

DINAMIKA DALAM PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN PARLEMENTER DI INDONESIA

Muhammad Taufik¹

Email: pencarikebenaran28@gmail.com

Abstract

The implementation of democracy in each country takes different forms between one country and another, sometimes in a country in carrying out democracy it takes the form of a parliamentary system, likewise sometimes a country runs a presidential system in order to realize democracy. Meanwhile, in the context of the Indonesian state, the implementation of a government system whether it uses a presidential or parliamentary system is still a dynamic and debate until now among experts in constitutional law and politics that the Indonesian government system adopts what form of government system. Some experts have argued that when the 1945 Constitution had not been amended, the style of Indonesian government was often said to be a semi-presidential system. However, in practice the Indonesian government system is closer to a parliamentary style as was the case during the constitution of the Republic of the United States of Indonesia (RIS) and the UUDS in 1950, and after the amendments to the 1945 Constitution, the Indonesian government system became a pure presidential system. Several other experts stated that the Indonesian government system adopted a presidential system of government because it was of the opinion that the president's accountability to the MPR was not the responsibility of the legislative body. In this case he added, the President's accountability to the MPR should not be equated with a cabinet's accountability to parliament (in the parliamentary system). Therefore, it is very important to trace the implementation of the government system in Indonesia to date, whether it is adopting a pure presidential system or a mixture of presidential and parliamentary systems.

Keywords: Dynamics, Application, Government System, Presidential, Parliamentary

Abstrak

Implementasi demokrasi dalam setiap negara mengambil bentuk yang berbeda-beda antara negara yang satu maupun negara lain, terkadang dalam sebuah negara dalam menjalankan demokrasi mengambil bentuk sistem parlementer, demikian pula terkadang suatu negara menjalankan sistem presidensial demi untuk mewujudkan demokrasi. Sementara dalam konteks negara Indonesia, penerapan sistem pemerintahan apakah menggunakan sistem presindesial atau parlementer masih menjadi suatu dinamika dan perdebatan sampai sekarang dikalangan para pakar hukum tata negara dan politik bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan yang berbentuk apa. Beberapa pakar mengemukakan bahwa ketika UUD 1945 belum diamandemen, corak pemerintahan Indonesia sering dikatakan sebagai sistem semi presidensial. Namun dalam prakteknya sistem pemerintahan Indonesia justru lebih mendekati corak parlementer seperti halnya dalam masa konstitusi

¹ Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palu

Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUDS tahun 1950, dan setelah amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial murni. Beberapa pakar lain menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial karena berpendapat pertanggungjawaban presiden kepada MPR bukan merupakan pertanggungjawaban kepada badan legeslatif. dalam hal ini menambahkan, petanggungjawaban Presiden kepada MPR tidak boleh disamakan dengan pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen (dalam sistem parlementer). Karena itu, menjadi hal sangat penting untuk menelusuri pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia hingga sekarang ini, apakah menganut sistem presidensial murni atau campuran sistem presidensial dan parlementer.

Katakunci: Dinamika, Penerapan, Sistem Pemerintahan, Presidensial, Parlementer

A. PENDAHULUAN

Setiap negara dalam menjalankan pemerintahannya, memiliki sistem yang berbeda-beda meskipun dengan nama yang sama seperti sistem presidensial atau sistem parlementer. Baik sistem presidensial maupun sistem parlementer, sesungguhnya berakar dari nilai-nilai yang sama yaitu "demokrasi".² Penerapan demokrasi dalam setiap negara mengambil bentuk yang berbeda-beda antara negara yang satu maupun negara lain, terkadang dalam sebuah negara dalam menjalankan demokrasi mengambil bentuk sistem parlementer, demikian pula terkadang suatu negara menjalankan sistem presidensial demi untuk mewujudkan demokrasi. Terkadang muncul anggapan bahwa sistem pemerintahan presidensial lebih unggul dan cenderung lebih stabil daripada parlementer. Anggapan ini merupakan anggapan yang tidak sepenuhnya benar, persoalan sebenarnya adalah tergantung bagaimana demokrasi dijalankan dalam sebuah negara. Tarik-menarik antara dua teori sistem pemerintahan tersebut mempunyai implikasi apakah suatu negara lebih dominan menyelenggarakan sistem presidensial atau parlementer.

Setiap negara dalam menjalankan demokrasi memiliki cara yang berbeda-beda. Dua model alternatif utama yaitu sistem pemerintahan presidensial dan pemerintahan parlementer menjadi hal yang selalu diperdebatkan. Kelebihan dan kekurangan dari kedua bentuk pelaksanaan demokrasi (presidensial dan parlementer) telah lama diperdebatkan. Bahkan lebih lama dari pelaksanaan demokrasi modern itu sendiri, yang

²Anita Rahmawati, "Makalah Sistem Pemerintahan Presidensial", dalam <http://anitaauty.blogspot.com/2013/07/makalah-sistem-pemerintahan-presidensial.html>, diakses tanggal 19 April 2020

belum dijalankan sepenuhnya di seluruh penjuru dunia hingga awal abad ke-20. Sehingga tidaklah mengherankan perhatian yang besar terhadap sistem pemerintahan presidensial dan pemerintahan parlementer muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi, yang tentunya tidak pernah semarak atau seluas seperti sekarang ini. Perdebatan yang muncul terkait persoalan ini, umumnya dipelopori dua negara yaitu Inggris raya dan Amerika Serikat, yang menjadi model utama pemerintahan parlementer dan presidensial yang kemudian menyebar ke negara-negara lainnya termasuk Indonesia.³

Sementara untuk Indonesia sendiri, menjadi suatu perdebatan sampai sekarang dikalangan para pakar hukum tata negara dan politik bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan yang berbentuk apa. Hanta yuda, mengemukakan bahwa ketika UUD 1945 belum diamandemen, corak pemerintahan Indonesia sering dikatakan sebagai sistem semipresidensial. Namun dalam prakteknya sistem pemerintahan Indonesia justru lebih mendekati corak parlementer seperti halnya dalam masa konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUDS tahun 1950. Dan setelah amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial murni. Sedangkan Bagir manan menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial karena berpendapat pertanggungjawaban presiden kepada MPR bukan merupakan pertanggungjawaban kepada badan legeslatif. dalam hal ini menambahkan, petanggungjawaban Presiden kepada MPR tidak boleh disamakan dengan pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen (dalam sistem parlementer).⁴ Dari permasalahan ini, sehingga menjadi hal sangat penting untuk menelusuri pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia hingga sekarang ini, apakah menganut sistem presidensial murni atau campuran sistem presidensial dan parlementer.

B. PEMBAHASAN

a. Pengertian Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer

³Arend Lijphart, "*Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*" saduran Ibrahim dkk, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hlm 3-4

⁴Resa Indrawan Samir, "*Tinjauan Terhadap Sistem Presidensial Indonesia*", dalam <https://resaindrawansamir.wordpress.com/2012/01/13/tinjauan-terhadap-sistem-pemerintahan-presidensial-indonesia/>, diakses tanggal 19 April 2020

Sebelum menjelaskan dan memaparkan secara lebih luas terkait persoalan sistem pemerintahan presidensial dan parlementer dari sisi perbedaan, kelemahan dan kelebihan, terlebih dahulu akan dijelaskan secara singkat mengenai pengertian dari sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer.

Sistem pemerintahan presidensial atau disebut juga dengan sistem kongresional adalah sistem pemerintahan dimana badan eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang independen. Kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Mereka dipilih oleh rakyat secara terpisah. Sistem presidensial tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi. Kedaulatan negara dipisahkan (*separation of power*) menjadi tiga cabang kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang secara ideal diformulasikan sebagai "Trias Politica" oleh Montesquieu. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa kerja yang lamanya ditentukan konstitusi. Konsentrasi kekuasaan ada pada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam sistem presidensial para menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden.⁵

Sistem pemerintahan presidensial merupakan bagian dari sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif atau Presiden dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif atau anggota DPR. Menurut Rod Hague sebagaimana yang dikutip Anita Rahmawati, pemerintahan presidensial terdiri dari 2 unsur yaitu:

1. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
2. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.⁶

Sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan dimana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak

⁵Anita Rahmawati, "Makalah Sistem Pemerintahan Presidensial....",

⁶*Ibid.*,

percaya. Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial, di mana sistem pemerintahan parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem pemerintahan parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara saja.. Sistem parlementer dibedakan oleh cabang eksekutif pemerintah tergantung dari dukungan secara langsung atau tidak langsung cabang legislatif, atau parlemen, sering dikemukakan melalui sebuah veto keyakinan. Oleh karena itu, tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang eksekutif dan cabang legislatif.⁷ Secara sederhana perbedaan antara sistem pemerintahan presidensial dan parlementer adalah persoalan wewenang dan kekuasaan kepala negara. Dalam sistem pemerintahan presidensial kekuasaan kepala negara relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif, kekuasaan kepala negara sekaligus kekuasaan pemerintahan terpusat kepada presiden. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer Presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Kekuasaan Presiden atau kepala negara dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif dengan memunculkan mosi tidak percaya yang dikemukakan melalui sebuah veto keyakinan.

b. Perbedaan Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer

Sistem pemerintahan presidensial dan parlementer memiliki ciri-ciri khusus dan terdapat diantara keduanya. Secara umum dan lebih luas antara Sistem pemerintahan presidensial dan parlementer menurut Arend Lijphart terdapat perbedaan setidaknya dalam tiga hal: *pertama*, dalam sistem pemerintahan parlementer, kepala pemerintahan bisa dijabat oleh perdana menteri sedangkan kepala negara dijabat oleh presiden. Keduanya bergantung pada mosi atau kepercayaan badan legislatif dan dapat diturunkan dan dilengserkan dari jabatan melalui mosi tak percaya dari legislatif. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kepala pemerintahan juga merangkap sebagai kepala negara yang dipegang oleh presiden, dan dipilih untuk masa jabatan tertentu sesuai dengan UUD dan dalam keadaan normal tidak dapat diturunkan oleh anggota legislatif. *Kedua*, dalam sistem parlementer kepala

⁷Wikipedia Ensiklopedi Bebas, “Sistem Parlementer”, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses tanggal 19 April 2020

pemerintahan dan kepala negara dipilih oleh badan legislatif. Sementara dalam sistem presidensial kepala pemerintahan atau kepala negara dalam hal ini adalah presiden dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan. *Ketiga*, dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki pemerintah atau eksekutif kolektif atau kolegal, posisi perdana menteri dalam kabinet bisa berubah-ubah, yaitu lebih tinggi hingga sama dengan menteri-menteri yang lain, tetapi selalu ada tingkat kolegalitas yang relatif tinggi dalam pembuatan keputusan. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial memiliki eksekutif non kolegal atau satu orang yang berpusat pada presiden, dimana para anggota kabinet presidensial hanya merupakan penasihat dan bawahan presiden.⁸

Saldi Isra mengatakan bahwa sistem parlementer berbeda dengan sistem presidensial, karena dalam sistem presidensial presiden tidak hanya sebagai kepala eksekutif tetapi sekaligus sebagai kepala negara. Artinya presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan tetapi juga sebagai kepala negara. Dengan rentang kekuasaan presiden yang begitu luas, maka perbedaan lain yang dari sistem pemerintahan presidensial dan parlementer adalah terletak pada objek utama yang diperebutkan. Dalam sistem parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, sedangkan dalam sistem presidensial objek utama yang diperebutkan adalah presiden. Karena itu dalam sistem presidensial posisi presiden sebagai kepala eksekutif dan lembaga legislatif cenderung berhadapan-hadapan (*vis a vis*).⁹ Dari penjelasan ini, secara umum kita telah memiliki gambaran terkait perbedaan antara sistem presidensial dan parlementer. Namun, untuk lebih memperjelas perbedaan terkait dua sistem tersebut, penulis akan menjelaskan secara spesifik dari sistem presidensial dan parlementer baik dari ciri-cirinya, maupun terkait dengan kelemahan dan kelebihanannya.

1. Sistem Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial ini bertitik tolak dari konsep pemisahan sebagaimana dianjurkan oleh teori Trias Politika. Sistem ini menghendaki pemisahan secara tegas, khususnya antara badan pemegang kekuasaan eksekutif dan badan

⁸Arend Lijphart, "Sistem Pemerintahan Parlementer dan....", hlm. 5-6

⁹Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia", (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 38

legislatif.¹⁰ Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial antara lain: Amerika Serikat, Myanmar, Filipina, Indonesia.

a) Ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial

- a. Kedudukan Presiden di samping sebagai Kepala Negara juga sebagai Kepala Eksekutif (pemerintahan).
- b. Presiden dan Parlemen masing-masing dipilih langsung oleh Rakyat melalui Pemilihan Umum. Jadi tidaklah mengherankan jikalau ada kemungkinan terjadi komposisi Presiden berasal dari partai politik yang berbeda dengan komposisi mayoritas anggota partai politik yang menduduki kursi di parlemen.
- c. Karena Presiden dan Parlemen dipilih langsung oleh Rakyat melalui pemilihan umum, maka kedudukan antara kedua lembaga ini tidak bisa saling mempengaruhi (menjatuhkan seperti halnya di sistem parlementer).
- d. Kendati Presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen di tengah-tengah masa jabatannya berlangsung, namun jika Presiden melakukan perbuatan yang melanggar hukum, maka presiden dapat dijatuhi Impeachment (Pengadilan DPR).
- e. Dalam rangka menyusun Kabinet (Menteri), Presiden wajib minta persetujuan Parlemen. Di sini Presiden hanya menyampaikan nominasi anggota kabinet, sedangkan parlemen memberi persetujuan personil yang telah diajukan oleh Presiden.
- f. Menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden tersebut tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹¹

b) Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial

- a. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
- b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia adalah lima tahun.
- c. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

¹⁰B. Hestu Cipto Handoyo, "Hukum Tata Negara Indonesia", (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hal. 134

¹¹*Ibid.*, hlm. 134-137

d. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.¹²

c) Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial

a. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.

b. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.

c. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.¹³

2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Pada prinsipnya sistem pemerintahan parlementer menitik beratkan pada hubungan antara organ negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem ini merupakan sisa-sisa peninggalan sistem Monarkhi. Dikatakan demikian karena kepala negara apapun sebutannya, mempunyai kedudukan yang tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari diserahkan kepada Perdana Menteri.¹⁴ Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer: Inggris, India, Malaysia, Jepang, dan Australia.

a) Ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer

a. Terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif (parlemen), bahkan antara keduanya saling ketergantungan satu sama lain.

b. Eksekutif yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh parlemen dari partai politik atau organisasi peserta pemilu yang menduduki kursi mayoritas diparlemen.

c. Kepala Negara (apapun sebutannya) hanya berfungsi ataupun berkedudukan sebagai Kepala Negara. Tidak sebagai kepala eksekutif atau pemerintahan.

d. Dikenal adanya mekanisme pertanggungjawaban Menteri kepada Parlemen yang mengakibatkan parlemen dapat membubarkan ataupun menjatuhkan mosi tidak percaya kepada Kabinet, jika pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahan

¹²Azan Sumarwan dan Dianah, "Sistem Pemerintahan", dalam <http://witantra.wordpress.com/2008/05/30/sistem-pemerintahan>, diakses tanggal 19 April 2020.

¹³*Ibid.*,

¹⁴B. Hestu Cipto Handoyo, "Hukum Tata Negara....", hal. 132.

yang dilakukan oleh Menteri baik dibidangnya masing-masing ataupun atas dasar kolektifitas tidak dapat diterima oleh parlemen.¹⁵

b) Kelebihan sistem pemerintahan parlementer

- a. Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.
- b. Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan public jelas.
- c. Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.¹⁶

c) Kekurangan sistem pemerintahan parlementer

- a. Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
- b. Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bias ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar.
- c. kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai meyoritas. Karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
- d. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Dan Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan manjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.¹⁷

c. Dinamika Dalam Penerapan Sistem Pemerintahan Presidensial Dan Parlementer Di Indonesia

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, negara Indonesia pernah menggunakan konstitusi tertulis selain UUD 1945, dan masing-masing mengatur sistem pemerintahan Indonesia berbeda-beda. Bahkan menurut UUD 1945 sebelum amandemen maupun setelah amandemen pun mengalami perbedaan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pada bagian ini akan disampaikan sistem pemerintahan Indonesian menurut konstitusi yang pernah dan sedang berlaku.

¹⁵*Ibid*, hlm. 133

¹⁶Azan Sumarwan dan Dianah, "Sistem Pemerintahan...",

¹⁷*Ibid*,

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut Konstitusi RIS.

Secara singkat Sistem Pemerintahan Indonesia menurut Konstitusi RIS adalah Sistem Pemerintahan Indonesia Parlementer yang tidak murni. Karena pada pasal 118 Konstitusi RIS antara lain menegaskan:

- a. Presiden tidak dapat diganggu gugat.
- b. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintahan baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa RIS mempergunakan sistem pertanggungjawaban Menteri. Kendatipun demikian dalam pasal 122 Konstitusi RIS juga dinyatakan bahwa DPR tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing Menteri untuk meletakkan jabatannya.¹⁸

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUDS 1950

Sistem pemerintahan Indonesia menurut UUDS 1950 masih melanjutkan Konstitusi RIS. Hal ini disebabkan UUDS 1950 pada hakikatnya merupakan hasil amandemen dari konstitusi RIS dengan menghilangkan pasal-pasal yang bersifat federalis. Di dalam pasal 83 UUDS 1950 dinyatakan:

- a. Presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu gugat.
- b. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintahan baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Berkaitan dengan pasal di atas, pasal 84 UUDS 1950 menyatakan bahwa Presiden berhak membubarkan DPR. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintah pula untuk mengadakan pemilihan Presiden baru dalam 30 hari. Konstruksi pasal semacam ini mengingatkan pada sistem parlementer yang tidak murni.¹⁹

3. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen

Pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tentang tujuh kunci pokok

¹⁸B. Hestu Cipto Handoyo, "Hukum Tata Negara....", hal. 153

¹⁹*Ibid.*, hlm. 152

sistem pemerintahan negara tersebut sebagai berikut:

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).
- b. Sistem Konstitusional.
- c. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- f. Menteri negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- g. Kekuasaan kepala negara tidak terbatas.²⁰

Berdasarkan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini dijalankan semasa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Ciri dari sistem pemerintahan masa itu adalah adanya kekuasaan yang amat besar pada lembaga kepresidenan.²¹

Mekipun adanya kelemahan, kekuasaan yang besar pada presiden juga ada dampak positifnya yaitu presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang kompak dan solid. Sistem pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh atau berganti. Konflik dan pertentangan antarpejabat negara dapat dihindari. Namun, dalam praktik perjalanan sistem pemerintahan di Indonesia ternyata kekuasaan yang besar dalam diri presiden lebih banyak merugikan bangsa dan negara daripada keuntungan yang didapatkannya.²²

Memasuki masa Reformasi ini, bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis. Untuk itu, perlu disusun pemerintahan yang konstitusional atau pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi. Pemerintah konstitusional bercirikan bahwa konstitusi negara itu berisi:

1. Adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif

²⁰Ema Sundari, *Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, dalam http://community.gunadarma.ac.id/blog/view/id_11893/title_sistem-pemerintahan-indonesia-sesudah-dan-sebelum/, diakses tanggal 19 April 2020

²¹*Ibid*,

²²*Ibid*,

2. Jaminan atas hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.²³

Berdasarkan hal itu, Reformasi yang harus dilakukan adalah melakukan perubahan atau amandemen atas UUD 1945. dengan mengamandemen UUD 1945 menjadi konstitusi yang bersifat konstitusional, diharapkan dapat terbentuk sistem pemerintahan yang lebih baik dari yang sebelumnya. Amandemen atas UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen itulah menjadi pedoman bagi sistem pemerintahan Indonesia sekarang ini.

4. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sesudah Amandemen

Sekarang ini sistem pemerintahan di Indonesia masih dalam masa transisi. Sebelum diberlakukannya sistem pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen keempat tahun 2002, sistem pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring dengan adanya transisi menuju sistem pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan baru diharapkan dapat berjalan dengan baik setelah dilakukannya Pemilu 2004.

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun. Untuk masa jabatan 2004-2009, presiden dan wakil presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas dua bagian (*bikameral*), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.

²³*Ibid.*,

6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.²⁴

Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial. Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
2. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak *budget* (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem *bikameral* atau adanya dua kekuatan dalam legislatif (DPR dan DPD), lembaga-lembaga negara yaitu eksekutif dan legislatif yang mempunyai fungsi sama dan saling mengendalikan dan mengawasi melalui mekanisme *cheks and balance*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.²⁵

C. KESIMPULAN

Mengacu pada penjelasan dalam pembahasan tulisan ini, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara umum perbedaan antara sistem pemerintahan Parlementer dan presidensial dalam tiga hal: *pertama*, dalam sistem pemerintahan parlementer, kepala pemerintahan bisa dijabat oleh perdana menteri sedangkan kepala negara dijabat

²⁴*Ibid.*,

²⁵*Ibid.*,

oleh presiden. Keduanya bergantung pada mosi atau kepercayaan badan legislatif dan dapat diturunkan dan dilengserkan dari jabatan melalui mosi tak percaya dari legislatif. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kepala pemerintahan juga merangkap sebagai kepala negara yang dipegang oleh presiden, dan dipilih untuk masa jabatan tertentu sesuai dengan UUD dan dalam keadaan normal tidak dapat diturunkan oleh anggota legislatif. *Kedua*, dalam sistem parlementer kepala pemerintahan dan kepala negara dipilih oleh badan legislatif. Sementara dalam sistem presidensial kepala pemerintahan atau kepala negara dalam hal ini adalah presiden dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan. *Ketiga*, dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki pemerintah atau eksekutif kolektif atau kolegal, posisi perdana menteri dalam kabinet bisa berubah-ubah, yaitu lebih tinggi hingga sama dengan menteri-menteri yang lain, tetapi selalu ada tingkat kolegalitas yang relatif tinggi dalam pembuatan keputusan. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial memiliki eksekutif non kolegal atau satu orang yang berpusat pada presiden, dimana para anggota kabinet presidensial hanya merupakan penasihat dan bawahan presiden.

2. Dalam proses pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia, baik dalam masa konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950 Indonesia menjalankan sistem parlementer tidak murni hal ini mengacu pada pasal 118 konstitusi RIS dan pasal 83 dan 84 UUDS. Sementara pelaksanaan pemerintahan di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 menggunakan sistem presidensial, dan sesudah amandemen UUD 1945 dari tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem campuran antara presidensial dan parlementer sebagai upaya untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan dari sistem presidensial. Ini dapat dilihat dalam pokok-pokok pemerintahan Indonesia diantaranya: bahwa presiden dipilih oleh rakyat dalam pemilihan langsung, dan menteri-menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab terhadap presiden hal ini menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial. Dalam hal lain disebutkan bahwa: Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung dan Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR, dua hal

inipula merupakan penegasan bahwa Indonesia menggunakan sistem pemerintahan parlementer.

DAFTAR PUSTAKA

- Cipto Handoyo, B. Hestu, *“Hukum Tata Negara Indonesia”*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009
- Indrawan Samir, Resa, *“Tinjauan Terhadap Sistem Presidensial Indonesia”*, dalam <https://resaindrawansamir.wordpress.com/2012/01/13/tinjauan-terhadap-sistem-pemerintahan-presidensial-indonesia/>, diakses tanggal 19 April 2020
- Isra, Saldi, *“Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia”*, Jakarta: Rajawali Press, 2010
- Lijphart, Arend Lijphart, *“Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial”* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995
- Rahmawati, Anita, *“Makalah Sistem Pemerintahan Presidensial”*, dalam <http://anitaunty.blogspot.com/2013/07/makalah-sistem-pemerintahan-presidensial.html>, diakses tanggal 19 April 2020
- Sumarwan, Azan dan Dianah, *“Sistem Pemerintahan”*, dalam <http://witantra.wordpress.com/2008/05/30/sistem-pemerintahan>, diakses tanggal 19 April 2020.
- Sundari, Ema, *Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, dalam <http://community.gunadarma.ac.id/blog/view/id 11893/title sistem-pemerintahan-indonesia-sesudah-dan-sebelum/>, diakses tanggal 19 April 2020
- WikiPedia Ensiklopedi Bebas, *“Sistem Parlementer”*, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses tanggal 19 April 2020