

MENCARI SISTEM PEMILU DAN KEPARTAIAN YANG MEMPERKUAT SISTEM PRESIDENSIAL

THE SEEKING OF ELECTION AND PARTY SYSTEM TO STRENGTHENING PRESIDENTIAL SYSTEM

Sri Yanuarti dan Moch. Nurhasim

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: yanuc2000@yahoo.com; hasim_nur@yahoo.com

Diterima: 24 Juli 2013; direvisi: 16 Agustus 2013; disetujui: 2 Desember 2013

Abstract

Attempts to find and improve the effectiveness of the electoral system and political parties for the presidential democracy require a correction process of current electoral and the political party system. The improvement process is intended to repair and arrange the electoral system, the party system which strengthen the presidential system. This study recommends that the improvement should be directed to the practice of multi-party system that is able to produce a relatively low fragmentation of the parties in parliament. Low fragmentation of the parties in parliament, in turn, can condition the establishment of effective decision-making process. In this context, the electoral system should be ideal and thoughtfully constructed to be able to create moderate political parties (5-7 parties) naturally and encouraged the emergence of the general election winner party in parliament. Therefore, it is necessary to engineer electoral system change, from proportional system to another system. This study is exploring the feasibility of the mixed electoral system, to what extent it will be suitable for Indonesia. From the preliminary conclusion, the improvement of the electoral system can be done by giving space to the practice of mixed system, through the implementation of Mixed Member Majoritarian (MMM) which has been proven, theoretically and practically by country experiences to create the emergence of majority party of parliament.

Keywords: *election system, party system, presidential system and feasibility of a mixed electoral system.*

Abstrak

Upaya untuk mencari dan membenahi sistem pemilu dan partai politik yang efektif bagi demokrasi presidensial, membutuhkan proses koreksi dari sistem pemilu dan kepartaian yang saat ini dianut. Proses perbaikan itu dimaksudkan agar terjadi perbaikan dan penataan sistem pemilu, sistem kepartaian yang memperkuat sistem presidensial. Kajian ini merekomendasikan bahwa perbaikan sistem pemilu perlu diarahkan pada terjadinya praktik sistem multipartai yang mampu menghasilkan tingkat fragmentasi partai yang relatif rendah di parlemen. Rendahnya tingkat fragmentasi partai di parlemen pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan keputusan yang relatif cepat dan tidak berlarut-larut. Dalam konteks itu, sistem pemilu perlu dibangun secara sungguh-sungguh dan ideal agar mampu menciptakan partai politik yang moderat (5-7 partai) secara alamiah dan mendorong lahirnya partai pemenang pemilu minimal di parlemen. Untuk kebutuhan itu diperlukan rekayasa perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional ke sistem yang lain. Kajian ini sedang menjajaki tingkat fisibilitas sistem pemilu campuran, sejauh mana tingkat kecocokannya bagi Indonesia. Dari kesimpulan awal, perbaikan sistem pemilu dapat dilakukan melalui pemberian ruang penggunaan sistem campuran, melalui penerapan *Mixed Member Majoritarian (MMM)* yang secara teoretik dan pengalaman negara-negara lain telah terbukti dapat menciptakan munculnya partai mayoritas di parlemen.

Kata kunci: Sistem pemilu, sistem kepartaian, sistem presidensial dan fisibilitas sistem pemilu campuran

Pendahuluan

Kajian ini meletakkan sistem pemilu dan kepartaian dalam kerangka demokrasi presidensial. Ada sejumlah alasan yang mendasari kerangka demokrasi presidensial dalam mengkaji sistem pemilu dan kepartaian, antara lain: *Pertama*, terlepas dari kelemahan amandemen UUD 1945 pertama hingga keempat, sistem presidensial telah menjadi pilihan politik bangsa yang tidak mungkin digugat kembali. *Kedua*, jika dikaitkan dengan rentang geografis Indonesia yang begitu luas, sangat heterogen secara politik dan kultural, serta obsesi desentralisasi pemerintahan bagi sejumlah daerah, sistem presidensial masih merupakan pilihan yang tepat.¹ *Ketiga*, pengalaman historis selama demokrasi parlementer yang dianggap gaduh dengan terjadinya “kegagalan” politik melalui praktik sistem parlementer yang cenderung tidak stabil pada periode 1950-an, menjadi salah satu pertimbangan mengapa sistem presidensial tetap menjadi pilihan utama sebagai sistem pemerintahan.

Ketiga alasan itu sekaligus mengukuhkan bahwa sistem pemilu dan kepartaian tidak bekerja dalam ruang hampa, kedua-duanya bekerja dalam ruang sistem presidensial di era reformasi. Demokrasi presidensial yang dimaksud adalah bekerjanya institusi-institusi politik seperti partai politik, pemilu, perwakilan, dan presiden dalam sistem politik Indonesia, di mana arah kerja sistem politik secara ideal tunduk pada prinsip-prinsip dasar sistem presidensial, dengan berbagai penyesuaian yang telah diatur oleh konstitusi. Konsep demokrasi presidensial dengan demikian mengarah pada suatu bentuk pemerintahan yang tercipta melalui proses demokratis. Robert A. Dahl mengemukakan, paling kurang ada lima kriteria yang harus dipenuhi oleh suatu negara-bangsa dalam proses demokrasi sehingga terbentuk pemerintahan yang bisa dikategorikan sebagai demokrasi --atau yang secara spesifik disebutnya sebagai poliarki. Kelima kriteria tersebut adalah persamaan hak pilih, partisipasi efektif, pembeberan kebenaran, kontrol terhadap agenda, dan pencakupan. Selanjutnya Dahl mengatakan ada tujuh lembaga demokrasi yang harus ada dalam rangka proses demokrasi,

¹ Tim LIPI, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial yang Demokratis, Kuat dan Efektif*, (Jakarta: Kerja sama Pusat Penelitian Politik LIPI dan Kesbangpol Depdagri RI, 2007), hlm. 10.

yaitu (1) para pejabat yang dipilih; (2) pemilu yang bebas dan adil; (3) hak untuk memilih yang inklusif; (4) hak dipilih atau dicalonkan dalam pemilu; (5) kebebasan menyatakan pendapat; (6) hak mendapat informasi alternatif; dan (7) kebebasan berserikat². Secara lebih spesifik, Juan Linz mengatakan bahwa suatu sistem dapat dianggap demokratis, “jika ia memungkinkan dirumuskannya secara bebas preferensi-preferensi politik, dengan menggunakan kebebasan-kebebasan dasar, yaitu untuk berserikat, untuk mendapatkan informasi, dan untuk berkomunikasi, dengan tujuan membuka persaingan bebas di antara para pemimpin untuk mendapatkan keabsahan pada jangka waktu tertentu dengan sarana-sarana antikekerasan, tanpa menyingkirkan jabatan publik dari setiap peluang persaingan atau melarang anggota komunitas politik mana pun untuk menunjukkan preferensi mereka.”³

Konsekuensi dari itu semua, hubungan antara sistem pemilu, kepartaian dan demokrasi presidensial sangat erat satu sama lain. Hubungan itu antara lain terlihat dari: *pertama*, apakah pemilu menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen atau minimal menumbuhkan bentuk koalisi yang lebih stabil dalam melahirkan sistem presidensial yang kuat dan efisien. *Kedua*, apakah sistem pemilu—dalam ruang bikameral (DPR dan DPD) semakin memperkokoh bangunan demokrasi presidensial. *Ketiga*, apakah hasil pemilu melahirkan perwakilan politik yang mendorong stabilitas politik dalam upaya *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. *Keempat*, apakah partai sebagai salah satu pilar utama demokrasi presidensial bekerja dan berperan dalam kerangka sistem kepartaian—dalam berkompetisi dan bekerja sama—dalam ruang sistem presidensial, yang didalamnya terdapat proses intermediasi yang menghubungkan antara pembilahan sosial dan pemerintahan, masyarakat dan negara, serta dalam proses-proses distribusi kekuasaan negara.

Keempat hal mendasar itu merupakan

² Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jilid II, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm. 17-21.

³ Juan Linz (1975) seperti dikutip Richard Gunther, “Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semipresidensial”, dalam Juan Linz, et. al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, (Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001), hlm. 125-162.

prinsip dan bangunan utama hubungan ketiga sistem antar sistem pemilu, sistem kepartaian dan sistem presidensial. Dari masing-masing sistem sebenarnya memiliki cara kerja sendiri. Secara teoretik, sistem presidensial selain memiliki keunggulan juga sering dipersepsikan memiliki tiga kelemahan utama, yaitu: (1) kemungkinan munculnya kelumpuhan atau jalan buntu politik akibat konflik eksekutif-legislatif—sebagai akibat independensi masing-masing lembaga; (2) kekakuan sistem akibat masa jabatan eksekutif legislatif yang bersifat tetap; dan (3) prinsip “pemenang mengambil semua” yang *inheren* di dalam sistem presidensial.⁴ Watak rapuh itu menyiratkan suatu kebutuhan bersama dimana para perancang perubahan sistem pemilu, kepartaian dan sistem presidensial perlu menyadari hubungan ketiganya agar desain yang diciptakan menghasilkan formula solusi, bukan justru menimbulkan persoalan baru.

Selain arti penting hubungan ketiga sistem yang telah dijelaskan di atas, kajian ini meletakkan perubahan sistem pemilu dan kepartaian dalam kerangka demokrasi presidensial, karena alasan-alasan tertentu, antara lain: *Pertama*, dibutuhkan suatu analisis tentang faktor-faktor krusial sistem pemilu dan kepartaian jika dikaitkan dengan upaya untuk membangun demokrasi presidensial yang terkonsolidasi. *Kedua*, perlunya kebutuhan untuk memetakan problematik format pemilu yang melatarbelakangi tidak optimalnya kinerja demokrasi presidensial dan pemerintahan yang dihasilkan, perwakilan dan keparlemenan, serta kepartaian. *Ketiga*, kebutuhan untuk mencari alternatif hubungan antara sistem pemilu dan kepartaian yang mendorong kuatnya praktik demokrasi presidensial dan memperbaiki jebakan sistem presidensial yang rapuh. *Keempat*, adanya evaluasi sistem pemilu dan kepartaian dalam rangka untuk memperkuat demokrasi presidensial yang sudah ada.

Proses pencarian sistem pemilu dan kepartaian yang mendukung kerangka kerja demokrasi presidensial dianggap sebagai titik kunci atau krusial. Sebab, reformasi sistem pemilu, kepartaian dan presidensial tanpa suatu arah dan tujuan yang menopang kuatnya demokrasi presidensial, justru akan memperkuat watak rapuhnya, ketimbang menopang kuatnya fondasi demokrasi presidensial. Dengan kata lain, akan terjadi jebakan terus menerus

⁴ *Ibid.*

akibat watak rapuh sistem presidensial yang dikombinasikan dengan multipartai dan sistem pemilu proporsional.

Oleh karena itu, kajian tim pemilu P2P LIPI pada tahun 2012 ini akan melakukan sebuah proses koreksi sekaligus pencarian sistem pemilu DPR yang ideal, sebagai upaya perbaikan dan penataan hubungan antar sistem yang sebelumnya telah dipraktikkan. Hal itu antara lain diakibatkan oleh belum selesainya reformasi *electoral sistem* dan kepartaian sejak 1998 hingga 2009. Salah satu masalah yang masih tersisa antara lain adalah bentuk hubungan sistem pemilu dan kepartaian yang idealnya efektif, saling berkaitan satu sama lain dalam menopang demokrasi presidensial di Indonesia. Dalam praktiknya, kombinasi pemilu proporsional dengan sistem multipartai yang diterapkan di Indonesia, awalnya memang diharapkan dapat mengoreksi sistem pemilu dan kepartaian di masa Orde Baru, namun dalam kenyataannya, sejumlah kelemahan sistem pemilu dan kepartaian justru memperparah hubungannya dengan memperkuat sistem presidensial.⁵ Perubahan yang terjadi justru memprihatinkan, karena perubahan kerangka sistem pemilu tidak sinergis dengan upaya penataan partai politik, baik dari segi kelembagaan maupun dari segi fungsionalnya. Tidak terdapat hubungan yang tegas antara prinsip-prinsip pembangunan sistem pemilu dengan penguatan kelembagaan partai politik dan fungsi-fungsi partai politik. Sistem kepartaian juga masih menyisakan sejumlah persoalan, berkaitan dengan kualitas kepengurusan, pembelahan ideologi, persoalan kaderisasi, pendanaan dan sebagainya. Padahal melalui partailah kualitas demokrasi presidensial juga ditentukan, khususnya pada bentuk dan format perwakilan politik yang akan dihasilkan di dalam pemilihan umum.

Dari berbagai masalah-masalah yang tersisa di atas, kajian ini secara umum akan memfokuskan pembahasannya pada tiga masalah utama, yaitu: (1) Apa yang salah dengan desain reformasi pemilu dan kepartaian yang telah berlangsung sejak 1998, seperti halnya desain pemilu dan kepartaian di Indonesia relatif kurang mampu mendorong sebuah proses perbaikan demokrasi substansial, dan demokrasi presidensial yang terkonsolidasi

⁵ Di antara kajian-kajian itu secara rutin dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

secara mapan? (2) Apakah reformasi sistem pemilu dan kepartaian sejak 1998 dirancang untuk mendukung demokrasi presidensial, dengan target utamanya adalah konsolidasi demokrasi presidensial?; dan (3) Adakah korelasi substansial perubahan sistem pemilu dan kepartaian sejak 1998 dengan demokrasi presidensial yang terkonsolidasi?

Problematika Sistem Pemilu dan Kepartaian Era Reformasi

Proses pencarian sistem pemilu dan kepartaian yang mendukung kerangka kerja demokrasi presidensial dianggap sebagai titik kunci yang paling awal dalam memperbaiki hubungan ketiga sistem. Reformasi sistem pemilu dan kepartaian tanpa arah dan tujuan untuk menopang kuatnya demokrasi presidensial justru akan merapuhkan fondasi demokrasi presidensial itu sendiri. Reformasi sistem pemilu dan kepartaian sejak 1998 terjadi secara tergesa-gesa, menimbulkan efek lahirnya praktik “demokrasi kaum penjahat.”⁶ Partai-partai terlalu dominan, mirip era multipartai di Indonesia. Selain karena adanya residu problematika partai warisan Orba, juga karena adanya kemudahan dalam mendirikan partai politik. Menjelang Pemilu 1999 misalnya, telah berdiri hampir 200-an partai politik, dan yang menjadi kontestan pemilu sebanyak 48 partai. Kemudahan pendirian partai-partai politik dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu yang belum tentu segaris dengan perjuangan reformasi 1998.

Pemilu 1999 akhirnya menghasilkan 48 partai yang mewakili gagasan pengelompokan partai atas dasar agama dan kebangsaan (sumbu vertikal) dan sumbu horizontal mewakili kutub partai atas dasar *developmentalisme* di satu pihak, dan sosialisme radikal di pihak lain.⁷ Penggolongan ini mirip dengan yang dilakukan Kevin Evans, khususnya dari aspek kiri-kanan (horizontal) dan atas bawah (vertikal), di mana kiri merupakan pengelompokan partai-partai sekuler dan kanan merupakan pengelompokan partai-partai Islamis (atas dasar agama).

⁶ Lihat lebih jauh Juan J. Linz et al. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001).

⁷ Daniel Dhakidae, *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi, dan Program*, (Jakarta: Kompas, 1999), hlm. 36.

Sebaliknya, garis vertikal ke atas merupakan partai yang cenderung bersifat elitis dan garis ke bawah adalah partai yang bersifat populis.⁸ Tipologi partai tersebut berlanjut pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, yang jika dibagi atas dasar vertikal dan horizontal juga mewakili penggolongan yang hampir sama.

Jika dikategorikan pada perolehan suaranya terdapat tiga kelompok, yaitu partai besar, partai menengah dan partai gurem. Partai-partai atas dasar kebangsaan cenderung menjadi partai besar, sementara partai menengah dan gurem diisi oleh partai-partai bergaris agama dan sebagian berideologi kiri. Dari segi sistem, reformasi di sektor pemilu dan kepartaian, memberikan sejumlah perkembangan yang menarik. Sejak disahkannya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, pencarian konseptual untuk membenahi sistem pemilu proporsional dan kepartaian terus dilakukan. Hasilnya, pilihan atas sistem proporsional tetap dipertahankan. Bedanya terdapat penambahan sejumlah prinsip sistem lain sebagai bagian dalam membenahi sistem proporsional. Hal itu, terlihat dari mulai diundangkannya paket UU politik tahun 1998, 2003 dan 2008 (Partai Politik, Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, serta UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD).⁹

Untuk membenahi kekurangan sistem proporsional di masa Orba, misalnya, pada Pemilu 1999 diterapkan model sistem campuran (*hybrid*).¹⁰ Sistem proporsional yang digunakan memang masih tertutup, namun mulai ada adopsi sebagian prinsip majoritarian dalam sistem proporsional. Lingkup daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD provinsi adalah provinsi, sedangkan wilayah kabupaten/kota merupakan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota. Prinsip majoritarian yang diterapkan ialah pembagian kursi setiap daerah pemilihan kepada partai politik peserta pemilu dilakukan berdasarkan sistem proporsional, sedangkan

⁸ Kevin Reymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Arise Consultancies, 2003), hlm. 11.

⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD pada 2004.

¹⁰ Mengenai hal ini dapat dilihat pada Kevin R. Evan, “Sistem Baru, Suasana Baru Pemilu 1999 yang Dinanti,” dalam *Almanak Parpol Indonesia Pemilu '99*.

pembagian kursi yang diperoleh partai di suatu daerah pemilihan kepada kabupaten/kota atau kecamatan dan kepada calon tetap dilakukan mengikuti sistem majoritarian.¹¹ Selain itu juga mulai diterapkan konsep *electoral threshold*, suatu ketentuan tentang jumlah kursi minimal yang harus dicapai oleh suatu partai politik peserta pemilu untuk mengikuti pemilu berikutnya. Salah satu semangat perubahan saat itu adalah untuk mendorong perubahan pemilu ke arah yang lebih demokratis, langsung, umum, bebas dan rahasia, yang tidak pernah terjadi selama pemilu-pemilu di masa Orde Baru.

Setelah Pemilu 1999 berakhir, khususnya pada Pemilu 2004 dan 2009, wacana untuk memperbaiki sistem pemilu dan kepartaian terus berlanjut. Salah satu isu mendasar yang tidak pernah usang adalah mencari hubungan format sistem pemilu dan kepartaian yang memiliki representasi politik yang baik, demokratis, akuntabel, dan melahirkan sosok wakil rakyat yang kompeten dan berkualitas.

Setelah pelaksanaan Pemilu 2004, muncul gagasan baru, perlunya penyederhanaan partai politik dalam rangka memperkuat demokrasi presidensial. Apalagi setelah adanya perubahan UUD 1945 ketiga, dimana mulai ditambah dengan adopsi sistem bikameral yang terbatas dan presiden dipilih secara langsung.¹² Hasil amandemen ketiga memperkenalkan pula Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para ahli sebenarnya mengusulkan konsep DPD sebagai intitusi yang kuat, tetapi hasil kompromi politik di DPR mengarahkan pada bikameral yang terbatas, sehingga posisi DPD menjadi lemah.

¹¹ Panitia Pengawas Pemilu 1999, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*, (Jakarta: Panwas Pemilu 1999, 1999), hlm. 111. Dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, menunjukkan UU ini mengadopsi sistem distrik, pertama: ketentuan yang mengharuskan setiap kabupaten/kota harus terwakili di DPR/DPRD sekurang-kurangnya satu kursi, dan setiap kecamatan harus terwakili sekurang-kurangnya satu kursi di DPRD (Pasal 4 ayat 1, Pasal 5 ayat 3 dan Pasal 6 ayat 3). Kedua, setiap partai politik peserta pemilu diwakili calon tetap yang ditentukannya (Pasal 41 ayat 6). Untuk itu setiap partai politik peserta pemilu harus menyusun nomor urut yang diajukan untuk mewakili setiap kabupaten/kota atau kecamatan. Ketiga, kursi yang diperoleh suatu partai diberikan kepada kabupaten/kota atau kecamatan yang memberi suara terbesar/terbanyak kepada partai tersebut (Pasal 68).

¹² *Ibid.*

Dari segi proses pemilihan, terdapat dua prinsip pemilu yang berbeda, dimana perwakilan daerah yang dimanifestasikan dalam DPD dipilih atas dasar prinsip majoritarian (distrik) berwakil banyak. Sebagai representasi dari perwakilan daerah, dengan masing-masing provinsi pada DPD diwakili oleh empat orang, sementara Dewan Perwakilan Rakyat dipilih atas dasar prinsip proporsional “setengah” terbuka, dimana ada peluang bagi pemilih untuk memilih nama orang (walau bukan menjadi sebuah prinsip utama) sebagai pementu konversi suara menjadi kursi.

Perubahan sistem Pemilu 2004 juga telah mendorong penggunaan sistem baru, walau tidak diakui secara tegas yaitu penerapan sistem proporsional terbuka,¹³ namun dalam praktik dan implementasinya seperti yang dianut pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD pada 2004, tidak diterapkan secara penuh. Meskipun telah ada perubahan sistem pemilu, dan mulai diterapkannya untuk pertama kalinya pemilihan presiden secara langsung, namun dari segi capaiannya masih dianggap terlalu jauh untuk dapat disebut mendekati kualitas substansial dalam proses pemilu, apalagi dapat memperkuat demokrasi presidensial.

Munculnya kesadaran bahwa format kepemiluan dan kepartaian yang kompleks menyebabkan terhambatnya konsolidasi demokrasi dapat disebut sebagai sebuah kemajuan dalam memahami dan mengurai masalah kepemiluan. Hal itu misalnya dapat dilihat pada saat perbaikan paket UU politik Pemilu 2004 yang antara lain didominasi oleh upaya untuk menyederhanakan partai politik, memperbaiki *performance* partai politik, dan tentu diharapkan akan memperkuat *performance* legislatif, walaupun belum dikaitkan secara tegas dengan kokohnya bangunan demokrasi presidensial. Gagasan ini tertuang pada naskah akademik yang dirancang oleh tim ahli penyusun Undang-undang Politik.

“...Agar tercapai keseimbangan antara *deepening democracy* dengan *effective governance* bisa tercapai maka harus ada langkah-langkah regulasi yang mesti dilakukan, yaitu: *Pertama*, melakukan penyederhanaan jumlah pelaku. Kemampuan mengelola pemerintahan secara efektif sangat

¹³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD.

dipengaruhi kohesifitas dan interaksi antar aktor. Bila masing-masing aktor cenderung konfliktual atau koeksistensi maka dapat dipastikan akan muncul kesulitan untuk mengelola beragam kepentingan yang sangat variatif. Variasi kepentingan tersebut muncul karena aktor yang berinteraksi dalam proses pemerintahan dan politik yang ada sangat banyak jumlahnya. Oleh karena itu kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah aktor menjadi sangat penting. Ide tentang penyederhanaan pelaku inilah yang kemudian diangkat dalam penyusunan rancangan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, antara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui penciptaan peserta pemilihan umum secara wajar dan rasional, diharapkan pula isu-isu yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah betul-betul isu nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintahan tingkat nasional...¹⁴

Dari segi penyederhanaan partai, memang relatif terjadi, akan tetapi timbul persoalan lain setelah pelaksanaan pemilihan presiden secara langsung sebagai amanat amandemen ketiga UUD 1945, dimana proses pelaksanaan desain sistem pemilu, kepartaian dan pemilu presiden secara langsung, justru tidak saling berhubungan. Hubungan secara parsial yang terjadi, khususnya dalam hal tata cara pencalonan presiden, dimana partai-partai yang memperoleh suara tertentu atau gabungan partai-partai yang dapat mencalonkan calon presiden dan wakil presiden yang berhak mengajukan calon. Tidak ada jaminan bahwa presiden terpilih preferensi suaranya sama dengan perolehan suara partai di legislatif. Pengalaman Pilres 2004 justru menunjukkan calon presiden/wakil presiden yang diusung oleh partai kecil justru menjadi pemenangnya.

Situasi demikian, seperti telah digambarkan dalam berbagai studi tentang sistem presidensial akan menyebabkan hubungan kurang harmonis antara presiden terpilih dengan legislatif.

Tabel 1.1. Perbedaan antara Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.

| Indikator | Pemilu 2004 | Pemilu 2009 |
|--|---|--|
| Sistem | Proporsional "Setengah" Terbuka | Proporsional Terbuka*) |
| Jumlah Kursi DPR | 550 Kursi | 560 Kursi |
| Dapil | Kabupaten dan/atau gabungan kabupaten | Provinsi dan/atau bagian dari provinsi. |
| Jumlah Dapil | 69 | 77 (bertambah) |
| Bilangan Pembagi Pemilih | Suara sah dibagi dengan kuota kursi di masing-masing daerah pemilihan | Suara sah partai yang memenuhi 2,5 persen ambang batas dikurangi dengan suara sah partai yang tidak memenuhi ambang batas 2,5 persen dibagi kuota kursi di masing-masing daerah pemilihan. |
| Upaya pembatasan | Tidak ada PT, hanya ET 3% (dianulir) pada UU No. 10/2008. | Ambang batas parlemen 2,5 persen dari total suara yang sah. Partai yang tidak memenuhi tidak diikuti dalam penentuan kursi DPR (tetapi masih diikuti dalam penentuan kursi DPRD provinsi, kabupaten dan kota). |
| Penentuan kursi dan sisa suara | Hanya ada dua tahap penentuan kursi | Ada tiga tahap penentuan kursi partai. Tahap pertama (sesuai BPP), jika masih ada sisa dilanjutkan pada tahap kedua, 50 persen BPP, dan bila tidak ada yang memenuhi sisa suara ditarik ke provinsi dengan BPP yang baru sebagai dasar untuk penentuan sisa kursi tahap III. |
| Perbandingan jumlah kursi Jawa dan Luar Jawa | 550 (lebih besar terkonsentrasi di Jawa) | Adanya pengaturan proporsionalitas oleh Pansus DPR dengan ketentuan: 55 % (306 kursi di Jawa) dan 45% (254 kursi di luar Jawa). |

¹⁴ Mengenai dokumen naskah akademik ini dapat diunduh pada www.cetro.or.id tentang Naskah Akademik RUU Pemilu inisiatif Pemerintah tertanggal 8 Mei 2007.

| Cara memberi suara | Mencoblos | Memberi tanda (boleh mencoblos dan/atau mencontreng) |
|--------------------|--|---|
| Suara Sah | Mencoblos tanda gambar partai dan/atau mencoblos tanda gambar partai dan calon anggota legislatif. | Memberi tanda calon anggota legislatif → <i>namun ada kesepakatan antara KPU dan DPR bahwa pemilih boleh menandai gambar partai dan nama calon.</i> ¹⁵ |
| Kontestan Pemilu | 24 partai politik | 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal khusus di Aceh |
| Jumlah DPD | 4 orang masing-masing provinsi | Tetap |

Sumber: diolah oleh penulis dari berbagai sumber.

*) Sistem ini berlaku setelah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945 merubah tata cara penetapan calon legislatif pada pemilu 2009 yang sebelumnya berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak.

Tidak ada jaminan koalisi pemerintahan memperoleh dukungan politik di parlemen. Bayang-bayang presidensial yang rapuh, terjadi pada periode 2004-2009, dimana presiden terpilih memiliki dukungan politik yang rendah, sehingga demokrasi presidensial tidak berjalan secara efektif. Secara garis besar, perubahan dua pemilu (2004 dan 2009)—dapat digambarkan pada tabel 1. (Lihat Tabel 1.1)

Apa yang tampak dari tabel di atas, secara sederhana memotret bahwa dari segi sistem, sebenarnya perubahan menonjol terjadi pada Pemilu 2009, khususnya pada daerah pemilihan yang dipersempit, juga jumlah kursi DPR yang ditambah, serta teknik konversi suara ke kursi partai yang justru semakin rumit dan kompleks. Penggunaan sistem yang kompleks, memunculkan sederatan persoalan krusial sebagai warisan dari sistem pemilu proporsional.

¹⁵ Pada hari Kamis, 11 September 2008, KPU, Pemerintah dan Komisi II DPR melakukan rapat konsultasi tentang format surat suara dan tempat pemberian tanda yang sah pada surat suara untuk Pemilu 2009. Dari rapat konsultasi tersebut dicapai sebuah kesepakatan yang bertentangan dengan aturan perundang-undangan. Kesepakatan tersebut adalah surat suara dapat dinyatakan sah termasuk jika pemberian tanda contreng/centang pada tanda gambar partai politik. Padahal di dalam UU No 10/2008 khususnya pasal 176 ayat (1) menyatakan secara tegas bahwa suara dinyatakan sah apabila pemilih memberikan tanda satu kali pada kolom nama partai atau kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota legislatif. Artinya pemberian tanda selain pada salah satu tiga kolom tersebut tidak memiliki landasan hukum dan harus dinyatakan tidak sah. Mengenai hal ini lihat konferensi pers CETRO pada 12 September 2008 yang dimuat di www.cetro.or.id.

Konstestan pemilu semakin membengkak, karena semangat penyederhanaan partai seperti yang digagas oleh Pemerintah, tidak menjadi agenda bagi DPR dalam menyusun RUU Parpol. Terlalu longgarnya persyaratan mendirikan partai politik di satu sisi, dan persyaratan partai politik yang dapat mengikuti pemilihan umum yang tidak konsisten di sisi lain turut memberikan peluang lahirnya partai-partai politik baru sebagai peserta pemilu. Padahal kehadiran partai-partai politik baru ini lebih merupakan metamorfosis partai-partai yang tidak lolos dalam pemilu sebelumnya, dan sebagian besar pengurusnya hampir relatif sama.

Kemunculan partai-partai baru juga sebagai akibat dari manajemen partai politik yang rendah. Indikasi dari itu adalah lemahnya konsolidasi internal partai untuk mengelola perbedaan kepentingan. Penyakit partai politik kita adalah penyakit perpecahan. Perpecahan yang melanda partai politik umumnya sebagai dampak dari kekecewaan politik dalam mengelola partai.

UU Nomor 10/2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, juga tidak berhasil mendorong munculnya wakil-wakil rakyat yang berkualitas, mendorong perubahan kinerja parlemen, dan partai politik yang lebih baik. Justru praktik-praktik transaksi politik yang dilakukan oleh partai-partai politik yang turut dalam Pansus DPR dan sesudahnya tidak dapat dihindari.¹⁶

¹⁶ RUU Pemilu 2009, khususnya pasal 316, yang secara substansial bertentangan dengan kandungan isi dari pasal 315 yang mengatur aturan main partai politik yang memiliki kursi yang ditetapkan

Inkonsisten dalam penerapan sejumlah prinsip *electoral threshold* menyebabkan konstestan pemilu menjadi bertambah besar dari 24 partai (Pemilu 2004) menjadi 38 partai politik. Walaupun jumlah partai kontestan pemilu lebih banyak ketimbang Pemilu 2004, kemajuannya memang terlihat dengan adanya *parliamentary threshold* 2,5 di mana partai yang memperoleh suara 2,5 persen yang berhak mengisi kursi DPR. Hasilnya, ada penyederhanaan jumlah partai di parlemen. Namun, persoalannya tetap saja mirip dengan praktik politik demokrasi presidensial yang terjadi pada periode 2004-2009, politik pemerintahan cenderung tidak stabil, bahkan partai-partai koalisi pemerintahan justru berperilaku melebihi oposisi.

Problematika Sistem Presidensial

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasca amandemen mengokohkan tentang sistem pemerintahan yang dianut bagi bangsa Indonesia, yaitu sistem pemerintahan presidensial atau demokrasi presidensial. Melalui amandemen

sebagai peserta pemilu pascapemilu 2004. Pasal 315 menyebutkan bahwa: “Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.” Sedangkan Pasal 316 berbunyi berbeda, dimana partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil Pemilu 2004 secara otomatis menjadi peserta pemilu setelah Pemilu 2004. Pasal 316 berbunyi: (a) bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau (b) bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau (c) bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau (d) memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau (e) memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu.

konstitusi, penataan demokrasi presidensial dilakukan, antara dengan dilakukan pemilihan presiden secara langsung, pembatasan masa jabatan, pengokohan legislatif sebagai pembentuk undang-undang, dan legislatif tidak bisa dibubarkan oleh eksekutif, merupakan bagian dari bentuk purifikasi demokrasi presidensial.

Namun, di sisi lain, purifikasi atas demokrasi 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 demokrasi 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 demokrasi presidensial mesti didukung dengan sistem kepartaian yang kompatibel, yaitu sistem dwipartai. Di Indonesia, alih-alih kompatibel, sistem kepartaian yang terbentuk adalah sistem multi partai ekstrim: banyaknya jumlah partai di parlemen dan tidak ada partai dominan. Terbentuknya sistem multi partai ekstrim ini antara lain disebabkan dari model sistem pemilihan umum yang diberlakukan.

Sementara itu dalam kaitannya dengan penerapan sistem presidensial, penggunaan sistem multi partai telah menciptakan instabilitas pemerintahan. Ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen dan “jalan buntu” bila terjadi konflik relasi eksekutif-legislatif. Tiga alasan kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai bermasalah. Pertama, sistem presidensial berbasis multipartai cenderung menghasilkan kelumpuhan (immobilitas) akibat kebuntuan (deadlock) 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 antarpartai dalam demokrasi presidensial sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.¹⁷

Selain itu, juga karena faktor Dilema Presiden Minoritas dan “Kabinet Pelangi”. Ada problem koalisi dan dilema presiden minoritas, baik pada masa Presiden Wahid, Presiden Megawati, maupun Presiden Yudhoyono adalah figur presiden dengan basis politik minoritas di DPR. Presiden Wahid, pencalonannya didukung oleh koalisi longgar diantara parpol Islam dan partai berbasis Islam ‘poros tengah’, hanya memiliki basis 51 kursi PKB di DPR. Presiden Megawati, mempunyai basis relatif besar, yakni 153 kursi PDI-P di DPR, namun bukan partai mayoritas di DPR. Sementara itu, Presiden Yudhoyono pada masa jabatan priode pertama, yang berasal dari PD bahkan hanya memiliki model 55 kursi, kendati ada dukungan partai-partai pengusungnya yakni PKS (45 kursi), PBB (11 kursi) dan PKPI (1 kursi).

Faktanya kemudian, setiap presiden mengangkat “kabinet pelangi” atau kabinet koalisi dari banyak partai, yang mirip pola kabinet parlementer, untuk mengatasi problema presiden minoritas, dengan harapan eksekutif akan memperoleh dukungan yang luas di DPR, yang dalam beberapa kasus relasi presiden-DPR (hak angket, hak interpelasi, hak menyatakan pendapat) ternyata tidak terjadi.

Faktor lain yang juga menjadi persoalan akut sistem presidensial adalah rapuhnya model koalisi dan rendahnya disiplin partai. Menurut formula Laakso dan Taagepera (1979),¹⁸ ada kaitan antara jumlah efektif partai di parlemen (ENPP-*Effective Number Party in Parliament*) dengan efektivitas dukungan koalisi terhadap eksekutif. Hal itu bisa diketahui dengan mengkaji ulang jumlah efektif parpol di Dewan Perwakilan Rakyat dari hasil Pemilihan Umum 2004 adalah 7,07 dengan 17 partai politik di DPR. Hasil Pemilu 2009, setelah diberlakukan ambang batas (*threshold*) 2,5 persen, terdapat 9 partai di DPR dengan ENPP sebesar 6,20. Artinya, semakin rendah ENPP, semakin mudah

¹⁷ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy; The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hlm. 198.

¹⁸ Lihat Laakso & Taagepera, “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe” *Comparative Political Studies*, April 1979, artikel 12: 3-27.

membuat koalisi dan berarti terjaminnya stabilitas pemerintahan.

Sebenarnya, hasil Pemilu 1999, menghasilkan ENPP sebesar 5 partai dengan peserta pemilu 48 partai mempunyai peluang untuk menata koalisi di parlemen yang baik. “Partai yang meraih suara di atas 20 persen saat itu, misalnya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Golkar, bisa membuat komitmen koalisi jangka panjang untuk membuat pemerintahan yang kuat.

Ada problematika koalisi-koalisi pemerintahan yang dibentuk pada masa Presiden Wahid, Presiden Megawati, maupun Presiden Yudhoyono, yang polanya bukan hanya bersifat longgar namun juga cenderung semu. Koalisi belum dibangun dengan platform politik bersama atau kesepakatan minimum diantara pihak-pihak yang berkoalisi, dan penegasan disiplin partai untuk mendukung presidensialisme. Dampaknya, apa yang dialami oleh Presiden Wahid, Presiden Megawati, maupun Presiden Yudhoyono, pemerintahannya bukan hanya digugat oleh partai di luar pemerintahan (partai pengimbang, partai oposisi), namun juga kurang didukung oleh partai-partai koalisi pendukung pemerintah yang memiliki kursi di dalam kabinet.

Hal ini tampak dalam kasus *Bulog-Brunei Gate*, *Divestasi PT Indosat*, *Penjualan Blok Gas Natuna-Gate*, *Interpelasi Bank Century-Gate*. Akibatnya, sistem politik Indonesia pasca-Soeharto dirumuskan bentuk pemerintahannya sebagai “presidensialisme dengan cita rasa parlementer”, karena cenderung masuk menjadi praktik ‘informal parlementerism’. Salah satu akar persoalannya adalah lemah atau tidak adanya disiplin partai dalam sistem kepartaian yang terfragmentasi, sebagaimana tercermin dalam praktik demokrasi presidensial di Indonesia pasca-Soeharto.

Sebagai ilustrasi lebih lanjut, Presiden dengan dukungan pemilih sangat tinggi,¹⁹

¹⁹ Presiden Yudhoyono mendapatkan dukungan besar pemilih (60,8 persen) pada Pemilu 2009, namun “tersandera” oleh tekanan parpol di parlemen dan akhirnya tidak menjadikan angka dukungan pemilih langsung itu sebagai modal membangun lembaga eksekutif yang solid. Sejak awal ketegasan SBY untuk membentuk kabinet dengan dukungan parpol koalisi kian melunak. Boleh jadi, persoalan nyali, kebijakannya tidak didukung di Parlemen yang memaksa SBY membentuk koalisi Setgab

namun ada indikasi kabinet Indonesia Bersatu jilid II, dalam perjalannya belum atau tidak didukung oleh koalisi partai yang solid sebagai imbas dari para menteri yang ada bukan semuanya berasal dari Partai Demokrat. Faktanya walaupun ada menteri asal partai koalisi dari PKS dan Partai Golkar, kebijakan partai ini di parlemen tidak optimal mendukung kebijakan eksekutif. Adanya kelemahan kinerja dan kurang kekompakan anggota kabinet, yang disampaikan Presiden ke ruang publik menggambarkan betapa ia sulit menunjukkan kuasa konstitusionalnya sebagai seorang presiden dalam desain sistem presidensial yang tersandera oleh koalisi partai.

Presidensialisme yang kabinetnya bersumber dari partai koalisi cenderung berdampak kurang kompak atau tidak solid. Ada dugaan ini karena pembantu presiden tersebut bukan dari partai yang sama. Kabinet memang tidak diisi oleh semuanya orang presiden (*not the all president man*). Kabinet bukan terdiri dari semuanya “orang presiden”, diduga sebagai akar persoalan presidensialisme di masa SBY priode kedua.

Persoalan terakhir yang juga penting ialah masalah pecah kongsi atau kohabitasi. Problematika presidensialisme yang menjadi sumber ketegangan politik dalam relasi presiden-DPR RI yang diamati oleh Syamsudin Haris adalah gejala kohabitasi (*cohabitation*),²⁰ yaitu suatu kondisi pecah kongsi akibat adanya *No all president man* atau adanya perbedaan basis politik antara presiden dan wapres yang mudah menimbulkan gejala ‘keretakan politik’ akibat pertarungan kepentingan dan harga diri, yang mengganggu soliditas pemerintahan berjalan.²¹ Pada masa Presiden Wahid (Wahid-Megawati) dan Presiden Megawati (Megawati-Hamzah Haz) juga pernah terjadi gejala kohabitasi akibat berbedanya basis politik.²²

(Sekretariat gabungan), dengan dukungan partai politik Golkar, PKS, PPP, PKB yang hampir mendekati angka 80 persen wakil partai koalisi 20 persen dari Partai Demokrat sendiri.

²⁰ Mengenai penjelasan harfiah konsep kohabitasi lihat Frank Bealey, *Dictionary of Political Science* (Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd., 2000), hlm. 66.

²¹ Perihal hubungan presiden-wapres Orde Baru, lihat Roy B.B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008).

²² Ilustrasi tentang kekecewaan Megawati terhadap Abdurahman Wahid menjelang SU MPR 1999

Perbedaan basis politik, Presiden Wahid dari PKB dan Wapres Megawati dari PDI-P tidak hanya menimbulkan krisis relasi di antara mereka namun juga berujung pemakzulan terhadap Wahid yang justru dimungkinkan oleh dukungan politik PDI-P yang sangat kecewa terhadap pencopotan kader PDI-P Laksamana Sukardi, selain ketidakpuasan Mega terhadap rendahnya komitmen pribadi Wahid untuk mendukung putri Bung Karno maju sebagai calon presiden menjelang SU MPR 1999. Presiden Wahid pun dianggap tidak melibatkan Wapres Mega dalam penyusunan dan perombakan kabinet. Akibatnya, wapres tidak hadir dalam pengumuman *reshuffle* kabinet, tidak mau hadir dalam beberapa sidang Kabinet Persatuan Nasional, dengan alasan menghindari sakit flu.²³

Kohabitasi Presiden Mega (PDI-P) dan Wapres Hamzah Haz (PPP), yang semula pola relasinya akomodatif, namun ujungnya terjadi keretakan, karena rendahnya dukungan PPP di parlemen terhadap interpelasi DPR ke lembaga kepresidenan dalam kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan ke Malaysia. Sebelumnya Presiden Mega juga telah kecewa terhadap Wapres Hamzah karena mewacanakan tidak lazimnya kepemimpinan perempuan dalam Islam, atas dasar fatwa ulama PPP. Begitu pula kecenderungan Wapres Hamzah mendekati kelompok “Islam garis keras” seperti membesuk Panglima Laskar Jihad, Ja’far Umar Thalib di tahanan Mabes Polri, atau bersilaturahmi dengan Abu Bakar Baasyir di Pesantren Ngruki Sukoharjo, yang cukup mengecewakan bagi Presiden Megawati.²⁴

Pada masa Presiden Yudhoyono (PD) dan Wapres Jusuf Kalla (PG), juga terjadi gejala kohabitasi. Tidak sedikit kasus disharmonisasi relasi Presiden dan Wapres yang terjadi, pasca pemilihan presiden 2004. Salah satunya adalah kasus kontroversial pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program

terlihat dalam Marcus Mietzner, “Sidang Umum MPR 1999: Wahid, Megawati dan Pergulatan Perebutan Kursi Keperpresidenan”, dalam Chris Manning dan Peter van Dierman, ed., *Indonesia di Tengah Transisi*, (Yogyakarta: LKIS, 2000), hlm. 45-66; Lihat juga Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Grafiti Press, 2007), hlm. 150-156.

²³ *Ibid*, Marcus Mietzner dan Syamsuddin Haris; lihat Roy B.B. Janis, *Ibid*, hlm. 245-286.

²⁴ *Ibid*, Roy B.B. Janis, hlm.245-286.

dan Reformasi (UKP3R) oleh Presiden SBY tanpa sepengetahuan Wapres JK.²⁵ Selain itu ada keputusan Wapres JK yang dinilai menyimpang kewenangan Wapres seperti akhir Desember 2004 JK menerbitkan SK No.1/2004 tentang pembentukan Tim Penanggulangan Bencana dan Tsunami, memunculkan gejala ketegangan, meskipun keduanya membantah di depan media. Juga keberatan terhadap konsesi politik JK yang terlalu besar terhadap GAM dalam MoU Helsinki, penanganan gempa Yoga, perombakan terbatas Kabinet Indonesia Bersatu.²⁶

Dampaknya, ada fakta SBY dan JK ketika menonton film *Ayat-ayat Cinta*, hadir dalam rombongan yang terpisah. Presiden PKS dan ketua MPR Hidayat Nur Wahid pernah meminta secara pribadi ke kedua pihak agar dapat memperbaiki hubungan mereka.²⁷ Kekecewaan SBY terhadap Golkar dan JK juga tampak ketika Golkar dinilai tidak cukup maksimal memperjuangkan calon unggulan pemerintah untuk Gubernur BI, Agus Martowardojo, Dirut Utama Bank Mandiri, saat *fit and proper test* Gubernur BI di Komisi XI, DPR RI.²⁸ Syamsuddin Haris mengingatkan agar problematika kohabitasi ini memberi pelajaran dan mendorong untuk mencari solusinya agar sistem presidensial di masa mendatang mendapat penyempurnaan format relasi yaitu persyaratan agar pasangan presiden yang maju mesti berasal dari basis partai yang sama, untuk pemilu presiden Indonesia di masa yang akan datang.²⁹

²⁵ Hal tersebut dibenarkan oleh Ryaas Rasyid, yang diwawancarai Syamsuddin Haris di Jakarta, 7 Mei 2008, yang menjadi saksi konfirmasi langsung dari JK bahwa Wapres JK tidak diberitahu oleh Presiden SBY ketika membentuk UKP3R, yang diusulkan sepihak oleh para staf khusus di sekitar Presiden SBY. Termasuk Mensesneg Yusril Ihza Mahendra-YIM (dari partai PBB) juga tidak diberitahu. Catatan wawancara Syamsuddin Haris dengan YIM di Jakarta, 24 Juli 2008.

²⁶ Lihat artikel "SBY-JK: Duet atau Duel, Laporan Utama *Tempo*, edisi 24-30 Oktober 2005.

²⁷ Lihat "Drama satu babak Yudhoyono-Kalla", *Sinar Harapan*, 19 September 2005.

²⁸ Lihat "Calon Gubernur BI: Skor 2-0 untuk DPR", *Tempo*, 30 Maret 2008.

²⁹ Lihat Disertasi Syamsudin Haris, hlm. 200. Pandangan yang sama dikemukakan oleh Roy B.B Janis, *ibid*, hlm. 362; Deni Indrayana, "Mendesain Presidensial yang efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", Makalah Seminar, 13

Upaya Perbaikan yang Ditawarkan

Kajian ini memandang bahwa secara ideal, sistem pemilu dan sistem kepartaian harus sejalan supaya tercipta sistem presidensial yang kokoh. Ironisnya, sistem pemilu dan sistem kepartaian di Indonesia, menurut teori, tidak cocok satu sama lain. Sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pemilu proporsional sementara sistem kepartaianya menganut sistem multipartai. Sebagaimana diketahui bersama, sistem pemilu proporsional, menurut para ahli, lebih cocok digandengkan dengan sistem dua partai. Sementara itu, sistem multipartai lebih pantas diterapkan bersama dengan sistem pemilu majoritarian.

Akan tetapi, bukan tidak mungkin mengawinkan kedua sistem yang dianggap tidak cocok tersebut sebab ada argumen yang mengatakan bahwa kerapuhan demokrasi di negara yang menganut sistem presidensialisme bukan semata-mata karena sistemnya, melainkan karena berbagai faktor, seperti konteks perkembangan ekonomi, ukuran (*size*) dari suatu negara, lokasi geografis, dan sebagainya. Oleh karena itu, perlu dihitung berbagai faktor lain yang memiliki kontribusi dalam kerapuhan sistem demokrasi presidensialisme-multipartai. Setidaknya ada beberapa faktor kunci yang berperan dalam memperbaiki sistem presidensialisme-multipartai.

Pertama, performa partai politik dalam sistem multipartai. Salah satu cara untuk mendorong munculnya sistem multipartai yang berkualitas adalah melalui penyerderhanaan jumlah partai, dengan menaikkan ambang batas persyaratan keterwakilan partai di parlemen. Dengan menaikkan ambang batas diharapkan partai-partai mau bertindak rasional dengan memilih untuk melakukan *merger* (penggabungan) partai apabila ingin tetap *survive*. Dan akhirnya, kalau skenario *merger* ini tercapai maka sistem kepartaian akan bergerak ke arah *moderate pluralism party sistem*.

Kedua, model koalisi politik. Ada beberapa perubahan desain elektoral yang perlu dikedepankan untuk mencegah munculnya koalisi politik pragmatis; (1). Pemilu presiden tidak lagi mengikuti hasil pemilu legislatif. Itu bisa dilakukan dengan membuat pemilu legislatif nasional dan pemilu presiden dilakukan secara bersamaan; (2). Proses koalisi

Desember 2006.

harus dilakukan sebelum pemilu legislatif dan presiden yang dibangun atas dasar kesamaan platform kebijakan; (3). Wakil presiden ditunjuk oleh presiden yang diusung oleh koalisi partai. Hal ini untuk menghindari fenomena “matahari kembar”; (4). Perlu kesepakatan mengenai sifat koalisi. Pengalaman di berbagai negara yang menganut sistem presidensialisme menunjukkan setelah presiden terpilih, model hubungan antarpol koalisi bisa berbeda sesuai dengan kemampuan membangun soliditas kebijakan.

Ketiga, kapasitas presiden untuk membangun presidensialisme yang efektif. Bisa saja kerapuhan presidensialisme-multipol itu tidak terjadi kalau presiden memiliki kapasitas politik (personal) yang kuat untuk mentransformasi logika *office-vote seeking* menjadi *policy seeking*, dimana partai-partai dalam koalisi yang pada awalnya didorong oleh keinginan mendapatkan posisi berubah mendukung sebuah koalisi-pemerintahan dengan posisi kebijakan yang bisa dibedakan dengan koalisi penantang.

Oleh sebab itu, untuk mewujudkan sistem presidensial yang efektif perlu dibuat semacam perekayasa atas sistem pemilu maupun kepartaian. Rekayasa politik dapat dilakukan melalui peraturan perundangan. Dengan kata lain, sekiranya perlu dibuat usulan upaya perbaikan sistem kepartaian yang mendukung terwujudnya sistem presidensial yang efektif, yakni melalui penyederhanaan partai. Namun demikian, proses penyederhanaan partai harus dibuat berjalan secara alami tidak seperti yang terjadi pada rezim Demokrasi Terpimpin maupun rezim Orde Baru. Proses penyederhanaan partai dapat dilakukan melalui revisi terhadap UU Papol, antara lain meliputi, pembentukan sistem multipol sederhana; pelembagaan parpol yang efektif dan kredibel; dan kepemimpinan parpol yang demokratis dan akuntabel.

Pembentukan sistem multipol sederhana mutlak diperlukan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif. Sebab, sistem multipol sederhana ini mampu menghasilkan tingkat fragmentasi partai yang relatif rendah di parlemen. Rendahnya tingkat fragmentasi partai di parlemen pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan keputusan yang relatif cepat dan tidak berlalu-larut. Pembentukan sistem

ini dapat dilakukan dengan beberapa cara: (1). Memperberat aturan pembentukan partai dengan cara meningkatkan persyaratan jumlah warga negara untuk dapat membentuk partai dan pemberlakuan larangan bagi parpol yang gagal memenuhi ambang batas pemilu (*electoral threshold*) untuk berganti nama sebagai partai baru; 2). Memperketat persyaratan bagi parpol peserta pemilu. Peningkatan angka ET ini harus dibuat relatif moderat sebab patokan angka ET yang tinggi akan bertentangan dengan filosofi sistem pemilu proporsional yang cenderung memberi ruang bagi partai-partai kecil. Selain itu, angka ET yang tinggi juga akan menimbulkan potensi suara hilang dalam pemilu.; (3) Adanya tenggat waktu pendirian parpol. Aturan ini perlu dibuat untuk menghindari munculnya parpol instan. Selain itu, dengan adanya tenggat waktu ini parpol baru juga memiliki waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri sehingga benar-benar siap untuk berkompetisi dalam pemilu; (4) Ketiga, adanya deposit dana bagi partai baru. Kewajiban ini diharapkan mampu mendorong lahirnya partai yang mandiri sekaligus mengurangi nafsu politisi untuk membentuk partai baru.

Adapun upaya perbaikan pelembagaan parpol dapat dilakukan melalui beberapa cara: (1) mendorong pengembangan partai kader; (2) Mendorong kewajiban bagi partai politik untuk merealisasikan berbagai fungsinya; (3) Kewajibkan Partai politik untuk mampu mendanai dirinya sendiri di luar subsidi yang diberikan negara. Ini dapat dilakukan dengan mendorong adanya deposit dana bagi partai baru. Kewajiban ini diharapkan mampu mendorong lahirnya partai yang mandiri sekaligus mengurangi nafsu politisi untuk membentuk partai baru.

Sedangkan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif parpol perlu memperbaiki kepemimpinannya. Upaya mendorong lahirnya kepemimpinan parpol yang demokratis dan akuntabel dapat dilakukan dengan beberapa cara: (1) Mendorong otonomi dan desentralisasi partai. Otonomi dan desentralisasi partai diperlukan untuk mengurangi sentralisasi pengambilan keputusan di tingkat pengurus pusat (DPP) dan/atau pemimpin partai. Melalui otonomi dan desentralisasi selain dapat mengurangi munculnya figur pemimpin yang klientelistik dan kharismatik, di satu sisi juga tetapi juga

mendorong munculnya pimpinan partai yang programatik, di sisi lain.; (2) Mendorong profesionalisme pimpinan partai. Profesionalitas pimpinan partai dapat dilakukan melalui adanya larangan bagi pengurus parpol untuk merangkap jabatan sebagai pejabat publik. Upaya ini diperlukan untuk menghindari *conflict of interest*. Dalam upaya ini, parpol dapat menerapkan proses rekrutmen melalui dua cara. Pertama, untuk menjadi pengurus partai melalui mekanisme internal partai. Kedua, untuk menjadi calon pejabat publik yang diusung parpol boleh berasal dari mana saja. Apabila manajemen parpol ini berjalan dengan baik maka tidak akan ada lagi dinasti politik.

Dalam kaitannya dengan sistem pemilihan umum, perbaikan sistem pemilu juga harus diarahkan pada dua hal, yaitu perubahan sistem dan mencari sistem alternatif, agar tidak memunculkan partai-partai politik atas dasar etnik, agar tidak tercipta replikasi etnik di parlemen.³⁰ Karena itu, perbaikan juga diarahkan agar tercipta partai politik yang terbuka, menghindarkan pada basis kultural dan mendorong adanya kerja sama lintas batas identitas dalam membangun partai politik. Selain itu, perbaikan juga dimaksudkan agar terwujud pemerintahan yang efektif. Perbaikan ini bukan semata-mata untuk menghindari kelemahan-kelemahan utama praktik pemilu proporsional yang terjadi sejak 1999, 2004 dan 2009, tetapi jauh dari itu memiliki tujuan utama: efektivitas sistem presidensial, konsolidasi demokrasi menuju pada demokrasi yang dewasa (*mature of democracy*) serta stabilitas pemerintahan.

Kajian ini dari awal melihat perlunya perbaikan sistem pemilu proporsional—melalui pencarian sistem pemilu yang didalamnya bekerja sistem pemilu proporsional yang ditopang oleh sistem yang lain, dengan sistem yang bekerja sendiri-sendiri. Walau demikian, perbaikan sistem pemilu proporsionalnya diarahkan pada berlakunya Sistem Proporsional Setengah Terbuka (SPST), karena yang terbuka akan diisi oleh sistem yang lain.

Dalam konteks perubahan besar itu, SPST yang digunakan juga harus mendorong tercapainya multipartai moderat. Salah satu persoalan utama sistem proporsional adalah apakah hasil pemilu akan menciptakan sistem kepartaian yang multi partai yang banyak ataukah yang terbatas. Pengalaman tiga

tahun pelaksanaan pemilu di masa transisi, menunjukkan gejala multi partai yang banyak (meluas) bukan terbatas. Secara garis besar, Jean Blondel membuat tipe bahwa sistem multipartai terjadi dominasi partai (mayoritas pemenang) apabila ada partai yang menguasai 45 persen suara; sementara jika perolehannya hanya 25 persen dan di bawahnya, berarti tidak ada partai yang dominan atau mayoritas. Secara ideal, jumlah partainya pun berbeda. Saran yang dilakukan oleh Jean Blondel bahwa pada sistem dua partai akan cenderung menghasilkan sebaran kursi (55-45 persen), dan pada jumlah tiga (tiga) partai akan menghasilkan sebaran kursi (45-40-15 persen), serta pada jumlah partai (3-5) pada sistem multipartai akan menghasilkan komposisi suara (45-20-15-10-10) dan pada jumlah partai 4-5 akan melahirkan sebaran komposisi suara (25-25-25-15-10), relatif mendekati kenyataan dari hasil sebaran perolehan suara partai-partai pada pemilu-pemilu di Indonesia. Dalam kasus Indonesia, dengan jumlah partai di atas 10 buah, seperti tampak pada tabel 1, menggambarkan bahwa komposisi kursi justru di bawah 25 persen (selama 4 kali pemilu proporsional dengan sistem multipartai) justru menunjukkan sebaran komposisi suara mengarah pada 20-18 persen (partai besar) 13-8 persen (partai menengah) dan 3-7 persen (partai kecil).

Memang tidaklah mudah melakukan upaya itu, dan juga salah satu kritik yang seringkali muncul bahwa rekayasa semacam itu akan mengabaikan prinsip proporsionalitas dan keterwakilan. Dilema ini memang harus dihadapi dan harus dipilih, apakah sebuah rekayasa sistem pemilu ingin melakukan efektivitas sistem demokrasi sebagai prioritasnya ataukah untuk memadukan perimbangan proporsionalitas dengan keterwakilan politik. Walau sebagai pilihan yang sulit, sejumlah aspek proporsionalitas harus tetap menjadi pertimbangan. Artinya, rekayasa pemilu tidak semata-mata mengabaikan aspek proporsional, tetapi juga mendorong adanya ruang bagi partai kecil menjadi partai menengah dan stabilnya partai menengah sebagai perimbangan dalam penyusunan kekuasaan dan praktik politik di parlemen. Kecenderungan umum SPP, justru pemilu gagal menciptakan kekuatan mayoritas di parlemen, sementara pemenang pemilu hanya rata-rata di bawah 20 persen, dengan kekuatan partai yang terserak. Bagaimana agar pada

³⁰ *Ibid.*

pemilu di Indonesia ke depan, khususnya pada Pemilu 2019 dapat tercipta partai politik yang moderat (5-7 partai) dengan kombinasi hasil perolehan suara yang mengarah pada *multiparty system with a dominant party*, minimal ada tujuh perubahan mendasar yang perlu dilakukan, yaitu:

1. Mengubah besaran *district magnitude* (daerah pemilihan) dan kuota kursi.
2. Pengubahan formula (rumus) konversi suara ke kursi, yang tidak berbasis pada kuota murni.
3. Penetapan kursi bagi calon yang konsisten dengan SPST
4. Pemberian ruang *stembuss accord*
5. Menerapkan *parliamentary threshold* yang ideal
6. Mendorong terjadinya proses koalisi permanen sebelum pemilu
7. Membatasi partai peserta pemilu

Selain itu, rekayasa politik dalam perbaikan sistem pemilu dapat pula dilakukan melalui penggunaan sistem campuran. Melalui penerapan *Sistem Multi Member Majority* (MMM). Penggunaan MMM dan bukan MMP dimungkinkan akan tercipta majoritarian di parlemen, karena dengan tidak adanya hubungan antara *proportional list* dengan *member of majoritarian* memungkinkan peluang terciptanya partai mayoritas lebih terbuka ketimbang dengan menggunakan MMP. Dengan kata lain, konseptualisasi perbaikan kualitas sistem proporsional sebagaimana telah disinggung pada opsi pertama seiring dan sejalan dengan gagasan praktik MMM yang lebih berpotensi menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen.

Dalam sistem kerjanya, terdapat perbedaan yang menonjol antara MMP dengan MMM. MMP bekerja pada aspek proporsional yang menonjol karena ada kaitan antara tingkatan daftar proporsional tertutup dengan daftar nominal (majoritarian). Seorang calon dalam MMP dapat ditempatkan pada kedua daftar oleh partai politik, atau partai politik juga tidak perlu memasang calonnya pada nominal daftar (majoritarian). Partai politik juga memperoleh kompensasi tertentu, khususnya dapat mentransfer suaranya lintas daerah pemilihan apabila memenuhi kuota tertentu. Dalam MMP seperti halnya dengan cara kerja sistem proporsional di Indonesia, pemilih

sama-sama diberikan hak untuk memilih partai dan nama calon di majoritarian sekaligus. Namun, pilihan terhadap parpol dan calon (majoritarian) tidak harus paralel, pemilih dapat memilih Partai A, tetapi tidak harus memilih calon (majoritarian) dari Partai A, tetapi dapat memilih calon (majoritarian) dari Partai B atau C. Konsekuensinya, pilihan yang tidak paralel ini justru akan menimbulkan penyebaran meluasnya kursi, ketimbang terciptanya mayoritas partai politik yang memperoleh kursi di parlemen.

Atas dasar kebutuhan penyederhanaan partai dan perlunya menciptakan partai yang memiliki mayoritas di parlemen sehingga akan tercipta pluralitas yang moderat, lebih diusulkan digunakan model MMM (*Mixed Member Majoritarian*), dengan konsekuensi pemilih diberi kesempatan untuk memilih Partai A dan hanya dianggap sah suaranya jika pemilih juga memilih calon dari Partai A pada daftar nominal (majoritarian).

Kelebihan MMM pada rigitnya penentuan daftar tertutup (daftar proporsional) yang tidak berhubungan dengan daftar nominal (majoritarian) akan memberikan kejelasan mana wakil yang mewakili partai dengan mana yang mewakili majoritarian (konstituen) sehingga akuntabilitasnya lebih baik ketimbang MMP. Pada MMM ada dua jenis suara yaitu suara dengan daftar partai versus suara nominal perseorangan (dengan daftar nama dan majoritarian).³¹

Selain itu, dengan tidak adanya hubungan antara kursi dan suara dan tidak adanya kompensasi bagi partai politik, akan mendorong partai-partai menyiapkan kader terbaiknya untuk bertarung pada tingkatan majoritarian. Dengan kata lain, penggunaan MMM lebih memungkinkan dalam mendorong partai untuk memilih calon-calon lokal untuk majoritarian yang potensial agar memperoleh kursi pada tingkat majoritarian. Hal itu jelas berbeda dengan sistem proporsional, yang kecenderungannya justru mekanisme pencalonan dan penentuan sangat dimonopoli oleh partai politik.

Perubahan transisional sistem pemilu yang diusulkan berkaitan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang efektif, perbaikan sistem pemilu yang mendorong munculnya kekuatan mayoritas di parlemen yang sekaligus

³¹ *Ibid.*, hlm. 11.

memerintah. Juga melahirkan partai politik yang berkualitas dan terbuka.

Untuk kebutuhan itu semua, desain sistem politik-demokrasi, perubahan bangunan sistem pemilihan dapat ditempuh melalui strategi, *pertama*, adanya konsensus nasional bahwa pemilu menghasilkan sistem multi partai terbatas; *kedua*, pemilu melahirkan kekuatan mayoritas melalui koalisi dan rekayasa sistem pemilu; *ketiga*, pembagian kekuasaan eksekutif (*executive power-sharing*) di kabinet secara transparan; dan *keempat* adalah adanya perimbangan kekuatan di luar DPR, dengan cara menerapkan bi-kameral yang proporsional.³² Dan *Keempat*, apakah sistem pemilihan yang digunakan mengatur bentuk koalisi pemerintahan.³³ Sebagai tambahan, *pertama*, konsensus tersebut harus pula melahirkan kesadaran bersama bahwa partai bukanlah replikasi etnis dan kekuatan antargolongan. Dan *kedua*, pilihan terhadap sebuah sistem pemilu pada dasarnya adalah sebuah cara demokrasi untuk membagi kekuasaan. Oleh karena itu, perlu ada konsensus nasional yang utuh mengenai cara membagi kekuasaan ini dan batasan proporsionalitas seperti apa yang dikehendaki serta perubahan sistem pemilu yang relatif mendekati dengan kondisi bangsa dan negara.

Selain strategi rekayasa mewujudkan sistem multi partai terbatas dan pemilu yang menghasilkan sistem perwakilan yang akuntabel, rekayasa selanjutnya agar demokrasi presidensial efektif adalah dengan membentuk pemerintah koalisi. 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

³² Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London, Yale University, 1999), hlm. 34-41, menyebut *strong bicameralism* atau bi-kameral yang kuat. Dalam kasus di Indonesia, rancangan ini tidak terpenuhi, karena Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak menunjukkan bi-kameral yang kuat. Saya lebih setuju pada bi-kameral yang proporsional, khususnya dalam hal fungsi, bukan jumlah kursi. Fungsi DPD yang relatif lemah, melalui bi-kameral proporsional ini fungsinya diperkuat, sehingga dapat terjadi *checks and balances* dan menjaga kepentingan-kepentingan daerah yang diwakilinya.

³³ *Ibid.*, hlm. 15.

ciri demokrasi konsensual, menurut Arendt, yaitu dengan membangun koalisi pemerintahan (kabinet) di antara partai-partai politik.³⁴

Koalisi pemerintahan bukan hanya monopoli pemerintahan parlementer, pada pemerintahan presidensial juga bisa dibangun koalisi. Studi yang dilakukan Cheibub (2007), menunjukkan bahwa pemerintahan koalisi dalam sistem parlementer terjadi di 39 persen negara, sedangkan koalisi dalam sistem presidensialisme 36,3 persen. Baik demokrasi Parlementer maupun demokrasi Presidensial, koalisi berlangsung sebesar lebih dari 50 persen ketika partai presiden tidak memiliki mayoritas di lembaga legislatif. Dengan demikian, ada tidaknya koalisi bukanlah pembeda sistem presidensialisme dan parlementer. Hanya saja dalam demokrasi presidensial, pembentukan koalisi memiliki makna yang sedikit berbeda dengan sistem Parlementer. Dalam demokrasi presidensial tujuan yang mendasari pembentukan koalisi adalah untuk menggalang dukungan partai dalam proses pencalonan dan kemenangan pemilihan Presiden dan mengamankan jalannya (stabilitas) pemerintahan. Koalisi dibentuk untuk memperoleh dukungan politik atas inisiatif dan kebijakan Presiden.

Pertanyaan yang muncul, bukankah sekarang dalam membentuk pemerintahan sudah dilakukan koalisi, tetapi mengapa demokrasi presidensial tidak efektif? Persoalannya bukan terletak pada koalisinya, tetapi pada bentuk koalisi yang dibangunnya. Berdasarkan pengamatan Ari Dwipayana, model koalisi yang berkembang dalam lima tahun terakhir menunjukkan perilaku partai dalam meracik menu koalisi dipengaruhi oleh dua karakter. Pertama, upaya memburu jabatan (*office seeking*), dimana perilaku partai dalam membangun koalisi lebih didasarkan pada

³⁴ Sebagai contoh, dalam kasus di Swiss dan Belgia, Arend mengemukakan 10 ciri demokrasi konsensus di kedua negara tersebut yang dijadikan konsensus bersama, yaitu (1) Executive power-sharing in broad coalition cabinets; (2) Executive-legislative balance of power; (3) multiparty system; (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), hlm.34-41.

kehendak untuk memperbesar peluang dalam memperoleh posisi di kabinet-pemerintahan yang akan terbentuk. Kedua, modus pencari suara (*vote seeking*), dimana elit partai politik dalam membentuk koalisi lebih didasarkan pada upaya memenangkan pemilihan.

Koalisi yang terbentuk dengan dasar *office seeking* dan *vote seeking* pada dasarnya koalisi yang rapuh. Karena koalisi dibentuk atas dasar pertimbangan pragmatis-jangka pendek. Koalisi yang dipraktikkan oleh partai-partai politik kita dewasa ini cenderung bersifat *instan* karena lebih berdasarkan kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan *platform* dan program politik yang disepakati bersama. Dengan latar dan tujuan membangun koalisi seperti itu maka pemerintahan demokrasi presidensial tidak berjalan efektif.

Atas dasar itu, demokrasi presidensial perlu 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 bahasa Syamsuddin Haris, 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 juga diperlukan agar relasi Presiden-DPR tidak semata-mata menjadi arena transaksi politik antarelite pemerintah dan politisi partai-partai.

Selain itu, 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. Koalisi yang dibangun juga harus kuat, yakni mendapat dukungan lebih dari 50% suara di DPR (50 + 1). Dengan dukungan mayoritas di parlemen pada gilirannya Presiden tidak akan dipaksa melakukan tawar-menawar dengan partai-partai di luar koalisi partai pendukungnya.

Upaya penataan lain yang juga memungkinkan ialah melalui penataan fraksi-fraksi di DPR, yang sebelumnya sebagai bentuk

pengelompokan partai politik, perlu didorong pengelompokan kekuatan politik berdasarkan blok kekuatan politik berdasarkan partai pendukung pemerintah dan kekuatan politik partai oposisi. Dengan adanya aturan seperti itu maka konfigurasi kekuatan di DPR hanya ada dua: partai pendukung pemerintah dan partai oposisi.

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, niat 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. Pendek kata, oposisi yang hendak diwujudkan adalah oposisi loyal.

Faktor lain yang penting, yang tidak bisa dibiarkan dan harus menjadi perhatian utama partai-partai politik dan publik adalah kepemimpinan politik. Kami berpendapat, meski sistemnya sudah bagus, tetapi kepala eksekutifnya (Presiden) tidak memiliki jiwa kepemimpinan, maka pemerintahan tidak akan berjalan dengan optimal. *Governability* akan efektif, salah satu faktornya, ada pada kepemimpinan.

Seperti dikatakan oleh Arbi Sanit, kepemimpinan teruji bukan saja terbaik dalam kualifikasinya yaitu integritas atau karakter, dan kapabilitas memimpin, serta popularitas di samping visioner akan tetapi juga berani menghadapi risiko dan mengambil tanggung jawab atas pelaksanaan tugas kenegaraan dan kemasyarakatan serta kebangsaan selain dari ketahanan fisik.

Untuk menghasilkan kepemimpinan model seperti itu, perlu ada rekrutmen yang baik dan demokratis. Sistem seleksi untuk menjadi presiden seperti di Amerika Serikat layak menjadi acuan, yaitu melalui mekanisme konvensi: ada pemilihan pendahuluan (*Premier Election*) Dengan pemilihan pendahuluan ini, ada ujian berupa persaingan atau pertarungan

terbuka dihadapan berbagai kalangan masyarakat mulai dari kaum elit dan menengah serta rakyat kebanyakan sampai berbagai golongan primordial dan usia serta status kelamin. Semua ujian tersebut hendaklah dilalui dengan nilai terbaik diantara semua kontestan yang menggunakan kesempatan.

Dengan demikian, pemilu sebagai institusi harus digunakan oleh calon pemimpin, pertama kalinya mestilah sungguh-sungguh menyediakan mekanisme kompetisi dalam bentuk hanya tersedia dua opsi atau pilihan yaitu menang dan kalah atau mayoritas dan minoritas. Adapun substansi kompetisi dimaksudkan terdiri dari *track record* integritas dan kapabilitas serta visi disamping popularitas calon.

Daftar Pustaka

Buku

- Dahl, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Para Pengritiknya*. Jilid II. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dhakidae, Daniel. 1999. *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi, dan Program*. Jakarta: Kompas.
- Evans, Kevin Reymond. 2003. *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Arise Consultancies.
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Press.
- Janis, Roy B.B. 2008. *Wapres: Pendamping atau Pesaing?*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University.
- Linz, Juan J. et al. 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Manning, Chris dan Peter van Dierman (Ed.). 2000. *Indonesia di Tengah Transisi*. Yogyakarta: LKIS.
- Panitia Pengawas Pemilu 1999. 1999. *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*. Jakarta: Panwas Pemilu.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New

York: Cambridge University Press.

Suryakusuma, Yulia I. (Eds). 1999. *Almanak Parpol Indonesia Pemilu '99*. Jakarta: SMK Grafik Mardi Yuana.

Taagepera, Rain. 2007. *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.

Wolinetz, Steven B. 2002. "Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies", dalam R.Gunther, J. Montero dan J. Linz (Ed), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford : OUP.

Jurnal

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy, The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*. Vol. 26, No. 2.

Laporan dan Makalah

- Indrayana, Deni. 2006. "Mendesain Presidensial yang efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'". Makalah Seminar. 13 Desember.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD pada 2004.

Surat Kabar

- "Calon Gubernur BI: Skor 2-0 untuk DPR". *Tempo*. 30 Maret 2008.
- "Drama satu babak Yudhoyono-Kalla". *Sinar Harapan*. 19 September 2005.
- "SBY-JK: Duet atau Duel. Laporan Utama *Tempo* Edisi 24-30 Oktober 2005.