

Problematik dan Penguatan Sistem Presidensial

Lili Romli

Peneliti Utama Pusat Penelitian Politik LIPI
Staf Pengajar Departemen Ilmu Politik FISIP UI
Email: Liliromli.lipi@gmail.com

Abstract

Indonesian presidential democracy system during reformation era deals with various issues. This is caused by the lack of compatible party system. Post-reformation party system in Indonesia applies an extreme multi-party system, namely, the massive number of parties in parliament as well as the absence of dominant party. The formation of such extreme multi-party system is caused by proportional election system that applies a relatively small threshold. In my opinion, creating a stable presidential democracy through party system should not by forming a two-party system, but by forming a moderate or a modest multi-party system that raises the threshold in parliament. Should the election system is not able to form such moderate multi-party system and forming dominant party in parliament, coalition is the best solution.

Keyword: *Reformation Era, Amendment of Constitution, Government Stability, Presidential Sytem, Election System, Party-System.*

Abstrak

Sistem demokrasi presidensial Indonesia selama era reformasi berkaitan dengan berbagai masalah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sistem pesta yang kompatibel. Sistem partai pasca-reformasi di Indonesia menerapkan sistem multi-partai yang ekstrem, yaitu, jumlah partai yang sangat banyak di parlemen serta tidak adanya partai yang dominan. Pembentukan sistem multi-partai yang ekstrem tersebut disebabkan oleh sistem pemilihan proporsional yang menerapkan ambang batas yang relatif kecil. Menurut saya, menciptakan demokrasi presidensial yang stabil melalui sistem partai seharusnya tidak dengan membentuk sistem dua partai, tetapi dengan membentuk sistem multi-partai moderat atau sederhana yang meningkatkan ambang batas di parlemen. Jika sistem pemilu tidak mampu membentuk sistem multi-partai yang moderat dan membentuk partai dominan di parlemen, koalisi adalah solusi terbaik.

Kata Kunci: *Era Reformasi, Amandemen Konstitusi, Stabilitas Pemerintahan, Sistem Presidensial, Sistem Pemilu, Sistem Partai Politik.*

Pendahuluan

Arend Lijphart mengemukakan bahwa ada tiga elemen pokok dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.¹ Dengan demikian kekuatan utama sistem presidensial adalah pada masa jabatan yang tetap (*fixed term*) sehingga ia tidak bisa diberhentikan di tengah jalan, kecuali ada pelanggaran berat yang diatur di dalam konstitusi melalui proses pemakzulan. Kekuatan lain adalah legitimasi dan mandat yang kuat dari rakyat karena dipilih langsung sehingga ia mendapat mandate langsung dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Selanjutnya Verney menjabarkan ciri-ciri dari sistem presidensial, yaitu (1) Presiden adalah pusat kekuasaan yang menjabat kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara; (2) Pemilihan secara langsung Presiden (dan Wapres) oleh rakyat atau oleh dewan pemilih (seperti di AS); (3) Masa jabatan Presiden bersifat tetap (*fixed term*); (4) Presiden (eksekutif) dan Parlemen (legislatif) adalah dua institusi terpisah yang memiliki legitimasi politik berbeda (karena dihasilkan oleh pemilu yang berbeda) dan relasinya berdasarkan prinsip checks and balances; (5) Parlemen tidak bisa menjatuhkan Presiden kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*) yang panjang karena Presiden dinilai melanggar konstitusi (dalam konteks kita melalui pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi), sebaliknya, Presiden tidak bisa membubarkan Parlemen; (6) Presiden tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan bertanggung jawab kepada konstitusi dan rakyat yang memilihnya; (7) Lembaga kepresidenan adalah eksekutif yang bersifat tunggal. Konsekuensinya, walaupun menurut konstitusi Presiden dibantu oleh Wapres, kekuasaan Presiden tidak terbagi, kecuali dikehendaki oleh Presiden; (8) Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden; dan (9) Berlaku prinsip supremasi konstitusi, sedangkan dalam sistem

¹ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), hlm. 91-105.

parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen.²

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasca amandemen mengukuhkan tentang sistem pemerintahan yang dianut bagi bangsa Indonesia, yaitu sistem pemerintahan presidensial atau sistem presidensial. Melalui amandemen konstitusi, penataan demokrasi presidensial dilakukan, antara dengan dilakukan pemilihan presiden secara langsung, pembatasan masa jabatan, pengukuhan legislatif sebagai pembentuk undang-undang, dan legislatif tidak bisa dibubarkan oleh eksekutif, merupakan bagian dari bentuk purifikasi sistem presidensial.

Namun, di sisi lain, purifikasi atas sistem presidensial masih menyisakan problematik. Demokrasi presidensial yang terbentuk tidak berjalan efektif. Pangkalnya, problematik yang terbentuk berpangkal pada desain konstitusi itu sendiri yang masih bersifat ambiguitas. Di satu pihak, amandemen konstitusi melakukan purifikasi sistem presidensial, tetapi di pihak lain, desain konstitusi yang terbangun masih bercita rasa parlementer.

Hal lain yang menjadi pangkal problematik demokrasi presidensial di Indonesia adalah tidak didukung dengan sistem kepartaian yang kompatibel. Berdasarkan pengalaman negara-negara yang menerapkan sistem presidensial mesti didukung dengan sistem kepartaian yang kompatibel, yaitu sistem dwi-partai. Di Indonesia, alih-alih kompatibel, sistem kepartaian yang terbentuk adalah sistem multi partai ekstrem: banyaknya jumlah partai di parlemen dan tidak ada partai dominan.

Akibat, dalam praktek politik yang muncul adalah kompromi politik antara presiden dan partai politik atau parlemen. Hal ini dapat dilihat pada empat aspek: *pertama*, intervensi partai politik atau sebaliknya terhadap presiden dan akomodasi presiden terhadap kepentingan partai politik dalam pengangkatan/pemberhentian pengurus partai politik. *Kedua*, rapuhnya ikatan koalisi partai. *Ketiga*, adanya kontrol parlemen terhadap pemerintah yang cenderung berlebihan sehingga mengganggu stabilitas pemerintah. *Keempat*, intervensi partai politik dalam kabinet akan mereduksi konstruksi kekuasaan dan

2 Douglas V. Verney, "Pemerintahan Parlementer dan Presidensial", dalam Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Jakarta, Raja Grafindo, 1995), hal. 44-47.

kewenangan presiden (hak prerogatif).³

Sehubungan dengan itu, tulisan ini mencoba menjelaskan tentang problematik sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945. Namun sebelum itu, dibahas terlebih dahulu problematik sistem presidensial versus sistem multi partai. Pembahasan berlanjut terkait dengan aspek historis sistem presidensial di Indonesia, problematik sistem presidensial pasca reformasi dan desain penguatan sistem presidensial.

Sistem Presidensial dan Sistem Multi Partai

Presidensial dengan multipartai cenderung menghasilkan imobilitas eksekutif dan legislatif dan *dead lock* (jalan buntu) daripada sistem parlementer atau dua partai. Adanya imobilitas dan *dead lock* dalam sistem pemerintahan biasanya terjadi karena kurang kuatnya kedudukan kepala pemerintahan dalam suatu sistem politik di sebuah negara. Dalam negara yang menerapkan kolaborasi sistem presidensial dan sistem multi partai, sangat sering terjadi *dead lock* antara presiden (eksekutif) dengan parlemen (legislatif). Hal ini disebabkan karena dalam sistem ini, calon presiden dari partai yang kecil pun dapat memenangkan pemilu presiden, sehingga ketika presiden terpilih tersebut mengajukan kebijakan ke parlemen yang dihuni oleh partai besar yang tidak mendukungnya, disinilah sering terjadi *dead lock*, karena adanya konflik kepentingan di antara kedua kubu politik yang ada.

Sangat kontras dengan sistem parlementer, sistem presidensial tidak mempunyai sebuah mekanisme yang tujuannya untuk mengukur mayoritas legislatif. Dalam sistem parlementer, sangat jelas bahwa yang dipilih sebagai kepala pemerintahan adalah ketua atau salah satu kader dari partai pemenang pemilu legislatif, yang mempunyai suara dominan. Jadi, dalam menjalankan pemerintahan, kepala pemerintahan selalu mendapat dukungan dari parlemen, sehingga kecil kemungkinannya untuk terjadi imobilitas ataupun *dead lock*.

³Hanta Yudha A.R., *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm.34-35.

Selain itu, dalam perpaduan sistem ini, sistem presidensial kurang mampu menyelesaikan persoalan, karena kekuasaan presiden menjadi sangat kuat disatu sisi, namun sangat lemah disisi lain. Dalam eksekutif, presiden mempunyai kekuasaan penuh terhadap menteri-menteri serta jajaran di kabinetnya. Namun, di legislatif, presiden tidak dapat melakukan apa-apa ketika kebijakan yang diajukannya dipermasalahkan oleh partai mayoritas. Biasanya, jika sering terjadi imobilitas atau *dead lock*, solusi yang sering dilakukan adalah amandemen konstitusi untuk memperluas kekuasaan, mengeluarkan dekrit, atau mobilisasi massa untuk menekan parlemen agar kompromi dengan presiden.

Multipartai cenderung menghasilkan polarisasi ideologi daripada bipartai. Mainwaring berteori mengenai hubungan antara sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di mana dalam sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial akan dinilai lebih cocok bila menggunakan sistem kepartaian sistem 2 atau 2 ½ partai. Hal ini karena didalamnya tidak ada keberagaman ideologi yang berlebihan. Kompleksitas jumlah keberagaman ideologi, atau lebarnya polarisasi ideologi telah menjadikan naiknya persaingan dan eskalasi dalam permainan politik. Keberagaman inilah pendorong adanya polarisasi.

Sebagai konsekuensinya, keadaan ini membuat demokrasi menjadi stabil dan presiden lebih tenang membuat kebijakan publik yang solid didukung kabinet dan parlemen. Selain itu proses ini juga menunjang representasi masyarakat. Namun, ada catatan pesimis, jika diterapkan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidensialisme dianggap tidak tepat karena dinilai dapat memunculkan ketegangan antara eksekutif dan legislatif jika pemenang kepala eksekutif berasal dari partai minoritas. Kepercayaan diri presiden dan kemampuan komunikasi politik yang luar biasa baik sangat diperlukan untuk menengahi dilema yang terjadi

Kombinasi antara multipartai dengan presidensial juga menimbulkan komplikasi pada sulitnya untuk membangun sebuah koalisi interpartai. Dalam sistem multipartai di mana kekuatan politik cenderung terfragmentasi, jalan utama untuk mencapai suara mayoritas di parlemen adalah dengan membentuk koalisi partai. Namun, konstruksi bangunan koalisi partai dalam sistem presidensial tidak kuat jika dibandingkan dengan sistem parlementer. Setidaknya terdapat tiga faktor

yang menyebabkan rapuhnya koalisi partai politik dalam sistem presidensial. *Pertama*, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah kemungkinan terpilih adalah presiden yang tidak mendapat dukungan mayoritas parlemen. *Kedua*, dalam sistem presidensial komitmen individu untuk mendukung kesepakatan yang dirundingkan oleh pimpinan partai seringkali tidak terlihat. Perluasan portofolio kabinet tidak selalu berarti dukungan untuk presiden, hal ini tentu saja berbeda jika diterapkan dalam sistem parlementer.

Ketiga, adanya jarak yang dijaga oleh pimpinan partai dengan pemerintah. Dengan tetap menjadi 'mitra diam' dalam koalisi pemerintahan, pimpinan partai takut mereka akan kehilangan identitasnya, berbagi kesalahan atas kesalahan yang dilakukan pemerintah, dan tidak menuai keuntungan dari pencapaiannya. Lebih ekstremnya, partner koalisi takut untuk menanggung biaya pemilu tanpa menikmati manfaatnya. Dalam sistem parlementer, komposisi pemerintahan ditentukan oleh partai pemenang di parlemen, sehingga mereka cenderung tidak mengikuti logika sebagaimana dijelaskan di atas.

Problem lain dari sistem presidensial, jika dikombinasikan dengan sistem multipartai yang tidak moderat adalah potensi instabilitas politik. Hal itu dikemukakan oleh Mainwaring dan Linz yang meyakini bahwa problem atau kelemahan sistem presidensial muncul manakala ia dikombinasikan dengan sistem multipartai yang tidak sederhana. Multipartai tidak sederhana dan presidensialisme akan menghasilkan instabilitas pemerintahan.⁴ Ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen akan begitu sering terjadi dan potensi "jalan buntu" bila terjadi konflik relasi eksekutif-legislatif. Oleh karena, sarannya adalah sistem presidensial akan menghasilkan stabilitas demokrasi bila ia sistem dwi partai. Dengan menggunakan sistem bipartai ini, efektivitas dan stabilitas pemerintahan presidensialisme relatif lebih terjamin.

Mainwaring berargumentasi bahwa ada tiga alasan kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai akan bermasalah. Pertama, sistem presidensial yang berbasis multipartai tidak sederhana cenderung akan menghasilkan debat parlemen yang terlalu terpecah-pecah dan menajam sehingga

4 Scott Mainwaring, "Presidensialisme di Amerika Latin" dan Juan J Linz", Resiko Dari Presidensialisme", dalam Arend Lijphart (ed.), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 1995).

suatu saat terjadi kelumpuhan kelembagaan (*imobilitas*) dan akibatnya kebuntuan (*deadlock*) hubungan eksekutif-legislatif. Kebuntuan itu akan berujung pada instabilitas demokrasi. Kedua, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dwipartai sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan sistem presidensial. Ketiga, kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antarpantai dalam demokrasi presidensial sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.⁵

Berbeda dengan itu, Cheibub mengatakan bahwa minoritas pemerintahan dalam sistem presidensialisme tidak menimbulkan keadaan *deadlock*. Ia juga berpendapat bahwa minoritas presiden dan *deadlock* tidak mempengaruhi kelangsungan demokrasi presidensial. Pemerintahan terbelah terjadi jika (i) tingginya jumlah partai politik yang efektif, (ii) pemilihan eksekutif dan legislatif yang tidak bersamaan; dan (iii) sistem pemilu yang lebih bersifat proporsional ketimbang mayoritarian. Untuk menghindari *deadlock* dalam pemerintahan terbelah perlu ada institusi veto pada presiden.⁶

Begitu juga dengan Arend Lijphart yang mengatakan bahwa dalam sistem multi partai juga bisa menghasilkan sistem demokrasi presidensial yang efektif dan stabil. Kondisi itu, menurutnya, bisa di atasi dengan cara mengembangkan demokrasi konsensual (demokrasi konsensus). Salah satu ciri demokrasi konsensual, menurut Arendt, yaitu dengan membangun koalisi pemerintahan (kabinet) di antara partai-partai politik.⁷ Model demokrasi konsensual yang perlu dibangun, dan selama ini sudah terbentuk, adalah memperkuat koalisi pemerintahan. Sebagaimana dikatakan oleh Arend bahwa bisa saja masyarakat

5 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, vol.26, No.2, 1993, hal. 198.

6. Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge University Press, 2007).

7. Sebagai contoh, dalam kasus di Swiss dan Belgia, Arend mengemukakan 10 ciri demokrasi konsensus di kedua negara tersebut yang dijadikan consensus bersama, yaitu (1) *Executive power-sharing in broad coalition cabinets*; (2) *Executive-legislative balance of power*; (3) *multiparty sistem*; (4) *proportional representation*; (5) *interest group corporation*; (6) *federal and decentralized government*; (7) *strong bicameralism*; (8) *constitutional rigidity*; (9) *judicial review*; and (10) *Central bank independence*. Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London, Yale University, 1999), pages 34-41.

yang plural dengan sistem multipartai dengan kombinasi sistem presidensial, antara lain, dengan membangun koalisi dalam pemerintahannya.

Koalisi yang dibangun selama ini merupakan bagian dari model demokrasi konsensual seperti dikemukakan oleh Arendt tersebut. Yang menjadi persoalan pemerintahan tidak efektif selama ini karena bentuk dari koalisi itu sendiri. Salah satu kritik yang muncul dalam bentuk koalisi selama ini adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen di parlemen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir senantiasa mendapat hambatan dan tantangan dari parlemen. Koalisi yang dipraktikkan oleh partai-partai politik kita dewasa ini cenderung bersifat *instant* karena lebih berdasarkan kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan *platform* dan program politik yang disepakati bersama.

Sistem Presidensial Era Soekarno dan Soeharto

Para Bapak pendiri bangsa tampaknya dalam mendesain demokrasi presidensial tidak murni seperti di Amerika Serikat, di mana di antaranya, presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang merupakan sebagai sebuah lembaga tertinggi, yang dapat mengangkat dan memberhentikan presiden. Presiden juga tidak mempunyai hak veto terhadap undang-undang (UU) yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini karena pembahasan UU dibahas bersama antara pemerintah dengan DPR. Ini terjadi karena UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan tetapi pembagian kekuasaan. Atas dasar itu, Rancangan UU bisa datang dari DPR melalui hak inisiatif maupun dari pemerintah, dan pembahasan dilakukan bersama-sama antara kedua institusi itu sampai menghasilkan UU.

Berdasarkan desain seperti lalu bagaimana implementasi demokrasi presidensial di Indonesia, pada era Soekarno dan Soeharto? Implementasi demokrasi presidensial berdasarkan UUD 1945 baru dilaksanakan pada masa Demokrasi Terpimpin dan masa Orde Baru. Ini terjadi karena pada awal kemerdekaan, meski menganut demokrasi presidensial sesuai dengan amanah

UUD 1945 yang telah ditetapkan sehari setelah kemerdekaan, pada perkembangan kemudian Indonesia menerapkan demokrasi parlementer.

Adalah Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengawalinya dengan dibentuknya KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Mulanya KNIP merupakan sebuah institusi dengan tugas membantu presiden, tetapi berubah menjadi sebuah institusi yang disertai kekuasaan legislatif dan ikut pula menetapkan GBHN. Perkembangannya KNIP kemudian benar-benar menjadi sebuah lembaga parlemen yang terdiri dari wakil-wakil partai serta mendesak agar dibentuk sebuah kabinet yang bertanggungjawab kepada KNIP (parlemen). Di sini, kemudian dibentuk Kabinet Syahrir. Dengan dibentuknya kabinet ini, telah terjadi perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer. Dalam sistem ini, presiden hanyalah seorang kepala negara yang tidak mempunyai kekuasaan pemerintahan, kedudukannya hanya bersifat simbolik dan seremonial.

Dalam implementasi demokrasi parlementer ini, ternyata dampak bagi jalannya pemerintahan kurang kondusif. Telah terjadi ketidakstabilan pemerintahan. Pada masa ini, kerap terjadi pergantian kabinet. Kabinet selalu jatuh bangun akibat mosi tidak percaya dari parlemen. Pada masa ini, tidak ada kabinet yang berumur lebih dari dua tahun, bahkan ada kabinet yang hanya berumur beberapa bulan saja setelah itu digantikan oleh kabinet lain. Akibat berganti-ganti kabinet ini, program-program tidak berjalan sebagaimana mestinya. Salah satu sebab instabilitas politik itu karena sistem multi partai dan kabinet dengan koalisi sederhana. Partai-partai yang ada begitu banyak dan beragam serta memiliki ideologi yang berbeda-beda yang saling bertentangan satu sama lain.

Sementara dari jumlah partai yang banyak itu, tidak ada partai yang memiliki jumlah kursi yang besar di parlemen sehingga ketika membentuk pemerintah (kabinet), harus koalisi. Memang demokrasi parlementer dengan pemerintahan koalisi mengandung potensi tidak stabil. Karena pada demokrasi parlementer, kelangsungan pemerintahan (kabinet) tergantung pada dukungan mayoritas parlemen. Pemerintahan yang terbentuk berdasarkan koalisi akan mudah terancam perpecahan karena adanya perbedaan dasar, cita-cita, serta program dari masing-masing unsur.

Akibat kondisi seperti itu, demokrasi parlementer dianggap tidak cocok untuk Indonesia. Sistem ini dianggap sebagai demokrasi ala Barat. Demokrasi yang tidak sesuai dengan masyarakat Indonesia. “Demokrasi lima puluh plus satu,” kata Soekarno. Oleh karena itu, kata Soekarno, kita harus kembali kepada demokrasi ala Indoensia, suatu demokrasi yang cocok dan sesuai dengan struktur masyarakat Indonesia. Demokrasi yang berlandaskan pada musyawarah dan kekeluargaan.

Pertimbangan itu menjadi salah satu alasan untuk kembali ke UUD 1945. Selain karena factor *dead lock* dalam sidang konstituante, Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada UUD 1945. Dengan kembali kepada UUD 1945, sistem pemerintahan yang berlaku bukan lagi sistem parlementer tetapi demokrasi presidensial. Dengan sistem ini, yang berlandaskan pada UUD 1945, Soekarno membangun dan menerapkan yang disebutnya sebagai demokrasi ala Indonesia, yaitu Demokrasi Terpimpin. Dalam Demokrasi Terpimpin, kekuasaan terpusat di tangan presiden, yakni Soekarno, sehingga dalam demokrasi terpimpin sudah tidak ada lagi “demokrasi”, yang ada tinggal “terpimpinnya”. Keberlangsungan Demokrasi Terpimpin tidak berumur panjang. Akibat tragedi G30 S/ PKI, MPRS memberhentikan Soekarno sebagai presiden yang semula diangkat menjadi presiden seumur hidup.

Kekuasaan Soekarno kemudian diganti oleh Soeharto di bawah rezim Orde Baru. Pada era ini demokrasi presidensial tetap diterapkan sama seperti era Soekarno. Sama dengan Soekarno, Soeharto juga sangat anti terhadap demokrasi parlementer yang dicap sebagai demokrasi liberal yang hanya menekankan individualisme dan kebebasan. Bagi Soeharto, demokrasi yang sesuai dengan bangsa Indonesia adalah Demokrasi Pancasila, suatu demokrasi yang menekankan musyawarah mufakat dan kekeluargaan.

Hal yang menjadi catatan bersama, kedua era ini, Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila Orde Baru, sama-sama kekuasaannya bersifat otoriter. Bedanya, Soekarno dalam setiap kebijakan tanpa konsultasi atau persetujuan dengan lembaga perwakilan (bahkan lembaga ini dibubarkan karena menentang kebijakan Soekarno), sedangkan Soeharto dalam mengeluarkan kebijakan selalu

melalui persetujuan lembaga perwakilan (DPR/MPR). Atas dasar itu maka otoritarianisme Soekarno dianggap inkonstitusional, sedang Soeharto bersifat konstitusional. Dalam konteks ini Eep Saifulloh Fatah menyebut masa kekuasaan Soeharto sebagai Demokrasi Terpimpin Konstitusional.⁸

Salah satu faktor muncul kekuasaan otoriter dalam diri presiden disebabkan karena desain UUD 1945 adanya pemusatan kekuasaan di tangan presiden (*concentration of power upon the president atau the strong executive type of government*). Karakteristik ini dapat dilihat dari pasal-pasal dalam UUD 1945, seperti Pasal 5 ayat (1) kekuasaan membentuk UU, dan ayat (2) kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah; Pasal 10 memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Perang; Pasal 11 menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian; Pasal 12 menyatakan keadaan bahaya; Pasal 13 mengangkat Duta dan Konsul serta menerima Duta negara lain; Pasal 14 memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi; Pasal 15 memberi gelar dan tanda jasa; pasal 17 ayat (2) mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri; Pasal 21 ayat (2) membatalkan RUU yang disetujui DPR; Pasal 22 menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti UU; dan Pasal 23 ayat (1) mengajukan RAPBN.

Selain itu, menurut Adnan Buyung Nasution, yang juga turut memperbesar kekuasaan presiden adalah kenyataan bahwa begitu banyaknya *loop holes* yang terdapat di dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945. Ini terlihat dari banyaknya rumusan yang berbunyi: "... ditetapkan dengan undang-undang" di akhir sejumlah Pasal UUD 1945. Dengan rumusan seperti itu, memungkinkan bukan hanya ketentuan yang terdapat di dalam UUD ini disimpangi bahkan malah bisa dikebiri oleh pembentuk sekaligus pelaksana UU.⁹

Yang juga turut memperbesar dan melahirkan kekuasaan otoriter adalah tidak adanya pembatasan masa jabatan presiden. Dengan tidak adanya pembatasan masa jabatan presiden ini, turut memberi andil lahirnya kekuasaan yang otoriter. Sebab bila seseorang memegang kekuasaan terlalu lama, akan cenderung terjadi penyelewengan kekuasaan. Sehubungan dengan itu, meskipun di dalam

8 Lihat Eep Saefulloh Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, Bandung; Mizan, 2000.

9 Adnan Buyung Nasution, "Lembaga Kepresiden Masa Depan", dalam *Tidak Tak Terbatas: Kajian Atas Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997.

penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa pemerintahan tidak bersifat absolutisme dan negara Indonesia tidak berdasarkan kekuasaan belaka, tetapi bila kekuasaan presiden begitu besarnya niscaya akan sulit tercipta *balance of power* dan mekanisme *checks and balances*.

Sistem Presidensial Pasca Amandemen

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasca amandemen mengokohkan sistem presidensial yang kita anut, sebagai bentuk “purifikasi” dari sistem presidensial sebelum amandemen UUD 1945. *Pertama*, pemilihan presiden secara langsung. Sebelum amandemen, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam Pasal 6A UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang hanya dua periode. Sebelum amandemen, memang periode masa jabatan presiden lima tahun, tetapi tidak dibatasi berapa periode sehingga presiden dapat mencalonkan kembali untuk beberapa periode. Amandemen konstitusi membatasi hanya dua periode. Pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen menyatakan, “Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Ketiga, aturan tentang pemakzulan presiden diatur secara jelas, yaitu 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. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau pendapat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden. Dengan demikian, alasan pemakzulan presiden menurut UUD dikelompokkan dalam dua kategori yaitu: pertama, karena presiden melakukan perbuatan melanggar hukum yang terdiri dari: pengkhianatan terhadap negara; korupsi; penyuapan; tindak pidana berat lainnya; serta perbuatan tercela, dan kedua, karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.

Keempat, mengokohkan peran DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang. Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perubahan tersebut dapat dikatakan terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang semula tidak disebutkan secara jelas kekuasaan DPR dalam membuat UU, hasil amandemen kekuasaan itu ada di DPR.

Kelima, posisi DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Pasal 7C menyebutkan, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Ini menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu demokrasi presidensial, di mana baik presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.

Tabel 1: Perbandingan UUD 1945 sebelum dan sesudah Amandemen

No	Unsur	UUD 1945	UUD 1945
----	-------	----------	----------

		Pra Amandemen	Pasca Amandemen
1	Locus Kedaulatan negara	Berada di tangan rakyat, dilakukan oleh MPR	Berada di tangan rakyat, dilakukan menurut UUD
2	Masa Jabatan Presiden	Lima tahun dan dapat dipilih kembali tanpa pembatasan berapa kali	Lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan
3	Pemilihan Presiden dan wakil Presiden	Dilakukan oleh MPR	Dipilih secara langsung oleh rakyat
4	Kedudukan menteri	Pembantu presiden, diangkat dan diberhentikan oleh presiden	Tetap
5	Kekuasaan pembentukan UU	Berada di tangan presiden atas persetujuan DPR	Berada di tangan DPR atas persetujuan presiden
6	Kekuasaan MPR	Memilih Presiden dan Wapres, menetapkan UUD dan GBHN	Menetapkan UUD
7	Hubungan Presiden-DPR	Presiden tidak dapat membubarkan DPR, begitu juga sebaliknya	Tetap
8	Fungsi pengawasan DPR	Tidak diatur	DPR memiliki hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat
9	Pemakzulan (impeachment)	DPR bisa mengusulkan pemakzulan kepada MPR atas dasar pertimbangan politik	DPR bisa mengusulkan pemakzulan presiden kepada MPR atas dasar pertimbangan hukum dari MK
10	Pembatasan kekuasaan Presiden	Pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain tanpa pertimbangan DPR; Pemberian amnesti dan abolisi tanpa pertimbangan DPR; Pemberian grasi dan rehabilitasi tanpa pertimbangan MA; Pengaturan BPK ditetapkan UU	Pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain dengan pertimbangan DPR; Pemberian amnesti dan abolisi dengan pertimbangan DPR; Pemberian grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan MA; Pemilihan anggota BPK melalui pertimbangan DPR

Problematik Sistem Presidensial

Secara teoretik sistem presidensial dipersepsikan memiliki tiga kelemahan utama. Pertama, sistem presidensial yang berbasis multipartai tidak sederhana

cenderung akan menghasilkan debat parlemen yang terlalu terpecah-pecah dan menajam sehingga suatu saat terjadi kelumpuhan kelembagaan (*imobilitas*) dan akibatnya kebuntuan (*deadlock*) hubungan eksekutif-legislatif. Kebuntuan itu akan berujung pada instabilitas demokrasi. Kedua, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dwipartai sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan sistem presidensial. Ketiga, kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antarpantai dalam demokrasi presidensial sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.¹⁰

Peluang terbentuknya pemerintahan yang terbelah (*divided government*), yakni manakala presiden dan parlemen dikuasai oleh partai yang berbeda. Dalam pandangan Cheibub, pemerintahan terbelah terjadi jika (i) tingginya jumlah partai politik yang tidak efektif, (ii) pemilihan eksekutif dan legislatif yang tidak bersamaan; dan (iii) sistem pemilu yang lebih bersifat proporsional ketimbang mayoritarian.¹¹ Problematikanya akan semakin kompleks apabila lembaga presiden yang semestinya merupakan eksekutif tunggal justru presiden dan wakil presiden berasal dari dua partai yang berbeda.

Di sisi yang lain, kombinasi parlemen dan presiden yang dipilih secara langsung, keduanya akan memiliki legitimasi yang sama kuatnya atau *dual democratic legitimacy*. Namun *dual democratic legitimacy* ini dapat saja menimbulkan persoalan.¹² *Dual democratic legitimacy* ini menyebabkan terjadinya *political deadlock*. Kekuasaan yang seimbang yang dimiliki oleh lembaga eksekutif dan legislatif menyebabkan sulitnya penyelesaian konflik yang terjadi antara kedua lembaga tersebut. Selain itu, sistem keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif (*check and balance system*) seringkali menimbulkan

10 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, vol.26, No.2, 1993, hal. 198.

11 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge, 2007), hlm. 7-8.

12 Lihat, Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" dalam Juan Linz dan Arturo Velensuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Jilid 2, (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 1994), hlm. 6-8.

immobilisme (kelumpuhan) dan kemandekan.¹³ Sistem presidensial ditandai oleh kemandekan lembaga eksekutif lantaran perseteruannya dengan parlemen yang tidak berhasil diselesaikan dengan baik.

Keberadaan partai politik dalam jumlah besar di parlemen merupakan faktor penyebab kemandekan lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif menjadi lumpuh dan tidak berdaya dalam berhadapan dengan lembaga legislatif sehingga terjadi kebuntuan dalam hubungan antara keduanya lantaran lembaga legislatif mempunyai kewenangan legislatif, anggaran, dan pengawasan yang dapat digunakan untuk menghambat lembaga eksekutif dalam menjalankan tugasnya. Potensi jalan buntu politik ini semakin besar apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai --apalagi pada negara dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang relatif tinggi—sehingga akan berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial.¹⁴

Kelemahan-kelemahan tersebut dianggap sebagai bagian dari kontribusi penggunaan disain sistem pemilu proporsional yang dikombinasikan dengan sistem multi partai. Sistem kepartaian demikian menjadi salah satu sebab, karena pada hakekatnya sistem kepartaian mencakup dua prinsip utama yaitu struktur kompetisi dan kerja sama partai-partai politik. Pengertian demikian beranjak dari pengertian Duverger yang hanya mengartikan sistem kepartai sebagai relasi dengan karakteristik tertentu partai politik dengan jumlah pemilih, ukuran perspektif, sekutu, lokasi geografis, distribusi politik dan sebagainya.

Padahal, hubungan disain pemilu dengan sistem kepartaian akan meletakkan suatu bentuk hubungan relasi kompetitif dan korporatif dalam politik. Kemungkinan kerja sama (koalisi) dan oposisi (kompetisi) politik juga akan berdampak pada hubungan distribusi kekuasaan dan efektivitas demokrasi presidensial. Salah satu komplikasi dari sistem multipartai terletak pada kesulitan membantun koalisi antarpartai dalam demokrasi presidensial sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi. Selain juga bangunan watak

13 Scott Mainwaring, "Presidensialisme di Amerika Latin", dalam Arend Lijphart (Ed.), *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, terjemahan, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 118-119.

14 Scott Mainwaring, *Op.cit.*, hlm. 198-228.

sistem multipartai yang menghasilkan polarisasi ideologi ketimbang sistem dwipartai.

Parlemen sangat fragmentatif serta tanpa partai atau kekuatan politik mayoritas. Potensi konflik akibat *dual democratic legitimacy*, begitu pula perbedaan basis politik antara Presiden dan Parlemen memicu munculnya konflik. Konflik antara Presiden-Parlemen bisa mengarah pada “pemerintahan terbelah” (*the divided government*) dan jalan buntu politik (*deadlock*), sehingga berujung pada instabilitas demokrasi presidensial dan pemerintahan tidak efektif.

Pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014 menghasilkan “Presiden minoritas”, presiden dengan basis politik relatif kecil di parlemen serta DPR tanpa kekuatan mayoritas. Meskipun pada periode 2004-2014 dibentuk “pemerintah mayoritas” (KIB), tetapi tidak efektif karena koalisi yang semu; Terjadi persaingan legitimasi Presiden-DPR yang memicu munculnya konflik (14 usulan interpelasi dan 9 usulan angket yang didukung parpol pendukung pemerintah; SBY tidak pernah hadir dalam rapat paripurna DPR).

Sehubungan dengan itu, bila melihat kasus Indonesia hubungan antara sistem pemilu dan sistem kepartaian dengan sistem presidensiil ternyata tidak saling terkait. Hal ini karena sistem pemilu proporsional yang diterapkan tidak menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen dan melahirkan perwakilan politik yang mendorong stabilitas politik dalam upaya *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Ini terjadi karena salah satunya disebabkan oleh adanya kombinasi sistem multi partai dengan sistem pemilu proporsional.

Problem lain dari sistem presidensial di Indonesia pascaamandemen konstitusi UUD 1945 adalah meluas dan menguatnya wewenang dan kekuasaan parlemen Indonesia, dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam kebijakan-kebijakan publik yang mestinya merupakan otoritas presiden dalam skema sistem presidensial. Kekuasaan tambahan DPR RI di luar fungsi legislasi itu antara lain keharusan adanya konfirmasi DPR dalam pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Kapolri, pengangkatan dan penerimaan duta besar, dan pejabat Bank Indonesia. Syamsuddin Haris mengatakan: “Konstitusi hasil amandemen tak sekadar mengadopsi sistem presidensial yang mendekati ”murni”, tetapi juga kian memperkuat otoritas DPR. Melalui otoritas legislasi yang dimiliki, DPR

bahkan memberi hak tunggal bagi diri sendiri guna menyeleksi para pejabat publik, seperti pimpinan Bank Indonesia, Panglima TNI, Kepala Polri, serta pimpinan dan anggota komisi negara yang pembentukannya melalui undang-undang. Otoritas yang seharusnya melekat pada presiden dalam skema presidensialisme menjadi peluang bagi DPR untuk melembagakan "gangguan" terhadap presiden. Desain konstitusi yang semula hendak menyeimbangkan kekuasaan eksekutif-legislatif akhirnya terperangkap pada situasi "sarat DPR" (*DPR heavy*).¹⁵

Penguatan Sistem Presidensial

Ramlan Surbakti mengemukakan bahwa sistem presidensial yang efektif terdiri atas (1) presiden memiliki legitimasi politik yang tinggi; (2) keterlibatan penuh presiden dalam setiap pembahasan RUU yang menyangkut anggaran dan non-anggaran; (3) dukungan mayoritas anggota DPR; (4) kepemimpinan politik dan administrasi; (5) pejabat politik yang ditunjuk (*political appointee*) dalam jumlah yang memadai; (6) partai oposisi yang efektif; (7) birokrasi yang efisien melaksanakan kebijakan operasional yang ditentukan dan dikendalikan oleh pejabat negara yang dipilih rakyat serta pejabat politik yang ditunjuk; dan (8) penggunaan kekuasaan yang transparan dan akuntabel secara politik, baik horizontal maupun vertikal, serta secara hukum.¹⁶

Syarat-syarat untuk terwujudnya sistem presidensial yang efektif yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti tersebut, sebagian sudah terpenuhi, antara lain ada pada poin pertama di mana presiden memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat karena dipilih langsung melalui pemilu dan poin kedua konstitusi menjamin kewenangan presiden dalam bidang legislasi dan anggaran yang dijamin oleh UUD 1945. Akan tetapi poin-poin yang lain belum terpenuhi sehingga seperti dijelaskan bagian sebelumnya akibatnya menjadi problem bagi berlangsungnya sistem presidensial yang tidak efektif.

15 Lihat Syamsudin Haris, "Presidensialisme Cita Rasa Parlemerter," *Kompas*, 28 November 2008.

16 Ramlan Surbakti, "Membangun Pemerintahan Prsidensial yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilu", *Partnership Policy Paper* No. 3/2011

Untuk menghasilkan sistem presidensial yang efektif, paling tidak empat variabel, yaitu (1) Memastikan dukungan yang cukup bagi presiden di legislatif; (2) Mengurangi jumlah partai di parlemen; (3) Mengurangi kemungkinan *divided government*; dan (4) Memperkuat dan meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan.¹⁷ Sehubungan dengan itu, di bawah ini akan dijelaskan beberapa faktor yang dapat mewujudkan sistem presidensial yang efektif, yaitu tentang skema penyelenggaraan pemilu, kewenangan presiden dalam konstitusi dan perlunya UU Keprsidenan, koalisi permanen dan pelembagaan oposisi.

Penguatan Kedudukan Presiden

Demokrasi presidensial dengan "cita rasa parlementer", seperti yang kita saksikan mewarnai relasi Presiden-DPR dalam bentuk hubungan konflik dengan instrumen penggunaan hak interpelasi, hak angket dan/atau hak menyatakan pendapat yang kemudian implikasi pada pemerintahan tidak efektif di satu sisi, di sisi lain agar jalannya pemerintahan tidak terganggu kerap presiden melakukan konsultasi dengan DPR. Mekanisme "konsultasi" antara Presiden dengan DPR seperti ini berpeluang muncul politik transaksional.

Upaya mewujudkan demokrasi presidensial efektif yang sekaligus juga berarti menghapus demokrasi presidensial "cita rasa parlementer", kiranya perlu penataan kembali desain konstitusi dengan memberikan kewenangan yang memadai pada presiden dalam menjalankan tugas sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara. Beberapa kewenangan yang semestinya bukan menjadi kewenangan dan ranah legislatif mesti dikembalikan kepada eksekutif. Hak-hak yang semestinya dijalankan dalam konteks untuk mekanisme *checks and balances* tidak diniatkan untuk menjatuhkan Presiden.

Selain itu beberapa hak prerogatif presiden yang selama ini harus mendapat persetujuan DPR melalui mekanisme *fit and proper test*, seperti pengangkatan Duta Besar, Pengangkatan Panglima TNI, dan Pengangkatan Kapolri. Sehubungan dengan itu maka mekanismenya cukup dengan persetujuan

17 Jayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", *Makalah*, tt.

DPR melalui mekanisme persetujuan melalui Badan Musyawarah (Bamus) DPR, bukan di Komisi, yang kemudian diresmikan dalam sidang paripurna DPR.

Amandemen UUD 1945 memang sudah mengatur tentang tugas dan fungsi presiden. Begitu terkait dengan pemilihan presiden dan wakil presiden sudah diatur dalam UU Penyelenggaraan Pemilu. Namun demikian, guna menghindari dan penyalahgunaan kekuasaan presiden dan dalam rangka untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan perlu dibuat Undang-Undang (UU) Kepresidenan. Selama ini ada beberapa yang menjadi problematik yang belum ada payung hukum undang-undangnya terkait dengan keberadaan Unit Kegiatan Presiden, Staf Khusus Presiden, Juru Bicara Presiden, dan lain-lain. Dalam UU Kepresidenan tersebut, sebaiknya juga dimasukkan juga UU Kementerian Negara.

Ada pun cakupan dari UU Kepresidenan, yaitu:

Pasal-pasal tentang kekuasaan Presiden yang tercantum dalam UUD 1945;

UU Kementerian Negara:

Peralihan Kekuasaan dan Pertanggungjawaban

Organisasi Supporting Presiden

Pidato nota keuangan dan kenegaraan;

Tugas khusus Wakil Presiden.

Pelebagaan Koalisi dan Oposisi

Rekayasa selanjutnya agar demokrasi presidensial efektif adalah dengan membentuk pemerintahan koalisi yang permanen. Arend Lijphart mengatakan bahwa sistem multi partai bisa menghasilkan sistem demokrasi presidensial efektif dan stabil, yaitu dengan cara mengembangkan demokrasi konsensual (demokrasi konsensus). Salah satu ciri demokrasi konsensual, menurut Arendt, yaitu dengan membangun koalisi pemerintahan (kabinet) di antara partai-partai politik.¹⁸

Tujuan yang mendasari pembentukan koalisi adalah untuk menggalang dukungan partai dalam proses pencalonan dan kemenangan pemilihan Presiden

18 Lihat Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999) hal. 34-41.

dan mengamankan jalannya (stabilitas) pemerintahan. Koalisi dibentuk untuk memperoleh dukungan politik atas inisiatif dan kebijakan Presiden. Koalisi yang dibangun juga harus kuat, yang bersifat oversized, sekitar 50% sampai dengan 70% kekuatan di parlemen. Basis dukungan ini sangat diperlukan karena kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR dan anggota DPR tidak dapat merangkap menjadi anggota kabinet. Karena itu RUU yang diajukan presiden belum tentu mendapat dukungan mayoritas dari DPR. Pemilu dapat saja menghasilkan *divided government*, yaitu kekuasaan yang terbelah: legislatif didominasi oleh satu atau lebih parpol yang berbeda dengan parpol yang memegang kekuasaan eksekutif.¹⁹Dengan dukungan mayoritas di parlemen pada gilirannya Presiden tidak akan dipaksa melakukan tawar-menawar dengan partai-partai di luar koalisi partai pendukungnya.

Selain itu koalisi harus dibangun atas dasar koalisi permanen yang menekankan kesamaan dalam preferensi kebijakan, bertujuan "*policy seeking*" (mewujudkan kebijakan sesuai kepentingan partai), yang diikat oleh kesamaan tujuan dan kebijakan. Dalam konteks ini maka koalisi yang diperlukan adalah koalisi berbasis kesamaan ideologi dan atau platform politik di antara partai-partai yang berkoalisi. Melalui format koalisi semacam ini diharapkan bahwa dukungan ataupun penolakan terhadap suatu kebijakan berorientasi kepentingan kolektif, bukan kepentingan jangka pendek partai-partai di parlemen.

Koalisi berbasis platform diperlukan agar relasi Presiden-DPR tidak semata-mata menjadi arena transaksi politik antarelite pemerintah dan politisi partai-partai. Koalisi yang dibentuk juga harus diikat dalam bentuk "kontrak politik" yang mengikat bagi pihak-pihak yang berkoalisi, yaitu koalisi yang dibentuk berdasarkan atas kesepakatan-kesepakatan politik yang mengikat dan transparan hingga berakhir masa pemerintahan. Yang mesti dilembagakan dalam membentuk koalisi adalah: (1) ada kesepakatan minimum di antara partai-partai yang berkoalisi; dan (2) kesepakatan tersebut bersifat terbuka (transparan) yang diketahui oleh publik dan dapat dipertanggungjawabkan. Artinya, kesepakatan

¹⁹Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

koalisi tersebut semuanya dalam konteks untuk kepentingan umum bukan dalam konteks bagi-bagi kekuasaan dan kepentingan kekuasaan.

Meski di DPR masih terdapat berbagai fraksi-fraksi sebagai bentuk pengelompokan partai politik, perlu didorong dalam bentuk pengelompokan kekuatan politik berdasarkan blok kekuatan politik dengan melakukan penyederhanaan fraksi atas dasar fraksi partai pendukung pemerintah dan fraksi kekuatan politik partai oposisi. Dengan adanya aturan seperti itu maka konfigurasi kekuatan di DPR hanya ada dua: partai pendukung pemerintah dan partai oposisi.

Perlu digaris bawahi bahwa agar kekuasaan tidak disalahgunakan dan terwujudnya *checks and balances*, keberadaan oposisi merupakan suatu keniscayaan. Tanpa oposisi di parlemen maka kecenderungan terbentuknya kekuasaan otoritarian akan terbuka lebar. Kehadiran oposisi di parlemen penting, selain sebagai penyeimbang juga untuk melakukan kontrol efektif atas jalannya pemerintahan dan kebijakan-kebijakan yang hendak dirumuskan. Meski demikian, dalam melakukan kontrol, nawaitu dalam melakukan kontrol tersebut bukan dalam arti untuk menjatuhkan pemerintahan, tetapi dalam konteks meluruskan arah jalannya pemerintahan agar tidak keluar dari koridor konstitusi dan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain oposisi yang terbentuk adalah oposisi loyal.

Skema Penyelenggaraan Pemilu

Terkait dengan skema penyelenggaraan pemilu, Jones menyarankan agar sistem presidensial multipartai membuat kombinasi ideal dari variabel-variabel berikut: (1) Formula plurality untuk memilih eksekutif/presiden; (2) Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara serentak (*concurrent*); (3) Sistem representasi proporsional (PR) dalam pemilu legislative; (4) Jumlah kursi di daerah pemilihan (dapil/district) yang moderat antara lima sampai delapan); dan (5) Lembaga legislatif satu kamar (unicameral), dengan asumsi majelis tinggi (*senate/upper house*) dicalonkan melalui afiliasi partai seperti juga pemilihan untuk majelis rendah (*lower house*).²⁰

20 Mark P. Jones, (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre

Sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini, sistem pemilu serentak digabung dengan sistem pluraliti akan menghasilkan sistem multi partai yang rendah, sedangkan pemilu serentak digabung dengan sistem majority runoff (dua putaran) akan menghasilkan multipartai moderat hingga tinggi.

Tabel 2: Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif:²¹

Formula Pemilihan Presiden	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden	
	Serentak (<i>Concurrent</i>)	Terpisah (<i>Non-Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>	Tingkat multipartai rendah. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg
<i>Majority Runoff (MRO)</i>	Tingkat multipartai moderat hingga tinggi. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Sangat tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg

Dalam kasus Indonesia, selama ini skema penyelenggaraan pemilu yang didahului Pileg sebelum Pilpres tidak sesuai sistem presidensial. Skema yang anomali ini berdampak pada mekanisme Pilpres yang terpenjara oleh hasil Pileg melalui ketentuan pemenuhan ambang batas pencalonan Presiden. Seperti diketahui, untuk mengajukan pasangan capres/cawapres, parpol dan gabungan parpol harus memperoleh minimal 25 persen suara secara nasional atau 20 persen kursi DPR. Singkatnya, pemilu-pemilu (Pileg, Pilpres dan Pilkada) kita belum dirancang untuk memperkuat skema demokrasi presidensial dan juga tidak didesain dalam rangka meningkatkan efektifitas dan sinergi pemerintahan hasil pemilu.

Dame: University of Notre Dame Press.

21 Dikutuip dari Jayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian",

Perlu disadari bahwa konteks politik dari pemilu kita adalah kebutuhan pelembagaan sistem demokrasi presidensial yang efektif. Konsekuensi logisnya adalah keniscayaan memilih skema dan sistem pemilu yang sesuai dengan kebutuhan peningkatan efektivitas sistem presidensial. Oleh karena itu tujuan pemilu di antaranya adalah: (1) terpilihnya para wakil rakyat dan pemimpin yang tidak hanya representatif, tetapi juga bertanggung jawab; (2) terbentuknya pemerintah yang bisa memerintah (*governable*); dan (3) terbitnya kebijakan publik yg berpihak pada kepentingan rakyat dan bangsa kita, yakni terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.

Atas dasar pengalaman sejumlah negara penganut sistem presidensial berbasis multipartai, berbagai komplikasi politik tsb bisa dikurangi melalui skema pemilu serentak. Pertanyaannya kemudian: pemilu serentak seperti apa yang dapat meminimalkan berbagai komplikasi politik yang muncul di balik skema presidensial multipartai? Pertama, peningkatan efektifitas pemerintahan karena pemerintahan hasil pemilu lebih stabil sebagai akibat *coattail effect*, yakni keterpilihan calon presiden dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol yang sama. Artinya pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih.

Kedua, pembentukan koalisi politik yang dilakukan sebelum pemilu legislatif diharapkan dapat “memaksa” parpol mengubah orientasi koalisi dari yang bersifat jangka pendek dan cenderung oportunistis menjadi koalisi berbasis kesamaan ideologi, visi, dan *platform* politik. Ketiga, diharapkan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian menuju sistem multipartai sederhana (moderat). Sebagai akibat terpilihnya parpol atau gabungan parpol yang sama dalam pemilu presiden dan pemilu DPR, fragmentasi parpol di parlemen berkurang dan pada akhirnya diharapkan berujung pada terbentuknya sistem multipartai moderat.

Pemilu serentak (*concurrent election*) di mana Pileg diselenggarakan secara bersamaan dalam satu waktu dengan Pilpres, tidak ada artinya, atau kehilangan makna, jika ambang batas pencapresan masih berlaku seperti Pemilu 2014. Lembaga presiden disatu pihak, dan DPR di pihak lain, adalah dua institusi

terpisah yang memiliki basis legitimasi yang berbeda karena dihasilkan oleh pemilu yang berbeda. Karena itu, pemberlakuan *presidential threshold* adalah suatu penyimpangan dalam skema sistem presidensial. Pemberlakuan PTtak hanya berdampak pada proses pencapresan yang “terpenjara” hasil Pileg DPR, tapi lebih jauh lagi pada inkonsistensi pelembagaan sistem presidensial itu sendiri. Presiden dan DPR adalah dua institusi terpisah yang memiliki legitimasi sendiri-sendiri. Dengan demikian semua parpol peserta pemilu pada dasarnya berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Sistem Presidensial dengan multipartai cenderung menghasilkan imobilitas eksekutif dan legislatif dan *dead lock* (jalan buntu) daripada sistem parlementer atau dua partai. Adanya imobilitas dan *dead lock* dalam sistem pemerintahan biasanya terjadi karena kurang kuatnya kedudukan kepala pemerintahan dalam suatu sistem politik di sebuah negara. Dalam negara yang menerapkan kolaborasi sistem presidensial dan sistem multi partai, sering terjadi *dead lock* antara presiden (eksekutif) dengan parlemen (legislatif). Atas dasar itu maka perlu dilakukan penyederhanaan sistem kepartaian moderat (jumlah parpol yang efektif tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit).

Penyederhanaan sistem partai politik juga dapat dilakukan melalui rekayasa melalui UU Pemilu, khusus terkait dengan sistem pemilu yang diterapkan. Sistem pemilu yang dapat mendorong penyederhanaan partai politik secara alamiah adalah sistem distrik. Seperti diyakini oleh Duverger bahwa sistem distrik lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik dan mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan. Dengan sistem distrik kemungkinan munculnya sistem dwi partai atau munculnya dua partai dominan sangat tinggi. Ini berdeda dengan sistem pemilu proposional yang cenderung mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem pemilu proporsional dianggap mempunyai akibat bagi lahirnya partai-partai politik dan memperbanyak jumlah partai sehingga memunculkan sistem multi partai ekstrem.

Peroalan bagi Indonesia, resistensi terhadap penggunaan sistem pemilu distrik masih begitu tinggi karena dianggap membatasi terpilihnya wakil-wakil kelompok golongan minoritas. Dengan demikian, meskipun sistem distrik diakui dapat menyederhanakan jumlah partai politik, namun pilihan bagi Indonesia untuk saat ini belum bisa dilaksanakan. Hal ini karena, sebagaimana diketahui, bahwa bangsa Indonesia sangat heterogen. Kondisi seperti itu bila menerapkan sistem distrik maka golongan-golongan yang ada, terutama golongan-golongan minoritas, kurang terakomodir.

Pada tahun 1995, LIPI melakukan studi tentang pilihan sistem pemilu untuk Indonesia. Kajian yang dilakukan atas permintaan Presiden Soeharto tersebut, kemudian LIPI merekomendasikan perlunya transformasi sistem pemilu dari “sistem pemilu proporsional yang disempurnakan” (dengan unsur-unsur sistem sistem pemilu distrik) menjadi “sistem pemilu distrik (pluralitas) yang disempurnakan” (dengan unsur-unsur sistem pemilu proporsional). Argumen yang dikemukakan LIPI atas usulan tersebut adalah kebutuhan akan hadirnya wakil-wakil rakyat yang mengenal dan dikenal konstituen serta lebih akuntabel, serta keperluan akan hadirnya parpol yang mampu menghadirkan wakil yang benar-benar kompeten, memiliki integritas, dan akuntabel.²²

Sesungguhnya terkait agar akuntabilitas wakil rakyat tinggi diiringi di satu sisi dan untuk mengurangi disproporsionalitas di sisi lain dan tetap dapat menampung kelompok-kelompok minoritas, maka sistem pemilu yang dapat diterapkan adalah sistem pemilu campuran. Sistem pemilu campuran merupakan gabungan dari sistem distrik dan sistem proporsional, di mana sebagian calon wakil rakyat dipilih secara pluralitas, dan sebagian caleg lainnya dipilih secara proporsional daftar tertutup. Ada dua model dari sistem campuran ini, yaitu *mixed member proportional* (MMP) dan *Parallel System*. Banyak negara yang menerapkan sistem pemilu campuran ini, antara lain Jerman, New Zealand, dan Venezuela untuk MMP, sementara untuk Parallel sytem diadopsi oleh negara-negara: Jepang, Itali, Meksiko, dan Korea Selatan.

²² Lihat Laporan Penelitian Sistem Pemilu, Jakarta: LIPI, 1995.

Berbagai tawaran untuk menerapkan sistem pemilu di atas, tampak belum direspon secara kuat oleh elit-elit politik. Tampaknya para elit masih cenderung masih ingin menerapkan sistem pemilu proporsional. Persoalannya adalah jika pilihan tetap memberlakukan sistem proporsional di satu sisi, namun di sisi lain dapat menghasilkan penyederhanaan sistem kepartaian yang mendukung atau menghasilkan sistem presidensial efektif maka diperlukan berbagai rekayasa institusional sehingga pada akhirnya terbentuk sistem multipartai sederhana yang kompatibel dengan sistem presidensial.

Kesimpulan

Bila kita memperhatikan pengalaman negara-negara lain, demokrasi presidensial efektif dengan sistem dwi partai. Bagi Indonesia untuk menerapkan sistem dwi partai, menurut hemat kami, tidak realistis mengingat struktur masyarakat Indonesia yang heterogen, yang terdiri atas berbagai golongan atau aliran politik. Selain itu, seperti dikemukakan oleh Cheibub, efektivitas sistem presidensial bukan hanya disebabkan oleh faktor sistem kepartaian saja, tetapi juga ada faktor lain, yaitu terkait dengan faktor perkembangan ekonomi atau tingkat kesejahteraan, ukuran dari suatu negara dan posisi geografis.

Oleh karena itu, dalam upaya untuk menciptakan demokrasi presidensial melalui sistem kepartaian adalah bukan dengan membentuk sistem dwi partai, tetapi membangun sistem multi partai moderat atau sederhana. Dengan sistem multi partai moderat ini, di satu sisi dapat mengakomodir kelompok-kelompok atau golongan-golongan yang ada di masyarakat Indonesia yang heterogen ini sehingga mereka bukan hanya diakui (rekognisi) tetapi juga terwakili (representasi) dan berpartisipasi dalam membangun bangsa dan negara Indonesia.

Untuk mewujudkan sistem multi partai moderat itu harus didukung dengan sistem pemilu yang dapat menghasilkan sistem kepartaian dimaksud. Sistem multi partai moderat bukan tergantung pada desain UU Partai Politik, tetapi juga tergantung pada desain sistem pemilu. Seperti dikemukakan oleh Duverger, sistem pemilu akan menghasilkan konfigurasi sistem partai politik yang terbentuk. Oleh

karena itu sistem pemilu memegang peran signifikan bagi terbangunnya sistem multi partai moderat.

Jika sistem pemilu yang dibangun dapat menghasilkan sistem multi partai moderat namun hasil pemilu tersebut tidak menghasilkan partai dominan dalam parlemen, koalisi merupakan jalan keluarnya. Agar koalisi tersebut menghasilkan pemerintahan efektif, maka bentuk koalisi harus berdasarkan pada landasan kebijakan dan program.

Faktor lain yang dapat membentuk bagi terwujudnya sistem presidensial efektif adalah faktor kepemimpinan. Untuk menghasilkan presiden yang presidensial, rekrutmen yang dilakukan oleh partai harus equal, transparan, demokratis, dan akuntabel. Hal lain yang tidak kalah penting adalah dukungan kewenangan yang tercantum dalam konstitusi (UUD 1945) di mana presiden diberi kewenangan yang kuat untuk menjalankan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

Fatah, Eep Saefulloh, *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, Bandung; Mizan, 2000.

Hanan, Jayadi, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, Makalah, tt.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta; PT. RajaGrafindo Persada, 2010.

Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" dalam Juan Linz dan Arturo Velensuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Jilid 2, Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 1994.

Lijphart, Arend (ed.), *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial*, Jakarta; Raja Grafindo Persada, 1995.

Lijphart, Arendt *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yel University, 1999.

Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Mainwaring, Scott "Presidensialisme di Amerika Latin" dan Juan J Linz", Resiko Dari Presidensialisme", dalam Arend Lijphart (ed.), *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial*, Jakarta; Raja Grafindo Persada, 1995.

Mainwaring, Scott "Presidentialism, Multipatism, and Democracy; The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, vol.26, No.2, 1993, hal. 198.

Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, 1993, didownload di <http://cps.sagepub.com>.

Mujani, Saiful, "Plus Minus Penyederhanaan Partai", dalam *Tempo*, edisi 9-15 Juli 2007.

Nasution, Adnan Buyung "Lembaga Kepresiden Masa Depan", dalam *Tidak Tak Terbatas: Kajian Atas Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997.

Pamungkas, Sigit. *Partai Politik: Teori dan Pengorganisasiannya*, Yogyakarta: IDW. 2011.

Surbakti, Ramlan, "Membangun Pemerintahan Prsidensial yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilu", *Partnership Policy Paper* No. 3/2011

Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan HasyimAsy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta; Rajawali Pers, 2008.

Pusat Penelitian Politik, Laporan Penelitian Sistem Pemilu, Jakarta: LIPI, 1995.

Yuda, Hanta AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Verney, Douglas V. "Pemerintahan Parleментар dan Presidensial", dalam Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Jakarta, Raja Grafindo, 1995