

**PENGARUH SISTEM MULTI PARTAI TERHADAP KEDUDUKAN  
PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL  
MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**

**Ida R. Hasan, S.H., M.H**

Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang  
Jl. H.S Ronggowaluyo, Teluk Jambe Timur Karawang  
ida\_holyone@yahoo.com

Naskah diterima: 27 Juli; direvisi: 24 Agustus; disetujui: 30 Agustus

**ABSTRAK**

Sistem multi partai merupakan suatu sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai yang dominan. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 Hasil Perubahan dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Republik Indonesia menggunakan sistem pemilihan langsung berdasarkan usulan dari partai politik atau gabungan partai politik. Apabila seandainya dianut sistem banyak partai, maka pemilihan presiden akan berlangsung atas dasar kompromi antara beberapa partai yang terdapat di dalamnya. Hal itu dilakukan karena diantara partai tidak ada yang menghasilkan suara mayoritas mutlak. Presiden yang dipilih secara demikian itu, mau tidak mau atau harus selalu memperhatikan keinginan partai politik yang mendukungnya. Adapun perumusan masalah yaitu Bagaimanakah Pelaksanaan Pengaturan Sistem Multi Partai di Indonesia? Bagaimana Pengaruh Sistem Multi Partai Terhadap Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia? Metode penelitian adalah pendekatan yuridis normatif. Metode Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Indonesia menganut Sistem presidensial dengan multi partai. Sistem multi Partai ini telah berlangsung sejak tahun 1945 dan berjalan sampai saat ini meskipun beberapa kali telah berganti sistem pemerintahan. Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dalam pemilu di Indonesia. Dalam sistem pemerintahan Presidensial sistem multi partai berpengaruh terhadap sulitnya pasangan calon Presiden dan wakil presiden menghasilkan suara mayoritas dalam pemilu.

**Kata kunci:** *Sistem Multi Partai, Kedudukan Presiden, Sistem Presidensial.*

**EFFECT OF MULTI-PARTY SYSTEM ON THE POSITION  
PRESIDENT IN THE SYSTEM PRESIDENTIAL GOVERNMENT  
ACCORDING TO THE CONSTITUTION NRI 1945**

**Ida R. Hasan, S.H, M.H**

Faculty of Law, University of Singaperbangsa Falkirk  
Jl. H.S Ronggowaluyo, Teluk Jambe Karawang East  
ida\_holyone@yahoo.com

**ABSTRACT**

*The multi-party system is a system that consists of more than two dominant parties. Under the provisions of Article 6 and Article 6A the Constitution NRI 1945 Results Changes in the election of the President and Vice President of the Republic of Indonesia using the direct election system based on the proposals of the political party or coalition of political parties. If if adopted multi-party system, the presidential election will take place on the basis of a compromise between several parties contained therein. This was done because among the party that produced no outright majority. President elected in this way, would not want or desire should always pay attention to political parties that support it. The formulation of the problem is How the Implementation of the System Setup Multi Party in Indonesia? How to Influence System Against Multi Party Presidential Position In the presidential system of government in Indonesia? The research method is a normative juridical approach. Normative juridical approach method used to assess or analyze secondary data in the form of legal materials, especially primary law materials and secondary legal materials. Indonesia adheres to to multi-party presidential system. Multi-party system has been running since 1945 and runs until today even though some time has been changed the system of government. Post-reform, democratic system in Indonesia entered a new era, especially in an election in Indonesia. In a presidential system of government, multi-party system affect the difficulty of candidates for President and vice president produce a majority in the election.*

**Keywords:** *Multi-Party system, the Position of the President, the Presidential System.*

## A. Latar belakang

Adanya partai politik dalam suatu negara demokrasi merupakan suatu keharusan, karena dengan partai politik, sistem ketatanegaraan dapat berjalan dengan baik dan dapat dibentuk suatu pemerintahan yang demokratis.<sup>1</sup> Sejalan dengan hal tersebut, Usep Ranawijaya mengatakan bahwa keberadaan suatu partai politik dalam suatu negara menyebabkan negara itu lebih demokratis daripada tidak ada partai sama sekali. Untuk itu banyak negara baik yang baru muncul maupun negara berkembang serta negara maju mencita-citakan sebuah partai politik atau sistem kepartaian yang ideal, karena kepadanya warga negara menggantungkan harapan-harapannya.<sup>2</sup>

Dalam setiap negara yang menganut sistem demokrasi, suprastruktur politik terutama kedudukan presiden sering kali ditentukan atau dipengaruhi oleh infrastuktur politik terutama partai politik.<sup>3</sup> Penyederhanaan sistem kepartaian pada awal masa orde baru serta serangkaian kebijakan sistem kepartaian yang dilancarkan pemerintah secara khusus mengurangi lingkup dan pengaruh partai politik baik dalam skala nasional maupun lokal. Kebijaksanaan "floating mass" menyebabkan akar-akar partai politik di tingkat bawah tercabut dari kehidupan sehari-hari masyarakat. Selama kurang lebih seperempat abad kehidupan partai politik di Indonesia tidak banyak mengalami kemajuan.<sup>4</sup>

Sistem multi partai merupakan suatu sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai yang dominan. Sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk, baik secara kultural maupun secara sosial ekonomi. Setiap golongan dalam masyarakat cenderung memelihara keterikatan dengan asal usul budayanya dan memperjuangkan kepentingan melalui wadah politik tersendiri karena banyak partai yang bersaing untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum, yang terjadi adalah pemerintahan koalisi dengan dua atau lebih partai yang secara bersama-sama dapat mencapai mayoritas di parlemen.<sup>5</sup>

Sistem Presidensiil merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Dalam sistem presidensiil, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Dalam sistem presidensiil, pemilu diadakan dua kali, pertama untuk memilih anggota parlemen dan kedua untuk memilih presiden.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri, *Partai Politik, Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Bandung: Yayasan Pendidikan Bunda, 1969), hlm. 19.

<sup>2</sup> Usep Ranawijaya, *Partai Politik dan Demokratisasi suatu Tinjauan Sejarah*, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 71.

<sup>3</sup> Sri Soemantri, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni, 1969), hlm. 104.

<sup>4</sup> *Ibid.*,

<sup>5</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, 2010), hlm. 161-162.

<sup>6</sup> Seta Basri, *Pengantar Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Indiebookcorner, 2011), hlm. 50.

Indikator dari sejarah pemerintahan presidensiil Indonesia dimulai sejak diberlakukannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai konstitusi negara. Pelembagaan sistem presidensiil itu dimulai bersamaan dengan kelahiran Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Tepatnya sehari setelah proklamasi kemerdekaan RI, UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertinggi yang kemudian dikenal dengan UUD NRI Tahun 1945 disahkan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sejak 18 Agustus 1945, sistem presidensiil secara resmi dilembagakan melalui konstitusi.<sup>7</sup>

Dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen, presiden diberi kekuasaan yang cukup besar yaitu selain kedudukannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan ia juga memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Selain itu perubahan untuk mencari sistem demokrasi yang cocok dengan negara kita, juga dapat dilihat dengan terjadinya perubahan sistem presidensiil menjadi palementer tahun 1949 (setelah diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950). Perubahan ini dianggap perlu untuk mendorong proses demokratisasi dan mengatasi kecaman-kecaman dari pihak sekutu yang menganggap kemerdekaan Indonesia adalah rekayasa Jepang. Namun sistem parlementer ini tidak bertahan lama. Pada awal revolusi fisik, partai-partai memainkan peranan penting dalam proses membuat keputusan-keputusan. Wakil-wakil rakyat duduk dalam kabinet, tetapi stabilitas politik belum juga tercapai, tidak adanya partai dengan mayoritas yang jelas menyebabkan pemerintah harus selalu berdasarkan koalisi antara partai besar dengan partai-partai kecil. Biasanya koalisi ini bertahan hanya kira-kira satu tahun.<sup>8</sup> Sebelum perubahan, UUD NRI Tahun 1945 menempatkan presiden dalam kedudukan yang mudah untuk diberhentikan karena presiden dipilih oleh MPR (Pasal 6 ayat (2))<sup>9</sup> dan setiap saat MPR dapat bersidang meminta pertanggungjawaban presiden. Sejalan dengan hal itu, Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945<sup>10</sup> sebelum perubahan pun menyebutkan masa jabatan presiden ditetapkan lima tahun. Hal itu tidak berarti bahwa selama dalam masa jabatannya presiden tidak dapat diberhentikan. Berhenti atau tidaknya seorang presiden dalam masa jabatannya sangat tergantung pada kekuatan pendukung yang ada di MPR atau dengan kata lain ditentukan oleh sistem kepartaian yang berlaku.

Apabila seandainya dianut sistem banyak partai, maka pemilihan presiden oleh MPR akan berlangsung atas dasar kompromi antara beberapa partai yang terdapat di dalamnya. Hal itu dilakukan karena diantara partai tidak ada yang menghasilkan suara mayoritas mutlak. Presiden yang dipilih secara demikian itu, mau tidak mau atau harus selalu memperhatikan keinginan partai politik yang

<sup>7</sup> Hanta Yuda, *Presidensiilisme Setengah Hati*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 66.

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2008), hlm. 450.

<sup>9</sup> Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 "Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak".

<sup>10</sup> Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 "Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali".

mendukungnya. Apabila presiden baru menjalankan tugasnya selama satu atau dua tahun kemudian beberapa partai politik karena kepentingan tidak terpenuhi atau karena perbedaan pandangan dengan presiden lalu melepaskan dukungannya dan berpihak pada oposisi, maka presiden melalui suara terbanyak mutlak di dalam MPR akan dapat diberhentikan.

Pada era pemerintahan Presiden Soeharto, kelemahan-kelemahan tersebut terutama Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 hanya digunakan oleh pemerintah sebagai alat atau alasan untuk melanggengkan kekuasaannya.<sup>11</sup> MPR (partai politik) belum pernah menggunakan Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan atau dasar hukum untuk memberhentikan presiden ditengah masa jabatannya, walaupun presiden terbukti melanggar UUD, Garis-garis Besar Haluan Negara dan tidak mengakomodasikan kepentingan partai politik yang memiliki wakilnya di MPR. Hal itu dapat terjadi karena presiden Soeharto selain dapat memanfaatkan kelemahan-kelemahan UUD NRI Tahun 1945, juga mampu menguasai kekuatan-kekuatan yang ada dalam MPR/DPR, partai-partai politik dan menerapkan sistem partai dominan.<sup>12</sup>

Mengenai penggunaan Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 UUD 1945 oleh MPR (partai politik) sebagai landasan atau dasar hukum pemberhentian presiden ditengah masa jabatannya, baru dibuktikan dalam pemberhentian presiden Soekarno pada tahun 1967 yaitu melalui sidang istimewa MPRS dan peristiwa pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid melalui sidang istimewa MPR tahun 2001. Disamping itu, dalam hal kedudukan presiden, karena setiap saat MPR dapat bersidang meminta pertanggungjawaban presiden, maka akan muncul problematika, yaitu stabilitas pemerintahan yang tidak terjamin dan stabil. Selain itu tata cara pemberhentian presiden baru diatur dalam Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi NEGARA dengan atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR dan tidak diatur dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Setelah perubahan, UUD NRI Tahun 1945 dapat diklasifikasikan menganut sistem pemerintahan presidensiil murni atau penuh.<sup>13</sup> Hal itu karena presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR karena presiden dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat (Pasal 6a).<sup>14</sup> Presiden tidak melaksanakan GBHN, tetapi melaksanakan program-programnya sendiri yang ditawarkan pada waktu kampanye. MPR yang anggotanya terdiri dari anggota DPR sebagai representasi dari wakil-wakil partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi dari wakil-wakil dari daerah yang dipilih

---

<sup>11</sup> Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, (Bandung: Sinar Baru, Algesindo, 2002), hlm. 70.

<sup>12</sup> *Ibid.*,

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke-4 UUD 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Depkumham RI dan DPHM, Bali, 2003, hlm. 5-6.

<sup>14</sup> Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 "Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat".

melalui pemilihan umum<sup>15</sup>, hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya telah diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 (hasil perubahan ketiga)<sup>16</sup> yang menegaskan bahwa:

Pasal 7A

“Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden”.

Pasal 7B

- (1).Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2).Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3).Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4).Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5).Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak

---

<sup>15</sup> Lihat Pasal 19 ayat (1) UUD 1945: “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”.

<sup>16</sup> UUD NRI Tahun 1945 (Perubahan Ketiga) Pasal 7A dan 7B.

pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (6).Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7).Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan kata lain, bahwa pemberhentian presiden bukan ditentukan oleh MPR karena terjadi perbedaan pandangan atau kepentingannya tidak terakomodasi. Untuk memberhentikan presiden harus mengikuti prosedur yang telah diatur dalam UUD. Dengan demikian setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedudukan presiden dalam posisi yang sulit untuk diberhentikan, meskipun belum tentu berarti lebih kuat. Hal ini dimaksudkan agar stabilitas pemerintahan stabil dan terjamin. Walaupun demikian presiden harus tetap memperhatikan UUD NRI Tahun 1945, kontrol dari DPR dan realitas politik, karena masih terbuka kemungkinan *impeachment* terhadap presiden yang diawali mosi tidak percaya DPR yang diproses melalui Mahkamah Konstitusi dan akhirnya ditetapkan oleh MPR.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut di atas, terdapat beberapa permasalahan yang diangkat dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Pengaturan Sistem Multi Partai di Indonesia?
2. Bagaimana Pengaruh Sistem Multi Partai Terhadap Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Pelaksanaan Pengaturan Sistem Multi Partai di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Pengaruh Sistem Multi Partai Terhadap Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia.

## **D. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Metode Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama

bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>17</sup> Penelitian ini menekankan pada data sekunder yang menekankan kajian pada asas-asas hukum positif yang berasal dari data kepustakaan yang berarti akan lebih banyak meneliti dan mengkaji data sekunder sebagai pendekatan normatif. Yaitu menganalisis bagaimana sistem multi partai serta pengaruhnya terhadap kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil menurut UUD NRI Tahun 1945. Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif yaitu bertujuan menggambarkan realitas objek yang diteliti, dalam rangka menemukan hubungan antara dua gejala dengan memberikan gambaran secara sistematis, mengenai peraturan hukum dan fakta-fakta sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di lapangan.<sup>18</sup> Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat kualitatif yang lebih mementingkan pemahaman data yang ada dari pada kuantitas atau banyaknya data.<sup>19</sup> Seiring dengan itu, dikaitkan dengan disiplin ilmu hukum, penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif.

Langkah awal dalam penelitian ini adalah menginventarisasi hukum positif yang berlaku. Hukum positif yang telah diinventarisasi kemudian dipilih menurut norma-normanya untuk menentukan mana yang merupakan norma hukum dan mana yang bukan merupakan norma hukum. Hasil norma-norma yang telah dipilih tersebut ditelaah untuk melihat kesesuaiannya atau sinkronisasi, pencerminan asas-asas dan hierarkhi tata urutan perundang-undangan. Sifat penelitian yang akan dilakukan yaitu deskriptif analitis.<sup>20</sup> Disebut deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai masalah yang diteliti.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian ini maka teknik pengumpulan data yang dilakukan yaitu dengan melakukan studi kepustakaan (*library Research*). Yang dimaksud dengan studi kepustakaan adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif yaitu penulisan yang didasarkan pada data-data yang dijadikan obyek penelitian, seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku pustaka, majalah, artikel, surat kabar, serta segala permasalahan yang akan disusun dan dikaji secara komprehensif.<sup>21</sup> Sumber data dalam penelitian ini berupa data sekunder yang terdiri dari:<sup>22</sup>

- a. Bahan Hukum Primer: Dalam hal ini Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Tap MPR serta peraturan-peraturan yang terkait dengan fokus penulisan ini;
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan dan tafsiran terhadap sumber bahan hukum primer seperti buku ilmu hukum, jurnal

---

<sup>17</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hlm. 11-12.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 96.

<sup>19</sup> Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karja, 2000), hlm. 3.

<sup>20</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Edisi I, (Jakarta: Granit, 2004), hlm. 129.

<sup>21</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 81.

<sup>22</sup> *Ibid.*,



hukum, laporan hukum, media cetak atau elektronik, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar terkait dengan pembahasan tentang sistem multi partai serta pengaruhnya terhadap kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil menurut UUD NRI Tahun 1945.<sup>23</sup>

- c. Bahan Hukum Tersier, bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia dan dokumen yang terkait.<sup>24</sup>

#### **E. Tinjauan Teoretis dan Yuridis**

Pengertian partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.<sup>25</sup> Sistem Kepartaian ialah pola perilaku dan interaksi diantara sejumlah partai politik.<sup>26</sup> Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties* menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga yaitu sistem satu partai (*the single system*), sistem dua partai (*the two party system*) dan sistem banyak partai (*the multi party sistem*).<sup>27</sup>

Dalam Negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi, salah satu fungsi adalah sebagai sarana komunikasi politik. Arus informasi dalam suatu Negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Kedudukan partai dalam arus ini adalah sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah” (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the ruled*). Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan di mana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Dalam sistem ini presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala Negara juga sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet (dewan menteri).<sup>28</sup> Oleh karena itu agar tidak menjurus kepada pemerintahan yang otoriter, maka diperlukan *checking power with power*.<sup>29</sup> Menurut Rod Haque pemerintahan presidensial terdiri dari tiga unsure yaitu;

---

<sup>23</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 392.

<sup>24</sup> *Ibid.*,

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 40.

<sup>26</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, 1992), hlm. 124.

<sup>27</sup> Sri Soemantri, *Partai Politik (...), o.p cit.*, hlm. 37.

<sup>28</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 146.

<sup>29</sup> Inu Kencana Syafie, Azhari, *Sistem Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 14.

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;
3. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.<sup>30</sup>

Dalam sistem presidensiil, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya.<sup>31</sup> Dalam UUD NRI Tahun 1945, syarat utama dan cara pemilihan presiden diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A yang menyatakan bahwa Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6) dan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum (Pasal 6A).

Penelitian ini bertitik tolak dari teori dasar (*grand theory*) demokrasi, sistem kepartaian dan sistem pemerintahan.

### 1. Teori Demokrasi

Pada umumnya demokrasi dimaknai sebagai suatu pemerintahan di mana rakyat ikut serta memerintah secara langsung yang terdapat dalam masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun tidak langsung (demokrasi tidak langsung atau perwakilan) yang terdapat dalam negara-negara modern.<sup>32</sup> Menurut Soehino ada tiga tipe demokrasi tidak langsung yang terdapat dalam Negara modern yaitu:<sup>33</sup>

- a. Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensiil;
- b. Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan, tapi diantara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi atau sistem parlementer;

---

<sup>30</sup> Titik, *o.p cit.*, hlm. 104.

<sup>31</sup> Moch Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bhakti, 1983), hlm. 180-181.

<sup>32</sup> Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. 25.

<sup>33</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 243.

- c. Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif yaitu sistem pemisahan kekuasaan dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat yang disebut sistem referendum atau sistem badan pekerja.

Persamaan dari ketiga tipe demokrasi modern tersebut ialah pada ketiga tipe demokrasi itu perlu adanya badan perwakilan. Sedangkan perbedaannya terletak pada tempat serta fungsi Badan Perwakilan Rakyat dalam susunan negaranya.<sup>34</sup> Bagi Negara-negara modern terutama negara yang dalam sistem konstitusinya atau Undang-Undang Dasarnya jelas-jelas mencantumkan asas-asas kedaulatan rakyat sebagai dasar praktek ketatanegaraannya, maka negara yang bersangkutan dapat diklasifikasikan sebagai negara demokrasi. Namun dalam prakteknya penyelenggaraan demokrasi di tiap-tiap negara berbeda-beda dari segi variasinya saja, bahkan negara totaliter atau rezimipun dapat menyatakan negaranya sebagai negara demokrasi, maksudnya dari negara demokrasi sesungguhnya tidak dapat ditentukan secara apriori.<sup>35</sup> Terdapat berbagai pendapat mengenai ciri-ciri negara demokrasi diantaranya:

- a. Sri Soemantri menyebutkan enam ciri pokok demokrasi yaitu adanya proteksi konstitusional, adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak, adanya pemilihan umum yang bebas, adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat, adanya tugas-tugas oposisi dan adanya pendidikan *civics*.<sup>36</sup> Bertalian dengan hal itu, demokrasi juga mempunyai konsekuensi-konsekuensi antara lain keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat, keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain, keharusan adanya partai politik dan keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan dan yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Rakyat.<sup>37</sup>
- b. Frans Magnis Suseno menyebutkan lima ciri negara demokrasi yaitu kekuasaan harus terikat hukum, adanya kontrol nyata masyarakat, adanya pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas dan adanya jaminan terhadap hak-hak demokrasi.<sup>38</sup> Frans Magnis Suseno menyebutkan bahwa memang negara hukum tidak sama dengan negara demokrasi dan negara hukum tidak mesti demokrasi, namun demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya.<sup>39</sup> Negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, selain sebagai negara demokrasi juga sebagai negara yang berdasarkan hukum. Oleh karena itu Negara Indonesia yang demokrasi sebaiknya memenuhi empat kriteria perbuatan hukum demokratis yaitu:<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*,

<sup>35</sup> *Ibid.*,

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

<sup>37</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 13.

<sup>38</sup> Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58.

<sup>39</sup> *Ibid.*,

<sup>40</sup> Sri Soemantri, *Demokrasi Hukum, Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia sejak 1945-1993*, Widyagraha, LIPI, Jakarta, 24-25 Mei 1993, hlm. 14.

- 1). Hukum tidak ditetapkan kecuali dengan keputusan/persetujuan wakil-wakil yang dipilih secara bebas hal tersebut dalam rangka mewujudkan adanya kepastian hukum;
- 2). Hasil pemilihan umum atau campur tangan Badan Perwakilan Rakyat dapat mengakibatkan pergantian orang-orang pemerintahan, hal tersebut dalam rangka mewujudkan *check and balances* antara tiap-tiap lembaga negara;
- 3). Pemerintahan harus terbuka;
- 4). Kepentingan minoritas harus diperhatikan.

Indonesia menganut demokrasi Pancasila yang berbeda dengan demokrasi yang dijalankan di negara lain. Perwujudan demokrasi di Indonesia dapat dilihat dari pemilihan wakil-wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan juga pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum yang diikuti oleh seluruh rakyat Indonesia yang sudah memenuhi persyaratan untuk mengikuti pemilihan umum.

## 2. Sistem Kepartaian

Sistem Kepartaian ialah pola perilaku dan interaksi diantara sejumlah partai politik.<sup>41</sup> Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties* menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga yaitu sistem satu partai (*the single system*), sistem dua partai (*the two party system*) dan sistem banyak partai (*the multi party system*).<sup>42</sup> Sejarah mencatat untuk pertama kali partai politik tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Barat merupakan satu tahap agar pemerintahan yang dijalankan harus berdasarkan konstitusi dan perwakilan. Hasil pembangunan politiknya telah mampu membatasi kekuasaan monarki absolut dan perluasan hak-hak warga negara, keberhasilan inilah yang mendorong meletusnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikuti sertakan dalam poses politik berfungsi menjadi penghubung antara rakyat dan pemerintah di mana rakyat menentukan pilihannya dengan leluasa, memperjuangkan kepentingan, mengkritik rezim yang memerintah dan melakukan tata hubungan politik.<sup>43</sup> Sistem satu partai adalah suatu sistem kepartaian di mana dalam satu negara hanya ada satu partai politik yang menjalankan peran menentukan baik yang dengan tegas diakui didalam Undang-Undang Dasarnya sebagai satu-satunya partai politik yang boleh ada, maupun yang karena faktor-faktor tertentu hanya ada satu partai politik saja.<sup>44</sup> Berdasarkan hasil kajian di lapangan bahwa sistem satu partai banyak membawa hal-hal yang positif diantaranya:

- a. Sistem satu partai akan selalu menimbulkan adanya stabilitas pemerintahan atau politik yang stabil karena pemerintahan akan selalu mendapat dukungan dari parlemen/legislatif atau partai politik. Di samping itu dengan diterapkannya sistem ini kehidupan politik rakyat juga akan mengalami ketenangan;

---

<sup>41</sup> Ramlan Surbakti, *o.p cit.*, hlm. 124.

<sup>42</sup> Sri Soemantri, *Partai Politik (...)*, *o.p cit.*, hlm. 37.

<sup>43</sup> Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia*, (Surabaya: SIC, 2003), hlm. 92.

<sup>44</sup> Sri Soemantri, *Partai Politik (...)*, *loc. cit.*, hlm. 37.

- b. Dalam sistem satu partai tidak dikenal golongan oposisi namun sistem ini banyak menimbulkan suatu pemerintahan yang dictator;
- c. Di dalam negara yang menganut sistem satu partai biasanya pemerintah memiliki kedudukan yang kuat dan peranan yang menentukan, sedangkan parlemen atau Badan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi sebagai badan legislatif saja.<sup>45</sup>
- d. Sistem dua partai adalah suatu sistem kepartaian di mana di dalam suatu negara dan tentunya di dalam Badan Perwakilan Rakyat hanya ada dua partai politik yang mempunyai pengaruh dalam arti peranan yang menentukan dalam kehidupan politik. Di antara dua partai politik tersebut ada salah satu partai politik yang menguasai suara terbanyak mutlak dalam badan perwakilan rakyat.<sup>46</sup>

Sistem kepartaian ini muncul karena diterapkan atau dipergunakannya sistem pemilihan umum distrik. Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan umum yang membagi wilayah negara atas distrik-distrik pemilihan yang banyaknya sama dengan jumlah kursi yang terdapat dalam badan perwakilan rakyat. Disamping itu didalam tiap-tiap distrik pemilihan hanya diadakan memilih seorang anggota badan perwakilan rakyat atas dasar suara terbanyak biasa (*simple majority*). Dalam prakteknya di berbagai negara sistem dua partai ini tidak selalu berdampak positif juga berdampak negatif. Dampak tersebut seperti:

- a. Sistem dua partai dapat menjamin stabilitas pemerintahan atau politik karena pemerintah memiliki waktu cukup lama untuk menjalankan tugasnya;
- b. Disamping ada partai pemerintah juga ada partai oposisi yang akan melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Dengan demikian kecenderungan untuk munculnya pemerintah yang diktator menjadi hilang.<sup>47</sup>

Sistem banyak partai adalah suatu sistem kepartaian di mana suatu negara terdapat bermacam-macam partai politik. Dari sekian banyak partai politik yang mempunyai wakil dalam badan perwakilan rakyat tidak ada satu partai politik pun yang menguasai suara mayoritas mutlak dalam badan perwakilan rakyat.<sup>48</sup> Pada umumnya sistem banyak partai muncul sebagai akibat diterapkannya sistem pemilihan umum proporsional dan dianutnya sistem pemerintahan parlementer. Hal itu pernah di alami bangsa Indonesia ketika pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, maka banyak partai politik bermunculan. Sistem multi partai merupakan suatu sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai yang dominan, sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk, yaitu aneka ragam suku, ras, golongan, agama yang ada dalam suatu negara. Contohnya negara yang menganut sistem ini adalah Indonesia, Malaysia, Belanda,

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 59-60.

Prancis, Swedia dan sebagainya.<sup>49</sup> Dalam sistem ini tidak ada partai yang memiliki suara mayoritas di Parlemen, oleh karenanya harus melakukan koalisi agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil. Dalam implementasinya pemerintahan yang demikian ini harus selalu mengutamakan musyawarah dan kompromi. Namun apabila terdapat satu partai yang mendominasi, stabilitas politik dapat lebih dijamin. India sering dikemukakan sebagai negara di mana terdapat dominasi satu partai (*one party dominance*) tetapi karena suasana kompetitif maka pola dominasi setiap waktu dapat berubah.<sup>50</sup>

Pola multi partai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang memberikan kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan kecil. Melalui sistem ini partai-partai kecil dapat menarik keuntungan dari ketentuan bahwa kelebihan suara yang diperolehnya disuatu daerah pemilihan dapat ditarik ke daerah pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan.<sup>51</sup>

Dalam prakteknya sistem banyak partai ini apabila tidak didukung oleh sistem pemerintahan presidensiil yang murni banyak dampak negatifnya seperti:

- a. Sistem banyak partai menyebabkan perpecahan di masyarakat;
- b. Sistem banyak partai berpengaruh kurang baik kepada sistem pemerintahan parlementer sebab dapat menimbulkan stabilitas politik yang tidak stabil atau terjamin dan pemerintahan tidak dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan cukup lama. Kurang baik juga terhadap sistem pemerintahan campuran karena pemerintah yang dipilih parlemen atau badan perwakilan rakyat dan harus bertanggung jawab kepadanya tidak dapat bertindak tegas dalam melakukan tugasnya. Sistem banyak partai juga berpengaruh kurang baik terhadap sistem pemerintahan presidensiil karena pembuat undang-undang dilakukan dalam waktu yang lama dan ada kemungkinan badan perwakilan rakyat gagal dalam menetapkan suatu undang-undang. Setiap undang-undang yang dibuat akan selalu merupakan hasil kompromi antara partai-partai politik yang memiliki wakil dalam badan perwakilan rakyat.<sup>52</sup>

Tiga bentuk sistem kepartaian tersebut banyak mewarnai kehidupan kepartaian di dunia ini. Dalam penerapannya bervariasi dari satu negara ke negara lain. Dibandingkan dengan praktek yang berlaku di Indonesia maka sistem yang dikemukakan oleh Duverger hampir semuanya pernah dipraktikkan walaupun dengan beda nama atau istilah saja.

### 3. Sistem Pemerintahan

Pada umumnya sistem pemerintahan sering diartikan sebagai hubungan kekuasaan, wewenang atau fungsi antara dua organ negara maupun pemerintahan secara timbal balik, terutama hubungan antara legislatif dan eksekutif.<sup>53</sup> Eksekutif dalam konteks ini adalah eksekutif dalam arti sempit yaitu menunjuk kepada

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Haryanto, *Sistem Politik Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1982), hlm. 98.

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 210.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>53</sup> Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 17-20.

cabang kekuasaan eksekutif (*the supreme head of the eksekutif departement*).<sup>54</sup> Apabila dihubungkan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang dimaksud dengan kepala cabang kekuasaan eksekutif adalah presiden selaku kepala pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>55</sup>

Dalam kaitannya dengan hubungan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dalam kepustakaan dan juga dalam praktek dijumpai dua sistem pemerintahan yang utama yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer disamping dalam praktek dijumpai pula sistem pemerintahan quasi presidensiil, sistem pemerintahan quasi parlementer dan sistem pemerintahan campuran atau kombinasi yang murni. Sistem pemerintahan presidensiil diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan di mana eksekutif mendapat pengawasan tidak langsung dari badan perwakilan rakyat dalam hal ini badan legislatif. Sistem pemerintahan ini menurut C. F. Strong memiliki ciri-ciri utamanya sebagai berikut:<sup>56</sup>

- a. Disamping memiliki kekuasaan nominal (sebagai kepala Negara) presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan presiden mempunyai kekuasaan yang besar;
- b. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti di Amerika Serikat;
- c. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif;
- d. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum. Biasanya presiden dan pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap.

Sementara itu Usep Ranawijaya mengemukakan bahwa sistem pemerintahan presidensiil ini terpaut dengan sistem kepartaian yaitu mono partai dan sistem dua partai. Sistem pemerintahan presidensiil yang dibangun dalam sistem partai tunggal akan menjurus pada kekuasaan yang otoriter sehingga bertentangan dengan sistem pemisahan kekuasaan negara dan demokrasi politik sesuai makna konstitusi yang dimaksud semula. Hal ini dapat terjadi karena pada umumnya setiap pemegang kekuasaan politik naik tahta melalui perebutan kekuasaan dan berusaha memusatkan kekuasaan pada tangan eksekutif dan lembaga kepresidenan. Pola ini dipraktekkan di Amerika Serikat.<sup>57</sup>

Di Amerika Serikat sendiri sistem pemerintahan presidensiil yang disertai dua partai pengaruhnya terhadap mekanisme pemerintah tergantung kepada posisi dua partai besar dalam badan eksekutif dan legislatif karena pemilihan umum untuk memilih jabatan presiden berlangsung empat tahun sekali dan anggota *house of representatives* diganti sepertiga jumlahnya setiap dua tahun sekali, maka sering terjadi partai yang menduduki jabatan presiden bergantian dengan

---

<sup>54</sup> Rukmana Amanwinata, *Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika*, (Bandung: LPPMD UNPAD, 2001), hlm. 21.

<sup>55</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

<sup>56</sup> Rukmana Amanwinata, *o.p cit.*, hlm. 20.

<sup>57</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia, 1983), hlm. 229-230.

partai yang menguasai mayoritas dalam badan perwakilan. Dalam keadaan demikian pemisahan kekuasaan diperkeras atau diperkuat karena adanya perlombaan antara dua partai yang berperan penting dalam kehidupan politik. Akan tetapi dalam hal badan eksekutif dan legislatif berada di tangan satu partai politik, maka terjadi kecenderungan pembaharuan kekuasaan eksekutif dan legislatif untuk kemudian diikuti dengan pemusatan kekuasaan politik pada badan eksekutif.<sup>58</sup> Sementara itu sistem pemerintahan parlementer diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan dimana eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan perwakilan rakyat (dalam hal ini parlemen). Sistem pemerintahan parlementer memiliki ciri-ciri utamanya sebagai berikut:<sup>59</sup>

- a. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen;
- b. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya mungkin sebagian adalah anggota parlemen;
- c. Perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen;
- d. Kepala Negara dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum.

Berkaitan dengan itu Usep Ranawijaya mengemukakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer kedaulatan rakyat dipercayakan kepada parlemen dan kabinet sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan adalah mandataris dari parlemen yang mayoritas dalam parlemen.<sup>60</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa mekanisme sistem keparlementeran seperti terdapat di Inggris dalam banyak hal ditentukan oleh sistem kepartaian yang dipakai yaitu sistem dua partai yang telah diterangkan diatas merupakan hasil akhir dari proses pemilihan umum berdasarkan sistem distrik. Berjalannya pemisahan kekuasaan secara halus diantara badan legislatif dan badan eksekutif misalnya disebabkan oleh adanya sistem dua partai yang memungkinkan efektifnya penggunaan hak pembubaran parlemen oleh pemerintah. Seandainya sistem multi partai dipakai maka karena badan-badan eksekutif hasil koalisi tidak mempunyai dukungan mayoritas yang kuat dan kompak maka kekuasaan politik akan terpusat pada tangan parlemen yang sebagai mandataris rakyat akan selalu mempunyai kedudukan yang lebih kuat dari pemerintah dalam setiap konflik. Hal itu dibuktikan dalam pelaksanaan sistem keparlementeran dikebanyakan negara-negara daratan Eropa yang menggunakan sistem multi partai misalnya negeri Belanda.<sup>61</sup>

## **F. Hasil Pembahasan**

### **1. Sistem Multi Partai di Indonesia**

Sistem multi partai sebagaimana umumnya timbul karena dipakainya sistem pemilihan umum tertentu dalam negara, sistem tersebut adalah sistem proporsional, yaitu suatu sistem pemilihan umum yang menentukan wilayah negara dalam dasarnya sebagai satu distrik pemilihan.<sup>62</sup> Disamping itu, sistem multi partai muncul dalam suatu negara sebagai akibat proses demokratisasi di

---

<sup>58</sup> *Ibid.*,

<sup>59</sup> Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan (...)*, o.p cit., hlm. 35.

<sup>60</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara (...)*, o.p cit., hlm. 225.

<sup>61</sup> *Ibid.*,

<sup>62</sup> Sri Soemantri, *Partai Politik*, o.p cit., hlm. 39-40.



mana pada negara yang sedang dijajah bermunculan banyak partai politik sebagai suatu wadah atau alat untuk melawan kaum penjajah dan sekaligus untuk merebut kemerdekaan. Sedangkan untuk negara baru merdeka, negara berkembang, dan negara maju, munculnya banyak partai politik sebagai wadah akomodasi rakyat yang berbeda-beda ideologi dan tujuan guna memperjuangkan apa yang menjadi kehendak kelompoknya, serta bangsa dan negaranya. Hal itu dapat kita lihat di Indonesia, Pilipina, India dan lainnya.<sup>63</sup>

Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dalam pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kehadiran partai politik dalam pemilu, Jumlah partai yang mengikuti pemilu ini jauh berbeda dengan masa Orde Baru yang hanya 3 pihak yang ikut pemilu yaitu Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Ini merupakan konsekuensi dari perubahan Konstitusi kita yang meskipun tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian, konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menetapkan sistem multi partai, yaitu terdapat pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pasangan presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain.

Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak mencapai kemerdekaan. Suarat Keputusan Wakil Presiden, saat itu Moh. Hatta, Nomor X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Gerakan Reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi di semua sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk bidang politik. Salah satu reformasi di bidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan orde baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Hasilnya tak kurang dari 200 partai politik yang tumbuh di masyarakat. Dari ratusan parpol tersebut hanya 48 partai yang berhak mengikuti pemilu 1999. Kemudian pemilu tahun 2004 berkurang setengah jumlah parpol pemilu tahun 1999 yaitu 24 parpol, karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang batas (*threshold*).

Ambang batas tersebut di Indonesia dikenal dengan *Electoral threshold*. Dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 mengatur bahwa partai politik yang berhak mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan

---

<sup>63</sup> Munculnya sistem multi partai dalam suatu negara, akan menimbulkan dampak suatu negara. Dampak positifnya, rakyat diberi kebebasan untuk berekspresi, berassosiasi, berserikat dan berpendapat guna membangun suatu negara. Dampak negatifnya bagi tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara adalah mudahnya mendapatkan kursi dalam Parlemen dan banyaknya partai politik yang berbeda ideologi, akan mendorong masyarakat untuk memecah diri dalam banyak kelompok atau golongan yang didasarkan bermacam-macam kepentingan, perbedaan suku dan keturunan, tempat kediaman, agama dan lainnya. Dalam keadaan demikian setiap golongan yang cukup besar mempunyai kecenderungan terpecah belah atas beberapa golongan yang lebih kecil.

sekurang-kurangnya 2 persen jumlah kursi di DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas dapat mengikuti pemilu berikutnya, harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru. Sistem multi partai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Penyederhanaan jumlah parpol peserta pemilu di Indonesia memang terus diusahakan oleh DPR dan pemerintah. hal ini ditujukan untuk memperkuat sistem demokrasi Indonesia. Dengan jumlah peserta pemilu yang tak terlalu banyak, maka diharapkan parpol yang lolos ke parlemen yang berarti juga jumlah fraksi, makin sedikit.<sup>64</sup> Adapun daftar 12 partai politik yang ditetapkan oleh KPU sebagai peserta Pemilu 2014 adalah:

1. Partai NasDem;
2. Partai Kebangkitan Bangsa;
3. Partai Keadilan Sejahtera;
4. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan;
5. Partai Golongan Karya;
6. Partai Gerakan Indonesia Raya;
7. Partai Demokrat;
8. Partai Amanat Nasional;
9. Partai Persatuan Pembangunan;
10. Partai Hati Nurani Rakyat;
11. Partai Bulan Bintang;
12. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.

Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensiil, sistem multi partai tidak memberi pengaruh banyak karena Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen/Badan Perwakilan Rakyat. Presiden disini dipilih oleh rakyat secara langsung di dalam pemilihan umum dan memegang jabatan dalam kurun waktu yang telah ditetapkan. Dalam system ini, Presiden hanya menjalankan fungsi eksekutif, sedangkan tugas-tugas legislatif pada dasarnya ada pada Parlemen/Badan Perwakilan Rakyat sebagai badan Legislatif. Bahwa sistem multi partai akan memberi pengaruh yang baik terhadap sistem pemerintahan presidensiil apabila partainya pemerintah/presiden menguasai mayoritas di Parlemen/Badan Perwakilan Rakyat. Namun walaupun demikian, presiden harus mampu mengakomodasikan kepentingan-kepentingan rakyat pemilihnya, kepentingan kelompok partainya, bahkan kepentingan lawan politiknya, karena apabila presiden tidak mampu mengakomodir seluruh kepentingan yang ada, tidak menutup kemungkinan Presiden akan dijatuhkan oleh partainya sendiri atau mungkin oleh rakyat pemilihnya atau setidaknya-tidaknya, pada pemilihan umum yang akan datang tidak akan terpilih atau suara partainya menurun.

Sejalan dengan ini, walaupun pengaruh buruknya sedikit, namun sistem multi partai akan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi terhadap hubungan

---

<sup>64</sup> Tanpa Nama, "Pemilu Tahun 2014", <http://www.Detik News.com>, diunduh pada tanggal 15 November 2013.

Presiden dengan Parlemen/DPR, terutama kesulitan pembuatan undang-undang yang hendak mengatur berbagai kehidupan dalam masyarakat, oleh karena setiap partai politik masing-masing sudah mempunyai program politik yang hendak dituangkan dalam bentuk undang-undang. Untuk mengatasi kesulitan dan kemungkinan adanya kemajemukan dalam pembuatan undang-undang ini, satu-satunya jalan yang harus ditempuh adalah mengadakan kompromi antara partai-partai politik yang mempunyai wakilnya di Parlemen/DPR.

Berbeda dalam sistem pemerintahan parlemen dan campuran, kompromi ini tidak memberi pengaruh buruk terhadap kedudukan Presiden sebagai Badan Eksekutif. Malah dalam keadaan tidak adanya persesuaian pendapat antar partai-partai politik dalam parlemen/DPR, Presiden dapat dikatakan menentukan. Dengan demikian kedudukan Presiden/Eksekutif menjadi bertambah kuat. Contoh Negara yang menganut system multi partai dengan sistem pemerintahan presidensiil adalah Korea Selatan, Philipina, Indonesia dan lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, Bambang Cipto<sup>65</sup> mengatakan bahwa penerapan sistem multi partai yang digandengkan dengan sistem pemerintahan presidensiil sebenarnya tidak tepat, karena tidak paralel. Ketidakparalelan itu karena multi partai lebih cocok diterapkan dalam sistem demokrasi konsensus, dimana sistem pemerintahan eksekutif dijabat Perdana Menteri.

Berangkat dari hal tersebut, Indonesia juga pada saat sekarang menganut sistem yang tidak paralel yaitu menyandingkan antara sistem multi partai dan sistem pemerintahan presidensiil. Pengaruh buruknya dari penyandingan dua sistem tersebut adalah dapat membuat demokrasi tidak dapat berjalan atau bertahan lama. Presidensiil sulit digabungkan dengan multi partai yang tidak mampu menghasilkan partai mayoritas karena cenderung menghasilkan *deadlock* hubungan antara eksekutif dan legislatif. Secara teoritis, pada pemerintahan yang tidak mengalami *deadlock* kemungkinan sistem demokrasi akan bertahan lama, akan tetapi jika dalam satu pemerintahan sering terjadi *deadlock*, maka harapan hidup bagi demokrasi gabungan ini hanya akan bertahan dengan singkat. Itulah sebabnya sebagian besar demokrasi di dunia ini selalu menghindari kombinasi yang sangat ringkih tersebut. Contohnya Amerika Serikat, Inggris dan lainnya.<sup>66</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, dalam pragmatasi ketatanegaraan dewasa ini di Indonesia, sistem multi partai berpengaruh besar terhadap sistem pemerintahan Presidensiil terutama dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena jumlah partai politik peserta pemilu yang mencalonkan Presiden itu lebih dari dua, dan tidak ada yang menghasilkan suara mayoritas mutlak, maka pemilu diadakan dua putaran. Pilihan Presiden dan Wakil Presiden putaran 1 sulit menghasilkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan syarat yang ditentukan konstitusi (Pasal 6A ayat (1)). Maka terbuka kemungkinan pasangan yang berasal dari partai minoritas menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden melalui Pilpres Putaran II karena pesertanya berasal dari pengumpul suara terbanyak pertama dan kedua dari Pilpres Putaran I. Jadi, meskipun calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dapat mengumpulkan banyak suara, misalnya 49 persen suara

---

<sup>65</sup> Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan dan Militerisme*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 67.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 68.

pemilih, namun presiden dan wakil presiden yang terpilih dalam putaran II harus berhadapan dengan mayoritas partai politik di DPR dan kubu non presiden. Pengaruhnya dari hal tersebut, Presiden harus memperhatikan kehendak partai-partai politik lain atau parlemen. Keadaan seperti itu akan berdampak terhadap potensi timbulnya politik transaksional dalam pembentukan Kabinet dan politik uang dalam pengambilan kebijakan serta ketegangan-ketegangan terus menerus antara Presiden dan DPR.

## **2. Pengaruh sistem multi partai terhadap kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil.**

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD dan pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, jika kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang dimaksud dengan dilaksanakannya pemilu di mana pemilu ini dilakukan untuk memilih legislatif dan eksekutif, di mana salah satu fungsi pemilu adalah sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ketataran badan perwakilan agar integrasi masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan pada keyakinan bahwa dalam sistem demokrasi, perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, melainkan melalui musyawarah (*deliberation*). Badan perwakilan tidaklah harus diartikan secara sempit terbatas pada DPR tetapi juga badan eksekutif (hal ini tergambar jelas dalam sistem parlementer).<sup>67</sup> Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber dan sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri, hal tersebut lebih dipertegas lagi di dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini sangat jelas bahwa Indonesia memakai asas demokrasi atau kedaulatan rakyat.

Hanya masyarakat secara keseluruhan yang mempunyai hak untuk menggunakan kekuasaan politiknya serta menentukan tujuan-tujuan dan batas-batasnya. Tidak boleh ada kekuasaan politik yang menjadi absolut. Ia harus menjadi subyek dari peraturan dan hukum, yang dibuat oleh orang-orang yang menjadi subyek dari kekuasaan itu sendiri. Kepercayaan ini memandu orang untuk menuntut adanya konstitusi dan kontrol parlemen atas kekuasaan politik dengan mengikutsertakan rakyat, tanpa mengecualikan latar belakang

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 96. Tugas wakil-wakil rakyat dalam DPR dan pemimpin dalam badan eksekutif adalah melakukan musyawarah mengenai kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda agar tercapai dan terpenuhi apa yang disebut sebagai kepentingan umum (yang dirumuskan dalam kebijakan umum). Maka pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa harus di satu pihak menjalankan dan dilain pihak mengawasi pemerintahan negara. Proses menunjuk orang (pemimpin) yang dipercaya rakyat untuk menjalankan kekuasaan politik guna mencapai tujuan-tujuan hidup rakyat, dan kepada sejumlah orang yang dipercaya mewakili rakyat mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan kekuasaan politik itu agar tidak disalahgunakan secara semena-mena. Karena itu, fungsi utama pemilu bagi rakyat adalah untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap pemimpin dan wakil-wakil yang mereka pilih. Ini menjadi inti praktek demokrasi modern yang secara umum dikenal sebagai demokrasi perwakilan. Dengan demikian kedaulatan rakyat menjadi beralih kepada dua lembaga kekuasaan tersebut artinya pemilu merupakan penurunan (*derivate*) dari kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.

kelahirannya.<sup>68</sup> Sila keempat Pancasila yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, sila ini menjadi landasan yang tak mungkin disangkal bahwa negeri ini juga mengakui adanya kedaulatan rakyat.<sup>69</sup> Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara opsional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.<sup>70</sup> Jadi sebenarnya pemegang seluruh kekuasaan Negara Republik Indonesia adalah rakyat yang kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada MPR. Dengan demikian MPR mempunyai kekuasaan tertinggi di Indonesia, segala kekuasaan untuk menyelenggarakan negara ini pada dasarnya terletak di bawah kekuasaan MPR atas mandat dari rakyat; artinya MPR lah yang secara resmi memegang kedaulatan rakyat.<sup>71</sup>

Proses pemilu secara langsung merupakan konsekuensi dari kesepakatan untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensiil dalam demokratisasi menuntut adanya partisipasi publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Termasuk mengenai banyaknya partai politik<sup>72</sup> (multi partai) yang tidak lagi dibatasi. Proses politik multi partai sebenarnya bukan suatu jaminan kepastian adanya partisipasi dan pendapat rakyat. Multi partai ini kemudian mencalonkan wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR. Dapat dikatakan bahwa partai politik ini sebenarnya melakukan mobilisasi rakyat untuk mencapai tujuannya di perpolitikan. Apalagi jika dilihat dari Pasal 6A ayat (1) yang mengatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”<sup>73</sup> dan ayat (2) yang mengatakan bahwa “pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”,<sup>74</sup> maka besar kemungkinan presiden dan wakil presiden tidak berasal dari partai politik yang sama dan tentu saja jika bukan berasal dari partai politik yang sama di dalamnya terdapat kesepakatan-kesepakatan politik antara partai politik tersebut. Wakil-wakil partai politik yang dipilih oleh rakyat secara langsung tersebut maka akan menjadi anggota parlemen yaitu DPR dan DPD. Hal tersebut diatur dalam Pasal 19 ayat (1) menyebutkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum<sup>75</sup> dan Pasal 22C ayat (1) menyebutkan anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.<sup>76</sup> Selain itu Pasal 2E ayat (2) menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk

<sup>68</sup> Thomas Meyer, *Sosial-Demokrasi Dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: CSDS, 2003), hlm. 6-7.

<sup>69</sup> Sulardi, *Tata Negara Indonesia Menuju Pembaharuan*, (Malang: IKIP dan UMM Press, 1999), hlm. 43.

<sup>70</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 19.

<sup>71</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 105.

<sup>72</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1983), hlm. 160-161.

<sup>73</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen III, Pasal 6A ayat (1).

<sup>74</sup> *Ibid.*, Pasal 6A ayat (2).

<sup>75</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen II, Pasal 19 ayat (1).

<sup>76</sup> Lihat juga UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22C ayat (1).

memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>77</sup> Dalam parlemen tersebut maka wakil-wakil tersebut akan melebur menjadi satu. Partai politik yang hanya mendapatkan minoritas suara sehingga hanya memperoleh satu kursi dapat melakukan koalisi yang membentuk fraksi.

Fraksi dapat dikatakan sebagai gabungan partai-partai yang memperoleh suara minoritas suara untuk bergabung sehingga mendapatkan kursi yang lebih banyak bagi wakil-wakil mereka. Jika fungsi dari fraksi hanya untuk memudahkan pembagian kursi berarti suara rakyat yang dititipkan dalam partai politik tersebut dapat dikompromikan dengan partai lain. Hasilnya adalah partai politik bukan lagi menyuarakan keinginan rakyat melainkan menyuarakan keinginan politik kelompoknya yang dapat pula dikatakan hanya untuk mempertahankan penguasaan pemerintahan bagi wakil-wakil mereka yang telah duduk di parlemen. Pada sistem pemerintahan presidensiil, presiden tidak memerlukan dukungan yang kuat karena kekuasaan legislatif dan eksekutif dipisahkan sehingga keduanya bebas dalam menjalankan kekuasaannya tanpa ada intervensi dari manapun. Tidak ada hubungan antara mayoritas suara yang ada di parlemen dengan kebijakan yang dibuat oleh presiden seperti yang terjadi saat ini. Kekuasaan eksekutif yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung berbeda dengan eksekutif yang dipilih melalui dewan dalam perspektif politiknya. Dalam sistem pemilihan secara langsung, calon presiden memiliki dorongan untuk mengidentifikasi pemilih pada tingkat menengah melalui penyampaian program nasional yang lebih moderat yang kadangkala bertentangan dengan kepentingan partai dan fraksi. Dengan begitu kecenderungan untuk berada dalam konflik sangatlah memungkinkan.

Diletakkan dalam konteks tata kelola negara berdasarkan empat kali amandemen atas UUD 1945, maka yang terbangun adalah kombinasi antara sistem presidensiil dan sistem multipartai yang khas. Di satu sisi, presiden memiliki legitimasi politik yang kuat karena dipilih secara langsung melalui mekanisme dua putaran pemilihan yang mau tak mau menghasilkan kemenangan mayoritas. Di sisi lain, DPR merupakan lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan besar. Karena sistem pemerintahan Indonesia belum bisa dibilang sistem presidensiil murni karena masih adanya ruang sistem parlementer dalam pelaksanaannya. Pasca amandemen UUD 1945 memang mengarah pada penguatan sistem presidensiil, termasuk dilakukannya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam banyak hal, otoritas Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. Parlemen menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali masuk ke ranah kerja eksekutif. Sementara Presiden tidak punya hak veto. Tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan memang presidensiil tapi memberikan ruang bagi sistem parlementer. Berbeda dengan sistem parlementer, konteks koalisi dalam demokrasi presidensiil bukanlah dalam rangka membentuk kabinet. Dalam sistem presidensiil, pembentukan kabinet adalah otoritas presiden, walaupun di beberapa negara membutuhkan konfirmasi parlemen. Koalisi dalam konteks presidensiil yang dikombinasikan sistem multipartai lebih diperlukan untuk mengefektifkan

---

<sup>77</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 22E ayat (2)

presidensilisme itu sendiri. Karena itu, persentase dukungan partai politik di parlemen adalah salah satu cara untuk mengokohkan sistem presidensil Indonesia. Banyak orang menyayangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai kepala negara didalam pemerintahan presidensil ternyata memimpin dengan gaya parlementer. Itu menimbulkan kesan lemah. Tapi SBY tidak terlalu salah, sebab sistem pemerintahan kitalah yang kurang sinkron dengan sistem politiknya. Benar, presiden yang dipilih langsung oleh rakyat di dalam sistem presidensil seharusnya tampil kuat. Tapi itu sulit dilakukan oleh SBY. Dalam menyusun kabinet, misalnya, SBY seperti tersandera oleh partai politik (parpol). Sebagian besar kursi kabinet dibagi berdasar kehendak parpol pendukung, sehingga proses *fit and propes test* dalam memilih calon menteri pada akhirnya tak terealisasi. Itu terjadi karena SBY tidak bisa mengelak dari desakan parpol-parpol pendukung yang menyodorkan kadernya untuk masuk kabinet.<sup>78</sup>

Bagi presiden, selain memperluas dukungan di legislatif, koalisi juga dimaksudkan untuk mengikat komitmen partai politik untuk mendukung agenda-agenda pemerintah. Sedangkan bagi partai politik, koalisi berarti kesempatan untuk memaksimalkan kebijakan, kontrol dan pengaruh mereka terhadap jabatan-jabatan politik presiden. Berkaitan dengan komitmen, pembentukan kabinet koalisi (baik dalam parlementer maupun presidensil) mengandaikan, adanya kesepakatan yang mengikat mengenai visi, misi dan program kabinet, di dalam sebuah koalisi harus ada kesepakatan yang mengikat diantara partai-partai yang terlibat. Pada kabinet presidensil, koalisi dapat terbentuk atas kesepakatan antara partai politik dengan presiden, namun belum tentu tercapai kesepakatan diantara partai. Bahkan kesepakatan dapat terjadi hanya antara calon menteri dengan presiden tanpa keterlibatan partai.<sup>79</sup> Kabinet koalisi sebenarnya merupakan kebiasaan di dalam sistem parlementer, bukan sistem presidensil. Dalam sistem parlementer keberadaan eksekutif sangat ditentukan oleh konfigurasi mayoritas dalam parlemen. Sedangkan dalam sistem presidensil, legislatif dan presiden memiliki legitimasi politik yang sama kuat karena dipilih langsung oleh rakyat.<sup>80</sup>

Presiden memiliki hak prerogatif untuk memilih sendiri para pembantunya tanpa memperhatikan apa yang terjadi di legislatif. Dengan kata lain, membentuk kabinet berdasarkan konstelasi kekuatan politik di legislatif bukanlah satu keharusan bagi presiden. Namun persoalan menjadi berbeda jika sistem presidensil bergandengan dengan sistem multi partai seperti di Indonesia. Dalam kasus ini kemungkinan terbentuk pemerintahan minoritas di mana presiden berasal dari partai yang mendapatkan kursi minoritas di legislatif sangat besar. Jika hal ini terjadi maka presiden akan “dipaksa” untuk membentuk kabinet koalisi yang mencerminkan mayoritas dukungan di legislatif. Dari uraian tersebut diatas sangat jelas bahwasanya konstelasi politik di DPR sangat mempengaruhi sistem presidensiil Indonesia, hal ini dikarenakan sistem Presidensil Indonesia digabungkan dengan sistem multipartai, sehingga menghasilkan konstelasi yang

---

<sup>78</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm.353.

<sup>79</sup> Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensil dan Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 256.

<sup>80</sup> *Ibid.*,

sangat besar dan mengharuskan adanya koalisi di DPR guna menopang kerja Pemerintahan. Pasal-pasal yang ada didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ikut andil dalam mempengaruhi sistem presidensiil Indonesia. Elemen utama dalam sistem *checks and balances* adalah kejelasan langsung peranan presiden dalam proses legislasi. Dalam sistem *checks and balances*, presiden biasanya mempunyai kewenangan veto.<sup>81</sup>

Berkaitan dengan kekuasaan presiden untuk tidak mengesahkan RUU inisiatif dari DPR, mekanisme pelaksanaan kekuasaan sebaiknya diartikan secara tegas sebagai hak veto presiden untuk menolak RUU yang telah disetujui oleh DPR, yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara terbuka di dalam sidang DPR dengan mengemukakan alasan-alasan penolakan tersebut secara jelas kepada para anggota dewan. Setelah hal tersebut dilakukan, maka DPR harus mengambil suara untuk memutuskan apakah akan menerima veto tersebut atau menolaknya. Dengan ketentuan suatu jumlah tertentu yang diatur oleh undang-undang, veto tersebut dapat kembali dibatalkan oleh DPR, sehingga secara hukum presiden wajib untuk mengesahkan undang-undang tersebut dan otomatis dapat diberlakukan.<sup>82</sup>

Dari segi pemikiran hal ini merupakan perubahan yang mendasar, karena kekuasaan membuat undang-undang beralih pada lembaga parlemen. Secara umum perubahan ketatanegaraan yang berkenaan dengan lembaga negara, sangat diwarnai oleh upaya pemberdayaan DPR dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Itu sebabnya ketegangan seringkali terjadi antara presiden dan DPR dalam pemerintahan transisi wajar jika terjadi ketegangan karena belum terpolanya hubungan presiden dengan DPR dalam menjalankan hak dan kewajibannya masing-masing.

Amandemen kesatu UUD NRI Tahun 1945 menghasilkan perubahan kewenangan membuat undang-undang. Kewenangan membuat undang-undang yang berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berada di tangan Presiden diubah menjadi kewenangan DPR. Proses pembuatan undang-undang harus ditandatangani oleh presiden selaku kepala pemerintahan dan DPR serta harus disahkan oleh presiden selaku kepala negara. Dalam Pasal 20 ayat (1), ditegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU.<sup>83</sup> Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR.<sup>84</sup> Sehingga ayat (2) dijelaskan bahwa presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.<sup>85</sup> Dengan demikian, DPR telah berubah menjadi pemegang utama kekuasaan membentuk UU. Artinya, kewenangan mengatur (*regel*) tidak lagi berada di tangan Presiden. Presiden kita sekarang sudah berubah menjadi pelaksana belaka (eksekutif) terhadap segala

---

<sup>81</sup> Hak veto adalah hak yang dimiliki oleh presiden untuk menyatakan ketidaksetujuannya atas kebijakan yang diambil oleh lembaga lain yang berakibat langsung pada tidak dapat diberlakukannya kebijakan tersebut. Veto yang dilakukan oleh presiden ini dinyatakan secara terbuka. Penggunaan hak ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dan penilaian bagi MPR pada saat pertanggungjawaban presiden di akhir atau di masa jabatannya.

<sup>82</sup> Moch. Nurhasim, *o.p cit.*, hlm. 258.

<sup>83</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen I, Pasal 20 ayat (1).

<sup>84</sup> *Ibid.*, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 5 ayat (1).

<sup>85</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 5 ayat (2).



keputusan legislatif dalam bentuk UU yang ditetapkan oleh DPR, dan demikian juga segala keputusan legislatif MPR sebagai lembaga tinggi negara, baik dalam bentuk UUD, maupun perubahan UUD. Pasal tersebut secara tidak langsung menghilangkan apa yang dulu merupakan veto presiden kepada legislatif. Sesuai pasal 20 ayat (4) presidenlah yang mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR untuk menjadi UU,<sup>86</sup> namun Pasal 20 ayat (5) menegaskan jika dalam waktu 30 hari presiden tidak mengesahkan RUU rancangan bersama tersebut maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan,<sup>87</sup> karena lagi-lagi yang menjalankan UU tersebut adalah eksekutif, maka seharusnya eksekutif memiliki hak veto untuk tidak mengesahkan UU, bisa jadi UU tersebut malah membatasi kewenangan eksekutif untuk melaksanakan fungsi pelayanannya kepada masyarakat. Hal tersebut tentunya mengurangi kemurnian dari sistem pemerintahan presidensiil yang berlaku di Indonesia.

Dalam situasi yang memaksa presiden berhak membentuk peraturan pemerintahan sebagai pengganti undang-undang yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1),<sup>88</sup> di mana hak tersebut dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) dibatasi dengan harus melalui persetujuan DPR pada sidang berikutnya<sup>89</sup> dan kondisi di mana tidak mendapat persetujuan dari DPR maka peraturan tersebut harus dicabut.<sup>90</sup> Ditambah lagi dengan pengaturan Pasal 12 yang mengatur bahwa presiden menyatakan keadaan bahaya, di mana pelaksanaan keadaan bahaya tersebut ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 12 yang menetapkan tentang pengaturan pelaksanaan bahwa harus ditetapkan dengan undang-undang merupakan bagian lain dari pelemahan kekuasaan presiden untuk memperjuangkan suatu kebijakan dengan dewan. Presiden hanya diposisikan sebagai pejabat yang dipilih secara nasional dan sebagai kepala pemerintahan, pada sisi lain jika konstitusi meniadakan beberapa atau seluruh alat yang dapat digunakan oleh presiden untuk menghadapi atau berkonfrontasi dengan dewan, maka presiden sebenarnya hanya sebagai figur. (*figurehead*).

Kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan Pasal 15 UUD 1945 biasanya dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Memang ada kedudukan lain yang juga disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.<sup>91</sup> Kedudukan ini biasa disebut sebagai Panglima Tertinggi atas ketiga angkatan bersenjata atau ketiga angkatan Tentara Nasional Indonesia. Tetapi tentunya dalam pemilihan Panglima maupun Kepala Staf harus melalui *fit and properties* di DPR untuk kemudian mendapatkan lampu hijau pengangkatan. Pasal 11 ayat (1) mengatur mengenai kewenangan Presiden untuk menyatakan perang dan damai serta kewenangan untuk membuat perjanjian dengan negara lain,<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen I, Pasal 20 ayat (4).

<sup>87</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen II, Pasal 20 ayat (5).

<sup>88</sup> UUD NRI Tahun 1945 Amandemen I, pasal 22 ayat (1).

<sup>89</sup> *Ibid*, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 ayat (2).

<sup>90</sup> *Ibid*, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 ayat (3).

<sup>91</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 1945.

<sup>92</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen IV, Pasal 11 ayat (1).

namun dalam ayat selanjutnya diatur bahwa kewenangan presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.<sup>93</sup> DPR ikut andil dalam hal ini, seharusnya jika presiden sebagai kepala negara harus benar-benar tunduk kepada peraturan yang sudah ada. Hal ini rancu karena dalam satu ayat fungsi presiden menjadi dua yaitu kepala Negara yang dapat melakukan kebijakan sebagai kepala pemerintahan tetapi mengharuskan adanya persetujuan DPR. Pasal 12 berkenaan dengan kewenangan menyatakan keadaan bahaya, Pasal 13 berkenaan dengan pengangkatan dan penerimaan Duta Besar dan Konsul. Pasal 14 mengenai pemberian grasi dan rehabilitasi, serta pemberian amnesti dan abolisi; dan Pasal 15 mengenai pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, namun pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut diatas secara berturut dipersyaratkan diperhatikannya pertimbangan DPR, pertimbangan MA ataupun diharuskan adanya persetujuan DPR, dan bahkan diharuskan adanya UU terlebih dahulu yang mengatur hal itu. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 15 mempersyaratkan adanya UU mengenai hal itu lebih dahulu.

Pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 13 memerlukan pertimbangan DPR yang harus diperhatikan oleh Presiden. Sedangkan pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 14 dibagi dua yaitu untuk pemberian grasi dan rehabilitasi diperlukan pertimbangan MA sedangkan pemberian amnesti dan abolisi diperlukan pertimbangan DPR. Memang banyak yang dapat dipersoalkan mengenai materi perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menyangkut pelaksanaan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 tersebut. Misalnya, untuk apa DPD atau kepada DPR ditumpukkan tambahan-tambahan kewenangan yang justru akan sangat merepotkan DPR secara teknis. Misalnya, untuk apa DPR memerlukan keterlibatan untuk memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar dan Konsul serta penerimaan Duta Besar dan Konsul negara sahabat seperti di tentukan dalam Pasal 13. Perubahan seperti ini justru akan menyulitkan baik bagi pemerintah maupun bagi DPR sendiri dalam pelaksanaan prakteknya. Selain itu ketika presiden akan menunjuk para duta besar dengan meminta pendapat DPR,<sup>94</sup> menerima para duta besar,<sup>95</sup> memberikan amnesti dan mencabut tuduhan sehubungan dengan pertimbangan DPR.<sup>96</sup> Seharusnya DPR dalam hal ini tidak ikut campur, karena duta besar dan konsul adalah perwakilan presiden diluar negeri yang pertanggungjawabannya langsung kepada presiden melalui Menteri Luar Negeri.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden mempunyai hak prerogatif yaitu pasal 17 ayat (2) dalam hal mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (kabinet). Ketentuan ini tidak dapat dilakukan oleh presiden sendiri karena kemungkinan presiden untuk tidak mendapatkan suara mayoritas. Ikut sertanya DPR dalam hal ini tidak dapat dihindarkan karena sistem pemerintahan

---

<sup>93</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 11 ayat (2).

<sup>94</sup> *Ibid*, Pasal 13 ayat (2).

<sup>95</sup> *Ibid*, Pasal 13 ayat (3).

<sup>96</sup> *Ibid*, Pasal 14 ayat (2).

presidensiil idealnya hanya tepat diikuti dengan sistem dwi partai dalam arti hanya ada dua partai politik yang dominan. Dengan kata lain pembentukan kabinet mempergunakan sistem koalisi. Dengan demikian DPR diberi peran untuk meminta pertanggungjawaban kepada kabinet, memberikan kewenangan secara formal kepada presiden untuk memberhentikan menteri atas usul DPR. Peran DPR ini lebih merupakan pencerminan dari tradisi parlementer dan presiden mempertahankan pola dalam sistem pemerintahan presidensiil. Ketidakjelasan bagian-bagian dalam sistem pemerintahan Indonesia akan menimbulkan kekaburan hak dan kewajiban presiden dan DPR. Dengan demikian pemerintahan Indonesia, membutuhkan dukungan suara mayoritas mutlak dari DPR kepada presiden. Hal inilah yang menunjukkan sistem pemerintahan parlementer dalam sistem pemerintahan presidensiil Indonesia.

Hak prerogatif diterjemahkan dengan hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Hak ini dalam sistem pemerintahan negara-negara modern dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Dengan kata lain dalam menjalankan fungsinya sebagai kepala pemerintahan presiden harus mendengarkan dan bahkan harus melalui persetujuan DPR. Tidak adanya keseimbangan kekuasaan terlihat karena presiden ternyata tidak mempunyai wewenang untuk mengontrol kekuasaan MPR ataupun DPR, bahkan DPR diberi hak imunitas.<sup>97</sup> Pasal 7C mengatur dengan jelas Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR<sup>98</sup> dan mengadakan pemilihan baru dalam hal terjadinya krisis, MPR pun tidak mempunyai wewenang ini kepada DPR. Dalam Pasal 7A, MPR dapat melakukan *impeachment* terhadap presiden<sup>99</sup> setelah adanya usul DPR<sup>100</sup> yang kemudian diajukan untuk diadili oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>101</sup>

Berdasarkan hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang telah menentukan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensiil secara murni, maka implikasinya adalah presiden tidak lagi melaksanakan GBHN yang ditetapkan MPR, melainkan membuat program kerja sendiri (Repelita). Di pihak lain karena presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung dalam pemilu maka presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada lembaga-lembaga negara yang ada, termasuk juga kepada MPR, dari aspek politik, hal ini berarti bahwa selama lima tahun jabatannya, kedudukan presiden tidak dapat diganggu gugat. Itulah sebabnya sistem pemerintahan yang dianut dinamakan *fixed executive*. Dengan demikian pertanggungjawaban presiden adalah kepada rakyat yang telah memilihnya setelah masa jabatannya berakhir. Dengan indikator jika pertanggungjawaban

---

<sup>97</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen II, Pasal 20A ayat (3).

<sup>98</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 7 C, dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden tidak mempunyai wewenang dalam membubarkan legislatif (*the executive has no power to dissolve the legislature*).

<sup>99</sup> *Ibid.*, Pasal 7A dan 7B.

<sup>100</sup> *Ibid.*, Pasal 7A.

<sup>101</sup> *Ibid.*, Pasal 7B.

presiden diterima oleh rakyat maka akan dipilih lagi dalam pemilu selanjutnya, dan sebaliknya.<sup>102</sup> Pasal 2 ayat (1), MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>103</sup> Dengan keanggotaan DPD yang relatif sedikit dibanding anggota DPR, dapat dikatakan bahwa agenda MPR tergantung pada keinginan DPR.

Dengan kata lain MPR adalah DPR. Bahkan dalam hal kewenangan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) MPR mengubah UUD NRI Tahun 1945<sup>104</sup> dapat dikatakan harus melalui persetujuan DPR karena MPR terdiri dari anggota DPR dan perubahan tersebut harus dihadiri minimal 1/3 anggota MPR. Hal ini jelas tidak menunjukkan adanya kekuasaan yang seimbang dalam suatu pemerintahan (*balances of powers*) karena yang terlihat dari amandemen UUD NRI Tahun 1945 ini justru dominasi kekuasaan satu lembaga atas lembaga-lembaga negara lain. Jika memang sistem pemerintahan presidensiil yang sudah ditentukan, maka kembali pada adanya suatu sistem yang *checks and balances* antara presiden dan legislatif. Lembaga legislatif Indonesia adalah DPR dan DPD yang kemudian menjadi semacam *joint session* dalam MPR. Namun dari pembahasan di atas nampak bahwa peran DPR sangat mendominasi, sehingga seolah legislatif berada di tangannya. Artinya peran DPD relatif kecil dibanding DPR, padahal keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Selain itu, hak veto dalam proses legislasi jika dilihat pada Pasal 20 ayat (5) hak ini hanya dimiliki oleh DPR. *Checks and balances* benar-benar menjadi suatu yang *urgent*, maka hak veto dalam proses legislasi sepatutnya dilakukan secara bersama-sama oleh presiden, DPR dan DPD dalam suatu sidang MPR. Dengan demikian maka lembaga perwakilan yang ada saat ini sangat tidak seimbang, pertama dilihat dari keanggotaannya, kedua dilihat dari hak dan kewajibannya. Pada masa orde baru, Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 pra amandemen yang menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali" yang kemudian diubah dalam amandemen III menjadi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Pasal 7 UUD 1945 pra amandemen dijabarkan secara tidak murni karena pada saat itu Presiden dipilih oleh MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, di mana anggota dari utusan daerah dan golongan ini tidak ditentukan secara *rigid* ditambah dengan partai politik yang ada pada saat itu hanya ada tiga (3) partai yaitu Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP/P3) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Pada saat itu Pegawai Negeri pun dipolitisasi untuk diwajibkan memilih partai tertentu. Amandemen juga memberi kekuasaan kepada DPR untuk melakukan pemeriksaan dan meminta keterangan kepada pemerintah (interpelasi), hak angket dan hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945, Pasal 2 ayat (1) dan ayat 2, selain itu ayat (3) DPR diberi hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat

<sup>102</sup> Titik Triwulan Tutik, *o.p cit.*, hlm. 151.

<sup>103</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen IV, Pasal 2 ayat (1).

<sup>104</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 3 ayat (1).

serta hak imunitas. Dengan kata lain, Presiden senantiasa tampil dengan semangat sistem pemerintahan presidensiil, sedangkan DPR diberikan hak-hak yang lazimnya diberikan pada sistem pemerintahan parlementer.<sup>105</sup> Uraian pasal-pasal diatas menunjukkan adanya pergeseran *executive heavy* menjadi *legislative heavy* dan tidak menunjukkan tanda-tanda untuk mewujudkan adanya *checks and balances*. Yang justru mengarah pada *tirani legislative* karena adanya dualisme yang rawan konflik ditubuh legislative melalui pembentukan DPD yang juga anggota legislatif tetapi tidak mempunyai kewenangan apapun dalam proses legislasi.<sup>106</sup> Karena nyatanya UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 22D mengatur DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal-hal tersebutlah yang boleh diajukan, diikuti dan diawasi oleh DPD. Kekuasaan DPR semakin lengkap dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti memilih anggota BPK yang diatur dalam Pasal 23F ayat (1),<sup>107</sup> menentukan tiga dari sembilan orang hakim konstitusi sesuai Pasal 24C ayat (3)<sup>108</sup> dan menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Pemilu. Selain itu juga ada keharusan untuk meminta pertimbangan dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).<sup>109</sup> Kewenangan DPR selain dalam proses legislasi juga berwenang dalam penentu (*executor*) dalam bentuk persetujuan terhadap agenda kenegaraan yang meliputi:

1. Menyatakan perang, membuat perdamaian, membuat perjanjian dengan negara lain;<sup>110</sup>
2. Membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;<sup>111</sup>
3. Menetapkan peraturan pemerintahan pengganti undang-undang menjadi undang-undang;<sup>112</sup>
4. Pengangkatan hakim agung;<sup>113</sup>
5. Pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial;<sup>114</sup> serta agenda kenegaraan lain yang memerlukan pertimbangan DPR yaitu:
6. Pengangkatan duta;<sup>115</sup>

<sup>105</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Jakarta: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, 2004), hlm. 49.

<sup>106</sup> Miranto, *Amandemen Undang-undang 1945 dalam Perspektif Perkembangan*, *Jurnal Legality*, *Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 14, hlm. 271.

<sup>107</sup> UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 23F ayat (2).

<sup>108</sup> *Ibid.*, Pasal 24C ayat (3).

<sup>109</sup> Titik Triwulan Tutik, *o.p. cit.*, hlm. 137.

<sup>110</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen IV, Pasal 11 ayat (1).

<sup>111</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 11 ayat (2).

<sup>112</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 ayat (2).

<sup>113</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen III, Pasal 24A ayat (3).

<sup>114</sup> *Ibid.*, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24B ayat (3).

<sup>115</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945 Amandemen I, Pasal 13 ayat (2).

7. Menerima dan menetapkan duta negar lain;<sup>116</sup>193

8. Pemberian amnesti dan abolisi.<sup>117</sup>194

Melalui review pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 tersebut, nampak bahwa sistem pemerintahan Indonesia mengarah pada sistem pemerintahan quasi presidensiil, di mana konstelasi politik di DPR akan sangat berpengaruh pada kinerja Eksekutif. Selain itu pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPR merupakan sistem pengawasan atau kontrol yang dilakukan legislatif kepada eksekutif yang merupakan ciri sistem pemerintahan parlementer.

## G. Penutup

### 1. Kesimpulan

- a. Indonesia menganut Sistem presidensiil dengan multi partai. Sistem multi Partai ini telah berlangsung sejak tahun 1945 dan berjalan sampai saat ini meskipun beberapa kali telah berganti sistem pemerintahan. Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dalam pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kehadiran partai politik dalam pemilu, Jumlah partai yang mengikuti pemilu ini jauh berbeda dengan masa Orde Baru yang hanya 3 pihak yang ikut pemilu yaitu Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Ini merupakan konsekuensi dari perubahan Konstitusi kita yang meskipun tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian, konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menetapkan sistem multi partai, yaitu terdapat pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pasangan presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain.
- b. Dalam sistem pemerintahan Presidensiil sistem multi partai berpengaruh terhadap sulitnya pasangan calon Presiden dan wakil presiden menghasilkan suara mayoritas dalam pemilu. Terbuka kemungkinan pasangan Presiden dan wakil Presiden dari partai minoritas memenangkan pemilu. Akan muncul politik transaksional dalam pembentukan kabinet dan dalam pengambilan kebijakan serta memunculkan ketegangan hubungan antara Presiden dan DPR yang berakibat pada tidak berjalannya roda pembangunan secara maksimal.

### 2. Saran

- a. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan, kepada lembaga eksekutif dan legislatif disarankan agar dilakukan penyederhanaan jumlah partai politik. Penyederhanaan dilakukan bukan hanya dilihat dari esensi

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, Pasal 13 ayat (3)

<sup>117</sup> *Ibid.*, Pasal 14 ayat (2).

ketidakebolehan seseorang untuk membentuk organisasi politik atau partai politik tapi dengan mekanisme ambang batas secara faktual diluar unsur eksekutif dan legislatif. Dalam hal ini KPU dituntut benar-benar harus independen karena selalu bekerja dalam suasana sedang ada partai yang berkuasa dan pemilihan presiden didasarkan kepada koalisi antarpartai yang dapat menimbulkan *deadlock* baik dalam penyelenggaraan, pelaksanaan bahkan pada saat penyelesaian sengketa.

- b. Memberikan pengaturan kepada DPR, DPD dan Presiden sesuai dengan Sistem Presidensiil Murni yang tidak didominasi terhadap satu lembaga akan tetapi dalam pendistribusian kekuasaan dilakukan secara proporsional sebagai mekanisme dalam sistem demokrasi yang dilakukan dengan subsistem multi partai agar lebih mempertegas ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil yang tercantum dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945.

## H. Daftar Pustaka

### 1. Buku

- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Edisi I. Jakarta: Granit, 2004.
- Amanwinata, Rukmana. *Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika*. Bandung: LPPMD UNPAD. 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Ke-4 UUD 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Depkumham RI dan DPHM. Bali. 2003.
- Basri, Seta. *Pengantar Ilmu Politik*. Yogyakarta: Indiebookcorner. 2011.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2008.
- \_\_\_\_\_. *Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 1996.
- Cipto, Bambang. *Partai Kekuasaan dan Militerisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2000.
- Haryanto. *Sistem Politik Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 1982.
- Ibrahim, Jhonny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia. 2006.
- Kantaprawira, Rusadi. *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru, Algesindo. 2002.
- Kusnardi, Moch., dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bhakti. 1983.
- MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. 2000.
- Meyer, Thomas. *Sosial-Demokrasi Dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: CSDS. 2003.

- Misranto. *Amandemen Undang-undang 1945 dalam Perspektif Perkembangan. Jurnal Legality. Jurnal Ilmiah Hukum. Vol. 14.*
- Moleong, Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif.* Bandung: Remaja Rosda Karja. 2000.
- Muhammad, Abdul Kadir. *Hukum dan Penelitian Hukum.* Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004.
- Mulyosudarmo, Soewoto. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi.* Jakarta: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan INTRANS. 2004.
- Nurhasim, Moch., dan Ikrar Nusa Bhakti (*Penyunting*). *Sistem Presidensiil dan Sosok Presiden Ideal.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009.
- Ranawijaya, Usep. *Partai Politik dan Demokratisasi suatu Tinjauan Sejarah.* Bandung: Mizan. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya.* Jakarta: Ghalia. 1983.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum.* Jakarta: UI Press. 1984.
- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945.* Bandung: Citra Aditya Bakti. 1993.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara.* Jakarta: Rajawali. 1984.
- \_\_\_\_\_. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean.* Bandung: Tarsito. 1976.
- \_\_\_\_\_. *Partai Politik, Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.* Bandung: Yayasan Pendidikan Bunda. 1969.
- \_\_\_\_\_. *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945.* Bandung: Alumni. 1969.
- Soemantri, Sri. *Demokrasi Hukum. Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia sejak 1945-1993.* Widyagraha. LIPI. Jakarta. 24-25 Mei 1993.
- Soehino. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty. 2000.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri.* Jakarta: Ghalia Indonesia. 1998.
- Sulardi. *Tata Negara Indonesia Menuju Pembaharuan.* Malang: IKIP dan UMM Press. 1999.
- Suseno, Fans Magnis. *Mencari Sosok Demokrasi.* Jakarta: Gramedia. 1997.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia. 2010.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara.* Jakarta: Prestasi Pustaka. 2006.
- Yuda, Hanta. *Presidensiilisme Setengah Hati.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

## **2. Peraturan Perundang-undangan**

- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.* UUD Tahun 1945. Naskah Asli.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen.*