Doi: 10.33751/palar.

PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL AMERIKA SERIKAT DAN INDONESIA: SEBUAH PENCARIAN PRESIDENSIALISME YANG EFEKTIF

Ari Wuisang*, Yunani Abiyoso**.

Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor,
Jalan Pakuan No. 1 Bogor 16143
ari.wuisang@unpak.ac.id, y.abiyoso@gmail.com
Naskah diterima: 05/02/2022, revisi: 10/02/2022, disetujui 13/02/2022

Abstrak

Pasca perubahan UUD Tahun 1945, Indonesia telah memilih untuk konsisten menerapkan Sistem Pemerintahan Presidensial. Sistem kompleksitasnya sendiri, oleh karena itu tidak sedikit sistem presidensial yang gagal melewati ujian stabilitas demokrasi di negara-negara yang menerapkannya. Dapat dikatakan hanya Amerika Serikat (AS) yang menjadi best practice dari penerapan Sistem Pemerintahan Presidensial yang sukses. Oleh karena itu, apabila ingin membangun bentuk presidensialisme yang efektif untuk Indonesia, maka tidak bisa tidak harus melihat praktik di AS. Diantaranya, Sistem kepartaian Indonesia perlu dipertimbangkan untuk mengikuti model AS yang membagi partai menjadi recognized political party dan limited political party. Recognized political party ditentukan hanya dua partai yang diperkenankan menjadi peserta pemilu, dan sisanya menjadi limited political party yang tidak mengikuti pemilu. Dampaknya, kabinet yang terbentuk pun tidak akan menjadi kabinet koalisi "pelangi", sehingga stabilitas pemerintahan dapat lebih terjamin. Begitu juga dengan elemen di Parlemen, lebih terfokus pada dua partai tanpa ada pembentukan aneka macam koalisi.

Kata kunci: presidensial, kabinet, partai politik, Amerika Serikat.

Abstract

After the amendment of 1945 Constitution, Indonesia has chosen to consistently implement the Presidential Government System. This sistem has its own complexity, therefore many presidential systems that fail to pass the test of democratic stability in the countries that apply it. It can be said that only the United State (US) is the best practice of implementing a successfull Presidential System. Therefore if we want to build an effective form of Presidentialism for Indonesia, we have to look at practices in the US. For instance, the Indonesian party system need to be considered to follow the US model which divides parties into "recognized political parties" and "limited political parties". Recognized political parties determined that only two partoes were allowe to participate in general election, and rest became limited political parties that did not participate in the general election. As a result, the cabinet formed will not become a "rainbow" coalition cabinet, so that stability of government is guaranteed. Likewise with element in Parliament, more focused on two parties without the formation of various kinds of coalitions.

Keywords: presidential, cabinet, political party, United States.





Doi: 10.33751/palar.

A. Pendahuluan

Sejak zaman awal kemerdekaan hingga kini, Indonesia telah "mencicipi" dan bahkan memiliki pengalaman pahit dengan berbagai sistem pemerintahan; presidensial, parlementer, dan campuran antara keduanya (semi presidensial). Pada masa awal kemerdekaan yang berlangsung pada tahun 1945 umumnya diakui bahwa Indonesia telah memilih sistem presidensial dengan ciri Presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, mengangkat dan memberhentikan para menteri. Namun, sebenarnya yang berlangsung bukanlah sistem presidensial murni, melainkan semi presidensial, karena Presiden dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada MPR (parlemen).

Pada masa awal kemerdekaan parlemen memang belum terbentuk, dan untuk sementara fungsi Parlemen dijalankan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X (iks) tertanggal 16 Oktober 1945, KNIP diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN. Dalam perjalanannya kemudian, ternyata KNIP tidak puas dengan sistem presidensial yang ada dan meminta diberlakukannya sistem pertanggungjawaban Menteri sebagaimana dikenal dalam sistem parlementer. Akhirnya, pemerintah menyetujui keinginan KNIP dan menerbitkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 yang memberlakukan pertanggungjawaban para Menteri (kepada KNIP). Dalam Sidangnya tanggal 25-27 Nopember 1945 KNIP "mengaminkan" Maklumat No. 14 tersebut dengan kata-kata "membenarkan kebijakan presiden perihal mendudukkan perdana menteri dan menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat sebagai suatu langkah yang tidak dilarang oleh Undang-Undang Dasar dan perlu dalam keadaan sekarang." 1

Namun demikian, sistem pemerintahan yang dianut pasca Maklumat No. 14 Tahun 1945 malah menjadi sebuah anomali, semakin "absurd" dan cenderung "synkretismus", karena mencampur aduk antara Sistem Presidensial dan Sistem Parlementer. Indikasinya, menurut UUD Tahun 1945 Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Presiden mengangkat dan memberhentikan para menteri, tetapi anehnya terdapat jabatan Perdana Menteri dan para menteri yang bertanggungjawab kepada KNIP (parlemen sementara). Masa ini dapat dikatakan merupakan masa yang kelam dalam kaitan dengan inkonsistensi penerapan sistem pemerintahan.

Sistem pemerintahan gado-gado tersebut berakhir pada tahun 1949 yang ditandai dengan pergantian UUD Tahun 1945 dengan Konstitusi RIS 1949. Pada masa Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), Indonesia cenderung menganut sistem parlementer yang konsisten. Hal ini nampak dari kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara, dan adanya kabinet menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Para menteri baik seluruh maupun sendiri-sendiri bertanggungjawab kepada DPR, yang berkonsekuensi DPR

¹ Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945, Peralihan Sistem Pemerintahan", https://referensianaa.blogspot.com/2015/12/maklumat-pemerintah-14-november-1945.html/diakses tanggal 02 Februari 2022.





dapat mengeluarkan mosi tidak percaya apabila sudah tidak percaya lagi dengan kinerja para menteri. Sistem Parlementer ini diteruskan pada masa berlakunya UUDS Tahun 1950 (17 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959).

Dapat dikatakan, penerapan Sistem Pemerintahan Parlementer baik pada zaman Konstitusi RIS 1949 dan UUDS Tahun 1950 tidak berjalan mulus, karena kabinet menteri harus jatuh bangun terkena mosi tidak percaya oleh Parlemen. Bahkan, beberapa kabinet tidak sampai setahun usianya karena harus jatuh terkena mosi tidak percaya seperti misalnya Kabinet Natsir, Kabinet Burhanuddin Harahap dan lain-lain. 2

Pada Rezim Orde Lama, Indonesia kembali ke UUD Tahun 1945 yang berarti kembali menganut sistem pemerintahan Presidensial. Namun penerapan Presidensial pada masa ini juga bias karena Presiden Soekarno terlalu dominan memegang semua kekuasaan negara. Apalagi pada tahun 1963 Soekarno diangkat oleh MPRS menjadi Presiden seumur hidup yang berarti semakin menjauh dari karakter sistem Presidensial, di mana sistem ini menghendaki Presiden memiliki masa jabatan yang terbatas. Peristiwa pertanggungjawaban Presiden Soekarno di hadapan MPRS pada tahun 1966-1967 juga menunjukkan "rasa" parlementer di dalam Sistem Presidensial.

Sistem Presidensial rasa parlementer (dapat disebut juga sistem semi presidensial) berlanjut ke zaman Orde Baru dan bahkan sampai ke era reformasi dengan peristiwa pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid kepada MPR yang berujung kepada dimakzulkannya Presiden RI ke-IV tersebut oleh MPR pada Juli 2001.

Selesainya perubahan keempat UUD Tahun 1945 menimbulkan pandangan bahwa Indonesia telah mengarah kepada purifikasi Sistem Presidensial. Hal ini ditandai dengan beberapa ciri, diantaranya:

- 1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui Pemilu;
- 2. Pembatasan masa jabatan Presiden;
- 3. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan selama masa jabatannya karena alasan-alasan politik atau kebijakan, dan hanya dapat diberhentikan karena alasan tindak pidana (*fix term*);
- 4. Presiden dan Wakil Presiden memiliki program kerja sendiri. Tidak seperti dulu Presiden hanya melaksanakan GBHN yang dibuat oleh MPR.

Upaya menuju kepada purifikasi terhadap Sistem Presidensial ada benarnya, tapi seperti ditulis dalam penelitian Saldi Isra, ternyata anasir-anasir parlementer masih belum hilang dalam Sistem Presidensial yang berlangsung di Indonesia saat ini, khususnya dalam bidang legislasi. 3 Oleh karena itu, dapat dikatakan, sejak zaman kemerdekaan sampai kini Indonesia masih terus mencari-cari bentuk sistem pemerintahan yang tentu saja ini tidak baik bagi stabilitas negara.

³ Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.





² Kabinet Natsir (1950-1951) : 5 Program Kerjanya dan Penyebab Jatuhnya https://www.faktakah.com/2018/02/kabinet-natsir.html/diakses tanggal 02 Februari 2022.

Berbicara tentang Sistem Pemerintahan Presidensial yang efektif, maka tidak mungkin terlepas dari negara Amerika Serikat (AS), sebagai dari induk Sistem Presidensial dan menerapkannya secara konsisten hingga kini. Terbukti, sistem Presidensial yang dianut oleh AS telah menjadikan AS sebagai negara adidaya dengan pemerintahan yang stabil. Apakah kemudian Indonesia perlu meniru model Presidensial AS untuk mengejar Presidensialisme yang efektif ? Pertanyaan berikutnya lagi apakah Presidensial "ala" AS akan cocok diterapkan di Indonesia ?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, maka perlu diperbandingkan Sistem Presidensial Indonesia dengan Sistem Presidensial AS secara komprehensif, untuk menemukan sisi-sisi baik dari model AS yang sekiranya dapat dipertimbangkan untuk diterapkan di Indonesia sebagai upaya menciptakan Presidensialisme yang efektif.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau disebut sebagai penelitian hukum doktrinal (doctrinal research) atau dapat juga disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konsep (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangandilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi. Pendekatan konseptual dengan mengkaji asasasas hukum dan doktrin-doktrin ilmu hukum berkaitan dengan Sistem sistem pemerintahan presidensial amerika serikat dan indonesia. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dengan cara meneliti bahan pustaka berupa sumber bahan hukum primer dan sekunder.

C. Pembahasan

1. Ienis dan Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan

- a. Sistem Pemerintahan Presidensial
 - Inti dari sistem presidensial ialah bahwa Presiden dipilih langsung dan kekuasaan eksekutifnya diimbangi oleh dewan legislatif yang tidak tunduk kepada Presiden karena ia juga dipilih oleh rakyat. Presiden, di antara semua pejabat negara, memiliki tanggungjawab umum atas perkara publik. Dia dapat mengangkat menteri atau anggota kabinet, namun para menteri itu hanya bertanggungjawab atas urusan departemen mereka, dan mereka bertanggungjawab kepada Presiden, bukan kepada legislatif. Untuk memastikan pemisahan kekuasaan, maka Presiden maupun anggota kabinet sama-sama tidak bisa menjadi anggota dewan legislatif. Pemerintahan presidensial ditandai dengan 4 (empat) ciri utama .
 - 1) Kepala negara dan pemerintahan. Presiden menjalankan tugas seremonial kepala negara dan juga berwenang atas cabang eksekutif pemerintahan yang terdiri dari : panglima angkatan bersenjata dan kepala departemen kepegawaian nasional, dan bertanggungjawab atas kebijakan luar negeri dan atas legislasi dalam negeri;





- 2) *Pelaksanaan kebijakan*. Presiden mengangkat kabinet selaku penasihat dan untuk menjalankan roda birokrasi pemerintah;
- 3) *Ketergantungan kepada dewan legislatif*. Presiden mengusulkan legislasi namun pemberlakuannya ke dalam ke dalam undang-undang ditentukan dewan legislatif;
- 4) *Masa jabatan tetap*. Presiden dipilih langsung untuk masa jabatan tetap dan biasanya aman dalam masa jabatannya kecuali, dalam situasi tertentu, ia dimakzulkan oleh dewan legislatif.

Pemisahan eksekutif dan legislatif, yang masing-masing memiliki otoritas sendirisendiri yang diperoleh dari pemilu, merupakan bagian terencana dari sistem *checks and balances*. Secara teori, keduanya memiliki kekuasaan dan tidak bergantung satu sama lain, namun dalam praktiknya Presiden dan legislatif biasanya harus berbagi kekuasaan. Mereka harus bekerjasama dalam menyelesaikan masalah, dan hasilnya tidak mencerminkan pemisahan kekuasaan melainkan perpaduan kompleks dari keduanya, yang terdiri dari pemisahan institusi namun sekaligus perpaduan kekuasaan dalam interaksi hubungan politik keseharian mereka. ⁴

c. Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem parlementer, eksekutif tidak dipilih langsung namun biasanya diangkat dari anggota legislatif terpilih dan, tidak seperti Presiden yang dipilih langsung, seringkali merupakan bagian integral darinya. Bentuk eksekutif parlementer ini biasanya terdiri dari Perdana Menteri (kadang juga disebut Kanselir atau Premier) dan sebuah kabinet atau majelis menteri-menteri. Kabinet merupakan lembaga eksekutif kolektif. Biasanya pemimpin partai terbesar di parlemen, atau ketua koalisi partai-partai didalamnya, menempati jabatan eksekutif.

Tidak seperti Presiden, yang merupakan satu-satunya pejabat yang memiliki tanggungjawab umum atas urusan pemerintah, eksekutif parlemen harus berbagi tanggungjawab di antara para anggotanya. Ini berarti bahwa kabinet, termasuk Perdana Menteri, sama-sama bertanggungjawab atas seluruh langkah pemerintah, dan dengan begitu Perdana Menteri adalah yang paling bertanggungjawab. Karena itu, ciri dari sistem parlementer:

- 1) Badan legislatif yang dipilih langsung;
- 2) Institusi eksekutif dan legislatif yang menyatu;
- 3) Eksekutif kolektif yang muncul dari legislatif dan bertanggungjawab terhadapnya; dan;
- 4) Pemisahan kepala negara dan kepala pemerintahan. ⁵

d. Sistem Pemerintahan Semi Presidensial

Yaitu sistem pemerintahan yang terdiri dari Presiden yang dipilih langsung, yang bertanggungjawab kepada rakyat pemilih, dan Perdana Menteri, yang

⁵ *Ibid.*, hal. 117.





⁴ Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth. 2016. *Perbandingan Sistem Politik Teori dan Fakta (Terjemahan)*. Bandung: Nusa Media, h. 114-115.

diangkat oleh Presiden dari legislatif terpilih dan bertanggungjawab kepadanya. Presiden dan Perdana Menteri sama-sama memiliki kekuasaan eksekutif. Sistem ini diterapkan oleh Perancis dengan karakteristik Presiden dipilih secara langsung dengan wewenang yang besar sebagai pusat pemerintahan yang stabil. Presiden diberikan kekuasaan untuk:

- 1) Mengangkat Perdana Menteri dari anggota parlemen terpilih, dan juga memberhentikannya;
- 2) Membubarkan parlemen dan mengadakan referendum;
- 3) Mengumumkan keadaan darurat dan wewenang penuh untuk mengatasinya. ⁶

2. Karakteristik Sistem Pemerintahan Amerika Serikat

Menurut Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Presidensial tidak dapat dipisahkan dari AS. Dalam literatur dinyatakan, Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran Sistem Presidensial, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam Sistem Presidensial. 7 Hal senada dikatakan juga oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa AS merupakan salah satu contoh ideal pemerintahan presidensial di dunia.8

Dalam UUD Amerika Serikat tidak ada ketentuan yang menyatakan secara tegas bahwa AS menganut sistem Presidensial. Ciri sistem tersebut didapati dengan menyimpulkan isi pasal-pasalnya, antara lain dalam Pasal 2 ayat (1) paragraf 1 yang menentukan :

"Kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden AS. Presiden menjabat selama empat tahun bersama dengan Wakil Presiden yang terpilih pada jangka waktu yang sama, dipilih dengan cara berikut."

Kemudian, Pasal 2 ayat (2) paragraf 1 menentukan:

"Presiden adalah Panglima Tertinggi Angkatan Darat dan Angkatan Laut Amerika Serikat, dan milisi negara bagian apabila sedang dipanggil untuk tugas yang nyata bagi kepentingan AS, Presiden dapat meminta pendapat secara tertulis dari pejabat utama dalam masing-masing departemen pemerintah mengenai masalah apapun yang berkaitan dengan jabatan mereka masing-masing dan Presiden memiliki wewenang untuk memberikan penangguhan dan pengampunan untuk kejahatan terhadap AS kecuali dalam kasus dakwaan dan tuntutan terhadap pejabat negara (impeachment)".

Paragraf 2 pasal dan ayat yang sama menentukan :

"Presiden mempunyai wewenang dengan nasihat dan persetujuan Senat untuk membuat perjanjian internasional dengan dukungan dua-pertiga anggota Senat; Presiden dengan nasihat dan persetujuan Senat mencalonkan dan mengangkat duta besar, duta-duta lain dan konsul, hakim agung dan semua pejabat lain di Amerika Serikat yang belum diatur belum diatur dalam UUD ini, akan diatur dan ditetapkan dengan undang-undang".

⁸ Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, h. 316.





⁶ *Ibid.*, hal. 119.

⁷ Saldi Isra, op.cit., hal. 31.

Pemisahan (pembagian) kekuasaan yang tegas antara eksekutif dengan legislatif -walaupun tidak terpisah sama sekali-yang juga merupakan ciri sistem presidensial, tercermin dalam Pasal 1 ayat (1) UUD AS, yang menentukan:

"Semua kekuasaan legislatif di dalam UUD ini diletakkan pada sebuah Kongres AS yang terdiri atas Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat".

Sistem Presidensial Amerika Serikat sangat mendekati teori Trias Politika Monstesquieu, sehingga dalam beberapa hal nampak jelas pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Presiden dan Menteri tidak ikut dalam pembicaraan di Kongres (misal dalam pembahasan RUU). Kongres tidak dapat menjatuhkan pemerintah (Presiden), tetapi sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan Kongres. Namun demikian, ada pula sisi-sisi kerjasama antara eksekutif dan legislatif, misalnya dalam pengangkatan pejabat penting terutama para menteri dan dan hakim Mahkamah Agung, diperlukan advice dan consent Senat dan perjanjian-perjanjian dengan negara lain juga memerlukan persetujuan Senat. Melalui wewenangnya ini, Kongres ikut mencampuri urusan perdagangan internasional di mana AS berperan. 9

Sistem checks and balances nampak dari beberapa praktik ketatanegaraan antara eksekutif dan legislatif. Sistem ini diperlukan sebagai penyeimbang kekuasaan Presiden yang relatif besar. 10 Presiden berkewajiban melaksanakan undang-undang buatan Kongres, namun sebagai penyeimbangnya, Presiden dapat mempengaruhi Kongres dalam pembuatan undang-undang melalui mekanisme sebagai berikut:

a. Annual Message atau dewasa ini disebut dengan The State of the Union Address yang disampaikan Presiden kepada Kongres. The State of Union Address is a speech delivered annually by the to a joint session of the United States Congress In the address, the president typically reports on the general condition of the nation in the areas of domestic and foreign policy issues and outlines his or her legislative platform and national priorities (pidato yang disampaikan setiap tahun oleh Presiden di hadapan Sidang Kongres. Dalam pidato ini, Presiden melaporkan tentang kondisi umum bangsa baik yang terkait dengan isu domestik maupun kebijakan luar negeri, program legislasi dan prioritas nasional). ¹¹ Oleh sebab itu, melalui kesempatan ini Presiden juga diperkenankan untuk mempromosikan RUU yang dinilai perlu oleh Presiden. ¹² The state of union address merupakan

¹² Nomensen Sinamo. 2010. Perbandingan Hukum Tata Negara. Jakarta : Jala Permata Aksara, h. 137.





⁹ A.S.S. Tambunan. 2001. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Jakarta: Puporis, h. 103.

¹⁰ Dalam buku "pemerintahan oleh rakyat" BAB III yang diterbitkan oleh Deparlu Amerika Serikat sebagaimana dikutip oleh Solly Lubis, ketiga cabang pemerintahan (yaitu badan legislatif yang merancangkan serta menetapkan undang-undang, badan eksekutif yang menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan undang-undang dan badan kehakiman, yang menafsirkan undang-undang dan menyelesaikan perselisihan), masing-masing berdiri sendiri dan terpisah, dibentuk untuk mewakili rakyat dalam badan-badan yang tersendiri. Kekuasaan yang diberikan kepada masing-masing cabang dengan sengaja dibatasi, untuk mencegah janganlah salah satu diantaranya terlampau besar kekuasaannya. Persamaan derajat masing-masing badan itu adalah supaya yang satu dapat mengawasi yang lain. Lihat, M. Solly Lubis. 2014. *Ilmu Negara*. Bandung: Mandar Maju. h. 81.

¹¹ Robert Longley, "The State of the Union Address", https://www.thoughtco.com/state-of-the-union-address-3322229/Diakses tanggal 03 Februari 2022.

amanat UUD AS Pasal 2 ayat (3) yang menentukan "The President shall from time to time give to Congress information of the State of the Union and recommend to their Consideration such measures as he shall judge necessary and expedient."

b. Presiden berwenang mengundang Kongres bersidang untuk menyampaikan pesan-pesan terutama terutama dalam keadaan genting. Melalui kesempatan itu, Presiden dapat mempengaruhi para anggota Kongres sehingga mereka menerima gagasan-gagasan Presiden. ¹³ Apabila Kongres sedang reses, maka Presiden berhak meminta Kongres untuk mengadakan sidang istimewa. ¹⁴

Secara formal, hanya melalui dua mekanisme di atas Presiden dapat mempengaruhi pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh Kongres. Dalam sistem Presidensial AS, pada prinsipnya hanya kedua kamar Kongres yang berwenang membahas dan menyetujui suatu rancangan undang-undang (RUU). Berbeda dengan Indonesia, di mana eksekutif (Presiden) ikut membahas dan menyetujui suatu RUU. Tapi sebagai penyeimbang dari ketiadaan Presiden dalam pembahasan dan persetujuan RUU, Presiden berhak memveto setiap RUU yang sudah diterima (disetujui) di Sidang Kongres. Sebelum Kongres dapat mengatasi dan meniadakan veto ini, yaitu dengan kekuatan 2/3 dari suara dalam masing-masing badan Kongres, maka RUU tersebut tidak menjadi undang-undang. ¹⁵

Berbicara tentang presidensialisme AS, maka titik berat sebenarnya mengarah kepada hubungan antara legislatif dan eksekutif. Kedudukan Presiden tidak tergantung terhadap cabang legislatif. ¹⁶ Dalam arti, Presiden tidak dapat dimakzulkan oleh Parlemen kecuali karena alasan tindak pidana sebagaimana ditentukan secara limitatif oleh Konstitusi AS, yaitu pengkhianatan (*treason*), penyuapan (*bribery*), tidak pidana berat (*high crimes*) dan tidak pidana ringan (*misdemeanors*). ¹⁷ Dengan demikian, Presiden tidak dapat diberhentikan karena alasan lain misalnya karena *policy* yang dikeluarkannya. Oleh sebab itu, masa jabatan Presiden disebut *fixed term* (tidak dapat diganggu gugat). Indonesia juga sudah mengarah ke model *fixed term* ini apabila kita melihat amandemen UUD Tahun 1945.

Terdapat satu hal yang kurang mendapat perhatian dalam pembahasan-pembahasan tentang Sistem Presidensial AS, yaitu figur seorang Presiden sebagai faktor integrasi. ¹⁸ Faktor ini sangat penting apalagi di negara yang masyarakatnya heterogen seperti di AS dan Indonesia tentunya. Presiden harus dapat menyeimbangkan elemen-elemen yang memiliki kepentingan berbeda-beda di masyarakat. Sebagaimana diketahui, dua partai dominan di Amerika yaitu republik dan demokrat memiliki *political philosophy* yang berbeda, dan Presiden yang berkuasa dari salah satu partai itu senantiasa berupaya menyatukan perbedaan antara kedua partai tersebut melalui macam-macam diplomasi di berbagai peristiwa.

Oleh karena itu, Presiden-Presiden AS yang pernah berkuasa, Barack Obama misalnya, dalam pidato pada acara pemasangan lukisan resmi Mantan Presiden

¹⁸ A.S.S. Tambunan, op.cit., hal. 103.





¹³ A.S.S. Tambunan, op.cit., hal. 93.

¹⁴ Nomensen Sinamo, *op.cit.*, hal. 103.

¹⁵ M. Solly Lubis, op.cit., hal. 84.

¹⁶ "Politik Amerika Serikat", https://id.wikipedia.org/wiki/Politik_Amerika_Serikat/diakses tanggal 03 Februari 2022.

¹⁷ Hamdan Zoelfa. 2011. Pemakzulan Presiden Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, h. 50.

George W. Bush di Gedung Putih, mengatakan bahwa masalah bangsa bukanlah isu republikan atau demokrat, melainkan prioritas seluruh Amerika Serikat. ¹⁹ Pada kesempatan yang lain Obama "menggandeng" Nancy Reagan (isteri mantan Presiden Ronald Reagan, seorang republikan) saat menandatangani *Ronald Reagan Centennial Commission Act.* ²⁰ Diplomasi-diplomasi seperti ini dapat mencairkan ketegangan akibat perbedaan prinsip antara demokrat dan republikan.

Presidensialisme AS juga didukung oleh sistem kepartaian yang mapan. Sebenarnya di AS banyak sekali partai yang politik yang didirikan dan menjalankan kegiatannya. Tidak ada pembatasan dan pengekangan kepada siapapun untuk mendirikan partai politik. Juga tidak ada undang-undang yang membatasi hak orang untuk berpartai dan berorganisasi. Semua orang berhak untuk mendirikan organisasi partai politik dalam rangka mengekspresikan ide dan pandangan atau mengorganisasikan upaya mewujudkan aspirasi politiknya masing-masing melalui perjuangan politik kenegaraan. Namun, karena mekanisme dan sistem yang dikembangkan dalam praktik, secara alamiah telah menyebabkan hanya ada 2 (dua) partai politik saja yang menonjol, yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik. Kedua partai politik ini biasa disebut sebagai *recognized political party* yang dibedakan dari *limited political party*. ²¹

3. Belajar dari Presidensialisme Amerika Serikat

Memang tidak mudah mengaplikasikan Sistem Pemerintahan Presidensial secara efektif. Hal ini dengan sangat tepat digambarkan oleh Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth, bahwa hubungan Presiden dengan Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Presidensial dapat digambarkan seperti peserta "lomba bakiak tiga kaki". Sulit berjalan bila ketiga-ketiganya tidak melangkahkan kaki berbarengan, dan mudah terjatuh bila ada yang tidak kompak gerakan kakinya". ²² Jika Presidennya lemah dan partai-partainya kurang berkoordinasi atau terpecah belah, maka partai pemegang suara mayoritas tidak akan dapat mengesahkan legislasinya. Akibatnya, Presiden yang kuat pun adakalanya bisa dilumpuhkan oleh legislatif. Oleh sebab itulah maka banyak sistem presidensial yang gagal melewati ujian stabilitas demokrasi, dan sebagian pakar yakin bahwa sistem ini tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif. ²³

²³ *Ibid.*





¹⁹ Pidato Obama ini secara lengkap dapat dilihat dalam "Unveiling the Official President Bush Potrait", https://www.youtube.com/watch?v=GD3IodWyGME&t=612s, diakses tanggal 04 Februari 2022.

²⁰ Video penandatanganan UU tersebut dapat dilihat pada "President Obama, with Nancy Reagan, Sign Law for Ronald Reagan", https://www.youtube.com/watch?v=oT32qazhYC4, diakses tanggal 04 Februari 2022.

²¹ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, h. 41-42. Jimly Asshiddiqie mencatat, di negara bagian Alaska saja, misalnya, sampai bulan Nopember 2003, tercatat 18 partai politik yang terdaftar resmi, yaitu: (1) Alaska Taxpayers Party; (2) Alaskan Independence Party; (3) American First Party; (4) Constitution Party; (5) Democratic Party; (6) Democrats for Economic Recovery Party; (7) Green Party; (8) Independents for Economic Recovery Party; (9) Liberatarian Party; (10) Natural Law Party; (11) New Alliance Party; (12) No-Party Party; (13) Patriot Party; (14) Populist Party; (15) Reform Party; (16) Republican Moderate Party; (17) Republican Party; (18) U.S. Taxpayer Party. *Ibid.*

²² Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth, *op.cit.*, hal. 117.

Menurut Juan Linz, sistem presidensial mengandung paradoks. Di satu sisi, Presiden memiliki kedudukan kuat, karena dipilih langsung dan memiliki dukungan rakyat. Presiden dapat mengabaikan urusan remeh-temeh pertengkaran partai dan faksi, dan berbicara atas nama negara dan rakyat. Presiden juga merupakan pribadi tunggal yang memegang kekuasaan dalam jabatan kepresidenan. Di sisi lain, Presiden pada umumnya terikat oleh segala bentuk ketentuan konstitusi yang membatasi kekuasaannya: ia harus memiliki dukungan legislatif untuk mengambil tindakan, keputusan dan melakukan pengangkatan; ia harus menghadapi pengadilan yang independen; dan kadang ia berhadapan dengan sistem kepartaian yang kacau, tidak disiplin dan tidak efektif yang mempersulit penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang konsisten. Singkat kata, sistem presidensial itu rentan terhadap *immobilisme*, yaitu keadaan tidak dapat bergerak atau tidak dapat mengambil keputusan atau melaksanakan kebijakan.

Selain itu, tidak seperti para pemimpin parlemen, Presiden memiliki masa jabatan yang sudah ditetapkan, dan itu berarti tidak mudah untuk menurunkan Presiden yang tidak populer, namun juga berarti berhentinya suatu kebijakan secara mendadak setelah terpilihnya Presiden baru. ²⁴

Oleh sebab itu, tidak banyak negara yang berhasil menerapkan sistem presidensial. Amerika Serikat merupakan satu-satunya contoh presidensialisme yang sukses bertahan lama, meski Costa Rica juga berhasil mempertahankan sistem presidensialnya sejak 1949.²⁵ Diperkirakan bahwa dari 43 (empat puluh tiga) negara demokrasi yang stabil di dunia yang ada antara 1979 dan 1989, 36 (tiga puluh enam) diantaranya adalah parlementer, 5 (lima) presidensial dan 2 (dua) semi presidensial.

Bagaimana dengan Presidensialisme Indonesia ? Menurut penulis, Indonesia belum sampai kepada kategori gagal dalam sistem presidensialnya. Walaupun ada kelemahan-kelemahan di sana sini, tetapi sebagaimana telah diuraikan di atas, sebagian mekanisme presidensial telah dijalani sampai saat ini dengan beberapa indikasi sebagai berikut :

- a. Telah melewati beberapa kali pemilihan Presiden secara langsung dengan cukup berhasil;
- Menerapkan masa jabatan Presiden secara fixed term (tidak adalagi peristiwa penggulingan Presiden di tengah-tengah masa jabatan karena alasan politis seperti pernah terjadi pada Soekarno dan Abdurrahman Wahid);
- c. Adanya program kerja yang dibuat sendiri oleh Presiden (tidak seperti dulu, dibuatkan oleh MPR dalam bentuk GBHN yang harus dilaksanakan oleh Presiden);

Namun hal di atas saja belumlah cukup. Sistem presidensial memiliki kompleksitasnya sendiri, dan terbukti tidak sedikit negara-negara yang kesulitan menerapkan sistem ini. Oleh sebab itu, apabila dikatakan AS adalah negara yang paling sukses dalam menerapkan sistem presidensial, dan Indonesia tetap ingin konsisten menerapkan presidensialisme, maka Indonesia perlu "memoles"nya dengan melihat *best practice* presidensialisme ala AS. Ada beberapa hal yang dapat

²⁵ *Ibid.*, hal. 117.





²⁴ *Ibid.*, hal. 123-125.

kita petik dalam praktik presidensialisme AS yang sebenarnya dapat dicoba untuk diimplementasikan di Indonesia.

- a. Hal yang vital dalam sistem presidensial adalah hubungan antara eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu hubungan tersebut harus dibangun sedemikian rupa dengan berbagai diplomasi. Sebagaimana telah diuraikan di atas, di AS ada yang disebut *Annual Message* atau *The State of the Union Address*. Walaupun di Indonesia sudah ada pidato tahunan Presiden setiap tanggal 16 Agustus, itu belumlah cukup. Presiden harus lebih sering berpidato di hadapan parlemen (DPR dan DPD) untuk "menyegarkan" kembali visi, pemikiran, ide atau gagasannya dan target-targetnya. Dengan demikian, dapat terjalin *chemistry* yang lebih kuat antara eksekutif dan legislatif dalam menjalankan roda pemerintahan. Bisa saja misalnya *The State of the Union Address* ini diberikan disetiap awal tahun, agar Presiden dapat mengungkapkan harapanharapannya di hadapan parlemen untuk setahun ke depan. Sekaligus, Presiden dapat mempromosikan RUU-RUU yang menurutnya perlu diakselerasi.
- b. Seperti di Amerika Serikat, Presiden perlu diberikan kewenangan untuk sewaktu-waktu mengundang parlemen bersidang untuk menyampaikan pesan-pesannya apabila dipandang urgen, melalui sidang khusus/istimewa. Dengan demikian, parlemen merasa mendapat apresiasi dari Presiden untuk ikut urun rembug dalam menyelesaikan berbagai masalah bangsa. Lagi-lagi hal ini merupakan "diplomasi" Presiden agar dapat menjalin "persahabatan" yang erat dengan parlemen, terutama juga untuk merangkul partai non pemerintah.
- c. Seperti halnya Senat Amerika Serikat yang memiliki peranan seimbang dengan House of Representatives (terlepas dari Amerika Serikat adalah negara yang berbentuk federal), maka peranan DPD juga perlu ditingkatkan. Setidaktidaknya DPD diberikan wewenang untuk membahas suatu RUU baik dikamarnya sendiri maupun pembahasan bersama dengan DPR. Dengan demikian, terjadi double checks dalam lingkup parlemen, sehingga materi muatan RUU mendapatkan penyempurnaan lebih lanjut. Selain itu, DPR juga tidak terlalu mendominasi jalannya proses pembentukan suatu undangundang. Demikianlah praktik di AS, kedua kamar parlemen saling melakukan checks and balances dalam proses penyusunan undang-undang.
- d. Presiden harus sebanyak mungkin menggunakan "figur" integrasinya untuk mengatasi semua golongan-golongan yang ada. Presiden AS seringkali menggunakan figur ini untuk mencairkan hubungan atau bahkan meredakan ketegangan antara kaum republikan dan demokrat. Kita dapat melihat misalnya bagaimana Presiden Barack Obama (kaum demokrat) mengundang mantan Presiden George W. Bush (yang notabene adalah kaum republikan, lawan politik Obama) beserta keluarga besarnya dan langsung memimpin pemasangan lukisan resmi mantan Presiden Bush di Gedung Putih. Dalam pidatonya Obama menegaskan bahwa masalah bangsa yang sedang dihadapi bukanlah isu republikan ataupun demokrat, tapi merupakan masalah bersama bangsa AS, di samping juga memuja-muji bekas lawan politiknya itu. Dalam kasus yang lain, Obama juga pernah mengundang Nancy Reagan (istri mantan Presiden Reagan, kaum republikan), untuk ikut dalam pengesahan sebuah undang-undang tentang Komisi 100 tahun Reagan. Dalam acara ini, Obama berpidato tentang perjuangan Reagan semasa menjadi Presiden dan





Doi: 10.33751/palar.

pencapaian-pencapaiannya hingga akhirnya disahkannya UU ini sebagai penghargaan terhadap Reagan. Dapat kita bayangkan, bagaimana Partai Republik dapat menyerang Obama sementara salah satu tokoh termashyurnya Ronald Reagan mendapatkan apresiasi yang luar biasa dari Obama. Praktik AS ini patut dicontoh oleh Indonesia, memberikan apresiasi terhadap tokohtokoh yang berasal dari partai non pemerintah atas jasa-jasanya.

- Masih berhubungan dengan figur integrasi, Presiden AS memiliki kebiasaan untuk memberdayakan para mantan Presiden AS sebelumnya untuk suatu misi/tugas kemanusiaan. Sewaktu AS dipimpin Presiden George W. Bush (kaum republikan), dengan sangat cerdas, Bush menduetkan bapaknya yaitu George H.W. Bush senior (Presiden AS ke-41) dengan Bill Clinton (Presiden AS ke-42) untuk memimpin misi penanganan bencana alam Tsunami di Asia (termasuk Aceh Indonesia) pada tahun 2004 lalu. Sebagaimana diketahui, Bill Clinton merupakan kaum demokrat yang notabene adalah lawan politik Bush senior. Apalagi Clinton pernah berhasil mengalahkan Bush senior dalam pemilihan Presiden tahun 1993. Tapi yang terjadi adalah karena duet mereka dalam misi kemanusiaan tersebut, dua tokoh yang berbeda preferensi politik ini menjadi berteman baik. Hal ini tentu bermanfaat dalam "mendinginkan" kutub republikan dan demokrat, yang pada akhirnya menciptakan pemerintahan yang stabil. Diplomasi seperti ini perlu ditiru oleh Indonesia. Misalnya, Presiden Joko Widodo mengutus Presiden sebelumnya Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk menyelesaikan suatu misi khusus yang diberikan oleh Presiden, atau bahkan menduetkan SBY, Megawati dan Prabowo dalam suatu misi donasi untuk kegiatan amal misalnya. Strategi ini sedikit banyak akan turut memberikan efek dalam stabilitas hubungan terutama antara Presiden dengan partai-partai di luar pemerintah (oposisi).
- Terakhir adalah sistem kepartaian. Faktor ini adalah salah satu penentu untuk mencapai sistem presidensial yang efektif. Presidensialisme AS sangat stabil dengan hanya dua partai yang berkompetisi dalam pemilu. Namun demikian, bukan berarti AS menganut sistem dwi partai. Pada kenyataannya, AS juga menganut sistem multi partai. Sebagaimana telah diuraikan di atas, tidak ada peraturan di AS yang melarang orang untuk mendirikan partai. Namun demikian, mekanisme yang dikembangkan telah menyebabkan hanya dua partai saja yang menjadi peserta pemilu, yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik. Kedua partai ini disebut recognized political party yang dibedakan dari limited political party. Sementara itu, Indonesia masih menerapkan model multi partai yang masih terlalu banyak partai-partai yang ikut Pemilu. Oleh karena itu, pembagian recognized political party dan limited political party patut dipertimbangkan. Pada dasarnya setiap orang bebas untuk mendirikan partai dalam rangka perwujudan kebebasan berekspresi dan berorganisasi. Namun, untuk partai yang dikategorikan sebagai recognized political party dibatasi hanya dua partai saja dan sisanya menjadi limited political party. Dengan demikian, hanya dua partai yang dapat ikut pemilu. Sedangkan partaipartai di luar itu dapat berjuang melalui saluran-saluran politik lainnya, atau berfusi dengan recognized political party. Apabila hanya diakui dua partai, maka proses politik akan lebih efektif, karena tidak perlu ada aneka lobby





Doi: 10.33751/palar.

untuk pembentukan aneka koalisi. Hanya ada dua pihak, yaitu partai pemerintah yang berkuasa dan partai non pemerintah.

D. Simpulan dan Saran

Sistem Presidensial memiliki kompleksitasnya sendiri. Dalam kenyataannya tidak mudah menjalankan sistem ini, sehingga tidak sedikit negara-negara yang gagal mengimplementasikannya. Dapat dikatakan hanya AS sebagai negara yang berhasil menerapkan presidensialisme (best practices). Oleh sebab itu, untuk menciptakan sistem presidensial yang efektif, tidak bisa tidak harus berkiblat ke AS. Indonesia pasca perubahan UUD Tahun 1945 telah berkomitmen untuk menuju kepada purifikasi sistem presidensial. Namun demikian, presidensialisme Indonesia memerlukan penyempurnaan lebih lanjut. Untuk menciptakan sistem presidensial yang efektif, maka acuan utamanya adalah best practices presidensialisme di AS yang juga merupakan nenek moyang dari sistem presidensial ini. Ada beberapa praktik di AS yang dapat bermanfaat bagi Indonesia, diantaranya (i) perlu dimulai praktik disebut Annual Message atau The State of the Union Address oleh Presiden Indonesia, sebagaimana hal ini rutin dilakukan oleh Presiden AS; (ii) perlu ada kewenangan Presiden untuk sewaktu-waktu mengundang parlemen bersidang; (iii) seperti halnya Senat AS, peranan DPD perlu mendapat peningkatan kapasitas. Setidaktidaknya DPD diberikan wewenang untuk membahas suatu RUU baik dikamarnya sendiri maupun pembahasan bersama dengan DPR. Dengan demikian, terjadi double checks dalam pembentukan suatu undang-undang; (iv) Presiden sebagai figur pemersatu harus sebanyak mungkin menggunakan "figurnya" tersebut untuk mengatasi semua golongan; (v) Sistem kepartaian Indonesia perlu dipertimbangkan untuk mengikuti model AS yang membagi partai menjadi recognized political party

dan limited political party. Recognized political ditentukan hanya dua partai yang

E. Ucapan Terimakasih

diperkenankan menjadi peserta pemilu.

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T yang telah memberikan kesehatan dan pemikiran yang jernih kepada penulis, karena berkat rahmat, hidayah, serta pertolongan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan jurnal ini. Dalam penulisan hukum ini, penulis menyadari sepenuhnya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi materi, susunan bahasa maupun cara penyajian maupun penulisannya. Dalam menyusun jurnal ini, penulis menyadari bahwa penulisan jurnal hukum ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah memberi banyak dukungan, dan penulis mengucapkan terimaksih atas dukungan moril maupun materiil terutama kepada redaksi jurnal palar, sehingga sampai diterbitkannya jurnal palar ini.

F. Biodata Singkat

Ari Wuisang. Lahir di Jakarta pada tanggal 8 Januari 1980. Setelah menamatkan S1 hukum di Universitas Pakuan Bogor pada tahun 2003, penulis mulai mengabdikan diri pada almamaternya sebagai tenaga pengajar. Kemudian, pada tahun 2009 penulis





Doi: 10.33751/palar.

berkesempatan untuk melanjutkan studi ke Program Magister Hukum Universitas Indonesia dan lulus tahun 2011. Selain menjadi dosen, penulis juga pernah dilibatkan sebagai tenaga ahli pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam pembuatan bahan ajar untuk Diklat Calon Hakim (2010) dan pembuatan bahan ajar untuk hakimhakim hubungan industrial (2011). Aktivitas sebagai tenaga ahli DPRD Kota Bogor juga pernah penulis jalani pada tahun 2012-2019. Di almamaternya Fakultas Hukum Universitas Pakuan, selain berkarya sebagai dosen, penulis pernah menjadi Sekretaris Program Konsentrasi Hukum Pemerintahan (2007-2013), Ketua Program Konsentrasi Hukum Pemerintahan (2013-2015), Wakil Dekan I Bidang Akademik (2015-2020), dan sekarang mengabdi sebagai Kepala Bagian Hukum Ketatanegaraan (2020-2025). dan dan aktif sebagai Staf Ahli Komite I DPD-RI.





e-ISSN:2614-1485 p-ISSN:2716-0440 Doi: 10.33751/palar.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006.
- ______. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer.
- Isra, Saldi. 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Newton, Kenneth dan Jan W. Van Deth. 2016. *Perbandingan Sistem Politik Teori dan Fakta (Terjemahan)*. Bandung: Nusa Media.
- Sinamo, Nomensen. 2010. *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta : Jala Permata Aksara.
- Solly Lubis. 2014. *Ilmu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Tambunan, A.S.S. 2001. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Jakarta: Puporis, 2001.
- Zoelfa, Hamdan. 2011. Pemakzulan Presiden Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.

B. Internet/Media Online

- Kabinet Natsir (1950-1951): 5 Program Kerjanya dan Penyebab Jatuhnya, https://www.faktakah.com/2018/02/kabinet-natsir.html/diakses tanggal 02 Februari 2022.
- Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945, Peralihan Sistem Pemerintahan, https://referensianaa.blogspot.com/2015/12/maklumat-pemerintah-14-november-1945.html/diakses tanggal 02 Februari 2022.
- Politik Amerika Serikat, https://id.wikipedia.org/wiki/Politik_Amerika_Serikat/diakses tanggal 03 Februari 2022.
- President Obama, with Nancy Reagan, Sign Law for Ronald Reagan", https://www.youtube.com/watch?v=oT32qazhYC4/diakses tanggal 04 Februari 2022.
- Robert Longley. The State of the Union Address, https://www.thoughtco.com/state-of-the-union-address-3322229/diakses tanggal 04 Februari 2022.
- Unveiling the Official President Bush Potrait, https://www.youtube.com/watch?v=GD3IodWyGME&t=612s/diakses tanggal 7 Agustus 2019.



