

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>

Diterima: 05/05/2023, Diperbaiki: 09/06/2023, Diterbitkan: 10/06/2023

## KARAKTERISTIK SISTEM PARLEMENTER DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

**Riastri Haryani**

Fakultas Hukum, Universitas Krisnadwipayana, Bekasi, Indonesia.

Email: [riastriharyani@unkris.ac.id](mailto:riastriharyani@unkris.ac.id)*Corresponding Author: Riastri Haryani*

### ABSTRACT

*Changes to the 1945 Constitution have changed the principle of people's sovereignty which was originally fully implemented by the MPR to be implemented according to the Basic Law. All state institutions in the 1945 Constitution became equal and exercised popular sovereignty within the scope of their respective authorities. Another fairly fundamental change is the shift in the power to form laws from the President to the House of Representatives (DPR), and regarding the functions and rights of the DPR institutions and the rights of DPR members. The objectives of this study are 1). To find out how the Indonesian government system is after the Amandemen of the 1945 Constitution.... 2). To find out the extent of the characteristics of the parliamentary system in the government system in Indonesia after the Amendment of the 1945 Constitution. If at first the members of the MPR had agreed that one of the changes to the 1945 Constitution was to strengthen the Presidential system, then with the changes that had occurred, it turned out that it was suspected of making an excess of power in the people's representatives. Some argue that instead of correcting the power that tends to be executive-heavy, what is created is the extreme legislative power. The format of statehood is like "sissy": The Republic is declared presidential, but the "parliamentarian" spirit is very strong. The government system of the Indonesian Presidency after the amendment of the 1945 Constitution can be interpreted as a presidential system of government with a parliamentary sense.*

**Keywords:** *Legal Aspects, Verification, Election Party,*

### ABSTRAK

Perubahan UUD 1945 telah mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Semua lembaga negara dalam UUD 1945 menjadi berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan yang cukup mendasar lainnya adalah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR. Tujuan dalam penelitian ini adalah: 1). Untuk mengetahui Bagaimanakah sistem pemerintahan Indonesia

sesudah Amandemen Undang-undang Dasar (UUD) 1945. 2). Untuk mengetahui sejauh mana karakteristik sistem parlementer dalam sistem pemerintahan di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Kalau pada awalnya anggota MPR telah sepakat bahwa perubahan UUD 1945 salah satunya adalah untuk memperkuat sistem Presidensial, maka dengan perubahan yang sudah terjadi ternyata justru ditengarai menjadikan melimpahnya kekuasaan yang eksekutif pada wakil rakyat. Ada yang berpendapat bahwa alih-alih mengoreksi kekuasaan yang cenderung *executive heavy*, yang tercipta malah kekuasaan legislatif yang ekstrem. Format kenegaraan seperti “banci”: Republik dinyatakan berbentuk Presidensial, tapi spirit “parlementarian” sangat kuat. Sistem pemerintahan Presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945 bisa disifatkan sebagai suatu sistem pemerintahan Presidensial dengan rasa parlementer.

**Kata Kunci:** Aspek Hukum, Verifikasi, Partai Pemilu.

## PENDAHULUAN

Setiap negara mempunyai tujuan untuk menjaga kestabilan negara namun di beberapa negara sering terjadi tindakan separatisme karena sistem pemerintahan yang dianggap memberatkan rakyat ataupun merugikan rakyat. Sistem pemerintahan mempunyai pondasi yang kuat dimana tidak bisa diubah dan menjadi statis. Jika suatu pemerintahan mempunyai sistem pemerintahan yang statis, absolut maka hal itu akan berlangsung selama-lamanya hingga adanya desakan kaum minoritas untuk memprotes hal tersebut.<sup>1</sup>

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang menggambarkan cita-cita negara yang di dalamnya juga terdapat pernyataan kemerdekaan. Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para pendiri Negara Indonesia menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUDNRI Tahun 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal. Hal tersebut adalah wajar mengingat pada saat persidangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Soekarno sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD Tahun 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurna (UUD) bersifat sementara.<sup>2</sup>

Reformasi pasca orde baru telah menghidupkan kembali demokrasi, pertumbuhan partai politik pada masa ini tidak terhindarkan lagi sebab partai politik merupakan pilar dari demokrasi yang harus ada di dalam suatu Negara modern. Di Indonesia, eksistensi partai politik mulai bergeliat kembali sejak bergulirnya reformasi pada tahun 1998, dimulailah geliat politik di Indonesia yang ditandai dengan munculnya partai-partai politik baru di Indonesia yang mana hal tersebut adalah hal yang tidak mungkin dilakukan pada masa Orde Baru. Hal tersebut menyebabkan Pemilu 1999 diikuti oleh 48 peserta politik. Di satu sisi, hal ini merupakan euphoria demokrasi, di sisi lain timbul kebingungan publik akan preferensi politiknya. Publik

<sup>1</sup> [https://id.m.wikipedia.org/wiki/sistem\\_pemerintahan](https://id.m.wikipedia.org/wiki/sistem_pemerintahan). Kamis 02-01-2020, 11.43 Wita

<sup>2</sup> Hadji Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm.410.

yang telah terbiasa diarahkan pada partai politik tertentu di masa Orde Baru menjadi kaget karena harus berhadapan dengan sedemikian banyaknya pilihan partai politik.<sup>3</sup>

Praktek parlementarisme ini kemudian dianut lagi di dalam Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang menggunakan Konstitusi RIS 1945 sebagai konstitusinya. Meskipun sebenarnya sistem parlementer berdasarkan Konstitusi RIS ini tidaklah murni, misalnya, DPR tidak dapat menjatuhkan pemerintah dengan mosi berhubung keadaan masih darurat, lembaga-lembaga demokrasi dapat bekerja secara relatif efektif<sup>4</sup>. Sistem pemerintahan parlementer ini lebih ditegaskan lagi ketika berlaku UUDS 1950.

Amandemen terhadap UUD 1945 merupakan sesuatu yang dipandang sebagai suatu keharusan kalau negara Indonesia tidak ingin mengulangi hal-hal yang sama berkaitan dengan lahirnya pemerintahan yang otoriter dan korup, karena UUD 1945 tidak memuat secara ketat materi-materi yang secara substansial harus ada pada setiap konstitusi yakni perlindungan HAM dan pembatasan kekuasaan bagi penyelenggara negara. Bahkan secara lebih rinci jika kajian atas UUD 1945 didekati dengan studi socio legal tentang sejarah konstitusionalisme, HAM, dan demokrasi, tampak bahwa UUD 1945 memang tidak memenuhi syarat sebagai aturan main politik yang (seharusnya) mewartakan konstitusionalisme.<sup>5</sup>

Perubahan yang juga cukup mendasar lainnya adalah mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20A, sebagai berikut: DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hal yang tidak boleh dilupakan, struktur negara Indonesia, selain eksekutif dan legislatif juga memiliki lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA). Sebagai lembaga peradilan, peran memerlukan ketegasan dalam UUD Tahun 1945. Kekuasaan Kehakiman harus diberikan ketegasan sebagai lembaga peradilan yang memiliki independensi. Mahkamah Agung semestinya diberi wewenang untuk melakukan hak uji terhadap undang-undang (judicial review) sebelum lahirnya Mahkamah Konstitusi.<sup>6</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka terdapat beberapa hal yang menjadi Rumusan Masalah yang akan dikaji lebih dalam, yaitu:

1. Bagaimanakah sistem pemerintahan Indonesia sebelum Amandemen Undang-undang Dasar (UUD) 1945 ?
2. Sejauh mana karakteristik system parlementer dalam system pemerintahan di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945?

<sup>3</sup> Sigit Pamungkas, Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia, (Yogyakarta; Institute of Democracy and Welfarism (IDW), 2011) hlm.183

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, Amandemen Konstitusi menuju Reformasi Tata Negara, Ull Press. Yogyakarta, 1999, hlm. 35.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, Amandemen Konstitusi menuju Reformasi Tata Negara, Ull Press. Yogyakarta, 1999, hlm. 35.

<sup>6</sup> Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002; Buku I Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 225

## METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu bagian pokok dari ilmu pengetahuan, yang bertujuan untuk lebih mengetahui dan lebih memahami segala segi kehidupan, sehingga suatu penelitian harus dilakukan secara sistematis dengan metode-metode dan tehnik-tehnik yaitu yang ilmiah.<sup>7</sup> Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu kegiatan karya ilmiah yang berkaitan dengan analisis konstruksi yang dilaksanakan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu alasan, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu karangan tertentu.<sup>8</sup> Pada prinsipnya metode penelitian memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa serta memahami permasalahan yang dihadapinya. Penelitian merupakan suatu sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>9</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sistem Pemerintahan Indonesia sebelum Amandemen Undang-undang Dasar (UUD) 1945

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yaitu sistem dan pemerintahah. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri atas bagian-bagian, di mana bagian yang satu dengan yang lain saling berkaitan satu sama lain.<sup>10</sup> yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan memengaruhi keseluruhannya itu.<sup>11</sup>

Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negeri tersebut. Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.<sup>12</sup>

Menurut Jimly Assiddiqie, keuntungan sistem pemerintahan presidensial adalah untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Namun, sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem pemerintahan presidensial tersebut.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Soejono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, 1986, Jakarta, hlm. 3.

<sup>8</sup> Ibid. hlm. 5

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Rajawali Pers (PT.Rajagrafindo Persada), Jakarta, 1995, hlm.62

<sup>10</sup> Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm.104

<sup>11</sup> Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm.147

<sup>12</sup> Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum..., hlm. 147

<sup>13</sup> Abdul Ghoftar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, (Jakarta: Kencana, 2009), cetakan kesatu, hlm.49

Sedangkan yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer didasarkan atas asas *defusion of powers*. Jadi presidensiil *separation of powers*, parlementer *defusion of powers*. Pada sistem parlementer, baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya. Dan yang keempat, sistem parlementer kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, sebagai kepala eksekutif yang ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, atau dengan sebutan seperti raja. Sistem parlementer menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh Indonesia sejak tahun 1949-1959 dengan konstitusi berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUD 1950.

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial yang bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang lebih stabil dan demokratis ternyata tidak semuanya dapat dicapai dengan sempurna. Kaidah benegara yang mesti dipatuhi adalah bahwa pengawasan dari eksekutif tidak bisa berada di satu tangan, sebab pelanggaran terhadap prinsip ini berarti merusak prinsip check and balance. Namun, dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 hasil amandemen tetap saja mengundang perdebatan dari para ahli atau politisi karena masih ditentukan ketidak konsistenan terhadap sistem Presidensial yang dianutnya. Bukti ini semakin memperkuat pandangan bahwa hasil-hasil kesepakatan di dalam mengamandemen UUD 1945 pada akhirnya merupakan resultante dari kemauan politik yang ada pada saat itu. Sebagai produk politik sebenarnya hukum itu merupakan kristalisasi dan implementasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dan melahirkannya.<sup>14</sup>

Dalam sistem Presidensial memisahkan secara jelas wilayah eksekutif dan legislatif. Nuansa pemilu legislatif akan lebih diwarnai oleh kompetisi wawasan atas masalah kenegaraan secara umum yang dibawakan calon-calon legislatif. Dalam sistem Presidensial sulit bagi partai untuk menawarkan ideologi tertentu karena Presiden yang secara nyata dipilih oleh rakyat. Peran partai yang bukan sebagai penentu arah kebijakan pemerintahan berimbang pada sifat lembaga legislatif. Legislatif dalam sistem Presidensial bersifat lebih sebagai lembaga perwakilan rakyat ketimbang lembaga perwakilan partai. Nuansa kepartaian tidak terlalu terasa, kendati tetap ada karena demokrasi membuka ruang bagi hadirnya persaingan paham di lembaga legislative.<sup>15</sup>

Seiring tuntutan reformasi dan setelah lengsernya Presiden Soeharto sebagai penguasa orde baru, maka sejak tahun 1999 dilakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945 sampai saat ini. UUD sudah mengalami empat kali tahapan perubahan yaitu pada tahun 1999,2000,2001, dan 2002. Penyebutan UUD itu setelah perubahan menjadi lebih lengkap, yaitu: UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melalui empat perubahan ini UUD 1945 telah mengalami perubahan yang cukup mendasar. Perubahan itu menyangkut kelembagaan negara, pemilihan umum, pembatasan kekuasaan presiden dan wakil presiden, memperkuat kedudukan DPR, pemerintahan daerah, dan ketentuan yang terperinci tentang HAM.setelah amandemen terdapat lembaga-lembaga baru

<sup>14</sup> Moh Mahfud MD, Op.Cit., hlm. 30

<sup>15</sup> Hendarmin Ranadireksa, op.cit., hlm. 148

yang dibentuk untuk menggantikan lembaga yang dihapus sebagai pengganti. Lembaga yang dihapus yaitu: Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Sistem pembentukan kabinet sebagaimana dianut oleh Pasal 17 UUD 1945 yang berlandaskan sistem Presidensiil memang sangat berbeda dengan sistem parlementer. Keberadaan multipartai pada sistem parlementer tidak banyak menimbulkan masalah bagi hubungan antar menteri dalam kabinet. Sementara itu, pada sistem Presidensiil yang menganut multipartai seperti yang terjadi di negara kita sekarang ini, problematika sinkronisasi kepentingan politik perlu memperoleh perhatian yang lebih serius. Mengabaikan persoalan ini akan berakibat pada terganggunya kinerja kabinet di kemudian hari.

Perubahan UUD 1945 berdampak pada sistem dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat substantif, perubahan tersebut antara lain: pertama, adanya pembatasan masa jabatan presiden yang diatur dengan jelas, hanya dua periode masa jabatan, yang sebelumnya ditafsirkan lebih bahkan sampai tujuh kali pada masa zaman Orde Baru, serta pada masa Orde Lama mengukuhkan presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup mempertegas sistem presidensial untuk membatasi kekuasaan presiden dengan masa jabatan yang pasti; kedua, diatur dengan tegas mekanisme dan alasan-alasan pemberhentian presiden, sebelum perubahan UUD 1945 kecenderungan pemberhentian presiden dilakukan dengan cara-cara proses politik; ketiga, peralihan kekuasaan dari *executive heavy* ke legislative heavy; keempat, mempertegas dan rinci pengaturan tentang hak asasi manusia dan otonomi daerah; kelima, lahirnya lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Yudisial, serta hapusnya Dewan Pertimbangan Agung, diganti dengan dewan pertimbangan presiden; keenam, pemilihan presiden langsung oleh rakyat yang sebelumnya presiden dipilih dan diangkat oleh MPR dan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara.

### **Karakteristik System Parlementer Dalam System Pemerintahan di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945**

Parlemen dipandang tidak hanya sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokratis, melainkan lebih dipandang sebagai lembaga yang menjalankan tugas pelaksana kedaulatan rakyat secara luas yakni melaksanakan kerja-kerja secara kontinu termasuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Presiden dan pemerintah. Jika dilihat parlemen sebagai pelaksana fungsi legislasi yang melibatkan kerja sama dengan eksekutif maka hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dapat dihubungkan dalam dua kelompok peranan..

Parliamentary Threshold (PT) adalah kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dan DPR terkait dengan penyederhanaan partai politik. Parliamentary Threshold (PT) sah karena didukung oleh undang-undang. Selanjutnya, Parliamentary Threshold (PT), yang mencegah partai politik menempatkan wakilnya (setelah mencapai dividen elektoral) di Parlemen karena tidak dapat

mencapai Parliamentary Threshold (PT), juga diformalkan dengan argumen tidak serius berkelanjutan kerugian dari perwakilan minoritas.<sup>16</sup>

Istilah hukum tata negara dan hukum konstitusi di antara para ahli hukum terdapat perbedaan pandangan, istilah hukum tata negara lebih luas cakupan pengertiannya daripada istilah hukum konstitusi, cakupan pengertian hukum konstitusi lebih sempit karena dianggap hukum konstitusi hanya mengkaji terbatas pada undang-undang dasar saja. Demikian juga dengan pengertian konstitusi (dalam bahasa Inggris constitution) dengan undang-undang dasar (dalam bahasa Belanda gronwet), pengertian konstitusi lebih luas dari pada undang-undang dasar, konstitusi memuat baik peraturan tertulis dan tidak tertulis sedangkan undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari konstitusi,<sup>17</sup> tetapi ada juga yang menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar seperti dalam disertasi Sri Soemantri, mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.<sup>18</sup>

Pertama, peranan yang bertujuan untuk menyalurkan kepentingan dan partisipasi anggota masyarakat. Kedua, peranan yang bermakna bagi pemupukan kewibawaan eksekutif atau memberikan legitimasi kepada lembaga eksekutif. Implementasi dan peranan tersebut dapat mengarahkan interaksi parlemen dengan eksekutif kepada situasi konfrontatif atau saling memperlemah atau meletakkan parlemen dan eksekutif dalam jalur yang searah atau saling memperkuat.<sup>19</sup>

Pada dasarnya untuk melihat sistem pemerintahan negara terdapat dua parameter yang dijadikan titik uji. Pertama, sistem pemerintahan yang ditinjau dari sifatnya. Kedua, sistem pemerintahan ditinjau dari pembagian kekuasaan yang dianut oleh Indonesia. Berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen maka sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Namun sistem ini bukan merupakan suatu konsekuensi yang diadakan karena UUD menganut ajaran trias politika. Jadi jika ada pemerintahan presidensial itu harus diukur dengan syarat-syarat yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial, maka Indonesia tidak terdapat sistem pemerintahan presidensial yang murni.<sup>20</sup>

Kesepakatan dasar dalam perubahan Undang-Undang Dasar tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem Presidensiil, penjelasan yang memuat hal-hal normatif dimasukkan dalam pasal-pasal (batang tubuh) dan perubahan dilakukan dengan cara addendum. Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensiil, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara

---

<sup>16</sup> Mochtar, Zainal Arifin. "Pertanggungjawaban Partai Politik Yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): 157. <https://doi.org/10.22146/jmh.29199>.

<sup>17</sup> Lihat dan bandingkan, Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Dua puluh dua, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 107-112.

<sup>18</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 1.

<sup>19</sup> AM Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi (Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004)*, Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada, 2004, hlm.73

<sup>20</sup> Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1983), h. 179.

lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Sejalan dengan itulah, Ismail Suny<sup>21</sup> mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensiil dan parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensiil, ada juga menyebut sistem referendum.

Meskipun usia negara Indonesia terbilang tidak lagi muda, akan tetapi dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan seakan Indonesia masih dalam tahap mencari format ideal yang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia. Praktek ketatanegaraan yang terjadi kurang mencerminkan jiwa dan semangat UUDNRI TAHUN 1945. Dengan rumusan singkat dan aturan-aturan yang hanya bersifat pokok dalam UUDNRI TAHUN 1945, semula diharapkan akan mempermudah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara melalui pengaturan undang-undang. Namun, pada sisi lain ternyata mudah disimpangi sesuai selera penyelenggara negara sehingga terjadilah praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang pada gilirannya telah menyengsarakan rakyat dan merusak etika, moral dan semangat para penyelenggara negara dan seluruh rakyat Indonesia.

Hal yang paling mendasar dalam membahas hubungan antara Presiden dengan DPR adalah menyangkut kekuasaan membentuk undang-undang. Ini terjadi karena sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan tersebut ada pada Presiden dan sesudah perubahan bergeser menjadi kekuasaannya DPR. Kekuasaan DPR dibidang legislasi inilah yang kemudian sering diartikan telah terjadi pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy*. Disamping adanya pasal-pasal yang mengatur hak prerogative Presiden kemudian menjadi melibatkan DPR sekalipun hanya melalui proses pertimbangan. Oleh karena itu untuk lebih memahami hubungan antara Presiden dengan DPR sebaiknya juga memahami pasal UUD 1945 sebelum dan sesudah di amandemen.

Pasca amandemen UUD 1945, pemerintah Indonesia memperbaiki system presidensial yang ditandai dengan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan masa jabatan presiden yang terbatas. Namun pada kenyataannya, kekuasaan yang diberikan presiden dianggap sebagai kepala Negara dan pemerintahan, karena system presidensial dijamin oleh system pemerintahan presidensial, sehingga kekuasaannya harus tinggi, bahkan presiden harus bekerja lebih keras lagi. Berurusan dengan masalah politik, turbulensi di dalam parlemen. Dalam menjalankan kekuasaannya, presiden disandera oleh para politis di parlemen.

Menurut **Bagir Manan**, sistem pemerintahan parlementer ditandai dengan kekuasaan eksekutif yang bertanggung jawab secara langsung kepada badan legislatif. Artinya, kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat bergantung kepada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Setiap kali pemegang kekuasaan eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan legislatif, seperti karena mosi tidak percaya, eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada kepala negara (raja, ratu, presiden, sultan, dll).

---

<sup>21</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987, hlm. 9-10.

Adapun 6 ciri umum sistem pemerintahan parlementer menurut Jimly Asshiddiqie adalah:

1. Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen;
2. Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif di bawah Perdana Menteri;
3. Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode kerjanya berakhir;
4. Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih;
5. Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih untuk menjadi salah seorang anggota parlemen;
6. Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

Sebagai catatan, penerapan sistem pemerintahan presidensial di negara-negara dunia dapat berbeda-beda antara satu dengan yang lain. Ada yang menerapkan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem dwi partai, dan ada juga sebagian lainnya yang menerapkan sistem presidensial dengan sistem multipartai. Sehingga, jika dilihat dari ciri-ciri dan teori yang dijelaskan di atas, Indonesia termasuk negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial multipartai, di mana kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan berada di tangan Presiden, yang dipilih langsung oleh rakyat.

Pengkajian mengenai kekuasaan presiden tidak dapat dilepaskan dari perdebatan yang telah berlangsung sejak lama seputar negara, sistem pemerintahan dan diskursus mengenai kekuasaan itu sendiri. Hal ini disebabkan konsep kekuasaan presiden tidak serta-merta ada dan dipakai dalam suatu masyarakat, melainkan muncul dari pergulatan pemikiran ahliahli pikir di dunia serta berbagai percobaan-percobaan dan negara-negara di dunia yang berusaha mencari sistem pemerintahan yang terbaik bagi negaranya. Oleh karena itu konsep kekuasaan presiden tidak menjadi ahistoris, bahkan untuk negara yang baru merdeka sekalipun.

Banyak negara penganut sistem presidensial terjebak pada pola kediktatoran. Kedudukan Presiden yang dipilih langsung berpengaruh pada kuatnya legitimasi yang dimiliki Presiden. Kedudukan Presiden lebih memberikan kepastian masa jabatan yang pada gilirannya lebih memberikan ketenangan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Namun kepastian masa jabatan juga bisa disalah gunakan karena Presiden memiliki waktu cukup untuk secara bertahap melakukan rekayasa untuk terus memperkuat kedudukannya. Di Indonesia pemberlakuan kembali UUD 1945 serta merta merubah gaya kepemimpinan Presiden Soekarno (1959-1965) menjadi diktator/otoriter. Berbekal UUD 1945 pula Presiden Soeharto memerintah selama 32 tahun (1966-1998) melalui enam kali proses pengangkatan kembali oleh MPR setiap lima tahun sekali. Banyak negara berkembang memiliki kecenderungan ke arah pelanggaran kekuasaan yang dikampanyekan untuk menciptakan politik yang stabil.

Demikian juga dengan keberadaan hak prerogatif atau 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. Contoh dari pelaksanaan hak ini yaitu Perancis yang memberikan hak prerogatif kepada presiden untuk memecat kepala pemerintahan dan membubarkan National Assembly setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri dan Ketua-ketua National Assembly. Contoh lainnya adalah hak Presiden Amerika Serikat yang dapat memveto undang-undang yang disetujui oleh Kongres Amerika Serikat. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, misalnya Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.<sup>22</sup>

Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, dalam hal-hal tertentu Presiden juga diberikan kekuasaan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, derajatnya sama dengan Undang-Undang. Institusi DPR merupakan sebuah institusi yang penting dan sangat berkontribusi bagi promosi, proteksi, dan realisasi pelaksanaan fungsi-fungsi ketatanegaraan. Kontribusi tersebut tidak hanya sebatas melalui proses pembentukan undang-undang semata, namun juga dalam fungsinya melakukan pengawasan terhadap kinerja pihak eksekutif atau pemerintah. Besarnya fungsi dan kewenangan DPR ini memiliki nilai yang sangat strategis pada berbagai aspek kehidupan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk memperkuat institusi DPR ini, bukan dalam soal kewenangan, tetapi kapasitasnya.

Hukum tata negara mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur organisasi kekuasaan negara, sedangkan ilmu politik mempelajari kekuasaan dilihat dari aspek perilaku kekuasaan tersebut. Setiap produk undang-undang merupakan hasil dari proses politik atau keputusan politik karena setiap undang-undang pada hakekatnya disusun dan dibentuk oleh lembaga-lembaga politik, sedangkan hukum tata negara melihat undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh hukum tata negara. Hubungan kedekatan antara ilmu hukum dan ilmu politik melahirkan bidang kajian baru yaitu politik hukum. Politik hukum membahas bagaimana sebuah undang-undang disusun dan disahkan melalui proses politik, sehingga sebuah undang-undang tidak hanya merupakan produk hukum tetapi juga produk politik. Produk hukum karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, dan produk politik karena merupakan hasil dari kesepakatan politik dari para anggota parlemen yang berasal dari beberapa partai politik.

## **KESIMPULAN**

Sistem pemerintahan Indonesia pernah mengalami perubahan sistem terpakai, baik menggunakan Sistem pemerintahan Presidensial maupun Sistem pemerintahan parlementer, Sistem pemerintahan Presidensial awalnya di gunakan pemerintahan orde lamanamun mengalami gejolak dari dalam (adanya ketidakpuasan dari tokoh-tokoh tentang sistem di pakai)

---

<sup>22</sup> Anom Suryo Putra, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiloka, Psikoanalisis dan Kritik Ideologi*, Nuansa Cendekian, Bandung, 2003

maupun dari luar (agresi militer Belanda) membuat para tokoh merubah kembali dari sistem parlementer ke sistem presidensial. Pada awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945 di butuhkan suatu sistem pemerintahan yang sedikit otoriter karena kemerdekaan masa rawan akan terjadinya perpecahan antar bangsa, suku dan agama, perlu suatu sistem untuk merendam gejala ketidakpuasan golongan tertentu Setelah masyarakat sudah memahami demokrasi berkebebasan pendapat maka sistem pemerintahan harus di ubah ke demokrasi yang benar-benar nyata tanpa tekanan dari penguasa pemerintahan yang menggunakan sistem pemerintahan melanggengkan kekuasaannya.

Implikasi karakteristik sistem parlementer dalam sistem pemerintahan di Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam ketatanegaraan di Indonesia yaitu Pertama, mengakibatkan suara Presiden tidak bersifat tunggal sebagai kepala pemerintahan. Keadaan pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden sebagai syarat bila dengan partai politik atau gabungan partai politik. Kedua, Dalam sistem kepartaian multi partai berimplikasi pada keputusan dan kebijakan eksekutif dan legislatif tidak sejalan karena adanya tarik ulur kepentingan politik didalam penyusunan kabinet. Partai dominan dalam legislatif adalah partai lawan dari Presiden pada saat koalisi apabila pemilihan umum. Ketiga, Apabila dalam legislatif, komposisi koalisi DPR yang demikian adalah partai politik yang menjadi lemahnya Presiden pada saat pemilihan Presiden, maka akan menyulitkan Presiden dealam mengambil kebijakan. Keempat, adanya pertimbangan dan persetujuan DPR dalam beberapa keputusan eksekutif, juga akan dapat menghambat kebijakan Presiden.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Hariri, Wawan Muhwan. *Pengantar ilmu Hukum*. Jakarta: CV. Pustaka Setia, 2012.
- Indonesia, *Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU No. 22 Tahun 2011, LN No. 2 Tahun 2011, TLN No. 4801.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- Kusnardi.Moh, dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, 1988.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*. Jakarta: Sekretaris Jendral MPR RI, 2010.
- Nagel, Thomas. *The Problem of Global Justice*. Philosophy and Public Affairs 33, 2005.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum, Cet 1*. Bandung: Mandar Maju, 2008.

- Pamungkas, Sigit. *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta; Institute of Democracy and Welfarism (IDW), 2011.
- Rawls. John. *A Theory of Justice*. revised edn, Oxford: OUP, 1999
- Peraturan KPU No. 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019
- Peraturan KPU No. 11 Tahun 2017 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD
- Putusan Mahkamah Konstitusi 52/ PUU-X/2012 tentang Perkara Pengujian UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD RI Tahun 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/ PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian UU No. 17 tahun 2018 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD RI Tahun 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/ PUU-XV/2017 tentang Perkara Pengujian UU No. 17 tahun 2018 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD RI Tahun 1945
- “Putusan MK, DPR dan Penyelenggara Pemilu Belum Sepakat”, Kompas, 15 Januari 2018
- Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Achmad, Elpianur. 2018. *Parpol Peserta Pemilu 2019 Diprediksi Menyusut Setelah Putusan MK, Ini Sebabnya*, dikutip dari <http://banjarmasin.tribunnews.com/2018/01/11/jumlah-parpol-peserta-pemilu-2019-diprediksi-menyusut-setelah-putusan-mk-ini-sebabnya?page=2>
- Almufarid. “Analisis Pemberlakuan Parliamentary Threshold (Ambang Batas Parlemen) Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.” *Bawaslu 3*, no. 1 (2017): 65–77
- Ananda, Putra. 2017. *Ini 10 Syarat Partai Politik Peserta Pemilu 2019*, dikutip dari <http://www.mediaindonesia.com/read/detail/124461-ini-10-syarat-partai-politik-peserta-pemilu-2019>
- ANTARA SIPOL, *PENELITIAN ADMINISTRASI DAN VERIFIKASI FAKTUAL*, dikutip dari <http://diy.kpu.go.id/web/2018/01/29/antara-sipol-penelitian-administrasi-dan-verifikasi-faktual/>
- Ariyanti, Hari. 2018. *MK putusan seluruh partai politik harus diverifikasi faktual*. merdeka.com, dikutip dari <https://www.merdeka.com/politik/mk-putusan-seluruh-partai-politik-harus-diverifikasi-faktual.html>
- Batubara Puteranegara. 2018. *MK Akan Putuskan 13 Perkara Terkait Gugatan UU Pemilu*. okezone news, dikutip dari <https://news.okezone.com/read/2018/01/11/337/1843278/mk-akan-putuskan-13-perkara-terkait-gugatan-uu-pemilu>

- Erfandi, “*Nasib Parpol Pascaputusan MK*”, *media advokat Indonesia*, dikutip [http://www.mediaadvokatindonesia.com/LOWONGAN BIDANGHUKUM/jobsdbLOWONGAN-HUKUM.html](http://www.mediaadvokatindonesia.com/LOWONGAN_BIDANGHUKUM/jobsdbLOWONGAN-HUKUM.html)
- <http://perludem.org/2017/10/07/melepas-dan-menahan-partai-politik-peserta-pemilu/>
- <https://id.wikipedia.org/wiki/Diskriminasi>
- <https://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan>
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Peradilan\\_Tata\\_Usaha\\_Negara](https://id.wikipedia.org/wiki/Peradilan_Tata_Usaha_Negara)
- <https://indoprogress.com/2016/09/uu-partai-politik-menyempitkan-demokrasi-memperbesar-pengaruh-kapital/>
- <https://news.okezone.com/read/2018/01/18/337/1847177/keharusan-verifikasi-faktual-parpol>
- <https://www.suduthukum.com/2016/11/pengertian-hak-konstitusional.html>
- Ihsanuddin. 2018. *MK Tolak Uji Materi Presidential Threshold*. *kompas.com*, dikutip dari <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/11/11481541/mk-tolak-uji-materi-presidential-threshold>
- Lova, Sava. 2017. *Pengertian Banding dan Proses Pengajuannya*. Dikutip dari <http://menulis-makalah.blogspot.co.id/2017/03/pengertian-banding-dan-proses.html>
- Maharddhika. 2017. *Menyegerakan Putusan, Menjamin Kepastian Hukum*. *rumah pemilu.org*, dikutip dari <http://rumahpemilu.org/menyegerakan-putusan-menjamin-kepastian-hukum/>
- Malau, Srihandriatmo. 2018. *Kemungkinan Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu 2019 Akan Menyusut Setelah Putusan MK Hari Ini*. *tribunnews.com*, dikutip dari <https://www.msn.com/id-id/berita/nasional/kemungkinan-jumlah-partai-politik-peserta-pemilu-2019-akan-menyusut-setelah-putusan-mk-hari-ini/ar-BBIh7wY>
- Mochtar, Zainal Arifin. “Pertanggungjawaban Partai Politik Yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): 157. <https://doi.org/10.22146/jmh.29199>.
- Mufrod. 2018. *Keharusan Verifikasi Faktual Parpol*. *okezonenews*, dikutip dari <https://news.okezone.com/read/2018/01/18/337/1847177/keharusan-verifikasi-faktual-parpol>
- Nadlir, Moh. 2018. *KPU Diminta Patuhi Putusan MK dan Tetap Verifikasi Faktual Parpol Lama*. *kompas.com*, dikutip dari <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/16/22531451/kpu-diminta-patuhi-putusan-mk-dan-tetap-verifikasi-faktual-parpol-lama>
- Putra, Angga. 2013. *Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*. Dikutip dari <http://duanggakingdom.blogspot.co.id/2013/05/banding-kasasi-peninjauan-kembali.html>
- Rahayu Srikandi. 2018. *Pengertian Asas Legalitas dan Tujuannya*, di kutip dari <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2016/08/pengertian-asas-legalitas-dan-tujuannya.html?m=1>

- Rostanti, Qommarria. 2016. *Ini satu-satunya Partai Baru yang Lolos Verifikasi Kemenkumham*, republika.co.id. dikutip dari <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/10/11/oevft9330-ini-satusatunya-partai-baru-yang-lolos-verifikasi-kemenkumham>,
- Salahudin, Said. 2018. *Pemilu 2019 Tak Sah Jika KPU Membangkang Putusan MK*. Tribunnnews, dikutip dari <http://www.tribunnews.com/tribunnnews/2018/01/16/pemilu-2019-tak-sah-jika-kpu-membangkang-putusan-mk>
- Syahda, Adelline. 2018. *Putusan MK dan Oligarki Partai*. sindonews.com, dikutip dari <https://nasional.sindonews.com/read/1274554/18/putusan-mk-dan-oligarki-partai-1516212749>“Verifikasi Dipermudah”, Kompas, 17 Januari 2018.
- Syafriandre, Aldho, Aidinil Zetra, Feri Amsari. “Malpraktik Dalam Proses Verifikasi Partai Politik Di Indonesia: Studi Pada Pemilihan Umum 2019.” *Jurnal Wacana Politik* 4, no. 1 (2019): 14–29.