

Enigma Demokrasi Presidensial Pasca Perubahan UUD 1945

Faisal Saidi¹, Siti Fatimah²

^{1 2} Universitas Islam Negeri Yogyakarta, Indonesia



calsaidi2@gmail.com

Abstract

If we review the presidential system after the amendments to the 1945 Constitution in Indonesia, cognitively, the presidential system is not regulated or it is not stated that Indonesia adheres to a presidential system. In other words, the presidential system in Indonesia is not expressed verbally in the 1945 Constitution but is only recognized because, both in theory and in the concept of constitutionalism, Indonesia tends to resemble a presidential system. This is where the enigma or ambiguity of the presidential system adopted by Indonesia lies, which in practice often creates debate among legal scholars in Indonesia. On the other hand, among these uncertainties, the presidential system has quite complex consequences and vulnerabilities. This article aims to explain the vulnerabilities and consequences of the presidential system in Indonesia. This research is library research, which means that the data that is the source of this article comes entirely from books, scientific journals, research reports, laws, regulations, etc. Then with the data obtained, the writer wants to describe the facts that are by the topic raised and then produce conclusions. The results of this study indicate that the presidential system in Indonesia after the amendment to the 1945 Constitution contains two meanings at once: first, presidential ambiguity in Indonesia departs from the absence of a clear legal basis to identify it. Second, a presidential system is very likely to strengthen authoritarian power and at the same time has the potential to necessitate constitutional obedience and shorten the life of democracy.

Keywords: Demokrasi Presidensial, Enigma Demokrasi Presidensial, Perubahan UUD 1945

Published by

ISSN

Website

This is an open access article under the CC BY SA license

Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al-Furqan Makassar

2747-1667

<https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/>

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



PENDAHULAUN

Sudah empat kali UUD 1945 Indonesia telah diamandemen. Dalam proses amandemen tersebut memiliki akar sejarah dan perasaan kebatinan tertentu, menyesuaikan dengan jaman tertentu, serta memastikan bahwa UUD 1945 telah benar-benar bisa mengakomodasi kepentingan kedaulatan rakyat Indonesia. Di samping itu, setiap kali perubahan amandemen undang-undang tersebut, dalam pengertian konstitusi, relatif memiliki tujuan yang sama, yakni: adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, serta pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental pula (Sa'adah, 2019). Jika amandemen pertama UUD 1945 yang terjadi pada tahun 1999 memberi penegasan dalam aspek pemisahan kekuasaan (*separation of power*)

yang sebelumnya dikenal sebagai paradigma pembagian kekuasaan (*division of power/distribution of power*) melalui penetapan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat, amandemen ke empat yang dilaksanakan pada tahun 2002 tersebut lebih memberi makna daulat rakyat, di mana presiden di batasi kewenangannya terhadap lembaga lain selain eksekutif.

Di lain pihak, perubahan ke empat UUD 1945 itu memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam cita ketatanegaraan. Menurut Jimmly, setidaknya ada empat hal yang menjadi pokok dasar perubahan amandemen ke IV UUD 1945 itu, yakni: (1) penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (2) pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balance*; (3) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Aasshiddiqe, 2013). Senada dengan hal itu, UUD 1945 diletakkan sebagai sebuah dasar bernegara, yang dengan kata lain merupakan konstitusi atau hukum paling tinggi serta fundamental untuk menjalankan seluruh sektor kehidupan bernegara di Indonesia. Maka tidak mengherankan jika UUD 1945 Indonesia kerap kali di amandemen, karena yang diperjuangkan tidak semata hal yang bersifat aturan biasa, namun sebuah substansi hukum yang kemudian akan menjadi dasar hidup bernegara. Sebagaimana yang ditegaskan Hamdan Zoelva, perubahan UUD 1945 keempat tersebut membangkitkan ulang prinsip negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara atas kekuasaan belaka (*machsstaat*) serta memperhatikan prinsip konstitusional yang tidak berdasar pada absolutisme, yang sebelumnya hal demikian tidak dijelaskan sebelum perubahan UUD 1945 sebelum perubahan (Zoelva, 2005).

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, ada sebuah perubahan yang sangat signifikan dalam amandemen keempat UUD 1945, yang salah satu dari perubahan tersebut yakni; penegasan karakter presidensial dalam sistem pemerintahan Indonesia dengan menempatkan Presiden sebagai figur pilihan rakyat melalui pemilihan umum (Zaini & Maturidi, 2021). Sementara di saat yang sama, Presiden diberikan kewenangan tertentu yang tertuang pula dalam amandemen UUD 1945 yang, dalam catatan (Muntoha, 2013) terdapat tiga (3) bidang kekuasaan, meliputi: *Pertama*: Kekuasaan Presiden di bidang pemerintahan (eksekutif); yang dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*. Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan juga bahwa *Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden*, seturut dengan penegasan berikutnya yang menjadi penanda kekuasaan presiden dalam aspek eksekutif yakni *Presiden dibantu oleh menteri-mentri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden* (Lihat Pasal 17 UUD 1945).

Kedua: masih dengan catatan Muntoha, Presiden memiliki kekuasaan dalam bidang legislatif, yang berarti presiden memiliki kewenangan membentuk peraturan di luar dari kerja legislatif (DPR) itu sendiri yang, dalam hal membentuk Undang-Undang presiden ikut terlibat dalam proses perencanaan, pembahasan (diwakili menteri), dan pengesahan. Serta selanjutnya presiden mempunyai kewenangan membentuk peraturan pemerintah, sebagai peraturan turunan UU. Lalu yang *Ketiga*: kekuasaan presiden sebagai kepala negara. Kepala negara yang termasuk meliputi (Lihat UUD 1945 dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14).

1. memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
2. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian.
3. Menyarankan keadaan bahaya. Mengangkat duta dan konsul.
4. Memberi grasi dan rehabilitasi serta amnesti dan abolisi
5. Memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya.

Berdasarkan dengan tiga bidang kekuasaan presiden yang secara paralel berubah dalam amandemen keempat UUD 1945 tersebut, membawa implikasi yang signifikan dalam sistem pemerintahan secara keseluruhan. Implikasi tersebut yakni: a) Penegasan karakter presidensil dalam sistem pemerintahan Indonesia dengan menempatkan Presiden sebagai figur pilihan rakyat melalui pemilihan umum. (b) Perubahan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, dengan kewenangan yang sangat terbatas. (c) penguatan peran dan kewenangan DPR dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap eksekutif. Keinginan untuk menegaskan sistem presidensil sendiri sudah cukup lama (Zaini & Maturidi, 2021).

METODE

Penelitian yang hendak dituliskan ini merupakan model penelitian yang berbasis kepustakaan (*library research*). Yang berarti, sumber data yang diambil, digunakan, dan ditampilkan dalam tulisan ini berlatar dari sumber buku, jurnal, majalah, artikel, hasil penelitian, serta hal lainnya yang berkaitan dengan sumber pustaka. Kemudian dengan data yang didapat, akan penulis uraikan fakta-fakta yang tentu berkaitan dengan judul tulisan ini, yakni: Enigma Demokrasi Presidensial Pasca Perubahan UUD 1945.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen

UUD 1945 sebelum amandemen menekankan kedudukan Presiden sebagai; (a) Presiden adalah mandataris MPR, (b) Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis. (c) Presiden adalah penyelenggara pemerintah tertinggi di bawah Majelis, (d) dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggungjawab di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the Presiden*). Kemudian ditebalkan lagi oleh Bagir Manan, dalam aspek presidensial sebelum amandemen UUD 1945, ciri khusus yaitu: (a) Presiden RI dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR). (b) Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Selain itu, Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR. (c) Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap 5 tahun sekali. (d) Presiden RI bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 27.

Dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara di Indonesia berdasarkan UUD 1945 selalu terdapat kekurangan dalam evolusi praktik ketatanegaraan. Konsekuensinya, dengan diterapkannya sistem pemilihan presiden langsung, berdasarkan amandemen keempat UUD 1945, serta penyempurnaan struktural dan fungsional lembaga MPR, model pemerintahan kita akan semakin kuat dalam peralihannya ke sistem pemerintahan presidensial. Dalam beberapa catatan, sistem presidensial mengandung manfaat jika dipandang melalui praktek idealnya. Melalui Lijphart, ia menjelaskan ada keunggulan jika sistem presidensial digunakan sebagai sistem kenegaraan yang itu dihubungkan dengan upaya legitimasi seturut dengan peluang pencegahan Presiden. Lijphart menjelaskan keunggulan tersebut yakni (Lijphart, 2005); (1) stabilitas eksekutif yang didasarkan oleh

jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan terjadinya instabilitas eksekutif yang disebabkan oleh besarnya memungkinkan penggunaan kekuasaan parlemen untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya atau juga tanpa mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen. (2) pemilihan umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis dari pada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun secara informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer. (3) adanya pemisahan kekuasaan yang berarti pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif yang merupakan proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani (Isra, 2003)

Di lain pihak, alasan paling fundamental kenapa sistem presidensial dipilih menjadi sebuah bagian dari sistem ketatanegaraan Indonesia setelah penegasan dalam amandemen UUD 1945 keempat itu, Saldi Isra memberi penguatan setidaknya lima indikator, yakni:

1. sistem presidensial yang dianggap mampu menciptakan stabilitas nasional pemerintahan;
2. Bangsa Indonesia mempunyai pengalaman traumatis ketika berlaku sistem pemerintahan parlementer menurut UUD Sementara 1950;
3. Sistem pemerintahan parlementer dianggap sebagai aliran pemikiran demokrasi liberal;
4. Pemilihan langsung memperkuat legitimasi pemerintah karena mendapat mandat langsung dari rakyat;
5. Sistem pemerintahan presidensial dianggap sesuai dengan sistem pemerintahan yang sebenarnya dikehendaki para pendiri bangsa (*The Founding Fathers*) meskipun formatnya tidak sebagaimana sistem presidensial pada umumnya.

Dengan merujuk lima indikator yang dipaparkan Saldi Isra, kepastian akan sistem presidensial semakin nyata adanya. Kemudian jika dihubungkan dengan perubahan lain yang melegitimasi presidensial di Indonesia bisa ditemukan atau ditandai dengan:

- a. Digunakannya istilah 'Presiden' sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Tidak dikenal adanya pemisahan dua fungsi tersebut, sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.
- b. Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menandakan, tidak ada satu lembaga pun yang lebih supreme dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk main organ berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsi masing-masing.
- c. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Format pemilihan umum yang terpisah antara pemilu legislatif dan Presiden dan Wapres turut menandakan dianutnya sistem presidensial. Sebab, jika pada pemilu legislatif salah satu partai menguasai kursi parlemen (meskipun tidak mayoritas), tidak otomatis menjadikan pemimpin partai tersebut menjadi seorang kepala pemerintahan. Sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.
- d. Kewenangan Presiden dalam legislasi yang hanya menjadi pengusul sebuah RUU kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Hal ini berbeda dengan format kewenangan legislasi yang sebelumnya diatur dalam UUD 1945 pra-amandemen, di mana kekuasaan legislasi pada dasarnya berada di tangan Presiden.

- e. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.
- f. Penggunaan "*fixed tenure of office*" untuk Presiden dan Wakil Presiden yaitu 5 (lima) tahun. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7.
- g. Lama jabatan tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Yang tidak lain adalah mekanisme impeachment, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7A.
- h. Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu tetapi langsung kepada rakyat pemilihnya. Sebagai konsekuensi legal dan politis dari dianutnya sistem pemilihan secara langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun secara praktek, Presiden pada setiap akhir tahun tetap membacakan laporan kinerja di hadapan DPR. Namun hal itu bukan merupakan mekanisme pertanggungjawaban sebagaimana eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen dalam sistem parlementer.

Di lain pihak, seperti yang telah dibahas di atas terkait pemaknaan amandemen perubahan UUD 1945 yang dimaknai sebagai penguatan sistem presidensial di Indonesia, jika ditelisik dengan pendekatan positifistik, amandemen keempat UUD 1945 sebenarnya tidak menyebut persis bahwa Indonesia dalam instrumen ketatanegaraan menganut sistem presidensial. Dengan kata lain, sistem presidensial dalam UUD 1945 tidak diatur secara *expressis verbis* melainkan dimaknai sebagai dasar umum peraturan yang, peraturan itu cenderung atau dekat dengan nilai-nilai presidensial. Di titik inilah perdebatan apakah Indonesia, baik secara konsep, teori, dan praktek telah terealisasi dalam setiap proses ketatanegaraan serta terejawantahkan dalam nilai konstitusi. Dengan nada yang sama, perdebatan itu pada akhirnya menjurus pada titik rentan sistem presidensial yang acap kali menjadi ruang penguasa dalam mengendalikan warga negara. Pengendalian warga negara di sini bermaksud mereduksi, menihilkan, serta mengenyampingkan hak warga negara yang kemudian pada saat yang sama mengkhianati konstitusi itu sendiri.

Kerapuhan Sistem Presidensial

Sebagai sebuah sistem, betapapun berfungsi dengan baik dan terukur, tetap menyisahkan ketidak-akuratan dan pada saat yang sama memiliki sisi negatifnya. Demikian pula dengan sistem presidensial, meski memiliki aspek yang baik dengan itikad menghapus *gap* yang terkesan totaliter dalam sistem kenegaraan, namun tetap saja tidak sempurna. Kondisi ini bisa ditemukan melalui beberapa catatan, di mana sistem presidensial memberi kekuasaan yang sangat besar kepada presiden yang itu potensial melahirkan otoritarian dan melanggar kekuasaan.

Jhon Gerring dan Strom C. Thacker mengingatkan bahwa sistem presidensial itu ditandai dengan adanya skema pembagian kekuasaan antara presiden (eksekutif) dan parlemen atau DPR (legislatif), yang secara linier terciptanya juga desentralisasi kekuasaan, di mana pada saat yang sama terciptanya kondisi di tangan presidenlah kendali berpusat, sehingga semakin besar kekuasaan yang dimiliki presiden, maka semakin tampak sistem presidensialnya. Dan pada akhirnya, dalam temuannya, sistem

presidensial cenderung sangat mungkin melakukan tindakan korupsi dari pada sistem parlementer (Gerring & Thacker, 2004).

Kritik lain yang muncul seturut dengan kerapuhan sistem presidensial yakni di mana kekuasaan presiden semakin gemuk, sehingga tak terhidarkan lagi peluang penyalagunaan kekuasaan. Adalah Juan J. Linz yang secara aktif mengkritik model sistem presidensialisme. Scott dan Matthew memberi kejelasan apa dasar penolakan Juan Linz terhadap sistem presidensial yang memang sedari awal dianggap buruk dan menjadikan sistem itu sebagai legitimasi kekuasaan otokrasi presiden, yakni (Mainwaring & Shugart, 1997): Pertama: Linz beranggapan bahwa dalam sebuah sistem presidensial menghendaki rakyat untuk memilih presiden (eksekutif) dan legislatif secara bersamaan. Artinya, dalam situasi ini, ada dua pemegang kekuasaan yang itu dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini kemudian memicu konflik yang laten. Di saat yang sama bernaung dalam sebuah sistem demokrasi. Klaim Linz dengan sistem yang demikian, memberikan makna bahwa antara presiden dan legislatif memiliki kekuasaan yang sama perisis, dan tentu menjadi tumpang tindih jika di kemudian hari ada sebuah kebijakan yang diperlukan untuk kemakmuran rakyat. Pada tahap ini, relasi kuasa menjadi paling penting, dan tidak menutup kemungkinan bahwa terciptanya penyalagunaan wewenang.

Kedua: Presidensial cenderung kaku, dan tidak menghendaki adanya kewajiban koalisi (*the winner takes all*). Perasaan ini tercipta karena presiden menganggap kuat serta populer di hadapan masyarakat. Di samping itu, dengan peralatan negara yang lengkap, presiden sewaktu-waktu bisa menggunakan peralatan itu untuk menunjang kekuasaannya. Ketiga: Tertutupnya peluang oposisi untuk mengawasi presiden. Sebab presiden menganggap dia lebih berkuasa, maka dengan otomatis presiden berupaya untuk mencegah atau paling tidak membatasi dan mengawasi peluang oposisi terhadap dirinya. Dan terakhir, Keempat: dengan otoritas presiden yang begitu luas, maka potensial pengekanan pun semakin terbuka.

Dengan mempertimbangkan pikiran J. Linz itu, bayangan sistem presidensial menuju ke arah otoritarian tentu sangat mungkin. Dengan asumsi, bahwa selain sistem presidensial yang retan dengan kepentingan kekuasaan presiden seperti yang dikhawatirkan Linz, peluang otoritarian juga lebih mungkin terjadi di tengah kooptasi demokrasi oleh kekuasaan. Di beberapa negara, misalnya, demokrais konstitusional sengaja dibajak oleh sekelompok otokrat yang secara akses hukum memadai, yang kemudian menggunakan nama konstitusional dan demokrasi untuk menghancurkan keduanya (Scheppel, 2018).

KESIMPULAN

Secara teoritik atau konsep ketatanegaraan, sulit diakui kalau Indonesia menganut sistem presidensial. Itu karena tidak adanya cantolan hukum yang jelas dalam UUD 1945 yang membahas sistem presidensial tersebut. dengan kata lain, kata presidensial di Indonesia digunakan karena sebuah keterikatan perasaan yang dialami di dalam rumusan amandemen keempat UUD 1945. Di pihak lain, dengan segala keterbatasan sistem presidensial yang potensial menerobos konstitusi di saat yang sama memberikan kekuasaan yang sangat berlebih kepada presiden untuk meniscayakan ketaatan konstitusi. Pun dengan nada yang sama, demokrasi akan menuju regresi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aasshiddiqe, J. (2013). Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. *Seminar Pembangunan Hukum Nasioanl VIII*, 1–2.
- Gerring, J., & Thacker, S. C. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarian and Parliamentarism. *Journal of Political Science*, 34(2), 304–305.
- Isra, S. (2003). *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlemonter Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*. Raja Grafindo.
- Lijphart, A. (2005). *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford Press. https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1_6
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *comparative Politics*, 29(4), 450.
- Manan, B. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Gama Media.
- Muntoha. (2013). *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945* (M. Haris (ed.); Cet-Pertam). Kaukaba Dipantara.
- Sa'adah, N. (2019). Persoalan Yang Tersisa Dalam Sistem Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 48(3), 276.
- Scheppele†, K. L. (2018). Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 547.
- Zaini, A. A., & Maturidi. (2021). Problematika Demorkasi Presidensil Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar. *JSIP: Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, 2(1), 55.
- Zoelva, H. (2005). "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945." *Sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan*, 1.

Copyright Holder :

© Faisal Saidi & Siti Fatimah (2023).

First Publication Right :

© Jurnal Tana Mana

This article is under:

