

PENERAPAN SISTEM PRESIDENSIL DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Dinoroy Marganda Aritonang*

Abstract

The implementation of presidential system is a crucial aspect in the reformation agenda of Indonesia. Purification of presidential system by reinforcing the parliament and implementing multiparty system is a correct step. However, it turns out that this presidential system has never been a real presidential system in its application.

Abstrak

Penerapan sistem presidensil di Indonesia adalah salah satu aspek yang penting dalam agenda reformasi Indonesia. Pemurnian sistem presidensil dengan cara memperkuat peran DPR dan menerapkan sistem multipartai sebenarnya adalah langkah yang tepat. Namun pada kenyataannya sistem ini tidak pernah berjalan sebagaimana seharusnya suatu sistem presidensial yang riil berjalan.

Kata Kunci: *presidensil, parlemen, multipartai.*

A. Pendahuluan

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999 telah menyebabkan banyak perubahan di negeri ini, termasuk terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan kita. Setiap gagasan akan perubahan tersebut sudah dituangkan dalam amandemen I s/d IV UUD 1945. Perubahan-perubahan tersebut juga turut mempengaruhi struktur organ-organ negara sehingga tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama (UUD 1945 pra amandemen).

Banyak pokok pikiran baru yang diadopsi di dalam UUD 1945 itu. Empat di

antaranya adalah (a) penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*” (c) pemurnian sistem pemerintah presidensil; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi semakin menegaskan letak kedaulatan yang sebenarnya di tangan rakyat. UUD 1945 memberikan kedudukan yang mutlak kepada rakyat sebagai pemegang

* Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi – Lembaga Administrasi Negara RI (e-mail: dinoroy_aritonang@yahoo.com).

¹ Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN Dephukham RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 2.

kekuasaan sesungguhnya. Kekuasaan bahkan idealnya diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem UUD 1945, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung diwujudkan melalui dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil presiden. Di samping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.²

Hal-hal tersebut pada akhirnya turut berimplikasi kepada perubahan sistem pemerintahan secara keseluruhan. Perubahan tersebut menyebabkan tiga hal yaitu: (a) Penegasan karakter presidensil dalam sistem pemerintahan Indonesia dengan menempatkan Presiden sebagai figur pilihan rakyat melalui pemilihan umum. (b) Perubahan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, dengan kewenangan yang sangat terbatas. (c) penguatan peran dan

kewenangan DPR dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap eksekutif.

Keinginan untuk menegaskan sistem presidensil sendiri sudah cukup lama. Hal ini disebabkan oleh kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945. Meskipun dikatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensil, namun pada kenyataannya sistem yang dianut adalah sistem campuran atau *quasi presidensil*. Sebagaimana dikatakan oleh Sri Soemantri bahwa sistem pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945 memperlihatkan sekaligus segi-segi sistem pemerintahan presidensil dan sistem parlementer atau sistem campuran.³ Hal ini disebabkan oleh pengaturan dalam UUD 1945 sendiri yang menyatakan bahwa presiden merupakan mandataris MPR dan bertanggung jawab kepada MPR.

B. Konsep Sistem Pemerintahan Presidensil

Sebagaimana dikatakan Kranenburg dalam Joeniarso bahwa, demokrasi modern dapat dibagi dalam tiga kelas, tergantung pada hubungan antara organ-organ pemerintahan yang mewakili tiga fungsi yang berbeda. Klasifikasi tersebut yaitu: (1) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer. (2) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan. (3) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.⁴ Sedangkan Miriam Budiardjo membedakan

² *ibid.*, hlm. 4.

³ Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 41.

⁴ Joeniarso, 1982, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Yogyakarta, hlm. 69.

kedua sistem ini kedalam dua kelompok, yaitu: Sistem parlementer (*parliamentary executive*) dan sistem presidensial dengan *fixed executive* atau *non parliamentary executive*.⁵

Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensial, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial.⁶

Sistem Presidensial murni sebagai model pemerintahan Amerika Serikat pada hakekatnya mempunyai ciri-ciri yaitu: (a) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal. (b) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*). (c) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (kongres), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya. (d) Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh kongres, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*electoral college*). (e) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan Presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut. (f) Presiden

dapat diberhentikan dari jabatan melalui “*impeachment*” karena alasan tersangkut melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius.⁷

Menurut Bagir Manan, sistem presidensial di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, mempunyai ciri-ciri yang hampir mirip dengan sistem di Amerika Serikat dengan beberapa ciri khusus, yaitu: (a) Presiden RI dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR). (b) Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Selain itu, Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR. (c) Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap 5 tahun sekali. (d) Presiden RI bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.⁸

Meskipun demikian, sistem Presidensial Pemerintahan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen sifatnya tidak murni. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.

Selain karena alasan di atas, dalam perkembangan praktek ketatanegaraan

⁵ Miriam Budardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 301 dan 303.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 10.

⁷ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 50.

⁸ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 59.

Indonesia selama ini memang selalu dirasakan adanya kelemahan-kelemahan dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945. Karena itu, dengan empat perubahan pertama UUD 1945, khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan Presiden langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan presidensil.⁹

Dipandang dari segi praktek, sistem presidensil memang memberikan beberapa keuntungan (dibanding sistem parlementer) yaitu: (1) stabilitas eksekutif yang didasarkan oleh jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan terjadinya instabilitas eksekutif yang disebabkan oleh besarnya kemungkinan penggunaan kekuasaan parlemen untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya atau juga tanpa mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen. (2) pemilihan umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis dari pada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun secara informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer. (3) adanya pemisahan kekuasaan yang berarti pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif yang merupakan

proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani.¹⁰

Namun di sisi lain, sistem presidensil juga mengandung beberapa kelemahan, yaitu: (1) konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan kebuntuan (*deadlock*) dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang sama-sama independen. Ketika konflik atau ketidaksepakatan terjadi, maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut. (2) kekakuan pemerintahan dalam batas waktu tertentu (*temporal rigidity*). Hal ini disebabkan oleh masa jabatan Presiden yang tetap dapat menyebabkan proses politik menjadi terhambat dan tidak menyisakan ruang untuk penyesuaian sesuai kebutuhan. (3) berlakunya sistem "*the winner takes all*" yang menyebabkan hanya satu kandidat dan partai yang menang, dan yang lain kalah. Selain itu, sistem ini menyebabkan Presiden akan susah untuk bernegosiasi atau berkoalisi dengan oposisi jika dalam waktu tertentu muncul masalah yang membutuhkan penyelesaian.¹¹

Dalam sistem presidensil dapat disimpulkan beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, yang mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:¹²

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan

⁹ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 37.

¹⁰ Arend Lijphart, 2002, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York, hlm. 11-15.

¹¹ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 15-19.

¹² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 75-77.

berdasarkan UUD (*to govern based on the constitution*). Bahkan dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga kecenderungan *discretionary power* dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.

2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affair based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu peraturan yang bersifat mandiri.
3. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidensial, kewenangan untuk memberikan grasi,

abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden.

4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang dan damai.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Hal ini disebabkan pula karena presiden juga merupakan kepala eksekutif.
6. Kewenangan dalam bidang keamanan, yakni untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.¹³

C. Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Dari konsep dan model sistem pemerintahan di atas, dapat dilakukan analisis atau perbandingan terhadap penerapan konsep dan model tersebut di dalam UUD 1945 pasca amandemen. Salah satu ketentuan yang sangat menandakan kuatnya sistem presidensial dalam UUD 1945 tersirat dalam Pasal 7C, yang menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Secara historis, banyak pihak berpendapat bahwa pasal ini dimunculkan sebagai respon terhadap pernyataan Mantan Presiden Abdurrahman Wahid yang pernah

¹³ Miriam Budiarjo, *op. cit.*, hlm. 297.

mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR pada saat beliau menjabat sebagai Presiden RI. Namun, apabila dipandangi dari segi konsep maka pasal di atas telah memenuhi salah satu persyaratan esensial dalam kultur demokrasi presidensial yaitu pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Akibat dari penerapan model ini, maka baik DPR maupun Presiden tidak dapat saling membubarkan.

Beberapa kondisi lain yang menandakan dianutnya sistem presidensial di Indonesia, yaitu:

- a. Digunakannya istilah ‘Presiden’ sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Tidak dikenal adanya pemisahan dua fungsi tersebut, sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.¹⁴
- b. Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menandakan, tidak ada satu lembaga pun yang lebih *supreme* dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk *main organ* berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsi masing-masing.
- c. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
- d. Kewenangan Presiden dalam legislasi yang hanya menjadi pengusul sebuah RUU kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Hal ini berbeda dengan format kewenangan legislasi yang sebelumnya diatur dalam UUD 1945 pra-amandemen, di mana kekuasaan legislasi pada dasarnya berada di tangan Presiden.
- e. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.

¹⁴ Terhadap hal ini, Jimly berpendapat, dalam sistem presidensial saat ini tidak perlu ada lagi perbedaan terhadap kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebab sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara didalamnya terkandung status kepala negara (*head of state*) sekaligus kepala pemerintahan (*head of government*) yang menyatu dan tidak terpisahkan. Namun jika dipandang dari paham negara hukum, dan prinsip *rule of law*, dapat dikatakan secara simbolik, yang dinamakan kepala negara dalam sistem presidensial itu adalah konstitusi. Dengan kata lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD. Presiden dan wapres cukup disebut sebagai presiden dan wapres saja, tidak perlu membedakan kapan berperan sebagai kepala pemerintahan dan kapan berperan sebagai kepala negara seperti dalam kebiasaan sistem parlementer. Dalam sistem kenegaraan *constitutional democratic republic*, kedudukan konstitusi pada dasarnya merupakan Kepala Negara yang sesungguhnya. Lihat Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi dan Konstitusionalisme”, <http://www.jimly.com>, www.jimly.com/pemikiran/getbuku/9, diakses pada tanggal 24 Oktober 2009.

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

Dari beberapa kondisi di atas maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen adalah sistem presidensial murni. Tetapi, kebenaran konsep di atas hendaknya perlu diuji dalam tataran politik praktis, sebab demokrasi pada hakekatnya adalah merupakan konteks budaya politik bukan hanya konteks penafsiran dan pelaksanaan terhadap konsitusi.

Sebagaimana dikatakan oleh Richard Holder Williams bahwa, *a constitution is a legal document which contains “the rules of the political game”*.¹⁵ Selain itu, politik praktis Indonesia yang berubah secara signifikan salah satunya disebabkan oleh kemajuan dari pemahaman dan praktik konsitutisionalisme pasca amandemen UUD 1945. Hal ini sebagaimana diutarakan oleh Rosen, *the form in which the consitution making process is adopted may reveal the character of the future political configuration, particularly if the process takes place during a transition from an authoritarian rule*.¹⁶

Dalam hal konteks penerapan sistem presidensial di Indonesia, setidaknya ada dua hal yang menyebabkan tidak bertajinya penerapan sistem tersebut, yaitu penegasan terhadap sistem presidensial yang turut diiringi dengan penguatan peran dan wewenang parlemen dalam hubungannya dengan eksekutif, serta sistem politik yang menggunakan sistem multi partai.

D. Penguatan DPR Bersamaan dengan Penegasan Sistem Presidensial

Isu utama perdebatan para perumus perubahan UUD 1945 pada perubahan pertama tahun 1999 adalah bagaimana menyempurnakan struktur ketatanegaraan yang ada. Begitu kompleks dan banyaknya persoalan yang disampaikan dalam perdebatan awal itu, maka perubahan yang disepakati pada perubahan pertama ini adalah bagaimana mengurangi dan membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat

¹⁵ Denny Indrayana, 2008, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002 an Evaluation of Constitution Making in Transition*, Kompas, Jakarta, hlm. 29.

¹⁶ *ibid.*, hlm. 36.

posisi DPR sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.¹⁷

Perubahan selanjutnya terhadap DPR adalah pada fungsi pengawasannya yang dalam UUD 1945 sebelum perubahan hanya disinggung dalam bagian penjelasan. Karena fungsi pengawasan ini dianggap penting dimiliki oleh DPR untuk berjalannya mekanisme kontrol terhadap eksekutif, maka ketentuan dalam penjelasan UUD 1945 itu dimuat secara tegas dalam pasal-pasal UUD 1945 secara lebih jelas dan rinci. Pasal 20 ayat 1, mempertegas tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹⁸

Oleh karena itu, hubungan parlemen dan eksekutif dalam sistem presidensial Indonesia pasca amendemen UUD 1945, setidaknya dapat dilihat dalam tiga konteks, yaitu:

- (a) Penguatan peran dan kewenangan DPR setelah amendemen UUD 1945.
- (b) Penegasan fungsi dan hak yang dimiliki DPR sebagai lembaga pengawas eksekutif.
- (c) Penegasan *check and balances* sistem parlemen dan eksekutif.

Dalam hal ini, amendemen UUD 1945 tidak hanya memberikan penegasan saja kepada sistem presidensial di Indonesia, tetapi juga mengembalikan kewibawaan parlemen sesuai fungsi utamanya. Penguatan kelembagaan tersebut akhirnya memberi-

kan pandangan bahwa, perubahan UUD 1945 telah menyiratkan peralihan dari yang semula sistem presidensial sistem *executive heavy* kepada sistem presidensial *legislative heavy*, sehingga lebih menegaskan supremasi parlemen terhadap eksekutif. Ini terlihat dari kekuasaan legislatif yang sangat luas mulai dari pembuatan undang-undang sampai wewenang kontrol. Selain itu pengangkatan pimpinan dan anggota komisi-komisi atau badan-badan independen serta duta besar harus melalui pemilihan dan pengujian di DPR.

Amandemen terhadap kedudukan dan fungsi DPR sebagai parlemen atau badan legislatif memang mutlak dilakukan. Sebab UUD 1945 sebelum amendemen memang mengandung banyak kelemahan mendasar, yang diantaranya, adalah:¹⁹

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberikan porsi yang sangat besar kepada kekuasaan presiden tanpa adanya mekanisme *check and balances* yang memadai.
2. UUD 1945 terlalu banyak memberikan atribusi dan delegasi kewenangan kepada presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan undang-undang maupun dengan peraturan pemerintah.
3. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima

¹⁷ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945, Sekretariat Negara RI, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=33, diakses pada tanggal 29 Oktober 2009.

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *ibid.*, hlm. 6.

adalah tafsir yang dibuat presiden.

4. UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggaraan negara dari pada sistemnya.

Sebagai lembaga legislatif atau parlemen, DPR sendiri mempunyai beberapa fungsi. Fungsi-fungsi tersebut mengandung hak-hak yang akan dimiliki oleh parlemen sebagai individu atau kelembagaan untuk mengawasi kinerja (*performance*) pemerintah. Fungsi-fungsi tersebut, yaitu:

- (1) Fungsi legislasi, yakni menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga parlemen diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, terutama dibidang budget atau anggaran. Fungsi ini jelas tertuang dalam Pasal 20 ayat (1), yang menyatakan bahwa, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Meskipun pelaksanaan wewenang ini tidak dapat dilaksanakan sendiri atau sepihak oleh DPR sebab pembahasan sebuah undang-undang harus dilakukan bersama-sama dengan Presiden dan DPD (dalam hal tertentu). Saldi Isra bahkan menyatakan bahwa, tidak tepat jika dikatakan kewenangan pembentukan undang-undang sepenuhnya berada di tangan DPR, sebab dalam hal ini Presiden tetap mempunyai kewenangan dalam legislasi (bagian dari legislasi) meskipun hanya untuk mengajukan RUU.²⁰ Selain itu

pembahasan dan persetujuan terhadap undang-undang harus dilakukan bersama-sama.

- (2) Fungsi pengawasan (*control*), yakni mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini lembaga parlemen diberi hak-hak kontrol khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, angket, dan mosi (dalam sistem parlementer). Fungsi Pengawasan beserta hak-haknya, tertuang di dalam pasal 20A. Ruang lingkup pengawasan DPR terhadap eksekutif termasuk didalamnya, pengawasan terhadap pengelolaan APBN, pembentukan dan pelaksanaan kebijakan eksekutif, beserta tindakan-tindakan lain dari pemerintah.
- (3) Fungsi perwakilan (*representasi*), yakni merupakan fungsi yang paling pokok. Dalam hal ini dibedakan dalam dua pengertian perwakilan yaitu perwakilan secara fisik dan perwakilan secara pemikiran atau ide.²¹ Fungsi Perwakilan sendiri secara tersirat tertuang dalam Pasal 19 ayat (1), yang menyatakan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Dari pasal ini dapat disimpulkan, DPR pada hakikatnya adalah penjelmaan dari seluruh kepentingan rakyat.
- (4) Fungsi lainnya, yakni seperti mengesahkan (*ratify*) perjanjian-perjanjian

²⁰ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 318.

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok HTN Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 165.

internasional yang dibuat oleh badan eksekutif, wewenang untuk menuntut (*impeach*) dan mengadili pejabat tinggi, termasuk presiden. Fungsi ratifikasi, dengan jelas tertuang dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

Selain fungsi-fungsi di atas, dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, eksekutif tidak dapat melepaskan diri dari peran DPR. Peran tersebut terwujud dalam pemberian kewenangan untuk memberikan hak menyetujui atau menolak tindakan atau kebijakan yang hendak diambil oleh eksekutif. Hal ini dapat dilihat dengan jelas dalam UUD 1945. Hal tersebut antara lain:

- (1) Pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UUD 1945.
- (2) Pemberian amnesti dan abolisi, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.
- (3) Persetujuan atau penolakan terhadap Perpu yang diterbitkan oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945.
- (4) Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, sebagaimana diatur dalam Pasal 24B ayat (3).

Dengan semakin kuatnya kedudukan DPR sebagai representasi rakyat, hal ini

sangat mempengaruhi hubungan antara DPR dan eksekutif. Pengaruh tersebut dapat dilihat dari segi pelaksanaan setiap fungsi dan hak yang dimiliki oleh DPR. Dari segi pelaksanaan fungsi legislasi, pada tahun 1999-2004 DPR menyelesaikan pembuatan sebanyak 172 undang-undang²², pada tahun 2004-2009 sebanyak 186 undang-undang.

Selain itu, pelaksanaan pembahasan sebuah RUU juga tidak mudah. Selain membutuhkan waktu yang cukup panjang terkadang menyebabkan konflik atau pertentangan antara DPR dan presiden. Sebagai contoh diantaranya adalah pembahasan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP)²³ dan undang-undang Kementerian Negara. Dari segi pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR cukup memperlihatkan supremasinya. Peran ini sangat menonjol dalam kaitannya dengan pengawasan kinerja eksekutif.

Bahkan menurut Jimly, terjadi pergeseran peran parlemen dari legislasi ke *controlling*. Apabila didasarkan pada terminologi parlemen, maka tugas utama parlemen adalah berbicara (*to speak*) atau *parle* yang pada dasarnya merupakan fungsi *controlling* atau pengawasan bukan legislasi. Bahkan, meskipun secara formil fungsi legislatif itu ditentukan dalam konstitusi sebagai fungsi pokok, namun dalam prakteknya justru fungsi legislatif itu tetap tidak efektif untuk menggambarkan adanya kesetaraan derajat antara pemerintah dan parlemen.²⁴

²² Bivitri Susanti, "Problem Kelembagaan dalam Proses Legislasi", <http://www.parlemen.net/privdocs/a00c1d970adc5df910b5d67a8b7167ac.pdf>, diakses pada tanggal 8 Maret 2007.

²³ *ibid.*

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 185.

E. Sistem Presidensial dengan Sistem Multipartai

Salah satu kelemahan dalam sistem presidensial adalah sangat dimungkinkannya terjadi konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan *deadlock* dan kelumpuhan²⁵. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang masing-masing terpisah atau terbagi dan tidak bergantung satu sama lain. Oleh karena itu, ketika konflik atau ketidaksepakatan terjadi maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.²⁶

Hal ini pun dapat terjadi dalam sistem presidensial di Indonesia. Salah satu contoh termutakhir yang bisa diamati adalah ditolakannya Perpu No. 4 Tahun 2008 tentang JPSK oleh DPR yang menyebabkan penyertaan modal sementara terhadap Bank Century menjadi dipertanyakan keabsahannya. Kebuntuan terjadi akibat tidak ada mekanisme lain yang bisa ditempuh oleh presiden selain mencabut Perpu tersebut.²⁷

Selain itu, sering pula terjadi percekocokan atau saling serang antara DPR dengan pemerintah, apabila hal tersebut menyangkut kebijakan tidak populis yang dilakukan pemerintah. Sebut saja

kebijakan Bantuan Tunai Langsung (BLT) serta konversi minyak tanah ke elpiji yang akhirnya menimbulkan pro dan kontra. Pada akhirnya hal ini berpotensi melemahkan legitimasi dan kewibawaan Presiden di hadapan DPR selaku pengambil kebijakan.

Berbicara mengenai demokrasi memang tidak lepas dari pada peran dan fungsi partai politik dalam sistem politik. Dengan dibukanya kesempatan yang luas kepada setiap warga negara Indonesia untuk berpartisipasi secara langsung dalam sistem politik, maka hal ini menyebabkan tumbuhnya berbagai macam jenis partai politik. Dalam sistem politik, peran partai politik sangat penting, sebagaimana dinyatakan Miriam Budiarto, partai politik berperan sebagai: (1) Sebagai sarana komunikasi politik yang dapat digunakan sebagai ruang untuk menggabungkan dan merumuskan berbagai kepentingan-kepentingan (*interest articulation*); (2) Sebagai sarana sosialisasi politik, yakni proses untuk menyampaikan budaya politik yaitu norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya; (3) Sebagai rekrutmen politik, yakni untuk memilih atau menyeleksi seorang pemimpin, baik untuk kepentingan internal maupun eksternal

²⁵ Meskipun demikian Jose Antonio Cheibub memberikan penegasan berbeda dalam tulisannya, bahwa “Based on data for all presidential democracies that existed ... , (it) shows (a) that characteristics of the electoral and party systems do affect the level of support for the president in congress and hence the probability of minority presidents and minority governments; (b) that these characteristics, and the minority governments they generate, do not make deadlock more likely; and (c) that minority presidents, minority governments, and deadlock do not affect the survival of presidential democracies. Together, these findings suggest that the view that explains the instability of presidential democracies in terms of the type of executive-legislative relations these regimes are likely to induce must be abandoned.” Jose Antonio Cheibub, “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, *Comparative Political Studies*, <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/3/284>, diakses pada tanggal 29 Oktober 2009.

²⁶ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 15.

²⁷ Mohammad Fajrul Falaakh, “Involusi Perpu (Bank Century)”, *Harian Kompas*, 6 Januari 2010.

partai; (4) Sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*), yakni menekan atau mengatur konflik-konflik yang mungkin terjadi sebagai akibat sifat heterogen suatu bangsa.²⁸

Banyaknya partai politik yang turut ambil bagian dalam penyelenggaraan pemilihan umum pada satu sisi memberikan dampak yang positif. Hal ini menandakan bahwa iklim demokrasi benar-benar mendapat tempat yang layak. Namun hal ini sangat berbeda jika sistem politik multi partai dihubungkan dengan pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia. Komposisi ini sangat rentan menyebabkan kebuntuan dan perseteraan antara DPR dan eksekutif. Oleh karena itu hal ini dapat dipandang sebagai kelemahan mendasar dalam sistem presidensial Indonesia. Beberapa kelemahan tersebut antara lain:

1. Dapat menyebabkan instabilitas pemerintahan, sebab sistem presidensial memberikan kedudukan yang sama kuat kepada eksekutif dan legislatif, sehingga tidak dapat saling membubarkan. Namun sistem *impeachment*, sangat memungkinkan presiden dijatuhkan meskipun hal tersebut tidak serta merta terjadi pada kabinet. Dalam sistem presidensial, lobi atau negosiasi dalam proses politik menjadi sangat rigid atau tidak fleksibel, karena parlemen tidak mempunyai ikatan emosional politik yang kuat dengan presiden. Dalam hal ini Bagehot menyatakan:²⁹ "...that their

mutual independence spells a mutual antagonism that weakens both of them (parliaments and executive)."

2. Dalam sistem presidensial dengan multi partai mutlak diperlukan kedisiplinan partai-partai yang berkoalisi. Sebab jika tidak maka presiden dapat kehilangan dukungan dalam parlemen. Inilah yang bisa menyebabkan kebuntuan. Ciri ini sebenarnya sangat dimiliki dalam sistem parlementer. Sebagaimana dikatakan Linz bahwa, perdana menteri dapat mengkombinasikan kekuasaannya dengan pertanggungjawaban, yang pada gilirannya membutuhkan kedisiplinan dan keutuhan dari partai-partai politik (*well disciplined and strong political parties*).³⁰ Sebab jika tidak demikian, maka kejatuhan kabinet menjadi tidak terhindarkan. Dalam hal ini, Jose Antonio Cheibub juga menyatakan:³¹ "*the majoritarian imperative that supposedly characterizes parliamentary regimes provides ineluctable incentives for political parties to cooperate with the government and for individual members of parliament to comply with party directives. As a consequence, highly disciplined parties tend to cooperate with each other in forming legislative coalitions out of which governments will emerge and upon which they will rely for their existence.*"
3. Dalam sistem presidensial dengan multi partai, memang dapat dikatakan

²⁸ Miriam Budiarjo, *op. cit.*, hlm. 405-410.

²⁹ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 15.

³⁰ *ibid.*, hlm. 126.

³¹ Jose Antonio Cheibub, *op. cit.*, hlm. 24.

bahwa figur yang terpilih memang merupakan pilihan rakyat. Namun, hal tersebut akan kontras atau terbalik jika ternyata dalam pelaksanaan pemerintahan presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas suara parlemen. Meskipun pada akhirnya, DPR memang tidak dapat membubarkan kabinet namun kebuntuan dan perseteruan dapat terjadi berkepanjangan.

4. Sistem ini mengharuskan presiden untuk membuka koalisi kepada banyak partai dengan berbagai cara. Sebagaimana dikatakan Jose Antonio Cheibub, *"Presidents who find themselves in a minority situation may enter into coalition to obtain the support of a majority in congress. They do so by distributing cabinet positions to parties that pledge their support to the government in congress. Government, thus, is here defined by all the parties that hold cabinet positions, and the government legislative support by the sum of seats held by all the parties that are in the government."*³² Selain itu, Lowell juga menyatakan, *"...that coalition cabinets are short lived compared with one party cabinet. The larger the number of discordant groups that form the majority the harder the task of pleasing them all, and more feeble and unstable the position of the cabinet."*³³

Apabila dibandingkan dengan sistem parlementer, instabilitas pemerintahan pun sebenarnya bisa terjadi dalam sistem parlementer yang berbasis multi partai. Sebagaimana dikatakan oleh Miriam Budiardjo, sistem multi partai, apalagi jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, sehingga peran badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini sering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritas dalam parlemen hilang.³⁴

Dalam kaitannya dengan sistem multi partai yang diterapkan di Indonesia, kondisi tersebut memang akan sangat berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan sistem presidensial itu sendiri. Sebagai acuan, sistem presidensial Amerika Serikat menggunakan sistem dwi partai. Sehingga dapat memberikan stabilitas jangka panjang terhadap eksekutifnya. Sistem dwi partai pernah disebut sebagai *a convenient sistem for contented people*. Sistem ini dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat bersifat homogen (*social homogeneity*), adanya

³² *ibid.*, hlm. 6.

³³ Arend Lijphart, 1984, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Oxford University Press, New York, hlm. 109.

³⁴ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 419.

konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).³⁵

Namun, sistem dwipartai juga buka tanpa kritik. Sebagaimana dikatakan oleh Lijphart³⁶, (1) penggunaan sistem dwipartai sebenarnya lebih merupakan bentuk “pengkambinghitaman” instabilitas pemerintahan dibanding dengan sistem multipartai. Sebab pada pengalaman beberapa negara, terbukti bahwa sistem multipartai tidak memberikan efek yang fatal yang merusak demokrasi. (2) sistem dwipartai malah dapat mengaburkan demokrasi itu sendiri. Penggunaan sistem dwipartai memungkinkan partai-partai yang memiliki program-program yang hampir sama sehingga malah menutup akses alternatif pilihan bagi masyarakat. (3) sistem multi partai lebih memungkinkan untuk mengakomodasi pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Sebab dalam sistem presidensial pemilihan presiden dan parlemen terpisah. (4) sistem dwipartai lebih memungkinkan hilangnya isu-isu penting dan alternatif-alternatif program yang penting. Dalam hal ini sistem dwipartai tidak dapat mengakomodasi semua kepentingan

masyarakat, sebab hanya terpecah dalam dua dimensi (*left-right dimension*).

F. Pengalaman Empiris dari Pemerintahan SBY-Boediono

Secara empiris, kelemahan dari sistem presidensial dengan sistem multi partai dapat dilihat dalam proses pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden untuk periode 2009-2014. Pemilu periode ini dimulai sebelumnya dengan pemilu legislatif yang diikuti oleh 38 parpol nasional³⁷. Namun, pada akhirnya hanya 9 (Sembilan) partai politik yang berhasil memperoleh kursi di parlemen.

Komposisi parpol yang memperoleh suara dalam parlemen (DPR) sangatlah bervariasi, sehingga suara mayoritas tidak dimiliki oleh parpol manapun. Bahkan Partai Demokrat yang mempunyai suara terbanyak hanya mempunyai 26,4% (148)³⁸ dari total kursi di parlemen (560 kursi). Oleh karena itu, dapat dipahami ketika Presiden SBY menghendaki adanya koalisi terhadap beberapa parpol yaitu, Partai Golkar, PKS, PPP, PAN, dan PKB. Total kursi yang diperoleh adalah 423 kursi. Jauh di atas jumlah minimal *simple majority* (mayoritas sederhana).

³⁵ *ibid.*, hlm. 417. Salah satu keunggulan Amerika Serikat dapat mempertahankan sistem dwipartainya karena, rakyat Amerika tidak benar-benar mempercayai keraguan mereka terhadap kelemahan sistem dwipartai yang selama ini berjalan. Meskipun ternyata dalam masa tertentu, baik dalam pemilihan Presiden maupun Gubernur negara bagian, partai ketiga atau figur selain Partai Republik dan Demokrat, selalu muncul, namun tidak mendapat dukungan dari rakyat Amerika. Padahal, dalam survey yang pernah dilakukan, rakyat Amerika sangat mendambakan munculnya figur lain selain dua partai yang berkuasa. Sebab dan kondisi historisnya dapat dibaca dalam buku John F. Bibby and L. Sandy Maisel, 1998, *Two Parties-Or More? The American Party System*, Westview Press, USA.

³⁶ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 111-114.

³⁷ Antara News, “38 Parpol Ditetapkan Menjadi Peserta Pemilu 2009”, <http://www.antara.co.id/view/?i=1218891252&c=NAS&s=>, diakses pada tanggal 24 Mei 2010.

³⁸ Dewan Perwakilan Rakyat RI, “Tata Tertib DPR RI Mengenai Fraksi”, <http://www.dpr.go.id/tentang-dpr/fraksi>, diakses pada tanggal 25 Maret 2010.

Meskipun dasar dari koalisi diakui lebih merupakan hasil asimilasi atau sintesa dari setiap kepentingan parpol-parpol tersebut demi rakyat, namun pada dasarnya dapat dipahami bahwa koalisi tidak lebih dari sekedar penawaran kepentingan partai-partai tersebut. Salah satunya adalah kursi menteri. Hal ini dapat dilihat dari komposisi dan jumlah kursi menteri yang dipegang oleh masing-masing partai yang berkoalisi.

Kondisi tersebut tepat sebagaimana dikatakan oleh Jose Antonio Cheibub,

*“Presidents who find themselves in a minority situation may enter into coalition to obtain the support of a majority in congress. They do so by distributing cabinet positions to parties that pledge their support to the government in congress.8 Government, thus, is here defined by all the parties that hold cabinet positions, and the government legislatif support by the sum of seats held by all the parties that are in the government.”*³⁹

Secara kuantitas memang koalisi sangat baik dalam mengatasi problem kekuasaan yang minoritas, namun sebenarnya koalisi tetap bukan merupakan jawaban tepat untuk mengatasi masalah tersebut. Sebagaimana dikatakan Lowell,

“...that coalition cabinets are short lived compared with one party cabinet. The larger the number of discordant groups that form the majority the harder the task of pleasing them all, and more

*feeble and unstable the position of the cabinet.”*⁴⁰

Salah satu kelemahan mendasar dari sistem presidensial adalah terjadi *dead-lock* (kebuntuan) dan kelumpuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif oleh aksi ‘boikot’ atau pertentangan terus menerus dari parlemen. Ke depan hal ini sangat mungkin terjadi sebab koalisi selalu tidak menjamin kuatnya dukungan parlemen terhadap eksekutif. Banyak faktor politik yang membantu keberhasilan Presiden dengan suara minoritas di parlemen untuk menyelesaikan pemerintahannya dengan bantuan koalisi.

G. Penutup

Amandemen terhadap UUD 1945 telah menegaskan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini merupakan salah satu tindakan perbaikan atau korektif terhadap sistem presidensial yang lama sebelum UUD 1945 diamandemen. Sistem yang lama melahirkan banyak kelemahan dalam pelaksanaan *check and balances system*. Selain itu terlihat bahwa UUD 1945 sebelum amandemen memberikan banyak kewenangan kepada eksekutif, sehingga bersifat *executive heavy*.

Selain penegasan terhadap sistem presidensial, perubahan ketatanegaraan juga memberikan penguatan terhadap peran dan kedudukan DPR. UUD 1945 amandemen menegaskan fungsi-fungsi dan hak-hak DPR sebagai lembaga legislatif dan pengawas

³⁹ Jose Antonio Cheibub, *loc. cit.*

⁴⁰ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 109.

kinerja pemerintah. Pelaksanaan fungsi-fungsi dan hak-hak ini merupakan hal yang mutlak sebagai bagian dari penyempurnaan *check and balances system*. Namun ternyata, amandemen UUD 1945 malah menggeser kedudukan DPR ke arah yang lebih kuat, sehingga lebih bersifat *legislative heavy*. Sehingga hampir semua hal yang menjadi kewenangan eksekutif pada prakteknya harus mendapatkan persetujuan dari DPR.

Kondisi berikutnya yang mewarnai pelaksanaan sistem presidensial Indonesia adalah dengan digunakannya format multi partai dalam sistem politik Indonesia.

Dipandang dari sisi demokrasi, penggunaan sistem multi partai memang memberikan kesempatan yang luas kepada setiap orang untuk ambil bagian dalam pelaksanaan hak-hak politiknya. Namun dipandang dari sisi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, sistem ini malah memperlambat pelaksanaan sistem presidensial. Pertaruhan politik antara DPR dan Presiden kerap menyebabkan pertentangan antara kedua lembaga negara tersebut. Akibatnya, penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak diwarnai persoalan politik daripada realisasi kebijakan pemerintah terhadap masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara News, "38 Parpol Ditetapkan Menjadi Peserta Pemilu 2009", <http://www.antara.co.id/view/?i=1218891252&c=NAS&s=>, diakses pada tanggal 24 Mei 2010.
- Arend Lijphart, 2002, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, New York.
- Asshiddiqie, Jimly, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", <http://www.jimly.com>, www.jimly.com/pemikiran/getbuku/9, diakses pada tanggal 24 Oktober 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN Dephukham RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konsitusi RI, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok HTN Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Cheibub, Jose Antonio, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/3/284>, diakses pada tanggal 29 Oktober 2009.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI, "Tata Tertib DPR RI Mengenai Fraksi", <http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/fraksi>, diakses pada tanggal 25 Maret 2010.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, "Involusi Perpu (Bank Century)", *Harian Kompas*, 6 Januari 2010.

- Indrayana, Denny, 2008, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002 an Evaluation of Constitution Making in Transition*, Kompas, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Joeniarto, 1982, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Yogyakarta.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Oxford University Press, New York.
- Maisel, John F. Bibby and L. Sandy, 1998, *Two Parties-Or More? The American Party System*, Westview Press, USA.
- Manan, Bagir, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta.
- Miriam Budardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Susanti, Bivitri, "Problem Kelembagaan dalam Proses Legislasi", <http://www.parlemen.net/privdocs/a00c1d970adc5df910b5d67a8b7167ac.pdf>, diakses pada tanggal 8 Maret 2007.
- Zoelva, Hamdan, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945, Sekretariat Negara RI, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=33, diakses pada tanggal 29 Oktober 2009.