# BENTUK NEGARA DAN BENTUK-BENTUK PEMERINTAHAN

**Andi Amelia[1)], Ananda Nur Fanirah[2)], Aulia Pertiwi[3)], Nurul Fatiha[4)], Andi Nurindah[5)], Andi Fahmi Riski[6)], Andi Fadil Tri Putra[7)], Musdalifah Syahrir[8)]**

[1)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: andiamel017@gmail.com
[2)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: anandanurfanirah5@gmail.com
[3)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: auliapertiwi2507@gmail.com
[4)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: nurulfatiha2704@gmail.com
[5)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: andizeaamanda@gmail.com
[6)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: andifahmiriski@gmail.com
[7)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: fadiltriputra2005@gmail.com
[8)]PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia
Email: musdalifahsyahrir08@gmail.com

**ABSTRACT**

This article distinguishes three concepts that are often confused in constitutional studies, namely the form of state, the form of government, and the system of government, and places Indonesia within each of them under the 1945 Constitution. It uses normative legal research with statutory, conceptual, and comparative approaches, analyzed qualitatively and descriptively. The findings show that the form of state governs the division of power between the central and regional governments (unitary, federal, confederal), the form of government governs how the head of state takes office (monarchy or republic), and the system of government governs the relationship between the executive and the legislature (presidential, parliamentary, semi-presidential). The three can be combined freely, so no single combination is best for all countries. Indonesia is a decentralized unitary state, a republic, and a presidential system, although scholars regard its presidential system as not fully pure because of constitutional design and its multiparty system.

**Keywords:** form of state; form of government; system of government; unitary state; republic

**ABSTRAK**

Artikel ini membedakan tiga konsep yang sering tercampur dalam kajian ketatanegaraan, yaitu bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan, lalu menempatkan Indonesia pada ketiganya menurut UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan, yang dianalisis secara kualitatif-deskriptif. Hasilnya menunjukkan bahwa bentuk negara mengatur pembagian kekuasaan pusat dan daerah (kesatuan, federasi, konfederasi), bentuk pemerintahan mengatur cara kepala negara memperoleh jabatan (monarki atau republik), dan sistem pemerintahan mengatur hubungan eksekutif dan legislatif (presidensial, parlementer, semi-presidensial). Ketiganya dapat dikombinasikan secara bebas, sehingga tidak ada kombinasi yang terbaik bagi semua negara. Indonesia adalah negara kesatuan yang terdesentralisasi, berbentuk republik, dan bersistem presidensial, tetapi para pengkaji menilai sistem presidensial itu belum sepenuhnya murni karena rancangan konstitusi dan sistem multipartai.

**Kata Kunci:** bentuk negara; bentuk pemerintahan; sistem pemerintahan; negara kesatuan; republik

## PENDAHULUAN

Negara adalah organisasi yang memegang kekuasaan tertinggi atas masyarakat dalam suatu wilayah, dan cara kekuasaan itu disusun berbeda dari satu negara ke negara lain. Menurut Budiardjo (2008), negara merupakan organisasi dalam suatu wilayah yang berhak menuntut ketaatan warganya dan memonopoli penggunaan paksaan fisik yang sah, gagasan yang bersumber dari Weber (1946). Jellinek (1914) menambahkan bahwa negara hanya ada bila terdapat wilayah, rakyat, dan pemerintahan yang berdaulat, unsur yang kemudian dirumuskan serupa dalam Konvensi Montevideo (1933).

Untuk membandingkan susunan kekuasaan itu, literatur hukum tata negara memakai tiga konsep yang berbeda: bentuk negara (*staatsvorm*), bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*), dan sistem pemerintahan. Bentuk negara berkaitan dengan hubungan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, bentuk pemerintahan dengan cara kepala negara memperoleh jabatannya, dan sistem pemerintahan dengan hubungan horizontal antara eksekutif dan legislatif (Kusnardi & Ibrahim, 1988; Asshiddiqie, 2010; Huda, 2012). Ketiganya menjawab pertanyaan yang berbeda, sehingga tidak dapat saling menggantikan.

Ketiga konsep ini mudah tercampur karena istilahnya saling berdekatan. Istilah "presidensial" dan "parlementer" menggambarkan hubungan antarlembaga negara dan bukan cara kepala negara memperoleh jabatan, sehingga keduanya bukan bentuk pemerintahan (Lijphart, 1992; Asshiddiqie, 2010). Perbedaan ini menjadi jelas bila beberapa negara dibandingkan: Jerman dan Amerika Serikat sama-sama berbentuk federal tetapi bersistem pemerintahan berbeda, sedangkan Malaysia adalah monarki yang kepala negaranya dipilih bergilir oleh para Raja (Wheare, 1963; Lijphart, 1999). Karena itu, ketiga aspek perlu dianalisis secara terpisah sebelum dikombinasikan.

Bagi Indonesia, pembedaan ini bersifat praktis. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik, dan Pasal 37 ayat (5) menyatakan bahwa bentuk negara kesatuan tidak dapat diubah melalui amendemen. Sementara itu, empat kali perubahan UUD 1945 pada 1999–2002 menggeser ketentuan tentang pemilihan presiden, masa jabatan, dan pemberhentian presiden, sehingga sistem presidensial Indonesia perlu dibaca dengan ketentuan yang berlaku sekarang (Isra, 2010; Asshiddiqie, 2010).

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini merumuskan empat pertanyaan. Pertama, bagaimana konsep dan klasifikasi bentuk negara. Kedua, bagaimana konsep dan klasifikasi bentuk pemerintahan. Ketiga, bagaimana perbedaan sistem presidensial, parlementer, dan semi-presidensial. Keempat, bagaimana Indonesia menempatkan diri pada ketiga aspek tersebut menurut UUD NRI Tahun 1945. Tujuan artikel adalah menyajikan kerangka konseptual yang membedakan ketiganya secara tegas, sebagai bahan rujukan bagi mahasiswa dan pengkaji ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan hukum tata negara.

## TINJAUAN PUSTAKA

Kajian tentang ketatanegaraan Indonesia umumnya membahas satu aspek pada satu waktu. Kelompok pertama berfokus pada hubungan pusat dan daerah. Wibawa (2019) menafsirkan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar desentralisasi asimetris, tetapi menilai Indonesia belum memiliki rancangan besar (grand design) kebijakan tersebut. Temuan ini menunjukkan bahwa negara kesatuan Indonesia memuat pengaturan daerah yang tidak seragam.

Kelompok kedua berfokus pada sistem pemerintahan. Romli (2018) dan Hayat (2014) menilai bahwa purifikasi sistem presidensial melalui amendemen perlu diikuti penataan sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian. Suparto (2021) menelaah pelaksanaan sistem presidensial dengan banyak partai pada masa pascareformasi dan menunjukkan kesulitan bagi partai penguasa yang tidak memiliki suara mayoritas. Hamudy dan Rifki (2019) membahas penguatan pemerintahan presidensial multipartai di Indonesia. Landasan teoretis kelompok ini bersumber dari Linz (1990) dan Mainwaring (1993).

Kajian-kajian tersebut belum menempatkan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan dalam satu kerangka pembedaan yang sama. Artikel ini mengisi celah itu dengan membedakan ketiganya melalui kriteria yang tegas, kemudian memperlihatkan bagaimana Indonesia memenuhi masing-masing kriteria beserta catatan kritis dari kajian terdahulu.

## METODE PENELITIAN

Artikel ini memakai penelitian hukum normatif dengan studi kepustakaan, yaitu penelitian yang menelaah norma, asas, dan doktrin hukum melalui bahan tertulis (Soekanto & Mamudji, 2003; Marzuki, 2017). Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan: pendekatan perundang-undangan untuk menelaah UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang terkait, pendekatan konseptual untuk memetakan teori bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan, serta pendekatan perbandingan untuk menunjukkan bagaimana ketiga aspek itu dikombinasikan di berbagai negara (Marzuki, 2017).

Bahan hukum primer terdiri atas UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum tata negara dan ilmu politik, serta artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional yang dipilih berdasarkan kesesuaian topik dengan tiga konsep yang dikaji dan keberadaan identitas terbitan (volume, nomor, atau DOI) yang dapat ditelusuri. Bahan dikumpulkan melalui penelusuran pustaka, kemudian dianalisis secara kualitatif-deskriptif: konsep

dibandingkan menurut kriteria yang sama, lalu dipakai untuk menempatkan Indonesia secara tepat pada ketiga aspek tersebut.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 4.1. Bentuk Negara

Bentuk negara menentukan bagaimana kedaulatan dan kewenangan dibagi antara pemerintah pusat dan satuan pemerintahan di bawahnya. Secara klasik bentuk negara dibedakan menjadi negara kesatuan, federasi, dan konfederasi (Budiardjo, 2008; Asshiddiqie, 2010). Perbedaan intinya ada pada dua hal: siapa memegang kedaulatan, dan apakah kewenangan daerah bersumber dari konstitusi atau dari pemerintah pusat.

**Negara kesatuan.** Negara kesatuan adalah negara berdaulat tunggal yang pemerintah pusatnya memegang kekuasaan tertinggi atas seluruh wilayah, sehingga tidak ada negara di dalam negara (Strong, 1963; Kusnardi & Ibrahim, 1988). Pemerintah daerah ada karena dibentuk dan diberi kewenangan oleh pusat, bukan karena kedaulatan dibagi. Pusat dapat menyerahkan urusan kepada daerah melalui desentralisasi tanpa kehilangan kedaulatannya (Manan, 1994).

Negara kesatuan dapat dijalankan secara sentralistik maupun terdesentralisasi. Pada kesatuan yang terdesentralisasi, daerah mengurus urusannya sendiri berdasarkan otonomi, sementara pusat tetap menentukan batas otonomi itu (Huda, 2012). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membedakan tiga mekanisme: desentralisasi (penyerahan urusan kepada daerah otonom), dekonsentrasi (pelimpahan urusan kepada gubernur sebagai wakil pusat), dan tugas pembantuan (penugasan dari pusat kepada daerah).

**Negara federasi.** Federasi adalah negara berdaulat yang kewenangannya dibagi oleh konstitusi antara pemerintah federal dan negara bagian, sehingga masing-masing berdiri sederajat dan mandiri dalam bidangnya (Wheare, 1963). Pembagian itu tidak dapat diubah sepihak oleh salah satu tingkat pemerintahan. Riker (1964) memandang federasi sebagai hasil kesepakatan politik antara pusat dan unit regional, sedangkan Elazar (1987) menekankan perpaduan *self-rule* dan *shared rule*.

Kusnardi dan Ibrahim (1988) membedakan federasi dari negara kesatuan antara lain melalui kewenangan negara bagian membuat konstitusi sendiri dalam batas konstitusi federal, sedangkan pada negara kesatuan konstitusi hanya dibuat di pusat. Contoh federasi adalah Amerika Serikat, Jerman, India, dan Brasil.

**Konfederasi.** Konfederasi adalah perhimpunan negara-negara berdaulat yang terikat perjanjian untuk tujuan tertentu, seperti pertahanan atau perdagangan, tanpa membentuk negara baru yang berdaulat (Budiardjo, 2008; Asshiddiqie, 2010). Anggotanya mempertahankan kedaulatan penuh. Contoh historisnya adalah Amerika Serikat di bawah Articles of Confederation (1781–1789) dan Konfederasi Swiss sebelum 1848. Bentuk ini jarang ditemukan sekarang, dan organisasi seperti Uni Eropa lebih tepat dipandang sebagai bentuk tersendiri (*sui generis*).

Tabel berikut meringkas perbedaan ketiganya pada empat kriteria.

| Kriteria | Negara kesatuan | Federasi | Konfederasi |
|---|---|---|---|
| Pemegang kedaulatan | Pemerintah pusat, tunggal | Negara federal; negara bagian tidak berdaulat penuh | Masing-masing negara anggota |
| Sumber kewenangan daerah | Pemerintah pusat, melalui undang-undang | Konstitusi federal | Perjanjian antarnegara |
| Konstitusi | Satu, dibuat di pusat | Konstitusi federal dan konstitusi negara bagian | Perjanjian; tiap anggota tetap punya konstitusi |
| Contoh | Indonesia, Jepang, Prancis | Amerika Serikat, Jerman, India | AS 1781–1789; Swiss sebelum 1848 |

### 4.2. Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan menjawab pertanyaan bagaimana kepala negara memperoleh jabatannya: melalui pewarisan (monarki) atau melalui pemilihan untuk masa jabatan tertentu (republik) (Kusnardi & Ibrahim, 1988; Asshiddiqie, 2010). Pembedaan ini berakar pada pemikiran klasik. Aristoteles menggolongkan pemerintahan menurut jumlah penguasa dan tujuan mereka memerintah. Pemerintahan oleh satu orang, sedikit orang, atau banyak orang disebut baik bila ditujukan bagi kepentingan bersama (monarki, aristokrasi, *politeia*), dan menyimpang bila ditujukan bagi kepentingan penguasa sendiri (tirani, oligarki, demokrasi) (Aristotle, 1995).

Pada awal abad ke-20, Jellinek (1914) memberi kriteria yang lebih yuridis: monarki adalah bentuk pemerintahan yang kehendak negaranya ditentukan oleh satu orang, sedangkan republik adalah bentuk yang kehendak negaranya dibentuk oleh badan kolektif. Kriteria inilah yang diwarisi buku-buku hukum tata negara Indonesia ketika membedakan kerajaan dan republik (Kusnardi & Ibrahim, 1988).

Buku-buku tersebut umumnya membagi monarki menjadi tiga jenis, yang berbeda pada seberapa jauh kekuasaan raja dibatasi. Republik, sebaliknya, ditandai oleh kepala negara yang dipilih untuk periode tertentu,

baik langsung oleh rakyat maupun melalui lembaga perwakilan atau majelis pemilih.

| Jenis | Ciri utama | Contoh |
|---|---|---|
| Monarki absolut | Raja memegang kekuasaan tanpa pembatasan konstitusional | Arab Saudi, Brunei Darussalam |
| Monarki konstitusional | Kekuasaan raja dibatasi konstitusi | Thailand, Yordania |
| Monarki parlementer | Raja berperan simbolis; pemerintahan dijalankan kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen | Inggris, Belanda, Jepang |
| Republik | Kepala negara dipilih untuk masa jabatan tertentu | Indonesia, India, Jerman, Amerika Serikat |

Penggolongan ini perlu dibaca hati-hati. Istilah "monarki parlementer" sebenarnya memuat unsur sistem pemerintahan, sehingga ia menjadi jembatan antara dua konsep yang dibahas terpisah dalam artikel ini. Selain itu, monarki tidak selalu berarti pewarisan murni. Di Malaysia, Yang di-Pertuan Agong dipilih secara bergilir oleh Majlis Raja-Raja dari antara para Raja negeri untuk masa lima tahun, sehingga jabatannya turun-temurun pada tingkat negeri tetapi dipilih pada tingkat federasi.

Bentuk pemerintahan juga tidak menunjukkan kualitas demokrasi. Gagasan Aristoteles tentang bentuk yang menyimpang menegaskan bahwa yang menentukan adalah tujuan kekuasaan dijalankan, bukan jumlah penguasanya (Aristotle, 1995). Sebuah republik dapat bersifat otoriter, dan sebuah monarki parlementer dapat sangat demokratis.

### 4.3. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan mengatur hubungan antara eksekutif dan legislatif, terutama dari mana pemerintah berasal dan kepada siapa ia bertanggung jawab. Lijphart (1992) membedakan sistem parlementer dari presidensial melalui tiga ciri. Pertama, kepala pemerintahan bergantung pada kepercayaan legislatif (parlementer) atau memiliki masa jabatan tetap (presidensial). Kedua, kepala pemerintahan dipilih oleh legislatif atau dipilih rakyat secara langsung atau melalui majelis pemilih. Ketiga, eksekutif bersifat kolegial (kabinet) atau dipegang satu orang.

**Sistem presidensial.** Presiden menjadi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dipilih terpisah dari legislatif, dan menjabat untuk masa tetap. Karena itu presiden tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya, dan umumnya hanya dapat diberhentikan melalui mekanisme pemakzulan (Lijphart, 1992; Shugart & Carey, 1992). Linz (1990) menilai sistem ini lebih rawan bagi stabilitas demokrasi karena presiden dan legislatif sama-sama mengklaim legitimasi demokratis dari rakyat, masa jabatan yang kaku sulit disesuaikan dengan krisis, dan hasil pemilihan bersifat "pemenang mengambil semua".

Penilaian itu tidak diterima tanpa catatan. Mainwaring (1993) menunjukkan bahwa kombinasi presidensialisme dengan sistem multipartai membuat presiden sulit memperoleh dukungan mayoritas legislatif. Mainwaring dan Shugart (1997) sebagian besar sepakat dengan Linz, tetapi menambahkan bahwa hasilnya sangat dipengaruhi oleh rancangan konstitusi dan sistem kepartaian di masing-masing negara. Contoh sistem presidensial adalah Amerika Serikat, Brasil, dan Indonesia.

**Sistem parlementer.** Pemerintah dibentuk dari mayoritas parlemen dan bertanggung jawab kepadanya. Kepala negara (raja atau presiden) berperan terutama simbolis, sedangkan kekuasaan eksekutif dipegang perdana menteri dan kabinet yang dapat jatuh bila kehilangan kepercayaan parlemen (Lijphart, 1992; Budiardjo, 2008). Inggris, Jerman, India, dan Jepang adalah contohnya, dengan variasi yang luas: Inggris berbentuk monarki, Jerman republik federal, dan India republik federal.

**Sistem semi-presidensial.** Duverger (1980) merumuskan sistem ini untuk menggambarkan Republik Kelima Prancis. Menurutnya, sistem ini ditandai tiga unsur dalam konstitusi: presiden dipilih melalui pemilihan umum langsung, presiden memiliki kekuasaan yang cukup besar, dan terdapat perdana menteri beserta menteri yang memegang kekuasaan eksekutif serta hanya dapat bertahan selama parlemen tidak menentangnya. Shugart dan Carey (1992) kemudian membedakan dua subtipe, yaitu premier-presidensial, ketika kabinet bertanggung jawab hanya kepada parlemen, dan presiden-parlementer, ketika kabinet bertanggung jawab kepada presiden dan parlemen. Prancis dan Portugal sering dirujuk sebagai contoh, dan kondisi kohabitasi (presiden dan perdana menteri berasal dari kubu berbeda) menjadi ujian khasnya.

| Kriteria | Presidensial | Parlementer | Semi-presidensial |
|---|---|---|---|
| Asal pemerintah | Presiden dipilih rakyat, terpisah dari legislatif | Perdana menteri berasal dari mayoritas parlemen | Presiden dipilih rakyat; perdana menteri bergantung pada parlemen |
| Kepala negara dan | Satu orang (presiden) | Terpisah: kepala | Terpisah: presiden |

| Kriteria | Presidensial | Parlementer | Semi-presidensial |
|---|---|---|---|
| kepala pemerintahan | | negara dan perdana menteri | dan perdana menteri |
| Pertanggung jawaban | Presiden tidak dapat dijatuhkan lewat mosi tidak percaya | Kabinet jatuh bila kehilangan kepercayaan parlemen | Perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen |
| Contoh | Amerika Serikat, Brasil, Indonesia | Inggris, Jerman, India, Jepang | Prancis, Portugal |

### 4.4. Penempatan Indonesia: Negara Kesatuan, Republik, dan Presidensial

Menurut UUD NRI Tahun 1945, Indonesia adalah negara kesatuan, berbentuk republik, dan bersistem pemerintahan presidensial. Dasar bentuk negara dan bentuk pemerintahan ada pada satu rumusan, yaitu Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sistem pemerintahan tidak disebut dengan nama dalam pasal tersebut, tetapi tersusun dari beberapa ketentuan lain.

**Bentuk negara: kesatuan yang terdesentralisasi.** Pasal 37 ayat (5) menyatakan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah melalui amendemen, sehingga pilihan ini dilindungi secara konstitusional. Kesatuan di sini tidak berarti sentralistik. Pasal 18 membagi wilayah negara atas provinsi, kabupaten, dan kota yang mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan Pasal 18B mengakui satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa. Wujudnya antara lain Aceh (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006), Daerah Istimewa Yogyakarta (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012), dan Papua (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001). Semua kewenangan daerah itu tetap bersumber dari pemerintah pusat dan diatur oleh undang-undang (Manan, 1994; Huda, 2012). Pola pengaturan yang tidak seragam ini disebut desentralisasi asimetris, dan Wibawa (2019) menilai Pasal 18, 18A, serta 18B memberinya landasan konstitusional, meskipun Indonesia belum memiliki rancangan besar kebijakan tersebut.

Pilihan ini lahir dari perdebatan sejak pembentukan negara, dan Indonesia sempat mencoba bentuk federal. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 mengubah Indonesia menjadi negara federal pada 27 Desember 1949, tetapi bentuk itu hanya bertahan sampai 17 Agustus 1950, ketika Indonesia kembali menjadi negara kesatuan melalui Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (Asshiddiqie, 2010). Tabel berikut meringkas perubahan bentuk negara dan sistem pemerintahan pada empat periode konstitusi.

| Periode | Konstitusi | Bentuk negara | Sistem pemerintahan |
|---|---|---|---|
| 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949 | UUD 1945 | Kesatuan | Presidensial; dalam praktik bergeser ke kabinet parlementer sejak November 1945 |
| 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950 | Konstitusi RIS | Federal | Parlementer |
| 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 | UUDS 1950 | Kesatuan | Parlementer |
| 5 Juli 1959 – sekarang | UUD 1945 (diubah empat kali, 1999–2002) | Kesatuan | Presidensial |

**Bentuk pemerintahan: republik.** Kepala negara bukan pewaris takhta, melainkan dipilih untuk masa jabatan terbatas. Pasal 7 menetapkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden lima tahun dan hanya dapat dipilih kembali satu kali. Sebelum perubahan UUD, Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sesudah Perubahan Ketiga (2001), Pasal 6A ayat (1) menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

**Sistem pemerintahan: presidensial.** Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)), mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17), dan dipilih rakyat sehingga tidak bergantung pada kepercayaan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR (Pasal 7C), dan sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden melalui mosi tidak percaya. Presiden hanya dapat diberhentikan karena pelanggaran hukum tertentu atau tidak lagi memenuhi syarat melalui proses Pasal 7A dan 7B, yang melibatkan usul DPR, pemeriksaan Mahkamah Konstitusi, dan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan ciri-ciri ini, sistem Indonesia memenuhi kriteria presidensial menurut Lijphart (1992).

**Catatan kritis.** Para pengkaji menyebut perubahan UUD sebagai "purifikasi" sistem presidensial, tetapi menilai hasilnya belum sepenuhnya murni. Romli (2018)

menunjukkan bahwa rancangan konstitusi masih memuat unsur bernuansa parlementer, dan sistem presidensial itu berjalan bersama sistem multipartai yang tidak sepenuhnya kompatibel. Isra (2010) menyoroti menguatnya model legislasi parlementer, karena pembentukan undang-undang memerlukan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Hayat (2014) mengusulkan pemilihan umum serentak dan penyederhanaan partai untuk memperkuat sistem presidensial, sedangkan Suparto (2021) mencatat bahwa sistem presidensial dengan banyak partai menyulitkan partai penguasa yang tidak memiliki suara mayoritas di parlemen. Temuan-temuan ini sejalan dengan peringatan Mainwaring (1993) tentang sulitnya memadukan presidensialisme dan multipartisme.

### 4.5. Perbandingan: Ketiga Aspek Dapat Dikombinasikan Secara Bebas

Bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan bersifat saling bebas, sehingga setiap negara dapat menggabungkannya dengan cara yang berbeda. Lijphart (1999) memperlihatkan hal ini ketika memisahkan dimensi kesatuan–federal dari dimensi hubungan eksekutif–partai dalam perbandingan 36 demokrasi, yang berarti keduanya tidak harus bergerak bersama. Tabel berikut menunjukkan kombinasi pada tujuh negara.

| Negara | Bentuk negara | Bentuk pemerintahan | Sistem pemerintahan |
|---|---|---|---|
| Indonesia | Kesatuan | Republik | Presidensial |
| Amerika Serikat | Federal | Republik | Presidensial |
| Jerman | Federal | Republik | Parlementer |
| Prancis | Kesatuan | Republik | Semi-presidensial |
| Inggris | Kesatuan | Monarki | Parlementer |
| Jepang | Kesatuan | Monarki | Parlementer |
| Malaysia | Federal | Monarki (dipilih bergilir) | Parlementer |

Tabel itu memperlihatkan tiga hal. Pertama, bentuk negara yang sama dapat berpadu dengan sistem pemerintahan yang berbeda: Amerika Serikat dan Jerman sama-sama federal, tetapi yang pertama presidensial dan yang kedua parlementer. Kedua, sistem pemerintahan yang sama dapat ada pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang berbeda: Inggris dan Jerman sama-sama parlementer, tetapi yang pertama monarki kesatuan dan yang kedua republik federal. Ketiga, bentuk pemerintahan hanya menjelaskan cara kepala negara memperoleh jabatan, bukan siapa yang sesungguhnya memerintah.

Karena itu tidak ada kombinasi yang terbaik bagi semua negara. Pilihan bentuk negara dan sistem pemerintahan banyak dipengaruhi oleh sejarah, kondisi geografis, dan kemajemukan masyarakat masing-masing (Budiardjo, 2008). Linz (1990) menilai sistem parlementer lebih kondusif bagi demokrasi yang stabil, tetapi Mainwaring dan Shugart (1997) mengingatkan bahwa hasilnya bergantung pada jenis presidensialisme dan parlementerisme yang dirancang. Indonesia sendiri memilih kombinasi kesatuan, republik, dan presidensial setelah mencoba kombinasi lain pada 1949–1959, dan kombinasi pilihan itu masih terus disempurnakan melalui desain kelembagaan.

## KESIMPULAN

Bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan adalah tiga konsep yang menjawab pertanyaan berbeda dan dapat dikombinasikan secara bebas. Bentuk negara mengatur pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam tiga bentuk, yaitu kesatuan, federasi, dan konfederasi. Bentuk pemerintahan mengatur cara kepala negara memperoleh jabatan, yaitu monarki atau republik. Sistem pemerintahan mengatur hubungan eksekutif dan legislatif, yaitu presidensial, parlementer, atau semi-presidensial.

Menurut UUD NRI Tahun 1945, Indonesia adalah negara kesatuan yang terdesentralisasi (Pasal 1 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 37 ayat (5)), berbentuk republik dengan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1)), dan bersistem presidensial (Pasal 4 ayat (1), Pasal 7C, serta Pasal 7A dan 7B). Pembandingan antarnegara menunjukkan bahwa tidak ada kombinasi yang terbaik bagi semua negara, karena hasilnya dipengaruhi sejarah, kondisi sosial, dan rancangan kelembagaan.

## SARAN

Bagi pengajar dan mahasiswa, ketiga konsep sebaiknya diajarkan secara terpisah dengan kriteria masing-masing sebelum dikombinasikan, agar istilah seperti presidensial dan parlementer tidak lagi dikategorikan sebagai bentuk pemerintahan. Bagi pembuat kebijakan, pembahasan penguatan sistem presidensial Indonesia perlu memperhatikan keselarasan sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian, sebagaimana diusulkan Hayat (2014) dan Romli (2018). Bagi penelitian selanjutnya, kajian ini dapat dilengkapi dengan analisis empiris tentang kinerja pemerintahan Indonesia dalam beberapa periode pemilihan umum dan dengan perbandingan terhadap negara presidensial lain yang bersistem multipartai.

## DAFTAR PUSTAKA

Aristotle. (1995). *Politics* (E. Barker, Trans.; R. F. Stalley, Rev.). Oxford University Press.

Asshiddiqie, J. (2010). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rajawali Pers.

Budiardjo, M. (2008). *Dasar-dasar ilmu politik* (Edisi revisi). Gramedia Pustaka Utama.

Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research, 8*(2), 165–187. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x

Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.

Hamudy, M. I. A., & Rifki, M. S. (2019). Strengthening the multi-party presidential government in Indonesia. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review, 4*(2), 208–232. https://doi.org/10.15294/ipsr.v4i2.18447

Hayat. (2014). Korelasi pemilu serentak dengan multi partai sederhana sebagai penguatan sistem presidensial. *Jurnal Konstitusi, 11*(3), 468–491. https://doi.org/10.31078/jk1134

Huda, N. (2012). *Ilmu negara*. Rajawali Pers

Isra, S. (2010). *Pergeseran fungsi legislasi: Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*. Rajawali Pers.

Jellinek, G. (1914). *Allgemeine Staatslehre* (3rd ed.). O. Häring.

Kusnardi, M., & Ibrahim, H. (1988). *Pengantar hukum tata negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.

Lijphart, A. (Ed.). (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford University Press.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy, 1*(1), 51–69. https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies, 26*(2), 198–228. https://doi.org/10.1177/0010414093026002003

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal. *Comparative Politics, 29*(4), 449–471.

Manan, B. (1994). *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. (1933).

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Little, Brown.

Romli, L. (2018). Problematik dan penguatan sistem presidensial. *Jurnal Communitarian, 1*(1).

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Raja Grafindo Persada.

Strong, C. F. (1963). *Modern political constitutions* (7th rev. ed.). Sidgwick & Jackson.

Suparto. (2021). Pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial dengan multi partai di Indonesia. *SASI, 27*(4), 516–531. https://doi.org/10.47268/sasi.v27i4.600

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Weber, M. (1946). Politics as a vocation. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 77–128). Oxford University Press.

Wheare, K. C. (1963). *Federal government* (4th ed.). Oxford University Press.

Wibawa, K. C. S. (2019). Penegasan politik hukum desentralisasi asimetris dalam rangka menata hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal, 2*(3).