

**DILEMA SISTEM MULTIPARTAI
DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

Dina Fadiyah

Program Studi Ilmu Pemerintahan – FHSIP Universitas Terbuka

dinafadiyah@ecampus.ut.ac.id

Received: 06 Januari 2022; Revised: 25 Januari 2022; Accepted: 10 Februari 2022; Published: Februari 2022; Available online: Februari 2022

Abstract

There are several kinds of governance systems in the world such as the presidential and parliamentary. Each system has advantages and disadvantages of government, characteristics, and individual differences. But it also has a system of government which makes it a perfect indicator, while Indonesia adheres to a presidential system and a multiparty system as well. The problem is when these two systems can not run well because the two systems should not constitute a suitable system.

Keywords: Multiparty, Presidential, Indonesia

Pendahuluan

Sistem pemerintahan pada hakikatnya merupakan relasi antara kekuasaan legislative dan kekuasaan eksekutif. Pola relasi kekuasaan pemerintahan dikenal dengan istilah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial, focus kekuasaan terpusat pada lembaga eksekutif (presiden). Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, pusat kekuasaan terfokus pada lembaga legislative (parlemen). Posisi struktur konstitusi dua sistem ini secara politik bersifat diametral.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia selepas kemerdekaan tidak dapat dijauhkan dari beberapa sifat sistem presidensial baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949, Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS) tahun 1950, dan UUD 1945 setelah perubahan. Kaitannya dengan karakter sistem pemerintahan dalam UUD 1945, Sofian Effendi mengandung beberapa ciri sistem presidensial dan sistem parlementer yang dikenal 'Sistem Sendiri' dengan

sifat, "pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang legislatif dan eksekutif, yang masing-masing tidak boleh saling menjatuhkan. Presiden adalah eksekutif tunggal yang memegang jabatan selama lima tahun dan dapat diperpanjang kembali, serta para menteri adalah pembantu yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden, adalah ciri dari sistem presidensial. Sistem pemerintahan khas Indonesia juga mengandung karakteristik sistem parlementer, diantaranya MPR ditetapkan sebagai *locus of power* yang memegang supremasi kedaulatan negara tertinggi, seperti halnya Parlemen dalam sistem parlementer."¹

Menurut Ismail Suny, praktek demokrasi liberal dengan keberadaan 28 partai politik (sistem multipartai) yang kepentingannya terfragmentasi menyebabkan dominannya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) daripada pemerintah (eksekutif) sehingga menyebabkan tidak stabilnya pemerintahan dengan indikasi tujuh kali pergantian kabinet.² Pilihan system presidensial ini telah ditetapkan dalam konstitusi Indonesia. Sehingga tidak ada

¹ Sofian Effendi, 2006, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, Makalah, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf>.

² Ismail Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 239-240.

pilihan lain bagi Indonesia dalam system ketatatenggaraannya. Namun semangat demokrasi turut mewarnai pelaksanaan system presidensial di Indonesia, yaitu semaraknya partai-partai. Di Negara yang menganut system presidensial, terdapat beberapa partai mayoritas saja. Tetapi tidak demikian di Indonesia. Sehingga menarik mengkaji desain multipartai dalam system presidensialisme di Indonesia.

Berdasarkan penjelasan pengantar di atas maka rumusan masalah dari tulisan ini adalah, "Bagaimanakah sistem yang ideal untuk sistem multipartai dalam sistem presidensial di Indonesia?"

A. KAJIAN PUSTAKA

1. Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial atau disebut juga dengan sistem kongresional adalah sistem pemerintahan dimana badan eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang independen³. Kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Mereka dipilih oleh rakyat secara terpisah. Sistem presidensial tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi. Presidensial yaitu

pertanggungjawaban para menteri kepada departemen negara, dalam sistem ini ditujukan kepada presiden, oleh karenanya para menteri berlindung di belakang sayap presiden kendati konstitusi memberikan kemungkinan untuk pihak legislatif mendongkel kekeliruan para menteri. Jadi, dalam sistem ini presiden mempunyai kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet. Oleh karena itu, untuk tidak menjurus kepada kediktatoran, maka diperlukan *checks and balances* antar lembaga tinggi negara, inilah yang disebut *checking power with power*.⁴

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensial terdiri dari 2 unsur yaitu:⁵

1. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan

⁴ Inu Kencana Syafie. *Ilmu Politik*. 1997. (Jakarta: Rineka Cipta). Hlm. 87-90

⁵ *Sistem Presidensial (Komparasi Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan Republik Islam Iran)*
<http://digilib.uin-suka.ac.id/2493/1/BAB%20I.%20VI.pdf>, diakses pada tanggal 28 Maret 2014 pukul 19:28 WIB

³ *ibid.* hlm. 271

mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.

2. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.

Dalam karakteristik politik presidensialisme, basis legitimasi presiden bersumber dari rakyat, bukan dari parlemen, seperti halnya dalam sistem parlementer. Karena itu, sistem pemerintahan presidensial ditandai dengan penerapan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan yang tetap (*fix term*). Implikasi legitimasi politik presiden yang bersumber dari rakyat melalui pemilihan secara langsung adalah presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga parlemen, seperti halnya sistem parlementer, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat.

Giovanni Sartori menjelaskan karakter system presidensial yang diwujudkan dengan sistem politik jika dan hanya jika presidennya: (1) dipilih oleh pemilu rakyat; (2) tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungutan suara di parlemen, selama dalam masa jabatannya; dan (3) memimpin pemerintah yang dipilih dan diangkatnya

sendiri.⁶ Sedangkan Douglas V. Verney secara mendalam memformulasikan ciri sistem presidensial sebagai antitesis sistem parlementer dalam karyanya *The Analysis of Political System*. Dia mencirikan sistem presidensial yaitu⁷:

- 1) Majelis tetap berfungsi sebagai majelis saja maksudnya parlemen dengan yurisdiksi yang ketat berfungsi sebagai legislatif di samping eksekutif dan yudikatif;
- 2) Eksekutif tidak dibagi; yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat parlemen dipilih;
- 3) Kepala pemerintahan adalah kepala negara;
- 4) Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya;
- 5) Presiden adalah eksekutif tunggal;
- 6) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya;
- 7) Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;

⁶ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering...*, Op. Cit., hlm. 84.

⁷ Douglas V. Verney, 1992, *Parliamentary Government...*, Op. Cit., hlm. 32-40.

- 8) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
- 9) Parlemen berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlemen;
- 10) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih;
- 11) Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Arendt Lijphart juga memberikan pendapat terkait sistem presidensial dengan mengkarakterkan menjadi tiga hal yaitu: (1) eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (2) eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan (3) masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut oleh sebuah pemungutan suara diparlemen.⁸ Sedangkan Rod Hague menjelaskan sistem presidensial mempunyai definisi: (1) adanya pemilu untuk memilih Presiden untuk memberikan legitimasi; (2) presiden mempunyai masa jabatan tertentu dan tidak bisa dijatuhkan oleh

⁸ Arendt Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, hlm. 116-142.

lembaga negara manapun; (3) presiden membentuk pemerintahan dan mengangkat menteri dalam pemerintahannya.

Beberapa pendapat di atas dirangkum Jimly Asshiddiqie dalam pemikirannya terhadap sistem presidensial dengan menyebutkan ciri-ciri⁹:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden mempunyai masa jabatan tertentu;
- 2) Presiden dan wakil Presiden tidak bertanggung jawab pada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat, dan hanya dapat diberhentikan dengan alasan pelanggaran hukum;
- 3) Presiden dan Wakil dipilih rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakekat lembaga parlemen;
- 4) Presiden tidak tunduk pada parlemen, tidak dapat

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi ... , Op. Cit.*, hlm. 205-206.

membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet;

- 5) Tidak ada perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan;
- 6) Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden dan oleh karenanya berwenang membentuk pemerintahan.

Presiden dalam presidensialisme bertanggungjawab langsung kepada rakyat karena basis legitimasi presiden berasal dari rakyat melalui pemilihan secara langsung dengan masa jabatan tetap. Konsekuensi masa jabatan yang bersifat tetap adalah presiden yang dipilih secara langsung tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen (lembaga legislatif).¹⁰ Institusi parlemen dalam sistem presidensial juga bersifat tetap, sehingga tidak dapat dibubarkan presiden. Konsekuensinya proses pemakzulan presiden dan wakil presiden

dari jabatannya hanya bisa dilakukan melalui proses peradilan.¹¹

2. Sistem Multipartai

Partai politik mempunyai peranan untuk merumuskan dan menyalurkan berbagai ragam pendapat, aspirasi, maupun kepentingan yang ada di dalam masyarakat kepada pihak penguasa. Kemajemukan masyarakat karena perbedaan kultur budaya maupun ideologi berefek pada kepentingan masyarakat yang beraneka ragam sehingga berpengaruh terhadap penyalurannya melalui partai politik. Pemikiran tersebut di atas mengindikasikan bahwa partai politik mempunyai kedudukan yang penting dalam demokrasi untuk menyampikan kepentingan masyarakat karena dapat menjadi perantara yang besar untuk menghubungkan kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintahan yang resmi dikaitkan dengan aksi politik di dalam masyarakat yang lebih luas.

Dimulai dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tertanggal 3 November 1945, tentang anjuran kepada rakyat untuk

¹⁰ Arend Lijphart. 1984. *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Democracies*, (New Haven and London: Yale University Press), hlm. 72

¹¹ Arend Lijphart. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (PT. Raja Grafindo Persada), hlm. 4-6

loyalitas mereka ke organisasi yang sesuai dengan ikatan primordialnya daripada bergabung dengan kelompok-kelompok lain yang berbeda orientasinya.

Ukuran kuantitas sistem multipartai tidak dihitung dari jumlah partai politik yang diregistrasi oleh pemerintah maupun yang ikut serta dalam pemilu, melainkan partai-partai politik yang mempunyai pengaruh terhadap jalannya pemerintahan. Hal tersebut berefek pada lembaga legislatif dengan terfraksionalisasi kepentingan di antara partai-partai politik sehingga berpotensi menyebabkan instabilitas dan ketidakefektifan pemerintahan.¹³ Gejala instabilitas tersebut muncul karena sulitnya partai politik untuk mendapatkan kursi mayoritas absolut di lembaga legislatif untuk mendukung pemerintah (eksekutif).

Ketidastabilan tersebut menjadi realitas selain dihadapkan pada kegagalan pemerintah (eksekutif) untuk mengalang dukungan pemerintahannya melalui koalisi partai-partai politik di lembaga legislatif, juga disebabkan rapuhnya koalisi pendukung pemerintah (eksekutif) karena fenomena *divergent interests* di antara partai politik yang

tergabung dalam koalisi tersebut. Sulitnya melembagakan pola oposisi yang kuat di dalam lembaga legislatif yang disebabkan terpercarnya kepentingan partai-partai politik dan juga fenomena *divergent interests* turut serta dalam menyebabkan ketidakefektifan pemerintahan. Konflik antara eksekutif dan legislatif yang berkepanjangan yang berujung pada jatuhnya kabinet maupun dimakzulkannya *chief of executive* (dalam sistem presidensial) menjadi resiko nyata efek sistem multipartai terhadap efektifitas pemerintahan. Dengan menghubungkannya dengan negara yang baru menjalani transisi demokrasi seiring berkembangnya sistem multipartai, Samuel P. Huntington berpendapat bahwa negara-negara yang sedang menjalani modernisasi dengan sistem banyak partai jauh lebih tidak stabil dan mudah mengundang campur tangan militer daripada negara-negara yang sedang berkembang dengan satu partai yang dominan atau dengan dua partai.

B. PEMBAHASAN

Desain Multipartai dalam Sistem Presidensial

Dari faktor keberagaman kebudayaan di Indonesia, tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia memang

¹³ Douglas W. Ray, 1971, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven & London, 149, 174-176.

parlemen menyebabkan koalisi yang dibangun semakin cair dan rapuh. Tawaran ini relative lebih rasional dan moderat karena masih mempertahankan presidensialisme dan multipartisme, namun multipartai ekstrem perlu segera didorong menjadi multipartai sederhana. Multipartai sederhana ini selanjutnya perlu direkayasa secara konstitusional menjadi sistem “dwipartai” diparlemen, yaitu kedua kekuatan politik besar, koalisis pendukung pemerintah dan koalisi oposisi yang permanen di parlemen. Penyederhanaan diparlemen ini tidak mesti menjadi dua partai saja, tetapi substansinya adalah hanya ada dua kekuatan politik di parlemen yang diikat secara permanen. Arahnya untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen agar proses politik lebih efisien.

Berkaitan dengan itu, ada tiga desain politik yang perlu penataan kembali yaitu desain pemilu, desain institusi parlemen dan desain institusi kepresidenan. Desain pemilu dirancang untuk mendorong penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen sekaligus untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Desain institusi parlemen diarahkan untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen, seperti

jumlah fraksi dan efektivitas koalisi di parlemen agar proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam ruang fungsi checks and balance yang proporsional untuk menghindari terlalu kuatnya lembaga legislative (*legislative heavy*). Desain institusi kepresidenan (lembaga kepresidenan) diarahkan untuk memperkuat posisi politik presiden dihadapan parlemen, sekaligus untuk menghindari terlalu kuatnya posisi presiden (*executive heavy*). Selain itu juga diarahkan agar soliditas di internal kabinet dan pemerinttahan dalam berjalan efektif.

KESIMPULAN

Penerapan sistem presidensialisme dalam konteks multi partai cenderung memunculkan intervensi partai politik terhadap presiden dan sebaliknya presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam penyusunan kabinet. Pembentukan kabinet yang semula merupakan hak prerogatif presiden, namun dalam praktiknya Presiden SBY melakukan sikap kompromis dengan melibatkan elit-elit partai politik dalam penyusunan kabinet. Implikasi dari pola intervensi dan akomodasi ini menyebabkan model koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah

koalisi yang rapuh. Kerapuhan ikatan koalisi disebabkan partai politik dalam sistem multi partai pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis dan komposisi partai politik yang berkoalisi cenderung berubah-ubah.

Sistem presidensial yang dipadukan dengan sistem multipartai juga cenderung akan melahirkan disharmonisasi hubungan presiden dan parlemen, karena presiden sulit mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. Kondisi itu dapat berakhir pada kebuntuan hubungan antara eksekutif dan legislatif yang akan menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif. Disharmonisasi ini memungkinkan berujung pada ancaman pemakzulan presiden secara politis.

Implikasi lainnya juga adalah terhadap struktur kekuasaan presiden secara eksternal tereduksinya hak prerogratif yang dimiliki presiden dari partai minoritas. Presiden menjadi minoritas dalam hubungannya dengan parlemen disebabkan presiden yang terpilih merupakan presiden yang didukung kekuatan politik minoritas di parlemen. Lemahnya posisi politik presiden terhadap parlemen akan memengaruhi ketidakstabilan pemerintahan. Karena itu, partai politik dan presiden mutlak mengandalkan

koalisi agar dapat meraih suara mayoritas untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Kabinet koalisi akan berkarakteristik presidensialisme kompromis setelah tereduksinya hak prerogratif presiden.

Konsekuensi dari komposisi kabinet koalisi akan menimbulkan dualisme loyalitas menteri yang berasal dari partai politik. Menteri asal partai akan mengalami konflik kepentingan, antara jabatannya di kabinet dan jabatannya sebagai pengurus partai. Dualisme tersebut semakin nyata manakala menteri yang duduk dalam kabinet juga menjadi pengurus elit (ketua umum atau sekjen) sebuah partai politik.

Proses pencalonan presiden dan wakil presiden dalam sistem ini pada umumnya juga merupakan paket koalisi. Persoalan koalisi akan menjadi permasalahan ketika wakil presiden justru berasal dari partai lebih besar daripada presiden, sedangkan presiden ternyata hanya dicalonkan dari partai minoritas di parlemen. Fenomena ini memungkinkan pengaruh wakil presiden melebihi presiden. Akibatnya disharmonisasi hubungan presiden dan wakil presiden yang dapat berujung terjadinya dualisme kepemimpinan secara terselubung.

Daftar Pustaka

- Suny, Ismail. 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta
- Efriza. *Ilmu Politik Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*. 2008. (Bandung: Alfabeta)
- Litjphart, Arendt. 1999, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press)
- Mahfud M.D, Moh. 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press)
- Misiroglu, Gina. 2003, *The Handy Politics Answer Book*, (Detroit: Visible Ink)
- Kencana, Inu Syafiie. *Ilmu Politik*. 1997. (Jakarta: Rineka Cipta)
- Lijphart, Arendt. 1984. *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Democracies*, (New Haven and London: Yale University Press)
- Lijphart, Arendt. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (PT. Raja Grafindo Persada)
- W. Ray, Doglas. 1971, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven & London, 149
- Yuda, Hanta AR. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati*, (Jakarta: Kompas Gramedia)
- Sistem Presidensial (Komparasi Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan Republik Islam Iran)*
<http://digilib.uin-suka.ac.id/2493/1/BAB%20I.%20V1.pdf>,