



AKTUAL JUSTICE
JURNAL ILMIAH MAGISTER HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS NGURAH RAI

MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN EFEKTIF DALAM SISTEM MULTIPARTAI

Benyamin Tungga

Dosen Universitas Ngurah Rai Denpasar, email : benyamintungga@yahoo.com

Abstract

Multiparty system is a product of a pluralist or plural society structure, both in terms of religiosity, ethnicity, and socio-economic. The party system should support the formation of a strong and clean government system and increase the effectiveness of government or the level of representation, but in reality each party is more concerned with their respective interests. The multiparty system in a presidential system in Indonesia makes the government instability in Indonesia. This mix is believed to tend to give birth to minority presidents and divided governments. There are four important things that influence the multiparty system on presidential systems in Indonesia. First, the multiparty system affects the fragility of coalition ties in the DPR. Second, the excessive control of the DPR disrupts the effectiveness of government. Third, the multiparty system affects the power of the vice president which is more dominant in the government and Fourth, the president's prerogative rights are reduced.

Keywords: *governor, effective, system, multipartai*

Abstrak

Sistem multipartai merupakan produk dari struktur masyarakat yang pluralis atau majemuk, baik dari sisi religiositas, etnisitas, maupun sosio-ekonomi. Sistem kepartaian seharusnya mendukung terbentuknya sistem pemerintahan yang kuat dan bersih serta meningkatkan efektifitas pemerintahan atau tingkat keter-wakilan, namun kenyataannya setiap partai lebih mementingkan kepentingan masing-masing. Sistem multipartai dalam sistem presidensial di Indonesia membuat ketidakstabilan pemerintahan yang ada di Indonesia. Perpaduan ini diyakini akan cenderung melahirkan presiden minoritas dan pemerintahan terbelah. Terdapat empat hal penting yang menjadi pengaruh sistem multipartai terhadap sistem presidensial di Indonesia. Pertama, sistem multipartai mempengaruhi rapuhnya ikatan koalisi di DPR. Kedua, kontrol berlebihan DPR mengganggu efektivitas pemerintahan. Ketiga, sistem multipartai mempengaruhi kekuasaan wakil presiden yang lebih dominan di pemerintahan dan Keempat, hak prerogratif Presiden tereduksi.

Kata kunci: *pemerintahan, efektif, sistem, multipartai*

1. Pendahuluan

Partai bisa dipahami dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, partai adalah klasifikasi sosial organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Padahal dalam arti sempit, partai adalah partai politik yang merupakan organisasi komunitas yang bergerak di bidang politik. Keberadaan parpol tidak lepas dari prinsip kehidupan demokratis. Partai adalah salah satu pilar demokrasi itu sendiri. Di hadapan partai-partai politik, aspirasi dan aspirasi rakyat dapat ditularkan dan diperebutkan oleh keberadaan partai-partai politik untuk tujuan ini. Dalam konteks itu, partai politik harus melakukan banyak fungsi. Di antara fungsi yang harus dilakukan partai politik, terutama fungsi: sebagai mediasi antara pemerintah dan rakyat; kandidat yang ditunjuk; mengatur pemerintahan; merawat akuntabilitas publik; pendidikan politik; dan regulator saingan.

Partai politik adalah pilar utama demokrasi karena kontrol kepala pemerintahan ada di tangan eksekutif, artinya presiden dan wakil presiden, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 6A, pasal 2, ayat 2 Dengan UUD RI 1945, calon presiden dan wakil presiden ditunjuk oleh partai politik atau oleh kombinasi partai politik. Ini berarti bahwa undang-undang tersebut diberikan secara konstitusional kepada partai politik. Karena alasan ini, semua negara demokrasi memerlukan partai politik yang kuat untuk menanggapi tuntutan warganya, memerintah untuk kebaikan masyarakat dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Adalah masuk akal untuk menyatakan bahwa upaya untuk memperkuat partai politik adalah pilar paling penting dari perkembangan demokrasi, sementara demokratisasi sangat penting untuk pengembangan tata pemerintahan yang baik.

Kebutuhan bangsa akan sistem demokrasi, jelas tidak sekedar prosedural dan elektoral, pengalaman bangsa Indonesia akan institusi demokrasi produk Pemilihan Umum tahun 1999 memperlihatkan

buruknya kinerja partai-partai legislatif dan eksekutif. Dalam kaitan itu, Diamond¹ mengemukakan bahwa demokrasi yang substansional dan terkonsolidasi hanya dapat dipenuhi oleh suatu demokrasi liberal. Diamond, menyebutkan bahwa demokrasi liberal membutuhkan paling tidak ada tiga prasyarat yakni : Pertama, menolak kehadiran kekuasaan militer maupun aktor-aktor lain (seperti birokrasi dan oligarkhi yang secara langsung maupun tak langsung tidak memiliki akuntabilitas pada pemilih). Kedua, selain akuntabilitas vertikal para penguasa horizontal di antara para penguasa kepada rakyat, demokrasi liberal membutuhkan akan stabilitas horizontal di antara penguasa. Ketiga, demokrasi liberal mencakup ketentuan-ketentuan yang luas bagi pluralitas sipil dan politik serta kebebasan individu dan kelompok. Aspek penting lain di dalam demokrasi yang tidak sekedar prosedural adalah adanya hak masyarakat untuk memperebutkan kekuasaan atau membela kepentingannya di luar kendali para pejabat terpilih secara terbatas.

Dinamika dan perkembangan masyarakat yang semakin majemuk menuntut peningkatan peran, fungsi, dan tanggung jawab partai politik dalam kehidupan demokrasi sebagai sarana partisipasi politik masyarakat. Berdasarkan definisinya bahwa partai politik adalah organisasi dari sekelompok warga negara, maka fungsi utama partai politik selain mencari dan mempertahankan kekuasaan adalah fungsi representasi. Roy C. Macridis menjelaskan fungsi representasi yang dimaksud adalah ekspresi dan artikulasi kepentingan kelompok melalui partai. Fungsi representasi ini merupakan ekspresi kepentingan tertentu, kelas tertentu atau kelompok sosial tertentu atau dengan kata lain partai memberikan sarana politik langsung kepada kepentingan yang diwakilinya. Dengan fungsi representasi ini, maka partai politik akan membawadan

¹ Sugeng, H.B. (2005). Civil Society: Pembangunan dan Sekaligus Perusak Demokrasi, *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*. Vol. 9 No. 1 juli 2005. h 1-22.

memperjuangkan kepentingan kelompoknya dan apabila terjadi perbedaan kepentingan antar kelompok, maka partai berusaha mencari kompromi atas kepentingan dan pendapat yang berbeda-beda itu dan mengajukan pendapat menyeluruh yang dapat diterima semua anggota dan dapat menarik publik secara keseluruhan.

Menurut Carl J. Friedrich² partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideil dan materiil. Kehadiran partai politik dalam konteks pemerintahan, menunjukkan fenomena yang menarik. Komunikasi dan interaksi partai politik ini kemudian meningkatkan minat pengamat untuk membicarakan masalah sistem kepartaian. Dengan kata lain, yang dimaksud sistem kepartaian adalah interaksi antara partai satu dengan partai yang lainnya. Perilaku politik seperti ini merupakan satu konsekuensi logis dari adanya kepentingan yang sama antar partai untuk memperebutkan akses ke sumber-sumber kekuasaan. dalam konteks kompetisi politik, maka antara satu partai dengan partai lain akan melakukan pola interaksi dan komunikasi tersebut.

Sistem kepartaian pertama kali dibentangkan oleh Maurice Duverger dalam bukunya *political parties*. Duverger mengadakan klasifikasi menurut tiga teori, yaitu, sistem partai tunggal, sistem dwi partai, dan sistem multi partai. Konstitusi bangsa Indonesia telah menegaskan melalui ciricirinya, bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, akan tetapi sistem presidensial ini diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari karena Indonesia merupakan negara

² Friedrich, C.J., (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill. h. 37-38

yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan tingkat pluralitas sosial yang kompleks.

Idealnya, untuk menjaga stabilitas pemerintah dalam struktur politik presidensial, partai presiden haruslah partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen. Kekuatan mayoritas ini diperlukan dalam parlemen, untuk menjamin stabilitas pemerintahan presiden terpilih agar presiden mudah mendapatkan dukungan secara politik dari parlemen guna melancarkan kebijakan politik yang dibuat presiden. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh oleh partai presiden dalam situasi multipartai, kecuali mengandalkan koalisi partai politik di parlemen dan kabinet agar dapat meraih suara mayoritas untuk menjamin stabilitas pemerintahan.

Sistem multipartai merupakan produk dari struktur masyarakat yang pluralis atau majemuk, baik dari sisi religiositas, etnisitas, maupun sosio-ekonomi. Ada dua hipotesis yang terbentuk dalam sistem multipartai. Pertama, sistem banyak partai agak sukar untuk menghasilkan pemenang pemilihan umum yang mutlak atau absolut. Kondisi ini potensial memperumit pembangunan politik pemerintahan yang stabil dan kuat. Karena setiap partai politik dapat mengklaim memiliki massa yang kuat dan sama pentingnya dalam proses pembangunan politik³. Dari kondisi seperti ini menuntun terbentuknya kekuasaan berdasar koalisi. Dengan adanya koalisi antar partai dengan partai penguasa, pemerintah harus mampu menjaga koalisi agar tercipta pembangunan.

Jika dihubungkan dengan sistem presidensial, sistem multi partai merupakan struktur politik, sedangkan sistem presidensial merupakan struktur konstitusi. Kedua struktur ini berada pada level yang sama dan setara, disisi lain dalam kajian ini ada institusi presiden (lembaga presiden),

³ Surbakti, R. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, h. 118.

personalitas, dan gaya kepemimpinan presiden. Struktur politik (sistem multi partai) dan struktur konstitusi (sistem presidensial) ini akan mempengaruhi corak dan perilaku institusi kepresidenan dan personalitas presiden, dan sebaliknya, hal ini akan menjadi basis logika dalam pelacakan implikasi penerapan sistem presidensial dalam konteks multi partai

Sistem multipartai, apalagi bila disandingkan dengan pemerintahan parlementer akan cenderung pada kekuasaan badan legislatif, karena eksekutif tidak bersatu kuat dalam menjalankan administrasi pemerintahan maka yang perlu menjaga stabilitas politik dalam negeri adalah institusi legislatif. Pola multipartai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan perwakilan berimbang (proportional representation) yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai lain dan golongan-golongan kecil. Melalui sistem perwakilan berimbang ini, diharapkan akan terbangun kualitas dan sistem politik yang stabil dan dinamis. Di balik itu semua, dalam konteks sistem multipartai ada tendensi kuat dari setiap elemen masyarakat atau elit politiknya untuk tetap menjaga kemajemukan. Karena itu, mewadahi kepentingan yang beraneka-rupa dalam satu atau dua partai saja mengakibatkan tidak berkembangnya kelompok sosio-kultur, agama, atau kelompok ekonomi tertentu.

Kemudian apabila sistem multipartai disandingkan dengan sistem presidensialisme adalah sebuah "kombinasi rumit dan berbahaya" bagi stabilitas demokrasi. Menurut Mainwaring⁴ dari 25 negara yang berhasil menjaga stabilitas demokrasinya pada tahun 1959-1989, di antaranya hanya 4 negara presidensial (Amerika Serikat, Venezuela, Kosta Rika dan

⁴ Mainwaring, Scott Timothy Scully. (2007). "Institusionalisasi Sistem Kepartaian, Upaya Untuk Mengatasi Paradoks Demokrasi". Analisis Mingguan. *Perhimpunan Pendidikan dan Demokrasi*. Vol.1. No.13, Minggu III-Juni. h. 6

Kolumbia), sementara 18 negara lainnya adalah parlementer. Keempat sistem presidensial itu memiliki tingkat fragmentasi partai yang relatif rendah dengan hanya dua sampai dengan tiga partai yang efektif.

Sistem kepartaian seharusnya mendukung terbentuknya sistem pemerintahan yang kuat dan bersih serta meningkatkan efektifitas pemerintahan atau tingkat keterwakilan, namun kenyataannya setiap partai lebih mementingkan kepentingan masing-masing. Jika saja pengembangan institusionalisasi partai politik itu maksimal, tentu akan berimplikasi positif terhadap proses pematangan sikap, dan perilaku partai politik yang terpolakan atau sistemik, sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi".⁵

3. Hasil Dan Pembahasan

a. Stabilitas Politik dan Efektifitas Pemerintahan Presidensial

Dalam literatur dikenal beberapa sistem kepartaian yang berlaku di berbagai negara yakni nonpartisan system, single-party systems, dominant-party systems, Two-party systems, dan Multi-party systems. Tidak semua negara sepakat dalam menggunakan sistem itu. Beberapa negara yang menjalankan sistem multi partai tetapi kenyataannya hanya satu partai

⁵ Marzuki, P.M. (2010). Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana Prenada. h. 35

yang dominan seperti Singapore dengan PAP-nya atau seperti Indonesia di masa Orde Baru dengan Golkar. Negara-negara lain (yang juga multi partai) seperti Amerika Serikat, dalam kenyataannya menggunakan two dominant-party system dengan Partai Republik dan Demokrat. Hal yang sama terjadi di Inggris dengan Partai Buruh dan Konservatif.

Pertanyaannya, bagaimana dengan Indonesia? Pertama, Indonesia menganut sistem multi partai, dengan sistem pemilu yang berlaku maka semua partai itu punya peluang mendapat kursi baik di DPR maupun DPRD. Kedua, upaya membatasi jumlah partai peserta pemilu agar tidak terlampaubanyak sulit dicapai. Hal ini mengingat Electoral Threshold (ET) tidak dijalankan secara konsekuen. Dengan konsep ET yang lama (meski banyak dikritik) hanya 7 parpol lama yang langsung lolos. Ketentuan itu telah dianulir dalam Pemilu No.10/2008. Ketiga, sistem check and balance menjadi tidak terwujud atau tidak jelas. Pemerintahan diisi beberapa wakil dari parpol, tetapi tidak tergabung dalam koalisi yang permanen. Begitu pula pihak oposisi. Tidak ada koalisi oposisi yang mantap. Akibatnya, kebijakan pemerintah acapkali ditolak oleh parpol yang notabene punya wakil di kabinet. "Koalisi" Parpol bersatu tergantung pada isyunya. Keempat, terwujudnya persaingan dan kerjasama parpol yang tidak jelas. Bayangkan, parpol-parpol di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten tidak diisi atau didukung oleh parpol-parpol yang sama. Kabinet didukung oleh parpol-parpol yang di beberapa provinsi bersaing menjadi lawan dalam pemilihan gubernur. Kasus Maluku Utara jadi contoh paling jelas. Salah satu pasangan didukung oleh partainya Presiden yakni Partai Demokrat. Pasangan lainnya didukung oleh Partainya Wakil Presiden yakni Partai Golkar dan PAN. Keempat partai ini sama-sama mengisi kabinet di pusat.

Kondisi yang sama berlangsung di provinsi dan kabupaten/kota di provinsi tersebut. Begitu juga antar daerah. Satu parpol di satu provinsi

berkoalisi dengan parpol lain yang menjadi lawannya di provinsi yang berbeda. Terlihat jelas dari semua paparan di atas. Sistem kita dibangun lebih banyak atas kepentingan pragmatis, bersifat temporer, dan tidak konsisten.

Sistem kepartaian pada dasarnya tidak terpisahkan dari sistem pemilu. Secara teoretis, sistem kepartaian bahkan merupakan produk dari pilihan terhadap sistem pemilu. Hanya saja bangsa kita tak pernah konsisten mengimplementasikannya. Pembicaraan dan diskusi tentang sistem kepartaian hampir selalu mendahului kesepakatan mengenai sistem pemilihan. Dalam perjalanannya Indonesia mengalami perdebatan panjang pilihan diterapkannya sistem pemilihan. Complicated permasalahan dan beragam pertimbanganlah yang kemudian mengantarkan Indonesia untuk memilih salah satu sistem yang diterapkannya. Pada masa berlakunya sistem parlementer, kombinasi yang digunakan adalah sistem pemilu *proportional representation* dan sistem multipartai. Pada masa ini, tidak hanya partai saja yang diberikan kesempatan menjadi kontestan pemilu, akan tetapi individu (*Perorangan*) juga diberi kesempatan untuk mencalonkan diri. Pemilu pada era ini dianggap sebagai pemilu yang paling demokratis selama pemerintahan di Indonesia. Walaupun demikian, partai politik yang dihasilkan melalui pemilu demokratis ini dianggap telah menyalahgunakan kesempatan berkuasa, karena terlalu mementingkan kepentingan serta ideologi masing-masing kelompok, sehingga gagal menciptakan suasana yang stabil yang kondusif untuk pembangunan secara berkelanjutan. Karena pendeknya usia setiap kabinet sebagai akibat ulahnya partai-partai, tidak mungkin bagi pemerintah menyusun dan melaksanakan suatu rencana kerja secara mantap.

Masalah jumlah ideal parpol sudah menjadi perdebatan sejak awal kemerdekaan. Setelah proklamasi negara Republik Indonesia

dibacakan Soekarno dan Hatta pada 17 Agustus 1945, pecah ketidaksepakatan di antara founding fathers soal jumlah ideal parpol. Sebagian ingin menganut sistem monopartai (partai tunggal) dan lainnya menghendaki sistem multipartai (banyak partai). Tokoh utama penggagas monopartai adalah Presiden Soekarno, sedangkan sistem multipartai ditokohi Wakil Presiden Mohammad Hatta. Perdebatan dimenangkan pendukung multipartai setelah Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat pada awal November 1945 mendesak pemerintah mengeluarkan peraturan yang mendorong seluruh bangsa Indonesia mendirikan parpol-parpol baru untuk mengikuti Pemilu yang rencananya diadakan bulan Januari 1946. Jadwal pelaksanaan Pemilu mengalami pengunduran dan baru dilaksanakan tahun 1955. Meski Pemilu diundur, tetapi sejak 3 November 1945 Indonesia memilih sistem multipartai.

Banyak yang kecewa terhadap sistem multipartai karena pengurus parpol asyik bermain dengan syahwat kekuasaannya. Tercetus istilah praktik dagang sapi guna menyindir politisi. Di sini Presiden Soekarno kembali hadir sebagai tokoh penting yang menentang sistem multipartai. Dekrit Presiden 4 Juli 1959 menghidupkan kembali UUD 1945, Soekarno dalam usaha membentuk demokrasi terpimpin menyatakan beberapa tindakan antara lain menyederkan sistem partai dengan mengurangi jumlah partai. Penyederhanaan dilakukan dengan mencabut Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945, melalui Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 tahun 1959 ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh partai untuk diakui oleh pemerintah. Pada tahun 1960 jumlah partai yang memenuhi syarat tinggal 10 partai. Setelah usai Pemilu 1955, ia mengobarkan semangat mengubur parpol-parpol. Lima tahun kemudian 26 parpol dikubur (baca: dibubarkan) dari 36 parpol peserta Pemilu 1955. Sepuluh parpol yang selamat adalah PNI, Nahdatul Ulama, PKI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, IPKI, Murba,

dan Partindo. Soekarno digantikan oleh Jenderal Soeharto. Orde Baru dengan sistem pemerintahan Presidensialisme, menerapkan sistem pemilihan proporsional dengan daftar tertutup kombinasi dengan sistem multipartai yang berangsur-angsur disederhanakan. Selain sistem proporsional tertutup yang digunakan, modifikasi sistem pemilihan yang digunakan Orde Baru adalah melalui pengangkatan utusan golongan/daerah.

Meski sudah tidak berperan lagi, tetapi gagasan Soekarno bahwa sistem multipartai tidak cocok untuk Indonesia justru berkembang pesat. Banyak yang percaya bahwa krisis politik merupakan akibat dari kegagalan manajemen konflik dalam sistem multipartai. Aksi penguburan parpol ala Soekarno berlanjut. Korbannya PKI dan partai-partai berhaluan kiri lainnya. PKI dibubarkan karena divonis sebagai dalang kudeta G30S. Ada polemik tersembunyi di antara pendukung Orde Baru pada saat itu yang menyangkut sistem kepartaian. Dua gagasan bertarung, yakni mempertahankan sistem multipartai atau menggantinya dengan sistem dwipartai. Di dalam sistem dwipartai hanya ada dua parpol, yaitu parpol yang memerintah dan parpol yang beroposisi. Para pimpinan parpol menolak sistem dwipartai karena akan memaksa mereka untuk bergabung atau membubarkan diri. Penolakan mereka diakomodir oleh Presiden Soeharto yang sangat membutuhkan dukungan mereka. Sistem multipartai tetap dipertahankan pada Pemilu 1971.

Pada awalnya, penyederhanaan Sistem Multipartai Orde Baru dilakukan dengan suatu kompromi (Konsensus nasional) antara pemerintah dan partai-partai pada tanggal 27 Juli 1967 untuk tetap memakai sistem perwakilan berimbang, dengan beberapa modifikasi. Diantaranya, kabupaten dijamin sekurang-kurangnya 1 kursi, dan 100 anggota DPR dari jumlah total 460 diangkat dari ABRI (75), Non ABRI (25). Sistem distrik ditolak dan sangat dikecam parpol, dengan alasan karena tidak hanya

dikhawatirkan akan mengurangi kekuasaan pimpinan partai, tetapi juga mencakup ide baru, seperti duduknya wakil ABRI sebagai anggota parlemen. Namun, usai Pemilu 1971, karena kegagalan usaha penyederhanaan partai ketika pemilihan, Orde Baru melakukan pengurangan dengan mengelompokkan dari 10 partai menjadi tiga partai pada tahun 1973, sehingga sejak pemilu 1977 hingga 1992 hanya ada tiga peserta pemilu yakni PPP, Golkar, dan PDI. Presiden Soeharto memaksa seluruh parpol bergabung menjadi ke dalam Golkar atau salah satu dari dua parpol, yakni parpol religius (Partai Persatuan Pembangunan) dan parpol non-religius (Partai Demokrasi Indonesia). Soeharto tidak memikirkan keragaman beragama. Partai Katolik dan Kristen lebih suka bergabung ke dalam PDI daripada PPP. Praktis PPP menjadi parpol religius berdasarkan agama Islam. Dengan tindakan seperti ini, di satu sisi Orde Baru telah berhasil mengatasi perlunya pembentukan kabinet koalisi, serta tidak adanya lagi fragmentasi partai atau terlalu banyak partai. Tetapi di sisi lain masih terdapat kelemahan-kelemahan, diantaranya kekurangan akrapan antara wakil rakyat dan rakyat yang diwakilinya. Peranan penentu dari pimpinan pusat dalam menetapkan daftar calon dianggap sebagai sebab utama mengapa anggota DPR kurang menyuarkan aspirasi rakyat.

Mainwaring dan Linz⁶ mengatakan bahwa akan ada problem manakala sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai. Kombinasi seperti ini akan menghasilkan instabilitas pemerintahan. Ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemendan "jalan buntu" bila terjadi konflik relasi eksekutif-legislatif. Karena itu, sistem presidensial lebih cocok menggunakan sistem dwipartai. Dengan menggunakan sistem ini, efektivitas dan stabilitas

⁶ *Ibid.*,

pemerintahan relatif terjamin. Berbedadengan kedua ahli di atas, Arend Lijphart mengatakan bahwa sistem multipartai juga bisa menghasilkan sistem demokrasi presidensial yang efektif dan stabil.

Dampak multi partai di Indonesia dapat dirasakan bersama, yaitu sulitnya Presiden untuk membuat "Decision Making" berkaitan dengan masalah kehidupan berbangsa dan bernegara yang strategis meliputi aspek; politik, ekonomi, diplomasi dan militer. Bila kita mengamati secara fokus hubungan antara Executif dan Legislatif, Presiden mengalami resistansi karena peran Legislatif lebih dominan dalam sistem multi partai. Sebenarnya posisi Presiden RI sangat kuat karena presiden dipilih langsung oleh rakyat bukan dipilih oleh DPR. Tetapi dalam hal penerbitan dan pengesahan perundang-undangan presiden perlu dukungan DPR. DPR yang merupakan lembaga negara, justru menjadi resistansi dalam sistem pemerintahan kita, karena mereka bisa dengan kepentingan primordial masing-masing. Menyamakan visi dan misi dari 12 partai, dengan ideologi dan kepentingan yang sangat mendasar perbedaannya akan sangat sulit dicapai. Peran DPR, tak lebih sebagai oposisi yang selalu menentang pemerintah misalnya; masalah politik LN Indonesia terhadap program nuklir Iran. Lainnya dengan masalah Rancangan UU Kamnas, DPR lebih bersikap apatis.

Ketidakcocokan antara sistem multipartai dan presidensiil mengacu studi Scott Mainwaring (1993). Mainwaring menunjukkan, dari seluruh demokrasi di dunia, hanya Cile yang mampu mengawinkan secara stabil presidensiil dengan sistem multipartai. Menurut Mainwaring, penggabungan presidensiil dengan multipartai berpotensi menyebabkan kebuntuan dan instabilitas pemerintah. Potensi buntu lebih besar dalam sistem multipartai presidensial dibandingkan multipartai parlementer karena di dalam sistem presidensiil yang multipartai jarang sekali presiden terpilih didukung mayoritas pemegang

kursi parlem sehingga jumlah oposisi di parlemen sering lebih besar dibandingkan partai pendukung presiden. Pertanyaannya, bukankah bisa dibangun koalisi untuk mendukung presiden? Koalisi pendukung presiden dalam sistem presidensiil tidak stabil. Karena, pertama, koalisi pemerintahan dan elektoral sering berbeda. Dalam koalisi pemerintahan, parpol tidak bertanggung jawab menaikkan presiden dalam pemilu sehingga parpol cenderung meninggalkan presiden yang tidak lagi populer. Kedua, pemilu presiden selalu ada di depan mata sehingga partai politik berusaha bisa mungkin menjaga jarak dengan berbagai kebijakan presiden, yang mungkin baik, tetapi tidak populer. Alasan ketidakcocokan ketiga, kemungkinan jatuhnya pemerintah secara inkonstitusional. Besarnya peluang pergantian pemerintah secara inkonstitusional amat relatif karena dalam sistem presidensiil amat sulit menurunkan presiden terpilih. Karena itu, pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah cenderung menggunakan jalur inkonstitusional untuk mengganti pemerintahan.

Dalam ilmu politik, secara garis besar koalisi dikelompokkan atas dua. Pertama, *policy blind coalition*, yaitu koalisi yang tidak didasarkan atas pertimbangan kebijakan, tetapi untuk memaksimalkan kekuasaan (*office seeking*). Kedua, *policy-based coalition*, yaitu koalisi berdasarkan pada preferensi tujuan kebijakan yang hendak direalisasi (*policy seeking*). Kecenderungan yang terjadi dalam era Reformasi ini, format koalisi yang dibangun adalah bentuk yang pertama. Koalisi tidak berdasarkan pertimbangan kebijakan, melainkan hanya untuk meraih kekuasaan. Koalisi yang dibentuk lebih didasarkan pada pragmatisme politik kepartaian, melalui pembentukan koalisi parpol yang lebih permanen. Kedua dari sisi substansi, sudah selangkah untuk diberikan apresiasi. Maurice Duverger dalam bukunya *Partisipasi Politik* sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo mengadakan klasifikasi

sistemkepartaian menurut tiga kategori, yaitu sistempartai-tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multipartai. Dalam kepustakaan Ilmu Politik pengertian sistem partai-tunggal digunakan bagi negara yang hanya memiliki satu-satunya partai, bahkan dalam perkembangannya sistem ini juga menjangkaupartai politik yang dominan di antara partai-partailainnya dalam suatu negara. Sistem dwi-partaidianut oleh negara-negara yang memiliki dua partaiyang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Sedangkan sistem multi-partai biasanya dianut oleh negara-negara yang sedang berkembang.

b. Efektifitas Sistem Multipartai dalam Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem multipartai tidak ada partai yang memiliki suara mayoritas di parlemen, oleh karenanya harus melakukan koalisi agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil. Dalam implementasinya pemerintahan yang demikian ini harus selalu mengutamakan musyawarah dan kompromi. Dalam sejarah pemerintahan, umumnya negara yang menganut sistem multipartai roda pemerintahannya dibangun atas koalisi sejumlah partai politik⁷. Dalam sistem presidensial peran dan karakter individu presiden lebih menonjol dibanding dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik. Oleh karena itu, jabatan presiden hanya dijabat oleh seorang yang dipilih rakyat dalam pemilu yang berarti bahwa presiden bertanggung jawab langsung pada rakyat. Namun, kenyataannya ketika sistem multipartai digabungkan dengan sistem pemerintahan presidensial maka pemerintahan yang dihasilkan tidak efektif. Ada beberapa hal yang mempengaruhi sistem multipartai, sebagai contoh terhadap sistem presidensial di Indonesia pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2009.

⁷ Cangara, H. (2009). *Komunikasi Politik: Konsep, Teori, dan Strategi*. Jakarta: Rajawali Press. h. 268.

Koalisi di DPR RI ditentukan oleh pertama secara teoritis sistem kepartaian Indonesia adalah sistem multipartai dari 24 partai politik peserta pemilu tahun 2004 dan calon presiden harus dicalonkan dari partai politik, terdapat 17 fraksi yang ada di DPR dan diantara 17 partai tersebut hanya satu partai yang bisa mencalonkan presiden sendiri yaitu Partai Golongan Karya dengan 21,58 % suara nasional yang mana diamanatkan pada UU No. 23 tahun 2003, Bab II pasal 5 ayat 4 yaitu Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15 % (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20 % (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR⁸. Kedua, setelah presiden SBY terpilih, SBY juga harus membentuk koalisi di DPR untuk mengamankan dan memuluskan kebijakan-kebijakan yang akan diimplementasikan dalam pemerintahan sebab fungsi anggaran dan pengawasan merupakan wewenang di DPR. Hal itu yang membuat SBY harus mengakomodasi kepentingan-kepentingan partai politik dengan membentuk koalisi. Ketiga, Sebelum pemilu 2004 berlangsung partai-partai berbasis ideologi, Islam, dan sekuler menyatakan dirinya sebagai partai mandiri namun setelah pemilu selesai terjadi koalisi hal ini terjadi akibat kepentingan partai-partai untuk mengamankan kebutuhan finansial partai politik tersebut serta mengamankan kekuasaannya, bersama telah mendorong mereka ikut serta di kabinet dan terlibat dalam struktur kepemimpinan komisi di DPR. Kebutuhan akan dana nonbudjeter mengalahkan ideologi sebagai penentu perilaku dan interaksi antar partai⁹. Keempat, faktor yang mendorong partai-partai politik dalam melakukan koalisi adalah partai

⁸UU, susduk, MPR, DPR, DPD dan DPRD dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden UU No. 22 tahun 2003 dan UU No. 23 tahun 2003.

⁹ Ambari, K. (2010). *Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: KPG. h.284.

politikmendapatkan jatah kekuasaan dari Presiden SBY, untuk mengisi pos menteri di pemerintah. Dari keempat faktor terbentuknya koalisi, maka koalisi tidak akan bisa maksimal disebabkan oleh ideologi antar partai koalisi yang berjauhan dan visi misi yang berbeda.

Kedua, kontrol berlebihan DPR mengganggu efektivitas pemerintahan. Kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah periode 2004-2009 secara kuantitas menguasai mayoritas kursi di DPR. Mitra koalisi pemerintah merupakan partai politik yang berada di Kabinet Indonesia Bersatu (KIB). Selain Partai Golkar dan Partai Demokrat sebagai partai presiden dan wakil presiden, ada beberapa partai mitra koalisi yang menyangga pemerintah, yaitu PPP, PAN, PKB, PKS, PBB, dan PKPI. Namun, keberadaan PBB dan PKPI tidak terlalu signifikan. Posisi empat partai menengah ini (PPP, PAN, PKB, PKS) sangat menentukan stabilitas pemerintah. Jika yang keluar dari koalisi hanya salah satunya saja, tetap tidak terlalu signifikan untuk menjadi kekuatan politik yang akan memakzulkan presiden. Kekuatan keempat partai politik menengah ini secara keseluruhan menguasai 37 persen suara di parlemen. Jadi, jika koalisi pendukung pemerintah bubar, praktis yang tertinggal adalah Partai Golkar dan Partai Demokrat sebagai partai pemerintah (*the rulling party*) yang hanya menguasai sekitar 33 persen kekuatan di DPR. Jika kondisi politik terjadi seperti itu, akan mengancam posisi pemerintahan SBY-JK. Setidaknya pemerintahan tidak dapat berjalan efektif dan stabil. Ancaman impeachment menjadi rentan apabila 37 persen kekuatan partai mitra koalisi bergabung dengan kekuatan oposisi PDIP yang menguasai 20 persen suara DPR, sehingga kekuatan oposisi menjadi mayoritas di DPR.⁹ Secara teoritis, terutama jika dilihat dari skala atau besaran kekuatan partai politik pendukung pemerintah di DPR, koalisi yang dibentuk SBY adalah koalisi yang sangatbesar. Seperti dikemukakan sebelumnya, KIB didukung oleh delapan partai politik yang mencakup 73,3 % kekuatan DPR. Namun

demikian, koalisi besar pendukung SBY-JK tersebut ternyata rapuh secara internal. Pada periode 2004-2009 partai politik koalisi pendukung pemerintah di DPR turut menggugat berbagai kebijakan pemerintah melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket sehingga energi, waktu, dan perhatian pemerintah dan DPR tersita untuk menyelesaikan konflik dan ketegangan politik dalam relasi eksekutif-legislatif. Fenomena pengusulan 14 hak interpelasi dan sembilan hak angket selama periode 2004-2009, begitu pula perpecahan koalisi terkait kesimpulan panitia khusus angket.

Menjelang Pemilu 2009, keretakan dalam koalisi mungkin saja terjadi mengingat para politisi dalam pemerintahan pun saat itu kembali ke partai. Arus mudik politisi ke partai di akhir pemerintahan ini, di Indonesia, menjadi salah satu arena terbuka bagi krisis koalisi yang berulang karena tidak adanya pengaturan yang baku mengenai pelembagaan koalisi yang dibangun baik sebelum pemilihan presiden maupun sesudah pemilihan presiden, sehingga kesepakatan koalisi tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Ketiga, kekuasaan wakil presiden yang lebih dominan di pemerintahan. Pemilihan langsung presiden-wakil presiden yang pertama dalam sejarah Indonesia dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla yang didukung oleh koalisi kerakyatan. Pasangan ini pada mulanya hanya disokong oleh empat partai (Partai Demokrat, PBB, PKPI dan PKS) dengan kursi minoritas dalam DPR (113 atau 20,5 persen kursi). Dengan adanya koalisi kerakyatan yang berada di lembaga eksekutif dan koalisi kebangsaan berada di lembaga legislatif, tercerminlah mekanisme check and balance yang diperlukan dalam satu sistem pemerintahan. Sayangnya koalisi kebangsaan tidak berusia lama. Kemenangan Jusuf Kalla dalam Musyawarah Nasional VII Partai Golkar di Bali telah mengubah sikap politik Partai Golkar dari kekuatan

penyeimbang menjadi kekuatan pendukung Pemerintah. Pemerintahan SBY-JK pun terbangun di tengah komposisi politik yang khas. Sebagai kandidat keduanya disokong oleh koalisi empat partai: Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Kebangsaan dan Persatuan Indonesia (PKPI), dan kemudian Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Setelah memenangi Pemilu dan membentuk Kabinet Indonesia Bersatu, koalisi membesar dengan melibatkan Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bintang Reformasi (PBR), dan Partai Pelopor. Keberhasilan JK merebut kursi Ketua Umum Golkar di awal 2005, memperkuat koalisi ini.

Problem koalisi rapuh dan pragmatis itu juga disebabkan ketidakseimbangan kekuatan partai presiden dan wakil presiden diparlemen yang menyebabkan posisi presiden cenderung bergantung pada dukungan partai wakil presiden. Saat itu topangan politik SBY hanya bermodalkan sepuluh persen kursi Partai Demokrat di DPR. Karena itu, tanpa menjalin koalisi, posisi tawar presiden di parlemen tentu sangat lemah. Sementara Wakil Presiden Jusuf Kalla ditopang sumber daya politik lebih besar dan kuat, yaitu Partai Golkar dengan menguasai 23 persen kursi di DPR. Efek politiknya adalah JK mempunyai peran strategis dalam menjaga stabilitas pemerintahan dan juga akan memiliki peran penting serta menonjol dalam pemerintahan yang sedang berjalan. Adanya perbedaan yang terjadi dalam pemerintahan yang didasari oleh koalisi pragmatis tersebut akan mengakibatkan hubungan antara Presiden SBY dan Wakil Presiden JK mengalami keretakan dan bahkan mengarah pada persaingan. Contohnya ketika sedang berada di Amerika Serikat untuk menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa, Presiden SBY mengadakan rapat kabinet melalui telekonferensi. Rapat jarak jauh ini dipimpin SBY dari Amerika Serikat sedangkan para menteri berada di Jakarta.

Ada dua kejanggalan, jika dicermati secara politik dalam rapat kabinet jarak jauh ini, pertama, sebelum berangkat ke Amerika Serikat, SBY sudah menandatangani surat resmi yang memberikan tugas kepada JK untuk menjalankan tugas sehari-hari pemerintahan selama presiden ada di luar negeri. Salah satu tugas yang dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2005 adalah memimpin kabinet. Meskipun sudah mengeluarkan Kepres kepada wapres untuk memimpin rapat kabinet, ternyata Presiden SBY justru memimpin rapat kabinet dari jarak jauh. Ini dapat ditafsirkan salah satu bentuk ketidakpercayaan SBY terhadap JK. Kedua, wapres JK justru tidak menghadiri rapat kabinet melalui telekonferensi tersebut. Padahal sangat jelas dalam aturan politik kenegaraan, setiap rapat kenegaraan, setiap rapat kabinet yang dipimpin presiden idealnya harus dihadiri wakil presiden. Jika dicermati, ini menguatkan bahwa adanya hubungan yang kurang harmonis antara keduanya. Kompetisi yang berujung pada rivalitas ini secara tidak langsung berimbas pada kekompakan kabinet¹⁰. Dalam praktik politik selama Pemerintahan SBY-JK berjalan, Wapres JK mengambil porsi yang lebih banyak daripada Presiden SBY. Contohnya Jusuf Kalla sangat aktif dalam menyelesaikan beberapa persoalan, misalnya penyelesaian Aceh, JK mengambil alih kebijakan tanpa meminta persetujuan presiden SBY, JK melakukan dialog dengan masyarakat Aceh dan GAM, sebelumnya SBY ingin menggunakan pendekatan militer dalam menyelesaikan kasus Aceh namun JK tetap kokoh dengan pendapat bahwa Aceh diselesaikan dengan pendekatan psikologi masyarakat dalam hal ini. Terlihat jelas bagaimana peran JK dalam kebijakan penyelesaian konflik Aceh.

Keempat, hak prerogatif presiden tereduksi. Hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga

¹⁰Yuda, H. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati*. Jakarta: PT Gramedia. h. 226.

tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Kewenangan Presiden SBY yang paling utama mengalami kompromi sebagai konsekuensi diterapkan dalam kondisi multipartai pragmatis saat ini adalah kewenangan dalam penyusunan kabinet, khususnya hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Pada proses penyusunan kabinet, presiden SBY didorong untuk berkompromi dengan partai mitra koalisi pemerintah. Selain hak prerogatif dalam menyusun kabinet, kewenangan presiden dalam bidang legislasi pun relatif lemah dihadapan DPR. Presiden dalam konstruksi presidensialisme Indonesia tidak memiliki hak veto secara eksplisit terhadap UU, seperti umumnya dimiliki presiden di negara-negara yang menganut sistem presidensial, hal ini terjadi pasca terpilihnya SBY, beberapa petinggi partai politik seperti PAN, dan PKS langsung mendatangi Cikeas untuk meminta jatah menteri yang harusnya merupakan kewenangan seorang presiden¹¹.

Pada proses penyusunan kabinet, Presiden SBY didorong untuk berkompromi dengan partai mitra koalisi pemerintah. Selain hak prerogatif dalam menyusun kabinet, kewenangan presiden dalam bidang legislasi pun relatif lemah dihadapan DPR. Presiden dalam konstruksi presidensialisme Indonesia tidak memiliki hak veto secara eksplisit terhadap UU, seperti umumnya dimiliki presiden di negara-negara yang menganut sistem presidensial. Meskipun Presiden SBY dipilih langsung oleh rakyat, hak prerogatif tidak seutuhnya dapat berjalan mulus. Akibatnya, secara politis Presiden SBY harus mempertimbangkan kepentingan partai politik¹².

¹¹ Yuspitari. (2012). Sistem Multipartai di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2009, *Jurnal Dinamika Politik*, Vol. 1 No. 1 Agustus 2012. h. 25-30.

¹² Yuda, H. *Op.cit.*, h. 202.

4.Kesimpulan

1. Didasari ketentuan konstitusi yang menyatakan, kewenangan pembuatan UU bersama-sama ada pada Presiden dan DPR, begitu juga dengan kebijakan-kebijakan lainnya. Situasi ini menunjukkan bahwa, *separation of power* -dimana kekuasaan dari suatu cabang pemerintahan akan membatasi kekuasaan yang lain- bukan menjadi prinsip dasar sistem pemerintahan presidensiil kita. Melainkan *convergence of power*, dimana antara cabang-cabang kekuasaan saling berkolaborasi untuk menghasilkan undang-undang atau suatu kebijakan. Kondisi inilah yang disebut sebagai fenomena “parlementarisasi presidensialisme”. Hal demikian terjadi karena, presiden yang harusnya kuat atau paling tidak setara posisinya dengan DPR, justru menjadi lemah. Sehingga yang muncul bukan kolaborasi, namun justru dominasi DPR terhadap presiden.
2. Sistem multipartai dalam sistem presidensial di Indonesia membuat ketidakstabilan pemerintahan yang ada di Indonesia. Perpaduan ini diyakini akan cenderung melahirkan presiden minoritas dan pemerintahan terbelah. Terdapat empat hal penting yang menjadi pengaruh sistem multipartai terhadap sistem presidensial di Indonesia. Pertama, sistem multipartai mempengaruhi rapuhnya ikatan koalisi di DPR. Kedua, kontrol berlebihan DPR mengganggu efektivitas pemerintahan. Ketiga, sistem multipartai mempengaruhi kekuasaan wakil presiden yang lebih dominan di pemerintahan dan Keempat, hak prerogatif Presiden tereduksi.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Ambardi, K. (2010). *Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: KPG.

Cangara, H. (2009). *Komunikasi Politik: Konsep, Teori, dan Strategi*. Jakarta: Rajawali Press

Friedrich, C.J., (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill.

Marzuki, P.M. (2010). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada.

Surbakti, R. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Yuda, H. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati*. Jakarta: PT Gramedia.

2. Jurnal

Mainwaring, Scott Timothy Scully. (2007). "Institusionalisasi Sistem Kepartaian, Upaya Untuk Mengatasi Paradoks Demokrasi". Analisis Mingguan. *Perhimpunan Pendidikan dan Demokrasi*. Vol.1. No.13, Minggu III-Juni.

Sugeng, H.B. (2005). Civil Society: Pembangunan dan Sekaligus Perusak Demokrasi, *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*. Vol. 9 No. 1 juli 2005.

Yuspitasari. (2012). Sistem Multipartai di Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2009, *Jurnal Dinamika Politik*, Vol. 1 No. 1 Agustus 2012.