

Memahami Lembaga Kepresidenan¹

Oleh: Mohammad Fajrul Falaakh²

Sistem Pemerintahan Presidensial

Membahas tentang lembaga kepresidenan (*presidency*) pada dasarnya membicarakan tentang sistem pemerintahan suatu negara, yang secara dikotomik dibedakan antara sistem presidensial dan sistem parlementer.

Faktor utama untuk memahami sistem pemerintahan tersebut adalah pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif, yang berakar atau didasarkan pada teori-teori kekuasaan demokratik yang mencakup dua kategori yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) dan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*).

Menurut perspektif pembagian kekuasaan, terjadi peleburan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif (*fusion of powers*) atau kerjasama antara eksekutif dengan legislatif, bukan pemisahan kekuasaan.³ Peleburan kekuasaan eksekutif dan legislatif merujuk kepada *Westminster model* (Inggris) yang juga disebut sebagai sistem pemerintahan parlementer dan mengutamakan supremasi parlemen (*the primacy of parliament*). Dalam sistem pemerintahan ini, pada dasarnya parlemenlah yang melaksanakan pemerintahan dengan dukungan sehari-hari dari birokrasi berdasarkan sistem karir (*merit system*).

Di sisi lain, menurut Montesquieu, perspektif pemisahan kekuasaan justru memisahkan antara eksekutif dari legislatif agar tidak terjadi absolutisme. Teori yang dikembangkan oleh Montesquieu, setelah mengeritik sistem Inggris tersebut, sulit diterapkan karena masing-masing jenis kekuasaan yang terpisah (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dapat berkembang menjadi absolutis (*leviathan*). Menyadari kemungkinan ini, teori pemisahan kekuasaan dari Montesquieu dimodifikasi di Amerika Serikat sehingga Konstitusi AS menganut teori pemisahan kekuasaan tetapi sekaligus menerapkan prinsip *checks and balances*.

Secara lebih rinci Douglas V. Verney (dalam Arend Lijphart, 1995) mengemukakan sebelas ciri utama sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Ciri-ciri yang dikemukakan Douglas Verney tergolong ekstensif dibanding lainnya.

| Sistem Presidensial | Sistem Parlementer |
|--|---|
| 1. Majelis (<i>assembly</i>) terpisah dari pemerintah. | 1. Majelis menjadi parlemen (pemegang kedaulatan) yang terdiri dari pemerintah dan majelis. |
| 2. Presiden adalah eksekutif tunggal (<i>single executive</i>) yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan yang pasti (<i>fixed term</i>); hal ini mencegah parlemen agar tidak memaksanya mundur kecuali dengan tuduhan pelanggaran yang serius | 2. Eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, perdana menteri atau kanselir menjadi kepala pemerintahan; raja atau presiden bertindak sebagai kepala negara. |

¹ Makalah disampaikan pada pertemuan ahli hukum tata negara se-Sumatera tentang amandemen UUD 1945, Novotel Bukti Tinggi, 11-13 Mei 2007. Diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PuSaKo) FH Universitas Andalas.

² Penulis mengajar di Fakultas Hukum UGM, Jogjakarta.

³ Referensi utama untuk tulisan ini adalah Arend Lijphart, 1984. *Democracies* (New Haven: Cornell University Press). Douglas V. Verney dalam Arend Lijphart (1995), *Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer* (Bab I); Giovanni Sartori (1994), *Comparative Constitutional Engineering* (Bab 5-6).

| | | |
|----|---|---|
| | (<i>impeachment</i>); sebaiknya masa jabatan presiden dibatasi untuk beberapa kali masa jabatan. | |
| 3. | Kepala pemerintahan menjabat sebagai kepala negara. | 3. Ada kepala negara tersendiri, yang mengangkat kepala pemerintahan. |
| 4. | Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya. Dalam hal tertentu (di Amerika Serikat dan Filipina) pengangkatan menteri memerlukan persetujuan majelis atau salah satu organnya (<i>confirmation hearing, select committee</i>), agar presiden tidak mengangkat orang-orang yang kemampuan pribadinya diragukan. | 4. Perdana Menteri diangkat oleh kepala negara. PM kemudian mengangkat para menteri yang merupakan rekannya separtai, atau koalisi, di parlemen untuk bersama-sama membentuk pemerintahan. |
| 5. | Presiden adalah eksekutif tunggal yang memegang kekuasaan pemerintahan. | 5. Kementerian (pemerintah) adalah badan kolektif, terdiri atas PM sebagai orang pertama di antara para menteri pemegang jabatan yang setara (<i>primus inter pares</i>). |
| 6. | Anggota parlemen dilarang merangkap jabatan eksekutif dan sebaliknya. Sistem parlementer membolehkan perangkapan jabatan eksekutif dan legislatif. | 6. Menteri juga anggota parlemen, kecuali anggota majelis tinggi di Inggris (<i>House of Lords</i>) |
| 7. | Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi. Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi, bukan kepada parlemen. Biasanya parlemen meminta presiden bertanggung jawab kepada konstitusi melalui proses dakwaan berat, tetapi bukan berarti bahwa presiden bertanggung jawab kepada parlemen. <i>Impeachment</i> ini sangat berbeda dengan kontrol politik atas tindakan presiden. | 7. Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada parlemen. Melalui mosi tak percaya atau dengan menolak usulan penting dari pemerintah, majelis dapat memaksa pemerintah untuk mengundurkan diri dan mendorong kepala negara untuk menentukan pemerintahan yang baru. |
| 8. | Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen, begitu pula sebaliknya. Hal ini mendukung mekanisme <i>checks and balances</i> agar berjalan secara optimal. | 8. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. |
| 9. | Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sistem parlementer. Kecenderungan tidak ada lembaga yang dominan atas lembaga lain, karena presiden dan parlemen sama-sama independen. Dalam praktek, majelis berkedudukan lebih tinggi dari lembaga-lembaga lain, termasuk lembaga yudikatif, karena dapat mengubah UUD | 9. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah dan parlemen, tetapi mereka tidak saling menguasai. |

| | |
|---|---|
| dan menempatkan diri sebagai lembaga yang dapat berbuat apa saja dalam mengatur kekuasaan lembaga-lembaga lain. | |
| 10. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih. | 10. Pemerintah sebagai suatu kesatuan hanya bertanggung jawab secara tak langsung kepada para pemilih. |
| 11. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik. | 11. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik. Penyatuan kekuasaan eksekutif dan legislatif di parlemen menyebabkan penumpukan kekuasaan parlemen dalam tatanan politik. |

Presidensialisme dalam Amandemen UUD 1945

Salah satu "prinsip" atau "pedoman" dalam amandemen UUD 1945 adalah "mempertahankan" sistem pemerintahan Presidensial. Amandemen konstitusi lantas menghasilkan, antara lain:

1. Pasal 6A(1) versus 6A(2): Pasangan Presiden-Wapres dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dapat dicalonkan oleh koalisi parpol.
2. Pasal 7A-B versus 6A(2) : Stabilitas kepresidenan karena *fixed tenure* dan hanya dimakzulkan melalui *impeachment process*, tetapi memerlukan stabilitas dukungan partai.
3. Pasal 4(1) dan 17(1) versus Pasal 17(4) : Presiden adalah "CEO negara" tetapi kementerian diatur dengan UU oleh parlemen.
4. Pasal 5(1) jo. 20(1) versus Pasal 20(2): Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR dan DPR memegang kekuasaan membentuk UU, tetapi setiap RUU harus dibahas dan disetujui bersama oleh Presiden-DPR.
5. Dalam konteks itu, presiden bekesempatan untuk tidak mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dalam 30 hari (mungkin sebagai *temporary veto*, yang dirumuskan sebagai wewenang mengesahkan dalam Pasal 20(5) UUD 1945) tetapi RUU tersebut akan tetap menjadi UU sesudah lampau waktu 30 hari dimaksud dan wajib diundangkan.
6. Kenyataan bahwa legislasi merupakan produk bersama antara eksekutif dan legislatif (d.h.i. Presiden dan DPR), menunjukkan bahwa amandemen UUD 1945 mengadopsi warisan parlementarianisme yang berkelanjutan selama Orde Baru (dan sempat dikukuhkan melalui paham integralistik); Watak parlementarianisme tersebut dapat dibandingkan dengan Pasal 127 Konstitusi RIS, bahwa kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat RIS.