

# Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi<sup>1</sup>

Adnan Buyung Nasution

## Abstract

*Based on the changes to the 1945 constitution, legislative power is in hands of the House of Representatives not in the hands of Legislative Assembly or District Representatives. In practice, almost all presidential powers can be subject to interference from the House of Representatives the most dangerous power possessed by the House of Representatives is that in making legislation the president does not possess the right of veto. Such construction can create an imbalance of power between the legislative and the executive. Therefore, a semi presidential model applied by the French can be used as an alternative model for the Indonesian government.*

## Pendahuluan

Ada dua hal yang mencemaskan ketika melihat perkembangan kehidupan politik sekarang ini. *Pertama*, pembentukan koalisi partai yang baru dibentuk oleh tiga partai besar yaitu PDIP, Golkar dan PPP, yang dikenal dengan nama Koalisi Kebangsaan. Koalisi ini sekalipun wajar dalam kehidupan demokrasi namun di lain pihak koalisi ini juga menunjukkan indikasi untuk menggalang kekuatan demi mengejar kekuasaan. Orientasi pada kekuasaan ini mau tidak mau akan mengundang pihak lawan (dalam hal ini Capres SBY-JK) untuk juga menggunakan berbagai cara penggalangan kekuatan demi memenangkan pemilu pada putaran kedua tanggal 20 September 2004 yang

akan datang. *Kedua*, fenomena penggalangan kekuatan (*machsforming*) ini mengingatkan kita kembali pada periode sejarah tahun 1950-an di mana nuansa broker politik dari elit partai amat dominan dalam menentukan kebijakan-kebijakan politik yang menguntungkan kepentingan kelompok, golongan atau partai ketimbang kepentingan bangsa dan negara publik yang lebih besar.

Dari pengalaman empiris bangsa ini, perkembangan fenomena seperti diuraikan di atas bukannya memajukan kehidupan kita berbangsa dan bemegara bahkan kebalikannya, akan berakhir pada keadaan *chaos*, krisis kepercayaan dan kewibawaan terhadap elit

---

<sup>1</sup> Makalah Disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Indonesia pada tanggal 7 September 2004 di Jakarta.

---

politik, sistem kepartaian bahkan pada pemerintahan.

### Latar Sejarah: Oligarki Partai

Moh. Hatta, pernah mengungkapkan kecemasannya terhadap pemerintahannya yang berlangsung pada periode 1950-1959. Dalam bukunya, "Demokrasi Kita", Hatta menyatakan sejarah Indonesia sejak sepuluh tahun berakhir ini banyak memperlihatkan pertentangan antara idealisme dan realita. Idealisme menciptakan suatu pemerintahan yang adil yang akan melaksanakan demokrasi sebaik-baiknya dan kemakmuran yang sebaik-baiknya. Realita daripada pemerintahan yang dalam perkembangannya kelihatan makin jauh dari demokrasi yang sebenarnya.<sup>2</sup>

Bila dipadukan penilaian Hatta di atas dengan fenomena koalisi pada saat ini, maka harus diakui bahwa stabilitas, efektifitas dan efisiensi suatu pemerintahan tidak semata-mata ditentukan oleh sistem pemerintahannya. Akan tetapi turut ditentukan oleh sistem partai. Sistem partai berkontribusi terhadap terciptanya konfigurasi dan konstelasi politik DPR. Ia menjadi faktor utama yang menentukan konfigurasi hubungan politik antara eksekutif dengan legislatif.

Pengalaman koalisi-koalisi partai dalam membentuk pemerintahan di masa lalu, menunjukkan betapa koalisi tersebut tidak kurang dan tidak lebih hanya sekedar bagi-bagi kekuasaan kepada elit yang hanya berorientasi pada kekuasaan dan konsolidasi kepentingan partai. Memang ketika itu sistem pemerintahan adalah parlementer, sedangkan sekarang presidensial. Namun

sulit untuk percaya bahwa, koalisi tersebut dimaksudkan untuk membangun suatu pemerintahan yang efektif. Lebih tepat dikatakan koalisi tersebut cuma dimaksudkan untuk tetap mempertahankan kekuasaan, memperkaya diri dan partai dengan cara-cara koruptif, kolusif dan nepotistik.

Harus diakui, orang partai selalu menemukan jalan untuk menjadi semacam pedagang perantara (broker) dari kelompok-kelompok yang dekat dengan elit-elit mereka. Mereka hanya berusaha untuk menyelesaikan masalah-masalah bangsa secara *ad hoc*, dan berpikir secara pragmatis. Mereka tidak akan berusaha untuk menyelesaikan isu-isu fundamental dengan penyelesaian total yang mencakup struktur sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Kegagalan dan kekacauan penyelenggaraan negara di masa parlementer, terus menerus mencemaskan masyarakat luas yang akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan terhadap sistem kepartaian pemerintahan yang berlaku, sehingga mencari alternatif lainnya berupa pemerintahan yang kuat (*strong government*) di bawah seorang presiden yang kuat pula. Dalam kondisi itulah munculnya kelompok-kelompok non partai politik, terutama Soekarno dan militer.

Soekarno secara terbuka melakukan manuver politik, dengan mengemukakan konsepnya – **konsep presiden**. Intinya adalah bagaimana mengefektifkan pemerintahan di bawah demokrasi yang jauh dari unsur-unsur gontok-gontokan, dengan satu kepemimpinan yang kuat. Pada saat yang sama militer pun terus-menerus dihindangi kecemasan yang luar biasa terhadap kondisi

---

<sup>2</sup> Moh. Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Panji Masyarakat, 1960), hlm. 3.

saat itu dan akhirnya berhasil mempengaruhi kebijakan pemerintahan untuk mengeluarkan Undang-undang tentang keadaan bahaya (SOB). Jangan lupa kecemasan militer kala itu, juga disebabkan oleh antara lain sikap politisi sipil yang terus menerus mempertahankan garis pemisah yang tegas; militer harus tunduk pada pemerintahan sipil, pada hal pada saat yang sama para politisi sipil tersebut menunjukkan sikap yang korup dan tidak becus dalam mengelola pemerintahan.

Gerak naik Soekarno dan militer pada saat itu menghasilkan kondisi politik yang tidak menguntungkan partai politik, sekurangnya partai politik mulai kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Pada akhirnya, Soekarno, dengan dibantu oleh para pendukungnya dan militer yang juga memiliki misi untuk tetap mempertahankan kekuasaannya secara riil, mengambil langkah radikal dengan mengeluarkan Dekrit pada tanggal 5 Juli 1959.

Soekarno muncul sebagai orang kuat di Indonesia, melebihi partai-partai politik bahkan militer. Soekarno menggunakan tema "revolusi belum selesai". Karena itu, memerlukan seorang pemimpin yang kuat, yang mempunyai kemampuan sebagai integrator atas kekuatan-kekuatan politik bangsa. Tetapi betapapun Soekarno cukup cerdas bermain politik, ia tidak dapat mengelola perselisihan-perselisihan politik, terutama antara PKI dengan AD. Akibatnya kebijakan-kebijakan dan gaya kepemimpinannya selalu dinilai kontradiktif dan tidak produktif bagi keselamatan bangsa.

Kenyataannya dengan kekuasaan yang begitu besar, justru menjelmakannya menjadi penguasa yang otoriter. Semua sendi demokrasi dirusak dan dimatikan. Kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat,

dan kebebasan pers dipasung. Penegakan hukum dan kebebasan pengadilan semuanya disubordinasikan di bawah kepentingan revolusi, yang memungkinkan intervensi kekuasaan dalam urusan peradilan.

### Kekuasaan DPR v.s Presiden

Berdasarkan paradigma gotong royong ala Soekarno atau integralistik ala Soepomo, ketika UUD 1945 (sebelum diamandemen) MPR dikonstruksikan sebagai lembaga yang menjelmakan kedaulatan rakyat. Berdasarkan paradigma ini juga Presiden selaku mandataris MPR diberi kekuasaan yang besar. Pengorganisasian kekuasaan lebih ditegaskan pada pembagian, sehingga pemisahan kekuasaan secara horisontal tidak dilakukan secara tegas. Lahirlah apa yang oleh semua ahli hukum dan politik disebut *eksecutive heavy*. Kekuasaan eksekutif dan legislatif disatukan ditangan Presiden (Pasal 4 dan Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 sebelum diubah).

Dalam perkembangannya baik pada masa Soekarno maupun Soeharto, diciptakan pula sumber kekuasaan lain, yaitu mandat yang diberikan oleh MPR. Juga kekuasaan yang didelegasikan oleh DPR melalui UU. Pada kenyataannya baik pada masa Soekarno maupun Soeharto DPR dan MPR cuma jadi tukang stempel, tersubordinasi pada kekuasaan Presiden.

Karena itulah sejak jatuhnya rejim Soeharto, sasaran reformasi terutama ditujukan pada proses amandemen UUD 1945. dalam hubungan itu, dapat dikemukakan dua permasalahan fundamental dalam UUD 1945 sesudah diamandemen. *Pertama*, kelemahan yang bersifat paradigma, yaitu tidak jelasnya konsep kenegaraan (*staatsidea*) yang mau

---

dipakai. Negara demokrasi konstitusional (*constitutional government*) ataukah masih juga ingin dipertahankan di sana sini konsep negara integralistik atau negara kekeluargaan seperti digariskan Prof. Soepomo. Sebagai contoh disatu pihak dihapuskannya MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia namun di lain pihak, masih menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam memberikan putusan akhir atas hasil putusan dari Mahkamah Konstitusi terhadap usul *impeachment* dari DPR.

*Kedua*, berkaitan dengan kelemahan tersebut, terjadilah *inkonsistensi* dalam beberapa hal, diantaranya; (a) Menggunakan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan, tapi pada saat yang sama Presiden tidak diberi hak *veto* dalam pembentukan undang-undang. (b) Konstruksi struktur dan kekuasaan legislatif tidak jelas, DPR mendapat porsi kekuasaan yang lebih besar dibanding DPD.

Menurut hemat saya kajian terhadap legislatif, tidak bisa tidak harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan. Diakui UUD 1945 yang telah diubah sebanyak empat kali oleh MPR (1999-2002) menggariskan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah Presidensial. Masa jabatan presiden dibatasi maksimal dua kali masa jabatan, begitu juga tata cara pemberhentiannya, hanya dapat diberhentikan dengan alasan hukum, bukan politik. Cara pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui pemilihan umum secara langsung. Demikian juga pemilihan anggota DPR dan MPR. Sepintas

lalu skenario tersebut cukup memadai. Akan tetapi bila dianalisis secara mendalam, justru pada titik itulah kelemahan fundamental UUD ini akan terlihat.

Keberhasilan sistem pemerintahan presidensial di Amerika tidak dapat dilepaskan dari bentuk negara yang federal. Sementara Indonesia adalah satu negara kesatuan dengan wilayah yang sangat luas, serta masalah-masalah yang dihadapi begitu besar dan kompleks. Bukankah dengan bentuk negara kesatuan, kekuasaan legislatif pun menjadi terpusat pada DPR dan semuanya menjadi serba terpusat? Berbeda dengan Negara Federal, karena pada negara ini kekuasaan termasuk kekuasaan legislatif, dipindahkan ke unit-unit melalui sebuah cara yang dijamin dalam konstitusi.<sup>3</sup>

Berdasarkan UUD 1945 (setelah amandemen) DPR didesain sebagai lembaga yang merepresentasikan kehendak individu (pemilih). Sedangkan DPD didesain sebagai representasi wilayah. Dilihat dari sudut ini, maka DPD dapat dianalogikan dengan *House of Representatives*, sedangkan DPD dapat dianalogikan dengan *Senat* di Amerika Serikat. Walaupun secara konseptual kekuasaan yang ada pada kedua Lembaga ini tidak persis sama dengan *House* dan *Senat* di Amerika. Di AS kekuasaan legislatif ada pada Kongres yang terdiri atas *House of Representative* dan *Senat*.<sup>4</sup>

Keanggotaan *House of Representative* adalah dua tahun, dan karena itu harus dilakukan pemilihan kembali dalam satu pemilihan umum. Sedangkan keanggotaan *Senat* adalah enam tahun. Sepertiga dari

---

<sup>3</sup> Lihat Ian Adams, *Idiologi Politik Mutakhir; Konsep, Ragam, Kritik dan Masa Depan*. Penerjemah Ali Noerzaman. Cet. Pertama (Yogyakarta: Qalam, 2004), hlm. 151-152.

<sup>4</sup> Article I Sec. I Konstitusi Amerika 1787.

mereka harus berhenti setiap empat tahun.<sup>5</sup> Logikanya akan terjadi sirkulasi keanggotaan Kongres secara berkala, dan berlangsung dalam satu periode jabatan seorang presiden.

Di Indonesia, berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, kekuasaan legislatif ada di DPR (Pasal 20 ayat (1)), bukan MPR atau DPD. Kekuasaan pada DPR diperbesar diantaranya: DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar. DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, apabila dalam bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah. DPR juga diberi hak *budget* (Pasal 23 ayat (3)), memilih anggota BPK, dengan memperhatikan saran DPD (Pasal 23 F ayat (1)), memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24 B ayat (3)), menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 C ayat (3)).

Berdasarkan Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, MPR juga mendelagasikan beberapa kewenangan DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima Tentara

Nasional Indonesia (Pasal 3 ayat (2)). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 7 ayat (3)). DPR juga diberi kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantas Korupsi, Gubernur Bank Indonesia, dan anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Praktis, hampir semua bidang kekuasaan Presiden dimasuki oleh DPR. Yang cukup fatal adalah bidang legislatif, Presiden dipasung, dengan cara tidak diberi hak *veto*. Anehnya Komisi Konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambah kata "harus" sehingga rumusannya berbunyi "Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan.<sup>6</sup> Di sisi lain untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dirumuskan bahwa Presidenlah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memperhatikan DPD (Pasal 23 ayat (2)). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara Legislatif dan Eksekutif.

Agar kekuasaan tidak disalah-gunakan, maka harus diatur batas-batasnya. Caranya dengan membagi kekuasaan tersebut ke dalam ketiga cabang kekuasaan secara seimbang. Sistem presidensial dibangun di atas asumsi pemerintahan memiliki energi yang cukup sehingga pemerintahan dapat dijamin kestabilannya.<sup>7</sup> Tujuannya agar

---

<sup>5</sup> M.V. Polak, *Ikhtiar Hukum Tatanegara Uni Amerika Serikat*. Penerjemah Soedjono hardjosoediro, (Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1953), hlm. 72.

<sup>6</sup> *Kompas*, Sidang Komisi Konstitusi. Presiden Harus Tanda Tangan UU. Jakarta. 28 Agustus 2004. hlm. 7.

<sup>7</sup> Pandangan ini merupakan esensi dari pandangan Madison ketika merancang konstitusi Amerika Serikat. Lihat Ralph. H. Gabriel, (ed) *Hamilton, Madison and Jay. In the Constitution Selection From the Federalist Papers* (New York: The Bobbs-Merrill Company Inc, 1954), hlm. 38.

---

pemerintahan yang berada di bawah kendali Presiden sebagai Kepala Pemerintahan maupun sebagai Kepala Negara dapat dijalankan secara efektif.<sup>8</sup>

Dari sudut yang lain fenomena ini menandai paradoks dalam sistem presidensial, yakni ketika ia tidak didukung oleh mayoritas suara di parlemen.<sup>9</sup> Paradoks lainnya adalah elit politik-lah yang pada akhirnya menentukan berbagai keputusan politik tertinggi. Padahal dengan pemilu langsung, dalam presidensialisme, dimaksudkan agar keputusan politik tidak diserahkan kepada para politisi.<sup>10</sup>

Sementara DPD hanya diberikan kekuasaan yang amat terbatas. Mereka hanya bisa mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, pengelolaan sumber alam dan sumberdaya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. (Pasal 22 D ayat (1)). DPD hanya dapat ikut dalam pembahasan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan hal lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah. Mereka pun hanya dapat melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam hal-hal yang berhubungan dengan otonomi daerah (pasal 22 ayat (2)). Bila ditemukan penyimpangan temuan mereka harus disampaikan ke DPR (Pasal 22 ayat (3)).

Bila kekuasaan DPR dan DPD

dibandingkan, maka kekuasaan DPR jauh lebih besar. Secara institusional, kedudukan DPD bersifat sub-ordinat dari DPR. Rumusan semacam ini menyimpang dari sistem presidensial. Persoalan ini semakin memperpanjang inkonstruksi kelembagaan negara dalam UUD ini.

### Proyeksi Sistem Semi Presidensial ?

Sistem presidensial yang kita anut sekarang ini tidak akan cukup mampu mengakomodir berbagai permasalahan bangsa yang begitu besar dan kompleks, dengan wilayah negara yang begitu luas. Oleh karena itu, kekuasaan dan tanggung jawab politik mustahil dikonsentrasikan hanya pada satu orang. Apalagi kekuasaan Presiden sekarang ini, setelah amandemen UUD 1945 telah mengalami pembatasan-pembatasan yang berlebihan untuk berjalannya sistem presidensial yang efektif dan efisien serta akuntabel.

Sebaliknya, bila kita kembali pada sistem parlementer – bahkan penggalangan kekuasaan berupa koalisi partai-partai mayoritas di DPR yang tidak sejalan dengan presiden terpilih – berpotensi membuka peluang terjadinya bukan saja ketegangan antar eksekutif dan legislatif, bahkan lebih jauh mengundang atau mendorong Presiden untuk tampil lebih otoriter bahkan menjadi diktator.

Oleh karena itu, perlu dipikirkan satu

---

<sup>8</sup> Harold J. Laski, *Presiden dan Kongres*. Dalam Arend Lijphart, *sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Penyalur Ibrahim R. dkk (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 78.

<sup>9</sup> Mathew Shoberg Sugart and John M. Carey, *President and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamic* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), hlm. 47.

<sup>10</sup> Juan Linz, *Risiko Presidensialisme*. Dalam Aren Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Penyadur Ibrahim R. dkk (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 131.

model pemerintahan demokrasi konstitusional yang memungkinkan berjalannya sistem presidensial yang lebih efektif dan efisien, tapi juga akuntabel untuk menanggulangi persoalan-persoalan besar yang kita hadapi sekarang ini.

Dalam hubungan ini, kita dapat menelaah kembali fenomena pemerintahan yang tercipta pada bulan September 1945 sampai dengan 28 Desember 1949, ada sesuatu yang positif dari fenomena tersebut. Sekalipun Soekarno dan Hatta tetap menjadi Presiden dan Wakil Presiden, namun pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh seorang perdana menteri. Mula-mula Sjahrir, kemudian Amir Sjarifuddin, bahkan pernah dalam keadaan genting dipegang langsung Hatta.

Apa yang positif dari fenomena ini? Positifnya adalah Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden, memainkan peran yang demikian signifikan dalam menghadapi masalah-masalah yang prinsipil dan fundamental, atau ketika eksistensi negara berada dalam keadaan terancam. Sebagai contoh pemberontakan PKI di Madiun pada tahun 1948, misalnya yang mengakibatkan pemerintahan Sjahrir hampir jatuh, justru terselesaikan setelah Soekarno dan Hatta turun tangan. Demikian juga dengan perundingan-perundingan antara Indonesia dengan Belanda, peranan Soekarno dan Hatta juga cukup menentukan.

Kalau dianalogikan dengan sistem pemerintahan, praktik tersebut mirip dengan praktik pada sistem pemerintahan Semi Presidensial atau sistem pemerintahan dengan jabatan rangkap, dimana Presiden bukan hanya sekedar presiden konstitusional yang

menjadi simbol kepala negara melainkan juga memiliki beberapa kekuasaan di bidang pemerintahan yang bersifat strategis. Tentu saja pembagian kekuasaan antara presiden dan perdana menteri harus diatur secara eksplisit dalam UUD dan dikembangkan lebih jauh dalam konvensi ketatanegaraan.

Dalam sistem semi presidensial seperti itu, Perdana Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan dan atau memperhatikan perimbangan kekuasaan di DPR. Memang sistem pemerintahan parlementer yang murni sudah pernah kita jalankan periode 1950-1959 dan ternyata gagal. Karena seperti juga pengalaman Perancis, yang timbul bukan saja ketidakstabilan pemerintahan yang membuat Perancis menjadi negara lemah, terjerumus ke dalam jurang kemiskinan yang pernah bahkan mengancam integritas wilayahnya.

Padahal Perancis merupakan pemicu paling utama dalam pertumbuhan nasionalisme modern di dunia. Pada masa republik keempat (1946-1958) terdapat 21 pemerintahan.<sup>11</sup> Faktor—faktor inilah yang menggoda Charles de Gaulle memikirkan suatu sistem pemerintahan yang lebih efisien dan efektif. Inilah faktor utama lahirnya **sistem semi presidensial di Perancis** yang kini berusia hampir lima puluh tahun. Menurut saya sistem ini jauh lebih stabil dari sistem parlementarisme selama berabad-abad di Perancis.

Charles de Gaulle, arsitek utama konstitusi 1958 - **Republik kelima - sistem pemerintahan semi presidensial**, dalam satu kesempatan mengemukakan suatu pernyataan yang menurut saya sangat relevan dengan persoalan politik Indonesia saat ini.

---

<sup>11</sup> Catherina Elliot & Catherina Vernon, *France Legal System*. (Englan: Longman, 2000), hlm. 9.

---

Charles menyatakan ...selama satu periode yang tidak lebih dari dua kali masa hidup manusia, Perancis pernah diserang tujuh kali dan diperintah oleh 13 rezim yang berbeda sehingga mereka merusak bangsa kami. Karena begitu banyak pergolakan maka racun telah merasuk ke dalam kehidupan masyarakat kami dan hal itu telah menimbulkan berbagai pertikaian dan konflik. Pendeknya persaingan antara partai-partai politik memperlihatkan salah satu karakteristik utama kami – yaitu selalu mempertanyakan segala sesuatu dan terlalu sering mengaburkan kepentingan negara yang paling tinggi. Inilah sebagian dari pernyataan yang dikenal dengan *Manifesto bayeux*.<sup>12</sup>

Pada kesempatan ini de Gaule juga berbicara mengenai beberapa hal yang ternyata kemudian diadopsi dalam konstitusi mereka. Charles de Gaule menyatakan Kepala Negara merupakan representasi dari Bangsa Perancis, bukan Parlemen. Presiden tidak berfungsi sebagai figur yang terpisah sebagai Republik ketiga dan keempat. Presiden merupakan representasi bangsa Perancis, berdiri di atas semua kelompok dan sebagai penegak – *arbitrator* dalam berbagai masalah dalam kehidupan politik. Sebagai *arbitrator* dalam keadaan normal Presiden bertindak sebagai penasihat pemerintah. Dalam keadaan krisis, Presiden harus mencegahnya. Menurut de Gaule kekuasaan eksekutif tidak harus berasal dari parlemen. Parlemen harus dibuat dalam bentuk bikameral, sehingga tidak menghasilkan kemauan yang membingungkan dan mereduksi kekuasaan pemerintah.<sup>13</sup>

Pemikiran de Gaule inilah yang kemudian dikembangkan menjadi sistem pemerintahan yang dikenal pada saat ini, yang digariskan dalam konstitusinya. Pemerintahan sehari-hari dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang diangkat oleh Presiden. Pemerintah (Perdana Menteri) dapat dijatuhkan oleh Parlemen, tetapi proses pengambilan suara untuk pengajuan mosi tidak percaya ini disyaratkan harus diambil dalam sidang yang terbuka dengan suara mayoritas.

Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Dewan Nasional, yang strukturnya terdiri atas *Palaise Bourbon* – analog dengan *House of Representative* di Amerika Serikat, dan *Palaise Luxemburg* – analog dengan *Senat*. Namun Dewan Menteri juga diberi kekuasaan hak untuk mengajukan RUU. Presiden sendiri memiliki kekuasaan yang cukup unik. *Pertama*, ada kekuasaannya yang dapat dijalankan sendiri tanpa kontrol dari organ lain. Dalam konteks ini, misalnya presiden diberi kekuasaan untuk menjaga konstitusi, menjamin kemerdekaan, integritas wilayah, dan menghormati perjanjian-perjanjian internasional.

*Kedua*, kekuasaan Presiden yang memerlukan konfirmasi dengan kekuasaan lain yaitu dalam hal mengangkat dan memberhentikan perdana menteri yang tidak memperoleh kepercayaan dari Parlemen, Presiden tidak bisa berbuat sewenang-wenang melainkan harus berkonsultasi dengan *Council du Constitutionale* (semacam Mahkamah Konstitusi), walaupun

---

<sup>12</sup> Charles de Gaule, *Manifesto Bayeux*. Dalam Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Penyadur Ibrahim R. dkk (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 147.

<sup>13</sup> Dorothy Picles, *The Fifth France Republic: Institution and Politics Third Edition*. (New York: Fredric & Frager 1966), hlm. 31-33.

tidak mengikat Presiden, namun cukup berwibawa. Hanya dalam keadaan darurat yang mengancam integritas wilayah, bangsa dan negara, Presiden dapat bertindak tanpa perlu konsultasi dengan *Council du Constitutionale*.

Presiden juga dapat diberikan kekuasaan untuk mengangkat pejabat-pejabat sipil tertentu, begitu juga pejabat-pejabat militer. Namun kekuasaan ini sesuai sifatnya dapat didelegasikan kepada Perdana Menteri. Presiden dapat diberi kekuasaan untuk duduk atau mengetuai Dewan Menteri, melakukan perundingan dengan negara-negara lain di tingkat internasional dan meratifikasi suatu perjanjian dengan persetujuan *Senat*.

Model kekuasaan seperti ini, menurut hemat saya bisa mencegah kemungkinan otoritarianisme sekaligus juga memungkinkan pembagian kekuasaan eksekusi yang lebih luas dengan memberi kesempatan kepada berbagai pihak untuk duduk dalam pemerintahan secara lebih adil. Dalam jangka panjang sistem ini akan dapat mereduksi nilai-nilai tradisional yang *feodal* dan *paternalistik*. Dengan demikian lebih terbuka kemungkinan memajukan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang terbuka, demokratis dan *egaliter*.

Di dalam konteks sistem semi presidensial ini dimana dua orang berbagi urusan pemerintahan tentu saja terdapat berbagai perbedaan dalam mengatur dan membagi urusan pemerintahan tersebut. Kedua pemimpin mungkin memiliki status dan pengaruh yang hampir sama, atau mereka berbeda, mereka mungkin juga memutuskan untuk

menjalankan semua keputusan penting secara bersama-sama, atau mereka mungkin pula secara formal atau informal membagi beban menurut bidang atau tingkatan kepentingannya. Pembagian tanggung jawab ini dapat berbeda-beda. Dengan demikian sistem kepemimpinan rangkap ini paling luwes, tentu keluwesan inilah yang merupakan salah satu daya tarik atau seni dari sistem pemerintahan semi presidensial ini.<sup>14</sup>

Secara politik, manajemen pemerintahan semi Presidensial, berimplikasi seorang Perdana Menteri tidak perlu terlibat pada urusan-urusan politik tingkat tinggi. Di sisi lain, Presiden tidak perlu terlibat secara aktif dalam manajemen pemerintahan sehari-hari. Presiden berperan pada masalah-masalah yang bersifat strategis atau politik tingkat tinggi. Perdana Menteri lebih dikonsentrasikan pada pelaksanaan urusan pemerintahan sehari-hari, tentu disesuaikan dengan kepentingan manajemen pemerintahan.<sup>15</sup>

Namun, dan ini yang harus diperhatikan secara matang dan komprehensif, dalam perkembangannya baik semasa Charles de Gaulle maupun sesudahnya, Presiden-presiden Perancis juga terlibat dalam urusan pemerintahan sehari-hari. Charles de Gaulle sendiri pada tanggal 13 Januari 1964 menafsirkan UUD dengan cara yang membingungkan, dengan menyatakan bahwa kekuasaan negara yang tidak terbagi diserahkan sepenuhnya kepada Presiden oleh rakyat yang telah memilihnya. Pernyataan ini tidak memperhatikan bahwa Majelis Nasional itu dipilih oleh Rakyat.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Jean Blondel, *Kepemimpinan Rangka di Dunia Dewasa Ini*. Dalam Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Penyadur Ibrahim R. dkk. (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 170.

<sup>15</sup> Jean Blondel, *Kepemimpinan...op, cit.*, hlm. 173

<sup>16</sup> Maurice Duverger, *Model Sistem Politik Baru: Pemerintahan Semi Presidensial*. Dalam Arend Lijphart,

---

Sistem pemerintahan ini ternyata mempengaruhi sistem partai. Sejak pemilihan Presiden Perancis Tahun 1965, partai-partai politik telah berbeda jauh dari sebelumnya. Partai-partai ini cenderung bergerak menjadi dua partai. Partai Tua (*Mouvement Republicain Populaire*) menghilang untuk menjadi barisan inti Demokrat Tengah.<sup>17</sup>

Perpaduan antara pikiran-pikiran di atas dengan komplikasi-komplikasi politik yang menyertai sistem parlementer dan Presidensial di Indonesia, serta bentuk negara kesatuan dengan wilayah yang begitu luas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia memerlukan suatu sistem pemerintahan yang dapat menjamin pelaksanaan pemerintahan yang lebih efektif, efisien dan bertanggung jawab. Tetapi belum terlihat bahwa, sistem pemerintahan yang digariskan dalam UUD 1945 pada saat ini mampu menyediakan kerangka pemecahan politik atas masalah yang sedang berkembang saat ini, dan pada masa yang akan datang.

Bukan untuk melakukan kegenitan politik, apabila dikatakan bahwa sistem **semi presidensial yang diterapkan di Perancis** dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif model sistem pemerintahan yang dapat dianut di Indonesia pada masa yang akan datang. Tentu saja diperlukan pemikiran dan kajian yang lebih analitis, komprehensif dan sistematis sesuai dengan kondisi objek yang kita hadapai, baik politik, sosial, ekonomi, budaya maupun militer.

## Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa, diperlukan suatu langkah berani dan fundamental untuk kembali melakukan penataan terhadap sistem pemerintahan yang lebih signifikan dengan permasalahan yang akan datang. Secara ringkas, sistem pemerintahan semi presidensial yang harus dikembangkan disandarkan pada asumsi-asumsi paradigmatik; (i) Negara kesatuan tetap dipertahankan, (ii) Mempertahankan nilai-nilai esensial yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 maupun batang tubuhnya. (iii) menjamin tegaknya hak asasi manusia, demokrasi dan negara hukum berdasarkan konsep negara demokrasi konstitusional.

## Daftar Pustaka

- Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan parlementer dan presidensial*. Penyadur Ibrahim R. dkk Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- Catherina Elliot & Catherina Vernon, *France Legal System*. England: Longman, 2000.
- Dorothy Picles, *The Fift France Republic: Institution and Politics Third Edition*. New York: Fredric & Frager 1966.
- H. Gabriel, (ed) *Hamilton, Madison and Jay. In the Constitution Selection From the*

---

*Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Penyadur Ibrahim dkk (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 153.

<sup>17</sup> Maurice Doverger, *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Kepentingan*. Penerjemah Laila Hasyim, disunting oleh Affan Gaffar. (Yogyakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 107.

- Federalist Papers* New York: The Bobbs-Merrill Company Inc, 1954.
- Ian Adams, *Idiologi Politik Mutakhir; Konsep, Ragam, Kritik dan Masa Depan*. Penerjemah Ali Noerzaman. Cet. Pertama, Yogyakarta: Qalam, 2004.
- Mathew Shoberg Sugart and John M. Carey, *President and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Kepentingan*. Penerjemah Laila Hasyim, disunting oleh Affan Gaffar. Jakarta: Bina Aksara, 1984).
- Moh. Hatta, *Demokrasi Kita*, Jakarta: Panji Masyarakat, 1960.
- M.V. Polak, *Ikhtiar Hukum Tatanegara Uni Amerika Serikat*. Penerjemah Soedjono Hardjosoediro, (Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1953).
- Article I Sec. I *Konstitusi Amerika* 1787.
- Kompas*, 28 Agustus 2004