

PENGARUH MULTIPARTAI DALAM SISTEM PRESIDENSIIL DI INDONESIA

M. Nassir Agustiawan

Dosen Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam
IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten

Abstrak

Secara konstitusional sistem pemerintahan yang dipilih bangsa Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial, meskipun dalam praktek penyelenggaraannya sering ditemui praktik-praktik yang mengarah kepada sistem pemerintahan parlementer. Kerancuan sistem yang demikian menyebabkan siapapun presidennya akan tidak berdaya menyusun kabinet secara mandiri karena harus mengakomodasi kepentingan partai politik untuk menghindari konflik dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Praktik yang demikian tentu tidak sehat dalam penerapan sistem presidensiil karena justru akan mengganggu stabilitas pemerintahan untuk melaksanakan fungsinya sebagai lembaga eksekutif.

Kata kunci: *Multi Partai, Presidensiil, DPR, parlementer*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Problematika sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika dikombinasikan dengan sistem multi partai, apalagi dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang relatif tinggi. Presidensialisme dan sistem multi partai bukan hanya merupakan kombinasi yang sulit, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang

kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial¹. Mainwaring dalam kesimpulannya setelah mempelajari sistem presidensial di negara Amerika Latin menyatakan bahwa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang terfragmentasi adalah musuh stabilitas demokrasi.

Kombinasi sistem presidensial dengan sistem multi partai, yang dengan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, menyebabkan adanya perbedaan basis dukungan. Presiden yang dipilih oleh rakyat belum tentu memiliki dukungan politik yang cukup kuat di parlemen. Kenyataan inilah yang dikhawatirkan akan menyebabkan efek buruk bagi sistem presidensial², bahkan dapat menyebabkan *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensiil murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama koalisi yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan, karena tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota dewan terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai juga sangat ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstalasi politik yang ada³.

¹ Syamsuddin Haris, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, KHN, Jakarta, hlm. 151.

² Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 2-3.

³ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, dikutip dari Suharizal, "Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, (2009), hlm. 50.

Pengaruh konstalasi politik yang terjadi akibat komposisi DPR yang di isi oleh kekuatan partai politik yang banyak inilah yang kemudian akan mempengaruhi kewenangan presiden, karena membutuhkan persetujuan oleh DPR. Ada beberapa Pasal di dalam UUD 1945 yang masih menjadi perdebatan diantaranya Pasal 13 ayat (1): *Presiden mengangkat duta dan konsul*. Pasal 13 ayat (2): *Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*. Pasal 13 ayat (3): *Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*. Pasal tersebut tidak sesuai dengan prinsip sistem presidensial, walaupun sifatnya sebatas pertimbangan, akan tetapi keterlibatan DPR dalam masalah ini sesungguhnya telah masuk pada ranah eksekutif. Selain itu Pasal lain yang berpotensi menghambat pelaksanaan sistem presidensial ada dalam UUD 1945 Pasal 11 ayat (1): *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*. Pasal 11 ayat (2): *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*.

Memang jika berdiri sendiri-sendiri, sistem multi partai dan sistem presidensial secara potensial dapat menjadi sistem yang mendukung demokrasi yang stabil. Namun jika dijadikan satu, kedua elemen tadi dapat menghancurkan demokrasi. Sistem multi partai dewasa ini juga 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 partai tersebut tidak pula berfungsi untuk melandasi praktek politik *check and*

balances, baik diantara lembaga negara maupun diantara fraksi pemerintah dengan fraksi lainnya di lembaga perwakilan rakyat⁴.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana pengaruh sistem multi partai terhadap sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia?

B. Pembahasan

1. Sistem Presidensiil Menurut UUD 1945

Secara umum ada dua sistem pemerintahan yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil. Namun, ada pendapat yang mengatakan bahwa sesungguhnya dalam ilmu negara dan ilmu politik dikenal tiga macam sistem pemerintahan, yaitu parlementer, presidensiil, dan referendum⁵. Pendapat lain mengatakan bahwa tiga sistem pemerintahan itu antara lain parlementer, presidensiil, dan kuasi dari keduanya, yakni kuasi parlementer dan kuasi presidensiil⁶.

Sistem parlementer ini semula lahir dari pertanggung jawaban para menteri kepada rakyat akibat adanya perselisihan antara rakyat dan raja di Inggris. Karena raja tidak dapat disalahkan (*The king can do no wrong*) maka para menteri inilah yang bertindak sebagai penengah. Dengan kata lain para menteri bertanggung jawab terhadap segala tindakan raja⁷.

Pada sistem parlementer eksekutif merupakan representasi mayoritas anggota parlemen, karena itu eksistensi eksekutif

⁴ Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), *Menggugat Partai Politik*, (Jakarta: LIP FISIP UI, 2003), hlm. 29-30.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 83-84.

⁶ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1981), hlm. 28.

⁷ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 173.

sangat tergantung dari dukungan para anggota parlemen. Kabinet yang dibentuk juga harus mendapat dukungan dan kepercayaan dari parlemen. Kabinet dalam sistem ini dipimpin oleh seorang perdana menteri, karena itu ia dipilih dan diangkat oleh parlemen maka ia harus bertanggung jawab kepada parlemen juga. Konsekuensi politisnya adalah bahwa seorang perdana menteri dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh parlemen dengan alasan tertentu, misalnya dengan alasan melakukan tindakan pidana. Parlemen tidak hanya dapat memberhentikan seorang menteri apabila terbukti melakukan tindak pidana atau secara sukarela mengundurkan diri jika tidak mendapat kepercayaan parlemen. Dengan kata lain seolah-olah ada pertanggung jawaban menteri.

Negara-negara dengan sistem parlementer antara lain adalah negara Malaysia, Jepang, Thailand, India, Inggris, Belanda, Belgia, dan lain-lain. Sebagaimana biasanya di setiap negara ada kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam sistem parlementer kepala negara tidak harus dipimpin oleh seorang presiden saja, tetapi dapat dipimpin oleh seorang raja. Di Inggris kepala negara negaranya disebut raja, demikian juga di Belanda, Malaysia. Sedangkan di India kepala negaranya disebut Presiden. Posisi seorang raja dengan presiden tentu tidak sama, artinya kedudukan seorang raja tidak melalui proses pemilihan, sedangkan presiden melalui proses pemilihan. Kepala negara baik sebutannya presiden maupun raja tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen karena tidak dipilih oleh parlemen.

Perdana menteri sebagai kepala pemerintahan sebagaimana telah disebutkan di atas dapat dijatuhkan oleh parlemen. Kedudukan perdana menteri bisa jatuh manakala anggota parlemen tidak mendukung lagi. Seorang perdana menteri dalam sistem parlementer selalu berasal dari kalangan partisan, terutama dari partai politik pemenang pemilu. Hal ini akan menjadi persoalan secara politis manakala dalam pemilu tidak ada partai politik yang memenangkan secara mayoritas. Dalam hal ini partai politik pemenang pemilu dapat berkoalisi dengan partai politik

lain sehingga calonnya mendapat dukungan mayoritas dalam parlemen⁸.

Koalisi partai politik biasanya hanya dikenal di negara yang menganut sistem multi partai. Berbeda dengan negara yang menganut sistem dua partai, seperti di Inggris partai buruh dan partai konservatif, tidak perlu berkoalisi dengan partai lain. Jika salah satu partai politik telah mendapat suara lebih dari 50% (lima puluh persen) berarti dianggap menang dan berhak atas kursi perdana menteri.

Sistem kedua adalah presidensiil. Perbedaan antara sistem presidensiil dengan parlementer terletak pada hubungan antara parlemen dengan presiden atau perdana menteri. Seperti dikemukakan diatas, dalam sistem pemerintahan parlementer jabatan presiden biasanya dikaitkan dengan statusnya sebagai kepala negara, sedangkan kedudukan kepala pemerintahan dipegang oleh jabatan lain yang lazimnya disebut sebagai perdana menteri. Berbeda dari sistem parlementer tersebut maka dalam sistem presidensiil, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu menyatu dalam jabatan presiden dan wakil presiden. Karena itu sistem presidensiil tidak mengenal pembedaan, apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, yang ada hanya presiden dan wakil presiden, dimana masing-masing ditentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya⁹.

Dalam sistem presidensiil ini terdapat lima prinsip penting yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara

⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 39.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 204.

dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.
3. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggung jawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dahulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu, MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.
4. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
5. Para Menteri adalah pembantu Presiden, menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena bertanggung

jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Disamping itu, para menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing. Karena itu, kedudukannya sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan.

6. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensiil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Disamping itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya¹⁰.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia tidak jelas. Apakah menganut sistem presidensiil atau parlementer. Beberapa sarjana menegaskan bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensiil tetapi pelaksanaannya menganut sistem parlementer. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang mengatakan UUD 1945 tidak menganut sistem pemerintahan presidensiil yang murni, karena dalam prakteknya masih menerapkan sistem parlementer. Tetapi sekurang-kurangnya sistem presidensiil-lah yang semula dibayangkan ideal oleh perancang Undang-undang Dasar 1945¹¹. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa Undang-undang Dasar 1945 menganut sistem presidensiil (semu) yang dalam prakteknya mengalami perubahan ke sistem parlementer¹². Dalam Pasal-pasalnya UUD 1945 banyak mengandung unsur-unsur yang mengarah kepada sistem parlementer. Hal itu dapat dilihat dalam

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 205-206.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 108-109.

¹² Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ...Op.Cit.*, hlm. 103.

Pasal 6 ayat (2) dan penjelasan tentang sistem pemerintahan dalam kunci pokok ketiga. Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Dalam penjelasan kunci pokok ketiga berbunyi “Presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR”¹³. Unsur-unsur yang mengarah kepada sistem presidensiil dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2) menyatakan “menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan (pertama, kedua, ketiga, dan keempat) sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang fundamental. Sistem pemerintahan presidensiil lebih dipertegas¹⁴. Dikatakan lebih dipertegas menganut sistem presidensiil karena Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 menegaskan bahwa Presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. Pasal 17 menegaskan bahwa menteri diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada DPR. Disamping karena dihilangkannya beberapa Pasal dalam UUD 1945 yang mengandung substansi sistem parlementer seperti Pasal 6 ayat 2 dan penjelasan kunci pokok ketiga yang menyatakan bahwa Presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR.

Dari amandemen Undang-undang Dasar 1945 terlihat terang upaya untuk memperkuat sistem presidensiil di Indonesia. Sehingga jelaslah bahwa pasca amandemen UUD 1945

¹³ Setelah terjadi perubahan (amandemen) UUD 1945, aturan tambahan Pasal II menegaskan, “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-undang Dasar ini, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan Pasal-pasal”. Artinya, sejak saat itu penjelasan UUD 1945 telah hilang dari struktur UUD 1945 dan tidak berlaku lagi karena materinya yang penting telah diintegrasikan ke dalam Pasal-pasal (perubahan) UUD 1945.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Uud 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 67.

menetapkan menganut sistem presidensiil dalam sistem pemerintahan. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 pasca amandemen antara lain *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. *Kedua*, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat¹⁵.

2. Pengaruh Multi Partai Dalam Sistem Presidensiil

Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dengan munculnya sistem multi partai dalam pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kehadiran partai politik dalam pemilu 1999 sebanyak 48 partai politik yang mengikuti pemilu. Jumlah partai yang mengikuti pemilu ini jauh berbeda dengan masa orde baru yang hanya 3 partai yang ikut pemilu yakni: Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sistem multi partai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Sistem multi partai ini diimbangi dengan adanya mekanisme *electoral threshold* (et). Dalam pemilu tahun 1999, partai-partai politik yang tidak memenuhi jumlah kursi 2% di parlemen tidak dapat mengikuti pemilu tahun 2004. Ketentuan pembatasan peserta pemilu kemudian berlanjut dengan peningkatan 3% jumlah kursi di parlemen untuk dapat mengikuti pemilu tahun 2009 sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu. Pengaturan yang demikian sesungguhnya menunjukkan semangat untuk melakukan pembatasan partai politik.

Namun regulasi tentang partai politik masih memberikan ruang yang cukup besar untuk siapa saja dapat mendirikan partai politik dengan begitu mudah. Meskipun regulasi mengenai partai politik di Indonesia telah berganti sebanyak 3 (tiga) kali yaitu UU

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 117.

No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak memberikan dampak yang positif bagi pengurangan partai peserta pemilu. Mudah-mudahan syarat pendirian partai politik di Indonesia memang sebuah pro-kontra, karena dianggap pendirian partai politik merupakan bentuk demokrasi yang memang diinginkan setelah masa Orde Baru.

Penerapan sistem multi partai di Indonesia bisa menjadi masalah yang serius karena pasca reformasi UUD memberikan kedudukan kepada parlemen yang begitu kuat dan cenderung berlebihan (*legislative heavy*). Akan menjadi masalah manakala Presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen. Meskipun sejatinya sistem pemerintahan presidensiil tidak tergantung dengan parlemen, karena parlemen tidak bisa melengserkan Presiden dan sebaliknya Presiden tidak bisa membubarkan parlemen. Di Indonesia parlemen/DPR memiliki landasan yang kuat dan kewenangan yang besar pasca amandemen Undang-undang Dasar 1945 sehingga gaya parlemennya di Indonesia sekarang ini merupakan gaya sistem parlementer. Padahal Indonesia menggunakan sistem presidensiil, sehingga pada prinsipnya di Indonesia presiden sangat membutuhkan dukungan mayoritas DPR dalam pelaksanaan sistem presidensiil.

Di dalam praktek sistem presidensiil di Indonesia memerlukan dukungan-dukungan dalam memperkuat sistem presidensiil. Adapun faktor-faktor pendukung pelaksanaan sistem Presidensiil, yaitu:

1. Dukungan dari parlemen dalam pengambilan kebijakan, karena akan mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan karena Presiden juga sebagai kepala pemerintahan.
2. Apabila Presiden terpilih adalah hasil dari koalisi lebih dari satu partai maka harus ada komitmen untuk koalisi pemerintahan secara konsisten.

3. Kondisi politik yang stabil guna menunjang kinerja Presiden dalam menentukan arah kebijakan dan pelaksanaan kinerja Presiden.

Sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia pada saat ini memang belum kuat dikarenakan sistem multi partai yang memang tidak selaras dengan sistem pemerintahan. Ketika gaya sistem presidensiil di Indonesia diterapkan dengan sistem kepartaian yang multi partai tidak terbatas, perlu ada koalisi karena dukungan DPR dalam pelaksanaan sistem presidensiil sangatlah penting agar pelaksanaan sistem presidensiil efektif. Dalam sistem multi partai pasangan calon presiden paling tidak untuk mendapatkan kekuatan di DPR harus mendapatkan suara 50% sehingga presiden akan mendapatkan dukungan di parlemen¹⁶.

Persoalannya di Indonesia koalisi tidak bersifat permanen bahkan ketika Presiden kinerjanya cenderung tidak populer maka bisa menggoyang Presiden terpilih. Pada prakteknya koalisi tidak pernah konsisten, hal ini disebabkan tidak adanya pengaturan yang mengikat seringkali hanya mendasarkan pada etika politik, padahal etika politik tidak bisa mengikat dan menjamin pelaksanaan koalisi secara konsisten. Artinya, tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap Presiden menjadi sangat tidak pasti, perubahan dukungan dari pimpinan partai juga sangat ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstalasi politik yang ada¹⁷.

Pengalaman dewasa ini menunjukkan adanya intervensi yang cukup besar dari DPR terhadap kinerja Presiden sehingga Presiden akan kesulitan ketika tidak ada dukungan mayoritas dari DPR. Dalam sistem multi partai sangatlah sulit mendapatkan dukungan yang mayoritas dengan dukungan yang stabil karena

¹⁶ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 114.

¹⁷ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, And Democracy: The Difficult Combination*, dikutip dari Suharizal ... *loc.cit.*

koalisi yang terjadi khususnya di Indonesia hanyalah bersifat instan dan sementara.

Ada hal-hal yang perlu diperhatikan kenapa sistem multi partai dapat mengganggu dalam mewujudkan sistem presidensiil yang efektif, antara lain:

1. Karena 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.
2. Ketika Presiden selalu ada di depan mata partai politik berusaha sebisa mungkin menjaga jarak dengan berbagai kebijakan Presiden yang mungkin baik, tetapi tidak populer.
3. Kemungkinan jatuhnya pemerintah secara inkonstitusional. Besarnya peluang pergantian pemerintah secara inkonstitusional amat relatif karena dalam sistem presidensiil amat sulit menurunkan presiden terpilih. Karena itu, pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah cenderung menggunakan jalur inkonstitusional untuk mengganti pemerintahan.

Pada dasarnya sistem presidensiil tidak begitu terganggu dengan sistem multi partai dengan catatan bahwa presiden terpilih merupakan Presiden yang memang memiliki kekuatan di parlemen dan dukungan mayoritas. Menurut J. Kristiadi, ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh kolaborasi sistem presidensiil dengan multi partai tidak terbatas. Penggabungan dua variabel tersebut adalah kombinasi yang tidak *kompatibel* karena mengandung kelemahan, yaitu:

1. Akan menimbulkan kemacetan karena Presiden tidak selalu mendapatkan jaminan mayoritas di parlemen sehingga dipaksa harus selalu melakukan koalisi atau *deal-deal* politik dalam menangani setiap isu politik. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, dimana partai

mayoritas atau gabungan partai-partai yang berhasil membangun koalisi membentuk pemerintahan, sehingga selalu ada jaminan dukungan pemerintah oleh parlemen.

2. Akan menimbulkan permasalahan yang kompleks dalam membangun koalisi di antara partai-partai politik. Koalisi partai dalam sistem presidensiil dan sistem parlementer memiliki tiga perbedaan. *Pertama*, dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, dan partai-partai ini tetap bertanggung jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sementara itu dalam sistem presidensiil, presiden memilih sendiri anggota kabinetnya. Akibatnya partai-partai kurang mempunyai komitmen dukungan terhadap Presiden. *Kedua*, berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensiil tidak ada jaminan partai akan mendukung kebijakan presiden meskipun presiden mengakomodasi beberapa tokoh partai politik dijadikan anggota kabinet. *Ketiga*, dalam koalisi semacam itu dorongan partai politik untuk melepaskan diri atau keluar dari koalisi lebih mudah dibandingkan dalam sistem parlementer¹⁸.

Kerangka pemikiran tersebut memberikan gambaran bahwa pemerintahan yang menerapkan sistem presidensiil akan berjalan efektif jika bersanding dengan sistem dwi partai (dua partai), tidak dengan multi partai tidak terbatas. Diseluruh dunia, tidak ada negara demokrasi yang hidup sehat dengan puluhan partai politik. Di Amerika Serikat, bahkan hanya hidup dua partai, Republik dan Demokrat. Di Eropa Barat dan di wilayah lain, dimana sistem multi partai tumbuh subur tetap saja hanya ada tiga sampai lima partai yang hidup. Bagi negara demokrasi yang stabil dan plural, memiliki lima partai politik sudah merupakan batas maksimal.

¹⁸ J. Kristiadi, *Visi Indonesia 2030: Perspektif Politik*, (Jakarta: Tanpa Judul, 2008).

Berdasarkan uraian diatas yang mengemukakan bahwasannya sistem presidensiil tidak cocok apabila dikombinasikan dengan sistem multi partai, menurut hemat penulis ada 3 hal yang harus dilakukan untuk mengarahkan sistem presidensiil yang ideal bagi kondisi demokrasi di Indonesia. *Pertama*, penyederhanaan partai politik, *Kedua*, pengaturan koalisi tetap, dan *Ketiga*, pengaturan pelembagaan oposisi.

Dengan memperhatikan poin tersebut diharapkan pengaturan mengenai sistem kepartaian akan lebih terarah dan menghasilkan partai politik yang kuat. Selain itu mekanisme sistem pemerintahan presidensiil akan lebih terlaksana dengan seimbang. Mengingat 50% kebijakan Presiden harus melalui parlemen. Sehingga presiden memerlukan dukungan yang kuat di parlemen. Paling tidak dukungan di parlemen adalah 40% dari jumlah DPR sehingga sistem *check and balances* akan tetap berjalan dan sistem presidensiil akan berjalan secara efektif.

C. Kesimpulan

Sistem multi partai dalam pemilu di Indonesia telah berkonsekuensi membludaknya partai politik yang ingin mengikuti pemilu. Oleh karena itu pembatasan partai politik yang ingin mengikuti pemilu memang perlu dilakukan untuk memperkuat dan memperdalam demokrasi. Penggunaan multi partai ini telah membawa pengaruh yang signifikan dalam pelaksanaan sistem presidensiil.

1. Akan menimbulkan kemacetan karena Presiden tidak selalu mendapatkan jaminan mayoritas di parlemen sehingga dipaksa harus selalu melakukan koalisi atau *deal-deal* politik dalam menangani setiap isu politik.
2. Akan menimbulkan permasalahan yang kompleks dalam m
3. embangun koalisi di antara partai-partai politik.

Oleh karena itu melihat alam demokrasi Indonesia yang menjamin kebebasan berserikat tidak mungkin lagi dihentikan

dan jumlah banyak partai juga sulit untuk dibatasi, maka yang harus dilakukan adalah membuat mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat *menciut* dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat “*imperatif*”. Dengan demikian, dalam jangka panjang bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yakni munculnya dua partai besar. Sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktekkan seolah-olah bersifat dwi partai (dua partai) saja.

DAFTAR PUSTAKA

- Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1981.
- J. Kristiadi, *Visi Indonesia 2030: Perspektif Politik*, Jakarta: Tanpa Judul, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: LIP FISIP UI, 2003.

- Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Uud 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Suharizal, "Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, 2009.
- Syamsuddin Haris, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, KHN, Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.