

## **KOMPARASI KONSEP SISTEM PRESIDENSIAL ANTARA UUD 1945 DAN UUD NRI TAHUN 1945**

**Efriza**

Penulis buku "Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik"

Email: [efriza\\_riza@yahoo.com](mailto:efriza_riza@yahoo.com)

### **ABSTRACT**

*This article discusses the president-parliament relations, especially its main legislative and executive in a presidential system who often get caught up in the conflict between institution. This article argues, that is the original of UUD 1945 amendment aim that, Indonesia adheres to a presidential system, but its also contain elements of a parliamentary system, the result is a system of government that is not unusual. The study discover that the Presidential not run optimally, not only from the construction of the constitution and legislation but is also affected by the combination of multiparty, and the President-Parliament relations in practice. Underlying theory perspective is the theoretical limitation of power and the presidential system; to comprehend the concept of a presidential system and its implications.*

*Keywords: Presidential, President-Parliament, the Executive-Legislative Multiparty, Constitutional*

### **PENDAHULUAN**

Salah satu masalah krusial di negeri ini adalah mengelola relasi kekuasaan lembaga eksekutif-legislatif. Pengalaman sejarah negara ini membuktikan bahwa ada perbedaan antara konsep sekaligus praktik presidensialisme dalam relasi antara presiden dan DPR dalam setiap periode dan rezim yang berkuasa. Silang menyilang antara "sarat Presiden" dan "sarat DPR" memperlihatkan belum kuatnya pengaturan mekanisme kelembagaan dan ketidaktegasan pemilihan sistem pemerintahan yang dipilih adalah sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan parlementer. Serta, realitas yang tak bisa dimungkiri bahwa sistem presidensial berayun antara dua pendulum, yaitu pemerintahan yang tidak stabil dan pemerintahan yang mudah terjebak dalam praktik yang otoriter.

Konstitusi hasil amandemen yang awalnya diharapkan bisa mengarahkan pada pengaturan sistem bernegara yang lebih baik tetapi terdapat banyak kelemahan. Di antara kelemahan-kelemahan tersebut adalah

terlalu banyaknya wilayah cakupan otoritas DPR, tidak jelasnya status kelembagaan DPR dan sistem parlemen apakah unikameral, bikameral, atau trikameral. Serta tidak jelasnya mekanisme *checks and balances* dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Akhirnya, format baru hasil perubahan UUD 1945 itu menunjukkan dihasilkannya format hubungan yang cenderung berat kepada DPR.

Sehingga penerapan sistem pemerintahan kita sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 jika kita berkaca atau menerjemahkan hubungan kekuasaan Presiden-DPR khususnya dan eksekutif-legislatif umumnya menampilkan "berwajah parlementer dalam sistem presidensial," dikemukakan bahwa hasil purifikasi pascaperubahan UUD 1945 tidak mampu menghilangkan karakter sistem parlementer dalam sistem presidensial Indonesia.

Permasalahan inilah yang menjadi fokus dari tulisan ini. Untuk menjawab permasalahan tersebut, pembahasan dalam tulisan ini digunakan dua alur pembahasan yaitu: pertama, membandingkan antara konsep dan praktik sistem presidensial dikaji secara konstitusional; dan kedua, menyoroti sistem presidensial di masa satu dekade SBY dan satu setengah tahun di masa Jokowi dalam relasi Presiden-DPR. Tentu saja pada akhirnya, dari dua alur pembahasan itu akan mengarahkan kita pada refleksi tentang konsep dan praktik dari sistem presidensial yang dianut oleh negara kita.

Dalam membahas fokus penelitian dan permasalahan di atas, tulisan ini mengaplikasikan kategorisasi konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan dari hasil penelitian Ismail Sunny, yang kemudian juga dilengkapi dengan analisis sistem presidensial menurut Scoot Mainwaring.

Penelitian ini dirancang dengan pendekatan kualitatif. Dalam teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi literatur dan wawancara yang mendapat. Wawancara dilakukan berdasarkan pedoman wawancara dan beberapa pertanyaan terbuka. Wawancara dilakukan secara mendalam yang dikategorikan pada empat kelompok: (1). dua orang anggota partai-partai politik yang menjabat di DPR dengan kategori berasal dari koalisi di pemerintahan; (2). Pelaku/Akademisi yang turut terlibat dalam proses Amandemen UUD 1945 (tahun 1999-2002); (3). Peneliti Politik/Akademisi/Penulis sekaligus tulisan-tulisannya yang memengaruhi penelitian ini; (4) Peneliti/Akademisi yang meneliti dan menyoroti kepartaian dan kinerja parlemen.

### **TIPE PEMBATASAN KEKUASAAN DAN SISTEM PRESIDENSIAL**

Ismail Sunny, dalam bukunya "*Pembagian Kekuasaan Negara suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet, dan Indonesia*" dalam penelitiannya untuk menentukan apakah suatu negara menganut model *division of power* atau *separation of*

*power*, ia menggunakan metode penelitiannya yang dikembangkan dari Sir Ivor Jennings dan E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, dengan mengajukan tiga pertanyaan. Tiga pertanyaan ini bisa diklasifikasikan dalam dua hal pokok yang ingin kita pahami dari hubungan tiga lembaga negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau trias politika) seperti *Pertama*, apakah terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif; dan *Kedua*, hubungan antara yudikatif dengan kedua alat perlengkapan negara pemerintahan lainnya (legislatif dan eksekutif).

Pertanyaan poin pertama adalah tiga pertanyaan yang diajukan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi itu terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif, yakni: Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari badan legislatif dan eksekutif? Apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif? Adakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif?

Pertanyaan poin kedua adalah tiga pertanyaan yang diajukan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi itu terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara ketiga badan trias politika (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), yakni: Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari badan pengadilan dan badan eksekutif atau badan pengadilan dan badan legislatif? Apakah badan eksekutif dan legislatif yang mengontrol atau yang memengaruhi badan pengadilan atau badan pengadilan yang mengontrol atau yang memengaruhi badan eksekutif dan legislatif? Adakah badan eksekutif melaksanakan fungsi pengadilan atau badan legislatif melaksanakan fungsi badan pengadilan?

Dari ketiga pertanyaan berdasarkan dua hal pokok untuk mempelajari keseluruhan organ negara (trias politika), jika setelah kita meneliti dalam konstitusinya didapatkan jawabannya “ya” maka pemisahan kekuasaan dalam arti materiil atau pembagian kekuasaan (*division of power*) yang diterapkannya, sebaliknya jika didapatkan jawabannya “tidak” maka yang diterapkannya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan itu dalam arti formal. Yang dimaksud pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti bagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tugas-tugas (*functie-functie*) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal disebut pembagian kekuasaan (*division of power*), maksudnya adalah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu memang sepatasnya disebut “pemisahan kekuasaan”

(*separation of powers*), sedangkan yang dalam arti formal sebaiknya disebut "pembagian kekuasaan" (*division of powers*). (Ismail Sunny, 1982)

Analisis di atas, dalam penelitian ini juga didukung oleh analisis mengenai sistem presidensial. Problematik sistem presidensial umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi partai dan polarisasi ideologis yang relatif tinggi Scott Mainwaring menjelaskan sebagai berikut: *There are three reasons why this institutional combination is problematic. First, multiparty presidentialism is especially likely to produce immobilizing executive/legislative deadlock, and such deadlock can destabilize democracy. Second, multipartism is more likely than bipartism to produce ideological polarization, thereby complicating problem often associated with presidentialism. Finally, the combination of presidentialism and multipartism is complicated by the difficulties of interparty coalition building in presidential democracies, with deleterious consequences for democratic stability.*" ([http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/mainwaring\\_1993\\_0.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/mainwaring_1993_0.pdf))

## **PERBANDINGAN KONSEP DAN PRAKTIK SISTEM PRESIDENSIAL**

Ketika kita mempelajari UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, akan sulit memberikan gambaran yang utuh tentang sistem pemerintahan yang dianut. Di satu sisi, konstitusi hendak mengatakan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi di sisi yang lain konstitusi juga memuat unsur-unsur sistem pemerintahan parlementer, hasilnya adalah sistem pemerintahan yang tidak lazim. Kata yang tepat untuk merumuskan itu adalah, jika sebelum UUD 1945 diamandemen, UUD 1945 disusun berdasarkan kondisi psikologis yang gamang, sementara ketika melakukan Amandemen UUD 1945 kita cenderung bersifat reaksional atas situasi sebelumnya (Dielaborasi dari Wawancara dengan I Made Leo Wiratma dan Effendy Choirie, di Jakarta).

Sistem perpaduan ini ternyata malah menciptakan ketidakstabilan karena Presiden bisa dijatuhkan setiap saat oleh MPR, atas usul DPR, tentu saja ini konsekuensi sistem kekeluargaan yang menunjukkan implikasi dari variasi sistem parlementer. Dalam kaitan pemurnian Presidensialisme, paling kurang ada tiga langkah yang dilakukan MPR dalam amandemen konstitusi, yaitu: (1) Pengalihan fungsi dan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR serta pembatasan masa jabatan Presiden; (2) Penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR serta memperbaiki mekanisme pemakzulan terhadap Presiden; dan (3) Pembaruan posisi MPR yang sebelumnya memiliki supremasi politik serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

secara langsung oleh rakyat (Dielaborasi dari Wawancara I Made Leo Wiratma dan Maswadi Rauf, di Jakarta).

### **TIPE STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA**

Dalam perspektif Indonesia, gagasan supremasi parlemen menyebabkan berbagai persoalan pun muncul, antara lain: *Pertama*, selama menerapkan gagasan supremasi parlemen dengan MPR sebagai otoritas tertinggi selalu melahirkan pemerintahan diktator. Hal itu dapat dilihat dari kepemimpinan Indonesia di bawah Presiden Soekarno pada masa Orde Lama dan kepemimpinan Presiden Soeharto di era Orde Baru. *Kedua*, dengan tambahan peran DPR dari kondisi keanggotaan "overlapping" (antara MPR dengan DPR) menyebabkan hubungan antara parlemen dalam hal ini DPR dengan Presiden menjadi tidak seimbang. Bahkan, akibat situasi itu kita mengalami dua kali kejatuhan presiden karena dipecat oleh MPR, yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid.

*Ketiga*, dari sudut ilmu politik dan hukum tata negara, MPR memiliki kedudukan yang tidak lazim. Ketidaklaziman itu tampak jelas jika menilik ajaran trias politika dari Montesquieu, yang memisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara tegas yang juga dikenal dengan *separation of power*. Hal mana posisi MPR tidak jelas atau memang di atas semua cabang kekuasaan tersebut. *Keempat*, proses rekrutmen keanggotaan MPR berbeda-beda, ada yang dipilih langsung oleh rakyat (bagi anggota-anggota DPR yang juga sekaligus menjadi anggota MPR yang berasal dari partai politik peserta pemilu), dipilih oleh DPRD Tingkat I (bagi anggota MPR dari utusan-utusan daerah), dan yang diangkat (bagi anggota DPR asal ABRI dan anggota MPR dari utusan-utusan golongan). Perbedaan sistem rekrutmen ini bertentangan dengan asas kesamaan atau egaliter bagi keanggotaan suatu lembaga yang sama. *Kelima*, apa yang diputuskan oleh MPR seringkali tidak sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkan oleh rakyat yang diwakili (Wawancara I Made Leo Wiratma, Jakarta).

Dalam struktur ketatanegaraan setelah amandemen UUD 1945, dengan ketentuan baru itu telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*). Struktur kelembagaan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945 juga mengalami perubahan sehingga terdapat tujuh organ negara yang disebut sebagai lembaga tinggi negara hal mana memunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Ketujuh organ tersebut adalah: Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK; di samping itu amandemen UUD 1945 menunjukkan dibentuknya lembaga tinggi negara baru (DPD dan MK), dan dalam Perubahan UUD 1945

juga dihapuskannya lembaga tinggi negara seperti DPA yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tinggi negara, dengan Perubahan Keempat UUD eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur pemerintahan negara (Ni'matul Huda, 2005).

### **TIPE PEMBATAAN KEKUASAAN**

Dalam teori dan praktik selama periode-periode UUD 1945 yang asli, dapatlah ditarik kesimpulan pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia, yang ada dan dilaksanakan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Atau dengan perkataan lain di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dengan tidak menekankan kepada pemisahannya, bukan pemisahan kekuasaan (Ismail Sunny, 1982).

Bagaimana dengan penerapannya di era reformasi atau setelah amandemen UUD 1945 (tahun 1999-2002)? Setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata (secara materiil). Indonesia juga tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi juga tidak menganut paham trias politika Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Perspektif vertikal ataupun horizontal ini juga dapat dipakai untuk membedakan antara konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dianut di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, yaitu bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dianggap berada di tangan rakyat dan diwujudkan dalam MPR sebagai lembaga tinggi negara. Sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan itu dapat dianggap sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*) dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal hirarkis (adanya '*supreme body*'). Sementara itu, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pascaperubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang bersifat horizontal fungsional berdasarkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*), (Ni'matul Huda, 2005).

### **KONSTITUSI BERKORELASI SISTEM PEMERINTAHAN**

Kelemahan-kelemahan UUD 1945 yang asli inilah yang memunculkan lahirnya pemerintahan otoriter. Kelemahan dari sistem UUD 1945 itu sendiri menjadikan dua orang Presiden di Indonesia dalam memerintah cenderung otoriter yaitu, Soekarno dan Soeharto. Kelemahan

dasar itu antara lain ada empat hal yakni: (1) Konstitusi 'Sarat-Eksekutif;' (2). Sistem *Checks and Balances* yang tak jelas; (3). Susunan dan Kedudukan MPR yang tak jelas; dan (4) Pasal-pasal multitafsir.

Sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 untuk mempertegas sistem presidensial, dan diantunya pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *chekcs and balances*, maka perubahan UUD 1945 berakibat pula di bidang eksekutif sebagai berikut: (1). Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (Pasal 5 ayat (1)) tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang yang telah bergeser ke tangan DPR (Pasal 20 ayat (1)) melainkan hanya berhak mengajukan RUU ke DPR (Pasal 5 ayat (2)), memberikan persetujuan bersama kepada DPR dan mengesahkan RUU menjadi UU (Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4)); (2). Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat berpasangan dengan dari calon yang diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik (Pasal 6A); (3). Masa jabatan presiden selama 5 tahun secara tegas dibatasi untuk dua periode (Pasal 7); (4). Ditentukan syarat-syarat yang lebih rinci untuk menjadi presiden dan wakil presiden (Pasal 6); (5). Ditentukan mekanisme pemberhentian atau *impeachment* terhadap presiden dan wakil presiden yang melibatkan DPR, MK, dan MPR (Pasal 7A dan 7B); (6). Penegasan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C); (7). Pelaksanaan hak-hak prerogatif presiden sebagai kepala negara harus dengan persetujuan atau pertimbangan DPR; (8). Pengangkatan pejabat-pejabat publik, seperti anggota BPK (Pasal 23F), Hakim Agung (Pasal 24A ayat (3)), Anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3)) harus dengan persetujuan DPR; (9). Presiden berwenang membentuk dewan pertimbangan (Pasal 16) sebagai pengganti DPA yang dihapuskan; (10). Dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan UU (Pasal 17 ayat (4)), tidak bebas seperti sebelumnya, (Sulardi, 2012).

Perubahan aturan yang berkenaan dengan kekuasaan Presiden itu, juga menunjukkan banyak reaktifnya, sehingga bisa disebut sebagai telah terjadi pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy*. Situasi reaktif, terjadi ketika kekuasaan yang semestinya domainnya eksekutif turut melibatkan DPR, seperti keharusan adanya konfirmasi DPR dalam pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Polri, serta konfirmasi serupa dalam pengangkatan duta besar Indonesia di luar negeri dan penerimaan duta besar negara asing di tanah air, sehingga sangat terasa bahwa Indonesia menerapkan sistem presidensial dengan rasa parlementer, (Dielaborasi dari wawancara dengan I Made Leo Wiratma, Effendy Choirie, dan Syamsuddin Haris, Jakarta).

## **TIPE PERWAKILAN**

Amandemen ke-IV tahun 2002, MPR bukanlah lembaga tertinggi lagi, sekarang kedudukannya sederajat dengan lembaga-lembaga lainnya. Mengapa? Karena Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan UUD 1945 sekarang dipilih langsung oleh rakyat, sehingga karena itu tidak lagi bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR seperti sebelumnya, hal ini berdampak pula tereduksinya kewenangan MPR, satu kewenangan MPR yang dihapus yakni membuat GBHN, sebagai konsekuensi logisnya Presiden menggunakan visi-misi pada saat kampanye di Pemilihan Umum Langsung Presiden (Pilpres), dan dirumuskan dalam bentuk Program Pembangunan Nasional (Propernas), sehingga menjadi logis kalau Presiden menjalankan program-programnya (Dielaborasi dari Beddy Iriawan Maksudi, 2013; dan Wawancara by phone Sulardi, Jakarta-Malang).

Demikian halnya, komposisi keanggotaannya juga berubah. MPR setelah amandemen UUD 1945 komposisinya menjadi, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan UU (Pasal 2 ayat (1)). Hadirnya DPD terkait dengan meningkatkan peran dari Utusan Daerah. Lalu bagaimana meningkatkan peran dari Utusan Daerah ini adalah dengan cara: (1). Kesadaran akan konsekuensi dianutnya otonomi daerah pada tingkat konstitusi, kesadaran itu berdampak pada merumuskan kembali komposisi MPR; (2). Merubah bentuk struktur lembaga perwakilan ini dari bersifat Utusan menjadi Perwakilan, sehingga menjadi Dewan Perwakilan Daerah; dan (3) Mereka harus dipilih langsung jadi tidak lagi diangkat, supaya memiliki legitimasi kuat dalam mewakili daerahnya, (Efriza dan Syafuan Rozi, 2010).

Sayangnya, setelah perubahan (amandemen IV) UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat di Indonesia setelah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Tetapi tipe sistem perwakilan belum jelas, sebab MPR setelah adanya perubahan telah menjadi tiga lembaga perwakilan rakyat (MPR, DPR, dan DPD), dengan variasi sistem perwakilan yang dianut berupa sistem bikameral berdasarkan realitas adanya dua lembaga perwakilan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

## **POLA RELASI EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF**

Dengan demikian tampak bahwa UUD 1945 tidak pernah mampu memfasilitasi lahirnya satu sistem politik yang demokratis malah kecenderungan yang terjadi yang dibangun adalah sistem politik yang otoriter. Inilah alasan utama mengapa banyak orang yang kemudian sepakat bahwa "tidak ada reformasi tanpa amandemen UUD 1945."

Setelah amandemen UUD 1945 terjadi perubahan fundamental dalam struktur ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hirarkis dengan

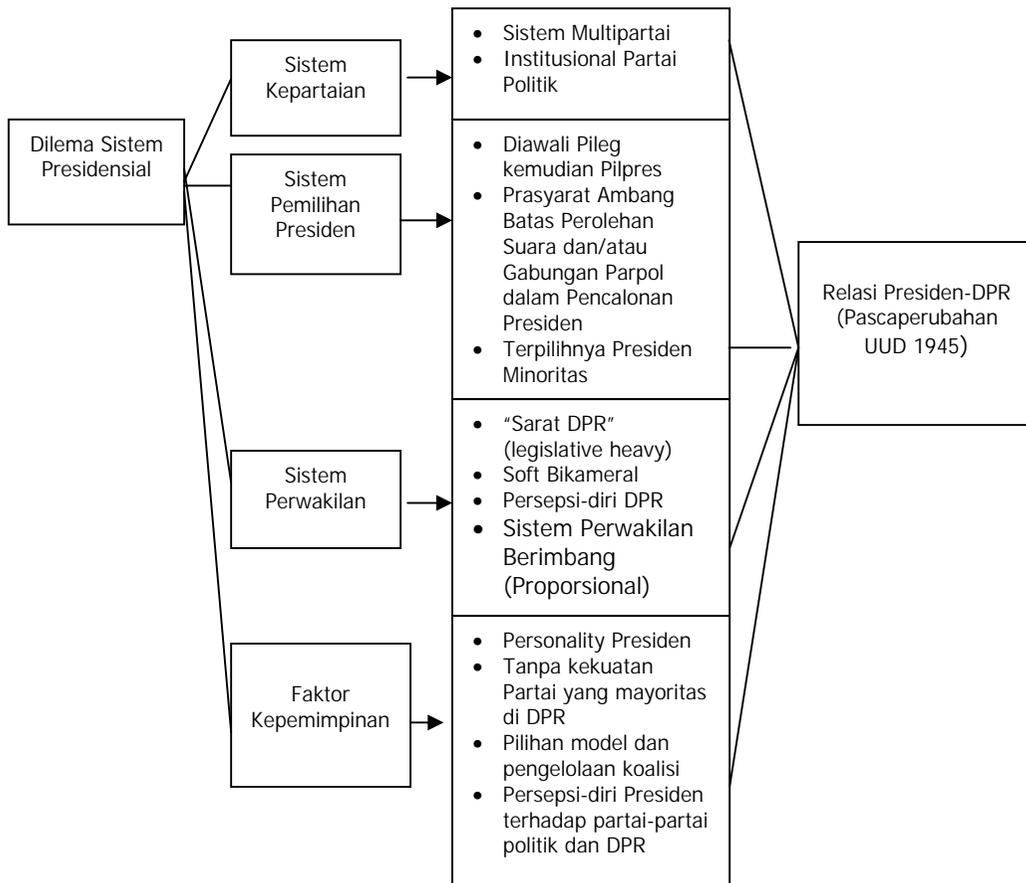
prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbang dan saling mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*), atau dengan kata lain lembaga-lembaga negara saat ini memiliki kedudukan yang sama dan sejajar.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain, (Jimly Asshiddiqie, 2010).

### **DILEMA SISTEM PRESIDENSIAL PASCAPERUBAHAN UUD 1945**

Berdasarkan kerja penelitian dihasilkan bahwa sistem presidensial pascaperubahan UUD 1945 memiliki permasalahan yang terjadi bukan saja dari konstruksi konstitusi dan perundang-undangan turunanannya tetapi juga dalam tataran praktiknya, sebagai berikut.

**Gambar 1.**  
**Keterkaitan Konsep dan Praktik yang Memengaruhi Relasi Kekuasaan Presiden-DPR Setelah Amandemen UUD 1945**



(Sumber: diperoleh berdasarkan fakta dilapangan studi literatur dan wawancara)

Ternyata, meski sistem presidensial diperkuat tetapi dikombinasikan dengan sistem kepartaian berformat multipartai, format multipartai ini juga memiliki kecenderungan sistem multipartai moderat tetapi tidak ada satu pun partai yang dominan, sehingga menghadirkan presiden dengan dukungan politik minoritas di DPR. Disamping itu, institusional partai belum terlembaga dengan pondasi yang kuat sehingga tidak ada yang berperan sebagai oposisi di parlemen. Ironinya, skema sistem pemilu juga tidak mendukung sistem presidensial yang dibangukembangkan tersebut, seperti sistem pileg lebih dulu daripada sistem pilpres, prasyarat ambang batas *presidential threshold*, pengaturan-pengaturan itu telah merefleksikan praktik presidensial yang terjebak bernuansa parlementer, disamping itu pula model pemilihan presiden dua putaran menyebabkan terjadinya tiga tahapan

dalam koalisi: tahap pertama koalisi dibangun untuk memenuhi syarat pencalonan, tahap kedua dan tahap ketiga inilah yang juga menjadi pemicu dari munculnya *free rider* (partai koalisi berpenumpang gelap) tentu saja faktor ini disebabkan oleh bukan saja adanya pemilu presiden dua putaran tetapi juga sistem multipartai itu sendiri, (Dielaborasi dari wawancara dengan Firman Noor dan Syamsuddin Haris, Jakarta).

Pengaturan sistem pilpres seperti itu akhirnya berdampak pada terpilihnya presiden dengan dukungan minoritas tetapi dibentuknya pemerintahan mayoritas, lagi-lagi kembali dilema sistem presidensial yang dialami masa pemerintahan seperti satu dekade kepemimpinan SBY dan satu setengah tahun pemerintahan Jokowi-JK, juga terasa pula pada hubungan presiden dan wakil presiden dalam kaitannya dengan presiden minoritas. Bagaimanapun, kecuali di masa Orde Baru yang relatif penuh harmoni, disebabkan pemilihan wakil presiden di MPR pada dasarnya bersifat "formalitas" belaka, sementara itu pola hubungan presiden dan wakil presiden di Indonesia selalu diwarnai riak-riak serta kesan terjadinya ketegangan dan persaingan utamanya di pemerintahan SBY-JK dan Jokowi-JK. Salah satu sebab utamanya adalah presiden dan wakil presiden berasal dari partai politik dan golongan yang berbeda (kohabitasi), sehingga antara kedua pengembal jabatan ini kerap memunyai pandangan politik yang berbeda, (parafrasa: Syamsuddin Haris, 2014).

Otoritas DPR yang begitu luas, bahkan "DPR-heavy" dalam model *soft* bikameral, menyebabkan terbangunnya persepsi diri sebagai parlemen *superbody* dan melembagakan praktik parlementarisme ketika berhadapan dengan Presiden pada khususnya. Namun sayangnya, ketika otoritas DPR begitu besar, DPR juga cenderung gagal menjalankan otoritas DPR yang besar itu, antara lain: kebijakan impor beras, dan Century. Bahkan, implikasinya desain kelembagaan ini pun ternyata memiliki kelemahan, disebabkan bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para wakil itu *tidak nyambung* dengan apa yang menjadi preferensi para pemilih, tidak lain juga disebabkan oleh sistem pemilu proporsional, (Kacung Maridjan, 2010).

Menghadapi dilema ini, tentu saja SBY maupun Jokowi harus berpikir strategis dan akomodatif, dengan itu pula hak prerogatif presiden menjadi pilihannya dengan mengakomodir partai-partai sehingga tercipta koalisi gemuk, bahkan Jokowi harus rela dicap mengingkari janjinya untuk mewujudkan koalisi tanpa syarat dengan bergabungnya PAN, PPP, dan Golkar sebagai pendukung pemerintahannya. Namun, jika Presiden Yudhoyono bermasalah karena tidak pandai dalam berkomunikasi sehingga acap harus mencairkan ketegangan demi ketegangan utamanya dengan partai-partai politik pendukung pemerintahannya, ini searah dengan anggota parlemen dalam koalisinya yang tidak disipilin, sementara Jokowi lebih dari itu karena

ia bukanlah seorang petinggi partai dari PDIP malah hanya sekadar ”petugas partai” maka ia harus berkompromi menghadapi manuver dari PDIP, seperti pergantian Sekretaris Kabinet Andi Widjayanto oleh Pramono Anung. Ketidaksiplinan partai-partai sebagai mitra koalisi bisa disebabkan karena dua hal: institusi partai yang belum terbangun pondasi yang kuat, dan komunikasi elite yang buruk dari Presiden tersebut, (Dielaborasi dari wawancara dengan Marzuki Ali, Firman Noor, dan Syamsuddin Haris, Jakarta)

Harus diakui meski gonjang-ganjing bersifat ketegangan dari praktik sistem presidensial dalam relasi kekuasaan Presiden-DPR, namun tidak berujung *deadlock*, disebabkan adanya proses persetujuan bersama dan mekanisme konsultasi antar Presiden dengan DPR dengan mana telah menjadi prosedur resmi dengan skala berkala diatur dalam Tata Tertib DPR (Pasal 169 ayat (2)), yang kerap digunakan oleh Presiden untuk meredakan ketegangan dan konflik tersebut, proses persetujuan bersama ini walau menguntungkan Presiden dan kestabilan sistem Presidensial kita tetapi juga bentuk kerancuan sistem presidensial yang semestinya lokus legislasi di tangan Parlemen bukan *fifty-fifty* seperti dipilih negara kita, meski demikian sangat disayangkan kita terjebak oleh politik kartel, hal ini terjadi karena institusi partai yang belum kuat dan juga tak bisa dilepaskan dari persepsi diri presiden ketika berhadapan dengan DPR (Dielaborasi, dari wawancara Rizky Argama, Syamsuddin Haris, Maswadi Rauf, Firman Noor, dan Marzuki Ali, Jakarta).

## **SIMPULAN**

Hasil studi ini menunjukkan bahwa, sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan itu dapat dianggap sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*) atau pemisahan kekuasaan dalam arti formal dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal dalam relasi hubungan struktur lembaga negara dengan mana adanya lembaga tertinggi negara yakni MPR (*supreme body of state*). Sementara itu, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan dalam arti materiil yang bersifat horizontal fungsional berdasarkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*), tentu saja tidak ada lagi lembaga tertinggi negara sehingga lembaga negara berdiri sejajar dan sekaligus menunjukkan diterapkannya supremasi konstitusi.

Sedangkan, jika diasumsikan dengan ciri-ciri sistem presidensial, maka UUD 1945 agaknya hendak menganut sistem presidensial, yang ditandai oleh beberapa hal: (1) Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; (2) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden; (3) Presiden dipilih melalui badan

pemilihan yaitu MPR, (Lijphart, 1995). Walaupun demikian, sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 juga memunyai ciri-ciri sistem parlementer terlihat di dalamnya: (1). Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak; (2) Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR, maka presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR; (3) MPR sebagai pengejawantahan rakyat (supremasi parlemen); (4). Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena itu presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR.

Dalam rangka pemurnian sistem presidensial melalui Amandemen UUD 1945, dilakukan tiga langkah perubahan mendasar sebagai berikut: (1). Melakukan perubahan terhadap posisi kekuasaan membuat UU dan pembatasan masa jabatan Presiden; (2) Mempersulit *impeachment* dan melarang Presiden membubarkan parlemen; dan (3) Mengganti supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi, atau memperbaharui eksistensi MPR sekaligus mereduksi kewenangan MPR dengan adanya pemilihan menyelenggarakan Pemilihan Presiden (sejak 2004). Meski faktanya, semangat itu bergeser ketika otoritas DPR diperbesar sekaligus wajah parlementer diterapkan yaitu DPR menggeser fungsi eksekutif melalui proses *fit and proper test* antara lain: panglima TNI, Kapolri, dan duta besar.

Sementara itu, konsep dan praktik sistem presidensial di masa UUD 1945 asli, sulit menjelaskannya secara konsekuen relasi kekuasaan Presiden-DPR disebabkan sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem sendiri dengan nama kekeluargaan (perpaduan antara model presidensial dan parlementer). Terjadi beragam anomali antara konsep dan praktik seperti, Presiden dan DPR dalam tataran normatif adalah setara, sementara dalam praktik adanya dominasi Presiden. Tetapi DPR adalah anggota MPR sehingga bagian dari supremasi parlemen, dengan mana keanggotaannya yang bersifat "*overlapping*" itu, maka kedua lembaga ini tidak dapat disebut dua kamar seperti yang pada umumnya dipahami dalam sistem parlemen dua kamar (bikameral) tetapi juga tidak dapat dikatakan unikameral. Supremasi parlemen ternyata dalam praktik supremasi eksekutif akibat aturan-aturan konstitusi yang "sarat Presiden" dan lemahnya proses rekrutmen anggota MPR, sehingga parlemen mengekor atas kemauan Presiden (otoriter), seperti di masa Soekarno dan Soeharto dengan mana MPR melegitimasi dan "mengawetkan" jabatan Presiden yang diembannya. Meski pada akhirnya, supremasi parlemen pula yang mengakhiri masa jabatan Soekarno dan Soeharto. Sehingga dalam praktik antara supremasi parlemen dan supremasi eksekutif dapat dikatakan adanya saling mendominasi, hanya tinggal menunggu saling penyangkalan dari dominasi supremasi parlemen dan supremasi eksekutif tersebut.

Sementara Relasi Kekuasaan antara Presiden dan DPR pascaperubahan UUD 1945 dalam aturan normatif kedudukannya setara, dalam praktik relasi kekuasaan Presiden dan DPR juga setara. Namun, kalau sekarang sistem presidensial dengan legislatif yang beragam (MPR/DPR/DPD), tetapi dalam tataran praktik terdapat sebuah institusi politik yang memiliki kekuasaan dan wewenang yang jauh lebih besar daripada institusi politik lainnya sehingga lebih bersifat “sarat DPR” karena posisi DPD hanya sub-ordinat dari DPR, sementara posisi MPR lebih diposisikan sebagai *constitutional making body*.

Di era Reformasi di bawah kepemimpinan Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati. Kecenderungan ketegangan Presiden dengan kombinasi multipartai terjadi, ini juga disebabkan berbagai faktor seperti: masih diterapkannya supremasi parlemen; masih diadopsinya UUD 1945 yang tidak memberikan pengaturan “pengamanan” dengan ketat (*impeachment*) untuk masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap; cara pandang Presiden yang menganggap memiliki kekuasaan “eksekutif *heavy*,” fragmentasi partai-partai politik di Senayan; masa euphoria legislatif pamer kekuasaan; konfrontasi dari sifat memerintah Presiden. Sehingga, Abdurrahman Wahid menjadi tumbal berikutnya, yang sebelumnya adalah ditolaknya pidato pertanggungjawaban Presiden Habibie. Hanya saja, Abdurrahman Wahid perlu diberikan catatan lebih, hal mana juga menunjukkan adanya ketidakberpihakan lembaga-lembaga yang semestinya mendukung Presiden sebagai kepala negara seperti Militer dan Kepolisian, ini juga disebabkan faktor memerintahnya yang cenderung konfrontasi. Sementara, Megawati sedikit terselamatkan dari konflik dengan DPR oleh karena presiden lebih cenderung menyesuaikan diri dengan kehendak DPR untuk menghindari tekanan kuat dari DPR dan adanya konsensus para elite politik di tingkat nasional untuk tidak menurunkan Presiden Megawati di tengah masa jabatannya, serta telah selesainya proses amandemen UUD 1945.

Sementara itu di periode satu dekade pemerintahan SBY dan satu setengah tahun pemerintahan Jokowi pasca amandemen UUD 1945, ketegangan dan konflik dalam relasi kekuasaan Presiden-DPR, terjadi disebabkan kombinasi sistem presidensial dan multipartai. Ini bisa dipahami jika kita menggunakan alat ukur seperti: sistem kepartaian, sistem pemilu, sistem perwakilan, dan faktor kepemimpinan – seperti diuraikan Gambar 1 di atas, yang dalam penelitian ini disebut sebagai dilema sistem presidensial. Akan tetapi, *deadlock* hingga terjadinya krisis pemerintahan tidak terbukti disebabkan oleh beberapa hal: (1). Lemahnya institusional partai dan cenderung pragmatis hingga terbentuknya kartelisasi kekuasaan; (2) Gaya memerintah Presiden yang cenderung akomodatif; dan (3). Adanya mekanisme persetujuan bersama dan konsultasi antara Presiden-DPR secara

berkala dari konstruksi konstitusi dan perundang-undangan yang dapat mencairkan kebuntuan politik; meski tidak bisa dikesampingkan poin nomor dua yaitu gaya memerintah yang cenderung akomodatif harus turut diperhitungkan (disimpulkan dari penafsiran narasumber penelitian, utamanya Syamsuddin Haris, Firman Noor, dan Maswadi Rauf). Namun asumsi di atas akan mudah terbantahkan jika: gaya memerintah Presiden cenderung tidak akomodatif ketika berhadapan dengan DPR; dan partai-partai politik sudah terlembaga, sehingga ketegangan politik yang mengarah *deadlock* hingga krisis pemerintahan cenderung tetap bisa terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Haris, Syamsuddin, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2014.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Lipjhart, Arend, ed. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Parliamentary versus Presidential Government)*, terjemahan Ibrahim R, at.all, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Maksudi, Beddy Iriawan, *Sistem Politik Indonesia Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Rozi, Syafuan, dan Efriza, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*, Bandung: Alfabeta, 2010.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Malang: Setara Press, 2012.
- Sunny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet, dan Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1982.

### B. Sumber Lain

- Asshiddiqie, Jimly, *Penguatan Check and Balances Lembaga-Lembaga Negara untuk Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, makalah disampaikan pada Forum Group Discussion (FGD) Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Pertimbangan Presiden, Jakarta, 30 November 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006, dalam, [www.jimly.com/pemikiran/getbuku/18](http://www.jimly.com/pemikiran/getbuku/18), (diakses tanggal 20 Januari 2015).
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, Vol. 26, No. 2, 1993, dalam [http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/mainwaring\\_1993\\_0.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/mainwaring_1993_0.pdf) (diakses tanggal 8 September 2015).