

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIL INDONESIA

Amanda Dea Lestari¹

¹Universitas Adiwangsa Jambi
amandadealestari@gmail.com

ABSTRAK

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Realitanya kombinasi sistem pemerintahan dan kepartaian yang dianut Indonesia saat ini menimbulkan berbagai konflik yang berimplikasi pada kurang terbangunnya sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis implikasi penerapan sistem multipartai terhadap sistem presidensial di Indonesia serta menganalisis dan mengkritisi sistem kepartaian seperti apa yang ideal diterapkan untuk negara Republik Indonesia. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan lima pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, pendekatan sejarah, dan pendekatan perbandingan. Hasil akhir menunjukkan bahwa perpaduan sistem multipartai terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia realitanya menyebabkan instabilitas di tubuh pemerintahan. Seperti sulitnya mengontrol proses demokrasi, hadirnya koalisi yang tidak sehat di kabinet dan parlemen, serta konflik yang terus terjadi antara lembaga kepresidenan dan lembaga perwakilan. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan tersebut maka sistem kepartaian yang ideal diterapkan di Indonesia adalah sistem multipartai sederhana. Jumlah partai politik yang terlalu banyak merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintah di Indonesia. Maka ada tiga desain institusi politik yang perlu dirancang dan di tata kembali. *Pertama*, desain sistem pemilu yang dirancang untuk mendorong penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen. *Kedua*, desain institusi parlemen yang diarahkan untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen, seperti pengurangan jumlah fraksi dan efektivitas koalisi agar proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dalam kerangka *checks and balances*. Dan terakhir, desain institusi kepresidenan yang diarahkan untuk memperkuat posisi presiden di hadapan parlemen, agar kekuasaan parlemen tidak di atas presiden, tetapi juga menghindari terlalu kuatnya posisi presiden.

Kata Kunci : Implikasi; Sistem Multipartai; Sistem Pemerintahan Presidensial.

PENDAHULUAN

Membangun sistem politik yang demokratis sekaligus pemerintahan yang stabil merupakan permasalahan sentral yang dihadapi oleh setiap negara demokrasi. Sistem politik yang demokratis merupakan suatu keniscayaan yang sulit dielakkan. Sementara itu, pemerintahan yang stabil juga sangat penting, sebagai fondasi bagi munculnya pemerintahan yang efektif dan kapabel (*governability*).¹

Dalam sejarah perjalanan pemerintahan Indonesia, hubungan sistem pemerintahan dan sistem kepartaian sering terjadi pola kombinasi atau perpaduan yang berbeda-beda. Konstitusi telah menegaskan melalui ciri-cirinya, bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari karena Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan tingkat pluralitas sosial yang kompleks. Selain itu sejarah dan sosio-kultural masyarakat, merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai.²

Kebebasan politik pasca reformasi dan amandemen UUD 1945 menghasilkan suatu kombinasi yang tidak lazim dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni kombinasi sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai. Idealnya, untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam struktur politik presidensial, partai presiden haruslah partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen.

Kekuatan mayoritas ini diperlukan dalam parlemen, untuk menjamin stabilitas pemerintahan presiden terpilih agar presiden mudah mendapatkan dukungan secara politik dari parlemen guna melancarkan kebijakan politik yang dibuat presiden. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh oleh partai presiden dalam situasi multipartai, kecuali mengandalkan koalisi partai politik di parlemen dan kabinet agar dapat meraih suara mayoritas untuk menjamin stabilitas pemerintahan.³

Realitanya kombinasi sistem pemerintahan dan kepartaian yang dianut Indonesia saat ini menimbulkan berbagai konflik yang berimplikasi pada kurang terbangunnya sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif. Pertama, minimnya dukungan mayoritas terhadap presiden di parlemen yang menghasilkan koalisi tidak sehat di tubuh pemerintahan.

¹Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1966, hlm. 177.

²Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif", *Jurnal MMH Jilid 41 No. 1*, Januari 2012, hlm. 140.

³Retno Saraswati, *Op. Cit.*, hlm. 138.

Banyaknya partai politik yang mengikuti pemilu membuat sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas di parlemen. Ini berujung pada minoritasnya dukungan presiden di legislatif, sekalipun partainya adalah partai pemenang pemilu, sehingga yang terjadi presiden meminta dukungan mayoritas di legislatif melalui koalisi yang melibatkan beberapa partai dan dapat mempengaruhi kabinet presiden.

Dalam pengambilan keputusan, presiden harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan partai koalisi yang ada, sehingga hal ini justru mempersulit dan mempengaruhi subjektivitas presiden dalam pengambilan keputusan. Keadaan ini secara tidak langsung membuat kedudukan Presiden yang kuat dalam konstitusi menjadi lebih lemah dalam sistem multipartai ini.⁴

Subjektivitas presiden dalam pengambilan keputusan sangat tidak sejalan dengan teori kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam konsep demokrasi, kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Demokrasi memerlukan keterbukaan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, bukan malah terjebak pada kepentingan-kepentingan koalisi partai yang berbeda-beda.⁵

Contohnya praktek ketatanegaraan selama pemerintahan SBY-Boediono merupakan fakta bahwa sistem presidensial yang diikuti dengan sistem multipartai ternyata menjadi persoalan serius bagi presiden yang berkuasa. Seperti kasus penggunaan hak angket oleh DPR dalam kasus Bank Century yang dalam hasil voting dimenangkan oleh opsi yang menyatakan bahwa dalam kasus bail out terhadap Bank Century terjadi pelanggaran hukum, hasil voting ini dianggap kekalahan dari partai politik pendukung pemerintah dan dianggap sejumlah partai politik pendukung pemerintah melakukan pengkhianatan terhadap kontrak politik yang telah disepakati.

Dalam implementasi sistem pemerintahan presidensial yang dipadukan dengan sistem multipartai, tentu koalisi adalah suatu hal yang harus dilakukan dan tidak bisa ditawar lagi. Pada dasarnya koalisi adalah untuk membentuk pemerintahan yang lebih kuat (strong), mandiri (autonomous), dan tahan lama (durable) di dalam menjalankan pemerintahan. Namun dengan banyaknya partai politik dalam suatu koalisi akan mempengaruhi kabinet presiden.

⁴Moh. Mahfud MD, *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 239.

⁵Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2018, hlm 55-60.

Koalisi akan memperkuat pemerintahan apabila memiliki satu visi dan misi. Sebaliknya, koalisi dapat juga menjadi ancaman bagi pemerintah dengan beralih menjadi oposisi jika kepentingan partai tersebut tidak sejalan dengan Presiden. Inilah persoalan rumit yang dihadapi oleh presiden dalam menjalankan pemerintahan. Sehingga berakibat pada lamban dan lemahnya sikap presiden dalam menentukan kebijakan. Presiden harus memikirkan kepentingan-kepentingan partai koalisi yang terdiri dari banyak partai yang memiliki perbedaan kepentingan. Sehingga hal ini tidak efektif dalam menjalankan sistem pemerintahan dan bahkan membatasi sistem presidensial. Hasilnya adalah hubungan eksekutif dan legislatif yang terus menerus tegang dan berkonflik yang berujung pada kebuntuan (*deadlock*).

Kedua, adanya pembagian jabatan politik dalam jajaran kabinet. Dalam konteks ini Presiden harus menempatkan perwakilan anggota partai koalisi dalam susunan kabinet. Apabila tidak ditempatkan, tentu partai politik akan keluar dari koalisi sehingga kedudukan presiden semakin melemah. Koalisi yang terjadi tentunya tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan partai politik yang ada. Susunan kabinet yang mestinya harus diisi dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dapat diandalkan dalam menjalankan tugas presiden namun yang terjadi justru anggota kabinet yang memiliki SDM yang tidak memadai, hal ini terjadi akibat perhitungan politik yang menempatkan beberapa anggota partai politik koalisi untuk dimasukkan dalam jajaran kabinet.

Ketiga, adanya intervensi dan kepentingan politik. Penerapan presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis cenderung memunculkan intervensi politik terhadap presiden dan sebaliknya presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam menyusun kabinet. Pembentukan kabinet yang semula merupakan hak prerogatif presiden, dalam sistem presidensial kompromis ini presiden ikut melibatkan peran partai politik. Implikasi dari pola intervensi dan akomodasi ini menyebabkan model koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah koalisi yang rapuh. Kerapuhan ikatan koalisi disebabkan partai politik pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis, dan komposisi partai politik yang berkoalisi cenderung berubah-ubah.

Prinsip dasar presidensialisme mengenai pengangkatan dan pemberhentian anggota kabinet merupakan hak prerogatif presiden mengingat kedudukan presiden merupakan sentral dalam kekuasaan eksekutif. Dalam keadaan ini, hak prerogatif presiden akan direduksi. Reduksi kekuasaan presiden akan semakin kuat apabila koalisi yang terbangun tidak memiliki kedekatan secara ideologis atau bersifat pragmatis.

Selain itu, dalam presidensialisme, koalisi antar partai juga cenderung lebih sulit dibangun dibandingkan dalam parlementerisme.⁶

Mengingat kekuatan partai mayoritas tidak tersedia dan kemungkinan terjadinya jalan buntu hubungan antara legislatif dan eksekutif, yang sampai sekarang belum ada mekanisme penyelesaiannya. Presiden akan cenderung bertumpu pada cara pembagian jatah kabinet serta jabatan-jabatan politik lainnya sebagai kompensasi untuk partai politik yang memberi dukungan di parlemen. Penelitian ini melihat apa implikasi dari penerapan sistem multipartai terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dan sistem kepartaian bagaimana yang ideal diterapkan untuk negara Republik Indonesia.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif yang menitikberatkan pada telaah atau kajian hukum positif, dengan lima pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, pendekatan sejarah, dan pendekatan perbandingan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implikasi Sistem Multipartai Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

1. Pemilu

Partai politik dalam pemilihan umum di pemerintahan presidensial lebih bersifat sebagai penopang atau pendukung bagi program calon presiden yang didukungnya. Dengan demikian partai politik cenderung sebagai kendaraan politik untuk memperoleh kedudukan atau jabatan politik, karena popularitas calon presiden menjadi faktor terpenting dalam model pemilihan umum ini dibandingkan dengan program partai politik.⁷

Kelemahan yang banyak dijumpai dalam partai politik di Indonesia yakni kurangnya kemampuan untuk membangun kapasitas dan integritas kelembagaan. Paling tidak ada empat hal yang menyebabkan hal tersebut, yaitu:

1. Proses rekrutmen anggota partai maupun pimpinan partai, khususnya di tingkat bawah tidak diatur secara utuh dan

⁶Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 44.

⁷Syamsuddin Haris, "Modal dan Popularitas Capres", *Kompas*, Opini, 20 Agustus 2008, hlm. 9.

- sistematis. Juga tidak ada aturan yang komprehensif yang mengatur seorang anggota baru untuk bisa duduk di dalam jajaran fungsionaris dan struktur partai;
2. Mekanisme komunikasi antara kader partai dan anggota parlemen dengan konstituennya atau rakyat untuk memahami aspirasi yang berkembang di masyarakatnya tidak cukup diatur dan tidak dilakukan;
 3. Proses pengkaderan partai secara berjenjang untuk memahami ideologi dan program strategis partai serta peningkatan kemampuan kepemimpinan dilakukan tidak serius dan konsisten; dan
 4. Kemampuan untuk mengelola dan mengorganisir dana yang berasal dari kalangan internal partai secara sistematis dan komprehensif tidak dilakukan secara sistematis, tidak transparan, dan akuntabilitasnya rendah.⁸

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia mempunyai sifat sebagai partai dengan disiplin lemah. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menekankan kedaulatan partai politik berada di tangan anggota berdasarkan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Ketentuan dalam AD/ART hampir semua partai politik di Indonesia memberikan kekuasaan yang besar kepada ketua umum partai politik atau Dewan Pengurus Pusat (DPP) untuk mengambil keputusan tanpa disertai dengan kesempatan bagi anggota untuk menyatakan setuju atau menolak keputusan tersebut. Sehingga partai politik sering menjadi alat untuk transaksi politik demi kepentingan politik praktis, tidak terkecuali dalam hal dukung mendukung kebijakan pemerintah.

Persyaratan pendirian partai politik relatif mudah mengakibatkan konflik yang terjadi dalam tubuh internal partai politik berujung pada keluarnya salah satu pihak yang berkonflik dari partai politik itu dan mendirikan partai politik baru. Konflik dalam tubuh partai politik itu sendiri lebih banyak disebabkan karena adanya kepentingan elite yang tidak tertampung dalam kebijakan strategis partai dan tidak dikarenakan adanya agregasi ideologi atau visi dan misi.

2. Hubungan Partai Politik dan Fraksi di DPR

Dalam pemilihan umum multipartai maka fragmentasi fraksi juga semakin banyak. Peran penting fraksi di DPR juga semakin terlihat dengan mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan ketentuan

⁸Bambang Widjojanto, *Partai Politik, Konstitusi, dan Pemilu*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Bandung, 2004, hlm. 302-303.

Pasal 207 Tatif DPR yang menyatakan bahwa keputusan DPR berdasarkan mufakat dan suara terbanyak.

Fragmentasi kepentingan partai politik yang luas kemudian ditambah dengan karakteristik partai politik yang lemah (*weak party*) serta koalisi partai politik pendukung pemerintah yang tidak permanen, menyulitkan presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dikarenakan tidak adanya kepastian dukungan akan kebijakan yang diambil oleh presiden.

3. Pembentukan Kabinet Koalisi

Dalam sistem pemerintahan presidensial, pembentukan kabinet sepenuhnya menjadi hak dan tanggungjawab presiden dengan tanpa mempertimbangkan keikutsertaan partai politik, baik partai politiknya presiden maupun partai politik yang mendukung presiden, hal ini dikarenakan kedudukan presiden sama sekali terpisah dengan parlemen dan presiden menduduki jabatan kepresidenan bukan mandat dari parlemen akan tetapi mandat dari rakyat secara langsung sehingga memiliki legitimasi yang kuat.

Akan tetapi dengan pemilihan umum multipartai dimana tidak ada partai politik yang menguasai suara dalam parlemen, kondisi ini akan semakin sulit apabila Presiden terpilih berasal dari partai politik kecil yang mempunyai suara minoritas di parlemen. Kondisi ini memaksa Presiden terpilih untuk melakukan koalisi untuk mendapatkan dukungan terhadap pemerintahan. Hal ini menimbulkan permasalahan sendiri karena koalisi dalam pemerintahan presidensial berbeda dengan koalisi dalam pemerintahan parlementer. Perbedaan koalisi ini yaitu:

Dalam sistem pemerintahan parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, partai-partai ini tetap bertanggungjawab atas dukungannya terhadap pemerintah, sedangkan dalam pemerintahan presidensial kabinet dipilih sendiri oleh Presiden sehingga partai politik tidak memiliki berkomitmen untuk mendukung pemerintahan.

Dalam sistem pemerintahan parlementer ada jaminan partai politik anggota koalisi akan mendukung kebijakan pemerintahan, sedangkan dalam pemerintahan presidensial tidak ada jaminan partai politik akan mendukung kebijakan pemerintah meskipun partai politik tersebut ikut dilibatkan dalam kabinet.

Partai politik anggota koalisi dalam pemerintahan parlementer lebih sulit untuk melepaskan diri, karena harus dipertimbangkan kemungkinan percepatan pemilihan umum, sedangkan koalisi dalam pemerintahan presidensial partai anggota koalisi lebih mudah untuk melepaskan diri.⁹

⁹Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Equation", *Working Paper*, September 1990.

4. Pertanggungjawaban Kabinet

Sistem pemerintahan presidensial tidak mengenal pertanggungjawaban kabinet sebagaimana halnya dalam sistem parlementer dimana kabinet bertanggungjawab secara kolektif kepada parlemen. Dalam sistem parlementer, parlemen dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah dan dapat memaksa menteri suatu urusan atau kabinet secara keseluruhan untuk mengundurkan diri.

Dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dengan sistem kepartaian multipartai, pembentukan kabinet yang terdiri dari unsur-unsur partai politik yang mendukung presiden dalam pemilihan presiden, koalisi yang bersifat tidak permanen, serta disiplin partai yang lemah, maka presiden dihadapkan pada dua pilihan yang sulit dalam membentuk pemerintahan.

Kabinet yang dibentuk presiden jika tidak melibatkan partai politik yang telah mendukungnya dalam pemilihan presiden, maka hampir dipastikan presiden akan kesulitan dalam menjalankan kebijakannya di hadapan DPR, akan tetapi apabila presiden melibatkan partai politik pendukungnya dalam kabinet pemerintahannya, presiden tidak mendapat jaminan akan tetap didukung partai politik tersebut sampai habis masa jabatannya, dikarenakan sifat koalisi yang tidak permanen.

Kondisi di atas menyulitkan presiden dalam menjalankan kebijakannya di hadapan DPR, meskipun pengajuan RUU maupun kebijakan yang penting lainnya dilakukan oleh menteri, akan tetapi pertanggungjawaban sepenuhnya berada di tangan presiden. Koalisi tidak permanen yang terbentuk dalam pemerintahan presidensial di Indonesia menjadi tidak efektif karena presiden tidak mampu mengontrol sepenuhnya menteri-menteri yang berasal dari partai politik lain. Keberadaan menteri-menteri dari partai politik peserta koalisi ini ternyata tidak berbanding lurus dengan dukungan partai politik tersebut di legislatif.

5. Penggunaan Hak Prerogatif Presiden

Hak prerogatif mempunyai arti hak yang melekat dalam fungsi kepala negara sebagai konsekuensi logis dari sifatnya yang "*can do wrong*". Kepala negara adalah sebagai simbol representasi negara dan sebagai simbol pengikat dan pemersatu dalam negara. Hak ini merupakan hak khusus atau hak istimewa yang tidak dimiliki oleh fungsi jabatan kenegaraan lain. Hak ini dikeluarkan kepala negara berupa putusan atas nama negara yang bersifat final, mengikat, dan memiliki kekuatan hukum tetap, yang merupakan hak tertinggi yang tersedia dan disediakan oleh konstitusi bagi kepala negara.

Dalam perubahan UUD 1945 hak prerogatif presiden untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi diatur dalam Pasal 14 yang selengkapnya berbunyi: "(1) Presiden memberi grasi dan

rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Alasan perlunya memperhatikan pertimbangan dari DPR dalam pemberian amnesti dan abolisi didasarkan pada: *Pertama*, amnesti dan abolisi lebih bersifat politik. *Kedua*, amnesti dan abolisi biasanya diberikan kepada pihak yang bersifat massal.¹⁰

Menurut Bagir Manan, ketentuan ini kurang tepat, karena kekuasaan presiden untuk memberikan amnesti dan abolisi merupakan kekuasaan atau hak presiden dalam bidang yudikatif, sedangkan DPR merupakan lembaga politik. Dalam bidang yudikatif pertimbangan yang diperlukan presiden adalah pertimbangan hukum, bukan pertimbangan politik.¹¹

Hak Presiden selaku kepala negara lainnya diatur dalam Pasal 13 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: *(1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Alasan diperlukannya pertimbangan dari DPR dalam hal pengangkatan duta adalah untuk menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut. Hal ini dilandasi praktek penunjukkan duta selama terkesan sebagai jabatan yang diberikan kepada orang tertentu yang dianggap “berjasa” pada pemerintah, ataupun sebagai “pembuangan” bagi orang yang dianggap bersalah kepada pemerintah.¹²

Hak kepala negara lainnya adalah hak untuk memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. Berdasarkan Pasal 15 UUD 1945 dalam memberikan penghargaan tersebut haruslah berdasarkan UU agar terjaga obyektivitasnya. Semua kekuasaan dan hak tersebut di atas merupakan hak istimewa yang dimiliki kepala negara, dalam hal ini Presiden. Akan tetapi ternyata dalam menggunakan hak ini presiden tidak dapat digunakan atas kehendak sendiri, melainkan ada mekanisme *checks and balances* dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Berkaitan dengan hubungan presiden dengan DPR dalam sistem multipartai, maka penggunaan hak ini semakin sulit dilakukan oleh presiden. Pembatasan yang dilakukan konstitusi dalam penggunaan hak ini merupakan reduksi atas hak kepala negara selaku simbol tertinggi dalam suatu negara.

Sebagai contoh dalam hal pengangkatan duta besar, dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945 mensyaratkan Presiden untuk memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam prakteknya calon duta besar yang akan

¹⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada. Jakarta, 2007, hlm. 189.

¹¹Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 165.

¹²Ni'matul Huda, *Op. Cit.* hlm. 188.

diangkat oleh Presiden diajukan ke DPR dan kemudian DPR melakukan *fit and proper test*. Hal ini merupakan dapat memberi kesan bahwa DPR yang melakukan seleksi mengenai layak tidaknya calon duta usulan presiden ini.

Praktek ini dapat dipersamakan dengan “dalam mengangkat duta, Presiden harus mendapat persetujuan DPR”. Oleh karena itu dalam sistem presidensil dengan multipartai ini, dalam penggunaan haknya presiden mengalami kesulitan, karena harus mendapatkan dukungan dari mayoritas fraksi di DPR.

6. Konflik antara Presiden dengan DPR

Dalam sistem pemerintahan presidensil berdasarkan asas *separate of power* seringkali terjadi konflik antara Presiden dengan parlemen. Mekanisme *checks and balances* dimana parlemen mempunyai fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 25 huruf c.

Kemudian untuk menjalankan fungsinya tersebut DPR memiliki hak yang diatur dalam Pasal 26 antara lain yakni hak interpelasi. Dengan hak ini DPR mempunyai wewenang untuk bertanya kepada pemerintah berkaitan dengan kebijakan pemerintah maupun yang berhubungan dengan kepentingan umum.¹³

Setelah pemilihan umum 1999 yang demokratis, konflik antara Presiden dengan DPR ini juga terjadi. Sejarah mencatat dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid terjadi konflik antara Pemerintah dan DPR. Mulai dari pemberhentian beberapa menteri Kabinet Persatuan dari Partai Golkar dan PDIP, pengangkatan Ketua Mahkamah Agung, Pengangkatan Kapolri sampai issue puncak dugaan keterlibatan Presiden dalam kasus *Bulloggate* dan *Bruneigate*.

B. Sistem Kepartaian Yang Ideal Diterapkan Untuk Negara Republik Indonesia

Sistem kepartaian yang ideal diterapkan untuk negara republik Indonesia adalah sistem multipartai sederhana. Penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dilihat dari perspektif sejarah pernah dilakukan pada era Demokrasi Terpimpin pada tahun 1959 dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang diikuti dengan pembekuan dan pembubaran partai politik. Dengan Nasakomisasi dimana kehidupan seluruh ideologi dari elemen masyarakat disatukan, maka pada era Demokrasi Terpimpin tidak ada sistem kepartaian.

Kemudian di era Orde Baru penyederhanaan sistem kepartaian dilakukan secara sistematis dengan adanya intervensi terhadap proses internal partai politik yang menghasilkan kepemimpinan partai politik

¹³Soewoto Mulyosudarmo, *Op. Cit*, hlm. 112.

yang sepeham dengan penguasa,¹⁴ kemudian dilanjutkan dengan tercapainya konsensus nasional yang dituangkan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Hasil konsensus tersebut antara lain mengenai penyederhanaan partai politik dan keikutsertaan ABRI (sekarang TNI dan Polri) dalam keanggotaan MPR dan DPR.

Penyederhanaan sistem kepartaian yang pernah dilakukan di Indonesia tersebut di atas merupakan penyederhanaan melalui media kekuasaan yang bersifat memaksa, dan tentu saja hal ini merupakan bentuk otoritarianisme yang tidak demokratis. Hak untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan salah satu prinsip dalam materi konstitusi, sehingga kekuasaan (negara) tidak dapat melarangnya kecuali melanggar dua hal yakni: perkumpulan tersebut secara dilakukan secara ilegal dan ilegalitas tersebut dapat menimbulkan kekacauan dan kedua perkumpulan tersebut legal akan tetapi diadakan dengan maksud mengacaukan ketentraman atau membahayakan masyarakat umum.¹⁵

Pembatasan atau penyederhanaan sistem kepartaian secara konstitusional dan alami dapat dilakukan dengan melalui UU tentang Pemilihan Umum. pembatasan dan penyederhanaan sistem kepartaian melalui pengaturan mengenai pemilihan umum dapat dilakukan dengan empat hal yakni:

1. Pemberlakuan *Electoral Threshold*

Dengan pemberlakuan *electoral threshold* ini dapat dilakukan dengan dua hal sekaligus, yakni pembatasan berdasarkan perolehan kursi DPR maupun berdasarkan perolehan suara. Partai politik yang tidak mampu mencapai perolehan kursi minimal maupun suara minimal yang disyaratkan, maka partai politik tersebut tidak diperkenankan menjadi peserta pemilihan umum berikutnya kecuali menggabungkan diri dengan partai lainnya sehingga terpenuhi batasan perolehan kursi dan perolehan suara sebagaimana yang dipersyaratkan.

Pemberlakuan *electoral threshold* sebagai pembatasan dan penyederhanaan sistem kepartaian ini hanya akan efektif apabila terpenuhinya dua hal, yakni: *Pertama*, pendirian atau pembentukan partai politik tidak mudah. *Kedua*, sistem pemilihan umum menggunakan sistem pemilihan distrik.

Pengalaman telah membuktikan bahwa pembatasan partai politik melalui mekanisme *electoral threshold* ini tidak efektif karena partai politik yang tidak menembus batasan *electoral threshold* dapat dengan mudah berganti nama partai politik untuk kemudian ikut serta lagi dalam pemilihan umum berikutnya, begitu juga dengan sistem pemilihan yang dipakai, selama sistem pemilihan yang digunakan

¹⁴Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 283.

¹⁵A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution: Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 330-331.

adalah sistem proporsional, secara alamiah sistem ini akan melahirkan banyak partai dengan harapan mampu memperoleh paling tidak satu atau dua kursi di DPR.

Persyaratan pengajuan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan persentase perolehan kursi di DPR dan perolehan suara nasional dengan angka persentase yang tinggi (15%-25%) mengakibatkan partai politik yang memperoleh suara kecil menjadi sangat penting kedudukannya karena untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diperlukan koalisi untuk dapat memenuhi angka persyaratan pencalonan.¹⁶

Dengan koalisi semacam ini, maka tidak akan menyederhanakan jumlah partai politik dan tidak akan menguatkan sistem pemerintahan presidensial.¹⁷

2. Perubahan Sistem Pemilihan

Penyederhanaan sistem kepartaian yang paling alami, tanpa paksaan, dan tanpa menimbulkan ekses yang besar adalah dengan merubah sistem pemilihan dari sistem proporsional menjadi sistem distrik. Dengan sistem distrik secara alami partai politik hanya akan menyisakan dua sampai empat partai besar.

Akan tetapi sistem pemilihan distrik mempunyai kelemahan mendasar mengenai representasi keterwakilan rakyat dalam DPR yang dapat mengakibatkan terjadinya dominasi mayoritas kelompok tertentu kepada kelompok minoritas.

Hal yang demikian akan sangat terasa dalam masyarakat Indonesia yang pluralistik dan terdiri dari beragam identitas kelompok suku, budaya, agama, rasa dan lain-lain. Sistem pemilihan proporsional dianggap lebih memenuhi bagi pembentukan gradasi keterwakilan politik yang lebih terjamin.¹⁸

3. Memperketat Parpol yang Ikut Pemilihan Umum

Persyaratan untuk bisa ikut pemilu bagi partai-partai baru harus diperberat. Banyak sedikitnya partai politik yang ikut pemilu akan berimplikasi terhadap tingkat efisiensi anggaran, waktu maupun beban psikologis para pelaksana maupun pemilih. Semakin banyak tentu dari segi biaya, waktu, dan beban psikologis baik panitia maupun pemilih akan semakin tinggi. Implikasi lebih lanjut akan mempengaruhi tingkat ke-LUBER-an dan ke-JURDIL-an semua pihak.

Oleh karena itu persyaratan untuk bisa ikut menjadi peserta pemilu harus diperketat. Kalau selama ini persyaratannya hanya menyangkut masalah administrasi semata, maka ke depan harus ditingkatkan, misalnya usia parpol yang bersangkutan harus lebih dari

¹⁶Eep Saefullah Fatah, "Inkonsistensi Perampangan Partai", *Kompas*, Opini, 18 November 2008.

¹⁷Mohammad Fajrul Falaakh, "Menimbang Politik Angka Pilpres", *Kompas*, Opini, 14 November, 2008.

¹⁸Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 35.

5 tahun, telah memiliki atau mampu menjalankan peran politik (komunikasi, rekrutmen, partisipasi, dan sosialisasi) khususnya dalam melakukan mengagregasi kepentingan masyarakat (menyerap dan menyalurkan aspirasi) dan sebagainya. Sehingga ketika mereka dipercaya oleh rakyat tidak gagap dan gugup.

4. Memperketat Partai Politik yang Lolos ke Parlemen

Memperketat partai politik yang lolos ke parlemen dapat melalui kebijakan PT, memperkecil jumlah kursi setiap daerah pemilihan, pembentukan fraksi, dan sebagainya. Yang perlu dicatat ialah yang diperketat hanyalah masuknya parpol sementara politisinya bisa masuk lewat partai politik peserta pemilu. Sehingga kalau partainya tidak lolos ke parlemen, namun politisi yang bersangkutan memiliki jumlah suara terbanyak bisa lolos dan bergabung dengan partai yang lolos.

Secara riil perlu desain penyederhanaan jumlah partai di lembaga parlemen yakni dengan menerapkan *parliamentary threshold* sebesar 5% secara konsisten. Diharapkan dengan angka tersebut nantinya di lembaga parlemen hanya ada sekitar 5 sampai 6 partai saja atau dapat dikatakan dengan istilah multipartai sederhana. Dengan berkurangnya jumlah partai dalam lembaga parlemen berarti juga jumlah fraksi yang ada dalam parlemen menjadi berkurang.

Dengan demikian proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam kerangka *checks and balances* yang proporsional. Jika jumlah partai dalam lembaga parlemen sedikit berarti juga konfigurasi koalisi partai pendukung pemerintah semakin sedikit namun semakin kuat dan kokoh. Selain itu untuk menyederhanakan jumlah partai juga bisa dilakukan dengan menerapkan sistem campuran antara sistem distrik dan sistem proporsional dalam sistem pemilunya.

KESIMPULAN

- A. Perpaduan sistem multipartai terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia realitanya menyebabkan instabilitas di tubuh pemerintahan. Seperti sulitnya mengontrol proses demokrasi, hadirnya koalisi yang tidak sehat di kabinet dan parlemen, serta konflik yang terus terjadi antara lembaga kepresidenan dan lembaga perwakilan yang berimplikasi pada kurang terbangunnya sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil dan efektif. Hal ini dapat mengancam ideologi pancasila dan terus terjadinya transaksi politik dan KKN yang tidak pernah putus.
- B. Sistem kepartaian yang ideal diterapkan di Indonesia adalah sistem multipartai sederhana. Jumlah partai politik yang terlalu banyak merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintah di Indonesia. Jumlah partai yang terlalu banyak akan

menimbulkan dilema bagi demokrasi, karena banyaknya partai politik peserta pemilu akan berakibat sulitnya tercapai kekuatan mayoritas. Di sisi lain, ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik. Penyederhanaan parpol dapat dilakukan lewat dua cara yakni memperketat parpol yang mau ikut pemilu, dan kedua memperketat parpol yang lolos ke parlemen.

Ada tiga desain institusi politik yang perlu dirancang dan di tata kembali untuk memperkuat sistem presidensial, antara lain:

1. Desain pemilu, dirancang untuk mendorong penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen sekaligus mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Penyederhanaan jumlah partai politik dapat ditempuh melalui beberapa agenda rekayasa institusional (*institutional engineering*), antara lain: menerapkan sistem pemilu distrik (*plurality/majority system*) atau sistem campuran (*mixed member proportional*), memperkecil besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), menerapkan ambang batas kursi di parlemen (*parliamentary threshold*) secara konsisten, dan menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Menyederhanakan jumlah partai di lembaga parlemen dengan menerapkan *parliamentary threshold* sebesar 5% secara konsisten. Diharapkan dengan angka tersebut nantinya di lembaga parlemen hanya ada sekitar 5 sampai 6 partai saja atau dapat dikatakan dengan istilah multipartai sederhana. Dengan berkurangnya jumlah partai dalam lembaga parlemen berarti juga jumlah fraksi yang ada dalam parlemen menjadi berkurang. Dengan demikian proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam kerangka *checks and balances* yang proporsional.
2. Desain institusi parlemen, rancangan kelembagaan parlemen diarahkan untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen, seperti pengurangan jumlah fraksi melalui pengetatan persyaratan ambang batas pembentukan fraksi, regulasi koalisi parlemen ke dua politik (pendukung dan oposisi), serta penguatan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mengimbangi DPR agar fungsi *checks and balances* tidak hanya terjadi antara Presiden dan DPR, tetapi juga antara DPR dan DPD.
3. Desain institusi kepresidenan juga diarahkan untuk memperkuat posisi presiden di hadapan parlemen, agar kekuasaan parlemen tidak di atas presiden, tetapi juga menghindari terlalu kuatnya posisi

presiden. rekayasa institusional yang dilakukan antara lain: penataan ulang sistem legislasi, kejelasan kewenangan wakil presiden dan relasi antara presiden dan wakil presiden, dan aturan larangan rangkap jabatan bagi anggota kabinet.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1985.
- A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, *Terjemahan Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Bandung: Nusamedia, 2007.
- Bahder Johan Nasutio, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2018.
- Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Padang: Andalas University Press, 2006.
- , 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart (Ed), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Melbourne: Cambridge University Press, 1997.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Bandung: In-TRANS, 2004.
- Syamsuddin Haris, *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*. Jakarta: KHN, 2008.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, Jakarta, 1966.

Jurnal

- Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif". *Jurnal MMH, Jilid 41 No. 1*, Januari, 2012.

Laporan

Eep Saefullah Fatah. "Inkonsistensi Perampingan Partai." *Kompas*, Opini, 18 November 2008.

Mohammad Fajrul Falaakh. "Menimbang Politik Angka Pilpres." *Kompas*, Opini, 14 November, 2008.