

ANALISIS SISTEM MULTIPARTAI TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oga Hivasko Geri & Syamsir

Fakultas Hukum Universitas Jambi

ogahivasko@gmail.com

Abstract

The multi-party system is one variant of several party systems that are developing in today's modern world. This political party system becomes a network of relationships and interactions between political parties in an ongoing political system. In Indonesia, the large number of political parties is a contributing factor to the ineffectiveness of the government system in Indonesia. The large number of political parties that took part in the election caused the coalition that was built to nominate the president and vice president to be too fat because it involved many political parties. The fatness of the coalition resulted in the coalition government being unable to run effectively because it had to consider many interests. This study aims to determine the implementation of the multiparty system to the presidential government system in Indonesia based on statutory regulations. This research approach is juridical normative, in this study the author will examine the implementation of the multiparty system in the presidential government system adopted in Indonesia. The result of this research is that in Indonesia, with its heterogeneous culture of society, it is difficult to bring it to a two-party system.

Keywords: Multi Party System, Presidential Government

Abstrak

Sistem multi partai adalah salah satu varian dari beberapa sistem kepartaian yang berkembang di dunia modern saat ini. Sistem partai politik ini menjadi sebuah jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Di Indonesia, jumlah partai politik yang terlalu banyak merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintahan di Indonesia. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu gemuk karena melibatkan banyak partai politik. Gemuknya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi sistem multipartai terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendekatan penelitian ini adalah bersifat Yuridis Normatif, dalam penelitian ini penulis akan mengkaji implementasi sistem multipartai dalam sistem

pemerintahan presidensial yang diadopsi di Indonesia. Hasil penelitian ini adalah bahwa di Indonesia dengan kultur masyarakatnya yang heterogen, sulit untuk dibawa menuju sistem dwi partai.

Kata Kunci: Sistem Multi Partai, Pemerintahan Presidensial

I. Pendahuluan

Pasca runtuhnya rezim orde baru, Indonesia memasuki babak baru yaitu era reformasi. Pada era ini, demokrasi merupakan hal yang sangat dijunjung tinggi. Setiap warga negara diberikan hak atau kebebasan dalam berdemokrasi sebagaimana yang termaktub dalam konstitusi negara republik Indonesia, yaitu rumusan Pasal 28E Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal semacam ini merupakan suatu bentuk upaya untuk mewujudkan apa yang telah termaktub dalam Pancasila sebagai Ideologi maupun cita-cita dari bangsa Indonesia itu sendiri. Selain itu, hal ini dilakukan untuk menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, keadilan, keterbukaan, aspirasi, tanggung jawab, serta perlakuan yang tidak diskriminatif.

Demokrasi ialah salah satu Sistem Politik yang dianut oleh berbagai negara di seluruh dunia, negara demokrasi di tandai dengan adanya Suatu Partai Politik yang merupakan sarana untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan Demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara.¹ Dalam Negara Demokrasi, Partai Politik beroperasi dan berada dalam suatu kepartaian tertentu, Sistem Kepartaian pertama kali di kemukakan oleh Maurice Duverger yang menjelaskan bahwa sistem kepartaian adalah analisis tata cara partai-partai politik berinteraksi satu sama lain sebagai bagian dari suatu sistem.²

Partai Politik merupakan saluran aspirasi bagi rakyat yang penting bagi sebuah Negara, Keberadaan Partai Politik dalam kehidupan bernegara adalah suatu keniscayaan, utamanya bagi Negara yang Demokratis sebagai salah satu Pilar penting Untuk mewujudkan Negara yang madani.³ Menurut Clark Partai politik juga memiliki peran

¹Ani Sri Rahayu, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, PT Bumi aksara, Jakarta, 2014, hal 55

²Muhadam Labolo dan Teguh ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017. Hal 32

³Khelda Ayunita dan Abd.Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Mitra wacana media, Jakarta, 2016, hal. 119.

penting yaitu sebagai “jembatan” yang menghubungkan antara pemerintah dan rakyat.⁴ Partai politik juga merupakan sarana untuk mengakomodir Partisipasi Politik tiap-tiap Rakyat Indonesia dalam mengembangkan kehidupan berdemokrasi dengan tujuan untuk menjunjung tinggi suatu kebebasan Berdemokrasi.

Partai Politik merupakan suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik biasanya dengan cara konstitusional dan melaksanakan kebijakan, ideologi maupun gagasan.⁵ Di Indonesia partai politik sebagai pilar utama demokrasi memiliki posisi yang sangat strategis, sebab Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki kendali dalam roda pemerintahan berasal dari partai politik. Hal ini dapat kita lihat pada konstitusi negara Republik Indonesia, sebagaimana yang termaktub dalam rumusan Pasal 6A Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan roda pemerintahannya. Sistem demokrasi yang dianut oleh negara Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Demokrasi di Indonesia dalam praktiknya dengan kegiatan partai politik dilakukan dengan menggunakan sistem multipartai, yang artinya terdapat banyak partai yang bersaing untuk mendapatkan kekuasaan pemerintahan.

Ada beberapa jenis sistem kepartaian yang berkembang di dunia pada era modern saat ini, salah satunya adalah sistem multipartai. Indonesia merupakan salah satu negara yang mengadopsi sistem multipartai ini. Bukan tanpa alasan, dipilihnya sistem kepartaian ini mengingat adanya keanekaragaman budaya politik di Indonesia. Berbagai macam perbedaan tersebut mendorong golongan-golongan yang ada di masyarakat membentuk partai politik sehingga aspirasi yang mewakili golongan mereka dapat disuarakan oleh wakilnya di parlemen.⁶

Kelemahan yang tampak dalam sistem multi partai adalah lemahnya peran dari badan eksekutif, hal ini karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri sehingga harus membentuk koalisi dengan partai-partai lain.⁷

⁴*Ibid*, hal. 123.

⁵Yudi Armansyah, *Sistem Politik Indonesia*, Noer Fikri Offset, Palembang, 2016, hal.83.

⁶*Ibid*

⁷*Ibid.*, hal.36.

Jumlah partai politik yang terlalu banyak di Indonesia ini menjadi salah satu penyebab tidak berjalannya dengan baik sistem pemerintahan republik Indonesia. Koalisi yang dibangun untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden terlalu gemuk, sebab melibatkan terlalu banyak partai politik. Hal inilah yang menyebabkan pemerintah hasil koalisi tidak berjalan efektif, sebab mempertimbangkan banyak kepentingan dari partai politik kolisi merupakan suatu hal yang menjadi keharusan.

Sebagai bentuk penguatan sistem presidensial, Indonesia mulai mencoba untuk mengurangi keberadaan partai politik. Penyederhanaan partai politik dalam kerangka penyesuaian dengan sistem pemerintahan presidensial harus di tempatkan sebagai kebijakan Negara dengan tolak ukur prinsip-prinsip hukum yaitu HAM dan demokrasi.⁸ Penyederhanaan partai politik mengandung makna esensial pengurangan salah satu sistem pendukung dalam demokrasi sebagai sarana partisipasi politik warga Negara dalam pemerintahan.⁹ Sebagai contoh diterapkannya mekanisme *presidential* dan *parliamentary threshold*.

Namun, upaya penyederhanaan terhadap Partai politik melalui mekanisme ini menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat terutama penerapan mekanisme *parliamentary threshold*. Sebagian kalangan beranggapan bahwa penerapan ambang batas tersebut dapat meminimalisir jumlah partai politik yang akan berdiri, namun sebagian kalangan lain menyatakan bahwa dengan penerapan ambang batas parlemen tersebut akan membuang banyak suara rakyat sehingga akan ada kesan bahwa ada suara rakyat yang tidak terwakili atau terbuang sia-sia namun

Penelitian yang digunakan pada jurnal ini adalah penelitian yuridis normatif atau dengan istilah lain atau penelitian hukum positif. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan keilmuan hukum dari segi normatifnya, sedangkan ilmu hukum normatif sendiri bertujuan mengubah keadaan atau menawarkan penyelesaian terhadap permasalahan konkret. Yaitu tipe penelitian yang mengkaji bagaimana analisis sistem multi partai terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia di tinjau dari peraturan perundang-undangan.

⁸Kuswanto, *Konstitusionalitas penyederhanaan partai politik*, Setara Press, Malang, 2016, hal 119

⁹*Ibid*

II. Pembahasan dan Analisis

A. Sistem Multi Partai dan Pengaruh nya terhadap Stabilitas Pamerintahan di Indonesia

Indonesia merupakan Negara Demokrasi, Demokrasi di Indonesia dalam praktiknya dengan kegiatan partai politik dilakukan dengan menggunakan sistem multipartai, yang artinya terdapat banyak partai yang bersaing untuk mendapatkan kekuasaan pemerintahan. Dipilihnya Sistem Multi Partai di Indonesia dikarenakan terdapat keanekaragaman budaya politik disuatu negara.¹⁰ Terdapatnya keanekaragaman budaya politik tersebut akan mendorong golongan-golongan yang terdapat di dalam masyarakat membentuk partai politik, sehingga aspirasi yang mewakili golongan mereka dapat disuarakan oleh wakilnya di parlemen.¹¹

Partai politik berperan penting dalam kelancaran proses demokratisasi. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik berperan penting dalam penyaluran kepentingan masyarakat terhadap pemerintah (*intermediate actor*). Selain itu, partai politik juga memiliki peran penting untuk mengaitkan antara Rakyat dan Pemerintah.¹² Namun pada kenyataannya peranan setiap partai politik dalam menyalurkan aspirasi pendukung masing-masing, dihadapkan kepada dua pilihan, yaitu berusaha untuk menggabungkan kepentingan-kepentingan dari seluruh partai atau memperjuangkan kepentingan masing-masing dimana konsekuensinya adalah terjadinya banyak konflik antar partai. Ideologi dari masing-masing partai yang sangat mempengaruhi jenis kepentingan yang mereka perjuangkan terkadang menjadi alat untuk saling menjatuhkan.

Realitas politik Indonesia pada era saat ini membawa dampak yang cenderung negatif terhadap stabilitas politik di Indonesia. Sosialisasi politik yang didapat para pendukung partai dari partai politik masing-masinglah, yang diyakini merupakan kemungkinan besar penyebab terjadinya konflik antarpolitical yang didasari oleh perbedaan ideologi. Sebagai sarana sosialisasi politik, Partai politiklah yang sejatinya bertanggung jawab memaksimalkan memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang ideologi dari partai yang bersangkutan sehingga nantinya akan terbentuk orientasi politik dan sikap yang dilandaskan oleh ideologi dari partai tersebut.

¹⁰Muhadam Labolo dan Teguh Ilham., *Op.Cit.* hal.32.

¹¹*Ibid*

¹²Khelda Ayunita dan Abd.Rais Asman., *Op.Cit.* hal.123.

Sistem multi partai memang menjadi ciri khas dari sistem pemerintahan saat ini yaitu Presidensial. Saat ini, peran partai politik dalam mempengaruhi situasi politik nasional sangat menonjol. Baik tidaknya pengaruh yang diberikan oleh partai politik terhadap situasi nasional tergantung bagaimana partai politik tersebut menjalankan fungsinya sebagai sebuah partai politik. Pengaruhnya jika suatu negara menganut sistem multi partai, maka potensi terjadinya konflik akan lebih besar. Apalagi dengan jumlah partai yang cukup banyak, maka konflik-konflik kepentingan akan terjadi dan menimbulkan tidak stabilnya keadaan nasional, yang juga dapat menghambat efektivitas kinerja pada pemerintah.

Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi aspek dalam stabilitas pada suatu negara, yaitu stabilitas hukum, stabilitas ekonomi, dan stabilitas politik. Tetapi, sentralnya adalah stabilitas politik. Stabilitas politik yang diwakilkan melalui partai politik dan berada dalam sistem multi partai ini menjadi urgensi dikarenakan apabila stabilitas politik dapat terjadi, maka stabilitas hukum dan juga stabilitas ekonomi pun akan mengikuti. Hal ini disebabkan, apabila suatu konsensus dalam pemerintahan yang di dalamnya terdapat beberapa *politic actor* yang berasal dari konteks atau latar belakang berbeda dapat secara tidak banyak konflik, maka suatu kebijakan baik baik berupa produk hukum maupun yang lainnya akan menciptakan stabilitas nasional. Namun dilain sisi jika terdapat banyak konflik yang disebabkan karena sistem multi partai, yang di dalamnya terdapat banyak partai dan *politic actors*, maka yang akan terjadi ialah stabilitas nasional sulit untuk terjadi bahkan akan mengganggu efektivitas dalam pemerintahan.

Stabilitas nasional berkaitan dengan menciptakan kondisi dalam negeri yang stabil secara politik, ekonomi, dan sosial dengan peran aktif pemerintah dalam melakukan mobilisasi atas sumber daya manusia dan alamnya yang dapat mendukung modernisasi dan perkembangan politik dan ekonomi serta kontrol pemerintah atas setiap individu untuk menciptakan keamanan dan ketertiban bersama. Selain itu, stabilitas nasional mengharuskan elit atau rezim yang berkuasa untuk memberikan pengaruh kepada massa baik melalui cara koersif, maupun simbolis untuk menciptakan suatu tatanan kehidupan bermasyarakat yang aman tanpa konflik dan seimbang sama rata, Hal ini menjadikan stabilitas nasional memegang peranan penting bagi negara karena merupakan salah satu faktor bagi pembentukan integrasi bangsa.

Berkaca pada sejarah perpolitikan Indonesia, negara kita mempunyai sejarah panjang dengan beberapa jenis sistem multipartai. Sistem ini telah melalui berbagai tahap dengan bobot kompetitif yang berbeda-beda. Dimulai dari tahun 1989, negara kita berusaha untuk mendirikan suatu sistem multipartai yang mengusung unsur-unsur positif dari pengalaman masa lampau, sembari menghindari unsur-unsur negatifnya.

Indonesia mempunyai sejarah panjang dengan berbagai jenis sistem multipartai, sistem ini telah melalui beberapa tahap dengan bobot kompetitif yang berbeda-beda. Mulai 1989 Indonesia berupaya untuk mendirikan suatu sistem multipartai yang mengambil unsur-unsur positif dari pengalaman masa lalu, sambil menghindari unsur negatifnya.¹³

Ciri khas dari sistem pemerintahan presidensial adalah terpisahnya lembaga eksekutif dan legislatif, dan baik presiden maupun anggota legislatif memiliki persamaan, yaitu sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Akan tetapi permasalahan Pertama yang akan timbul dikemudian hari yaitu, *dual legitimacy*, dimana Presiden dan lembaga legislatif sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Maka dari itu legitimasi yang kuat sama-sama dimiliki baik itu dari lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif. Selanjutnya, jika kedepannya terdapat konflik diantara lembaga eksekutif dan legislatif ini, yang akan terjadi adalah kebuntuan. Selanjutnya, yang Kedua adalah *rigidity*, seperti yang kita ketahui bersama bahwa baik itu lembaga legislatif maupun eksekutif memiliki masa jabatan yang tetap, kecuali jika yang bersangkutan melakukan pelanggaran hukum seperti penghianatan terhadap konstitusi, maka dapat dilakukan pemakzulan. Ketiga *majoritarian tendency*, ketika terjadi *divided government* ataupun legislatif dikuasai oposisi, kemudian eksekutif mencari-cari celah konstitusional dan politik untuk memperluas kekuasaannya. Hal ini akan berakibat pada makin lemahnya legislatif dan rezim politik menjadi otoritarian (*abuse of power*). Inilah salah satu alasan yang membuat para ahli hukum, seperti Linz beranggapan bahwasanya sistem presidensial lebih rawan mengalami *democratic breakdown*.¹⁴

Pada sistem pemerintahan presidensial dengan menggunakan sistem multipartai, presiden yang terpilih dalam pemilu memiliki kecenderungan tidak memiliki dukungan

¹³Miriam Budiardjo., *Op.Cit.* hal. 420.

¹⁴Djayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", Universitas Indonesia. Jakarta, 2 November 2013

mayoritas di legislatif. Banyaknya partai yang mengikuti pemilu (termasuk partai pendukung presiden) akan membuat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas. Hal ini akan berujung pada minoritasnya dukungan presiden di lembaga legislatif, walaupun partainya adalah partai pemenang dalam pemilihan umum. Selanjutnya dalam sistem multipartai ini biasanya dukungan mayoritas legislatif diperoleh melalui koalisi. Namun, karena presiden tidak bergantung pada legislatif, insentif untuk membentuk koalisi tidaklah sebesar sistem parlementer. Presiden tetap boleh membentuk pemerintahan tanpa melibatkan partai-partai di legislatif. Ini berarti Presiden sangat mungkin berhadapan dengan lembaga legislatif yang memusuhinya. *Output* nya adalah hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif yang terus menerus tegang dan konflik yang berujung pada kebuntuan ini, berdampak pada pemerintahan sulit memiliki kinerja yang baik.

Para akademisi, pengamat politik, bahkan anggota parlemen menilai bahwa pasca reformasi ini pemerintahan yang dipegang oleh Presiden selaku lembaga eksekutif tidak berjalan efektif dalam melaksanakan program-program yang sudah dibuat. Hal ini tidak lepas dari tidak harmonisnya hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif (parlemen). Disamping itu, banyak juga program-program pemerintahan yang tidak mendapat persetujuan atau penolakan dari parlemen. Oleh karena itu, program-program yang telah direncanakan oleh pemerintah tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.¹⁵

Masalah ketidakefektifan dalam menjalankan roda pemerintahan ini sejatinya tidak hanya dialami oleh negara Indonesia. Namun negara-negara yang sama-sama mengadopsi sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia pun juga mengalami hal yang serupa. Menurut Mainwaring, hanya empat negara di dunia ini yang berhasil menjalankan pemerintahannya secara stabil dan efektif. Salah satu dari empat negara tersebut adalah negara Amerika Serikat, yang kita kenal sebagai *The Mother of Presidential System*.¹⁶ Alasan negara Amerika Serikat mampu menjalankan pemerintahan secara efektif salah satu faktornya ialah ditopang oleh sistem dwi-partai. Sedangkan negara Indonesia sendiri mempraktekkan sistem kepartaian dengan jenis multi partai.¹⁷

¹⁵Jumadi, *Op.Cit.*,hal.145.

¹⁶*Ibid*

¹⁷*Ibid*

Kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang diadopsi Indonesia ini tidak mendorong terjadinya pemerintahan yang efektif dan stabil. Ada beberapa alasan mengapa sistem pemerintahan presidensial dengan sistem kepartaian jenis multi partai kurang cocok dikombinasikan jika kita komparasikan dengan sistem dwi partai. Pertama, banyaknya partai yang mengikuti pemilihan umum sehingga sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas, hal ini berujung pada sedikitnya dukungan presiden di parlemen. Semakin besar dukungan parlemen kepada presiden maka pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik akan semakin efektif. Namun sebaliknya, jika semakin kecil dukungan parlemen kepada presiden maka berkurang juga efektivitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya.¹⁸

Kedua, personal presiden, termasuk kepribadian dan kapasitas merupakan salah satu faktor yang penting, Di dalam sebuah situasi yang sulit seperti keadaan krisis ekonomi saat ini presiden dihadapkan pada pekerjaan yang banyak dan rumit, oleh karena itu presiden juga dituntut memiliki kapasitas yang baik dalam menangani berbagai problematika yang sedang dihadapi. Selain itu, dikarenakan presiden membutuhkan dukungan dari parlemen, maka presiden juga dituntut memiliki kemampuan berkomunikasi dan lobby yang baik dengan parlemen. Beberapa kalangan menilai bahwasanya salah satu faktor yang menyebabkan kurang efektifnya pemerintahan saat ini karena adanya kelemahan dalam mengelola dukungan dari koalisi partai politik yang mendukung pemerintah dan lemahnya presiden melakukan komunikasi dan lobby politik dengan parlemen.¹⁹

Ketiga, di dalam sebuah sistem presidensial dan multi partai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Namun masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial, khususnya di Indonesia, tidak bersifat mengikat dan permanen. Partai politik yang tergabung di dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya. Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden, Partai-partai politik yang tergabung di dalam koalisi cenderung mengambil keuntungan dari

¹⁸Jumadi, Op.Cit.,hal.146.

¹⁹*Ibid*

pemerintah. Jika kebijakan atau program yang diambil oleh pemerintah tidak populer partai politik cenderung melakukan oposisi.²⁰

Keempat adalah lemahnya penegakan kesopanan politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik. Beberapa anggota DPR terkesan ingin mencari popularitas di hadapan publik dengan melakukan berbagai kritikan-kritikan terhadap semua kebijakan pemerintah, tidak peduli apakah program dan kebijakan tersebut baik atau tidak bagi masyarakat. Perilaku inilah yang menyebabkan pengambilan keputusan di parlemen sulit untuk dicapai secara efektif. Sebaliknya beberapa menteri di kabinet lebih menunjukkan loyalitas kepada ketua partainya dibandingkan dengan kepada presiden, Atau bahkan para pembantu presiden tersebut lebih disibukkan dengan kegiatan konsolidasi internal partai politik dibandingkan dengan membantu presiden mengimplementasikan program-program pemerintah, Tidak bisa dipungkiri kabinet hasil koalisi ini sering terjadi *conflict of interest* atau konflik kepentingan karena pejabat partai politik yang ditunjuk sebagai menteri tidak mengundurkan diri dari jabatan di partai politik.²¹

Dilakukannya penataan sistem politik Indonesia sejatinya bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang stabil dan tentunya juga efektif. Oleh karena itu terdapat beberapa jalan keluar yang sejatinya patut untuk dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan. Beberapa solusi tersebut diantaranya :

1. Mengubah sistem pemerintahan. Pilihan ini dapat dikatakan sulit, bahkan dikatakan mustahil untuk dilakukan. Selain pengalaman traumatis yang pernah dialami Indonesia pada masa demokrasi parlementer, UUD 1945 secara tegas mengamankan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Tidak mudah untuk melakukan amandemen terhadap UUD, akan memerlukan perdebatan yang panjang dan pasti akan mendapatkan resistensi yang sangat besar. Pilihan ini adalah tidak realistis untuk dipilih.
2. Menyerderhanakan Sistem Kepartaian. Contoh negara yang mengimplementasikan sistem presidensial yang sukses adalah Amerika dimana sistem presidensial di dukung oleh sistem dwi partai. Kalau bangsa Indonesia

²⁰*Ibid*

²¹*Ibid*

ingin berkiblat kepada Amerika di dalam menata sistem politiknya maka sistem multi partai haruslah diubah menjadi sistem dwi partai. Tawaran solusi ini sepertinya juga sulit untuk direalisasikan karena akan melawan arus demokrasi. Masyarakat Indonesia yang sifatnya plural tidak akan bisa direpresentasikan oleh dua partai politik saja.

3. Mengurangi jumlah partai politik. Jumlah partai politik yang terlalu banyak juga merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintah di Indonesia. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu gemuk karena melibatkan banyak parpol. Gemuknya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan.

B. Sistem Kepartaian dalam Sistem Pamerintahan Presidensial Yang Ideal di Indonesia

Berdasarkan uraian diatas diketahui bahwa sistem kepartaian berpengaruh terhadap efektifitas penyelenggaraan sistem pamerintahan. Untuk menganalisis pamerintahan presidensial yang ideal di Indonesia perlu kiranya kita melihat kembali pengalaman sejarah berlakunya sistem pamerintahan dan kepartaian masa lalu. Dengan mengetahui pengalaman kepartaian dan sistem dan sistem pamerintahan yang pernah berlaku di Indonesia diharapkan mampu menemukan sistem pamerintahan sistem apa yang cocok di terapkan di Indonesia.

Pengalaman sistem kepartaian partai tunggal di Indonesia pada awal kemerdekaan tidak sempat terlaksana dikarenakan dianggap sebagai tindakan fasis. Selama tiga tahun pendudukan jepang setiap kegiatan politik dilarang, sehingga pasca kemerdekaan semangat nasionalisme dan patriotisme sangat tinggi. Semua golongan masyarakat ingin berpartisipasi dan ingin mendirikan bermacam organisasi dan partai. Hal ini dapat dipahami bahwa sejak awal kemerdekaan semangat berdemokrasi tidak dapat dibendung.

Maklumat pamerintah tanggal 3 November 1945 menjadi dasar bagi pendirian partai-partai sebagai persiapan pemilihan umum tahun 1946. Sistem multipartai sebagai akibat dibukanya kesempatan untuk mendirikan partai politik tidak dapat dihindari seiring dengan berlakunya sistem pamerintahan parlementer berdasarkan Maklumat Wakil Presiden nomor X.

Sistem multipartai dengan koalisi hasil pemilihan umum tahun 1946 ternyata tidak menghasilkan stabilitas politik karena tidak ada partai yang mayoritas yang kuat dan menyebabkan pemerintahan yang tidak langgeng. Meskipun tercipta sistem politik yang demokratis namun sistem pemerintahan justru menjadi tidak stabil. Hal ini tidak jauh berbeda pada zaman Republik Indonesia Serikat hanya berlangsung satu tahun, dengan penerapan sistem multipartai pada sistem pemerintahan parlementer.

Zaman berlakunya Undang-Undang Dasar sementara tahun 1950, sistem multipartai masih tetap masih dipertahankan. Bahkan menjadi multipartai ekstrim sebelum pemilihan umum tahun 1955 partai bertambah menjadi 28 partai. Namun demikian, hasil pemilihan umum 1955 menghasilkan penyederhanaan partai secara alami karena hanya ada 4 partai yang mendapat kursi dengan suara 77% di DPR. Meskipun demikian, stabilitas politik tetap tidak tercipta sehingga kabinet-kabinet tidak bertahan lama.

Tidak terjadi stabilitas pemerintah selama empat belas tahun dengan sistem parlementer dan multipartai menjadi latar belakang dikeluarkannya Dekrit presiden tahun 1959 yang menginginkan berlakunya kembali UUD 1945 sekaligus pemerintahan presidensial. Untuk menciptakan stabilitas pemerintahan maka ditetapkan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup melalui TAP MPR No.III/1963 dan demi memperkuat badan eksekutif dimulailah ikhtiar penyederhanaan partai politik. Maklumat pemerintah 3 November 1945 dicabut dan ditetapkan perpres No.7/1959 yang mengatur syarat-syarat partai untuk dapat diakui pemerintah.

Pemerintah kemudian mencari wadah untuk memobilisasi kekuatan politik dibawah pengawasan pemerintah yang berdasarkan NASAKOM dibentuk pada tahun 1960 disebut Front Nasional.²² Penyederhanaan partai ini menghasilkan 10 partai politik yang bertahan. Pemerintah mampu bertahan selama 6 tahun sampai akhirnya berakhir karena gerakan Gestafu-PKI pada tahun 1965. Praktik pemerintahan yang otoriter dan mempersempit celah demokrasi partai pada demokrasi terpimpin memang menghasilkan pemerintahan yang cenderung stabil dan dapat bertahan lama dibandingkan dengan sistem demokrasi luas yang dilaksanakan pada periode-periode sebelumnya.

Berakhirnya kekuasaan Soekarno sebagai presiden kemudian digantikan oleh Soeharto dikenal dengan zaman orde baru, ketetapan MPRS yang memberi kedudukan Soekarno sebagai presiden seumur hidup dicabut. Sistem multipartai dianggap sebagai

²² Miriam Budiardjo., *Op.Cit*, hal.441.

sumber kekacauan stabilitas politik. Sehingga pada masa Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto dilakukan penyederhanaan partai politik dengan cara membubarkan partai dan menyusun sistem kepartaian Dwi partai. Tujuan menerapkan sistem Dwi partai adalah agar kedua partai berorientasi pada program pembangunan sehingga tercipta stabilitas politik.

Konsep Dwi partai baru dalam sejarah politik Indonesia sehingga dianggap terlalu radikal, sehingga diganti dengan konsep Dwi Group. Dwi Group merupakan langkah lain agar partai-partai yang ada tidak dibubarkan melainkan dikelompokkan menjadi dua group. Kesembilan partai politik yang ada (Parmusi, NU, PSII, Perti, PNI, Partai katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba). Dikelompokkan menjadi dua kelompok yakni, pertama kelompok materil spiritual terdiri atas PNI, IPKI, Partai katolik, Parkindo dan Murba, Kelompok Spritual-materil terdiri atas Permusi, NU, PSII, dan Perti.

Reformasi bertujuan memperbaiki sistem pemerintahan agar tidak otoriter dan menciderai demokrasi. Desakan agar diadakan pembaruan kehidupan politik kearah lebih demokratis akhirnya terwujud dengan dikeluarkan UU No.2 tahun 1999 tentang partai politik. Sejak saat itu muncul partai-partai baru yang menyebabkan multipartai ekstrim pada pemilihan umum 1999, 2004 dan 2009. Pada pemilihan umum 1999 berjumlah 48 partai, pemilihan umum 2004 berjumlah 24 partai, dan pemilihan umum 2009 yang diikuti 34 partai politik.

Dengan diperkuat sistem pemerintahan presidensial pasca amandemen UUD 1945 masa jabatan presiden dan wakil presiden diatur melalui pasal 7 UUD 1945, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Pasal 7A UUD 1945 mengatur mengenai alasan impeachment, sedangkan mekanisme dari pemberhentian dirumuskan didalam pasal 7B UUD 1945. Dalam pasal 7A disebutkan seorang presiden hanya dapat diberhentikan ketika dia terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Selain alasan-alasan tersebut, maka ia tidak dapat dijatuhkan hanya karena alasan-alasan politik semata.

Sistem multipartai yang diterapkan di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dengan diperkuatnya sistem presidensial tidak menyebabkan pemerintahan yang singkat

seperti yang terjadi pada sistem pemerintahan parlementer dengan multipartai zaman orde lama. Hal tersebut dikarenakan presiden tidak biasa di impeach karena alasan politis. Namun demikian sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya menimbulkan ketidak stabilan politik, yang menyebabkan presiden seolah bertindak lemah dan ragu-ragu.

Sepanjang pengalaman sejarah Indonesia tidak pernah menampilkan sistem kepartaian dan dan sistem pemerintah yang ideal. Sistem parlementer dengan multi partai tidak menciptakan politik yang stabil, begitupula dengan sistem presidensial dengan sistem multipartai. Menciptakan sistem politik yang stabil dengan multipartai sederhana dapat terlaksana di indonesia dengan sistem yang nondemokratis dan otoriter. Padahal di Indonesia demokrasi menjadi tuntutan masyarakat sehingga multipartai tidak dapat dibendung, pada setiap pemilihan umum selalu muncul partai-partai baru dan akibatnya tentu pada sistem pemerintahan menjadi tidak ideal.

Sistem pemerintahan presidensial dipilih dan dipertahankan bahkan diperkuat di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, sedangkan sistem multipartai menjadi keniscayaan karena memaksakan sistem kepartaian yang lebih sederhana harus melalui cara nondemokratis. Padahal banyak teori yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai merupakan kombinasi yang sulit. Namun sulit bukan berarti tidak dapat diterapkan sistem multipartai pada sistem pemerintahan presidensial. Atas dasar itu pada bab ini penulis menganalisis bagaimana agar sistem multipartai tidak mengganggu stabilitas dalam sistem presidensial di Indonesia.

Amerika Serikat sebagai Negara yang ideal dalam menerapkan sistem pemerintahan presidensial menggunakan sistem kepartaian Dwi partai yakni partai Republik dan partai Demokrat. Namun demikian aturan di amerika serikat tidak ada yang menentukan bahwa partai politik hanya dibatasi dua partai atau mengatur sistem dua partai. Partai politik di amerika jumlahnya banyak, tapi yang dapat memperoleh dari mayoritas suara rakyat hanya salah satu dari dua partai saja yakni Partai Republik atau Partai Demokrat, sedangkan yang lain hanya memperoleh dukungan suara yang sangat minimal sehingga dikelompokkan menjadi kelompok yang biasa disebut sebagai kelompok yang independen.

Sistem dwi partai akan lebih mudah menghasilkan partai dengan suara mayoritas di parlemen, selain itu posisi partai pemerintah dan non pemerintah dapat secara otomatis tercapai dengan melihat hasil pemilihan umum. Partai dengan suara mayoritas akan menjadi partai pemerintah, dan yang kalah akan menjadi partai non pemerintah. Dengan demikian, masyarakat dapat mengawasi kinerja partai dan partai lebih bertanggung jawab terhadap masyarakat. Tidak heran jika cita-cita sistem pemerintahan yang ideal selalu menilik sistem kepartaian dwi partai.

Masyarakat Indonesia berbeda dengan masyarakat di Amerika Serikat, agak sulit masyarakat politik Indonesia dapat mengelompokkan diri menjadi dua kelompok partai politik. Dengan sistem multipartai di Indonesia tidak dapat menghasilkan partai dengan suara mayoritas atau 50%, sehingga pemerintah selalu dihadapkan pada situasi berkoalisi, untuk mengatasi hal ini telah diadakan berbagai ikhtiar penyederhanaan partai politik yang dipandang dapat mengatasi jumlah partai politik di Indonesia.

Selain jumlah banyaknya partai politik yang menjadi salah satu faktor ketidakstabilan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, faktor yang juga sangat mempengaruhi adalah sulitnya mempertahankan koalisi partai. Sulitnya membentuk koalisi partai pada sistem pemerintahan presidensial seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa presiden membentuk sendiri kabinetnya dan partai politik punya komitmen rendah untuk mendukung presiden. Secara umum, keinginan partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem parlementer.

Koalisi partai biasanya dibentuk dengan melalui proses tawar-menawar politik dikabinet yakni dengan mendapat menteri dari partai politik koalisi. Menjadi sangat riskan apabila menteri yang seharusnya bertanggung jawab kepada presiden justru loyalitas tidak pada presiden, melainkan pada partai politiknya. Hal tersebut akan menjadi alat partai politik dalam berkoalisi. Presiden menjanjikan posisi menteri kepada partai politik koalisinya dengan maksud agar memiliki posisi kuat pula di lembaga legislatif, untuk itu mempertahankan partai koalisi menjadi prioritas. Padahal, koalisi partai kabinet yang dibentuk presiden untuk mendukung pemerintah belum tentu pula mendapatkan dukungan yang sama di lembaga legislatif. Hal ini dikarenakan pada sistem pemerintahan presidensial, kewenangan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif sama sekali terpisah.

Pelebagaan koalisi dapat menjadi salah satu cara menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Namun, wacana koalisi yang banyak digagas saat ini oleh partai-partai politik masih cenderung terjebak pada faktor figure dan belum pada faktor substansi pembentuk koalisi, yaitu adanya kesamaan visi dan program antar partai. Tidak dapat dipungkiri dalam praktek koalisi, bagi-bagi kekuasaan tidak dapat dihindari. Koalisi yang seperti ini tetap akan menghasilkan pemerintahan yang kurang stabil karena partai-partai koalisi cenderung ingin keluar dari koalisi tersebut.

Ketidakjelasan posisi partai koalisi yang seharusnya mendukung pemerintahan justru akan menyebabkan pemerintahan yang ragu-ragu. Akibatnya, presiden menjadi pihak yang paling dipandang bersalah terhadap ketidakstabilan pemerintahannya. Dengan demikian, upaya untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan stabil, salah satu melalui pelembagaan koalisi yang berdasarkan kesamaan visi dan program, dan diperkuat melalui peraturan perundang-undangan mengenai pelembagaan koalisi dalam kabinet. Adanya oposisi pertanggung jawaban pemerintah terhadap kebijakanyadapat lebih diperhatikan. Kehadiran oposisi membuat pemerintah harus selalu menerangkan dan mempertanggung jawabkan suatu kebijaksanaan yang di ambil. Konsep posisi dalam politik di Indonesia adalah agar pembangunan dapat sehat dan terkontrol secara efektif, bukan dimaksudkan untuk menjatuhkan pemerintahan yang berkuasa.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pada sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan eksekutif dan legislatif terpisah. Sehingga, pelambagaan koalispada kabinet (eksekutif) untuk memperkuat dan mendukung kebijakan pemerintah tidak menjamin akan mendapatkan dukungan sama di parlemen karena dukungan partai di kabinet tidak selalu sama dengan dukungan partai di lembaga legislatif (parlemen).

Menurut hemat penulis, selain pelembagaan koalisi di kabinet perlu adanya ikhtiar pelembagaan koalisi dan oposisi di lembaga legislatif yakni melalui penyederhanaan jumlah fraksi di DPR. Pengaturan mengenai fraksi di atur melalu peraturan tata tertib (Tatib) DPR pasal 20, fraksi sebagai pengelompokkan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi dibentuk untuk megoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota.

Pelebagaan fraksi akan lebih menciptakan pemerintahan yang stabil apabila fraksi hanya berjumlah 2-3 fraksi, fraksi dapat digolongkan menjadi fraksi partai yang

mendukung pemerintah, dan fraksi non pemerintah, atau satu golongan lagi menjadi fraksi independen. Mengingat peranan fraksi yang turut menentukan kebijakan anggota DPR, alangkah lebih baik jika pengaturannya tidak hanya melalui peraturan Tata Tertib melainkan melalui peraturan yang lebih tinggi atau di atur kedalam undang-undang.

Dengan adanya fraksi ke golongan pendukung pemerintah, maupun sebagai penyeimbang maka keputusan di DPR akan lebih sederhana dan lebih solid. Selain itu, partai-partai akan konsisten terhadap posisinya, baik sebagai partai pendukung pemerintah maupun sebagai partai penyeimbang, sehingga masyarakat akan lebih mudah melihat dan mengontrol kinerja partai-partai. Dampaknya, partai akan lebih bertanggung jawab pada masyarakat karena merasa diawasi. Dengan demikian, pembatasan jumlah fraksi akan menghasilkan pemerintahan yang stabil.

Sistem multipartai memang sulit dikombinasikan dengan sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa yang menjadi fokus dalam menyesuaikan sistem multipartai dan sistem presidensial hendaknya bukan pada penyederhanaan jumlah partai. Namun demikian, bukan berarti sistem kepartaian tidak berpengaruh dalam menciptakan sistem pemerintahan yang efektif di Indonesia. Selain sistem kepartaiannya, manajemen kepartaian multipartai sangat berpengaruh dalam menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang stabil dan ideal. Dapat disimpulkan bahwa untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang ideal di Indonesia dapat melalui ikhtiar pelembagaan koalisi, pelembagaan oposisi, dan penyederhaan fraksi.

III. Penutup

A. Kesimpulan

Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi aspek dalam stabilitas pada suatu negara, yaitu stabilitas hukum, stabilitas ekonomi, dan stabilitas politik. Tetapi, sentralnya adalah stabilitas politik. Stabilitas politik yang diwakilkan melalui partai politik dan berada dalam sistem multi partai ini menjadi urgensi dikarenakan apabila stabilitas politik dapat terjadi, maka stabilitas hukum dan juga stabilitas ekonomi pun akan mengikuti. Hal ini disebabkan, apabila suatu konsensus dalam pemerintahan yang di dalamnya terdapat beberapa *politic actor* yang berasal dari konteks atau latar belakang berbeda dapat secara tidak banyak konflik, maka suatu kebijakan baik baik berupa produk hukum maupun yang lainnya akan menciptakan stabilitas nasional. Namun dilain sisi jika terdapat

banyak konflik yang disebabkan karena sistem multi partai, yang di dalamnya terdapat banyak partai dan *politic actors*, maka yang akan terjadi ialah stabilitas nasional sulit untuk terjadi bahkan akan mengganggu efektivitas dalam pemerintahan.

Mengingat di Indonesia masyarakatnya terdiri dari masyarakat yang campuran atau heterogen, tentu hal ini cukup menyulitkan untuk dilakukan perubahan menjadi sistem dwi partai. Oleh karena itu, solusi yang penulis tawarkan sebagai jalan tengah dari permasalahan ini adalah dengan menerapkan kombinasi sistem presidensial dengan sistem multi partai yang sederhana. Sistem kepartaian yang sesuai dalam sistem pemerintahan presidensial adalah sistem multipartai yang dibatasi dengan ikhtiar pelembagaan koalisi, pelembagaan oposisi, dan penyederhanaan fraksi, agar sistem multipartai tidak mengganggu stabilitas sistem presidensial.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis penulis, untuk menciptakan sistem pemerintahan yang ideal di Indonesia berkaitan dengan sistem multipartainya, maka perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut :

1. Dengan terciptanya sistem kepartaian yang lebih sederhana maka akan mendorong koalisi partai politik yang lebih ramping, disiplin dan mengikat. Upaya untuk mendorong agar supaya partai politik membangun koalisi yang disiplin dan mengikat. *Pertama*, memperbaiki disiplin internal partai politik masing-masing. Partai politik harus mampu mengontrol anggota-anggotanya di parlemen untuk mengikuti kebijakan partainya dalam mendukung pemerintahan. Jika perlu, partai politik memberikan sanksi tegas kepada anggotanya di parlemen yang tidak mendukung program dan kebijakan pemerintah. *Kedua*, etika politik harus ditegakkan. Para politisi yang ada di DPR dan kabinet harus sejalan dan seiring dengan program dan kebijakan presiden. Pejabat partai politik yang dipilih di kabinet seharusnya mengundurkan diri dari jabatan di masing-masing partai untuk mengurangi conflict of interest atau konflik kepentingan. *Ketiga*, partai-partai politik di dalam koalisi harus berkomitmen kuat untuk terus mendukung sampai dengan pemilu presiden berikutnya.
2. Multipartai di Indonesia harus dibatasi dengan ikhtiar, *pertama*, pelembagaan koalisi baik koalisi kabinet maupun koalisi partai di DPR agar tercipta koalisi permanen. *Kedua*, pelembagaan oposisi sebagai penyeimbang kekuasaan pemerintah harus dilembagakan dan di atur dalam produk perundang-undangan. *Ketiga*, pelembagaan dan penyederhanaan jumlah fraksi menjadi 2-3 fraksi, pelembagaan fraksi dapat

digolongkan menjadi fraksi partai yang mendukung pemerintah, dan fraksi non pemerintah atau satu fraksi lagi menjadi fraksi independen. Ikhtiar-ikhtiar tersebut dapat menciptakan sistem multipartai dengan stabilitas di dalam sistem presidensial.

Daftar Pustaka

Buku

Ani Sri Rahayu, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, PT Bumi aksara, Jakarta, 2014.

Muhadam Labolo dan Teguh ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.

Khelda Ayunita dan Abd.Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2016.

Yudi Armansyah, *Sistem Politik Indonesia*, Noer Fikri Offset, Palembang, 2016.

Kuswanto, *Konstitusionalitas penyederhanaan partai politik*, Setara Press, Malang, 2016.

Jurnal

Jumadi, "Pengaruh Sistem Multi Partai dalam Pamerintahan di Indonesia", *Jurnal UIN alauddin*, Vol 4, No 1, Tahun 2015

Djayadi Hanan, "*Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*", Universitas Indonesia. Jakarta, 2 November 2013