

# SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Dr. Radian Salman, S.H., LL.M.<sup>1</sup>, Rosa Ristawati<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum dan Program Studi Magister Sains Hukum dan Pembangunan,  
Sekolah Pascasarjana, Universitas Airlangga

Email: radian.salman@fh.unair.ac.id

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email: rosa@fh.unair.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/nx74wm79>

## Abstrak

Amandemen UUD 1945 salah satunya menghasilkan penegasan dan penguatan sistem pemerintahan presidensial. Pengaturan mengenai sistem presidensial dalam UUD NRI 1945 hanya bersifat pokok sehingga rancang bangun sistem presidensial lebih lanjut ditentukan oleh pembentuk undang-undang, yaitu DPR, DPD dan Presiden. Pada sisi lain, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai peran dalam menafsirkan penguatan presidensialisme melalui pengujian undang-undang. Melalui kajian terhadap berbagai putusan Mahkamah Konstitusi ditemukan bahwa isu sistem pemilihan umum berupa ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden, waktu pemungutan suara pemilihan umum, pendirian dan penyederhanaan partai politik, mengenai kementerian negara dan kekuasaan Presiden, merupakan isu yang relevan dengan isu sistem pemerintahan presidensial. Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam perkara demikian cenderung memposisikan diri sebagai *self-judicial* restraint dengan pertimbangan hal demikian sebagai kebijakan hukum terbuka.

**Kata Kunci :** *Sistem Pemerintahan Presidensial, Open Legal Policy, Pemilihan Umum, Prerogatif*



@ 2023 Proceeding APHTN-HAN, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

## Latar Belakang

Salah satu kesepakatan dasar perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan dasar tersebut kemudian diwujudkan dalam perubahan UUD yang memperteguh karakteristik sistem presidensiil, yakni: menetapkan masa jabatan presiden yang tetap yang diikuti dengan pengaturan mengenai pemakzulan hanya atas alasan konstitusional (Pasal 7A dan Pasal 7B); pemilihan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A) sehingga Presiden tidak bertanggungjawab kepada majelis/ badan perwakilan (Pasal 3) ; Presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara (Bab III), menegaskan pemisahan kekuasaan yang setidaknya ditandai dengan penegasan kekuasaan membentuk undang-undang oleh DPR (Pasal 4 dan Pasal 20); kedudukan menteri diangkat dan diberhentikan Presiden (Pasal 16), lembaga kepenasehatan yang tidak terpisah sebagai kelembagaan negara sendiri, tetapi dibentuk oleh Presiden<sup>1</sup>. Pembentuk UUD juga mempertimbangkan pengalaman perjalanan ketatanegaraan dalam sistem pemerintahan parlementer yang tidak stabil bagi pemerintahan dan krisis politik<sup>2</sup>, sebagai dasar untuk memperkuat sistem presidensial. Hal ini termasuk peristiwa pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dalam masa jabatannya karena alasan yang cenderung politis, bukan alasan hukum dengan dasar putusan pengadilan.

---

<sup>1</sup> Dalam naskah amandemen UUD 1945, BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG, diberikan keterangan dihapus.

<sup>2</sup> Mengenai kesepakatan dasar perubahan UUD 1945, salah satu satunya adalah penguatan sistem Pemerintahan Presidensial. Pembentuk UUD menyatakan : "mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial dipandang lebih cocok untuk diterapkan di Indonesia. Sebab, pada saat Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer, praktik penyelenggaraan kehidupan bernegara tidak pernah stabil." . Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II, Sendi-Sendi/ Fundamental Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, h. 160, 548.

Penguatan sistem pemerintahan presidensiil melalui perubahan UUD 1945 bukan merupakan akhir dari desain sistem Presidensial Indonesia. Karena UUD 1945 mengatur hal yang pokok dan prinsip<sup>3</sup>, maka tersedia kekuasaan dan kesempatan luas bagi DPR dan Presiden sebagai institusi politik pembentuk undang-undang untuk mengatur ketentuan lebih lanjut bangunan sistem pemerintahan presidensial. Kekuasaan dan kesempatan yang luas identik sebagai pengaturan yang bersifat kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Dalam ruang lingkup isu presidensialisme, wujudnya antara lain undang-undang dibidang : pemilihan umum<sup>4</sup>, kepartaian, kementerian dan kedudukan dan hubungan DPR, DPD dan Presiden.

Pada sisi lain, sejak pranata pengujian undang-undang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, menjadi salah satu bentuk *check and balances* terhadap pembentuk undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi mempunyai peran konstitusional yang sangat berpengaruh terhadap pembangunan hukum, termasuk dalam hal penegasan dan penguatan sistem presidensiil melalui pengujian undang-undang. Putusan tersebut merentang dari soal sistem pemilu yang meliputi isu konstitusional mengenai ambang batas pencalonan Presiden, waktu pemungutan suara pemilihan umum, pendirian dan penyederhanaan partai politik, mengenai kementerian negara dan juga hal-hal yang berhubungan dengan kekuasaan Presiden, terutama dalam konteks hak prerogatif. Dalam kerangka yang lebih luas yang juga berhimpitan dengan konsep sistem pemerintahan presidensiil, putusan MK juga berhubungan dengan kekuasaan pembentukan undang-undang. Semua pertimbangan hukum

---

<sup>3</sup> Pitkin menyebut karakter pokok konstitusi adalah "lasting, inclusive, principled, and fundamental". Lihat *Hanna F. Pitkin, The Idea of a Constitution*, *Journal of Legal Education*, 37, 1987 h. 169.

<sup>4</sup> Setiap perhelatan pemilihan umum, UU Pemilu selalu diubah atau diganti, terakhir dengan UU No. 7 Tahun 2017.

(*ratio decidendi*) dalam putusan-putusan tersebut menunjukkan pandangan dan pendirian MK dalam isu penguatan sistem Presidensiil. Dengan posisinya yang ‘*decisive*’, MK mempunyai peran dalam “menafsir” tentang apa sistem presidensiil dan bagaimana penguatan sistem presidensiil tersebut seharusnya dilakukan melalui pelebagaan norma dalam undang-undang.

Maka kebutuhan untuk melakukan riset dalam rangka melakukan inventarisasi, analisa dan klasifikasi (klaster) putusan MK mengenai gagasan penguatan sistem presidensiil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia akan dapat menakar apa saja yang telah dibangun oleh MK dalam narasi konstitusional mengenai penguatan sistem presidensiil dan bagaimana cita-cita hukum ke depan (*ius constituendum*) mengenai sistem pemerintahan tersebut dalam narasi konstitusional. Studi mengenai sistem presidensiil Indonesia yang beranjak dari teori dan evaluasi dalam ranah empirik dengan kaca mata ilmu politik dapat dikatakan telah cukup banyak tersedia, seperti yang dilakukan oleh Haris<sup>5</sup>, Hanan<sup>6</sup>, Nurhasim<sup>7</sup>, Yudha<sup>8</sup>, Mietzner<sup>9</sup>, Siregar<sup>10</sup>, Ellis dan Samuel<sup>11</sup> dan juga studi presidensialisme dilihat dari sistem pemilu yang dilakukan Surbakti<sup>12</sup>. Demikian

---

<sup>5</sup> Syamsudin Haris, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Penerbit ANDI, 2014.

<sup>6</sup> Djayadi Hanan, **Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia**, PT. Mizan, Bandung:2014. Liha

<sup>7</sup> Moch. Nurhasim, *Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran:Upaya Memperkuat SistemPresidensial Di Indonesia*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014. Lihat pula Jayadi Hanan,” *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, Makalah tidak diterbitkan.

<sup>8</sup> Hanta Yudha A.R., **Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2010.

<sup>9</sup> Marcus Mietzner, **Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi’s Indonesia**, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 2 (August 2016),

<sup>10</sup> Sarah Nuraini Siregar (Ed.), **Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno Ke Jokowi**, *Yayasan Pustaka Obor Indonesia*, 2018.

<sup>11</sup> Andrew Ellis and Kirsti Samuels, **Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience : A Summary of the International IDEA/UNAM Workshop**, International IDEA, 2010.

<sup>12</sup> Ramlan Surbakti, **Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif**, *Kemitraan Patnership*, Jakarta, 2011.

pula studi mengenai sistem presidensiil dalam konteks hukum dan konstitusi seperti yang dilakukan oleh Isra<sup>13</sup>, Rahman<sup>14</sup> dan Ristawati<sup>15</sup>. Namun studi berbasis putusan dengan melakukan sistematisasi dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, belum banyak dilakukan. Dalam konteks pembangunan hukum berbasis putusan, riset ini berkarakter dari kasus-kasus (*court based approach*) menuju sistematisasi hukum mengenai isu penguatan sistem pemerintahan presidensiil. Namun dalam tulisan ini hanya fokus pada pemetaan putusan MK yang berkaitan dengan sistem presidensiil.

## Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, masalah yang akan dikaji dalam artikel hasil penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa karakteristik sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945?
2. Bagaimana pandangan/ pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai sistem pemerintahan presidensial ?

## Metode Penelitian

Artikel ini merupakan hasil penelitian hukum (*legal research*), dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*)<sup>16</sup>. Sebagai penelitian berbasis putusan, penelitian ini

---

<sup>13</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010. Lihat pula Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.

<sup>14</sup> Aulia Aman Rahman, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Suatu Studi Tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

<sup>15</sup> Rosa Ristawati, *Modelling Executive Powers in the Indonesian Constitution. A Comparative Study of Constitutions*, Ph.D Dissertation Faculty of Law Maastricht University, 2017. <https://www.semanticscholar.org/paper/Modelling-executive-powers-in-the-Indonesian-a-of-Ristawati/8674b4e2062973c55de1c19306f2fa5ba2957412>.

<sup>16</sup> *Ibid.*

akan melakukan inventarisasi putusan dengan kriteria/ indikator berupa karakteristik sistem presidensial (*concept*). Untuk menentukan suatu putusan mengandung isu mengenai sistem pemerintahan Presidensial, didasarkan pada dalil pemohon pengujian undang-undang yang menyebut atau menggunakan argumentasi presidensialisme. Selanjutnya dari inventarisasi, dilakukan pemetaan dan analisis mengenai substansi pandangan/ pendapat MK mengenai sistem pemerintahan presidensial.

## **Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945**

Sebelum menganalisa sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia menurut UUD 1945, perlu untuk dibahas konsep dasar mengenai sistem Pemerintahan. Dalam rezim demokrasi modern, terdapat tiga model sistem pemerintahan: sistem parlementer, sistem presidensiil, dan sistem campuran. Donald S. Lutz menyatakan bahwa dalam sistem parlementer, eksekutif dipimpin oleh perdana menteri yang merupakan bagian dari legislatif<sup>17</sup>. Dalam sistem presidensial, eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat dan bukan bagian dari legislatif. Dalam sebuah konstitusi presidensiil, presiden atau sebutan lain adalah kepala negara dan kepala pemerintahan dengan masa jabatan yang telah ditentukan. Sistem pemerintahan dapat pula ditentukan oleh hubungan para menteri di dalam eksekutif (kabinet). Kabinet presidensiil merupakan bentukan Presiden sehingga pola hubungannya adalah hierarkis, sementara dalam sistem parlementer, perdana menteri sebagai *chief executive* memiliki hubungan kolegial dengan para menteri di kabinet. Hal ini menunjukkan bahwa susunan kabinet dalam sistem presidensial lebih fleksibel yang sepenuhnya tergantung Presiden. Dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden dan dikenal sebagai kekuasaan presiden.

---

<sup>17</sup> Donald S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2006, h.118

Cheibub menyebutkan tiga kekuasaan di mana Presiden mungkin memiliki dominasi dalam proses anggaran; kekuasaan untuk menginisiasi proses pembentukan undang-undang dalam hal anggaran negara, kekuasaan untuk mengubah usulan anggaran negara, dan pengeluaran negara dalam situasi di mana tidak diperoleh persetujuan untuk dalam proses pembentukan undang-undang terkait dengan anggaran negara<sup>18</sup>. Di beberapa konstitusi presidensial, Presiden diberikan beberapa kekuasaan legislatif termasuk veto serta hak eksklusif presiden untuk mengundang suatu undang-undang tertentu. Dalam konteks legislasi, Cheibub berpendapat bahwa Presiden, sebagai eksekutif, dapat mendominasi inisiatif legislasi di bidang pembuatan kebijakan yang paling penting karena Presiden memiliki hak eksklusif untuk menginisiasi proses pembuatan undang-undang yang menyangkut anggaran, pajak, dan administrasi publik<sup>19</sup>. Sistem presidensial menunjukkan pola hubungan yang berbeda dengan sistem parlementer. Sistem presidensial cenderung pada eksekutif yang mandiri (*non parliamentary executive*) melalui gagasan pemisahan dan pembagian kekuasaan. Gagasan pemisahan kekuasaan berorientasi ada kemandirian dan kebebasan, sedangkan pembagian kekuasaan berakar pada keseimbangan dan kontrol antara cabang kekuasaan.

Sistem Presidensiil berdiri pada tata kekuasaan berdasarkan prinsip pemisahan Kekuasaan sehingga *check and balance* adalah kunci menjaga presidensialisme efektif sekaligus akuntabel<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Jose Antonio Cheibub, *Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies*, *Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*, accessed via [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), h. 10.

<sup>19</sup> *Ibid.* h. 118.

<sup>20</sup> Susan Rose Ackerman, **Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines**, 2011, *Faculty Scholarship Series*, Paper 4155, accessed online via [www.digitlcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/4155](http://www.digitlcommons.law.yale.edu/fss_papers/4155). Pasquino menyebut "hyper-presidentialism, when the President of the Republic is also recognized as the leader of the parliamentary majority and cumulates the executive and legislative power. Lihat Pasquino, G., **The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism: A West European Perspective**, in: Elgie, R. And Moestrup, S. (eds), **Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study**, London: Routledge, 2007, h. 24

Namun dominasi dan centrum kekuasaan yang pada Presiden dalam kualitasnya kepala negara (*nominal executive*) maupun sebagai kepala pemerintah (*real executive*), dan kenyamanan dari kemungkinan pemakzulan, sistem presidensial dapat mempunyai potensi yang mengarah pada *hyper-presidentialism* atau bahkan rezim otoriter<sup>21</sup>. Ackerman menggambarkan hyper-presidentialisme sebagai “*Presidents who are challenged use the rhetoric of separation of powers to defend their actions and argue against the imposition of checks and balances by the other branches and institutions*”<sup>22</sup>. Meskipun terdapat argumentasi bahwa *dual* legitimasi antara Presiden dan Legislatif yang masing-masing dipilih oleh rakyat secara langsung, memiliki kekuasaan yang mandiri serta tidak dapat saling mengintervensi antara satu dengan yang lainnya, hal ini sering dianggap sebagai potensi besar terjadinya kebuntuan dalam sistem pemerintahan presidensiil. Namun potensi munculnya rezim yang otoriter tetap terbuka, karena kekuasaan eksekutif sebagian besar dipegang oleh satu institusi tunggal yaitu Presiden. Menurut Héctor Fix-Fierro dan Pedro Salazar-Ugarte terdapat dua mekanisme untuk menstabilkan dan mencegah sistem presidensial mengarah kepada rezim otoriter: 1. dengan memperkuat kemampuan presiden untuk mempengaruhi kerja legislatif (memperkuat eksekutif) dan, 2. dengan memperkuat kemampuan anggota legislatif untuk mempengaruhi ranah pemerintahan (meningkatkan kekuasaan parlemen)<sup>23</sup>. Selain itu, langkah alternatif untuk memperkuat Eksekutif adalah dengan memperkuat hak veto presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh legislatif; memberikan preferensi pada inisiasi proses legislatif oleh Presiden (semua pengajuan inisiasi tersebut harus disetujui ataupun ditolak dalam waktu yang terbatas); memberi Presiden lebih banyak

---

<sup>21</sup> Susan Rose Ackerman, *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Héctor Fix-Fierro, Pedro Salazar-Ugarte, **Presidentialism**, dalam: **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajo, Oxford University Press, 2012, h. 26.

kewenangan untuk mengeluarkan keputusan dengan kekuasaan legislatif, atau, pada akhirnya memberi kewenangan kepada presiden untuk mengajukan undang-undang. Di sisi lain, mekanisme untuk meningkatkan kekuasaan parlemen dapat dilakukan dengan meningkatkan keterlibatan legislatif dalam pengangkatan anggota kabinet, sehingga dapat memperkuat kewenangannya untuk membuat pemerintah bertanggung jawab; atau memperluas kewenangannya untuk membentuk kebijakan publik.

Berkebalikan dengan potensi terjadinya rezim otoriter atau *hyper-presidentialism*, kemungkinan presidensialisme yang lemah sangat terbuka terjadi karena problem sistem kepartaian, hubungan eksekutif dan legislatif dan sistem pemilu. Mainwaring menjelaskan bahwa presidensialisme multipartai kemungkinan menyebabkan kebuntuan antara eksekutif dan legislatif dan sulitnya membangun koalisi antarpantai dalam demokrasi presidensial, sehingga berkonsekuensi merusak terhadap stabilitas demokrasi<sup>24</sup>. Sementara Juan Linz dari sudut pandang yang berbeda menjelaskan bahwa desain kelembagaan yang terpisah antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, menyebabkan antara satu dengan yang lainnya memiliki kemandirian bertindak yang bisa saja bertentangan antara satu dengan yang lainnya<sup>25</sup>. Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, serta masa jabatan yang bersifat tetap menjadi dasar klaim legitimasi presiden yang berhadapan dengan lembaga legislatif. Adanya *dual* legitimasi dengan masing-masing memiliki kekuasaan yang mandiri serta tidak dapat saling mengintervensi antara satu dengan yang lainnya, merupakan potensi besar terjadinya kebuntuan dalam sistem pemerintahan

---

<sup>24</sup> Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, Vol. 26 No. 2, Sage Publications, 1993, h. 198-225.

<sup>25</sup> Juan J. Linz (Juan José), *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, Winter 1990, The Johns Hopkins University Press, h. 53.

presidensiil. Hal demikian diakui pula oleh Cheibub bahwa kebuntuan sistem presidensiil disebabkan oleh kemungkinan presiden terpilih serta anggota legislatif yang menguasai mayoritas kursi di lembaga perwakilan rakyat berasal dari partai yang berbeda. Dalam situasi demikian, sistem presidensiil tidak memiliki prinsip-prinsip demokrasi yang dapat memecahkan atau mekanisme konstitusional, untuk menyelesaikan kebuntuan seperti membubarkan anggota parlemen dan segera menyelenggarakan pemilu untuk membentuk pemerintahan baru.<sup>26</sup> Maka gagasan untuk “memurnikan”, “memperkuat” dan mengefektifkan sistem presidensiil atau membuat sistem presidensiil bekerja sebagaimana studi Cheibub, Hanan, Isra, Haris, Ellis dan Samuel, Meitzner, dan Siregar setidaknya mencakup lima isu atau indikator berikut<sup>27</sup>: sistem Pemilihan Umum, sistem Kepartaian, pembentukan dan pengelolaan kabinet, dan kekuasaan Presiden dalam sistem Presidensial.

Dalam konteks ketetapanegaraan Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, Penjelasan yang merupakan bagian dari UUD 1945 menyebut terdapat tujuh Kunci pokok Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah : 1. Indonesia adalah Negara berdasarkan atas hukum; 2. Sistem Konstitusional; 3. Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan rakyat ; 4. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah MPR; 5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; 6. Menteri Negara ialah pembantu presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR; 7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Dalam amandemen UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk UUD menyepakati lima hal, salah satunya adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

---

<sup>26</sup> José Antonio Cheibub, *Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies*, Yale University, h.277-283.

<sup>27</sup> Literatur tersebut dapat dilihat pada bagian kerangka teori dan tinjau kepustakaan.

Ramlan Surbakti dalam PAH III MPR menyatakan bahwa sistem presidensial dipilih untuk menciptakan pemerintahan yang stabil dan yang punya kapabilitas pemerintah<sup>28</sup>. Selanjutnya keputusan kesepakatan dasar oleh MPR menegaskan bahwa mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial dipandang lebih cocok untuk diterapkan di Indonesia, karena pada saat penerapan sistem pemerintahan parlementer, praktik penyelenggaraan kehidupan bernegara tidak pernah stabil<sup>29</sup>. Dengan kesepakatan dasar tersebut, desain sistem pemerintahan presidensial Indonesia adalah sebagai berikut :

**Tabel 1. Karakteristik Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD NRI Tahun 1945**

No.	Karakteristik	Pengaturan Dalam UUD NRI 1945
1	MPR tidak mengangkat dan memberhentikan Presiden, tetapi Presiden di pilih secara langsung oleh rakyat	Pasal 3
2	Sebagai konsekuensi Presiden dipilih secara langsung, maka pemberhentian Presiden dalam masa jabatan bukan karena alasan politik tertentu oleh MPR, tetapi karena alasan berdasarkan konstitusi	Pasal 7A Pasal 7B
3	Masa Jabatan Presiden yang tetap.	Pasal 7
3	Presiden sebagai kepala Pemerintahan sekaligus kepala Negara	Pasal 4 ayat (1) Pasal 12 Pasal 14 ayat (1) dan (2) Pasal 15

<sup>28</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II, Sendi-Sendi/ Fundamental Negara*, *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid*, 160

4	lembaga kepenasehatan yang tidak terpisah sebagai kelembagaan negara sendiri, tetapi dibentuk oleh Presiden.	Penghapusan BAB IV UUD 1945
5	Hubungan Presiden dan DPR	Pasal 5, 20, 21
6	kedudukan menteri diangkat dan diberhentikan Presiden,	Pasal 17

.Karakteristik sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI 1945 merupakan pengaturan yang yang pokok dan fundamental, sehingga rancang bangun sistem presidensial lebih lanjut ditentukan oleh kekuasaan pembentuk undang-undang, yaitu DPR, Presiden dan DPD dalam hal-hal tertentu. Dengan konteks demikian, aktor penentu bangunan presidensialisme Indonesia adalah pembentuk undang-undang, yang diwujudkan dalam berbagai undang-undang. Dalam hal ini dapat disebut misalnya undang-undang di bidang pemilihan umum, kementerian, kepartaian, hubungan Presiden dan DPR dan sebagainya.

## **Pendapat Mahkamah Konstitusi Mengenai Sistem Pemerintahan Presidensial**

Pengujian konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD dipandang sebagai cerminan prinsip supremasi konstitusi dan konstiusionalisme<sup>30</sup>. Dari sudut pandang supremasi konstitusi, peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, sehingga harus terdapat mekanisme untuk menilai konstiusionalitas dari suatu undang-undang (*constitutionality of legislation*). Dalam perspektif konstiusionalisme, terkandung esensi pembatasan kekuasaan, yakni ketiadaan mekanisme kontrol terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang dalam berpeluang pada

---

<sup>30</sup> Jutta Limbach, The Concept of Supremacy of the Constitution, The Modern Law Review, Volume 64, No. 1, January 2001, h.2.

penyalahgunaan kekuasaan sehingga membuka kemungkinan membuat undang-undang yang bertentangan dengan norma-norma konstitusi<sup>31</sup>. Terlebih pada undang-undang yang dibentuk berdasarkan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang memberikan keluluasan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan materi muatannya.

Pengujian undang-undang oleh MK berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, merupakan aktivitas interpretasi dengan pertanyaan mendasar bagaimana konstitusi harus ditafsirkan? Dengan kata lain, pengujian undang-undang tidak sekedar menilai apakah bagian, pasal atau ayat dalam UU bertentangan dengan UUD atau tidak tetapi lebih dari itu pula ketika menerapkan kaidah-kaidah konstitusi atau undang-undang dasar, maka hakim harus pula memutuskan makna kaidah-kaidah tersebut. Oleh karena itu pengujian undang-undang berdimensi penafsiran atas undang-undang yang diuji (*statutory interpretation*) dan penafsiran atas konstitusi (*constitutional interpretation*) sebagai alat uji. Dalam dimensi kedua, karena uji konstusionalitas undang-undang tidak hanya memberikan tafsir atas teks konstitusi, tetapi juga bagaimana tafsir konstitusi tersebut diterapkan dalam undang-undang yang diuji, maka uji konstusionalitas undang-undang seringkali berada dalam dua aktivitas, yakni intepretasi dan konstruksi<sup>32</sup>. Maka dalam ajudikasi konstusional, Justice **Hughes** menyatakan bahwa '*a constitution is without meaning until the judges pour meaning into its provisions*'.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Perihal esensi konstusionalisme adalah pembatasan kekuasaan, M. Laica Marzuki, menyatakan "Walaupun paham konstusionalisme diturunkan (*derived*) dari konstitusi, dan dalam perkembangannya bahkan mendorong keberadaan *constitutional state* namun esensi konstusionalisme mengagas pembatasan kekuasaan dalam negara. Lihat, M. Laica Marzuki, **Konstitusi dan Konstusionalisme**, Jurnal Konstitusi Vol. 7 No. 4 Agustus 2010, h. 4.

<sup>32</sup> Randy E. Barnett, **Interpretation and Construction**, Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper No. 12-034, 34 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 65-72, 2011, h. 66.

<sup>33</sup> Ziyad Montana & Cyril Ramaphosa, **Constitutional Law: Analysis and Cases**, Oxford University Press, Oxford, 2002, h. 13.

Penelitian berbasis putusan Mahkamah Konstitusi dalam isu presidensialisme dimulai dengan melakukan inventarisasi putusan dengan kriteria karakteristik sistem pemerintahan presidensial sesuai dengan UUD NRI 1945, selanjutnya dilakukan kajian terhadap putusan dengan menemukan dalil atau argumen mengenai sistem presidensial baik dari Pemohon maupun dari keterangan Pemerintah dan DPR dalam berbagai pengujian undang-undang. Meskipun ditemukan berbagai putusan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial, MK telah merumuskan sistem pemerintahan presidensial, dengan karakteristik sebagai berikut :

*“**Pertama**, lembaga perwakilan (assembly) adalah lembaga yang terpisah dari lembaga kepresidenan. **Kedua**, presiden dipilih oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu. Jadi, baik presiden maupun lembaga perwakilan sama-sama memperoleh legitimasinya langsung dari rakyat pemilih. Karena itu, presiden tidak dapat diberhentikan atau dipaksa berhenti dalam masa jabatannya oleh lembaga perwakilan (kecuali melalui impeachment karena adanya pelanggaran yang telah ditentukan). **Ketiga**, presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. **Keempat**, presiden memilih sendiri menteri-menteri atau anggota kabinetnya. **Kelima**, presiden adalah satu-satunya pemegang kekuasaan eksekutif. **Keenam**, anggota lembaga perwakilan tidak boleh menjadi bagian dari pemerintahan atau sebaliknya. **Ketujuh**, presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan melainkan kepada konstitusi. **Kedelapan**, presiden tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan. **Kesembilan**, kendatipun pada dasarnya berlaku prinsip supremasi konstitusi, dalam hal-hal tertentu, lembaga perwakilan memiliki kekuasaan lebih dibandingkan dengan dua cabang kekuasaan lainnya. **Kesepuluh**, presiden sebagai pemegang pucuk pimpinan kekuasaan eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. **Kesebelas**, berbeda dari sistem parlementer di mana parlemen merupakan titik*

*pusat dari segala aktivitas politik, dalam sistem presidensial hal semacam itu tidak dikenal.”<sup>34</sup>*

Adapun putusan MK yang relevan dengan isu sistem pemerintahan presidensial, disajikan dalam tabel berikut dengan mengutip isu pertimbangan MK yang secara spesifik menyebut atau relevan dengan sistem presidensial :

**Tabel 2. Putusan MKRI Dalam Isu Sistem Pemerintahan Presidensial**

<b>Kategori Isu/Bidang dan Putusan</b>	<b>Pertimbangan MK</b>
<p>Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden<sup>35</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No. 51-52-59/PUU-VI/2008</li> <li>2. No. 44/PUU-XV/2017</li> <li>3. No. 53/PUU-XV/2017</li> <li>4. No. 59/PUU-XV/2017</li> <li>5. No. 70/PUU-XV/2017</li> <li>6. No. 71/PUU-XV/2017</li> <li>7. No. 72/PUU-XV/2017</li> <li>8. No. 49/PUU-XVI/2018</li> <li>9. No. 50/PUU-XVI/2018</li> <li>10. No. 54/PUU-XVI/2018</li> <li>11. No. 58/PUU-XVI/2018</li> <li>12. No. 92/PUU-XVI/2018</li> <li>13. No. 74/PUUXVIII/2020</li> <li>14. No. 66/PUU-XIX/2021</li> <li>15. No. 52/PUU-XX/2022</li> </ol>	<p><b>Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 :</b></p> <p><i>“Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (legal policy) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD 1945”.</i></p> <p><b>Putusan No. 53/PUU-XV/2017 :</b></p> <p><i>“Menurut Mahkamah, rumusan ketentuan Pasal 222 UU Pemilu adalah dilandasi oleh semangat demikian. Dengan sejak awal diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden</i></p>

<sup>34</sup> Putusan No. 53/PUU-XV/2017

<sup>35</sup> Putusan mengenai ambang batas pencalonan presiden yang diatur dalam undang-undang pemilihan umum merupakan pengujian yang paling sering dilakukan. Dalam tabel ini hanya disajikan putusan penting yang berkaitan langsung dengan argumentasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial.

dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik.”

**Putusan No. 52/PUU-XX/2022 :**

“..setelah membaca semua putusan Mahkamah yang berkaitan dengan isu ambang batas pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik, pada pokoknya Mahkamah menyatakan syarat ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden adalah konstitusional, sedangkan berkenaan dengan besar atau kecilnya persentase presidential threshold merupakan kebijakan terbuka (open legal policy) dalam ranah pembentuk undang-undang. Pendirian Mahkamah tersebut berpijak pada perlunya penguatan sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD 1945 sehingga dapat efektif. Dalam pandangan Mahkamah, pemilu Presiden dan Wakil Presiden perlu dirancang untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan Presidensial, tidak hanya terkait legitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih, namun juga dalam hubungannya dengan institusi DPR sehingga akan mendorong efektivitas proses-proses politik di DPR

	<p><i>menjadi mewujudkan pemerintahan yang lebih sederhana dan efisien dalam kerangka checks and balances secara proporsional”.</i></p>
<p>Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan Dalam Pemilihan Umum : Putusan No. 56/PUU-VI/2008</p>	<p><i>“ ..Keterangan Pemohon dalam persidangan tentang diperbolehkannya Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan seperti sistem pemilihan Presiden di Amerika Serikat menurut Mahkamah tidak serta merta dapat diberlakukan di Indonesia karena selain adanya perbedaan konstitusi dan karakter sistem Pemilu yang diterapkan di Indonesia juga ada aspek lain seperti perbedaan budaya politik baik para elit politik maupun masyarakatnya masing-masing.”</i></p> <p><i>“..konstruksi yang dibangun dalam konstitusi, bahwa pengusulan Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik mencerminkan sistem politik yang dibangun mengacu pada sistem komunal/kolegial, bukan berlandaskan pada sistem individual (perseorangan)”</i></p>
<p>Pemilihan Umum Serentak 1. No. 14/PUU-XI/2013 2. No. 55/PUU-XVIII/2020</p>	<p><b>Putusan No. 14/PUU-XI/2013 :</b></p> <p><i>“Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi.</i></p>

Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial.”

**Putusan No. 55/PUU-XVIII/2020 :**

“Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, dapat dikatakan inti atau substansi dari alasan-alasan tersebut lebih bertumpu pada upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial sebagai sistem pemerintahan yang disepakati dalam Perubahan UUD 1945. ....pilihan atau desain waktu penyelenggaraan pemilihan umum guna memilih anggota legislatif dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden menjadi titik krusial dalam rancang-bangun penguatan sistem pemerintahan presidensial.”

<p>Kepartaian ( Upaya Penyederhanaan Partai Politik)<sup>36</sup> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No. 22- 24/PUU-VI/2008.</li> <li>2. No. 16/PUU-V/2007</li> <li>3. No. 3/PUU-VII/2009</li> <li>4. No. 52/PUU-X/2012</li> <li>5. No. 53/PUU-XV/2017</li> <li>6. No. 55/PUU-XVIII/2020</li> </ol>	<p><b>Putusan No. 3/PUU-VII/2009 :</b></p> <p><i>“Melalui kebijakan PT ini, tampaknya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui pengurangan jumlah Parpol yang dapat menempatkan wakilnya di DPR, berubah dari cara sebelumnya dengan kebijakan ET yang bermaksud mengurangi jumlah peserta Pemilu.</i></p> <p><i>“... dapat disimpulkan bahwa Lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai legal policy bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk ET maupun PT. Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi.”</i></p> <p><b>Putusan No. 55/PUU-XVIII/2020 :</b></p> <p><i>“Dalam batas penalaran yang wajar, dengan memperberat persyaratan yang harus dipenuhi partai politik untuk menjadi peserta Pemilu maka jumlah partai politik yang menjadi peserta Pemilu akan makin terbatas.</i></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>36</sup> Putusan mengenai penyederhaan partai politik dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial setidaknya meliputi Electoral Threshold (ET), Parliamentary Threshold (PT) , dan pengetatan persyaratan dan verifikasi (eligibility) sebagai partai politik peserta pemilihan umum. Dalam tabel ini ini disajikan dua kutipan putusan yakni ET, PT dan pemenuhan persyaratan.

	<p><i>Dengan pengetatan persyaratan tersebut, jumlah partai politik akan makin mendukung bekerjanya sistem pemerintahan presidensial dicantumkan dalam UU Pemilu.” sebagaimana yang dianut UUD 1945. Sebagai bagian dari upaya memenuhi desain memperketat jumlah partai politik dimaksud, salah satu upaya mendasar yang harus dilakukan oleh penyelenggara Pemilu adalah memastikan semua partai politik yang dinyatakan menjadi peserta Pemilu memenuhi semua persyaratan yang</i></p>
<p>Kementerian (Pembentukan Kabinet) : No. 79/PUU-IX/2011</p>	<p><i>“Salah satu latar belakang terpenting dari keharusan konstitusional untuk membentuk Undang-Undang Kementerian Negara sebagaimana diatur di dalam Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dimaksudkan untuk membatasi agar dalam membentuk kementerian negara guna melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, Presiden melakukannya secara efektif dan efisien. Jabatan menteri dan kementerian tidak boleh diobral sebagai hadiah politik terhadap seseorang atau satu golongan, sekaligus tidak dapat sembarangan dibubarkan tanpa analisis yang mendalam bagi kepentingan negara dan bangsa seperti yang pernah terjadi di masa lalu....”</i></p> <p><i>“ menurut Mahkamah posisi wakil menteri perlu segera disesuaikan kembali sebagai kewenangan eksklusif Presiden menurut putusan Mahkamah ini”</i></p>

<p>Kekuasaan Presiden :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No. 107/PUU-XIII/2015</li> <li>2. No. 22/PUU-XIII/2015</li> <li>3. No. 36/PUU-XV/2017</li> </ol>	<p><b>Putusan No. 107/PUU-XIII/2015 :</b></p> <p><i>“hak atau kekuasaan Presiden untuk memberi grasi berasal dari tradisi dalam sistem monarki Inggris dimana raja dianggap sebagai sumber keadilan sehingga kepadanya diberikan hak yang dikenal sebagai hak prerogatif eksekutif (executive prerogative) dalam bentuk hak untuk memberi pengampunan kepada warganya yang telah dijatuhi pidana. Ketika Amerika Serikat sebagai bekas jajahan Inggris mendeklarasikan kemerdekaannya dan menyusun konstitusinya secara tertulis, gagasan tentang hak prerogatif itu kemudian diadaptasi dalam sistem pemerintahannya yang kemudian dikenal sebagai sistem presidensial.”</i></p> <p><i>“Ketika sistem presidensial kemudian diterima oleh banyak negara maka hak untuk memberikan pengampunan itu dianggap melekat kepada Presiden meskipun pengaturan dan pelaksanaannya sangat bervariasi di masing-masing negara;</i></p> <p><i>“hak untuk memberikan grasi adalah Hak Konstitusional Presiden yang secara umum disebut sebagai hak prerogatif yang atas kebaikan hatinya memberikan pengampunan kepada warganya maka tergantung pada Presiden untuk mengabulkan atau tidak mengabulkan”</i></p> <p><b>Putusan No. 22/PUU-XIII/2015 :</b></p> <p><i>“bahwa oleh karena itu “memperkuat sistem pemerintahan presidensial”, yang merupakan salah satu kesepakatan penting fraksi-fraksi di MPR tatkala</i></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

hendak melakukan perubahan terhadap UUD 1945, haruslah diartikan sebagai maksud memperjelas sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia sehingga memenuhi ciri-ciri umum yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial, bukan menekankan pada gagasan memperkuat hak prerogatif presiden dalam pengertian sebagai hak absolut presiden yang tak dapat dikurangi.”

“Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, permohonan para Pemohon yang mendalilkan campur tangan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri bertentangan dengan UUD 1945, dengan argumentasi bahwa hal itu tidak sesuai dengan hakikat hak prerogatif Presiden dalam sistem presidensial, harus dinyatakan ditolak.”

#### **Putusan No. 36/PUU-XV/2017**

Walaupun pada awalnya berasal, dikenal, dan dipraktikkan dalam sistem pemerintahan parlementer Inggris, dalam perkembangannya pranata pengawasan secara substansial sebagaimana hak angket juga lazim digunakan di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, pengaturan hak angket mula-mula ditetapkan pada masa berlakunya sistem pemerintahan parlementer. Namun dalam perkembangannya, setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial, eksistensi hak angket tetap dipertahankan.”

Berdasarkan tabel dan uraian mengenai pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, dapat dianalisa beberapa hal sebagai berikut :

*Pertama*, tafsir mengenai rancangan sistem pemerintahan presidensial secara bebas didalilkan baik oleh Pemohon atau Pemerintah dan DPR dalam keterangan pada pengujian undang-undang. Artinya gagasan mempertegas, meneguhkan dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial merupakan argumentasi yang terbuka, dinamis bahkan bersifat teoritik dan komparatif<sup>37</sup>. Pada sisi lain, meskipun MK juga menggali sumber-sumber teoretik dan doctrinal, tafsir MK juga merujuk konteks sejarah, kondisi sosial politik dikaitkan dengan pilihan menganut sistem pemerintahan presidensial dengan konteks UUD NRI 1945. Hal ini misalnya dapat ditemukan dalam pertimbangan MK dalam putusan No. 53/PUU-XV/2017 yang menyatakan :

*“Benar bahwa terdapat negara yang menerapkan sistem Presidensial dalam sistem pemerintahannya dan sekaligus menganut prinsip multipartai dalam sistem kepartaiannya, namun praktik demikian tidak menjamin efektivitas pemerintahan, lebih-lebih dalam masyarakat yang budaya demokrasinya sedang dalam “tahap menjadi” (in the stage of becoming). Lazimnya, faktor pengalaman sejarah dan kondisi sosial-politik empirik memiliki pengaruh signifikan terhadap diambilnya pilihan sistem ketatanegaraan suatu bangsa yang kemudian dituangkan ke dalam Konstitusinya. Dalam konteks Indonesia, bagi MPR, dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengubah Undang-Undang Dasar, pilihan untuk membatasi jumlah partai politik secara konstitusional sesungguhnya dapat saja dilakukan selama berlangsungnya proses perubahan terhadap UUD 1945 (1999-2002).”<sup>38</sup>*

---

<sup>37</sup> Dalam berbagai perkara pengujian undang-undang mengenai ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan wakil Presiden, permohonan dan pihak pemerintah/DPR mendalilkan aspek-aspek teori dan perbandingan sistem pemerintahan presidensial di beberapa negara.

<sup>38</sup> Lihat putusan pada 3.14 angka 4.

*Kedua*, ruang lingkup sistem pemerintahan presidensial dalam putusan MK meliputi : sistem pemilihan umum, sistem kepartaian, pengangkatan dan pemberhentian menteri dan kekuasaan presiden, baik sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara. termasuk hak angket parlemen terhadap presiden. Sistem pemilihan umum dan isu penyederhanaan jumlah partai politik merupakan perkara yang paling banyak diuji, khususnya dikaitkan dengan ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Frekuensi yang berulang dalam pengujian undang-undang dalam dua isu mengenai ambang batas ini wajar terjadi karena pengaturan mengenai pemilihan selalu dalam UUD NRI 1945 hanya bersifat pokok, yakni asas dalam pemilu dan metode pengisian jabatan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUD NRI 1945, Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (5)), selebihnya ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. (Pasal 22E ayat (6). Dengan konteks yang demikian, rancang bangun sistem pemerintahan presidensial sepenuhnya merupakan arena pilihan pembentuk undang-undang, yang mana hal demikian dipengaruhi oleh kepentingan politik pembentuk undang-undang<sup>39</sup>.

*Ketiga*, karakteristik sistem pemerintahan presidensial adalah mengenai kekuasaan presiden. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen merupakan centrum kekuasaan dalam tata kelola negara, dalam sistem presidensial, dinamika kekuasaan tersebar dalam berbagai kelembagaan utama (main organ) dalam skema pemisahan kekuasaan. Namun

---

<sup>39</sup> Terhadap wacana kenaikan ambang batas parlemen menjadi 5 persen, Partai Amanat Nasional (PAN) secara tegas menolak. Wakil Sekretaris Jenderal PAN Saleh Partaonan Daulay curiga, wacana kenaikan ambang batas parlemen hanya untuk menguntungkan kepentingan kelompok tertentu. Lihat Kompas, *Pro Kontra Parpol soal Wacana Ambang Batas Parlemen Jadi 5 Persen*. [<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/15/07184191/pro-kontra-parpol-soal-wacana-ambang-batas-parlemen-jadi-5-persen>]

demikian, sistem pemerintahan presidensial memberikan penekanan pula pada kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Putusan MK mengenai hal ini relatif sedikit dibanding mengenai isu presidensialisme yang dihubungkan dengan sistem pemilu dan kepartaian. Isu mengenai kekuasaan presiden ini berkaitan dengan hak eksklusif presiden atau dikenal dengan hak prerogatif.

*Keempat*, terhadap desain penguatan sistem presidensial yang dibuat oleh pembentuk undang-undang, MK cenderung menerapkan *judicial self-restraint*, yaitu MK menyatakan berbagai desain sistem presidensial merupakan kebijakan hukum yang bersifat terbuka bagi pembentuk undang-undang. Hal ini sejak awal disampaikan MK pada Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 yang menyatakan :

*“Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan **presidential threshold** dan **pemisahan jadwal Pemilu** dalam perkara *a quo*, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.”*

Respon MK yang demikian menunjukkan sikap MK dalam kategori *departmentalism* (departementalisme) yakni menempatkan cabang-cabang kekuasaan sebagai institusi yang sederajat sekaligus masing-masing mempunyai wewenang untuk melakukan interpretasi terhadap konstitusi. **Whittington** mendefinisikan

Departmentalisme sebagai “each branch, or department, of government has an equal authority to interpret the Constitution in the context of conducting its duties” and “is supreme within its own interpretive sphere.”<sup>40</sup> Dengan departmentalism, MK pada dasarnya memberikan apresiasi terhadap pemaknaan peneguhan dan penguatan sistem pemerintahan Presidensial dengan membuat rambu berupa : tidak melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945.

## Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi mempunyai peran dalam menentukan banguna sistem presidensial melalui pengujian undang-undang. Dalam hal ini pengujian undang-undang yang relevan dengan isu presidensialisme adalah sistem pemilihan umum berupa ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden, waktu pemungutan suara pemilihan umum, pendirian dan penyederhanaan partai politik, mengenai kementerian negara dan kekuasaan Presiden (kepala pemerintahan dan kepala negara. Meskipun MK mempunyai peran dalam menentukan corak sistem presidensial, putusan-putusan MK mencerminkan posisi cenderung sebagai self-judicial restraint dengan pertimbangan hal demikian sebagai kebijakan hukum terbuka. Dengan kata lain, MK tidak keluar dari jalur memperkuat sistem pemerintahan presidensial sebagai kesepakatan dasar pembentuk UUD tetapi MK menyerahkan kepada pembentuk UU dengan kriteria bahwa kebijakan hukum terbuka tersebut melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945.

---

<sup>40</sup> Keith E. Whittington, *Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses*, *Op.cit* h. 782. Konsep departmentalisme disebut dalam berbagai pengertian, misalnya “coordinate review”, “polycentric constitutionalism,” atau “constitutional dialogue”.

## Daftar Pustaka

- A.R, Hanta Yudha., *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2010.
- Ackerman, Susan Rose., *Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*, 2011,
- Barnett, Randy E., *Interpretation and Construction*, Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper No. 12-034, 34 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 65-72, 2011,
- Cheibub, Jose Antonio. *Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies*, *Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*, accessed via [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), h. 10.
- Cheibub, José Antonio., *Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies*, Yale University.
- Ellis, Andrew and Kirsti Samuels, *Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience : A Summary of the International IDEA/UNAM Workshop*, International IDEA, 2010.
- Fix-Fierro, Héctor, Pedro Salazar-Ugarte., *Presidentialism*, dalam: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajó, Oxford University Press, 2012.
- G. Pasquino., *The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism: A West European Perspective*, in: Elgie, R. And Moestrup, S. (eds), *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, London: Routledge, 2007.
- Hanan, Djayadi,, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, Makalah tidak diterbitkan.

- Hanan, Djayadi., *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, PT. Mizan, Bandung:2014.
- Haris, Syamsudin., *Praktik Parleментар Demokrasi Presidensial Indonesia*, Penerbit ANDI, 2014.
- Isra, Saldi., *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Isra, Saldi., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Kompas, *Pro Kontra Parpol soal Wacana Ambang Batas Parlemen Jadi 5 Persen*. [<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/15/07184191/pro-kontra-parpol-soal-wacana-ambang-batas-parlemen-jadi-5-persen>]
- Limbach, Jutta., *The Concept of Supremacy of the Constitution*, *The Modern Law Review*, Volume 64, No. 1, January 2001.
- Linz, Juan J., *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, Winter 1990, The Johns Hopkins University Press.
- Lutz, Donald S., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2006.
- Mainwaring Scott., *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, Vol. 26 No. 2, Sage Publications, 1993.
- Marzuki, M. Laica., *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 4 Agustus 2010.
- Mietzner, Marcus., *Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia*, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 2 (August 2016),

- Montana, Ziyad and Cyril Ramaphosa., *Constitutional Law: Analysis and Cases*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Nurhasim, Moch., *Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014.
- Pitkin, Hanna F. Pitkin., *The idea of a Constitution*, *Journal of Legal Education* , 37 , 1987.
- Rahman, Aulia Aman., *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Suatu Studi Tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Ristawati, Rosa., *Modelling Executive Powers in the Indonesian Constitution. A Comparative Study of Constitutions*, Ph.D Dissertation Faculty of Law Maastricht University, 2017. <https://www.semanticscholar.org/paper/Modelling-executive-powers-in-the-Indonesian-a-of-Ristawati/8674b4e2062973c55de1c19306f2fa5ba2957412>.
- Siregar, Sarah Nuraini Siregar., *Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno Ke Jokowi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018.
- Surbakti, Ramlan., *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Kemitraan Patnership*, Jakarta, 2011.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II, Sendi-Sendi/ Fundamental Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.

