
Analisis Pengaturan dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi

Zulfan

DATA NASKAH

Masuk: 12 Desember 2017

Diterima: 8 Mei 2018

Terbit: 1 Juni 2018

KORESPONDEN PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Samudera,
Jalan Meurandeh, Gp. Meurandeh,
Langsa Lama, Kota Langsa, Aceh
24354.

Email: fan_djalil@yahoo.co.id

ABSTRACT

The founding fathers agreed to embrace a presidential government system. The founding fathers formulated the vision and mission of the Indonesian nation on the understanding of nationalism. This article would like to answer how the separation of powers in the presidential system based on the 1945 Constitution. The separation of powers arrangements and practices in the parliamentary system have already been applied in Indonesia. Post-independence, the relationship between the President and the House of Representatives in the implementation of the legislative function is not harmonious. Indonesia during the Old Orde was a phase of liberal democracy, then re-enacted Pancasila democracy. Based on its development, political instability helped determine the weaknesses in the implementation of separation of powers in Indonesia.

Keywords: Separation of powers, Parliamentary, Presidential.

ABSTRAK

Para *the founding fathers* bersepakat menganut sistem pemerintahan presidensial. Fakta dan peristiwa sejarah pembentukan konstitusi oleh *the founding fathers* merumuskan visi dan misi bangsa Indonesia pada paham nasionalisme dengan mendudukan semua warga negara dalam posisi sederajat. Artikel menguraikan mengenai pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer dan presidensial berdasarkan UUD 1945? Pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer sudah pernah diberlakukan di Indonesia. Pasca kemerdekaan, hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak harmonis. Indonesia masa Orde Lama merupakan fase demokrasi liberal, lalu kembali melaksanakan

demokrasi Pancasila. Berdasarkan perkembangannya, ketidakstabilan politik turut menentukan berbagai kelemahan dalam pelaksanaan pembagian kekuasaan di Indonesia.

Kata Kunci: Pemisahan kekuasaan, Parleментар, Presidensial

I. PENDAHULUAN

Fakta dan peristiwa sejarah pembentukan konstitusi merumuskan visi dan misi bangsa Indonesia pada paham nasionalisme, mendudukkan semua warga negara dalam posisi sederajat dan kemerdekaan masalah prinsip wajib kita pegang teguh. Konstitusi UUD NRI 1945 dari aspek historis maupun politis merupakan perjanjian luhur berkedudukan sebagai sumber hukum tertinggi, inspirasi pandangan hidup berfungsi pendorong cita-cita bangsa (Zulfan, 2003: 162).

Studi ini, setidaknya didasari atas tiga isu utama dalam kehidupan kenegaraan kekinian, yakni: *Pertama*, sejak Indonesia merdeka para bapak pendiri bangsa bersepakat menganut arah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini, hubungan lembaga kepresidenan dan parlemen dalam fungsi legislasi sangat relevan untuk penegakan pembaharuan hukum. Khususnya, pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan selama empat dekade pemerintahan sejak tahun 1999-2017. *Kedua*, rezim reformasi telah memfasilitasi kekhawatiran paradigm baru dengan lembaga-lembaga politik, pengaturan membentuk peran perilaku, membatasi aktivitas dan harapan. Lembaga politik sebagai kunci dalam konsolidasi baru atas kemudahan dari demokrasi rezim Orde Lama dan Orde Baru. Dengan demikian, pascareformasi telah melahirkan rekayasa konstitusional, desain pemilu, partai politik dan sistem partai, organisasi LSM maupun organisasi masyarakat sipil. Terdapat faktor-faktor yang mendorong perubahan sikap lembaga legislatif maupun eksekutif pasca reformasi terhadap kontroversi mengenai interpretasi semangat mendasari lahirnya pengaturan pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial selama empat dekade pemerintahan terakhir sejak 1999-2017. *Ketiga*, studi mengenai bagaimana tujuan implementasi praktik sistem pemerintahan presidensial pemisahan kekuasaan, memberikan kontribusi pemaknaan sebenarnya terhadap konstitusi. Disamping itu, dapat mengangkat isu teoritis pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam

sistem pemerintahan presidensial lebih baik masa depan.

Pascareformasi pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial memasuki paradigma baru yang masih menjalani proses percobaan. Ruang lingkup tidak terbatas adanya upaya perubahan dasar dan prosedur, pengaturan konstitusi melainkan menyangkut isi substansi, struktur dan kultur. Bergulirnya reformasi telah memberikan kontribusi terhadap dasar pengaturan perubahan *pertama, kedua, ketiga, dan keempat* UUD NRI Tahun 1945. Melalui Sidang Istimewa tahun 1999-2002 sesuai amanat Ketetapan MPR-RI (Sekjen MPR-RI, 1999-2002).

Pemerintahan Indonesia dalam kabinet transisi reformasi pembangunan dan kabinet persatuan nasional telah menata kembali konstitusi. Dalam konteks ini, MPR-RI telah melakukan empat kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 sekaligus melengkapinya, menyempurnakan dan mengakhiri perjalanan reformasi konstitusi serta menjamin melindungi hak asasi manusia. Perubahan konstitusi merupakan kehendak sejarah yang sangat sulit dibendung karena sudah menjadi sunnatullah atau ketetapan Allah SWT. Melakukan perubahan UUD NRI 1945, memerlukan keharusan prinsip kehati-hatian, sistematis, komprehensif berdasarkan kearifan tinggi. Sisi lain, fundamental UUD NRI 1945 tetap dipertahankan sebagai karya luhur pendiri negara Republik Indonesia. Kesepakatan penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR-RI berawal dari kehendak memberdayakan lembaga Tertinggi Negara, sepenuhnya pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. Diawali upaya melakukan pemisahan pimpinan MPR/DPR-RI sejak tahun 1972 sampai tumbangnya Orde Baru tahun 1998. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan momentum masa depan harus dipersiapkan menuju pemerintahan Indonesia demokratis, adil dan sejahtera. Memiliki arti semangat pengaturan mekanisme *check and balance* antara cabang kehidupan kenegaraan, membuka *aksesibilitas* luas, teratur dan tertib. Evaluasi tahunan terhadap kinerja lembaga negara dianggap penting, guna lebih meningkatkan efektivitas melaksanakan agenda reformasi (Zulfan, 2003: 162). Suatu bukti dengan mengadakan perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*". Indonesia merupakan negara yang menganut sistem presidensial, Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan sebagaimana termaktub Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*". Selanjutnya, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*".

Sebagaimana sejumlah hasil penelitian disertasi memperlihatkan perkembangan pemisahan kekuasaan. Menurut Saldi Isra, sebelum perubahan UUD 1945 kekuasaan pembentukan Undang-Undang ditafsirkan berada atau dilakukan Presiden. DPR-RI memberikan atau tidak persetujuan dalam Undang-Undang. Pembahasan bersama menunjuk karakter fungsi legislasi sistem pemerintahan parlementer. Gagasan pergeseran fungsi legislasi dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 untuk memperkuat DPR-RI dan membatasi kewenangan/kekuasaan Presiden. Gagasan pemurnian sistem pemerintahan presidensial perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI 1945 justru memperkuat Presiden dalam fungsi legislasi. Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 menyepakati tetap mempertahankan dan melakukan purifikasi sistem pemerintahan presidensial, agar konsistensi dengan model fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial untuk melanjutkan perubahan UUD. Sesuai dengan prinsip *non-delegation doctrine*, proses legislasi yang menyangkut hubungan antar lembaga Presiden dalam proses pembentukan Undang-Undang (Isra, 2010: 402). Hal ini, Margarito Kamis menjelaskan bahwa pembatasan kekuasaan presiden dilakukan oleh MPR-RI 1999-2002 didasarkan pada tiga asumsi dasar dan justifikasi empiris yaitu: menggunakan pembukaan UUD sebagai titik tolak; sistem pemerintah presidensial; penyeimbangan kekuasaan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pengalihan kekuasaan legislasi dari Presiden ke DPR didasarkan pada hasrat menyeimbangkan kekuasaan presiden dengan DPR-RI (Kamis, 2004: 424-428).

Praktik pemisahan kekuasaan presiden diatur melalui pertimbangan aspek demokrasi, memihak kepentingan

memenuh hak asasi warga negara dengan memperhatikan prinsip *checks and balances* dan supremasi hukum. Dimana pemisahan kekuasaan negara diperkuat oleh legalitas keseimbangan antara rakyat, lembaga eksekutif maupun legislatif melalui pemilihan umum. Fifiana Wisnaeni menjelaskan bahwa, para pendiri bangsa menghendaki negara hukum berdasarkan sistem politik demokratis, dimana pemerintahan dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Wisnaeni, 2013: 47-48). Selain itu, pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial dibentuk secara historis melalui konstitusi, dicermati kaitannya dengan lembaga eksekutif dan legislatif. Membahas pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial tidak terlepas dari konstitusi sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945.

II. RUMUSAN MASALAH

Bagaimanakah pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?

III. METODE PENELITIAN

Hasil kajian dalam metode penelitian ini mengacu pada teori-teori hukum dan negara dengan tujuan kritis untuk mengembangkan argumen kajian berorientasi pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan. Penelitian menawarkan rekonstruksi analisis kajian kritis terhadap konflik teori hukum konstitusi Indonesia. Berdasarkan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah, penelitian doktrinal (normatif), menggunakan metode pendekatan penelitian hukum normatif melalui pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Ibrahim, 2005), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Ibrahim, 2005). Lokasi penelitian pada lembaga kepresidenan dan legislatif serta Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Berdasarkan sumbernya, jenis data penelitian meliputi data primer dan sekunder. Untuk memperoleh data primer, peneliti menggunakan telaah studi dokumen. Data sekunder berupa bahan hukum primer, yakni: Naskah UUD NRI 1945 asli; Risalah Sidang BPUPKI; Naskah UUD NRI 1945, jilid 1-10 terbitan MKRI; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003

tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diganti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kajian penelitian menggunakan pemeriksaan melalui sumber lainnya (*triangulasi*) berbagai sumber data untuk meningkatkan generalisasi temuan. Proses analisis dilakukan dengan pengelompokan data yang terkumpul dan dicermati untuk menemukan prinsip-prinsip berdasarkan kerangka teori yang akan menjadi pedoman pembahasan. Prinsip-prinsip ini diperoleh dengan penafsiran terhadap bahan-bahan hukum termasuk ruang dan waktu dokumen tersebut. Data-data yang telah dikumpulkan diklasifikasikan berdasarkan masalah yang dianalisis, yaitu melalui sumber hukum pengaturan dan praktik pada materi muatan konstitusi. Setelah data dalam penelitian ini terkumpul, kemudian data diolah dengan tahapan-tahapan yaitu, editing, klasifikasi, organising. Masing-masing data dikelompokkan kembali berdasarkan periode berlakunya bahan hukum atau waktu pembuatannya. Selanjutnya, dilakukan analisis yang menghubungkan antara keberadaan pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan konstitusi Indonesia.

IV. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pergeseran paradigma pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensial memiliki nilai tersendiri dari berbagai lembaga negara satu sama lain, dimana telah terjadi pergeseran bentuk sejak perubahan sistem politik pascareformasi tahun 1998. Artinya, selama 17 tahun

terakhir dengan masa cukup lama telah memberikan perspektif gambaran sebuah peristiwa yang tidak sempurna dipraktikkan baik sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial dengan setengah hati. Kendatipun, Indonesia telah berupaya memberdayakan sistem pemerintahan presidensial melalui persepsi reformasi konstitusi dan pilihan lembaga politik merupakan aspek penting transisi demokrasi. Perubahan signifikan UUD NRI Tahun 1945 telah mengubah kerangka kerja pemerintahan sistem presidensial lebih demokratis dengan pemisahan kekuasaan disertai *checks and balances* secara luas. Meskipun, implementasi sulit mengkombinasikan sistem pemerintahan presidensial murni dengan multi partai. Dengan demikian, menyangkut persetujuan perilaku elit harus memberikan kontribusi konsolidasi demokrasi. Hal ini, dampak perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945, dimana hubungan presiden dengan legislatif dalam fungsi legislasi pada dua rezim otoriter selama enam dekade memunculkan persepsi kekuasaan presiden sangat dominan. Dengan demikian, pascareformasi tahun 1999 para elit politik telah menetapkan batasan untuk mengurangi kekuasaan presiden.

Asumsinya, proses empat tahun kemudian telah melahirkan presiden yang sangat kuat melalui pemilihan presiden secara langsung dan penyempitan ruang untuk *impeachment*. Sistem pemerintahan presidensial murni adalah lebih tepat untuk Indonesia, dimana setelah krisis presiden tahun 2001 Megawati bersama PDI-P membalikkan posisi awal dengan mengarahkan pemilu. Artinya, sebagai sarana untuk memperkuat presiden dan menghapuskan supremasi konstitusi MPR-RI melalui pendekatan tawar pemilu berbagai tingkat ketidakpastian hasil politik dan hukum.

1. Arah Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Banyak pengkritik UUD NRI 1945 punya persepsi keliru, dikiranya sistem pemerintahan UUD NRI 1945 sebelum perubahan tidak mengenal asas *checks and balances*. Disamping itu, A.B Kusuma membantah pernyataan Miriam Budiardjo yang menyatakan, Mahkamah Agung dalam praktik kedudukannya lebih kuat daripada badan legislatif dan eksekutif juga tidak benar, karena bertentangan dengan

asas *checks and balances*. (RM. AB. Kusuma, 2011:35). A.B Kusuma mengkritisi pemikiran Miriam Budiardjo yang sangat berpengaruh, sebab beberapa kekeliruan perlu segera diluruskan tentang federalisme: pembagian kekuasaan menurut tingkat, dalam buku tersebut mengemukakan hal: “(a) Secara vertikal, pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dimaksud ialah pembagian kekuasaan. (b) Secara horizontal, pembagian kekuasaan menurut fungsinya” (Kusuma, 2011:138).

Pembagian menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif lebih dikenal sebagai *Trias Politica* atau pemisahan kekuasaan. Kesalahan terletak di huruf b, pembagian kekuasaan menurut fungsinya bukan *division of powers* melainkan *separation of powers*. Kekeliruan ini sesungguhnya tidak perlu terjadi dalam buku Miriam Budiardjo pada hal 151 tentang *Trias Politica*. Pembagian menurut fungsinya, tertulis *pembagian secara horizontal, pembagian kekuasaan menurut fungsinya*. (Kusuma, 2011:151). Lembaga Tertinggi Negara MPR-RI telah mengesahkan UUD NRI Tahun 1945 pada perubahan ketiga dan keempat, maka sistem pemerintahan negara Indonesia berubah menjadi sistem presidensial. Perubahan tersebut ditetapkan sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) berbunyi:

Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

MPR-RI tidak lagi merupakan perwujudan dari rakyat dan bukan *locus of power*, lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi. Sebagaimana diatur pada Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 menetapkan:

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Dua pasal tersebut menunjukkan karakteristik sistem presidensial, jelas berbeda dengan *staats fundamental norm* yang tercantum dalam Pembukaan dan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada era reformasi telah banyak memberikan ruang gerak pada partai politik maupun DPR-RI untuk mengawasi pemerintah secara kritis dan dibenarkan unjuk rasa. Sistem pemerintahan presidensial pasca

perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menghapus kedudukan MPR-RI sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Kini komposisi MPR-RI terdiri atas seluruh anggota DPR-RI ditambah DPD-RI yang dipilih secara langsung oleh rakyat, maupun Presiden dan wakil Presiden sehingga tidak dapat membubarkan parlemen. Sebaliknya, parlemen tidak bisa menjatuhkan presiden. Upaya membahas implikasi masa depan pengaturan layanan institusional perilaku para anggota dewan yang terhormat sebagai legislatif belum memadai. Sebagian besar banyak yang tahu tentang konsekuensi dari pengaturan seperti batasan fungsi dan wewenang jabatan perilaku kelembagaan legislatif ketika proporsi DPR-RI lebih besar dari DPD-RI.

2. Paradigma Pengaturan Pemisahan Kekuasaan

Paradigma pengaturan pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia tidak menganut sistem dari negara manapun, melainkan suatu sistem khas bagi Indonesia. Hal ini, tercermin dari proses pembentukan yang digali dari nilai-nilai kehidupan NKRI sendiri. Menurut UUD NRI Tahun 1945, kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memegang kekuasaan tertinggi negara di bawah pengawasan parlemen. Khususnya, pengaturan kehidupan kenegaraan, baik yang terdapat dalam beberapa pokok-pokok sistem pemerintahan sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Indonesia pascaperubahan konstitusi masih tetap menganut sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: “(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar; dan (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”.

Artinya, *The Founding Father* bangsa menyadari sepenuhnya bahwa Indonesia secara hitrogen meliputi struktur sosial, budaya dan agama maupun wilayah luas memerlukan pemerintahan efektif dan politik stabil. Jawaban paling tepat adalah pemerintahan menggunakan sistem presidensial, pemikiran Giovanni Sartori sebagaimana dikutip A. B. Kusuma menyatakan bahwa: “Semua sistem konstitusi

yang benar selalu mengandung sistem *checks and balances*, *all truly constitutional system are systems of checks and balances*. Hal ini, UUD 1945 memenuhi semua persyaratan suatu konstitusi. Selanjutnya, *checks and balances* adalah asas sistem pemerintahan Presidensial yang berkembang di Amerika Serikat. Founding Fathers Amerika Serikat, terutama John Adams, tertarik pada ajaran Montesquieu yang mengira bahwa sistem pemerintahan di Inggris didasarkan pada *separation of powers* (pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif); padahal, sesungguhnya, Inggris menggunakan *fusion of powers*, penggabungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, berarti perdana menteri dan menteri harus merangkap sebagai anggota parlemen. Meskipun tertarik, para *Founding Fathers* Amerika tidak membabi buta meniru pendapat Montesquieu, tetapi mereka berusaha membuat suatu sistem pemerintahan sesuai dengan budaya politik rakyat Amerika. Mereka menyempurnakan ajaran *separation of powers* dengan ajaran *checks and balances* agar tidak menimbulkan kemacetan, *gridlock* sehingga pemerintahan dapat berjalan dengan efektif (Kusuma, 2011:32-35).

Berdasarkan salah satu kesepakatan konsensus dasar untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak serta merta harus dipandang cenderung pada teori atau sistem tertentu yang diterapkan di negara seperti Amerika Serikat, karena kesepakatan dasar itu kemudian dijabarkan, harus dilihat dari hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 (MKRI, 2010, 458).

Pascareformasi lembaga legislatif atas dasar mewakili rakyat mengklaim memonopoli pemisahan kekuasaan untuk memaksakan eksekutif dalam pembuatan undang-undang, sehingga setidaknya ada hal khusus menjadi perhatian lokal di wilayah masing-masing anggota dewan. Dalam perspektif berbeda pemisahan kekuasaan dapat didekati melalui pelaksanaan kekhasan fungsi pemerintahan atau pemisahan kelembagaan dari interaksi cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Perubahan dapat ditemukan pada pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan di parlemen antara masing-masing kamar tersendiri menjadi indikator paling jelas pemisahan kekuasaan.

3. Tujuan Implementasi Praktik Pemisahan Kekuasaan

Indonesia sudah pernah memberlakukan tujuan implementasi praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensial. Proses perubahan pertama sampai keempat UUD NRI 1945, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka yaitu: (1) tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ~ (2) tetap mempertahankan NKRI ~ (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh) ~ (5) Disepakati dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip *checks and balances*. (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010:458).

Teori konstitusi konvensional menyederhanakan dan mencerminkan perbedaan antara sistem presidensial dan parlementer. Hal ini, bagaimana sistem parlementer sering mematuhi persyaratan pemilu karakteristik presidensialisme, seperti sistem presidensial kadang-kadang rentan terhadap pemilihan secara paksa yang berhubungan lebih dekat dengan parlementarisme.

Sistem presidensial Amerika Serikat sebagai model dalam pemisahan yang rumit menyeimbangkan kekuatan, perlindungan konstitusional diabdikan atas hak-hak individu kebebasan dan stabilitas pemerintahannya. Ada keutamaan nilai tukar yang harus diberikan, biasanya terlihat dalam banyak kebuntuan atau proses antara lembaga formal terpisah dari pemerintah seperti, Kongres vs Presiden maupun Senat vs DPR (Warwick, 2009: 22).

Burhanuddin Muhtadi sebagaimana mengutip pandangan Giovanni Sartori mengatakan bahwa, perbedaan pokok sistem presidensial dan parlementer terletak pada tiga hal antara lain: "(1) Presiden terpilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat; (2) selama masa jabatannya berlangsung tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen; (3) memimpin langsung pemerintahan yang diangkat olehnya" (Muhtadi, 2009: 1-6).

Sistem presidensial meniscayakan adanya jabatan presiden terpisah, baik secara kelembagaan, personal dan parlemen (legislatif) maupun yudikatif. Montesquieu melalui

teori trias politika, mengejawantahkan pemisahan kelembagaan dan personalia secara tegas membedakan sumber kekuasaan dalam negara. Selain itu, prinsip keterpilihan secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*) untuk masa jabatan tetap (*fixed term of office*) bertujuan memantapkan legitimasi presiden di hadapan rakyat. Prinsip krusial sistem presidensial adalah presiden sebagai *sole executive* tidak terbagi kekuasaannya dalam jabatan kepala negara (*head of state*) dan jabatan kepala pemerintahan (*head of government*). Muhtadi menambahkan bahwa, jabatan presiden dalam sistem presidensial mengandaikan adanya peleburan kekuasaan seremonial dan kekuasaan politik (*fusion of ceremonial and political powers*) guna menghindari terjadinya tumpang tindih fungsi wewenang kekuasaan eksekutif. Sistem presidensial menutup kemungkinan parlemen menjatuhkan presiden, presiden hanya bertanggung jawab pada konstitusi dan rakyat. Usaha menjatuhkan presiden hanya dimungkinkan terjadi jika presiden melanggar hukum (*impeachment*), bukan karena kesalahan politik. Sistem presidensial memberi ruang sangat besar dan leluasa pada presiden menjalankan kebijakan politiknya.

Sistem pemerintahan presidensial adalah pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada legislatif. Pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Sebagaimana Douglas V. Verney yang dikutip oleh Ellydar Chaidir, ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial yaitu: (1) Majelis tetap sebagai Majelis, (2) Eksekutif tidak dibagi, (3) Kepala pemerintah juga kepala negara, (4) Presiden mengangkat kepala departemen, (5) Presiden adalah eksekutif tunggal, (6) Majelis tidak boleh menduduki jabatan Majelis, (7) Eksekutif bertanggung jawab kepada pemilih, (8) Presiden tidak dapat membubarkan Majelis, (9) Majelis berkedudukan lebih tinggi daripada cabang pemerintahan dan tidak ada peleburan bagian legislatif dan eksekutif, (10) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih, dan (11) Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik (Muhtadi, 2009: 5-6).

Konsep semi presidensialisme pertama kali dioperasionalkan oleh Maurice Duverger, dimana kini ada

17 negara dengan konstitusi semi-presidensial di Eropa. Hal ini, Perancis biasanya dianggap sebagai contoh pola dasar semi presidensialisme. Alat kelengkapan yang paling mencolok adalah keragaman praktik dalam kehidupan kenegaraan, berarti semi presidensialisme tidak harus dioperasionalkan sebagai variabel penjelasan elemen-elemen. Prancis adalah contoh pola dasar dari suatu jenis semi presidensialisme. Secara keseluruhan, kontribusi utama Duverger untuk studi semi-presidensialisme adalah identifikasi asli dari konsep dan wawasan implisit bahwa ada berbagai jenis semi presidensialisme (Elgie, 2009:248-267)

Dengan demikian, sistem pemerintahan presidensial banyak diadopsi berbagai negara dunia salah satunya Indonesia. Pembahasan menunjukkan sebuah awal teori presidensial dapat menguji keberadaan tujuan implementasi praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka arah analisis pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia mengandung materi muatan pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, yuridis maupun politis bersumber Pancasila dan UUD 1945, baik sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Khususnya, pascaperubahan konstitusi keblablasan dan dinyatakan sah oleh lembaga legislatif. Konsekuensinya, padahal ini merupakan sebuah kekhawatiran. Konsep arah pemisahan kekuasaan dalam konteks kekinian tidak menunjukkan respon positif. Sistem presidensial meniscayakan adanya jabatan presiden terpisah, baik secara kelembagaan, personal dan parlemen (legislatif) maupun yudikatif. Selain itu, prinsip keterpilihan secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*) untuk masa jabatan tetap (*fixed term of office*) bertujuan memantapkan legitimasi presiden di hadapan rakyat. Prinsip krusial sistem presidensial adalah presiden sebagai *sole executive* tidak terbagi kekuasaannya dalam jabatan kepala negara (*head of state*) dan jabatan kepala pemerintahan (*head of government*). Jika indikator penting melihat pelaksanaan pengaturan dan praktik tidak berjalan sesuai rencana. Maka, praktik politik kekinian dalam

pemisahan kekuasaan sistem pemerintahan bukan sepenuhnya presidensial melainkan semi presidensial. Secara sosiologis paradigma pengaturan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan berbagai aspek kehidupan kenegaraan, sedangkan landasan yuridis mengatasi permasalahan kekosongan hukum dan mempertimbangkan aturan yang telah ada, baik diubah maupun dicabut guna menjamin kepastian hukum serta rasa keadilan masyarakat. Akibatnya, tujuan implementasi praktik pemisahan kekuasaan antar lembaga dalam sistem presidensial Indonesia secara utuh tidak mandiri serta saling menguasai melalui deal politik koalisi partai berakhir pada pengharapan membagi kekuasaan. Artinya, parlemen dapat mengubah hukum apapun setiap saat, maka pengaturan hukum dan praktik politik kini maupun pelaksanaan implementasinya tidak lebih dari drama yang buruk sebagaimana dirasakan sekarang ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, cet.1, Jakarta, Konstitusi Press.
- Albert, Richard, 2009, "The Fusion Of Presidentialism And Parliamentarism", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 21 No. 3.
- Burhanuddin Muhtadi, 2009, *Sistem Presidensial Setengah Hati*, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Pasca Perubahan UUD 1945, cet.1, Yogyakarta, Total Media.
- Elgie, Robert, 2009, "Duverger, Semi-presidensialisme", *West Eropa Politics*, Volume 32, Edisi 2.
- Fifiana Wisnaeni, 2013, "Rekonstruksi Hukum Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Upaya Pemenuhan Hak Asasi Warga Negara", *Disertasi*, Semarang: Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945*, dalam Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Jilid 10 edisi revisi, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IX/MPR/2000*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI.
- Margarito Kamis, 2004, "Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis Di Indonesia Studi Sosio Legal Atas Pembatasan Kekuasaan Presiden Oleh MPR 1999-2002", *Disertasi*, Jakarta: Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- RM. AB. Kusuma, 2011, *Sistem Pemerintahan Pendiri Negara versus Sistem Presidensial Orde Reformasi*, cet.1, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press.
- Warwick, 2009, *Introduction: The Government Survival Debates*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zulfan, 2003, "Gagasan Perumusan Syari'at Islam Dalam Konstitusi Indonesia: Studi tentang Perubahan Pasal 29 UUD 1945 pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999-2002", *Tesis*, Jakarta, Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.