

# Demokrasi dan Sistem Pemerintahan

**Cora Elly Noviati**

Dosen Universitas Moch. Sroedji Jember  
Ketua Pusat Kajian Konstitusi  
Jl. Sriwijaya No. 32 Jember  
E-mail : cora\_ayu@yahoo.co.id

Naskah diterima: 23/03/2013 revisi: 10/04/2013 disetujui: 03/05/2013

## **Abstrak**

Demokrasi memberikan pemahaman bahwa sumber daya adalah orang-orang dengan pengertian, orang akan melahirkan aturan yang akan menguntungkan dan melindungi hak-hak mereka. Agar hal itu terjadi, perlu aturan dengan dukungan dan menjadi dasar dalam kehidupan negara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Aturan seperti yang disebut konstitusi.

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami bersifat monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi ditangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan Negara yang bersangkutan. Inilah yang disebut dengan kontrak social antar warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik di bidang legislative, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.

**Kata Kunci:** Demokrasi, Konstitusi dan Sistem Pemerintahan

### **Abstrack**

*Democracy provides an understanding that the source of power is the people with an understanding that people will give birth to a rule that will benefit and protect their rights. In order for that to happen, a rule is needed to support the idea and serves as the foundation in the life of the state to guarantee and protect the rights of the people. Such rule is called The Constitution.*

*The understanding on the highest power itself does not need to be understood in the sense of absolute monistic and unlimited, because it is in itself that the supreme power which is in the hands of the people is limited by the agreement they set forth together as outlined in the formulation of the constitution they made and promulgated especially on the founding of the state. This is what is called the social contract between citizens as reflected in the constitution. It is that constitution which limits and regulates how the sovereignty of the people is channeled, executed and maintained in state activities and day-to-day running of the government. In essence, within the idea of popular sovereignty, it remains to be guaranteed that the people are the true owners of the State with all its authority to carry out all the functions of state power, both in the field of legislative, executive, and judiciary. It is the people who have the authority to plan, organize, implement, and conduct monitoring and assessment of the implementation of the power functions. Even further, it is for the benefit of the people that every activities aimed at. It is for the people that all the benefits gained from the functioning and the organization of the state are intended. This is the idea of popular sovereignty or democracy that is totally of the people, for the people, by the people, and with people.*

**Keywords** : Democracy, Constitution and Government Systems

## **PENDAHULUAN**

Demokrasi memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti itu biasa disebut Konstitusi.

Dalam konteks Indonesia Konstitusi yang menjadi pegangan adalah UUD 1945, jika dicermati, UUD 1945 mengatur kedaulatan rakyat dua kali, pertama pada pembukaan alinea keempat, "maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan

Rakyat... “Kedua, pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan berbunyi, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Dengan demikian, UUD 1945 secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi karena berasaskan kedaulatan rakyat.

Asas kedaulatan rakyat yang dikenal sebagai asas demokrasi, dikenal dalam konstitusi banyak Negara. Meskipun demikian, setiap Negara mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri untuk melaksanakan asas tersebut. Sebuah negara yang sistem pemerintahan negara menganut sistem pemerintahan presidensiil.

Di samping perbedaan sistem pemerintahan negara, dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat juga terdapat perbedaan sistem pemilihan umum yang digunakan sebagai mekanisme demokrasi dalam memilih wakil rakyat, yaitu antara sistem distrik dan sistem proposional. Sebagai sebuah sistem yang di terapkan dalam sistim politik atau sistem Undang Undang Dasar, hingga saat ini belum ada ukuran baku untuk menetapkan bahwa sebuah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemilu proposional lebih demokratis dari pada sistem parlementer presidensial dan sistem pemilu distrik. Perbedaan pelaksanaan asas demokrasi antara Amerika Serikat, Inggris dan Perancis, misalnya tidak akan menyebabkan derajat demokrasi negara- negara tersebut kemudian menjadi berbeda atau dikatakan bahwa sistem Amerika Serikat lebih demokratis dibandingkan Inggris atau Perancis. Sebuah sistem pasti mempunyai kelebihan ataupun ahli melakukan perubahan dalam sistem pelaksanaan asas kedaulatan rakyat.

Dengan adanya rumusan pasal 1 ayat [2] UUD1945 maka perlu dilakukan pengkajian tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD, karena UUD 1945 menjadi hukum tertinggi yang berisikan norma-norma pengaturan Negara. Oleh karenanya status dari UUD adalah sebagai hukum positif. Teori-teori tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat baik yang dikembangkan oleh ilmuwan politik atau pun ahli hukum sangat beragam, dan tidak jarang terdapat pebedaan atau pertentangan antara yang satu dengan yang lain.

Dalam kajian tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam sistem UUD 1945, rujukan pertama adalah hukum positif, yaitu ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Kalau terdapat ketentuan yang perlu penafsiran maka penafsiran tersebut harus bersifat penafsiran yang komprehensif berdasar pada hukum positif yang ada, dalam hal ini adalah UUD 1945 itu sendiri. Penafsiran yang parsial akan menyebabkan ketidak taatan asas yang dapat menyebabkan hukum yang dilahirkan

oleh penafsiran tersebut sangat parsial dan menimbulkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Sementara pelaksanaan asas kedaulatan rakyat itu sendiri bisa dilakukan secara langsung, dan bisa juga melalui lembaga perwakilan.

Dengan memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga lembaga perwakilan.<sup>1</sup>

## PEMBAHASAN

### A. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Indonesia adalah Negara demokrasi. Demokrasi yang saat ini dipahami di Indonesia merupakan bagian dari pengaruh konsep demokrasi modern. Sejak awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi demokrasi mengalami perubahan dan corak yang berbeda. Praktek demokrasi berdasar UUD mengalami perkembangan demokrasi dalam tiga masa.

- a. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi yang menonjol peran parlemen serta partai-partai yang pada masa itu dinamai demokrasi parlementer;
- b. Masa Republik Indonesia II, yaitu demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya dan menunjukkan aspek demokrasi rakyat;
- c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional menonjolkan demokrasi presidensiil, masa ini berakhir bersamaan dengan jatuhnya rezim Orde Baru yang kemudian demokrasi Indonesia memasuki era baru yang di sebut era reformasi, yang diawali dengan adanya perubahan UUD 1945 dengan menonjolkan kebebasan berpolitik yang lebih nyata dan penguatan sistem presidensiil<sup>2</sup>.

Soehino meninjau dari segi perkembangan sistem demokrasi yang dianut dalam penyelenggaraan sistem pemerintahannya, maka dikemukakan masa masa dianutnya sistem demokrasi di Indonesia sebagai berikut;

- 1) 18 Agustus 1945 - 14 november 1945 menganut sistem demokrasi konstitusional;
- 2) 14 November 1945 - 5 juli 1959 menganut sistem demokrasi liberal;

<sup>1</sup> Dr. Harjono, S.H., MCL, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hal 5

<sup>2</sup> Ismail sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru*, Jakarta, cet vi, 1987, hal 9-10.

- 3) 5 Juli 1959 - 21 Maret 1968 menganut sistem demokrasi terpimpin;
- 4) 21 Maret 1968 - sekarang (berjalan hingga berakhirnya pemerintahan orde baru 1998 menganut sistem demokrasi pancasila).

Demikian halnya yang lain yang dinyatakan oleh Sri Soemantri<sup>3</sup> bahwa seluruh konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950) menganut demokrasi pancasila, karena ketiga konstitusi tersebut menjadikan pancasila sebagai dasar negara, sehingga secara materiil berarti demokrasi yang dianut juga adalah demokrasi pancasila, lebih lanjut Sri Soemantri mengatakan :

Kita telah mengetahui, bahwa demokrasi pancasila mempunyai 2 macam pengertian, yaitu baik yang formal maupun material, sebagai realisasi pelaksanaan demokrasi Pancasila dalam arti formal. UUD 1945 menganut apa yang dikatakan indirect demokrasi dengan, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga lembaga perwakilan rakyat seperti DPR dan MPR, dan demokrasi dalam pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa.

Pernyataan senada disampaikan oleh Padmo Wahyono bahwa demokrasi secara genus berarti pemerintahan oleh rakyat, yang dengan demikian mendasar hal ikwal kenegaraannya pada kekuasaan rakyat sehingga rakyatlah yang berdaulat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dengan mekanisme demokrasi ini dalam sejarah ketatanegaraan harus didasarkan kepada dasar Negara sehingga timbul sebutan Demokrasi Pancasila. Dalam hal ini Padmo Wahyono menyatakan, bahwa Demokrasi Pancasila ialah kegiatan bernegara di Indonesia, dan pemilu dengan segala bentuk ragamnya salah satu manifestasi dari Demokrasi Pancasila”.

## **B. Teori Sistem Pemerintahan**

Sistem Pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara satu sama lainnya. Menurut Jimly Asshidiqie, sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem hubungan antara lembaga lembaga negara. Sedangkan menurut Sri Soemantri<sup>4</sup>, Sistem

<sup>3</sup> Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*, Tarsito Bandung, 1976, hal 37.

<sup>4</sup> Sri Soematri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito Bandung, 1976, hal. 37.

Pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif. Ismail Suny<sup>5</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.

Dimana sistem referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif yang disebut badan pekerja legislatif. Dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan didalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif dilakukan secara langsung melalui referendum. Sedang menurut Jimly Asshiddiqie<sup>6</sup>, terdapat empat model sistem pemerintahan yaitu model Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Swiis. Amerika Serikat mewakili sistem presidensiil, Inggris sistem parlementer, Perancis mewakili sistem campuran, sedangkan Swiis mewakili sistem yang lain, yakni sistem kolegiat, dimana Presidennya merupakan suatu dewan eksekutif yang terdiri dari 7 anggota. Satu orang anggota berfungsi sebagai Presiden untuk waktu 1 tahun, bergantian dengan anggota dewan eksekutif yang lain. C F Strong membedakan dalam dua jenis, eksekutif nominal dan eksekutif riil. Adapun ciri-ciri atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem presidensiil menurut Mahfud MD sebagai berikut :

- 1) Kepala Negara menjadi kepala pemerintahan;
- 2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR);
- 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
- 4) Eksekutif dan legislatif sama sama kuat

Bagier Manan<sup>7</sup> menyampaikan ciri-ciri Presidensiil dengan melihat model Presiden Amerika serikat sebagai berikut;

- 1) Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal;
- 2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara ;
- 3) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (kongres) karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh congress;

<sup>5</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, cet vi, 1987, hal.9-10.

<sup>6</sup> Juanda, *Op Cit*, hal 203.

<sup>7</sup> Bagir Manan *op.cit*.hal.55.

- 4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh congress. Dalam prakteknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
- 5) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat di pilih untuk dua kali masa jabatan berturut turut ;
- 6) Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui *impeachment*, karena melakukan penghianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran berat lainnya.

Perbedaan antara sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer, terdapat beberapa aspek yang membedakan sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil itu, adalah hubungan kelembagaan, pola rekrutment, serta pola pengawasan dan pertanggungjawaban.

#### Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlementer

No.	Aspek	Sistem	
		Presidensiil	Parlementer
1	Hubungan Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terdapat pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif. namun tak ada pemisahan antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan</li> <li>✓ Eksekutif dipegang oleh presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang sekaligus adalah Kepala Negara. Kekuasaan legislatif berada di parlemen. Eksekutif dan legislatif memiliki kekuasaan terpisah yang seimbang</li> <li>✓ Sebutan sebaga Kepala Pemerintahan yang sekaligus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terdapat pemisahan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Namun tak ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif.</li> <li>✓ Baik eksekutif maupun berada di Parlemen. Jajaran eksekutif adalah anggota parlemen. Karenanya sistem ini disebut parlemen.</li> <li>✓ Kepala pemerintahan adalah pimpinan kekuatan mayoritas di parlemen. Kepala Negara hanya memiliki kekuasaan simbolik diluar eksekutif dan legislatif.</li> <li>✓ Sebutan Kepala Pemerintahan :</li> </ul>

		adalah Presiden. Karenanya sistem ini disebut presidensiil.	Perdana Menteri atau prime minister. Sebutan Kepala Negara : Presiden, raja, ratu, gubernur, jenderal, dll.
2	Pola Rekrutment	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tak ada tumpang tindih personal antara lembaga eksekutif dan legislatif.</li> <li>✓ Anggota legislatif dipilih langsung lewat pemilihan umum.</li> <li>✓ Pimpinan eksekutif (yakni Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum).</li> <li>✓ Jajaran eksekutif lini kedua (yakni para menteri) diangkat oleh presiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terdapat tumpang tindih personal antar eksekutif dan legislatif.</li> <li>✓ Anggota legislatif dipilih langsung lewat pemilihan umum.</li> <li>✓ Partai dengan kursi mayoritas di Parlemen membentuk pemerintahan. Pimpinan partai ini menjadi perdana menteri.</li> <li>✓ Anggota parlemen dari partai mayoritas itu menjadi menteri-menteri.</li> </ul>
3	Pola Pengawasan dan Pertanggungjawaban	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terdapat mekanisme check-and-balances antara eksekutif dan legislatif.</li> <li>✓ Legislatif menyusun perundangan, namun memerlukan pelaksanaan oleh eksekutif.</li> <li>✓ Eksekutif bisa mem-veto kebijakan legislatif, atau menolak untuk melaksanakan perundangan,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terdapat mekanisme pemerintahan-oposisi dalam legislatif</li> <li>✓ Partai kekuatan kedua di parlemen membentuk oposisi</li> <li>✓ Kebijakan pemerintah diperdebatkan di parlemen dengan pihak oposisi sesuai dengan lingkup masing-masing.</li> <li>✓ Legislatif dapat membubarkan pemerintahan dengan mosi tidak percaya, dengan mendesak</li> </ul>

		namun legislatif memiliki hak untuk meng-impeach eksekutif.	pemilu untuk memilih anggota Parlemen baru
--	--	---	--

Di antara kedua sistem yang sangat berbeda itu, terdapat sistem gabungan yang mengambil sebagian mekanisme presidensialisme dan sebagian mekanisme parlementarisme. Jerman adalah contoh negara yang menerapkan semi-parlamentarisme, dimana pimpinan eksekutif dipilih dari kekuatan mayoritas di parlemen namun ia menyusun kabinet sendiri dengan anggota yang tak harus dari dalam parlemen. Ia bertanggungjawab kepada parlemen, namun tak bisa begitu saja diberhentikan oleh parlemen. Pimpinan eksekutif ini memegang kekuasaan pemerintahan yang terpisah dari kekuasaan kepala negara yang berada di tangan presiden.

Sistem gabungan lain dapat ditemui di Perancis, dimana presiden dan anggota parlemen dipilih secara terpisah. Namun presiden hanya menduduki jabatan kepala negara. Presiden yang kemudian akan mengangkat perdana menteri selaku kepala pemerintahan, serta mengangkat para menteri anggota kabinet.

## Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga Negara atau tiga poros kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>8</sup> Sistem pemerintahan berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Secara garis besar, sistem pemerintahan dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.

Sementara Sri Soemantri menyebutkan sistem ketiga, yakni sistem pemerintahan quasi. Sistem pemerintahan quasi ini diartikan sebagai sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur yang terdapat sistem presidensial maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rieneka Cipta, 2000), hlm. 74.

<sup>9</sup> Sri Soematri, *Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI* dalam Komisi Yudisial, *Bungai Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2006), hlm. 24-25

## 1. Sistem Presidensiil

Sistem presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Keberadaan sistem presidensiil dinilai Jimly Asshiddiqie ada kelebihan dan kekurangannya. Kelebihannya adalah bahwa sistem presidensiil lebih menjamin stabilitas pemerintahan, sedangkan kekurangannya, sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaan cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem ini.<sup>10</sup>

Ada beberapa ciri dalam sistem pemerintahan presidensiil, diantaranya *pertama*, kepala Negara juga menjadi kepala pemerintahan, *kedua*, pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen, *ketiga*, menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden, *keempat*, posisi eksekutif dan legislative sama-sama kuat.<sup>11</sup> Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensiil dapat dikatakan sebagai dikatakan subsistem pemerintahan republik, karena memang hanya dapat dijalankan dalam negara yang berbentuk republik.<sup>12</sup> Ada beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensiil, yaitu :

- a) Terdapat pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, presiden merupakan eksekutif tunggal dan kekuasaan eksekutif tidak terbagi.
- b) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara,
- c) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu/bawahan yang bertanggung jawab kepadanya,
- d) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya,
- e) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat.

<sup>10</sup> Abdul Ghofar, perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 49.

<sup>11</sup> Moh. Mahfud M.D., Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, hlm. 74.

<sup>12</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH-Ull Press, 2003), hlm. 15-16.

## 2. Sistem Parleментар

Sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan dimana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, demikian juga parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan yaitu dengan mengeluarkan mosi tidak percaya.<sup>13</sup> Dalam sistem parlementer, jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara dipisahkan. Pada umumnya, jabatan kepala negara dipegang oleh presiden, raja, ratu atau sebutan lain dan jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Inggris, Belanda, Malaysia dan Thailand merupakan negara-negara yang menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan. Sedangkan Jerman merupakan negara republik yang menggunakan sistem parlementer dengan sebutan kanselir. Bahkan, di Jerman, India dan Singapura perdana menteri justru lebih penting dan lebih besar kekuasaannya daripada presiden. Presiden India, Jerman dan Singapura hanya berfungsi sebagai simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial.

Ada beberapa karakteristik sistem pemerintahan parlementer diantaranya, *pertama*, peran kepala Negara hanya bersifat simbolis dan seremonial serit mempunyai pengaruh politik yang sangat terbatas, meskipun kepala negara tersebut mungkin saja seorang presiden, *kedua*, cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen, *ketiga*, parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, dimana ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.<sup>14</sup>

Melihat karakteristik tersebut, maka dalam sistem pemerintahan parlementer, posisi eksekutif dalam hal ini kabinet adalah lebih rendah dari parlemen. Oleh karena posisinya yang lemah tersebut, maka untuk mengimbangi kekuasaan, kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan parlemen dinilai tidak representatif. Jika itu yang terjadi, maka dalam waktu yang relatif singkat kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.<sup>15</sup>

Miriam Budiardjo dalam bukunya Dasar-dasar Ilmu Politik menjelaskan bahwa dalam sistem parlementer terdapat beberapa pola. Dalam sistem

<sup>13</sup> Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia*, hlm 53.

<sup>14</sup> Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia*, hlm. 55

<sup>15</sup> Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 74

parlemerter dengan *parliamentary executive*, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif merupakan pencerminan. Kekuatan-kekuatan politik di badan legislatif yang mendukungnya. kabinet ini dinamakan kabinet parlemerter. Pada umumnya, ada keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif. Keseimbangan ini lebih mudah tercapai jika terdapat satu partai mayoritas maka dibentuk kabinet atas kekuatannya sendiri. Kalau tidak terdapat partai mayoritas, maka dibentuk kabinet koalisi yang berdasarkan kerja sama antara beberapa partai yang bersama-sama mencapai mayoritas di badan legislatif. Beberapa negara, seperti Belanda dan negara-negara Skandinavia pada umumnya berhasil mencapai suatu keseimbangan sekalipun tidak dapat dipungkiri adanya dualisme antar pemerintah dan badan-badan legislatif.

Dalam hal terjadinya suatu krisis karena kebinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif, dibentuk kabinet ekstra parlemerter, yaitu kabinet yang dibentuk tanpa formatur kabinet merasa terkuat pada konstelasi kekuatan politik di badan legislatif. Dengan demikian, formatur kabinet memiliki peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa menghiraukan apakah dia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang merupakan anggota partai, maka secara formil dia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstra parlemerter mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk mengganggu pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.

Di samping itu, ada pula sistem parlemerter khusus, yang memberi peluang kepada badan eksekutif untuk memainkan peranan yang dominan dan arena itu disebut pemerintahan kabinet (*cabinet government*). Sistem ini terdapat di Inggris dan India. Dalam sistem ini, hubungan antara badan eksekutif dan badan legislatif begitu terjalin erat atau istilahnya fusalional union. Kabinet memainkan peranan yang dominan sehingga kabinet dinamakan suatu "panitia" dalam parlemen.

Douglas V. Verney seperti yang dikutip Arend Lijphart dalam *Parlementary versus Presidential Government* (1952), menyimpulkan bahwa sistem parlemerter merupakan sistem pemerintahan yang banyak dianut di dunia. Namun demikian, ada beberapa pokok-pokok sistem pemerintahan presidensial, yaitu :

- a) Hubungan antar lembaga parlemen dan pemerintahan tidak murni terpisahkan,
- b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu kepala pemerintahan dan kepala negara,
- c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara,
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai suatu kesatuan institusi yang bersifat kolektif,
- e) Menteri biasanya adalah anggota parlemen,
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen tidak kepada rakyat pemilih karena pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung,
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen,
- h) Kedudukan parlemen lebih tinggi daripada pemerintah,
- i) Kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

### **Presidensialisme Versus Parlemenarisme**

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dewasa ini berkembang luas perdebatan mengenai sistem pemerintahan yang seyogianya dikembangkan di Indonesia di masa depan. Bahkan hampir semua perdebatan politik yang berkaitan dengan mekanisme ketatanegaraan selalu dikaitkan dengan kontroversi berkenaan dengan ketidakpastian sistem ketatanegaraan yang bersumber pada kelemahan dalam rumusan UUD 1945. Salah satu persoalan penting yang sering diperdebatkan mengenai sistem pemerintahan.

Sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidential. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, jika ditelaah secara seksama sebenarnya sistem presidensiil yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sama sekali tidak murni sifatnya. Salah satu ciri pokok sistem parlementer yang dianut dalam UUD 1945 adalah berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga parlemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme council*). Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR juga berwenang memberhentikan presiden di tengah masa jabatannya karena tuduhan pelanggaran haluan negara. Lagi pula pengertian haluan negara ini sendiri bersifat sangat luas,

yaitu dapat mencakup pengertian politik dan hukum sekaligus. Oleh karena itu, kesimpulan yang dapat ditarik dari berbagai pengalaman menerapkan sistem yang bersifat campuran di bawah UUD 1945 adalah bahwa pilihan-pilihan mengenai sistem pemerintahan Indonesia di masa depan perlu dengan sungguh-sungguh dikaji kembali untuk makin disempurnakan sehingga dapat menjamin kepastian sistem pemerintahan presidensiil atau parlementer.

## Empat Model Sistem Pemerintahan

Apabila disederhanakan, sistem pemerintahan yang dikenal di dunia dewasa ini dapat dirumuskan dalam empat model, yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Prancis dan Swiss. Amerika Serikat menganut sistem presidensiil. Hampir semua negara di Benua Amerika, kecuali beberapa seperti Kanada, meniru Amerika Serikat dalam hal ini. Di benua Eropa dan kebanyakan Negara Asia pada umumnya menggunakan model Inggris, yaitu sistem parlementer. Akan tetapi, Perancis memiliki model tersendiri yang bersifat campuran atau yang biasa disebut dengan *hybrid system*.<sup>16</sup> Pada umumnya Negara-negara bekas jajahan Perancis di Afrika menganut sistem pemerintahan campuran itu. Di satu segi ada perbedaan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tetapi Kepala Negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam sistem presidensiil. Adapun kepala pemerintahan di satu segi bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi disegi lain ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilu yang menduduki kursi parlemen, dan karena itu ia juga bertanggung jawab kepada parlemen.

Selain ketiga model itu, yang agak khas adalah Swiss yang juga mempunyai Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi mereka itu dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota Dewan Federasi untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Sebenarnya ketujuh anggota Dewan Federal itulah yang secara bersama-sama memimpin Negara dan pemerintahan Swiss. Oleh karena itu, sistem pemerintahan Swiss ini biasa disebut sebagai *collegial system* yang sangat berbeda dari tradisi presidentialisme atau parlementarisme dimana-mana. Namun, terlepas dari kekhasannya ini, adanya sistem pemerintahan kolejal ala Swiss dan adanya sistem campuran atau *hybrid system* ala Prancis itu menunjukkan bahwa sistem

<sup>16</sup> Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta, 2012)

pemerintahan yang diterapkan didunia tidak selalu menyangkut pilihan antara parlementarisme atau presidentialisme.

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa didalam sistem presidensiil ataupun parlementer, selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan disamping kelebihan bawaan yang dimilikinya masing-masing. Semangat untuk mencari jalan tengah inilah yang mempengaruhi perumusan UUD 1945 berkenaan dengan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Sayangnya, sistem yang dirumuskan dam UUD 1945 itu diklaim oleh para perancangnya sebagai sistem presidensiil dengan tanpa penjelasan teoritis yang memadai mengenai pilihan-pilihan model presidensialisme yang dimaksud. Akibatnya, generasi pemimpin Indonesia dibelakangan hari sering keliru memahami system pemerintahan di bawah UUD 1945 seakan-akan sungguh-sungguh merupakan sistem presidensiil yang murni.

Dengan adanya lembaga Majelis Permusyawarata Rakyat (MPR) yang dipahami dan dalam pengertian sebagai lembaga tertinggi negara, tempat penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, tempat Presiden dipilih, bertunduk dan bertanggung jawab, maka sistem pemerintahan Indonesia tidak dapat disebut sebagai sistem presidensiil. MPR termasuk ke dalam pengertian parlemen Indonesia dalam arti luas. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR justru merupakan elemen sistem parlementer yang nyata dalam kerangka sistem pemerintahan yang dinisbatkan sebagai sistem presidensiil berdasarkan UUD 1945. Oleh karena itu, terlepas dari kelebihan dan kelemahan sistem MPR ini para ahli hukum tata negara di Indonesia lebih cenderung menyebutnya sebagai sistem campuran atau sistem quasi presidenstil, alias sistem presidensiil yang tidak murni.

## **Eksperimen Penerapan Sistem Pemerintahan dalam Sejarah**

UUD 1945 harus diakui memang merupakan UUD kilat oleh diistilahkan oleh Soekarno sebagai *revolutive-grondwet*, karena disusun secara tergesa-gesa sejak bulan Mei 1945 dalam rangka persiapan Indonesia merdeka. Oleh karena itu, meskipun banyak ide-ide cemerlang dan cerdas yang berhasil dirumuskan di dalamnya, tetapi sejauh menyangkut pilihan sistem pemerintahan, rumusan UUD 1945 itu sendiri tidaklah diidealkan oleh para pemimpin Indonesia sendiri dalam masa-masa awal kemerdekaan. Itu sebabnya, belum lagi genap tiga bulan

usia UUD 1945 sejak disahkan pada 18 Agustus 1945, para pemimpin Indonesia ketika itu bersepakat membentuk pemerintahan kabinet parlementer pertama di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Syahrir. Dalam pidato pertama Perdana Menteri Syahrir dan demikian pula Soekarno jelas tergambar penilaian bahwa dibentuknya kabinet parlementer tersebut adalah untuk menjamin pelaksanaan demokrasi yang sejatiah. Artinya, ketentuan mengenai sistem pemerintahan dalam UUD 1945 tidaklah dianggap oleh para pemimpin bangsa kita dari generasi pertama itu sebagai konstitusi yang menjamin demokrasi.

Sistem pemerintahan parlementer itulah yang dipraktikkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia selanjutnya sampai 1959, ketika Indonesia kembali memberlakukan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Namun, penerapan sistem campuran berdasarkan UUD 1945 itu sejak 1959 sampai 1965 itu dapat dianggap gagal menghasilkan sistem demokrasi. Barulah sejak pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, UUD 1945 dengan sistem campuran itu dapat diterapkan, sesuai jargon Orde Baru, secara murni dan konsekuen. Akan tetapi, dalam pengalaman 32 tahun pemerintahan Presiden Soeharto, justru karena murni dan konsekuennya UUD 1945 diterapkan itulah maka Presiden Soeharto tidak diganti-ganti selama 32 tahun. Dilaksanakan secara murni dan konsekuensi saja sudah demikian hasilnya, apalagi jika UUD 1945 itu tidak secara murni dan konsekuen, melainkan diselewengkan sesuai dengan kehendak penguasa seperti yang dipraktikkan selama periode demokrasi terpimpin antara 1959 sampai dengan 1965.

Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia telah mengadakan eksperimen yang cukup lama dalam penerapan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan yang bersifat campuran, tetapi kedua-duanya terbukti gagal membangun demokrasi dan mewujudkan kaedilan bagi seluruh warga negara. Memang banyak teori berkenaan dengan ini. Banyak pula para ahli tidak menolak kesimpulan yang menyatakan bahwa sistem parlementer telah gagal dipraktikkan. Namun dalam kenyataan sejarah, kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat penerapan sistem parlementer itu dimasa-masa awal kemerdekaan tidak dapat menutup kenyataan bahwa Indonesia tidak berhasil dalam mempraktikkan sistem parlementer yang diidealkan. Oleh karena itu, tidak mudah untuk merumuskan alasan lain untuk kembali mengidealkan penerapan sistem parlementer itu di Indonesia di masa depan. Yang justru belum pernah dicoba dengan sungguh-

sebenarnya untuk diterapkan di Indonesia adalah sistem presidential murni, dimana Presiden dipilih dan bertanggung jawab secara politik hanya kepada rakyat, bukan melalui lembaga parlemen. Walaupun pemilihan presiden itu dipilih tidak langsung, misalnya melalui *electoral college* seperti di Amerika Serikat, pertanggungjawaban Presiden itu tetap langsung kepada rakyat, bukan kepada *electoral college* yang berfungsi sebagai parlemen seperti dalam sistem MPR.

Oleh karena itu, tidak ada salahnya untuk mempertimbangkan sungguh-sungguh keperluan kita menerapkan sistem pemerintahan presidensial yang bersifat murni itu di masa depan. Sudah tentu, penerapan sistem presidensial itu tetap harus dilakukan dengan memperhitungkan berbagai kelemahan bawaan dalam sistem ini. Oleh karena itu, dalam rangka perubahan UUD, ada baiknya kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial itu ditutupi dan diatasi dengan menerapkan prosedur-prosedur teknis yang tepat.

### **Presidensialisme dalam Sistem Multi Partai**

Dalam sistem dua partai besar seperti di Amerika Serikat, kemungkinan banyaknya calon presiden tidak akan terjadi, karena dapat dipastikan paket calon yang diajukan hanya ada dua. Akan tetapi, dalam sistem banyak partai, kemungkinan paket calon Presidennya juga banyak dan memungkinkan terjadinya pemilihan yang tidak dapat menghasilkan pemenang yang mendapat dukungan lebih dari 50 persen suara pemilih. Oleh karena itu, dalam rangka pemilihan Presiden secara langsung, dalam Konstitusi Prancis misalnya, diatur adanya mekanisme *second round election*. Jika pada tahap pertama belum diperoleh dukungan lebih dari 50 persen, maka diadakan lagi pemilihan tahap kedua dengan mengikutkan dua paket calon yang mendapat suara tertinggi dalam tahap pemilihan pertama. Baik pada tahap pertama maupun pada tahap kedua, pemilihan Presiden sama-sama dilakukan secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, akibatnya, mekanisme demikian dapat dinilai sangat mahal biayanya. Apalagi untuk Negara-negara miskin seperti Indonesia hal ini dapat dinilai tidak praktis dan tidak efisien.

Oleh karena itu, untuk Indonesia sistem presidensial itu dapat dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam sistem banyak partai. Namun, karena bangsa Indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin lagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti di masa orde baru. Oleh karena itu, diperlukan adanya

mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat menciut dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat *imperative*. Dengan demikian, dalam jangka panjang, bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yaitu munculnya dua partai besar, sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktikkan seolah-olah bersifat dua partai saja. Namun, hal itu tentu hanya bersifat hipotesis. Dalam kenyataan, sistem dua partai itu belum tentu dapat terwujud, mengingat realitas kemajemukan masyarakat dan bangsa Indonesia sangat kompleks. Sangat boleh jadi, tidaklah realistis untuk membayangkan bahwa pada suatu saat nanti hanya akan ada dua partai besar di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik sangat diperlukan jika Indonesia bermaksud menerapkan sistem presidential murni dengan cara memilih presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Penciutan jumlah partai politik itu dapat dilakukan asal saja direkayasa agar itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis.

## Presidensialisme dan Sistem Dua Partai

Disamping itu, dalam sistem dua partai sekaligus, kelemahan sistem presidensiil itu tetap juga ada. Yang sering dikemukakan oleh para ahli berkenaan dengan soal ini adalah adanya kecenderungan terjadinya *dual legitimacy* atau *divided government* antara presiden dan parlemen seperti yang terjadi Amerika Serikat. Jika partai A menguasai pemerintahan, biasanya kongres dikuasai oleh partai B. Akibatnya, dalam hubungan antara pemerintah dan parlemen, sering terjadi persaingan yang menyebabkan terjadinya *deadlock* dalam penentuan suatu kebijakan yang penting-penting.

Dalam pengalaman Amerika Serikat, hal ini sering dianggap sebagai kelemahan. Akan tetapi, untuk konteks Indonesia *dual legitimacy* itu sendiri tidak mutlak selalu harus dipandang negatif. Dari segi lain, *dual legitimacy* itu justru dapat memperlihatkan kedudukan pemerintah dan parlemen yang asama-sama kuat, sehingga kedua dapat saling mengimbangi dan saling mengontrol. Dalam prespektif demikian, tentulah gejala *dual legitimacy* itu bersifat positif. Apalagi, dalam sejarah parlemen Indonesia selama ini, justru kedudukan parlemen belum pernah dapat berdiri tegak dengan kewibawaan yang sama kuat dengan pemerintah.

Disamping itu, ketakutan para ahli mengenai hal ini untuk diterapkan di Indonesia juga dapat dinilai kurang beralasan, berhubung Indonesia tidak menganut sistem dua partai seperti di Amerika Serikat. Dengan tingkat kemajemukan (*pluralisme*) masyarakat Indonesia yang sangat luas, rasanya tidaklah realistis untuk membayangkan bahwa suatu saat nantinya akan ada dua partai besar seperti di Amerika Serikat. Apalagi setelah masa reformasi sekarang ini, dapat diperkirakan dalam kurun waktu 25 tahun ke depan, kecenderungan banyak partai politik ini tidak akan dapat dihindari. Oleh karena itu, kecenderungan *dual legitimacy* tersebut tidaklah menjadi persoalan serius untuk kasus Indonesia dewasa ini.

### **Menutupi Kelemahan Sistem Presidensiil**

Masalahnya kemudian bagaimana kelemahan sistem presidensiil itu dapat kita tutupi sejak dini. Untuk itu, saya usulkan hal-hal sebagai berikut.

- a. Pemilihan presiden dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama dilakukan bersamaan dengan pemilihan umum yang berfungsi sebagai *preliminary presidential election* untuk mendapatkan dua paket calon presiden dan wakil presiden. Dua paket yang memperoleh dukungan terbanyak relatif atas paket calon lainnya, disahkan sebagai paket calon yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada tahap pemilihan presiden. Paket calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi presiden dan wakil presiden. Jarak antara pemilihan umum dan pemilihan presiden adalah antara 4-6 bulan, sehingga perhatian publik dapat terfokus dan penting sekali untuk pendidikan politik dan demokratisasi.
- b. Untuk mengatasi problem banyaknya jumlah partai, maka sejak masa kampanye partai-partai politik dimungkinkan untuk saling berkoalisi atau bekerja sama dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Harus dimungkinkan calon Presiden dari Partai A sedangkan calon Wakil Presiden dari partai B, asal hal itu dideklarasikan sebelum kampanye pemilu. Paket yang dianggap memenangkan pencalonan dihitung dari gabungan jumlah kursi yang diperoleh kedua partai tersebut dalam parlemen. Jika parlemennya dua kamar, maka jumlah kursi yang dihitung adalah kursi yang berhasil dimenangkan di DPR dan DPD sekaligus.

- c. Setelah Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka sesuai prinsip presidensiil, maka berdualah yang menentukan personalia kabinet. Tanggung jawab kabinet berada di tangan Presiden. Untuk mengatasi kemungkinan *divided government* yang ditakutkan bisa saja anggota kabinet direkrut atas tanggung jawab Presiden sendiri melalui pendekatan tersendiri dengan pimpinan partai lain diluar koalisi partai Presiden dan Wakil Presiden. Betapapun juga menjadi anggota kabinet bagi para politisi tetap lebih menarik dibandingkan dengan menjadi anggota parlemen. Akan tetapi, sesuai prinsip presidensiil tanggung jawab tetap berada di tangan Presiden.
- d. Dalam sistem presidensiil, Presiden tetap dapat diberhentikan ditengah jalan melalui mekanisme yang dikenal dengan sebutan impeachment dibatasi hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran hukum (kriminal) yang menyangkut tanggung jawab personal (*Individu responsibility*). Diluar alasan hukum, proses tuntutan pemberhentian tidak dapat dilakukan seperti halnya dalam sistem parlementer melalui mekanisme mosi dan tidak percaya (*vote or cencuro*). Oleh karena itu, tidak perlu ada kekhawatiran jika Presidennya diberhentikan dan Wakil Presiden tampil sebagai pengganti meskipun ia berasal dari partai yang berbeda.
- e. Dalam sistem presidensiil, hakikat pertanggungjawaban pemerintahannya tidak hanya bersifat kolektif, melainkan bersifat individual. Oleh karena itu, jika kepala Pemerintahan berhenti atau diberhentikan, pemerintahan dan kabinetnya tidak perlu terpengaruh dan harus ikut dibubarkan seperti dalam sistem parlementer. Oleh karena itu, tidaklah ada alasan untuk mengkhawatirkan penerapan sistem presidensiil itu untuk Indonesia di masa depan.

## KESIMPULAN

Konsep demokrasi ini dipraktikkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari suatu Negara ke Negara lain. Setiap Negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu. Sampai sekarang, Negara komunis seperti Kuba dan RRC juga mengaku sebagai Negara demokrasi. Ia sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai system pemerintahan dan system politik yang dianggap ideal, meskipun dalam praktiknya setiap orang menerapkan standar yang berbeda-beda, sesuai kepentingannya

masing-masing. Oleh karena itu, bisa saja pada suatu hari nanti, timbul kejenuhan atau ketidakpercayaan yang luas mengenai kegunaan praktik konsep demokrasi modern ini. Jika itu terjadi, niscaya orang mulai akan menggugat kembali secara kritis keberadaan sebagai system yang dianggap ideal. Sekarang saja, sudah makin banyak sarjana yang mulai menaruh kecurigaan dan bahkan menilai bahwa sebenarnya demokrasi itu sendiri juga hanya mitos. Mimpi demokrasi hanyalah utopia, yang kenyataannya di lapangan tidaklah seindah gagasan abstraknya.

Namun, terlepas dari kritik-kritik itu, yang jelas, dalam system kedaulatan rakyat itu, kekuasaan tertinggi suatu Negara dianggap berada di tangan rakyat Negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Bahkan, dalam system *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan ituberasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami bersifat monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi ditangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan Negara yang bersangkutan. Inilah yang disebut dengan kontrak social antar warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik di bidang legislative, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia, Setelah Perubahan Dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Perdana Media, Jakarta, 2009.
- Achmad Suharjo, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Bagir Manan, *DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- C.F. Stong, *Konstitusi-Konstitusi Politik dalam Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004.
- Harjono, *Transformasi Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.
- Moch Mahfud, *Konstitusi dan Hukum Dalam Konroversi Ilmu*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Sulardi, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.n  
Pilar-Pilar Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Prof. Dr. Jimly Assihiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- M. Alfian Alfian, *Demokrasi Pilihlah Aku (Warna-Warni Politik Kita)*, In Trans Publishing, Malang, 2009