigasi Hak Asasi Manusia)*, KontraS dan IALDF, Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Kementerian Agama Republik Indonesia, 2015, *Himpunan Peraturan tentang Layanan Negara Terhadap Kehidupan Beragama*, Pusat Kerukunan Umat Beragama Kementerian Agama Republik Indonesia.