

PENERAPAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM DEMOKRASI MODERN

oleh:
Meima [■]

ABSTRAK

Sistem pemerintahan presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan langsung parlemen. Problematika sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat *fragmentasi* dan *polarisasi* yang relatif tinggi. Presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif dan legislatif yang kemudian berdampak pada *instabilitas* demokrasi presidensial. Sistem multipartai dewasa ini, ternyata gagal memberikan sumbangan kepada negara karena tidak mengkondisikan pembentukan kekuatan oposisi yang diperlukan untuk menopang rezim dan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif secara demokratik. Bersamaan dengan itu, sistem multipartai tidak pula berfungsi untuk melandasi praktik politik *check and balances*, baik diantara lembaga negara maupun fraksi pemerintah dengan fraksi lainnya di lembaga perwakilan rakyat. Sistem presidensial yang berdasarkan sistem multipartai, bila tidak ada partai politik yang meraih suara mayoritas di parlemen, koalisi merupakan suatu yang tidak bisa dihindari. Ia bisa dikatakan sebagai suatu keniscayaan. Bila tidak, kemungkinan efektivitas pemerintahan akan terganggu. Karena itu, koalisi merupakan ”jalan penyelamat” bagi sistem pemerintahan presidensial yang menganut sistem multipartai. Koalisi pendukung presiden dalam sistem presidensialisme tidak stabil. Karena, pertama, koalisi pemerintahan dan elektoral sering berbeda. Dalam koalisi pemerintahan, parpol tidak bertanggung jawab menaikkan presiden dalam pemilu sehingga parpol cenderung meninggalkan presiden yang tidak lagi populer. Pemilu presiden selalu ada di depan mata sehingga partai politik berusaha sebisa mungkin menjaga jarak dengan berbagai kebijakan presiden, yang mungkin baik, tetapi tidak populer.. Dampak multi partai di Indonesia dapat kita rasakan bersama, yaitu sulitnya Presiden untuk membuat keputusan berkaitan dengan masalah kehidupan berbangsa dan negara yang strategis meliputi aspek; politik, ekonomi, diplomasi dan militer. Bila kita mengamati secara fokus hubungan antara Eksekutif dan Legislatif, Presiden mengalami resistansi karena peran Legislatif lebih dominan dalam sistem multi partai. Sebenarnya posisi Presiden RI sangat kuat karena presiden dipilih langsung oleh rakyat bukan dipilh oleh DPR. Tetapi dalam hal penerbitan dan pengesahan perundang-undangan presiden perlu dukungan DPR. DPR yang merupakan lembaga negara, justru menjadi resistansi dalam sistem pemerintahan kita, karena mereka bias dengan kepentingan primordial masing-masing.

Kata Kunci: Sistem Presidensial, penerapan, demokrasi

■ Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi suatu negara, umumnya digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara. Melalui konstitusi, dapat dilihat sistem pemerintahan, bentuk negara, sistem kontrol antara kekuasaan negara, jaminan hak-hak warga negara dan tidak kalah penting mengenai pembagian kekuasaan antar unsur pemegang kekuasaan negara seperti kekuasaan pemerintahan (*eksekutif*), kekuasaan *legislatif*, dan kekuasaan yudisial.¹

Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD'45) merupakan konsep dasar sistem kehidupan dan kepentingan nasional baik ditinjau dari segi kenegaraan maupun dari segi kemasyarakatan.² UUD'45 memuat ketentuan mengenai landasan ideal, landasan struktural dan landasan operasional pengelolaan negara.

Mengenai kekuasaan pemerintahan negara Indonesia khususnya mengenai sistem pemerintahannya, Pasal 4 ayat (1) UUD'45 menyatakan bahwa :“presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan”. Sistem presidensial yang dipraktekkan di Indonesia, bila ditelusuri lebih jauh ternyata meninggalkan atau mengurangi beberapa unsur penting dalam sistem presidensial tetapi memasukkan beberapa nuansa dari sistem pemerintahan parlementer. Hal tersebut menghasilkan suatu sistem pemerintahan presidensial yang kurang lazim atau kurang sempurna.³

Ciri utama dari sistem presidensial adalah pemisahan cabang-cabang eksekutif dan legislatif, dengan kekuasaan eksekutif berada di luar lembaga legislatif. Ini sangat berbeda dengan sistem parlementer yang dicirikan oleh lembaga legislatif sebagai ajang utama penyusunan undang-undang dan kekuatan eksekutif. Definisi paling sederhana mengenai perbedaan kedua sistem itu adalah tingkat independensi relatif eksekutif. Eksekutif pada sistem presidensial, relatif *independen* daripada legislatif, sedangkan pada sistem parlementer, terdapat saling ketergantungan dan saling berkaitan dalam kapasitas-kapasitas legislatif dan eksekutif.

Independensi relatif eksekutif daripada legislatif dalam sistem presidensial dimanifestasikan dalam pemilihan umum secara langsung yang terpisah antara kepala eksekutif dan anggota-anggota legislatif. Anggota-anggota badan eksekutif tidak merangkap sebagai anggota legislatif. Kepala pemerintahan pada sistem parlementer, dipilih dari anggota legislatif yang memperoleh dukungan suara mayoritas, demikian juga anggota-anggota kabinet direkrut dari anggota-anggota legislatif.⁴

Pasal 28 UUD'45 yang menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, merupakan landasan konstitusional untuk kegiatan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran baik lisan maupun tertulis. Atas dasar landasan konstitusional mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) diberikan haknya untuk dapat hidup berkelompok baik yang bersifat tetap maupun yang bersifat tidak tetap yang di dalam UUD'45 diberi istilah berserikat dan berkumpul.

Ketentuan yang bersifat pokok tentang berserikat atau berorganisasi tersebut membentuk landasan konstitusional untuk mendirikan organisasi-organisasi. Dewasa ini dikenal istilah organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan yang terdiri dari ormas profesional dan fungsional serta berbagai macam lembaga swadaya masyarakat.

Peraturan pelaksanaan yang pertama dibentuk sebagai pelaksanaan Pasal 28 UUD'45 adalah Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden pada tanggal 3 Nopember 1945 tentang Pembentukan Partai-Partai Politik, yang menghendaki kehidupan politik dengan sistem multipartai, diikuti dengan ditetapkannya Ketetapan MPR RI Nomor : II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan

¹ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 9.

² Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm. 83.

³ T.A. Legowo, *Menyempurnakan Sistem Presidensial*, www.hukumonline.com, diakses pada tanggal 5 April 2014, 21.00.

⁴ *Ibid*

Negara (selanjutnya disingkat GBHN) yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan.

Berakhirnya rezim orde baru yang diikuti dengan munculnya era reformasi, dilakukan upaya penataan sistem politik yang demokratis, yang ditandai dengan digantinya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang menafsirkan kembali Pasal 28 UUD'45 secara luas, yang melahirkan pula sistem multipartai.

Presiden dalam sistem presidensial, memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun, masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila presiden diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden menggantikan posisinya.⁵

Adapun ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial, adalah :⁶

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD'45;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, presiden bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif; dan
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif⁷.

Indonesia telah menempatkan presiden dalam fungsi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memiliki kekuasaan yaitu sebagai :

1. Kekuasaannya legislatif (Pasal 5 dan Pasal 7 ayat (2) UUD'45);
2. Kekuasaannya administratif (Pasal 15 dan Pasal 17 ayat (2) UUD'45);
3. Kekuasaannya eksekutif (Pasal 4 ayat (1) UUD'45);
4. Kekuasaannya militer (Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 UUD'45);
5. Kekuasaannya yudikatif (Pasal 14 UUD'45); dan
6. Kekuasaannya diplomatik (Pasal 13 UUD'45).

Lembaga perwakilan muncul pada abad ke-18 Masehi di Eropa sebagai lembaga demokrasi. Waktu itu muncul gagasan, pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah. Luasnya wilayah pada waktu itu berdampak kepada kurangnya realisasi kepentingan pemerintah, karenanya perlu dibentuk lembaga perwakilan untuk mewakili kepentingan rakyat yang disebut sebagai parlemen. Parlemen merupakan suatu mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus di jalankan dengan kehendak rakyat.

Teori perwakilan politik yang di cetuskan oleh Alfred de Gazio, merupakan hubungan antara dua pihak yaitu wakil dengan yang terwakili dimana wakil memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya. Keterwakilan politik akan terwujud apabila kepentingan anggota masyarakat telah diwakili sepenuhnya oleh wakil-wakil mereka di dalam lembaga parlemen.⁷ Dalam perkembangannya rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakilnya. Wakil rakyat inilah yang kemudian mewakili mayoritas rakyat, karenanya masyarakat

⁵ Sirat Nurhajrul, *Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Parlementer*, <http://informasipendidikan07.blogspot.com/2013/02/perbandingan-sistem-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 8 Juni 2014, 21.00.

⁶ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nuansa Nusa Media, Bandung, 2004, hlm. 381.

⁷ Arni Sabit, *Perwakilan Politik Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 1.

memberikan mandat kepada para wakilnya untuk mewakili kepentingannya dalam proses politik dan pemerintahan.

Negara Indonesia, berdasarkan UUD'45 menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi dalam praktik penyelenggaraannya menganut sistem pemerintahan parlementer. Kerancuan sistem menyebabkan Presiden Republik Indonesia Tahun 2004-2009 Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (selanjutnya disingkat SBY-JK), tidak berdaya menyusun kabinet secara mandiri karena harus mengakomodasi kepentingan partai politik untuk menghindari konflik dengan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR). Oleh sebab itu, dari 38 (tiga puluh delapan) anggota kabinet, 19 (sembilan belas) menteri berasal dari delapan partai politik. Kalau akomodasi partai dalam kabinet direfleksikan dalam kekuatan di DPR, partai yang ikut memerintah sebanyak 404 (empat ratus empat) kursi (sekitar 73 %) dan di luar pemerintah 146 (seratus empat puluh enam) kursi (sekitar 23 %).

Problematisasi sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat *fragmentasi* dan *polarisasi* yang relatif tinggi. Presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif dan legislatif yang kemudian berdampak pada *instabilitas* demokrasi presidensial.

Sistem multipartai dewasa ini, ternyata gagal memberikan sumbangan kepada negara karena tidak mengkondisikan pembentukan kekuatan oposisi yang diperlukan untuk menopang rezim dan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif secara demokratik. Bersamaan dengan itu, sistem multipartai tidak pula berfungsi untuk melandasi praktik politik *check and balances*, baik diantara lembaga negara maupun fraksi pemerintah dengan fraksi lainnya di lembaga perwakilan rakyat.

Kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai, dimana presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, untuk pertama kalinya di Indonesia pada pemilu 2004, menyebabkan adanya perbedaan basis dukungan. Presiden dan wakil presiden terpilih SBY-JK, terpilih secara mayoritas lebih dari 60% (enam puluh persen) pada pemilihan presiden putaran kedua, tetapi basis dukungan politiknya di parlemen rendah. Koalisi kerakyatan yang dibangun oleh Presiden SBY-JK hanya didukung oleh partai yang memiliki suara pada pemilu legislatif 2004 sekitar 38 % (tiga puluh delapan persen).⁸

Megawati-Hasyim Muzadi yang membentuk koalisi kebangsaan didukung hampir 55 % (lima puluh lima persen) partai yang memperoleh kursi diparlemen. Begitu pula pada pemilu 2014 yang akan datang, sistem multipartai tetap dipergunakan. Kenyataan inilah yang dikhawatirkan akan menyebabkan efek buruk bagi sistem presidensial, karena antara presiden yang dipilih oleh rakyat, belum tentu mereka memiliki dukungan politik yang cukup kuat di parlemen. Komisi Pemilihan Umum menetapkan pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai peraih suara terbanyak Pemilu Presiden 2014. Keduanya meraih kemenangan 70.997.85 suara (53,15 persen) pada Pemilu Presiden 2014. Jumlah itu berselisih 8.421.389 suara dari pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, yang meraih 62.576.444 suara (46,85 persen).

Dilema presidensialisme tersebut bertambah kompleks jika tidak ada satu partai politik pun yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. *Fragmentasi* kekuatan partai-partai politik di parlemen seperti ini lazimnya adalah produk dari penggunaan sistem pemilu perwakilan berimbang.

Kesepakatan tentang sistem pemerintahan presidensial justru berujung pada perubahan sistem ketatanegaraan. Berlakunya sistem presidensial murni mengakibatkan berkurangnya wewenang dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR) sebagai lembaga tertinggi yang berimplikasi pada perubahan kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD'45. Adapun wewenang MPR setelah perubahan UUD'45, antara lain :

1. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden;

⁸ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 2

4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
6. Memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
7. Menetapkan peraturan tata tertib dan kode etik;
8. Memilih dan menetapkan pimpinan majelis; dan
9. Membentuk alat kelengkapan majelis”.

Kesepakatan itu sendiri memang tidak terlalu jelas apakah mempertahankan sistem presidensial berarti hanya mempertahankan aspek presidensial dalam sistem campuran agar tidak berubah menjadi sistem parlementer atau lebih dari itu, mengubah sistem pemerintahan menjadi sistem presidensial murni. Meskipun secara sadar kita menganut sistem multipartai yang tentunya akan mempengaruhi sistem presidensial Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan di atas, maka permasalahan yang akan penulis kaji dalam penelitian ini, adalah :

1. Bagaimanakah implementasi konsepsi sistem multi partai dalam pemilu berkaitan dengan sistem presidensial yang dianut di Indonesia ?
2. Bagaimanakah akibat sistem kepartaian terhadap sistem presidensial Indonesia ?

TINJAUAN PUSTAKA

1. Sistem Presidensial

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada diluar pengawasan (langsung) parlemen.

Presiden dalam sistem ini memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet (dewan menteri).⁹ Oleh karena itu, agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan checks and balances, antara lembaga tinggi negara inilah yang disebut *checking power with power*.¹⁰

Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensial terdiri dari tiga unsur yaitu :¹¹

- a. “Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
- b. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif”.

Presiden dalam sistem presidensial, memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme

⁹ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 53.

¹⁰ Inu Kencana Syafie dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 14.

¹¹ *Ibid*, hlm. 16.

untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila presiden diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya.¹² • Presiden bertanggungjawab kepada pemilihnya (*kiescollege*). Sehingga seorang presiden diberhentikan atas tuduhan *House of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misal, sistem pemerintahan presidensial di USA.¹³ •

Dengan demikian, pertama, sebagai kekuasaan tertinggi, tindakan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial seringkali menuntut adanya kekuasaan tak terbatas, demi kebaikan negara, setidak-tidaknya selama periode tertentu; kedua, orang yang berada diposisi ini menjadi suatu keseluruhan yang tak lebih baik dari anggotanya yang paling rendah, dan semua menjadi buruk daripada anggota terendahnya.

Adapun ciri-ciri dari sistem presidensial adalah :

- a. “Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif; dan
- d. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif”.

2. Komparasi Sistem Parlementer dan Sistem Presidensial

Sistem komparatif adalah perpaduan antara kedua sistem diatas yang mengambil beberapa keuntungan dan kelemahan dari kedua sistem tersebut yang sesuai dengan latar belakang sejarah politik suatu negara. Jadi, sistem pemerintahan ini, selain memiliki presiden sebagai kepala negara, juga memiliki perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, untuk memimpin kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen.

Adapun ciri-ciri dari sistem ini adalah :

- a. “Dalam sistem ini eksekutif terdiri dari presiden dan perdana menteri.
- b. Presiden tidak memiliki posisi yang dominan, artinya presiden hanya sebagai lambang dalam suatu pemerintahan.
- c. Kabinet tidak dipimpin oleh presiden melainkan oleh perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen.
- d. Presiden dapat membubarkan parlemen”.

Sistem pemerintahan quasi pada hakekatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Apabila dilihat dari kedua sistem pemerintahan diatas, sistem pemerintahan quasi bukan merupakan bentuk sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk quasi parlementer dan quasi presidensial.

Presiden pada pemerintahan sistem quasi presidensial, merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial). Tetapi dia bertanggung jawab kepada lembaga dimana dia bertanggung jawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/eksekutif (ciri sistem parlementer). Misal, sistem pemerintahan Republik Indonesia.

¹² • Wikipedia, *Sistem Presidensial*, http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses pada tanggal 3 Juli 2014, 21.00.

¹³ • Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 101.

Menurut penulis, pada sistem pemerintahan quasi parlementer, presiden, raja dan ratu adalah kepala negara yang tidak lebih hanya sebagai simbol saja. Kekuasaan eksekutif adalah kabinet yang terdiri dari perdana menteri dan menteri-menteri yang bertanggung jawab secara sendiri-sendiri atau bersama kepada parlemen (ciri parlementer) sedangkan lembaga legislatifnya dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (ciri presidensial). Misalnya, sistem pemerintahan Philipina. Atau sistem pemerintahan yang dipraktekkan di Perancis yang biasa dikenal oleh para sarjana dengan sebutan *hybrid system*. Kedudukan sebagai kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi juga ada kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen seperti sistem pemerintahan parlementer yang biasa.¹⁴ •

Pada sistem quasi ini penulis tidak menspesifikasikan ciri-cirinya karena tergantung dari quasi apa yang digunakan dalam suatu negara ditambah lagi bahwa tidak ada suatu negara yang menganut sistem pemerintahan yang sama persis karena akan sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial politik suatu negara. Misalnya jika yang digunakan adalah sistem quasi presidensial maka menggunakan ciri-ciri sistem presidensial yang kemudian dimasukkan sebagian ciri sistem pemerintahan parlementer yang sesuai dengan kondisi sosial politik negara tersebut. Begitu juga sebaliknya jika yang digunakan adalah sistem pemerintahan quasi parlementer.

PEMBAHASAN

A. Implementasi konsepsi sistem multi partai dalam pemilu berkaitan dengan sistem presidensial yang dianut di Indonesia

Partai politik merupakan salah satu institusi inti dari pelaksanaan demokrasi modern. Demokrasi modern mengandaikan sebuah sistem yang disebut keterwakilan (*representativeness*), baik keterwakilan dalam lembaga formal kenegaraan seperti parlemen maupun keterwakilan aspirasi masyarakat dalam institusi kepartaian. Berbeda dengan demokrasi langsung sebagaimana dipraktikkan dimasa Yunani Kuno, demokrasi modern sebagai demokrasi tidak langsung membutuhkan media penyampai pesan politik kepada negara (pemerintah). Media yang berupa institusi tersebut biasa kita sebut sebagai partai politik dan keberadaannya diatur dalam konstitusi negara modern. Mengingat fungsi partai politik yang begitu penting, sering bahkan keberadaan dan kinerjanya merupakan ukuran mutlak bagaimana demokrasi berkembang disuatu negara.

Sistem kepartaian merupakan suatu mekanisme interaksi antar partai politik dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Maksudnya, karena tujuan utama dari partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program disusun berdasarkan ideologi tertentu, maka untuk merelisasikan program-program tersebut partai-partai politik yang ada berinteraksi satu dengan yang lainnya dalam suatu sistem kepartaian.

Terdapat beberapa sistem kepartaian yang dapat digunakan dalam merelasasikan interaksi antar partai dalam suatu sistem politik yakni sistem satu partai, sistem dua partai serta sistem multipartai. Indonesia pasca reformasi telah menganut sistem multipartai dimana, dalam sistem multipartai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang memberikan kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan kecil. Melalui sistem ini partai-partai kecil dapat menarik keuntungan dari ketentuan bahwa kelebihan suara yang diperolehnya disuatu daerah pemilihan dapat ditarik kedaerah pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan.

Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan memiliki pluralitas sosial yang sangat kompleks. Komposisi masyarakat Indonesia terdiri atas suku, agama, dan identitas agama yang sangat majemuk. Struktur sosial masyarakat hampir memiliki hubungan searah dengan tipologi partai politik di Indonesia hal ini dibuktikan dari partai politik di Indonesia yang

¹⁴ • Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 60.

kebanyakan masih dilandasi faktor ideologi dan faktor identitas politik tertentu. Idealnya sesuai dengan fungsi dan tujuannya partai politik didirikan sebagai wadah artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Partai yang dominan lebih banyak dalam sistem multi partai, bukan hanya dua partai, dan partai-partai kecil yang memiliki eksistensi berjuang dalam setiap pemilu. Partai-partai politik yang beredar, merupakan representasi dari ideologi rakyat meskipun titik berat sumber ideologinya berbeda-beda, dan bukan sebagai ideologi politik saja, misalnya berbasis agama, nasionalisme, status sosial ekonomi, dan sebagainya. Sistem kepartaian ini memungkinkan terjadinya koalisi antar partai, untuk membentuk pemerintahan setelah pemilu diadakan. Adapun jabatan-jabatan publik terutama dilembaga eksekutif, merupakan hasil tawar menawar antara partai politik pembentuk koalisi dipemerintahan, sehingga posisi-posisi dipemerintahan diisi oleh kader-kader dari berbagai partai politik.

Partai-partai dianggap memainkan peranan menyeluruh sebelum, selama, dan sesudah pemilu. Berbeda dengan kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai menjangkau suatu lingkup kepentingan manusia secara luas. Mereka mengidentifikasi, memilah, menentukan, dan mengarahkan pelbagai kepentingan tersebut menuju cara-cara bertindak yang dapat dipilih oleh para pemilih dan pemerintah. Partai-partai yang bersaing mengemukakan program-program lintas kebijakan didalam konteks persaingan memperebutkan pemerintahan. Program-program itu menstrukturkan pilihan para pemilih. Sekali telah duduk dipemerintahan, partai-partai merupakan lembaga pengorganisir utama yang membentuk, melaksanakan dan mengawasi proses penyusunan kebijakan, artinya, pilihan suatu kebijakan diperhitungkan atas dasar banyak kriteria dan masing-masing kriteria memiliki nilai bobot (*weight*) yang berbeda menurut kondisi, situasi dan posisi.

Program-program pemilu formal merupakan pernyataan paling jelas yang bisa diperoleh, yang berisi kehendak-kehendak kebijakan yang dikemukakan pemimpin partai-partai yang tengah bersaing. Program-program partai dapat mengantisipasi kebijakan melalui dua cara yaitu lewat agenda dan lewat mandat. Agenda kebijakan yang berlaku beserta evolusinya bisa ditelusuri lewat program-program dari serangkaian partai-partai di sebuah negara. Validitas agenda yang dipresentasikan partai-partai diukur dengan sejauh manakah kebijakan mengikuti jalan yang serupa dengan yang ditempuh program-program partai. Dengan begitu, partai merupakan artikulator agenda kebijakan yang efektif sejauh profil pelbagai kebijakan yang diberlakukan pemerintah mencerminkan profil pelbagai partai kepada khalayak pemilih. Secara kolektif dari waktu ke waktu, partai-partai yang bersaing disuatu negara menyajikan suatu satuan perhatian yang programatis yang berubah, yang membuktikan terjadinya pergeseran batas-batas diskursus kebijakan. Jika hal tersebut juga berhubungan dengan batas-batas tindakan pemerintah yang berubah, maka akan dapat dinyatakan bahwa partai-partai telah menciptakan agenda yang efektif, dari proses persaingan dan dengan adanya agenda yang dibentuk secara publik.

Meskipun ia bukan merupakan pelaksana dari suatu pemerintahan, namun keberadaannya akan mempengaruhi bagaimana dan kearah mana pelaksanaan pemerintahan dijalankan. Terutama bagi partai pemenang pemilihan atau partai berkuasa dan partai oposisi yang berjalan efektif, partai politik merupakan pelaksana pemerintah yang tersembunyi. Keberadaannya mempengaruhi ragam kebijakan yang dikembangkan. Karena itu bisa dikatakan bahwa kegagalan sekaligus keberhasilan suatu pemerintahan dalam melayani dan memakmurkan masyarakatnya adalah kegagalan dan keberhasilan partai politik menjalankan fungsinya secara efektif.

B. Akibat sistem kepartaian terhadap sistem presidensial

Pemerintahan dalam arti yang sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh, terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu negara menurut Montesquieu diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan, kekuasaan legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang dan kekuasaan yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan

adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Pemerintahan jika ditinjau dari struktur fungsional berarti seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi terciptanya tujuan negara. Lalu ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara, pemerintah berarti seluruh tugas dan kewenangan negara. Menurut ketiga bahasan diatas dapatlah disimpulkan bahwa pemerintahan merupakan segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan wewenang negara.

Kabinet yang dibangun dalam sistem parlementer saat itu tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi dan politik karena pemerintah tidak mendapat kesempatan untuk melaksanakan programnya. Sistem parlementer dianggap tidak membawa stabilitas yang diharapkan, malah perpecahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak dapat dihindarkan, akibat presiden dan wakil presiden hanya sekedar presiden dan wakil presiden konstitusional. Jalannya pemerintahan dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh para menteri ke parlemen.

Terjadi perubahan struktur ketatanegaraan secara bertahap setelah reformasi bergulir 1998, yaitu dengan mengamandemen UUD'45 sebanyak 4 (empat) kali (1999-2002). Dimana dulu ada lembaga tertinggi negara yaitu MPR, dengan diamandemennya UUD'45 maka tidak ada lagi lembaga negara yang mendominasi. Sekarang antar lembaga negara hanya ada prinsip *check and balance* dan tidak ada prinsip saling membawahi seperti dulu. Salah satu agenda reformasi selain bagaimana mengutuskan demokratisasi yang ada di Indonesia adalah bagaimana juga menguatkan sistem presidensial di Indonesia, tetapi tetap dalam bingkai konstitusional agar tidak terjadi juga kesewenang-wenangan oleh presiden (*abuse of power*). Tetapi yang menjadi suatu masalah yang dihadapi negeri ini setelah reformasi adalah banyaknya partai politik yang mendominasi sehingga indonesia menganut sistem partai yang majemuk (*multiparty system*). Jadi setelah reformasi ada suatu peralihan sistem partai yang ada di Indonesia yaitu bagaimana yang dahulunya cuma ada 3 (tiga) partai sekarang menjadi banyak partai (*multiparty system*).

Sistem pemerintahan presidensial di era reformasi harus di dukung oleh kewenangan konstitusional yang memadai. Sebelum perubahan UUD'45, kewenangan konstitusional presiden nyaris tanpa batas. Era itulah kewenangan konstitusional presiden sangat besar diberikan oleh UUD'45, sehingga disebut sebagai *executive heavy constitution*. Pasca reformasi, kewenangan konstitusional presiden dikurangi di segala lini. Tidak cukup hanya dengan pengurangan, kewenangan presiden juga dikontrol dari segala penjuru. Pengurangan dan pembatasan demikian tentu perlu, untuk menghindari agar presiden tidak menjadi pemimpin yang diktator. Tapi, pada saat yang sama, pengurangan dan pembatasan itu harus dijaga agar tidak berubah menjadi penciptaan presiden minim kekuasaan. Tanpa kewenangan yang memadai, presiden pasca perubahan akan terjadi paradoks. Secara legitimasi politis, yuridis dan sosiologis lebih kuat, namun secara faktual tidak mempunyai kewenangan maupun dukungan politik yang memadai untuk memerintah. Dengan pemilihan presiden langsung, presiden terpilih memiliki legitimasi yang lebih kuat.

Sistem pemerintahan model apapun membutuhkan dukungan politik di parlemen yang mayoritas. Tanpa dukungan politik mayoritas di parlemen, sistem pemerintahan apapun cenderung tidak efektif. Pembatasan kewenangan presiden dan membaiknya sistem saling kontrol saling imbang adalah suatu hal yang penting untuk menjaga presiden tidak menjadi diktator. Namun, itu bukan berarti presiden dapat dibiarkan tanpa dukungan politik yang memadai. Justru, dalam mekanisme *checks and balances* yang baik, tidak hanya ada unsur kontrol (*checks*), tetapi yang tidak kalah penting adalah unsur keseimbangan dukungan (*balances*). Pemerintah tanpa dukungan mayoritas suara di parlemen adalah presiden yang minoritas (*minority president*), dan yang terbentuk adalah pemerintahan terbelah (*divided government*). Kondisi inilah yang terjadi di Indonesia pasca reformasi 1998 dimana kekuasaan presiden dan kekuasaan legislatif mengalami perimbangan kekuasaan.

Sebagai kepala eksekutif, presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka hanya bertanggung jawab kepada presiden. Karena pembentukan kabinet tidak tergantung dan tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari parlemen, maka para menteri tidak bisa dihentikan oleh parlemen. Komposisi kabinet dalam sistem presidensial bukan berasal dari proses tawar menawar dengan partai yang berarti sifat kabinet adalah kabinet profesional atau

kabinet keahlian. Jabatan menteri tidak didasarkan pada latar belakang politik tetapi pada penilaian visi, pengetahuan dan kemampuan mengelola departemen. Kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensial, dipegang langsung oleh presiden. Selaku kepala negara presiden adalah simbol representasi negara atau simbol pemersatu bangsa sementara selaku kepala pemerintahan presiden harus bertanggung jawab penuh pada jalannya pemerintahan.

Pemilihan presiden yang dilakukan di Indonesia pada tahun 2004 merupakan pemilihan yang pertama yang dilakukan secara langsung dipilih oleh rakyat. Alasan utama mengubah sistem parlementer menjadi sistem presidensial adalah preseden dalam Pemilu 1999, dimana PDIP sebagai partai pemenang ternyata gagal meraih jabatan presiden melalui pemungutan suara di MPR. Sebaliknya sebagaimana telah dilihat, banyak partai yang membentuk satu koalisi, mencalonkan seorang presiden dari partai yang jauh lebih kecil, dan mengalahkan calon dari partai yang memiliki suara terbanyak. pemilihan presiden tak langsung ini memunculkan ketidakpuasan ditingkat elit dan kalangan publik. Banyak kelompok di masyarakat yang mengungkapkan kekecewaannya melihat proses pemilihan presiden di MPR itu lebih mencerminkan kepentingan elit daripada pemilih.

Menanggapi itu, MPR mengamandemen konstitusi pada tahun 2001 demi mengakomodasi gagasan pemilihan presiden secara langsung. Amandemen ini menandai transformasi ke sistem presidensial. Dua tahun kemudian DPR mengeluarkan undang-undang baru tentang pemilihan presiden yang memberikan panduan proseduralnya. Salah satu syarat pentingnya adalah para calon presiden harus berasal dari partai politik dan tidak memberi kesempatan kepada calon independen. Undang-undang itu juga menetapkan kriteria kelayakan bahwa hanya partai dengan minimal tiga persen kursi parlemen atau lima persen dari total suara yang dapat mengajukan capres sendiri. Sebaliknya partai yang tidak memenuhi kriteria ini diperbolehkan mengajukan calon jika mampu membentuk koalisi hingga memenuhi ambang batas tersebut. Secara prosedural, pemilihan presiden ini digelar dua putaran. Hanya pasangan Capres dan Cawapres yang memperoleh suara terbanyak pada urutan pertama dan kedua yang diizinkan bersaing dalam putaran kedua.

KESIMPULAN

Sistem presidensial yang berdasarkan sistem multipartai, bila tidak ada partai politik yang meraih suara mayoritas di parlemen, koalisi merupakan suatu yang tidak bisa dihindari, karena itu koalisi merupakan "jalan penyelamat" bagi sistem pemerintahan presidensial yang menganut sistem multipartai. Koalisi pendukung presiden dalam sistem presidensialisme tidak stabil, karena, pertama, koalisi pemerintahan dan elektoral sering berbeda. Dalam koalisi pemerintahan, parpol tidak bertanggung jawab menaikkan presiden dalam pemilu sehingga parpol cenderung meninggalkan presiden yang tidak lagi populer. Kedua, pemilu presiden selalu ada di depan mata sehingga partai politik berusaha sebisa mungkin menjaga jarak dengan berbagai kebijakan presiden, yang mungkin baik, tetapi tidak populer. Alasan ketidakcocokan ketiga, kemungkinan jatuhnya pemerintah secara inkonstitusional. Besarnya peluang pergantian pemerintah secara inkonstitusional amat relatif karena dalam sistem presidensialisme amat sulit menurunkan presiden terpilih. Karena itu, pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah cenderung menggunakan jalur inkonstitusional untuk mengganti pemerintahan.

Akibat multi partai di Indonesia dapat kita rasakan bersama, yaitu sulitnya Presiden untuk membuat KEPUTUSAN berkaitan dengan masalah kehidupan berbangsa dan negara yang strategis meliputi aspek; politik, ekonomi, diplomasi dan militer. Bila kita mengamati secara fokus hubungan antara Eksekutif dan Legislatif, Presiden mengalami resistansi karena peran Legislatif lebih dominan dalam sistem multi partai. Sebenarnya posisi Presiden RI sangat kuat karena presiden dipilih langsung oleh rakyat bukan dipilih oleh DPR. Tetapi dalam hal penerbitan dan pengesahan perundang-undangan presiden perlu dukungan DPR. DPR yang merupakan lembaga negara, justru menjadi resistansi dalam sistem pemerintahan kita, karena mereka bias dengan kepentingan primordial masing-masing. Menyamakan visi dan misi dari partai-partai, dengan ideologi dan kepentingan yang sangat mendasar perbedaannya akan sangat sulit dicapai. Peran DPR, tak lebih sebagai oposisi yang selalu menentang pemerintah misalnya; masalah politik LN Indonesia terhadap program nuklir Iran. Lain halnya dengan masalah Rancangan UU Kamnas, DPR lebih bersikap apatis.

SARAN

Perlunya perubahan UUD 1945 mengenai penegasan sistem presidensial supaya ada kejelasan dalam sistem ketatanegaraan.

Harus adanya Upaya membatasi jumlah partai peserta pemilu agar tidak terlampau banyak supaya Sistem check and balance menjadi terwujud atau k jelas. Pemerintahan diisi beberapa wakil dari parpol, tetapi tidak tergabung dalam koalisi yang permanen. Tidak ada koalisi oposisi yang mantap. Akibatnya, kebijakan pemerintah acapkali ditolak oleh parpol yang notabene punya wakil di kabinet.

Harus Terwujud persaingan dan kerjasama parpol yang jelas. supaya, parpol-parpol di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten diisi atau didukung oleh parpol-parpol yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Arni Sabit, *Perwakilan Politik Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985

C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nuansa Nusa Media, Bandung, 2004

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003

Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002

Inu Kencana Syafii dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2005

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006

Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009

Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Sumber Lain:

Sirat Nurhajrul, *Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Parlementer*, <http://informasipendidikan07.blogspot.com/2013/02/perbandingan-sistem-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 8 Juni 2014, 21.00.

Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004

T.A. Legowo, *Menyempurnakan Sistem Presidensial*, www.hukumonline.com, diakses pada tanggal 5 April 2014, 21.00.

Wikipedia, *Sistem Presidensial*, http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial, diakses pada tanggal 3 Juli 2014, 21.00.

