

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA MENURUT UUD 1945 (Suatu Kajian Teoritis)

Oleh :

W.M. Herry Susilowati

There are two types of government system known nowadays, presidential and parliamentary. Its system is then stated into each country's constitution, while in Indonesia we know as UUD 1945. Referring to UUD 1945, Indonesia's government system can't be classified as presidential or parliamentary, but a combination of both system of UUD 1945 version.

PENDAHULUAN

Setiap negara pada hakekatnya merupakan organisasi kekuasaan, karena di dalamnya terdapat adanya bermacam-macam lingkungan kekuasaan, baik yang berada dalam infra struktur politik maupun yang berada dalam supra struktur politik. Mengingat bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung untuk disalah-gunakan oleh pemegangnya, sebagaimana yang dikatakan oleh Lord Acton, maka untuk mencegahnya perlu dilakukan pembatasan.

Pada kehidupan bernegara, bermasyarakat dan berbangsa, maka konstitusi atau undang-undang dasar merupakan sarana untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Kemudian pada perkembangannya justru negara-negara modern sekarang ini, menganggap bahwa konstitusi atau undang-undang dasar keberadaannya merupakan sesuatu yang esensial dalam negara.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. (Miriam Budiardjo, 1985:96).

Demikian pentingnya keberadaan suatu konstitusi atau undang-undang dasar dalam negara, karena konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;

4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. (Strycken A.A.H. dalam Sri Soemantri, 1987:2)

Selanjutnya menurut C.F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitutions*" menyebutkan:

"Constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted." (C.F. Strong, 1966:9)

Berdasarkan pendapat tersebut, maka hal-hal yang diatur dalam konstitusi adalah:

1. kekuasaan pemerintah (dalam arti luas);
2. hak-hak yang diperintah; dan
3. hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.

Dengan demikian pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan negara akan diatur dalam suatu undang-undang dasar atau konstitusi negara yang bersangkutan.

Lord Bryce, sebagaimana yang dikutip oleh K.C. Wheare, mengatakan:

Constitution is a frame of political society, organized through and by law, one in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights.

Menurut Sri Soemantri, apabila pendapat James Bryce ini dibandingkan dengan yang dikemukakan oleh C.F. Strong, maka nampak bahwa pendapat C.F. Strong lebih luas. Walaupun oleh Lord Bryce dikatakan bahwa konstitusi adalah kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum, akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara = permanent institutions) yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan C.F. Strong, apa yang disebutkan James Bryce ini, termasuk dalam "kekuasaan pemerintahan".

Apabila semua konstitusi yang ada di dunia sekarang dipelajari ternyata menurut Mr. J.G. Steenbeek yang dikutip oleh Sri Soemantri, ternyata bahwa pada umumnya konstitusi atau undang-undang dasar itu berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu:

- pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. (Sri Soemantri, 1987:51)

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

K.C. Wheare dalam bukunya yang berjudul "*Modern Constitution*", menyebut kemungkinan

diadakannya bermacam-macam klasifikasi Konstitusi sebagai berikut:

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and no written constitution*);
2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijd (*flexible constitution and rigid constitution*);
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*);
4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*Presidential exective and Parliamentary executive constitution*). (Sri Soemantri, 1987:63)

Jika dikaitkan pendapat C.F. Strong dan Lord Bryce yakni bahwa pada dasarnya setiap sistem pemerintahan akan diatur dalam suatu undang-undang dasar yakni dengan konstitusi sistem pemerintahan parlementer, dengan demikian dalam setiap konstitusi suatu negara akan selalu diketemukan jenis sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.

Selanjutnya menurut C.F. Strong, di dunia dewasa ini terdapat dua macam sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. (C.F. Strong, 1966:212-251)

Konstitusi Indonesia yakni UUD 1945 juga telah mengatur tentang hal itu yakni dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara yang merupakan rangkuman dari pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945. Kalau diperhatikan dengan seksama, maka sistem pemerintahan menurut UUD 1945 akan menimbulkan kerancuan pemikiran, yaitu termasuk menganut sistem pemerintahan parlementer ataukah sistem pemerintahan presidensiil. Oleh karenanya permasalahan yang dapat dirumuskan adalah :

1. Apakah yang dimaksud dengan sistem pemerintahan itu?
2. Sistem Pemerintahan apakah yang dianut oleh UUD 1945?

PEMBAHASAN

a. Pengertian Sistem Pemerintahan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "*sistem*" diartikan sebagai:

1. seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas;
2. susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya;
3. metode. (Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1990:78)

Selanjutnya "*system*" dalam Bahasa Inggris diartikan sebagai "kombinasi atau rangkaian yang teratur, baik dari bagian-bagian khusus atau bagian-

bagian lain ataupun unsur-unsur ke dalam suatu keseluruhan; khususnya kombinasi yang sesuai dengan prinsip rasional tertentu. (Henry Campbell Black, 1968:136)

Secara bebas penulis mengartikan sebagai sekelompok bagian-bagian yang saling berkaitan dan bekerja sama untuk melakukan suatu aktivitas dalam rangka mewujudkan suatu maksud tertentu yang telah digariskan bersama.

Kata "Pemerintahan" yang berasal dari Bahasa Latin "*gubernaculum*", artinya "kemudi", disalin dalam Bahasa Inggris "*government*" dan Bahasa Perancis "*gouvernement*"; selanjutnya dalam Bahasa Indonesia sering dipergunakan dengan istilah "pemerintah" atau "pemerintahan" dan kadang-kadang juga dengan istilah "penguasa". Selanjutnya kata "pemerintahan" diartikan sebagai "proses, cara, perbuatan memerintah"; atau "segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara". Oleh karena kata "pemerintahan" berasal dari kata pemerintah, maka perlu dikemukakan dulu arti kata "pemerintah".

Kata "pemerintah" yang berasal dari kata dasar "perintah" yakni perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, diartikan sebagai:

1. sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya;

2. sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan;
3. penguasaan suatu negara (bagian negara);
4. badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah);
5. negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta);
6. pengurus; pengelola. (Tim Penyusun kamus, 1990:672).

C.F. strong dalam bukunya "*Modern Political Constitutions*" berpandangan bahwa government dalam arti luas meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisiil. Pengertian ini didasarkan pada ajaran Trias Politika dari Montesquieu. Arti yang luas daripada government akan lain apabila dilihat dari pandangan ajaran caturpraja dan pancapraja. Oleh karena perkataan dan istilah pemerintah dan government itu sama, maka arti yang luas dari istilah government berlaku juga bagi istilah pemerintah. (Sri Soemantri, 1976:18-19).

Dalam pada itu S.E. Finer mengatakan kata "government" mengandung 4 arti yaitu :

1. *government denotes the activity or the process of governing, i.e. of exercising a measure of control over others.*
2. *government denotes the state of affairs in which this activity of process is to be found in short a condotion of ordered rule. This is a rather special sense of the term, common in the*

eighteenth century. A good instance of this usage is to be found in Jeremy Bentham's *Book of Fallacies* (1824). There, commenting on the sentence "Attack us (the rulers) and you attack Government", Bentham explains that the fallacy consists precisely in confusing two senses of the word government - that meaning a group of people, and that meaning ordered rule.

3. government denotes those people charged with the duty of governing. This is a very common usage and I shall have to employ it very often in the course of these pages to that whenever it appears to be ambiguous I shall replace it with the expressions "the rulers" or, "the governors" or even "the public authorities".
4. government denotes the manner, method or system by which a particular society is governed. When we say that we are about to compare French and British government it is in this sense of the word that we are using it, and the very expression, "comparative government" itself embodies this particular meaning. Since I shall have to use it very frequently in this sense also, whenever an ambiguity seems likely to occur I shall substitute such terms as "system of government" or "form of government" or "regime" all of which I intend to be taken as synonymous.

Apabila pendapat S.E. Finer di atas dibandingkan dengan istilah dalam bahasa Indonesia, hal itu merupakan gabungan daripada pengertian pemerintah dalam arti luas ditambah dengan perkataan pemerintahan.

Dalam kepustakaan diketahui bahwa sampai sekarang ini kata "pemerintah" ditafsirkan bermacam-macam, antara lain dapat dikemukakan:

1. Pendapat yang menyatakan Pemerintah adalah sama dengan eksekutif.

Hal tersebut khususnya di Indonesia didasarkan pada pertimbangan bahwa UUD 1945 membagi dalam Batang Tubuhnya alat-alat kelengkapan negara secara formil yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif; meskipun secara material tidak mengenal pemisahan kekuasaan ajaran Montesquieu yang terkenal dengan trias politiknya.

2. Pendapat yang menyatakan Pemerintah adalah lebih luas dari pada eksekutif.

Hal ini didasarkan pada pendapat para ahli yang mengadakan pembagian fungsi-fungsi negara berdasarkan ajaran Montesquieu dengan sedikit perubahan, yakni tidak lagi legislatif-eksekutif-yudikatif melainkan legislatif-pemerintahan-yudikatif; di mana fungsi pemerintahan di sini tidak hanya fungsi eksekutif yang hanya melaksanakan peraturan perundang-undangan semata-mata tetap juga fungsi-fungsi lain yang tidak termasuk fungsi legislatif dan yudikatif.

3. Pendapat yang menyatakan Pemerintah dalam arti luas dan dalam arti sempit.

Van Vollenhoven mengartikan pemerintah negara itu dalam arti luas dan dalam arti sempit, yakni sebagai berikut:

Dalam arti luas seluruh kekuasaan pemerintahan negara dibagi menjadi empat, yaitu:

- a. *bestuur*, atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara;
- b. *politie*, ialah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara;
- c. *rechtsspraak*, atau peradilan, yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara;
- d. *regeling*, atau pengaturan perundang-undangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Dalam arti sempit, pemerintahan negara itu tidak meliputi kekuasaan-kekuasaan perundang-undangan, peradilan dan polisi, atau yang disebut *bestuur*. (Van Vollenhoven, 1934: 243-245).

Penulis ingin merujuk kepada pendapat J.H.A. Logemann, seorang ahli Hukum Tata Negara Hindia Belanda yang mengatakan:

Fungsi pemerintah (*regering*) dalam organisasi negara ialah memberi pimpinan bagaimana caranya organisasi negara itu memenuhi tugas kenegaraannya dalam mencapai tujuan-tujuan negara tersebut. Sedangkan *regering* ialah Presiden (dan wakil Presiden) serta para Menteri yang merupakan organ yang tersusun menjadi satu (*een enkel samengesteld orgaan*).

Apakah yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti luas tidak akan sama antara negara yang satu dengan negara yang lain, hal ini tergantung dari sistem atau ajaran yang dianut oleh sesuatu negara. Demikian pula dengan pengertian pemerintah dalam arti sempit. Berdasarkan ajaran Trias Politika, pemerintah dalam arti sempit hanyalah meliputi kekuasaan eksekutif saja dan dalam hukum tata negara Republik Indonesia pemerintah itu adalah Presiden dengan atau tidak dengan Menteri-menteri negara.

Secara analogi dalam kata-kata "sistem pemerintahan" terdapat bagian-bagian dari pemerintah dalam suatu negara yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri namun secara keseluruhan bagian-bagian tersebut merupakan suatu kesatuan yang padu dan bekerja sama secara rasional. Dalam hal ini akan tergambar mekanisme penyelenggaraan negara, yakni bekernya Pemerintah sebagai fungsi yang ada pada Presiden yang memegang fungsi pemerintahan tersebut.

Bagi negara yang menganut ajaran trias politika, maka sistem pemerintahan berarti suatu *perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ legislatif, eksekutif dan judisiil yang bekerja bersama-sama hendak mencapai suatu maksud atau tujuan*.

Dalam pada itu Mr. Achmad Sanusi lebih membatasi lagi arti sistem pemerintahan dalam bukunya yang berjudul: "Perkembangan Sistem

Pemerintahan Negara Republik Indonesia (1945-195)”, yang antara lain dikatakan:

Sambil memperhatikan pendapat umumnya ahli-ahli, dengan kata sistim kami artikan: Suatu keutuhan keidah-kaidah yang teratur dan mempunyai tujuan tertentu, sedang dengan kata pemerintahan kami maksudkan di sini: suatu lapangan dan dalam hubungannya dengan badan perundang-undangan”. (Achmad Sanusi, 1958:9)

Selanjutnya oleh Achmad Sanusi diberikan pengertian tentang sistem dan pemerintahan, dikemukakan arti sistem pemerintahan sebagai berikut:

Sesuai dengan pengertian yang kami berikan di atas, dapatlah dikemukakan lebih dahulu kiranya, bahwa pola-pola sistem pemerintahan yang dikenal di negara kita dalam garis besarnya dapat dibedakan dalam tiga macam. Pertama: sistim yang dipusatkan secara mutlak dan bersifat revolusioner. Kedua: sistim presidentil. Ketiga: sistim parlementer.

Seperti yang telah dikemukakan oleh C.F. Strong di atas terdapat 2 (dua) macam sistem pemerintahan yang pokok yakni sistem parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Namun juga ada negara yang tidak dapat diamsukkan dalam salah satu dari kedua sistem pemerintahan tersebut, yakni yang tidak sepenuhnya menganut sistem pemerintahan parlementer atau sistem pemerintahan presidensiil - yang oleh Sri Soemantri dalam bukunya “Prosedur

dan Sistem Perubahan Konstitusi” disebut sebagai sistem pemerintahan campuran.

Dalam bahasa Inggris, sistem pemerintahan parlementer menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest disebut *the Parliamentary-Cabinet Government* ((S.L. Witman, 1963:7) dan C.F. Strong menyebutnya *the Parliamentary Executive*. (C.F. Strong, 1966:20)

Adapun ciri-ciri dari masing-masing sistem pemerintahan tersebut akan diuraikan lebih lanjut. Dalam sistem pemerintahan parlementer, menurut C.F. Strong dengan mengutip pendapat H.D. Trail diaktakan, bahwa untuk adanya sistem parlementer diperlukan adanya ciri-ciri pokok, yaitu:

1. Kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen;
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkkn sebagian adalah anggota parlemen;
3. Perdana Menteri bersama Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen;
4. Kepala Negara dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Dari pendapat tersebut di atas, nampak bahwa sebenarnya pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya adalah Perdana Menteri yang bersama-sama dengan kabinetnya merupakan bagian dari lembaga legislatif. Kepala Negara hanya

mempunyai tugas-tugas yang bersifat formil dan seremonial belaka dan pengaruhnya terhadap kehidupan politik negara adalah sangat kecil.

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest, sistem pemerintahan parlementer tersebut mempunyai 4 (empat) macam ciri-ciri pokok yakni:

1. *It is based upon the diffusion of power principle;*
2. *There is mutual responsibility between the executive and the legislative; hence the executive may dissolve the legislative or he must resign together with the rest of the Cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership of the legislature;*
3. *There is also mutual responsibility between the executive (Prime Minister, Premier or Chancellor) is chosen by the titular Head of the State (Monarch or President), according to the support of the majority in the legislature.*

Dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa dalam ciri-ciri pertama yakni adanya prinsip pembagian (pemencaran) kekuasaan adalah dimaksudkan dalam pembuatan Undang-undang dan dalam pendelegasian pembuatan hukum kepada kekuasaan eksekutif. Dalam sistem parlementer ada kerjasama yang erat antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan parlementer dalam pembuatan Undang-undang. Parlemen di sini merupakan cermin adanya kekuasaan rakyat, rakyat diberi kekuasaan untuk membuat berbagai hukum yang tidak dapat

dibatalkan oleh badan lain. Adanya pemencaran atau pembagian kekuasaan ini merupakan perkembangan dari ajaran Trias Politika Montesquieu, sedangkan dalam ciri-ciri yang dikemukakan C.F. Strong hal ini tidak diungkapkan namun tersirat dari ciri-ciri kedua yakni *para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen.*

Kemudian ciri-ciri kedua disebutkan adanya pertanggung-jawaban secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif dimana kekuasaan eksekutif dapat membubarkan kekuasaan legislatif dimana kekuasaan eksekutif dapat dibubarkan kekuasaan legislatif, demikian juga sebaliknya. Artinya bahwa karena kekuasaan eksekutif berada langsung di bawah pengawasan parlemen, maka jika ada Menteri yang mendapat mosi tidak percaya atau jika kebijaksanaannya tidak diterima oleh sebagian besar anggota legislatif segera mengundurkan diri. Namun jika menteri-menteri ini dapat mempengaruhi Kepala Negara melalui Perdana Menteri yang menyebabkan posisi menteri tersebut kuat, maka akan dapat mengakibatkan dibubarkannya Parlemen oleh Kepala Negara. Dengan demikian Kepala Negara berfungsi sebagai penengah jika terjadi konflik antara Parlemen dengan Kabinet. Oleh karena itu, peran Kepala Negara di sini diharapkan selaku negarawan dan bukan berperan sebagai seorang politisi. Ciri-ciri ini jika dibandingkan dengan ciri-ciri kedua dan ciri-ciri keempat yang dikemukakan oleh C.F. Strong yakni *para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau*

sebagian adalah anggota parlemen, dan ciri-ciri keempat bahwa Kepala Negara dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum akan dapat dipertautkan yakni dengan adanya tanggung jawab bersama antara eksekutif maupun legislatif dan dimungkinkan antara kedua lembaga tersebut saling menjatuhkan.

Dalam ciri-ciri ketiga yang dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest yakni adanya tanggung jawab bersama antara eksekutif dan kabinet; adalah sesuai dengan ciri-ciri dari C.F. Strong yang ketiga yakni Perdana Menteri bersama Kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen - karena kabinet dipimpin oleh Perdana Menteri, maka segala tindakannya harus dipertanggung-jawabkan secara bersama. Di dalam sistem pemerintahan parlementer, Kepala Negara "*can do no wrong*", sehingga pertanggungjawaban kekuasaannya dilakukan oleh Perdana Menteri.

Selanjutnya ciri-ciri keempat yang dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest bahwa eksekutif dipilih oleh Kepala Negara berdasarkan mayoritas dukungan dalam legislatif; jika diamati akan nampak kesesuaiannya dengan ciri-ciri pertama dari C.F. Strong yakni kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen, dalam kenyataan ini penulis berpendapat bahwa kedudukan Kepala Negara hanya sebagai

lambang negara, sedangkan pemegang dan pelaksana kekuasaan eksekutif yang sebenarnya ada di tangan Perdana Menteri.

Sistem parlementer ini adalah sistem yang lebih tua usianya dari sistem pemisahan kekuasaan ataupun sistem presidensiil dan pertama-tama sistem parlementer ini diterapkan di Kerajaan Inggris sebagai pengganti Sistem Pemerintahan Kerajaan yang absolut. Parlemen di Kerajaan Inggris terdiri dari Raja, Wakil-wakil Bangsawan dan Wakil-wakil Rakyat; Parlemen inilah yang mempunyai hak untuk membuat atau tidak membuat suatu hukum apapun dan tidak ada kekuatan lain yang dapat mengubah atau meniadakan hukum yang dibuat oleh Parlemen.

Seperti yang telah dikemukakan di atas bahwa di samping sistem pemerintahan parlementer terdapat pula suatu sistem pemerintahan di mana pihak eksekutif berada di luar pengawasan parlemen atau badan legislatif yakni sistem pemerintahan presidensiil yang oleh C.F. Strong disebut *the Non-Parliamentary Executive* atau *a system of President Government* atau disebut juga *a fixed executive*. Sedangkan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest disebut *the Presidential Government*.

Menurut C.F. Strong dalam bukunya "Modern Political Constitutions" tersebut, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil antara lain adalah:

1. Di samping mempunyai kekuasaan "nominal" (sebagai Kepala Negara) Presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan. Sebagai Kepala

Pemerintahan dia mempunyai kekuasaan yang besar;

2. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat;
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif;
4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum. Biasanya Presiden dan pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap.

Berdasarkan pada pendapat di atas, maka dalam sistem pemerintahan presidensiil ini di samping Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara (sebagai lambang negara) dia adalah juga Kepala Pemerintahan. Juga Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif akan tetapi oleh sejumlah pemilih atau oleh badan pemilih. Dengan demikian maka Presiden bukan merupakan bagian dari lembaga legislatif seperti terjadi pada sistem pemerintahan parlementer, oleh karenanya sebagai konsekuensinya maka Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif.

Seperti yang telah dikemukakan tersebut I atas bahwa C.F. Strong menamakan sistem pemerintahan presidensiil ini dengan *the non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*. Disebut sebagai *the non-parliamentary executive* karena pemegang kekuasaan eksekutif tidak

bertanggung jawab kepada parlemen - hal ini sebagai konsekuensi dari tidak dipilihnya pemegang kekuasaan eksekutif ini oleh lembaga legislatif. Selanjutnya disebut *the fixed executive* karena masa jabatan pemegang kekuasaan eksekutif adalah tertentu yang artinya selama masa jabatannya pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen atau lembaga legislatif dan akan berakhir apabila waktu yang telah ditentukan oleh konstitusi telah selesai, misal 4 (empat) tahun untuk Amerika Serikat.

Selanjutnya menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil adalah:

1. *It is based upon the separation of powers principle;*
2. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership;*
3. *There is on mutual responsibility between the President and his Cabinet; the latter is wholly responsible to the Chief Executive;*
4. *The executive (the Chief Executive) is chose by the electorate.*

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ini ciri-ciri yang pertama adalah adanya pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara sebagai pelaksanaan ajaran Trias Politika dari Montesquieu diidentifikasi sebagai sistem pemerintahan presidensiil.

Sedangkan ciri-ciri yang kedua bahwa pemegang kekuasaan eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan legislatif, akan tetapi harus mundur jika tidak mendapat dukungan dari mayoritas anggota badan perwakilan/permusyawaratan rakyat. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh C.F. Strong tersebut bahwa *Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum. Biasanya Presiden dan pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap.* Dengan demikian kedudukan Presiden selama masa jabatannya adalah kuat dan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen tetapi kepada rakyat atau badan pemilihnya.

Ciri-ciri yang ketiga adalah bahwa tidak ada pertanggungjawaban secara bersama-sama antara Presiden dan Kabinet, dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tanggung jawab atas segala kebijaksanaan dari kabinet secara keseluruhan ada pada Presiden sebagai pemimpin eksekutif. Dengan demikian segala keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri (Kabinet) harus dibuat atas nama Presiden. Kalau dibandingkan dengan ciri-ciri pertama yang dikemukakan oleh C.F. Strong di atas bahwa Di samping mempunyai kekuasaan "naminal" (sebagai Kepala Negara) Presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan. Sebagai Kepala Pemerintahan dia mempunyai kekuasaan yang besar, oleh karenanya

Presiden harus bertanggung jawab atas segala kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Kabinetnya.

Ciri-ciri yang keempat adalah pemegang kekuasaan eksekutif adalah dipilih oleh rakyat (electorate). Dalam hal ini ada 3 (tiga) kemungkinan yang dimaksud dengan *electorate* yaitu:

1. warga negara suatu negara yang bersangkutan yang mempunyai syarat-syarat tertentu seperti Filipina berdasarkan Konstitusi 1986;
2. *Electorial College* (Dewan Pemilih), seperti pemilihan Presiden di Amerika Serikat;
3. suatu badan perwakilan/permusyawaratan rakyat, seperti di Indonesia.

Jika dibandingkan dengan ciri-ciri yang dikemukakan oleh C.F. Strong maka ciri-ciri keempat tersebut akan nampak persamaannya dengan ciri-ciri kedua dari C.F. Strong tersebut yakni bahwa *Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh Dewan Pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat.* Sehingga akan muncul konsekuensi bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada legislatif, dan oleh karenanya C.F. Strong menyebut dengan "the Non-Parliamentary Executive."

Amerika Serikat adalah negara yang pertama menerapkan sistem pemerintahan presidensiil ini.

Kedua sistem pemerintahan tersebut di atas merupakan sistem-sistem yang pokok, namun ada juga negara yang tidak dapat dikelompokkan

kedalam kedua sistem pemerintahan tersebut. Hal ini diakui oleh C.F. Strong yakni sebagai berikut:

The constitution that we are now to examine from this point of view very considerably. The first - that of the United States - is a true case of a fixed executive. The second - that of Switzerland - offers an example quite unique among the constitutional systems of the world, having an executive which is in appearance a parliamentary one, but in practice, shows the separation of functions. As to the third - that of the Turkish Republic - this offers a new type of executive which appears to combine the characteristics of both the parliamentary and fixed types." (C.F. Strong, 1966:241)

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa beberapa contoh negara-negara yang mempunyai sistem pemerintahan yang khas, misalnya negara Swiss yang mempunyai kekuasaan eksekutif yang menunjukkan dianutnya sistem parlementer, tetapi menunjukkan pula adanya pemisahan kekuasaan seperti di Amerika Serikat. Kemudian juga di Republik Turki, kekuasaan eksekutifnya menunjukkan ciri-ciri baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun presidensiil.

Menurut Sri Soemantri adanya sistem pemerintahan yang lain ini yang disebutnya sebagai sistem campuran, dapat dikemukakan beberapa kemungkinan sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan di mana yang dominan adalah segi parlementer, tetapi ada segi-segi presidensiilnya;
2. Sistem pemerintahan di mana yang dominan adalah segi presidensiil, tetapi ada segi-segi parlementernya.

Terhadap kemungkinan di atas ada baiknya kita sederhanakan menjadi hanya satu kemungkinan saja, yaitu kemungkinan ke tiga. Dengan demikian apabila hal ini kita hubungkan dengan dua sistem pemerintahan yang telah disebutkan terlebih dahulu, kita akan sampai pada sistem pemerintahan yang ketiga. Dan untuk memberikan nama, hal itu dapat disebutkan sistem pemerintahan kombinasi atau sistem pemerintahan campuran. Dengan tidak mengemukakan titik beratnya, maka sistem pemerintahan kombinasi ini adalah suatu sistem pemerintahan di mana di dalamnya kita jumpai adanya baik segi parlementer maupun segi presidensiilnya.

Dari pendapat tersebut di atas, penulis dapat megikutinya, bahwa memang ada beberapa negara yang tidak menganut sistem pemerintahan parlementer maupun sistem pemerintahan presidensiil, namun ada sistem pemerintahan lain yang merupakan campuran dari kedua sistem tersebut yang dengan disesuaikan pada kehendak pembentuk negaranya masing-masing.

SISTEM PEMERINTAHAN YANG DIANUT UUD 1945

Untuk mengetahui sistem pemerintahan yang dianut dan berlaku di Indonesia maka yang pertama-tama harus dipelajari adalah Undang-undang Dasarnya, dalam hal ini penulis hanya mendasarkan pada UUD 1945 beserta peraturan pelaksanaannya yang terkait.

Dalam Penjelasan UUD 1945 pada Sistem Pemerintahan Negara dapat dikemukakan antara lain :

1. Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR;
2. Presiden adalah mandataris MPR;
3. MPR pemegang kekuasaan negara yang tertinggi;
4. Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR;
5. Presiden untergeordnet kepada MPR;
6. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif dengan dibantu oleh Menteri-menteri Negara.

Berdasar pada angka III Sistem Pemerintahan Negara tersebut bahwa "Kekuasaan Negara yng tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat", maka Majelis merupakan penjelmaan rakyat dan pemegang kedaulatan rakyat (lihat pasal 1 ayat (2) UUD 1945, lihat juga pasal 3 UUD 1945,

memberikan tugas kepada MPR antara lain adalah untuk:

1. mengubah dan menetapkan UUD;
2. melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. dapat memberhentikan Presiden & Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Mendasarkan pada tugas yang diemban MPR yakni untuk mengubah dan menetapkan UUD dan produk hukum lain yakni Ketetapan dan Keputusan MPR, maka MPR dapat dianggap sebagai lembaga legislatif atau setidaknya dipersamakan dengan lembaga legislatif dalam hal ini adalah sebagai lembaga konstitutif.

Berdasarkan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, pemegang kekuasaan legislatif adalah DPR dan Presiden. Sehingga ada anggapan bahwa di Indonesia ada 2 (dua) macam lembaga legislatif, yakni lembaga legislatif tingkat tertinggi (MPR) dan lembaga legislatif sehari-hari (Presiden dan DPR). Dengan demikian lembaga legislatif di sini untuk sementara waktu dalam rangka menyamakan persepsi kita dalam membahas sistem pemerintahan negara Republik Indonesia dipegang oleh MPR dan DPR.

Selanjutnya lembaga eksekutif dipegang oleh siapa? Nampak jelas dalam pasal 4 UUD 1945 bahwa "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD", dari ketentuan tersebut dapat dimengerti bahwa pemegang kekuasaan eksekutif adalah Presiden. Hal ini dipertegas lagi

dalam Penjelasan Uud 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara angka IV.

Kemudian dalam penjelasan tugasnya Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara seperti yang diambil dalam pasal 17 UUD 1945 dan dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka VI yang disebutkan bahwa "Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR." Dengan demikian jelaslah bahawa pemegang kekuasaan eksekutif di negara RI satu-satunya adalah Presiden, dan hal lain ini tidak dapat dilepaskan dari kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR - maka Presiden adalah pusat kekuasaan dan pusat tanggung jawab (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Di samping itu Presiden RI adalah juga Kepala Negara sebagaimana diatur dalam pasal 10-16 UUD 1945 dan dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai "Sistem Pemerintahan Negara" angka VII, ia mempunyai kekuasaan tidak tak terbatas.

Ketentuan-ketentuan tersebut adalah tepat kalau diterapkan dalam konsep pemikiran Sistem Pemerintahan Presidensiil, yakni bahwa Presiden bertanggung jawab atas segala kekuasaan yang ada padanya - baik selaku Kepala eksekutif maupun selaku Kepala Negara.

Dengan demikian akan nampak adanya ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest pada

angka ketiga yakni "*There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the latter is wholly responsible to the Chief Executive*". Lain halnya dengan ciri-ciri dalam sistem pemerintahan parlementer, dalam sistem pemerintahan parlementer kesalahan Kepala Negara dipertanggung jawabkan oleh menteri.

Seperti diatur dalam Pasal 6 A ayat (1) UUD 1945, bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Dalam hal ini nampak adanya ciri-ciri keempat yakni bahwa "*The executive (the Chief Executive) is chosen by the electorate*", yakni bahwa Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif dipilih oleh Kepala Negara (Raja atau Presiden) dengan dasar dukungan mayoritas suara dari parlemen.

Ketentuan pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, dapat diketahui bahwa yang memiliki kekuasaan membuat Undang-Undang adalah Presiden selaku Kepala Pemerintahan dan pengesahannya dilakukan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Dalam Proses pembuatannya RUU diajukan Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang harus dibahas bersama-sama dengan DPR dan untuk mendapat persetujuan bersama untuk dapat dijadikan UU, dan kenyataan ini menunjukkan adanya kerjasama yang erat antara kekuasaan eksekutif dan parlementer (DPR). Semua ini membuktikan bahwa Indonesia tidak menrapkan ajaran pemisahan

kekuasaan seperti yang diterapkan oleh negara dengan sistem pemerintahan presidensiil, misal di Amerika Serikat.

Dengan demikian ciri-ciri yang pertama tentang sistem pemerintahan presidensiil yakni adanya pemisahan kekuasaan adalah tidak terpenuhi, justru yang ada adalah pembagian kekuasaan seperti yang menjadi ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer.

Berdasarkan pasal 3 ayat (3) UUD 1945, MPR mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Oleh karena Presiden dapat diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatannya, maka membuktikan bahwa masa jabatan Presiden yang 5 (lima) tahun itu tidak *fixed*, namun tidak berarti sebaliknya yakni bahwa ksekutif mempunyai kekuasaan untuk menjatuhkan legislatif. Kenyataan ini menunjukkan adanya ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer, yakni bahwa: "*the executive must resign together with the rest of the Cabinet when his policies (of the President) are no longer accepted by the majority of the membership of the legislature (MPR).*" Namun bukan berarti karena adanya sesuatu hal presiden kehilangan dukungan dari mayoritas anggota dalam MPR - Presiden harus mundur. Oleh karena itu, maka ciri-ciri yang kedua dari sistem pemerintahan presidensiil hanya sebagian saja yang terpenuhi yakni pada bagian: "*the Executive has no power to dissolve the legislative not must he resign.*"

Dengan demikian kedua ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensiil yang terpenuhi adalah ciri-ciri yang kedua sebagian, ciri-ciri ketiga dan ciri-ciri keempat; sedangkan untuk ciri-ciri pertama tidak terpenuhi namun justru nampak adanya ciri-ciri pertama dari sistem pemerintahan parlementer.

Selanjutnya sistem pemerintahan apa yang diterapkan oleh UUD 1945?

Pada dasarnya jawabannya tidak sistem pemerintahan presidensiil maupun sistem pemerintahan parlementer, oleh karena itu seperti yang telah pernah disinggung di atas, terdapat sistem lain yang tidak termasuk ke dalam kedua kelompok tersebut yakni oleh Sri Soemantri dinamakan dengan sistem pemerintahan kombinasi atau sistem pemerintahan campuran.

Pengaruh sistem pemerintahan parlementer di Indonesia, antara lain adalah:

1. Supremasi parlemen dengan modifikasi tertentu, seperti yang nampak adanya lembaga MPR.
2. Adanya kerjasama yang erat antara eksekutif dengan legislatif dalam pembuatan UU, hal ini juga membuktikan bahwa Indoneisa tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dan oleh Suwoto dikatakan bahwa Indonesia menerapkan sistem kekuasaan terpadu. (Suwoto, 1990:72). Sistem kekuasaan terpadu ini merupakan wujud dari konsep negara yang bersifat integralistik.

3. Peran Menteri yang besar yang dapat menetapkan kebijaksanaan dalam Departemen yang dipimpinnya.
4. Kedudukan Kepala Negara tidak dapat dipersalahkan.

Jika melihat bahwa Presiden mempunyai wewenang untuk mengangkat dan memperhentikan Menteri-menteri Negara, adalah sama dengan karakteristik dengan sistem pemerintahan presidensiil di Amerika Serikat yakni bahwa kabinet dibentuk oleh Presiden dan Presiden mempunyai wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri. Inilah salah satu pengaruh dari sistem pemerintahan presidensiil yang nampak dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Hal lain yang nampak dari sistem pemerintahan presidensiil dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah kedudukan Presiden sebagai pusat tanggung jawab dan pusat pemerintahan, sehingga Presiden adalah sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Perbedaan antara sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer terletak pada cara penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, dan dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif Indonesia lebih cenderung melaksanakan sistem pemerintahan presidensiil. Sedangkan dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif Indonesia lebih cenderung melaksanakan sistem pemerintahan parlementer. Secara hati-hati dapat dikatakan, bahwa

sistem pemerintahan yang dianut oleh negara RI mengandung segi-segi presidensiil dan segi-segi parlementer. (Sri Soemantri, 1993:56).

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan :

1. Pada prinsipnya dikenal 2 (dua) macam sistem pemerintahan, namun terdapat juga negara yang mempraktekkan sistem pemerintahan lain yang tidak termasuk kedua kelompok tersebut. Hal ini disebut sebagai sistem pemerintahan campuran / kombinasi. Di dalam negara yang menerapkan ajaran pemisahan kekuasaan sering diidentikkan dengan sistem pemerintahan presidensiil; sedangkan sistem pembagian kekuasaan yang merupakan keterpaduan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif, diidentikkan dengan sistem pemerintahan parlementer.
2. Sistem Pemerintahan di Indonesia menurut UUD 1945 termasuk dalam sistem pemerintahan kombinasi atau campuran dengan versi UUD 1945 yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara yang merupakan rangkuman dari pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang fungsi lembaga legislatif dan

lembaga eksekutif, dan sebagian terbesar pengaturannya dalam beberapa pasal-pasal peraturan pelaksanaannya yaitu Ketetapan MPR.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara RI (1945-1958)*, Penerbit Universitas, Jakarta, 1958.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara - Suatu studi analisa mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV*, Disertasi, Fak. Pascasarjana UI, Jakarta, 1990.

Harun Al Rasid, *Himpunan Peraturan HTN - Suplemen*, UI-Press, Jakarta, 1983.

Finer, S.E., *Comparative Government*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth Middlesex, England, 1974.

Henry Cambell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn. : Wuest Publishing, 1968.

Logemann, J.H.A., *Het Staatsrecht van Indonesie*, S-Gravenhage: Van Hoeve, Bandung, 1954.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1985.

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, PT. Gramedia, Jakarta, 1978.

Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976.

_____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

Sri soemantri dan Bintang R. Saragih, (ed)., *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia - 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Strong, C.F., *Modern Politik Constitutions*, Sidgwick & Jackson, London, 1973.

Suwoto, *Kekuasaan dan tanggung jawab Presiden RI - Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fak. Pascasarjana Unair, Surabaya, 1990.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa - Departemen P & K, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.

Van Vollenhoven, *Staatrecht Oversee*, Leiden, 1934.

Witman, S.L., dan Wuest, J.J., *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefird, Adam & Co. Paterson, New Jersey, 1963.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1960.