

# **PEMILU DAN RELASI EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF<sup>1</sup>**

## **GENERAL ELECTION AND EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONS**

**Nina Andriana**

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: andriana1183@yahoo.com

Diterima: 19 Agustus 2014, direvisi: 26 September 2014; disetujui: 9 Desember 2014

### ***Abstract***

*Completion of presidentialism requires reconsideration format representation system, the implementation of the scheme and the electoral system along the party system. In the context of the implementation of the scheme and the electoral system, the arrangement is not only related to the urgency of the simultaneous implementation of the legislative and presidential elections, but also realignment election format itself. Election system adopted by Indonesia at the moment doesn't push not only the emergence of presidential candidates who have the competence and capability, but also tends to distort obsession strengthening of presidentialism as a system of government that has been mandated by constitutional amendments. Structuring executive-legislative relations is also very important. Coalition is typically found in parliamentary government, but the multi-party system in presidentialism can not be ignored. Internal checks and balances mechanism in the House of Representatives and between the House of Representatives and the President must be addressed.*

**Keywords:** general election, electoral system, presidentialism, political party.

### **Abstrak**

Penyempurnaan presidensialisme memerlukan peninjauan kembali format sistem perwakilan, skema penyelenggaraan dan sistem pemilu, serta sistem kepartaian. Dalam konteks skema penyelenggaraan dan sistem pemilu, penataan tak hanya terkait urgensi penyelenggaraan secara simultan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden, melainkan juga penataan kembali format pilpres itu sendiri. Sistem pilpres yang diterapkan oleh Indonesia saat ini bukan hanya tidak menjanjikan munculnya kandidat presiden yang memiliki kompetensi dan kapabilitas, tetapi juga cenderung mendistorsikan obsesi penguatan presidensialisme sebagai sistem pemerintahan yang telah diamanatkan oleh konstitusi hasil amandemen. Penataan relasi eksekutif-legislatif dalam hal ini juga amat penting. Koalisi yang lazimnya ditemukan pada pemerintahan parlementer, namun dengan sistem multipartai dalam presidensial hal ini menjadi sesuatu yang tidak bisa diabaikan. Mekanisme *checks and balances* internal DPR maupun antara DPR dan Presiden pun harus dibenahi.

**Kata Kunci:** Pemilu, sistem Pemilu, presidensialisme, partai politik.

## **Pendahuluan**

Sejarah politik Indonesia modern antara lain ditandai oleh pasang-surut pilihan sistem pemerintahan dalam konteks relasi eksekutif-legislatif. Pendulum relasi yang sarat legislatif (*legislative heavy*) pada era parlementer, berubah

total menjadi sarat eksekutif (*executive heavy*) ketika UUD 1945 kembali berlaku selama dua periode sistem otoriter, Demokrasi Terpimpin Soekarno (1959-1965) dan Orde Baru Soeharto (1966-1998). Pengalaman pahit dan traumatis atas dominasi Presiden selama sekitar 30 tahun

<sup>1</sup> Tim Peneliti terdiri atas Prof (Ris). Dr. Syamsuddin Haris (Koordinator), Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, Prof. Dr. R. Siti Zuhro, Dr. Firman Noor, Irine Hiraswari Gayatri, MA., Muh. Haripin, M.Han., Nina Andriana, S.IP, M.Si.

Orde Baru tersebut tampaknya melatarbelakangi pula nuansa sarat parlementer pada tahun-tahun pertama transisi demokrasi pascaSoeharto. Tidak mengherankan jika kemudian, pidato pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie ditolak MPR (1999), dan bahkan lebih jauh lagi Presiden Abdurrahman Wahid yang dipilih secara demokratis oleh MPR akhirnya dipecat oleh Majelis yang sama (2001)<sup>2</sup>.

Meskipun pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004) lahir dari kekecewaan DPR terhadap Presiden Wahid, hal itu cenderung tidak mengubah pola relasi Presiden-DPR. Sebagai ketua umum partai pemenang Pemilu 1999 dengan jumlah kursi terbesar di DPR, Presiden Megawati tidak sepenuhnya dapat mengendalikan DPR karena kekuatan PDI Perjuangan hanya sekitar sepertiga (153 kursi) dari keseluruhan anggota Dewan (500 kursi). Selama sekitar tiga tahun tiga bulan masa pemerintahannya, kebijakan Presiden Megawati beberapa kali dicoba digugat oleh DPR melalui usul penggunaan hak interpelasi, antara lain dalam kasus lenyapnya kepemilikan Indonesia atas pulau Sipadan dan Ligitan, dan kasus dana bantuan asrama bagi TNI/Polri. Namun pengalaman traumatis pada era Presiden Wahid membuat partai-partai politik di DPR menahan diri sehingga Presiden Megawati bisa bertahan sampai akhir masa jabatannya hingga 20 Oktober 2004.

Pengalaman pemerintahan yang sarat eksekutif selama sekitar 30 tahun Orde Baru, DPR yang mandul pada era yang sama, serta juga trauma pemberhentian atas Presiden Wahid pada 2001, tampaknya turut melatarbelakangi semangat penataan kembali pola relasi Presiden-DPR ketika dilakukan perubahan atas UUD 1945. Selain itu, melalui amandemen konstitusi, MPR juga mencabut kekuasaannya sendiri dalam memilih presiden serta membatasi kekuasaan presiden selama maksimal dua periode. Singkatnya, UUD 1945 hasil amandemen tidak hanya menata ulang format relasi Presiden-DPR, melainkan juga memperkuat skema demokrasi Presidensial sebagai pilihan politik bagi Indonesia pascarezim otoriter Orde Baru.

<sup>2</sup>Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007).

Meskipun format relasi eksekutif-legislatif telah ditata ulang dan skema presidensialisme semakin diperkuat, pengalaman pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) hasil Pemilu 2004 dan 2009 memperlihatkan belum seimbangnya relasi Presiden-DPR. Sebagai presiden pertama yang dipilih secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan yang bersifat tetap, posisi politik Presiden SBY seringkali tampak "rentan" dalam berhadapan dengan DPR. Walaupun didukung koalisi politik yang mencakup sekitar 70 persen kekuatan partai politik di DPR, selama periode Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) Presiden SBY harus melayani sekurang-kurangnya 14 usul hak interpelasi dan delapan usul hak angket partai-partai politik di DPR terkait berbagai kebijakan pemerintah. Sebagian usul hak interpelasi dan hak angket itu justru digulirkan dan didukung oleh partai-partai politik yang turut berkoalisi dengan Presiden SBY<sup>3</sup>. Dinamika relasi Presiden-DPR relatif tidak banyak berubah pada periode kedua pemerintahan SBY (2009-2014) kendati intensitas usul hak interpelasi dan hak angket tidak sebanyak periode pertama.

## Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Paling kurang ada empat pengalaman fenomenal yang pernah dialami Indonesia sejak Proklamasi terkait relasi Presiden-DPR. *Pertama*, ketika Presiden Sukarno selaku kepala negara membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, pemilu demokratis pertama sejak Indonesia merdeka<sup>4</sup>. *Kedua*, tatkala Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pada sidang-sidangnya selama periode 1966-1967 menolak pidato pertanggungjawaban Presiden Sukarno berkaitan dengan Peristiwa Gerakan 30 September 1965. Pidato Bung Karno itu dikenal sebagai

<sup>3</sup> Selanjutnya lihat, Syamsuddin Haris, "Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004-2008)", Disertasi Doktor pada FISIP UI, 2008.

<sup>4</sup>Tentang pembubaran DPR hasil Pemilu 1955 lihat di antaranya, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca New York: Cornell University Press, 1962); Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Constituent 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992).

Nawaksara dan naskah jawaban susulan terhadap pertanyaan MPRS yang disebut Pelengkap Nawaksara. *Ketiga*, saat MPR hasil Pemilu 1999 menolak pidato pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie pada periode transisi dari rejim otoriter Orde Baru ke era pemerintahan yang lebih demokratis<sup>5</sup>. Dan *keempat*, ketika DPR hasil Pemilu 1999 memprakarsai Sidang Istimewa MPR pada 2001 dan akhirnya memecat Presiden Abdurrahman Wahid<sup>6</sup>.

Empat pengalaman historis yang fenomenal tersebut mendorong berbagai elemen bangsa, termasuk partai-partai politik hasil Pemilu 1999, melakukan penataan ulang atas format relasi Presiden-DPR agar tidak hanya lebih seimbang, melainkan juga melembagakan pemerintahan hasil pemilu yang stabil dan efektif. Namun, pengalaman pemerintahan Presiden SBY pascaamandemen konstitusi memperlihatkan masih kuatnya potensi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR. Koalisi politik besar pada masa KIB II yang mencakup sekitar 75 persen kekuatan partai politik di DPR yang diharapkan dapat menyangga kekuasaan Presiden ternyata lebih merupakan “beban” ketimbang solusi bagi produktifitas dan efektifitas pemerintahan hasil Pemilu 2009.

Presiden SBY adalah presiden pertama yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan bekerja atas dasar konstitusi hasil amandemen yang berorientasi pelembagaan format baru relasi Presiden-DPR di satu pihak, dan penguatan skema demokrasi presidensial di lain pihak. Begitu pula DPR hasil Pemilu 2004 adalah parlemen pertama yang bekerja berdasarkan UUD Negara RI 1945, penyebutan resmi UUD 1945 hasil amandemen. Namun demikian, pemerintahan hasil pemilu tampaknya tidak bekerja sesuai harapan, yakni terbangunnya relasi Presiden-DPR yang relatif seimbang dan terbangunnya pemerintahan skema presidensial yang benar-benar efektif (*governable*).

<sup>5</sup> Tentang penolakan pidato pertanggungjawaban BJ Habibie, lihat antara lain, Marcus Mietzner, “Sidang Umum MPR 1999: Wahid, Megawati, dan Pergulatan Perebutan Kursi Kepresidenan”, dalam Chris Manning dan Peter van Diermen (Eds.), *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, (Yogyakarta: LKIS, 2000).

<sup>6</sup> Haris, 2007, *op.cit*.

Dalam kaitan ini ada beberapa pertanyaan relevan yang hendak dijawab dan dirumuskan solusinya dalam kajian ini:

1. Apa yang salah dengan format pemilu, sistem perwakilan, dan model koalisi parpol yang berlaku dewasa ini, sehingga relatif gagal melembagakan pola relasi Presiden-DPR yang seimbang untuk kebutuhan skema demokrasi presidensial yang stabil dan efektif.
2. Bagaimana desain pemilu, khususnya pemilu presiden, sistem perwakilan, dan model koalisi parpol yang lebih tepat untuk melembagakan pola relasi Presiden-DPR yang dapat meningkatkan efektifitas presidensialisme di Indonesia?

## Perspektif Teoritis

Secara umum dapat dibedakan tiga sistem pemerintahan demokrasi, yakni sistem presidensial (*presidential systems*), sistem parlementer (*parliamentary systems*), dan sistem semi-presidensial (*semipresidential systems*)<sup>7</sup>. Sistem presidensial berlaku di Amerika Serikat, sebagian besar negara-negara Amerika Latin, dan juga Filipina di Asia Tenggara serta Korea Selatan di Asia Timur. Sistem parlementer berlaku di Inggeris dan pada umumnya negara-negara jajahan Inggris seperti Australia dan India. Sedangkan kasus spesifik sistem semipresidensial, yang juga disebut sebagai “sistem campuran” atau sistem hibrida, terutama berlaku di Perancis. Selain pembedaan klasik dan standar tersebut, dalam studinya terhadap 36 negara demokrasi pada periode 1945-1996, Arend Lijphart mengelompokkan sistem demokrasi atas dua kategori besar, yakni pemerintahan demokrasi mayoritarian dengan contoh tipikal model Westminster Kerajaan Inggris, dan demokrasi konsensual dengan contoh tipikal Swiss atau Belgia<sup>8</sup>. Ciri-ciri demokrasi mayoritarian di

<sup>7</sup> Richard Gunther, “Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semi-Presidensial”, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (Eds.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, (Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001).

<sup>8</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms*

antaranya adalah penggunaan sistem pemilu mayoritas-FPTP (*first-past-the-post*), memiliki dua partai politik utama, kabinet satu partai, sistem perwakilan satu kamar, dan dalam konteks negara kesatuan dengan pemerintahan tersentralisasi. Sedangkan demokrasi konsensual memiliki ciri antara lain, penggunaan sistem pemilu proporsional dengan distrik berwakil banyak, sistem multipartai, kabinet yang bersifat koalisi, sistem perwakilan dua-kamar, dan dalam konteks negara federal dengan pemerintahan terdesentralisasi. Pengelompokan yang dilakukan Lijphart ini tidak sepenuhnya sama dengan perbedaan sistem presidensial dan parlementer. Karena itu pula Lijphart tidak mengklasifikasikan model demokrasi Amerika Serikat sebagai salah satu kategori majoritarian ataupun konsensual, sehingga ia menyebutnya sebagai model campuran—*a mixed majoritarian-consensual type of democracy*.<sup>9</sup>

Sistem presidensial yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sistem pemerintahan yang menempatkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus pusat kekuasaan negara. Ini berarti bahwa Presiden adalah kepala pemerintahan dan juga kepala negara. Selain itu, sistem presidensial dicirikan oleh pemilihan kepala eksekutif secara langsung oleh rakyat, bukan dipilih oleh parlemen seperti berlaku dalam sistem parlementer; Presiden bukan bagian dari parlemen dan tidak bisa diberhentikan oleh parlemen kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*); dan Presiden tidak dapat membubarkan parlemen sebagaimana halnya sistem parlementer yang memberi hak kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Ciri lain dari presidensialisme adalah kedudukan lembaga parlemen yang tidak hanya terpisah dari eksekutif melainkan juga independen terhadapnya; serta menteri-menteri yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden.

Dari berbagai ciri tersebut, menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga ciri yang menjadi

*and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999); Buku Lijphart ini merupakan hasil studi lanjutan dari buku sebelumnya, Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (Yale: Yale University, 1984).

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 36.

elemen esensial dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal<sup>10</sup>. Karena itu perlu segera dicatat bahwa desain institusi dan praktik sistem presidensial di berbagai negara sebenarnya tidak pernah seragam, terdapat variasi-variasi yang signifikan, termasuk di negara-negara Amerika Latin di mana presidensialisme menjadi pilihan popular ketimbang parlementarianisme. Akan tetapi terlepas dari berbagai varian presidensialisme, hampir semua negara yang menganut sistem presidensial cenderung menjadikan praktik presidensialisme di Amerika Serikat sebagai inspirasi sekaligus model terbaik.

Para ahli perbandingan politik sebenarnya sudah menyadari berbagai problematik institusional yang melekat pada sistem presidensial sebagaimana diperlakukan di Amerika Serikat dan diadopsi di negara-negara Amerika Latin. Stabilitas eksekutif yang disebabkan oleh masa jabatan presiden yang bersifat tetap, legitimasi dan mandat politik presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan pemisahan kekuasaan yang relatif tegas di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan—terutama eksekutif-legislatif—adalah tiga di antara sejumlah kelebihan utama sistem presidensial.

Namun demikian di samping kelebihan-kelebihannya dibandingkan sistem parlementer, sistem presidensial memiliki tiga kelemahan pokok, yakni *pertama*, kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik (*deadlock*) akibat konflik eksekutif-legislatif. Potensi jalan buntu politik itu semakin besar lagi apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti dikhawatirkan Mainwaring<sup>11</sup>. *Kedua*, kekakuan sistemik yang

<sup>10</sup> Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, dalam Linz dan Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. I, hlm 91-105.

<sup>11</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hlm. 198-228.

melekat pada presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang mengganti presiden di tengah jalan jika kinerjanya tidak memuaskan publik. Ketiga, prinsip “pemenang mengambil semua” (*the winner takes all*) yang inheren di dalam sistem presidensial yang menggunakan sistem mayoritas-dua-putaran pemilihan presiden, sehingga memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat, dibandingkan lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisian dari partai-partai politik. Juan Linz bahkan mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak begitu cocok diadopsi di negara-negara demokrasi baru<sup>12</sup>.

Terlepas dari posisi teoritis Linz selaku penganjur dan pendukung sistem parlementer, pengalaman negara-negara Amerika Latin sendiri memperlihatkan bahwa praktik sistem presidensial pun bervariasi begitu pula institusi pendukungnya, sehingga ia bukanlah suatu sistem pemerintahan yang homogen. Berbagai variasi institusi dan praktik sistem presidensial itu di antaranya ditentukan oleh format presidensialisme—apakah “murni” sebagaimana dipraktikkan di AS, cakupan kekuasaan legislatif yang dimiliki presiden, sistem kepartaian dan fragmentasinya, serta disiplin partai di parlemen. Oleh karena itu, desain institusional berkenaan dengan kekuasaan presiden dan lembaga legislatif, sistem kepartaian, dan kemampuan presiden mengimplementasikan agenda-agendanya menjadi faktor-faktor penting yang turut menentukan stabilitas demokrasi presidensial<sup>13</sup>.

Pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif misalnya, di satu pihak dipandang sebagai kelebihan presidensialisme dibandingkan parlementarianisme, namun di

pihak lain juga membuka peluang terbentuknya “pemerintahan yang terbelah” (*divided government*), di mana presiden dan parlemen dikuasai atau dikontrol oleh partai yang berbeda. Pengalaman demokrasi presidensial di AS memperlihatkan, lembaga kepresidenan dan Kongres—sidang gabungan DPR (*House of Representative*) dan Senat—sering pula dikontrol oleh dua partai yang berbeda, Partai Republik dan Partai Demokrat<sup>14</sup>.

Konsep hubungan eksekutif-legislatif mengacu kepada pola relasi, baik yang dibangun melalui desain institusional maupun terbangun dalam realitas politik, antara lembaga eksekutif di satu pihak dan parlemen di pihak lain. Berbeda dengan sistem parlementer di mana lembaga eksekutif dan legislatif pada dasarnya merupakan satu kesatuan, maka di dalam sistem presidensial, eksekutif dan legislatif terpisah satu sama lain. Secara umum, desain institusi dan realitas relasi eksekutif-legislatif dalam konteks sistem demokrasi diwarnai oleh dua kecenderungan utama, yakni *pertama*, pola relasi yang bersifat dominasi satu lembaga atas yang lain, baik dominasi eksekutif atas legislatif maupun sebaliknya. *Kedua*, pola relasi yang didasarkan pada keseimbangan kekuasaan di antara eksekutif dan legislatif. Sejauhmana kecenderungan pola relasi antara eksekutif dan legislatif di dalam realitas sistem presidensial, apakah pola pertama, pola kedua, atau fluktuatif di antara kedua pola tersebut, tidak hanya ditentukan oleh desain institusi yang dibangun dan dilembagakan, melainkan juga varabel-varibel lain yang bersifat kondisional suatu negara demokrasi<sup>15</sup>. Bagaimana sesungguhnya pola relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif ini menjadi salah satu faktor penting terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Sementara itu, konsep koalisi lazimnya menunjuk pada persekutuan dua partai atau lebih yang didasarkan pada kepentingan politik yang sama. Pemerintahan koalisi (*coalition*

<sup>12</sup> Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference”, dalam Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

<sup>13</sup> Richard Gunther, *Ibid.*; Linz dan Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, (Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1994).

<sup>14</sup> Tentang sistem presidensial AS lihat Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, tanpa tahun.

<sup>15</sup> Lijphart, 1984, *op.cit.*, hlm. 67-89; Lijphart, 1999, *op.cit.*, hlm. 116-142.

*government)* adalah suatu pemerintahan yang dibentuk oleh lebih dari satu partai politik<sup>16</sup>. Pemerintahan koalisi lazimnya adalah pemerintahan gabungan partai-partai di dalam sistem parlementer yang berbasis multipartai. Sedangkan konsep koalisi pemerintahan (*government coalition*) yang dipergunakan dalam studi ini menunjuk pada pemerintahan yang didukung oleh lebih dari satu partai di dalam konteks sistem presidensial.

Secara teoritik, model koalisi dapat dibedakan atas tiga kategori, yaitu *minimal winning coalition*, *minority coalition*, dan *oversized coalition*<sup>17</sup>. Kategori pertama, “koalisi pemenang minimal”, menunjuk pada pemerintahan yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Kategori kedua, “koalisi minoritas”, koalisi pemerintahan dari partai-partai kecil dan karena itu tidak mendapat dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Sementara itu kategori ketiga, “koalisi besar”, menunjuk pada koalisi pemerintahan yang didukung oleh mayoritas mutlak partai politik di parlemen. Format koalisi yang terbentuk lazimnya mempengaruhi kecenderungan relasi kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Problematika skema presidensial berbasis multipartai di Indonesia khususnya sejak 2004 bisa jadi tidak semata-mata terkait realitas politik yang cenderung ”sarar DPR” sehingga koalisi politik pendukung SBY tidak optimal, melainkan juga fakta bahwa mekanisme Pemilu Presiden yang dianut UU Pilpres tidak menjamin lahirnya Presiden yang bebas dari pengaruh parpol di DPR. Skema pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden dan berlakunya prasyarat ambang batas perolehan suara dan atau kursi DPR dalam pencalonan presiden, berdampak pada terpilihnya seorang presiden yang sejak awal sudah terpenjara oleh kekuatan parpol di DPR.

## Asumsi

Studi ini didasarkan pada asumsi bahwa pengelolaan relasi Presiden dan DPR merupakan faktor yang sangat menentukan efektifitas

sistem pemerintahan presidensial di Indonesia pascaSoeharto. Format relasi Presiden-DPR sendiri dipengaruhi terutama oleh: (1) format institusi yang mewadahi pola relasi Presiden-DPR; (2) skema pemilu –dalam arti apakah desain pemilu benar-benar mendukung terbangunnya format relasi kemitraan yang seimbang di antara keduanya; (3) kualitas pelembagaan parpol, sistem kepartaian, dan format koalisi parpol; dan (4) kualitas *checks and balances* dalam sistem perwakilan. Gabungan keempat faktor tersebut diasumsikan tidak hanya mempengaruhi pola relasi Presiden dan DPR, tetapi juga berdampak pada kualitas stabilitas dan efektifitas pemerintahan yang dihasilkannya.

Konsep pemerintahan yang efektif (*governability*) menunjuk pada situasi di mana lembaga eksekutif dapat mewujudkan kebijakan yang berorientasi aspirasi dan kepentingan rakyat tanpa hambatan berarti dari lembaga legislatif. Singkatnya, pemerintahan efektif adalah “pemerintahan yang bisa memerintah”. Sistem presidensial secara teoritis memungkinkan terwujudnya pemerintahan yang efektif karena lembaga presiden memiliki legitimasi dan mandat yang kuat lantaran dipilih secara langsung oleh rakyat. Selain itu, prinsip sistem presidensial yang memisahkan kekuasaan eksekutif dan legislatif memberi peluang bagi Presiden untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan tanpa harus terganggu oleh dinamika lembaga legislatif.

Asumsinya, semakin minim distorsi dan interupsi proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan akan membuat pemerintahan lebih efektif, sehingga pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa menjadi lebih nyata. Hanya saja sejauh mana efektifitas pemerintahan di dalam konteks sistem presidensial tampaknya sangat tergantung pada pola relasi antara eksekutif dan legislatif di satu pihak, dan sistem kepartaian yang berlaku di pihak lain. Persoalannya, sistem presidensial cenderung akan menghasilkan pemerintahan yang efektif apabila presiden didukung oleh mayoritas sederhana kekuatan parlemen melalui *minimal winning coalition*. Sebaliknya, jika Presiden hanya didukung kekuatan minoritas parlemen cenderung membuka peluang pemakzulan bagi Presiden, dan bila Presiden didukung kekuatan

<sup>16</sup> Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, (Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd, 2000), hlm. 64.

<sup>17</sup> Lijphart, 1999, *op.cit.*, hlm. 134-138.

majoritas mutlak parlemen maka yang cenderung terjadi adalah pemerintahan yang kolutif<sup>18</sup>.

Studi ini berpandangan bahwa secara umum sistem pemerintahan presidensial yang dihasilkan Pemilu Presiden 2004 relatif stabil, namun belum dapat dikatakan efektif (*governable*), bukan hanya karena kebijakan-kebijakan Presiden seringkali terpenjara oleh DPR, melainkan juga lantaran tingkat produktifitas pemerintah dan DPR sendiri relatif rendah. Masih rendahnya produktifitas pemerintah antara lain dapat dilihat dari belum adanya strategi kebijakan yang dapat diandalkan untuk mengatasi krisis pangan dan energi, sehingga sebagian besar bahan pangan misalnya, amat tergantung pada impor. Sedangkan kinerja parlemen yang masih buruk tampak dari kuantitas dan kualitas produk legislasi yang juga relatif rendah seperti tampak pada persentase jumlah RUU yang bisa diselesaikan DPR dibandingkan target tahunan prolegnas yang hampir selalu di bawah 40 persen, serta begitu banyaknya UU yang akhirnya digugat melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

## Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif-eksplanatif. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dua teknik, yaitu studi kepustakaan dan studi lapangan. Untuk studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam dan FGD (*Focus Group Discussion*). Wawancara mendalam dilakukan terhadap beberapa narasumber dengan memperhatikan pengetahuan dan pemahaman narasumber terkait dengan topik penelitian. Dengan demikian, para narasumber mencakup baik akademisi maupun praktisi di daerah penelitian. Selain wawancara mendalam, di daerah penelitian yang sama dilakukan juga FGD dengan sebagian narasumber yang sama ditambah narasumber lain dengan kualifikasi serupa. Daerah-daerah dan atau kota yang dipilih secara sengaja sebagai lokasi penelitian adalah DKI Jakarta, Surabaya (Jawa Timur), dan Makassar (Sulawesi Selatan). Tanpa mengecualikan daerah dan atau kota lainnya, di

tiga daerah dan atau kota tersebut diharapkan dapat diperoleh para narasumber wawancara mendalam dan FGD yang memahami dan mendalami topik penelitian.

## Hasil Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada dua pertanyaan penelitian utama, yaitu (1) Apa yang salah dengan format pemilu, sistem perwakilan, dan model koalisi parpol yang berlaku dewasa ini, sehingga relatif gagal melembagakan pola relasi Presiden-DPR yang seimbang untuk kebutuhan skema demokrasi presidensial yang stabil dan efektif. (2) Bagaimana desain pemilu, khususnya pemilu presiden, sistem perwakilan, dan model koalisi parpol yang lebih tepat untuk melembagakan pola relasi Presiden-DPR yang dapat meningkatkan efektifitas presidensialisme di Indonesia?

Menjawab pertanyaan pertama, apa yang salah?. Berdasarkan diskusi yang dilakukan oleh tim penelitian dengan beberapa ahli di tiga kota (Yogyakarta, Padang dan DKI Jakarta) yang menjadi lokasi penelitian terdapat persoalan mendasar yang memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap persoalan pola relasi Presiden-DPR di Indonesia pascabergulirnya reformasi. Suasana amandemen konstitusi (UUD 1945) yang berlangsung pada masa awal reformasi disebut dalam suasana yang sarat dengan kepentingan politik.

### 1. Amandemen UUD 1945 : Inkonsistensi Agenda Reformasi Politik

Jarak waktu yang ditempuh Badan Pekerja MPR (BP MPR) dalam empat kali amandemen dapat dikatakan tidaklah singkat. Masa kerja BP MPR ditetapkan berdasarkan dua kali Ketetapan MPR, yaitu Tap MPR No. IX/MPR/1999 dan Tap MPR No. IX/MPR/2000. Lahirnya Tap MPR kedua dengan substansi yang sama, tidak lain disebabkan oleh kinerja MPR yang tidak mampu menyelesaikan pekerjaannya untuk melakukan amandemen UUD 1945 dalam kurun waktu 1 tahun. Sehingga masa kerja BP MPR (Panitia *Ad Hoc* I BP MPR) yang tadinya hanya 1 tahun (1999-2000) diperpanjang hingga tahun 2002. Dalam kurun waktu empat tahun (1999-2002) tersebut, perubahan-perubahan yang cukup

<sup>18</sup> Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atau Presiden 'Sialan'", Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, 13 Desember 2006.

mendaras dalam tata kelola pemerintahan dan negara telah dihasilkan.

Berdasarkan naskah UUD 1945 hasil amandemen, ditemukan perubahan besar terkait dengan pemilu. Jika sebelum diamandemen, hal-hal yang berhubungan dengan pemilu tersebar dalam berbagai pasal. Baik pasal mengenai pemerintahan, kekuasaan legislatif dan sebagainya. Namun, saat ini prinsip-prinsip dasar tentang pemilu telah diletakkan dalam satu bab khusus yang diberi nama "Pemilihan Umum". Hasil yang positif ini menunjukkan para wakil rakyat kala itu menganggap "cukup" pentingnya Pemilu untuk dituangkan secara tegas dalam konstitusi tertinggi dinegara ini. Dasar pemikiran yang tersirat dalam percakapan atau catatan rapat untuk menjadikan pasal-pasal tentang Pemilu menjadi satu Bab khusus, adalah untuk mengembalikan kedaulatan rakyat, yang benar-benar sepenuhnya ditangan rakyat. Mengingat pemilu adalah salah satu saluran terbesar bagi rakyat menyampaikan aspirasinya dan turut serta secara nyata dalam membentuk format pemerintahan lima tahun ke depan.

Salah satu wujud kedaulatan rakyat yang benar-benar dari rakyat dan sejalan dengan prinsip pembentukan sistem pemerintahan presidensial adalah pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung. Di samping hendak menjalankan salah satu dari prinsip pemerintahan presidensial, argumentasi yang juga berkembang kala itu adalah dengan adanya pemilihan langsung presiden dan wakil presiden ini diharapkan rekayasa politik dari MPR yang berlangsung pada masa Orde Baru dan pada Pemilu 1999, dapat diminimalisir. Argumentasi lainnya adalah dengan adanya pemilihan langsung presiden diharapkan pula pilihan rakyat tidak tersandera oleh kepentingan-kepentingan partai politik.

Sebelum mendiskusikan bagaimana perdebatan argumentasi dan substansi berlangsung dalam tiap rapat PAH, penulis mencatat hal menarik yang dikemukakan oleh F-PBB berkenaan teknis atau tata cara pelaksanaan amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh PAH BP MPR RI. Melalui wakilnya H. M. Zubair Bakry, fraksi ini memberikan koreksi bahwa cara tim PAH mengamendemen UUD 1945 selama tiga kali perubahan tidak dilakukan secara

berurutan.<sup>19</sup> Sebagai contoh, pada perubahan pertama (Amandemen I) pasal 7 berbunyi:

"Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

Dalam pasal ini tampak bahwa pembatasan periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah dirumuskan beserta ketentuan untuk dapat menjabat pada jabatan yang sama hanya dalam waktu dua kali masa jabatan. Harusnya PAH I merumuskan terlebih dahulu format pemilihan presiden itu sendiri seperti apa. Karena hal ini sangat berkaitan dengan sistem pemerintahan yang akan dijalankan nantinya. Tentunya ketika membicarakan pemilihan umum, ada unsur kedaulatan rakyat yang harus diperhatikan. Tetapi justru perubahan pasal tentang kedaulatan rakyat dan perumusan tentang pemilihan presiden dilakukan pada perubahan keempat. Sebuah proses amandemen yang tidak serius telah terjadi di sini, dimana PAH I BP MPR lebih memilih perubahan dilakukan demi menutup saluran kekuasaan yang terlalu besar dari eksekutif, tetapi mengabaikan prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam hal partisipasi masyarakat sipil.

Selanjutnya dari sisi substansi, argumentasi yang dikemukakan dalam pembahasan perubahan pasal tentang pemilu yang dilakukan oleh PAH I BP MPR RI terlihat tidak didasari oleh pertimbangan-pertimbangan yang bersifat menjunjung terlaksananya pemerintahan yang lebih demokratis. Meskipun penyebutan-penyebutan dasar sistem presidensial sebagai dasar dalam perubahan format pemilu dikemukakan, namun tetap saja partai politik dalam hal ini parlemen berusaha meletakkan kepentingan mereka di atas prinsip dasar tersebut. Perubahan yang dilakukan seringkali lebih bersifat teknis. Usulan-usulan yang dilontarkan oleh anggota PAH pun lebih bernuansa kepentingan politis ketimbang nilai filosofis dari sistem presidensial itu sendiri. Hal ini dapat terlihat pada Rapat Sinkronisasi Ke-3 PAH BP MPR pada 28 Juni

<sup>19</sup> Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR RI Ke-1 s.d 10. Masa Sidang Tahunan MPR RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002), hlm. 213.

2002. Salah satu wakil dari F-PG, Andi Matalatta, menyebut bahwa jika Pemilihan Presiden dilaksanakan sebelum Pemilihan DPR dan DPD, maka kampanye Presiden nantinya akan menegangkan kampanye dari calon anggota DPR dan DPD.<sup>20</sup> Sebuah pertimbangan yang sebenarnya memperlihatkan ketakutan partai politik sejak awal akan legitimasi absolut yang mungkin saja diperoleh presiden terpilih. Apalagi jika sang presiden tidak berasal dari partai mereka sendiri.

Hal ini sangat berbeda dengan apa yang disampaikan oleh F-KKI (Kesatuan Kebangsaan Indonesia), bahwa dengan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia, maka idealnya adalah pemilihan Presiden mendahului pemilihan legislatif.<sup>21</sup> Pada akhirnya usulan yang dikemukakan oleh fraksi ini mentah. Realitas ini tampak dari tidak ditemukannya lagi gagasan tersebut pada risalah rapat-rapat setelahnya.

Pada saat pasal-pasal dalam Bab Pemilu dirumuskan, peserta rapat hanya fokus pada prinsip-prinsip pemilu itu sendiri. Tidak menemukan adanya usulan dari sistem presidensial yang mengutamakan pemilihan presiden kemudian dilanjutkan dengan pemilihan legislatif. Pada saat rapat ke-39 Panitia Ad Hoc BP MPR tanggal 6 Juni 2000, dengan materi acara pembahasan tentang Pemilu, masing-masing fraksi menyampaikan usulannya mengenai isi pasal untuk bab yang diberi judul Pemilihan Umum. Beragam usulan muncul dalam rapat tersebut, seperti yang terangkum di bawah ini.<sup>22</sup>

1. Bahwa hampir seluruh fraksi bersepakat untuk ketentuan mengenai pemilu masuk ke dalam UUD 1945 yang sudah diamandemen nanti. Dengan alternatif dua bentuk, yang pertama dalam bab

<sup>20</sup> Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2002*, Buku Tiga (Edisi Revisi), (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010), hlm. 540.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 536.

<sup>22</sup> Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Hasil Rumusan Seminar Panitia Ad hoc I (Sidang Tahunan 2000)*, Buku kedua Jilid 3C, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000), hlm. 395.

tersendiri yang juga ditambahkan tentang partai politik dan yang kedua tentang pemilu dibiarkan tersebar diberbagai bab dan pasal dalam UUD 1945. Ketiga, semua sepakat dimanapun tempatnya supaya mencakup pokok-pokoknya saja termasuk prinsip luber dan jurdil.

2. Lalu berkenaan tentang untuk apa pemilu dilaksanakan. Dengan alternatif dua pola, untuk semua (DPR, DPD, DPRD, Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota), atau pemilu di sini hanya untuk lembaga perwakilan rakyat.
3. Semua anggota rapat sepakat bahwa pelaksanaan pemilu adalah lima tahun sekali.
4. Penyebutan pelaksana atau penyelenggara pemilu, serta lembaga yang mengesahkan pemilu.

Pada naskah Amandemen UUD 1945 pasal 6A ayat (1) telah dinyatakan dengan tegas bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat<sup>23</sup>, isi pasal ini menunjukkan nuansa “setengah hati” dari anggota PAH I BP MPR untuk benar-benar secara murni menerapkan sistem presidensial. Ketentuan pemilihan presiden dalam sistem presidensial hanya dimaknai sebatas pemilihan langsung oleh rakyat. Penyanderaan pemilihan presiden oleh kepentingan partai politik tampak disengaja adanya. Mengingat, jika skema pilpres didahului oleh pileg, maka akan ada kecenderungan parpol memiliki peran besar dalam menentukan peta pencalonan dan pertarungan dalam pilpres.

Tetapi tentunya hal ini tidak akan ditemukan secara eksplisit dalam naskah risalah rapat PAH I MPR RI. Justru alasan yang sering dimunculkan adalah kekhawatiran akan kembalinya *executive heavy* di masa Orde Baru jika popularitas calon presiden lebih mendominasi. Kekhawatiran legislatif ini nyata mereka wujudkan dengan merumuskan beberapa pasal yang mengurangi

<sup>23</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI. *Bunyi Pasal 6A ayat (1): “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”*, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2012, hlm. 121.

dengan signifikan hak-hak presiden, dan bahkan hak prerogatif presiden pun telah dicampuri oleh legislatif.

Selanjutnya pada pasal yang sama, tepatnya ayat (2), ditemukan makna yang ambigu dari isi pasal 6A ayat (2) tersebut. Berikut adalah bunyi pasal:

”Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”<sup>24</sup>

Kata ”pemilihan umum”: yang disebut dalam ayat ini pada akhirnya menimbulkan tafsir yang ambigu. Tidak ada penjelasan apakah pemilihan umum yang dimaksud di sini adalah pemilihan umum untuk DPR, DPRD dan DPD atau pemilihan umum untuk Presiden dan Wakil Presiden. Pada akhirnya partai politik yang berada di DPR RI mengartikan pemilihan umum di sini sebagai pemilihan presiden, sehingga muncullah syarat perolehan kursi dari partai politik peserta pemilu untuk dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Di sini juga terlihat tidak tegasnya pembedaan antara partai politik peserta pemilu dengan partai politik pemenang pemilu dan hal ini menyebabkan partai politik besar mempunyai kesempatan lebih leluasa mengusulkan calonnya tanpa dipusingkan dengan agenda koalisi dengan parpol lain. Perlu juga dicatat, seperti yang disampaikan oleh Ramalan Surbakti, bahwa dalam hal pemilihan presiden ini, partai politik tidak memiliki peran didalamnya. Peran mereka justru sangat besar pada Pemilihan DPR, DPD dan DPRD. Namun lewat Pilpres 2004 dan 2009, kita dapat melihat bahwa Pilpres justru sangat dipengaruhi oleh kepentingan partai politik.

Kondisi ini semakin dipertegas dengan keterangan yang terdapat pada Pasal 1 ayat 3 UU No. 11 Tahun 2008 Tentang Pemilu yang menyebutkan bahwa:

”pemilihan umum presiden dilaksanakan setelah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD dan DPD”

Pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilihan presiden seperti ini menunjukkan bahwa keinginan untuk mengedepankan sistem presidensial dan kedaulatan rakyat telah dicederai dengan pertimbangan-pertimbangan politis dan teknis yang dibawa oleh parpol di dalam DPR.

Melalui penelusuran naskah risalah rapat-rapat PAH Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan, fakta bahwa agenda rapat dengan topik yang khusus membahas pemilu berikut formatnya yang bernafaskan prinsip presidensial dapat dikatakan hanya sedikit. Indikasi ini pun sudah terlihat sejak awal perumusan amandemen UUD 1945 dilaksanakan. Bahkan PAH I BP MPR pada saat itu melakukan dua hal yang saling bertolak belakang. Yaitu pada saat yang sama berusaha melembagakan demokrasi presidensial dengan pemilihan langsung, namun pada saat itu pula PAH I BP MPR RI memangkas kewenangan dan bahkan hak prerogatif presiden. Hal ini semakin menjadi ketika mereka tetap bersikukuh agar pelaksanaan pileg mendahului pilpres.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa tidak ada alasan filosofis<sup>25</sup> ketika menetapkan pileg mendahului pilpres, hanya persoalan-persoalan teknis seperti persoalan *economic cost, politics and social cost* yang disampaikan. Alasan lainnya adalah belum cerdas untuk mengantisipasi perubahan sistem pemilu sering pula dikemukakan. Rakyat acapkali dianggap sebagai objek dalam bernegara, bukan subjek yang menentukan masa depan negara dan bangsa.

Meskipun PAH I BP MPR RI berisikan anggota selain partai politik, namun dominannya anggota parpol dalam hal ini membuat suasana pembahasan pasal tentang Pemilu sarat dengan kepentingan. Mengingat pembahasan tentang pemilu sangat mempengaruhi masa depan mereka, tentunya ”pengawalan ketat” dilakukan dalam pembahasan amandemen agar kepentingan mereka dimasa depan tetap terakomodasi dengan baik. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Bambang Widjajanto. Ia menulis bahwa amandemen UUD 1945 dilakukan oleh lembaga yang sarat dengan *vested-interest*.

<sup>24</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2012, hlm. 121.

<sup>25</sup> Pertimbangan filosofis utama dalam penyelenggaraan pemilu

Karena punya kepentingan langsung terhadap produk politik yang dihasilkannya.<sup>26</sup>

Untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, perubahan besar dalam hal pelaksanaan (waktu penyelenggaraan) pemilu menjadi sebuah keharusan yang tidak dapat dihindari. Seperti yang diusulkan oleh *Partnership Governance Reform*, bahwa salah satu instrumen untuk menciptakan pemerintahan sistem presidensial yang efektif adalah dengan penataan penyelenggaraan pemilu. Melalui *policy paper*-nya tersebut diusulkan agar pelaksanaan pemilu tidak lagi menggunakan sistem seperti yang telah dilaksanakan pada Pemilu 2004 dan 2009. Jika sebelumnya pemilu DPR, DPD dan DPRD dilaksanakan bersamaan sedangkan Pilpres setelahnya, maka kedepannya pemilu diadakan dengan format pemilu DPR, DPD dan Presiden dilaksanakan secara serentak. Sedangkan DPRD dan Pemilihan Kepala Daerah juga serentak setelah dilaksanakannya Pemilihan Nasional. Jadi nantinya akan ada pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu daerah.<sup>27</sup>

Lembaga ini juga menyebutkan bahwa akibat dari penyamaan waktu pelaksanaan pemilu nasional dengan pemilu lokal menyebabkan kedaulatan pemilih masih terbatas (sekali dalam lima tahun) dan partai politik peserta pemilu tidak “takut” kepada konstituennya. Selain itu, dengan penyamaan waktu pelaksanaan tersebut, diharapkan koalisi yang berlangsung antar parpol peserta pemilu lebih bersifat ideologis bukan transaksional semata.<sup>28</sup>

Skema pemilu yang dihasilkan oleh amandemen I-IV UUD 1945 memberikan dampak yang amat besar bagi keberlangsungan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Terlihat dari proses Pemilu 1999 hingga 2004 sistem pemilu dalam pilpres di Indonesia mempunyai relasi yang dekat, tidak hanya dilihat sebagai basis kekuasaan dan legitimasi

<sup>26</sup> Bambang Widjajanto, Perubahan Konstitusi Setengah Hati, dalam Bambang Widjajanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (Eds), *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 52.

<sup>27</sup> Partnership, “Membangun Pemerintahan Presidensial yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilihan Umum”, *Policy Paper* No. /2011, hlm. 18.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

presiden tapi juga sebagai dasar yang lebih luas bagi konstituen dan bagaimana ini dapat menjadi daya tarik bagi pemilih, dan harapan mereka terhadap akuntabilitas dari “*presidential institutions*”. Bagaimana suatu sistem pemilihan didesain untuk mendorong dan mempromosikan dan bagaimana hal ini akan bekerja barangkali tidak terlepas dari sejumlah keterbatasan yang harus diatasi. Contohnya adalah keterbatasan sistem pemilu dalam hal membantu menciptakan relasi yang kuat antara wakil terpilih dengan para pemilih yang mereka wakili.

Secara konseptual sistem untuk memilih kepala eksekutif terletak di dua kategori yang luas: pemilu langsung dan pemilu tidak langsung melalui suatu badan perwakilan dari elektorat. Pemilu langsung seringkali dipercaya untuk mendorong kandidat mencari dukungan dari konstituen yang lebih luas dan mempromosikan keterlibatan konstituen dengan akuntabilitas publik dari pemimpin terpilih mereka, sementara pemilu tidak langsung termasuk contohnya pilpres oleh suatu badan perwakilan, majelis pemilihan, atau institusi lain yang keanggotaannya bisa berasal dari pemilihan atau penunjukan.<sup>29</sup>

Pendukung sistem pemilu langsung dan tidak langsung mempunyai dasar argument yang valid di samping kritik pada masing-masing sistem, keduanya juga menghadapi resiko yang serupa, dan tidak ada yang sama sekali aman dari resiko dengan berlakunya masing-masing sistem. Setiap pemerintahan yang terbentuk dari masing-masing sistem pemilu mempunyai kecenderungan klaim legitimasi yang berdasarkan pada sistem pemilihan.

Hal ini tidak berarti bahwa pemilihan tidak langsung atau sistem campuran adalah sistem yang derajat keabsahannya lebih rendah, itu adalah salah satu pilihan untuk memastikan representasi yang adil dari berbagai konstituen dengan beragam dan aspirasi yang mungkin saling tumpang tindih. Dari sudut pandang representasi, pemilihan langsung lebih mungkin untuk memberikan kesempatan pemilihan bebas dan adil dari beberapa pilihan: yang mereka lihat sebagai kandidat yang paling

<sup>29</sup> Contohnya adalah di Yunani, Botswana, Guyana, Suriname, Micronesia, Kiribati, China, Vietnam, sebelum 2004 di Indonesia.

cocok untuk mewakili dan menyalurkan aspirasi mereka ke pemerintah, yang menawarkan pilihan yang berbeda dari partai-partai politik yang mereka pilih untuk pemilihan parlemen. Apakah itu akan menjadi aspirasi berdasarkan pada setting atau konteks demokrasi yang mencerminkan pluralisme dan keberagaman, perkembangan politik dan sosial etnis, agenda regional, kesetaraan gender, hak-hak kelompok minoritas dan representasi, setiap pemilih akan dapat memutuskan pilihan mereka terhadap pemimpin pemerintahan berdasarkan preferensi dan prioritas masalah mereka sendiri.

Mungkin akan penting menekankan apa keterbatasan desain sistem pemilu yang mempengaruhi politik pemilihan, dan demokrasi itu sendiri. Sistem pemilu sendiri merupakan proses administrasi rekrutmen politik, karena itu tidak dapat diharapkan langsung akan membawa perubahan yang diharapkan dari sebuah kepemimpinan: pemimpin dan konstituen lah yang mampu mempengaruhi perubahan tersebut. Sistem pemilu merupakan alat utama dari proses formal demokrasi perwakilan, namun seperti dalam proses di sistem apapun, sistem pemilihan umum juga harus didukung sepenuhnya oleh representasi (demokrasi) atau ‘demos’ itu sendiri.

## 2. Pelembagaan Partai Politik dan Model Koalisi dalam Skema Sistem Pemilu Presidensial Kontemporer

Skema pemilu yang telah disepakati lewat amandemen I-IV mestinya didukung dengan pelembagaan parpol dan model koalisi yang pada akhirnya dapat menghasilkan sistem pemerintahan yang efisien dan efektif dalam skema presidensial.

### Pelembagaan Partai Politik

Persoalan lain yang juga relevan adalah pelembagaan partai. Berbagai makna pelembagaan partai politik telah disampaikan oleh berbagai kalangan dengan berbagai perspektif dan dimensinya. Karya Maurice Duverger<sup>30</sup> dianggap sebagai salah satu pelopor terhadap kajian pelembagaan ini. Dari berbagai definisi,

pengertian ataupun aspek-aspek pelembagaan, setidaknya pelembagaan adalah keadaan partai yang ditandai oleh tiga kondisi.<sup>31</sup>

Pertama adalah aspek internal yang ditandai oleh sebuah situasi di mana partai mampu mempertahankan derajat kesisteman dengan memadai, yakni sanggup menjalankan konstitusi dan aturan main partai secara konsisten. Segenap kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh partai merupakan hasil kesepakatan yang tegak di atas rambu-rambu partai. Berbagai fungsi dan kewenangan serta aktivitas dijalankan sesuai dengan prosedur dan cita-cita awal yang telah ditetapkan. Peran figur atau kekuatan dominan yang ada di dalam partai tidak dapat melampaui aturan main partai tersebut. Lebih dari itu, partai menjadi media yang menempa disiplin dan ketangguhan prosedural. Kader-kader partai akan dilatih dan ditempa untuk menempatkan aturan main dan konstitusi partai di atas segala-galanya. Akibatnya, kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh partai adalah produk kolektif –dan bukan elitis— yang disetujui oleh mayoritas kader dan ditopang secara kokoh oleh aturan main.

Secara umum, kebijakan-kebijakan partai, dengan demikian, ditetapkan dengan semangat konstitusionalisme yang tinggi, yang akhirnya

<sup>31</sup> Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, (New York: The Free Press, 1966); Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, (New Haven: Yale University Press, 1968); Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1988); Vicky Randall and Lars Svastand, “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, Vol. 8 January/1/2002; Mathias Basedau dan Alexander Stroh, “Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties”, *GIGA Working Papers*, (Hamburg: GIGA Research Program, 2008); Mose Maor, *Political Parties and Party Systems, Comparative Approaches and The British Experience*, (London: Routledge, 1997); Muchlis, E. (Ed.), *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*, (Jakarta: LIPI Press, 2007); Firman Noor. *Institutionalizing Islamic Political Parties in Indonesia: A Study of Internal Fragmentation and Cohesion in the Post-Soeharto Era (1998-2008)*, Doctoral Thesis, (Exeter: University of Exeter, 2012; Smita Notosusanto, “Analisa AD/ART Partai Politik”, [http://forum-politisi.org/downloads/Analisa\\_AD\\_ART\\_Parpol\\_-\\_Smita.pdf](http://forum-politisi.org/downloads/Analisa_AD_ART_Parpol_-_Smita.pdf), 2006; Lili Romli (Ed.), *Pelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR dan PDS*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2008); Philip Selznick, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, (New York: Row, Peterson and Company, 1957); Ramlan Surbakti, “Tingkat Pelembagaan Partai Politik”, *Kompas*, 6 January 2003.

<sup>30</sup> Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, (London: Methuen, 1964).

berpotensi besar meminimalkan semangat elitisme dalam nuansa oligarki. Produk-produk kebijakan, termasuk yang terkait dengan strategi politik, dalam nuansa pelembagaan ini, akan melalui proses yang penuh pertimbangan dan rasionalitas yang matang karena melibatkan lebih banyak elemen-elemen partai. Tidak itu saja, sebagai konsekuensinya, kebijakan partai pada akhirnya juga akan mendapat sokongan yang solid dan meluas dari seluruh elemen partai.

Sehubungan dengan aspek internal ini, kaderisasi menjadi sebuah hal yang penting di dalamnya. Dalam sebuah partai yang terlembaga, kaderisasi dijalankan sesuai dengan prosedur yang telah disepakati dan berlangsung secara kontinum. Kaderisasi tidak menjadi suatu kegiatan yang dapat dikompromikan dan berlangsung secara serampangan. Pada sebuah partai yang terlembaga, kaderisasi memainkan peran yang strategis yakni, menjadi patokan dalam melakukan rekrutmen jabatan dalam partai maupun jabatan publik dan menjadi ajang internalisasi atas ideologi, visi dan norma-norma yang dianut dan dijunjung oleh partai. Dalam sebuah partai yang terlembaga, dengan demikian, ada sebuah keseragaman cara berfikir, bertingkah laku dan kecenderungan politik yang dianut oleh seluruh kader partai. Dalam nuansa sedemikian, maka pola strategi politik, termasuk koalisi, yang dikembangkan oleh kader-kader partai akan mengalami sebuah kontinuitas atau pemolaan, di mana ideologi, visi dan norma partai akan menjadi panduannya. Dalam kecenderungan ini, tentu saja pada gilirannya, sebuah koalisi yang dibentuk oleh semangat oportunistik akan ditenggalkan.

Kedua, aspek eksternal yang terkait dengan situasi dimana partai memiliki independensi dan keadaptasian yang tinggi.<sup>32</sup> Makna independensi adalah bahwa partai tidak mudah diintervensi oleh kepentingan atau agenda asing dari manapun, terutama dalam soal pengelolaan kepengurusan dan kebijakannya. Sedangkan dalam makna keadaptasian adalah partai mampu beradaptasi dengan situasi lingkungan politiknya dengan memadai, sehingga setidaknya bukan merupakan sebuah lembaga yang tumbuh untuk

kemudian tenggelam tanpa makna. Partai mampu memberikan kontribusi positif seiring dengan usianya. Dengan kata lain, partai mampu terus eksis dengan memadai dan memberikan pengaruh terhadap masyarakat dan negara.

Terkait dengan independensi, maka partai yang terlembaga akan mampu melindungi dirinya dari segenap intervensi yang dapat mempengaruhi dalam menentukan kehidupan organisasi partai ataupun pilihan kebijakan. Dalam situasi seperti ini, segenap hubungan yang terbangun dengan berbagai tokoh, institusi atau organisasi –baik yang mewakili penguasa (*state*), ormas-ormas pendukung (*civil society*) atau penyandang dana (*economic society*)– tidak menyebabkan partai menjadi alat kepentingan mereka. Partai dapat saja mempertimbangkan masukan atau saran yang dianggap baik dari berbagai pihak, namun keputusan apakah itu kemudian menjadi kebijakan partai sepenuh menjadi hak partai dan harus melalui proses yang telah ditetapkan. Sebaliknya partai yang tidak terlembaga cenderung ringkih dari pengaruh atau intervensi kepentingan pihak-pihak di luar partai. Tidak jarang mereka justru dimanfaatkan atau dikendalikan (terkooptasi) oleh pihak-pihak tersebut di atas.

Ketiga, aspek substansial atau kejatidirian, di mana partai mampu menumbuhkan rasa ketergantungan kader terhadap partainya berdasarkan ideologi atau nilai-nilai yang diyakini bersama.<sup>33</sup> Dengan memiliki karakteristik di atas, partai akan lebih sekadar menjadi sebuah mesin pencari kekuasaan (*power-seeking machinery*). Partai bukan pula sebuah *expandable tool* atau alat yang dapat dipertukarkan dengan mudah. Sebaliknya partai menjadi sesuatu yang tidak tergantikan oleh para pendukungnya. Sehubungan dengan keyakinan atau ideologi yang dianutnya, partai menjelma menjadi sebuah kumpulan ideologis yang menyebabkan pula adanya rasa ketergantungan secara emosi ataupun rasional antara kader dengan partainya.

Partai yang terlembaga, dengan demikian, akan menjelaskan diri menjadi apa yang

<sup>32</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, (New Haven: Yale University Press, 1968).

<sup>33</sup> James W. McGuire, *Peronism without Peron. Unions, Parties and Democracy in Argentina*, (Stanford: Stanford University Press, 1997), hlm. 8. Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, (New York: Row, Peterson and Company, 1957), hlm. 17.

disebut oleh Selznick sebagai “*the 'receptacle' of group idealism*” (wadah dari berkumpulnya orang-orang dengan keyakinan yang sama atau).<sup>34</sup> Partai menjadi media pengejawantahan ideologi, di mana segenap kebijakan maupun strategi atau perhitungan politik harus memiliki kaitan dengan ideologi yang diyakini. Kerja-kerja ideologis menjadi sebuah kebiasaan, dengan target utama mewujudkan kepentingan idealisme dan bukan kepentingan individual. Elite hanya merupakan mereka yang paling utama karena pemahaman dan kinerja, yang ditunjuk sebagai mata rantai kepentingan kolektif yang terpenting. Elite bekerja atas dasar kepentingan ideologis dan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil penafsiran ideologi yang diabdikan sebagai bagian dari upaya mewujudkan kepentingan ideologi yang lebih besar.

### **Koalisi dalam Sistem Presidensial**

Dalam sistem presidensial, persoalan koalisi pemerintah dengan dukungan kekuatan minoritas dapat saja tidak berdampak pada jatuhnya pemerintahan. Dalam sistem ini, mungkin saja seorang presiden didukung oleh koalisi yang merupakan gabungan partai minoritas di parlemen. Bagi sebagian kalangan, potensi masalah yang utama dalam sistem presidensial adalah terciptanya *deadlock* berkepanjangan antara pihak eksekutif dengan legislatif. Hal ini karena kedua lembaga itu berdiri secara terpisah dan memiliki legitimasi langsung dari rakyat, yang memungkinkan keduanya merasa sah untuk memprioritaskan apa yang dianggapnya sebagai aspirasi rakyat. Kekhawatiran atas kelemahan mendasar ini telah disampaikan, misalnya, oleh Linz dengan mengambil contoh pemerintahan presidensial di Amerikan Latin.<sup>35</sup>

Sejalan dengan pandangan Linz, beberapa kalangan kemudian menilai bahwa kombinasi antara sistem multipartai dengan presidensial adalah kombinasi yang tidak menguntungkan. Hal ini karena dampak yang kerap dihasilkan dari kombinasi tersebut adalah pemerintahan tanpa kompromi yang dapat mengabaikan

masukan parlemen atau sebuah pemerintahan demokrasi yang tidak efektif, di mana masing-masing cabang *trias politica* bersikap saling meniadakan (*zero sum game*). Dalam stuasi ini, koalisi pendukung presiden yang terbentuk akan tidak banyak bermanfaat, karena pada akhirnya akan berujung pada dua hal yakni menopang sebuah pemerintahan oligarkis atau mengalami ketidakberdayaan (*disfunctional*) untuk dapat menghindari tekanan legislatif.<sup>36</sup>

Namun demikian, belakangan kekhawatiran Linz dan beberapa ahli politik itu dijawab oleh Cheibub.<sup>37</sup> Dari penelitiannya di sejumlah negara pengguna sistem presidensial di pelbagai belahan dunia, Cheibub membuktikan bahwa *deadlock* merupakan sebuah fenomena yang mungkin, namun dalam prakteknya justru amat jarang terjadi. Pemerintahan dengan dukungan minoritas dalam parlemen kenyataannya banyak yang mampu bertahan (*survive*) dan menjalankan pemerintahan dengan baik. Sikap kompromi justru lebih menggejala ketimbang saling memaksakan diri. Akibatnya, Cheibub melihat tidak ada korelasi yang kuat antara presidensialisme, multipartai dan koalisi pemerintahan yang pasti menemui kegagalan. Cheibub bahkan berkeyakinan bahwa situasi dalam sistem presidensial, terkait dengan masalah koalisi, sesungguhnya tidaklah jauh berbeda dengan sistem parlementer, di mana keduanya memiliki potensi yang sama untuk berhasil ataupun gagal.

Penelitian Cheibub ini merupakan angin segar bagi negara-negara penganut sistem presidensial dengan mutli-partai, termasuk Indonesia. Untuk itu sebetulnya kekhawatiran bahwa *deadlock* dengan sendirinya akan terjadi pada pemerintahan presidensial yang didukung oleh kekuatan minoritas di parlemen, tidak perlu dirisaukan. Justru kajian Cheibub seharusnya mendorong sebuah koalisi yang ramping namun efektif dan aspiratif.

<sup>34</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26 (2): 198-228, 1993. Masalah klasik sistem presidensial ini telah di kaji oleh beberapa kalangan, termasuk misalnya oleh beberapa sarjana dalam Scott Mainwaring and Timothy R. S. (Eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, (Stanford: Stanford University Press, 1995).

<sup>35</sup> Juan Linz, “The Perils of Presidensialism”, *Journal of Democracy* 1: 51-69, 1990.

Persoalan lain yang juga tidak dapat diabaikan saat menelaah eksistensi koalisi dalam sistem presidensial adalah waktu pembentukan koalisi, yakni apakah sebelum pemilu presiden dilakukan atau sesudahnya. Persoalan ini terutama sekali terkait dengan soal membangun kesamaan visi dan komitmen di antara sesama peserta koalisi. Dalam prakteknya, setidaknya dalam kasus Indonesia, koalisi yang dibangun setelah Pileg (dengan gambaran konstelasi politik di parlemen sebagai hasilnya) atau setelah Pilpres berlangsung cenderung menumbuhkan praktik dagang sapi yang berefek merugikan bagi tumbuhnya pemerintahan yang solid dan berkomitmen tinggi.

Terlepas dari persoalan teoritis bahwa konsep koalisi lazimnya merupakan skema sistem demokrasi parlementer, paling kurang ada empat faktor problematik di balik desain koalisi yang dibentuk pada pemerintahan dua periode Presiden Yudhoyono, yakni problematik basis koalisi, sifat kesepakatan dan kontrak politik, cakupan materi kesepakatan, dan problematik mekanisme internal koalisi.

*Pertama*, problematik basis koalisi. Sudah menjadi pengetahuan umum koalisi politik pendukung pemerintah yang dibentuk oleh Presiden Yudhoyono lebih berbasiskan kepentingan mengamankan kelangsungan pemerintahan hasil pemilu ketimbang faktor kesamaan ideologi dan haluan politik tentang arah reformasi dan penataan bangsa ke depan dari parpol-parpol yang tergabung di dalamnya. Sebagai kompensasi dukungan politik parpol terhadap pemerintah, Presiden Yudhoyono membagikan kursi menteri kabinet kepada parpol pendukung secara proporsional, yakni sesuai perolehan suara setiap parpol dalam pemilu legislatif. Skema basis koalisi seperti ini dibangun Presiden Yudhoyono, baik ketika membentuk KIB I (2004-2009) maupun KIB II (2009-2014), sehingga hampir sekitar separoh anggota KIB I berasal dari parpol dan meningkat menjadi lebih dari separoh pada KIB II.

Konsekuensi logis dari skema koalisi berbasis kepentingan jangka pendek seperti ini adalah lemahnya ikatan dan soliditas koalisi, sehingga dukungan parpol terhadap pemerintah acapkali ditentukan oleh "mood politik" para

politisi parpol anggota koalisi, apakah tengah kecewa dengan Presiden atau sebaliknya sedang berbulan madu dengan Yudhoyono. Tak mengherankan jika Golkar dan PKS misalnya, seolah-olah tak memiliki beban untuk sewaktu-waktu berbeda sikap politik dengan parpol koalisi lainnya, PD, PAN, PPP dan PKB, seperti tampak dalam penggunaan hak angket dalam skandal Bank Century dan upaya pengusulan hak angket pajak yang akhirnya kandas di DPR. Implikasi lain dari koalisi yang bersifat pragmatis seperti ini adalah tidak munculnya kompetisi antarpertai di parlemen, sehingga tidak tampak perjuangan ideologis parpol dalam mempengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan.

*Kedua*, problematik sifat kesepakatan dan kontrak politik. Seperti dilansir berbagai media, koalisi yang dibentuk oleh Presiden Yudhoyono didasarkan pada sejumlah kesepakatan politik yang ditandatangani oleh pimpinan parpol anggota koalisi. Selain kesepakatan pada tingkat pimpinan parpol tersebut, Yudhoyono juga mengikat para menteri dari parpol anggota koalisi dengan kontrak politik yang bersifat individual selain dokumen pakta integritas yang harus ditandatangani sebagaimana lazimnya kewajiban yang dibebankan bagi setiap pejabat publik. Problem mendasar dari sifat kesepakatan politik tersebut adalah bahwa komitmen koalisi lebih merupakan keputusan personal pimpinan parpol di tingkat pusat ketimbang suatu komitmen parpol secara institusi yang disosialisasikan dan dilembagakan secara internal parpol masing-masing. Di sisi lain, kontrak politik yang bersifat individual antara Yudhoyono dan para menteri dari parpol pada dasarnya tidak bisa mengikat parpol secara institusi, karena sesuai UUD 1945 hasil amandemen, otoritas pengangkatan dan pemberhentian para menteri kabinet sepenuhnya berada di tangan Presiden. Realitas ini tak hanya membatasi ruang gerak parpol dalam mengontrol kader parpol dalam kabinet, melainkan juga tidak bisa memberi garansi apa pun bagi Presiden Yudhoyono untuk mengontrol sikap politik parpol di DPR.

*Ketiga*, problematik cakupan materi kesepakatan koalisi. Apa saja cakupan atau ruang lingkup materi yang disepakati oleh parpol koalisi

pendukung Presiden Yudhoyono sebenarnya tak pernah jelas bagi publik. Masyarakat hanya menduga-duga cakupan materi kesepakatan tanpa memperoleh konfirmasi yang jelas, baik dari Presiden Yudhoyono maupun parpol anggota koalisi, mengenai isi kesepakatan yang telah ditandatangani oleh pimpinan parpol koalisi pada 15 Oktober 2009 yang lalu. Secara umum publik hanya tahu bahwa parpol koalisi bersepakat mendukung dan mempertahankan pemerintahan Yudhoyono hingga Pemilu 2014 dengan kompensasi pembagian kursi menteri sesuai dengan proporsi kekuatan parpol di DPR.

*Keempat*, problematik mekanisme internal koalisi. Meskipun Presiden Yudhoyono menata ulang format koalisi pasca-Skandal Century dengan membentuk Setgab, menarik bahwa parpol anggota koalisi lebih suka memperdebatkan persoalan koalisi secara publik melalui media ketimbang mendiskusikannya secara internal melalui forum rapat Setgab. Sejatinya Setgab diciptakan sebagai forum pendahuluan bagi parpol koalisi untuk menyepakati atau tidak menyepakati suatu isu kebijakan strategis tertentu sebelum rapat-rapat formal DPR, tetapi dalam realitasnya para politisi parpol anggota koalisi lebih sering memperdebatkan isu-isu kebijakan secara publik melalui media ketimbang mendiskusikannya dalam rapat-rapat internal Setgab. Akibatnya, berbagai perbedaan pendapat dan sikap politik parpol koalisi menjadi santapan seksi bagi kalangan media, sehingga polemik antarpolitisi parpol koalisi seringkali berkembang menjadi "debat kusir" yang tidak bermanfaat, menyita energi, dan belum tentu bermanfaat bagi kepentingan bangsa.

Dari uraian di atas tampak bahwa di luar faktor kerancuan koalisi seperti dikemukakan di atas, paling kurang ada dua faktor utama lain yang menyebabkan terbangunnya format koalisi semu dan cenderung oportunistik seperti itu. *Pertama*, skema pemilu yang didahului oleh pemilu legislatif, sehingga proses pemilu presiden yang berdampak pada pembentukan koalisi pengusung capres-cawapres yang "didikte" oleh hasil pemilu legislatif. *Kedua*, rendahnya kualitas pelembagaan parpol dan sistem kepartaian dalam rangka memperkuat skema presidensialisme. Termasuk di dalamnya, minimnya komitmen

parpol dalam melembagakan demokrasi presidensial yang efektif, rendahnya komitmen bekerjasama dalam koalisi, masih mengentalnya oligarki pimpinan parpol, dan melembaga serta tumbuh-suburnya oportunisme para elite atau petinggi parpol.

### 3. Urgensi *Checks And Balances* dalam Sistem Perwakilan dalam Konteks Sistem Presidensial

Inkonsistensi pelembagaan demokrasi presidensial tidak hanya tampak dalam skema pemilu dan juga format Pilpres yang terpenjara hasil Pileg, melainkan juga terlihat dalam desain sistem perwakilan dan atau keparlemenan yang cenderung rancu, dalam arti apakah bersifat *monocameral*, *bicameral*, atau bahkan *tricameral*. Dampak dari konstruksi sistem perwakilan yang cenderung tidak jelas dan rancu itu adalah tidak melembaganya sistem *checks and balances* yang diperlukan dalam konteks skema sistem presidensial. Oleh karena itu, penataan kembali sistem perwakilan dan atau keparlemenan perlu lebih jelas arahnya, yakni menuju kebutuhan sistem perwakilan dua-kamar yang memungkinkan terbangunnya sistem *checks and balances* eksekutif-legislatif secara lebih "clear".

Perubahan UUD 1945 menegaskan adanya keseimbangan dan kesejajaran antara lembaga-lembaga tinggi negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Reformasi konstitusi juga menghasilkan perubahan yang cukup mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yaitu dengan pengaturan kembali lembaga-lembaga yang mengemban amanat konstitusi termasuk pembentukan lembaga-lembaga konstitusional baru.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Dalam sejarah ketatanegaraan RI, lembaga-lembaga negara yang memegang ketiga kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif) pernah disebut sebagai lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara, yaitu ketika diatur dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dalam TAP MPR tersebut, Presiden, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan Pertimbangan Presiden (DPA) disebut dengan lembaga tinggi negara. Ada satu lembaga tertinggi negara, yaitu MPR. Setelah mengalami amandemen UUD 1945, istilah tersebut tidak dikenal lagi. Indonesia hanya mengenal lembaga negara, baik lembaga negara yang bersifat utama (*main state organ*, seperti Presiden, DPR, dan MA), maupun lembaga negara tambahan atau pendukung (*auxiliary state organ*, seperti

Setelah amandemen UUD 1945 sistem yang digunakan dalam hubungan antar lembaga negara adalah pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*. Dalam sistem *checks and balances* lembaga-lembaga negara ini diakui sederajat atau setara.<sup>39</sup> Tidak ada lembaga negara yang sifatnya superior sebagaimana kedudukan MPR dulu. Lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK memiliki kedudukan yang sederajat, tidak ada yang berkedudukan lebih tinggi dari yang lain. Namun, pada prinsipnya lembaga-lembaga negara saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain. Inilah inti ajaran *checks and balances*.

Dalam pandangan Pabottingi (2001) perubahan konstitusional tersebut merupakan bentuk terjemahan rasionalitas politik tertinggi.<sup>40</sup> Namun, penerjemahan rasionalitas politik di tataran perubahan konstitusional saja tidak akan cukup bila tidak disertai dengan perubahan lembaga-lembaga pemerintahan.<sup>41</sup>

Perubahan konstitusi dan UU selama era reformasi dilakukan dengan harapan bahwa kepentingan-kepentingan politik sempit dan

DPD, Komisi Yudisial, BPK). Ciri yang menonjol dari praktik ketatanegaraan pada saat itu adalah kuatnya eksekutif atau dominasi eksekutif (*executive heavy*), baik dalam hubungannya dengan lembaga legislatif, maupun dengan lembaga yudikatif.

<sup>39</sup> Lembaga negara yang kedudukan dan kewenangannya setara menurut UUD 1945 adalah (1) Presiden dan Wakil Presiden, (2) DPR, (3) DPD, (4) MPR, (5) BPK, (6) MA, (7) KY, (8) MK.

<sup>40</sup> Dalam tataran teoretis, rasionalitas politik diartikan sebagai sebuah cara pandang atau metode berpikir tentang pemerintahan yang tujuannya untuk menciptakan keamanan politik dan kemakmuran bagi negara. Rasionalitas politik adalah sebuah “pemikiran” yang berasumsi bahwa “pemikiran” memainkan peranan penting dalam struktur dan evaluasi kekuasaan di masyarakat modern. Ilmuwan politik seperti Focoult, misalnya, menyebut rasionalitas politik sebagai “*governmentality*”. Rasionalitas politik mengarahkan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan menyediakan bahasa yang sama antar alat kelengkapan pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan. Rasionalitas politik memiliki definisi yang lebih luas dibandingkan dengan doktrin politik atau filosofi politik karena pemerintahan adalah sesuatu yang kompleks dan oleh karenanya penggunaan doktrin atau filosofi semata dianggap tidak cukup. Sebaliknya, rasionalitas politik dipandang sebagai sebuah kesatuan *political expediency*, kebijakan, respon terhadap opini publik, doktrin ekonomi dan pengakuan terhadap hak asasi manusia. Lihat Mochtar Pabottinggi, *Lima Palang Demokrasi, Satu Solusi: Ototsentrisitas dan Rasionalitas dari Sisi Historis Politik Indonesia*, makalah disampaikan dalam Seminar “Indonesia Menapak Abad Ke-21” yang diselenggarakan LIPI, 2001.

<sup>41</sup> *Ibid.*

individualistik serta bervisi pendek dapat diminimalkan. Salah satu contoh dari perubahan itu adalah dihidupkannya kembali mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Mekanisme ini diharapkan dapat mengurangi segi destruktif yang mungkin muncul dari sistem tatanan baru sehingga benturan kepentingan antara eksekutif dan legislatif dapat diminimalkan dan tidak destruktif. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi rasionalitas politik di Indonesia di mana eksekutif dan legislatif dapat bersinergi untuk menciptakan demokrasi.

Dalam konteks demokratisasi, *check and balance* secara teoreตis mengarah pada terciptanya demokrasi yang sehat. Indikasinya, antara lain, yaitu adanya dinamika politik yang berproses secara simultan. Di satu sisi di internal badan legislatif mekanisme *checks and balances* dilaksanakan secara efektif, di sisi lain tugas pokok fungsi parlemen juga dilakukan maksimal. Proses yang berlangsung simultan tersebut membuat DPR dan DPD memiliki kesetaraan dalam menjalankan tugasnya, baik sebagai pengawas kebijakan pemerintah maupun dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Tabel 1. menunjukkan pola relasi antara DPR dan DPD. Terciptanya pola-pola hubungan sebagaimana digambarkan dalam tabel tersebut dapat memengaruhi posisi DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif. Posisi kedua lembaga yang tidak setara tersebut akan berpengaruh pula terhadap pola relasi legislatif dan eksekutif. Hal ini karena pola relasi yang terbangun akan memunculkan format baru hubungan antara DPR, Presiden dan DPD. Partai politik dan perseorangan adalah sarana sekaligus elemen utama dalam pembentukan legislatif. Terbentuknya konfigurasi baru antara DPR dan DPD dalam legislatif dan latar belakang eksekutif berpengaruh terhadap pola hubungan eksekutif dan legislatif. Dengan konfigurasi kekuatan baru tersebut, eksekutif bisa memainkan perimbangan kekuatan antara DPR dan DPD, yang sebelumnya didominasi oleh DPR saja. Meskipun pola relasi antara ketiga lembaga tinggi negara ini dinamis dan tak tertutup kemungkinan terjadinya *deadlock*, sekurang-kurangnya ketiganya bisa

saling berperan setara dan tak ada yang digdaya seperti gambaran yang terjadi selama ini.

Uraian di atas menegaskan bahwa tegaknya sistem *checks and balances* dimaksudkan sebagai upaya untuk mengelola kekuasaan negara agar digunakan untuk kepentingan negara. Adalah jelas bahwa penggunaan sistem *checks and balances* dalam kerangka negara demokrasi ditujukan untuk mengatur penggunaan kekuasaan. Dalam hal ini, kekuasaan negara diserahkan pada tiga lembaga yang berbeda yang masing-masing memiliki kewajiban dan tanggung jawabnya sendiri. Kekuasaan suatu lembaga dibatasi oleh kekuatan lembaga yang lain. Oleh karena itu, makna tanggung jawab dari satu lembaga negara berarti bersedia dan mau dikontrol oleh lembaga lainnya. Keberhasilan mekanisme kontrol ini akan menciptakan akuntabilitas lembaga negara secara keseluruhan karena penggunaan kekuasaan berjalan sebagaimana mestinya.<sup>42</sup>

Di tataran demokrasi, keberhasilan penciptaan akuntabilitas ini pada mulanya hanya sebatas pada tataran *intra-government accountability*. Pada tahap selanjutnya, akuntabilitas legislatif akan dipersepsikan dan diakui oleh masyarakat luas, yang notabene pemberi mandat. Akuntabilitas legislatif ini dapat dilihat dari kinerjanya dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran (budgeting) dan pengawasan. Tolok ukurnya, khususnya dapat dilihat dari produk legislasi (berapa banyak UU yang dihasilkan), kontribusinya dalam perencanaan anggaran, dan efektivitas pengawasan terhadap pemerintah sehingga kebijakan-kebijakan/program-program pemerintah betul-betul sesuai dengan kebutuhan rakyat.

**Tabel 1.** Pola Relasi DPR-DPD

		DPR RI	
		Lemah	Kuat
DPD RI	Lemah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kolusi tersembunyi dan konflik tersembunyi.</li> <li>2. Tidak efektif.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislatif dikomando DPR.</li> <li>2. Legislasi usulan DPD diabaikan dan atau tidak diloloskan.</li> </ol>
	Kuat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DPD memiliki kewenangan dalam pembahasan dan persetujuan yang relatif seimbang.</li> <li>2. Legislasi terkait daerah cenderung mengedepan atau diutamakan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saling mengimbangi dan saling mengawasi. RUU usulan DPD dipertimbangkan.</li> <li>2. Proses legislasi dan pengawasan terhadap kinerja pemerintah dijalankan seimbang, meskipun tak tertutup kemungkinan munculnya kompetisi di antara DPR dan DPD untuk berebut peran.</li> </ol>

<sup>42</sup> Karl W. Deutch, *Politics and Government: How People Decide Their Fate*, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1970), hlm. 187.

### **Praktek Sistem Perwakilan yang Rancu**

Sebagai konsekuensi logis dipraktekkannya sistem dua kamar (DPR dan DPD), diperlukan nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan ini. Sebagai contoh, di Amerika Serikat dikenal dengan nama *Congress* yang merepresentasikan nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Di kerajaan Belanda wadah badan perwakilan tersebut dikenal dengan nama “*Staten General*” yang terdiri dari *de Earste Kamer* (Perwakilan dari Daerah) dan *De Tweede Kamer* (Perwakilan Seluruh Rakyat). Sedangkan di Inggris badan perwakilan itu disebut *Parliament* yang terdiri dari *House of Lords* (Perwakilan Golongan) dan *House of Commons* (Perwakilan Seluruh Rakyat). Praktik sistem bikameral di beberapa negara tersebut menggambarkan kekhasan masing-masing negara dalam menjalankan sistem ini tanpa menimbulkan kerancuan wewenang yang dimilikinya sehingga memunculkan konflik kelembagaan di internal institusi legislatif.<sup>43</sup>

Tampaknya nama yang diinginkan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan nama “Majelis Permusyawaratan Rakyat” (MPR). Oleh karena itu, konsekuensinya MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan tersendiri yang mempunyai wewenang sendiri. Karena wewenang MPR yang baru sudah melekat pada wewenang DPR dan DPD. Akan tetapi kalau melihat ketentuan Pasal 2 (1) dan pasal 3 (1,2,3) UUD 1945 sebelum amandemen, hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah. Sekarang dengan hadirnya DPD, ada tiga badan perwakilan. Menurut Asshidiqie (2002), meskipun ada beberapa perubahan terhadap MPR, lembaga ini secara original mempunyai wewenangnya sendiri di luar wewenang DPR dan DPD. Oleh karena itu, menurutnya MPR masih tetap dapat mempertahankan namanya untuk menyebut nama rumah bagi parlemen yang terdiri dari dua kamar tersebut.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 54.

<sup>44</sup> Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2002), hlm. 162.

Sistem parlemen bikameral di Indonesia dikategorikan sebagai *medium strength bicameralism* dengan konstruksi *asimetris* dan *incongruent*. Asimetris dalam hal ini bisa dibaca bahwa DPD mempunyai kekuasaan yang subordinat dari kamar pertama (pasal 22D Konstitusi hasil amandemen). Disebut *incongruent* karena kamar pertama berbeda dengan kamar kedua. Kamar pertama merupakan perwakilan dari partai politik, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan teritorial untuk memilih DPD.<sup>45</sup>

Praktek sistem parlemen bikameral di Indonesia bisa dikategorikan sebagai sistem bikameral lunak (*soft bicameral*). Karena, dalam hal ini kamar kedua (DPD) hanya mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, tetapi tidak mempunyai hak untuk memveto atau menolak RUU tersebut. Kasus Indonesia menunjukkan kasus yang aneh. Lembaga perwakilan dirancang menjadi sistem bikameral (dua kamar), namun tidak mencerminkan sistem dua kamar dalam konsep perwakilan. MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri, demikian pula DPD dan DPR. Pengaturan sistem semacam ini bukanlah sistem dua kamar, tetapi lebih mengarah pada sistem tiga kamar karena adanya perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, MPR). Dengan jumlah keanggotaan, kewenangan dan kedudukan yang tidak setara antara DPR dan DPD, hal ini dapat dikatakan bahwa sistem yang dianut adalah sistem bikameral lunak atau (*soft bicameral*). Sebaliknya, bila kedudukan legislasi antara kedua lembaga tersebut setara disebut *strong bicameral*.

Kerancuan sistem parlemen yang dipraktekkan di Indonesia juga bisa dilihat dari UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 yang cenderung ambigu. Di satu sisi hendak mempraktekkan sistem bikameral dengan ditopang oleh DPR dan DPD, sedangkan di sisi lain masih melanggengkan MPR sebagai lembaga yang permanen dengan kepemimpinan yang permanen pula.

Hal tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa Indonesia masih gamang dengan reformasi sistem parlemen yang berlangsung di

<sup>45</sup> Lijphart, 1999, *op.cit*.

era reformasi sekarang ini. Masalahnya adalah konsep atau desain ketatanegaraan seperti apa yang akan diaplikasikan sehingga format, arah dan tujuan yang ingin dicapai melalui amandemen konstitusi menjadi lebih jelas. Sebab, kegagalan dalam melakukan hal tersebut akan berdampak negatif terhadap efisiensi dan efektivitas parlemen dan memunculkan kerancuan sistem perwakilan di Indonesia.

Masalah kerancuan posisi dan peran MPR tersebut dalam ketatanegaraan RI harus dibenahi dengan menekankan beberapa hal seperti, *pertama*, bagaimana membenahi rangkap jabatan permanen sebagai anggota DPR dan sekaligus anggota MPR, atau anggota DPD dan sekaligus anggota MPR. *Kedua*, sifat permanen MPR yang diperkuat dengan eksisnya sekretariat jenderal tersendiri karena MPR merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen, selain DPR dan DPD.

Adalah jelas bahwa dalam sistem pemerintahan yang demokratis, diperlukan mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sistem bikameral yang dianut sejak 2004 dinilai tepat. Namun, perlu ada penguatan fungsi dan peran DPD. Ini dimaksudkan agar MPR bisa berfungsi sebagai majelis nasional yang anggotanya berasal dari DPR dan DPD. Keberadaan model ini bisa memperkuat efektivitas sistem pemerintahan presidensial.

Sebagai konsekuensinya pimpinan MPR tidak bersifat permanen tapi *ad hoc* karena dibentuk untuk memimpin sidang gabungan antara DPR dan DPD. Untuk menjaga agar kedua lembaga tersebut relatif berimbang (*balance*), jabatan pimpinan MPR dipegang secara bergiliran antara pimpinan DPR dan pimpinan DPD dalam setiap masa sidang. Dalam kaitan ini, posisi MPR lebih sebagai *joint session* antara kedua lembaga tersebut untuk melaksanakan beberapa tugas utama seperti: (a) membahas dan mengubah UUD; (b) melantik presiden dan wakil presiden; (c) memberhentikan presiden dan wakil presiden sesuai pasal 7B UUD NRI 1945; (d) memilih presiden dan wakil presiden untuk menggantikan presiden dan wakil presiden yang berhalangan tetap; dan (d) mendengarkan pidato kenegaraan tahunan presiden pada setiap tanggal 16 Agustus,

termasuk penyampaian nota keuangan dan RAPBN.

Untuk mengatasi isu efisiensi dan efektivitas kinerja parlemen dan mewujudkan sistem bikameral, perlu dilakukan penggabungan sekretariat jenderal MPR, DPR dan DPD. Selain itu, agar MPR bisa melaksanakan tugasnya dengan baik dalam amandemen konstitusi, lembaga ini perlu dibantu Komisi Konstitusi.

#### 4. Relasi Eksekutif-Legislatif

Salah satu hasil Amandemen UUD 1945 lainnya adalah perbaikan dalam format relasi hubungan Presiden-DPR. Dalam menata demokrasi di Indonesia, kita tentunya tidak dapat begitu saja menggunakan kerangka yang ada di negara Barat sepenuhnya. Dengan kata lain, demokrasi Indonesia tidak dapat dirajut melalui cara berpikir Barat. Sebagai contoh, meski sebagian besar negara demokrasi di dunia memilih menerapkan sistem parlementer, Indonesia, karena pengalaman penerapan demokrasi parlementer dengan sistem multipartai pada era 1940an-1950an yang marak dengan ketidakstabilan politik, tetap memilih untuk menggunakan sistem presidensial dengan multipartai. Dalam kasus di Indonesia, sistem presidensial lebih menghasilkan pemerintahan yang stabil ketimbang sistem parlementer.

##### **Format Relasi Hubungan Presiden-DPR**

##### **Hasil Amandemen UUD 1945**

Namun, berbekal pengalaman menerapkan sistem presidensial berbasis UUD 1945 asli yang melahirkan pemerintahan yang sarat eksekutif menjurus pada sistem otoriter pada era Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, tidaklah mengherankan jika para anggota DPR hasil Pemilu 1999 berupaya untuk mengubah UUD 1945 agar sesuai dengan format politik baru di era reformasi. Kesepakatan utama yang dipegang oleh para anggota MPR (DPR hasil Pemilu 1999 ditambah dengan utusan golongan non-ABRI, Utusan TNI/Polri, Utusan Daerah) ialah Negara Kesatuan tetap dipertahankan, Pembukaan UUD 1945 tidak diubah, perubahan pasal hanya bersifat adendum (tambahan pasal) dan bukan amandemen (perubahan menyeluruh). Namun, ternyata perubahan UUD 1945 dalam

tiga kali masa sidang bukanlah adendum melainkan amandemen yang kemudian dikenal sebagai Amandemen Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat.

Format relasi yang tadinya hanya ingin membangun *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, ternyata malah membangun format baru relasi presiden-DPR yang sarat legislatif (*legislative heavy*). Formula di dalam UUD 1945 sendiri sesungguhnya mengandung kelemahan karena amendemen dilakukan oleh MPR RI sendiri tanpa mengikutsertakan Presiden dan juga rakyat melalui referendum. Seperti termaktub di dalam Pasal 37 UUD 1945, referendum dapat dilakukan oleh MPR jika Sidang Paripurna MPR dihadiri oleh paling sedikit dua pertiga anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit dua pertiga dari yang hadir tersebut. Formula bahwa hanya MPR yang dapat mengubah pasal-pasal di dalam konstitusi tanpa mengikutsertakan Presiden dan rakyat tetap ada di dalam Pasal 37 hasil referendum ke-empat, walaupun persyaratananya lebih dipermudah.<sup>46</sup> Ini berarti MPR yang sudah memberikan mandat kepada kelompok kerja untuk mengamandemen konstitusi tidak menggunakan Draf Amandemen Konstitusi yang sudah dipersiapkan kelompok kerja ini pada 1999-2000 yang antara lain membuat formula amandemen konstitusi yang harus disetujui tiga perempat anggota MPR dan dalam hal yang terkait dengan integrasi nasional Indonesia harus disetujui oleh sedikitnya lima puluh persen rakyat melalui referendum.<sup>47</sup> Tidaklah

<sup>46</sup> Lihat Pasal 37 UUD 1945. Pada pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 amandemen konstitusi juga tidak mengikutsertakan Presiden dan tidak juga memerlukan referendum. Pasal 37 UUDNRI 1945 hasil amandemen keempat hanya menyebutkan pada ayat (1) perubahan pasal diajukan oleh sekurang-kurangnya seprtiga anggota MPR; perubahan pasal diajukan secara tertulis, bagian pasal mana yang akan diubah berikut alasannya (ayat 2); untuk mengubah pasal-pasal tersebut harus melalui Sidang MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR (ayat 3); putusan untuk mengubah harus disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR (ayat 4); Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan (ayat 5).

<sup>47</sup> Lihat, Gary F. Bell, “Division of Powers between the Executive and Parliament: Comparative Perspectives”. Report of a conference on *Continuing Dialogues towards Constitutional Reform in Indonesia* International IDEA, (Jakarta: International IDEA, Oktober 2001), hlm. 75; TAP/MPR-RI/IX/2000 tentang pemberian mandat kepada kelompok

mengherankan jika anggota MPR RI hasil Pemilu 1999 ditambah dengan mereka yang tidak dipilih melainkan diangkat yaitu Utusan Golongan (termasuk Fraksi TNI dan Polri) dan Utusan Daerah mengamandemen konstitusi atas dasar pertarungan kekuasaan di dalam MPR sendiri yang menginginkan ditambahnya kekuasaan legislatif dan dikuranginya kekuasaan presiden.

Amandemen pertama yang disetujui MPR RI pada 19 Oktober 1999 terkait dengan pengurangan peran legislatif presiden untuk hanya mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk dibahas bersama DPR dan tidak lagi membahas RUU tersebut.<sup>48</sup> Hasil pembahasan di DPR atas RUU yang sudah menjadi Undang-undang memang memerlukan pengesahan Presiden. Amandemen pertama juga membatasi masa jabatan presiden dan wakil presiden selama lima tahun dan setelah itu hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.<sup>49</sup>

Pengurangan otoritas Presiden juga terjadi pada pengangkatan duta dan konsul dan dalam menerima penempatan duta negara lain yang harus memerhatikan pertimbangan DPR<sup>50</sup>. Dalam bidang hukum kewenangan presiden juga dikurangi yaitu pemberian grasi dan rehabilitasi yang harus memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung<sup>51</sup>, sedangkan dalam memberikan amnesti dan abolisi perlu memerhatikan pertimbangan DPR<sup>52</sup>. Presiden juga harus mengikuti aturan UU dalam memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan<sup>53</sup>.

Jika kewenangan presiden dikurang, sebaliknya kewenangan DPR semakin bertambah. Pasal 20 dan pasal 21 adalah penambahan atas hak legislasi DPR dalam pembuatan UU. Pasal

kerja amandemen konstitusi yang dikeluarkan pada 18 Agustus 2000. Mengenai Draf Amandemen, lihat Materi Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Hasil Badan Pekerja MPR Tahun 1999-2000 dalam Drs. Marsono, *UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Jakarta: Djambatan), hlm. 83.

<sup>48</sup> Pasal 5 ayat (1)

<sup>49</sup> Pasal 7.

<sup>50</sup> Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3)

<sup>51</sup> Pasal 14 ayat (1).

<sup>52</sup> Pasal 14 ayat (2).

<sup>53</sup> Pasal 15.

20A merupakan peningkatan fungsi-fungsi DPR dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Pada Amandemen II peran legislasi Presiden juga dikurangi melalui pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945, yaitu apabila dalam 30 hari UU yang sudah dibahas di DPR tidak disahkan Presiden, UU tersebut secara otomatis berlaku. Ini berarti menghilangkan hak veto presiden atas UU hasil bahasan DPR seperti yang berlaku di Amerika Serikat. Amandemen II juga memberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat bagi DPR.<sup>54</sup> Hak presiden untuk, dalam kegantungan yang memaksa, menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU juga dibatasi melalui Pasal 22A yaitu ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan UU diatur dengan UU.

Satu sisi yang menarik, pada Amandemen III dan IV, MPR mengurangi kewenangannya sendiri yang dulu sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang menjalankan kedaulatan rakyat, kini kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan UU (Pasal 2). MPR tidak lagi memiliki wewenang untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara dan memilih presiden seperti masa lalu, melainkan hanya mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1)), melantik presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR (ayat 2), memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (ayat 3); memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR; Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya; memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari; memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua

paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

Pada Amandemen III ini terjadi suatu titik krusial yang menentukan perjalanan bangsa ke depan di mana Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan langsung oleh rakyat (Pasal 6A), dihilangkannya persyaratan Indonesia asli untuk menjadi calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6 ayat (1)) dan adanya pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 7). Satu sisi yang menarik, seorang presiden/wakil presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR walaupun persyaratan untuk itu tidak mudah melainkan melalui proses yang panjang di DPR, Mahkamah Konstitusi dan MPR (Pasal 7A dan 7B dengan ayat-ayatnya). Pasal 8 juga memberikan aturan peralihan wewenang jika presiden mangkat atau diberhentikan, terdapat kekosongan wakil presiden, dan apabila presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti atau diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam waktu yang bersamaan. Hal yang penting lainnya, dalam relasi Presiden-DPR, Presiden tidak dapat membukukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C).

Amandemen III juga terkait dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Kekuasaan Kehakiman. Pada Bab VIIA Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 23E ayat (1) menyebutkan “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.” BPK yang bebas dan mandiri itu untuk mengurangi atau meniadakan intervensi politik baik oleh Presiden maupun DPR dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Hasil pemeriksannya harus diserahkan kepada DPR, DPRD dan DPD (ayat 2) dan ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/ atau badan sesuai dengan undang-undang (ayat 3). Pemilihan anggota BPK dilakukan oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh presiden. Ini berarti Presiden

<sup>54</sup> Pasal 20A ayat (2).

hanya mengesahkan hasil pilihan DPR yang sudah dipertimbangkan DPR tersebut.<sup>55</sup>

Pada kekuasaan kehakiman bukan hanya mengatur mengenai Mahkamah Agung semata (Pasal 24 dan Pasal 24A), melainkan juga Komisi Yudisial (Pasal 23B) dan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C). Dibentuknya Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi adalah upaya agar keadilan di negeri ini dapat berjalan secara independen, tanpa kompromi atas dasar integritas para hakim agung dan hakim konstitusi. Pengaturan ini bukan saja untuk membangun sistem baru *check and balances* antara eksekutif dan yudikatif, melainkan juga sebagai wahana membangun sistem peradilan yang mampu menopang berjalannya demokrasi substansial di negeri ini.

Melalui amandemen UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945 kini terdapat 6 lembaga tinggi negara yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

### **Praktik Relasi Presiden-DPR PascaAmandemen Konstitusi**

Pada format politik menurut UUD 1945 tampak jelas betapa para pendiri bangsa kita ingin membangun suatu sistem politik yang khas Indonesia dengan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, pembentuk GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Format ini berubah total setelah dilakukannya empat kali amandemen konstitusi atas UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945 sejak 1999 sampai dengan 2002. Perubahan mendasar lainnya, jika pada UUD 1945 sistem presidensial amat syarat eksekutif, pada perubahan format baru tampak jelas betapa sistem politik amat syarat legislatif dan terjadinya *checks and balances* bukan hanya antara eksekutif dan legislatif, melainkan juga antara eksekutif dan yudikatif.

Amandemen UUD 1945 dilakukan agar berjalannya sistem presidensial tidak lagi dimonopoli oleh seorang Presiden seperti pada era Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. DPR memiliki fungsi dan peran legislasi, keuangan, dan pengawasan yang lebih besar pada era reformasi dibandingkan dengan

format politik lama. Kekuasaan kehakiman presiden juga dikurangi dengan diperlukannya pertimbangan DPR dan Mahkamah Agung serta dibentuknya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Hal penting lainnya, seorang presiden tidak memiliki hak untuk membekukan atau membubarkan parlemen seperti yang terjadi pada era demokrasi parlementer atau pun era presidensial sebelumnya.

Hal lain yang penting, jika pada format lama MPR adalah lembaga tunggal yang berhak melakukan amandemen konstitusi seperti termaktub pada Pasal 37 UUD 1945, pada format yang baru, walaupun persyaratan untuk itu sudah mengalami perubahan, MPR tetap tidak memberikan ruang kepada presiden dan rakyat untuk ikut serta aktif dalam proses amandemen pasal-pasal dalam konstitusi negara.

Seperti dikemukakan di atas, format sistem presidensial yang dipadu dengan sistem multipartai memang menimbulkan persoalan tersendiri dalam praktik relasi Presiden-DPR. Tidak seperti pada sistem parlementer di mana semua anggota kabinet adalah juga anggota DPR dan penentuan koalisi ditentukan setelah pemilu berlangsung, pada sistem presidensial anggota kabinet bukan anggota DPR. Penentuan koalisi juga dilakukan sebelum pemilu presiden dilakukan. Jika pada sistem parlementer baik partai maupun anggota DPR terikat pada aturan koalisi yang mengharuskan anggota koalisi (partai atau individu) wajib mendukung kebijakan apa pun yang dibuat pemerintahan koalisi, pada sistem presidensial anggota DPR tidak merasa memiliki kewajiban untuk mendukung kebijakan pemerintah karena yang berkoalisi adalah calon presiden dan partai-partai pembentuk koalisi, bukan antara semua anggota partai dengan capres. Tidaklah mengherankan jika pada sistem presidensial di Indonesia pun seringkali terjadi riak gelombang konflik antara presiden dan DPR, khususnya antara Presiden dan anggota partai koalisinya sendiri.

Namun satu sisi yang menarik, berdasar atas pengalaman diberhentikannya Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Juli 2001, MPR dalam amandemen III membuat aturan melalui Pasal 7A dan terlebih lagi Pasal 7B yang mempersulit diberhentikannya seorang presiden

<sup>55</sup> Pasal 23F ayat (1).

oleh MPR. Presiden Abdurrahman Wahid terpilih menjadi presiden pada 1999 melalui Sidang Paripurna MPR dan belum dipilih langsung oleh rakyat. Ia didukung oleh kelompok Poros Tengah gabungan partai-partai Islam dan Golkar ditambah dengan Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri. Adalah Poros Tengah plus pula yang kemudian menggulingkan Presiden Abdurrahman Wahid karena terjadinya konflik yang amat tajam antara Presiden dan DPR mengenai berbagai soal dari soal kebijakan mengenai Papua, soal pemberhentian Panglima ABRI, Kisruh dalam penentuan jabatan Kapolri, dan juga dugaan bahwa presiden akan membubarkan parlemen.

Format baru relasi Presiden-DPR yang syarat legislatif bukan hanya ditopang oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945, melainkan juga oleh berbagai undang-undang yang mensyaratkan DPR untuk memberi pertimbangan dan/atau mengusulkan nama-nama pejabat negara yang akan dilantik oleh Presiden. Contohnya, calon-calon Panglima TNI, Kapolri, anggota Komnas HAM, Hakim Agung, Hakim Konstitusi, Gubernur Bank Indonesia, Duta Besar RI, Deputi Senior Bank Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan harus melalui uji kelayakan di DPR-RI. Ini menegaskan betapa peran eksekutif DPR semakin besar pada era reformasi ini. Dalam beberapa kasus ini menimbulkan konflik dengan Presiden, seperti yang terjadi pada penentuan Panglima TNI, Duta Besar RI, dan Gubernur Bank Indonesia. Kasus diajukannya Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai panglima TNI pengganti Jenderal Endiartono Sutanto pada era peralihan dari Presiden Megawati Soekarnoputri ke era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah contoh kekisruhan dalam penentuan jabatan Panglima TNI<sup>56</sup>. Kasus ditolaknya Agus Martowardoyo dan Raden Pardede sebagai calon gubernur Bank Indonesia usulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono oleh DPR pada pertengahan Februari 2008 adalah contoh lain dari konflik antara Presiden dan DPR<sup>57</sup>. Tidaklah mengherankan jika pada kesempatan berikutnya Presiden SBY hanya mengajukan satu nama calon Panglima

<sup>56</sup> “Presiden tak Izinkan Ryamizard ke DPR,” *Kompas*, 5 November 2004.

<sup>57</sup> “DPR Tolak Agus dan Pardede,” *Kompas*, 13 Maret 2008.

TNI, Kapolri atau Gubernur Bank Indonesia agar tidak terjadi lagi penolakan lagi oleh DPR seperti kasus-kasus sebelumnya. Selain itu, ada beberapa orang calon duta besar RI yang hasil uji kelayakannya oleh DPR mengalami masa sulit akhirnya dilantik menjadi Dubes oleh Presiden SBY adalah contoh lain dari kekisruhan ini.

Adanya pertimbangan DPR dalam pengajuan calon Panglima TNI, Kapolri atau Gubernur Bank Indonesia pada awalnya ditujukan agar presiden tidak lagi menjadi penentu tunggal jabatan-jabatan penting tersebut. Namun, dalam praktiknya, politisasi di DPR-RI menjadi penyebab dari pencalonan tunggal oleh presiden.

Dalam hal proses legislasi di DPR-RI, konflik antara eksekutif dan legislatif biasanya terjadi pada proses pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) sebelum RUU tersebut dibahas bersama antara Presiden dan DPR. Contoh kecil dari RUU yang dikembalikan DPR antara lain ialah RUU Rahasia Negara yang dianggap dapat memberangus demokrasi, penegakan HAM dan pemberdayaan masyarakat serta berpotensi mengancam penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel<sup>58</sup>. RUU Keamanan Negara dan RUU Komponen Cadangan yang diajukan oleh pemerintah ke DPR juga dikembalikan oleh DPR kepada pemerintah untuk diperbaiki. Namun, RUU Keamanan Negara sampai kini belum jelas karena belum dikembalikan pemerintah kepada DPR, sedangkan RUU Komponen Cadangan masih dalam taraf perbaikan di Kementerian Pertahanan. DPR juga pernah menolak meratifikasi perjanjian kerjasama pertahanan (*Defence Cooperation Agreement*) antara RI-Singapura yang sudah ditandatangani Presiden SBY dan PM Lee Sien Loong. Alasan DPR, DCA merugikan Indonesia dan tidak ada itikat baik Singapura untuk menerapkan Perjanjian Ekstradisi Indonesia-Singapura sebagai syarat penerapan DCA Indonesia-Singapura. Pemerintah akhirnya sepakat dengan DPR soal tersebut.

Dari sisi hak pengawasan oleh Dewan, tidak sedikit usulan penggunaan hak interpelasi diajukan oleh anggota DPR. Namun, pada periode pertama pemerintahan Susilo Bambang

<sup>58</sup> “DPR Kembalikan RUU Rahasia Negara,” *Kompas*, 29 Mei 2008.

Yudhoyono, dari 14 usulan interpelasi hanya empat usulan yang lolos di Sidang Paripurna DPR yaitu interpelasi busung lapar dan penyakit polio (2005), interpelasi terhadap kebijakan pemerintah mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang kasus nuklir Iran (2007), interpelasi atas penyelesaian kasus KLBI/BLBI (2007), dan interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM (2008). Dari empat interpelasi tersebut, hanya interpelasi mengenai kenaikan harga BBM yang berjalan mulus tanpa hingar bingar di DPR, walau Presiden SBY hanya mengirim Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati sebagai wakil pemerintah yang memberikan penjelasan kepada DPR. Tiga lainnya, walau pun menimbulkan kegaduhan di DPR pada sidang-sidangnya, akhirnya menguap karena adanya kasus-kasus baru yang menimbulkan pengusulan hak interpelasi atau hak angket yang baru pula, seperti persoalan semburan lumpur panas Lapindo di Sidoarjo, Jawa Timur.

Pada pemerintahan Presiden SBY kedua (2009-2014) hiruk pikuk di DPR terkait dua hal, pertama kasus bailout Bank Century yang muncul pada 2008 dan mulai diramaikan DPR sejak 2009 dan kasus masalah Pajak. Pada kasus pertama, DPR akhirnya sampai pada hak interpelasi bahkan membentuk Tim Pengawas DPR soal *Bailout* Bank Century, sedangkan kasus pajak menguap di persidangan. Suatu hal yang menarik, kasus Bank Century hingga kini belum selesai baik pada tataran hukum di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) maupun pada tataran politik di DPR. DPR hingga tulisan ini dibuat, Desember 2013, masih berupaya untuk mendapatkan penjelasan dari Wakil Presiden Boediono yang pada saat kasus Bank Century terjadi menduduki jabatan sebagai Gubernur Bank Indonesia. KPK sendiri sudah melakukan wawancara terhadap Menteri Keuangan saat itu Sri Mulyani Indrawati di Washington D.C dan terhadap Wakil Presiden Boediono di Kantor Wakil Presiden akhir November 2013.

Selain hak interpelasi, usulan hak angket juga pernah dilakukan DPR dalam kasus-kasus kebijakan impor beras, dan kebijakan pengelolaan Blok Cepu yang menunjuk ExxonMobil sebagai operator utama pengelolaan sumber minyak bumi

dasar laut di Blok Cepu. Dua usulan itu kandas di DPR dan tidak lolos di dalam Sidang Paripurna DPR. Usulan Hak Angket dan Hak Interpelasi DPR soal kenaikan harga BBM pada 2005 dan 2008, akhirnya hanya Hak Angket yang lolos dan didukung oleh 233 orang mendukung, dan 127 anggota lainnya menolak. Menariknya, mereka yang mendukung bukan hanya dari kalangan oposisi (PDI-P, Gerindra dan Hanura) melainkan juga berasal dari partai pendukung pemerintah seperti PKS, PPP, PAN dan PKB sementara PD dan PG menolak.

Dari gambaran di atas tampak jelas betapa para anggota partai koalisi pendukung pemerintah mengambil jalannya sendiri dan tidak memiliki rasa memiliki atau senasib sepenanggungan terhadap pemerintahan tempat mereka berkoalisi. Itu sebabnya mengapa tidak ada jaminan bahwa partai anggota koalisi pendukung pemerintah akan senantiasa mendukung kebijakan atau posisi pemerintah di parlemen. Ini berbeda dengan sistem parlementer yang anggota parlemen dari partai koalisi akan selalu mendukung kebijakan pemerintah, kecuali bila mereka mendapatkan tawaran lebih baik dalam koalisi yang baru sehingga mereka mendukung kelompok oposisi yang melakukan mosi tidak percaya terhadap perdana menteri yang sedang berkuasa.

## **Penutup: Penataan ke Depan**

Penyempurnaan presidensialisme memerlukan peninjauan kembali format sistem perwakilan, skema penyelenggaraan dan sistem pemilu, serta sistem kepartaian. Dalam konteks skema penyelenggaraan dan sistem pemilu, penataan tak hanya terkait urgensi penyelenggaraan secara simultan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden, melainkan juga penataan kembali format pilpres itu sendiri. Seperti dikemukakan di muka, sistem pilpres dewasa ini bukan hanya tidak menjanjikan munculnya kandidat presiden yang memiliki kompetensi dan kapabilitas, tetapi juga cenderung mendistorsikan obsesi penguatan presidensialisme sebagai diamanatkan oleh konstitusi hasil amandemen.

Dalam konteks UU Pilpres, perlu ditata ulang mekanisme dan persyaratan pasangan calon presiden/wakil presiden. Format pilpres yang berlaku dewasa ini cenderung menihilkan urgensi

kompetisi internal parpol dalam seleksi capres atas dasar kompetensi dan kapabilitas calon yang akhirnya berdampak pada relatif rendahnya kualitas kandidat yang dapat disediakan oleh parpol menjelang pilpres. Dalam kaitan ini, UU Pilpres mestinya tidak sekadar memfasilitasi para pimpinan/ketua umum parpol menjadi capres, tapi juga hendaknya membuka peluang sebesar-besarnya bagi tokoh terbaik dari luar parpol. Jika tidak, maka yang berlangsung akhirnya tak lebih dari pergantian kekuasaan presiden secara lima tahunan tanpa perbaikan signifikan bagi kehidupan bangsa kita. Dalam kaitan ini, perlu dilembagakan mekanisme pemilihan pendahuluan internal parpol bagi pasangan calon presiden/wakil presiden. Untuk meminimalkan potensi munculnya pasangan presiden/wakil presiden yang semata-mata populer secara publik namun belum tentu *capable*, perlu dilembagakan mekanisme pemilihan pendahuluan -semacam konvensi atau sejenisnya- bagi pasangan kandidat yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Mekanisme pemilihan pendahuluan diwajibkan bagi setiap parpol/gabungan parpol dan diatur dalam UU Pilpres agar setiap parpol melakukan seleksi capres secara sungguh-sungguh dan berorientasi kepada kepentingan dan masa depan bangsa kita.

Pelembagaan koalisi atas dasar *platform* politik yang bersifat permanen adalah agenda berikut yang tak kalah penting. Meskipun koalisi hanya lazim dikenal dalam konteks demokrasi parlementer, namun dalam skema sistem presidensial berbasis multipartai koalisi merupakan kebutuhan yang tak terelakkan karena hampir selalu muncul potensi terpilihnya “presiden minoritas”, yakni presiden dengan basis politik minoritas di parlemen. Kendati demikian, koalisi politik tersebut semestinya bukan koalisi semu dengan kontrak politik longgar dalam rangka pembagian kekuasaan (khususnya kabinet) belaka, melainkan diperlukan koalisi permanen melalui kontrak politik yang bersifat publik (melalui KPU) dan bersifat notariat agar parpol koalisi mendukung presiden terpilih untuk jangka waktu lima tahun masa jabatannya.

Format koalisi ideal yang bersifat permanen tentu tidak terbentuk dengan sendirinya. Selain memerlukan berlangsungnya pelembagaan

parpol dan sistem kepartaian, koalisi permanen meniscayakan perubahan skema pemilu. Dalam konteks parpol, pelembagaan tidak hanya terkait kebutuhan akan seleksi kepemimpinan secara sistemik dan institusional, melainkan penegakan prinsip-prinsip demokrasi internal parpol itu sendiri. Di sisi lain, penataan sistem kepartaian semestinya mengarah pada terbentuknya sistem multipartai sederhana, dalam arti terbatas secara jumlah, dan kompetitif secara ideologis. Apabila perubahan sistem pemilu yang mengarah pada model campuran menjadi pilihan ke depan (mengambil unsur-unsur positif sistem proporsional dan sistem pluralitas-majoritas atau distrik)<sup>59</sup>, maka penyederhanaan sistem kepartaian yang menjadi tuntutan dan kebutuhan skema presidensial menjadi lebih mudah.

Sementara itu, dalam konteks pemilu, selain urgensi penyempurnaan format Pilpres seperti dikemukakan sebelumnya, diperlukan penataan kembali skema penyelenggaraan pemilu menuju model penyelenggaraan pemilu secara simultan/serentak antara pemilu presiden dan pemilu legislatif, khususnya legislatif nasional. Penataan tersebut mengarah pada dua skema pemilu, yakni pemilu nasional (untuk memilih Presiden/Wapres, DPR dan DPD) dan pemilu lokal/daerah (untuk memilih anggota DPRD dan kepala-kepala daerah, baik kabupaten/kota maupun provinsi) dengan jeda waktu 2,5 tahun didahului pemilu nasional. Sekurang-kurangnya keserentakan pemilu perlu dilakukan dalam penyelenggaraan pemilu presiden/wapres dan pemilu legislatif, agar pencalonan presiden tidak harus terpenjara hasil pemilu DPR, karena dalam skema presidensial, Presiden dan DPR adalah dua institusi terpisah yang tidak dapat meniadakan satu sama lain.

<sup>59</sup> Penyempurnaan sistem pemilu menuju suatu formula sistem campuran yang memungkinkan aspek representatif di satu pihak, dan aspek akuntabilitas di pihak lain, terpenuhi. Eksperimen sistem perwakilan proporsional dengan daftar semi-terbuka (2004) dan sepenuhnya terbuka (2009), ternyata gagal meningkatkan aspek kualitas akuntabilitas wakil. Itu artinya, di masa depan perlu dipertimbangkan pemberlakuan sistem perwakilan proporsional dengan daftar tertutup yang dikombinasikan dengan sistem pluralitas-majoritas khususnya varian *first past the post* (FPTP) dengan Dapil berwakil tunggal. Proporsionalitas kombinasi atau percampurannya tentu bisa didiskusikan. Studi tentang ini dilakukan juga oleh Pusat Penelitian Politik LIPI sebagai bagian tak terpisah dari kajian ini.

Sejumlah agenda penataan kembali yang dikemukakan di atas barangkali belum lengkap jika tidak diikuti pelembagaan sistem *checks and balances* yang kuat, baik yang bersifat internal parlemen maupun antara lembaga parlemen dan institusi kepresidenan. Secara internal parlemen, perlu dibangun sistem perwakilan dua-kamar di tingkat nasional. Itu artinya, DPD ke depan harus memiliki otoritas legislasi kendati tidak harus seluas DPR, dan skema MPR perlu ditata ulang menjadi wadah bagi sidang gabungan DPR dan DPD. Di sisi lain, perlu peninjauan kembali ruang lingkup otoritas DPR yang kini meluas ke fungsi pengangkatan pejabat publik yang seharusnya menjadi otoritas Presiden dalam skema presidensial.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Asshidiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI.
- Bealey, Frank. 2000. *Dictionary of Political Science*. Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd.
- Cheibub, Jose A. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutch, Karl W. 1970. *Politics and Government: How People Decide Their Fate*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca New York: Cornell University Press.
- Gunther, Richard. 2001. "Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semi-Presidensial", dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (Eds.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation.
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University Press.
- Kanpp, Andrew and Vincent Wright. 2006. *The Government and Politics of France*. London: Routledge.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Linz dan Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference", dalam Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Back, Hanna. 2009. "Intra Party politics and Local Coalition Formation", dalam Daniela Giannetti dan Kenneth Benoit (Eds.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, London: Routledge/EPCR Studies in European Political Science.
- Manan, Bagir. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Maor, Mose. 1997. *Political Parties and Party Systems Comparative Approaches and The British Experience*. London: Routledge.
- McGuire, James W. 1997. *Peronism without Peron. Unions, Parties and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Michels, Robert. 1966. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.
- Mietzner, Marcus. 2000. "Sidang Umum MPR 1999: Wahid, Megawati, dan Pergulatan Perebutan Kursi Kepresidenan", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen (Ed.), *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*. Yogyakarta: LKIS.
- Moury, Catherine. 2013. *Coalition Government and Party Mandate, How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*. London: Routledge.
- Muchlis, E. (Ed.). 2007. *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Nasution, Adnan Buyung. 1992. *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Romli, Romli (Ed.). 2008. *Pelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR dan PDS*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Row, Peterson and Company.
- Widjajanto, Bambang. 2002. Perubahan Konstitusi Setengah Hati, dalam Bambang Widjajanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (Ed), *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

### Jurnal

- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidencialism". *Journal of Democracy* 1.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26(2).
- Randall, Vicky and Lars Svasand. 2002. "Party Institutionalization in New Democracies". *Party Politics*, Vol. 8 January/1/2002.

### Laporan dan Makalah

- Basedau, Mathias dan Alexander Stroh. 2008. "Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties". GIGA Working Papers. Hamburg: GIGA Research Program.
- Gary F. Bell. 2001. "Division of Powers between the Executive and Parliament: Comparative Perspectives," Report of a conference on *Continuing Dialogues towards Constitutional Reform in Indonesia* International IDEA, (Jakarta: International IDEA, Oktober 2001).
- Haris, Syamsuddin. 2008. "Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004-2008)". Disertasi Doktor pada FISIP UI.
- Indrayana, Denny. 2006. "Mendesaian Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atau Presiden 'Sialan'". Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS. 13 Desember 2006.

Noor, Firman. 2012. "Institutionalizing Islamic Political Parties in Indonesia: A Study of Internal Fragmentation and Cohesion in the Post-Soeharto Era (1998-2008)". Doctoral Thesis. Exeter: University of Exeter.

Notosusanto, Smita. 2006. "Analisa AD/ART Partai Politik". [http://forum-politisi.org/downloads/Analisa\\_AD\\_ART\\_Parpol\\_-\\_Smita.pdf](http://forum-politisi.org/downloads/Analisa_AD_ART_Parpol_-_Smita.pdf).

Partnership. 2011. "Membangun Pemerintahan Presidensial yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilihan Umum." *Policy Paper* No. /2011.

Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2002. *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR RI Ke-1 s.d 10. Masa Sidang Tahunan MPR RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2002*, Buku Tiga (Edisi Revisi). Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2000. *Hasil Rumusan Seminar Panitia Ad hoc I (Sidang Tahunan 2000)*, Buku kedua Jilid 3C. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000.

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2012. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

### Surat Kabar dan Website

- "Presiden tak Izinkan Ryamizard ke DPR." *Kompas*. 5 November 2004.
- "DPR Tolak Agus dan Pardede." *Kompas*. 13 Maret 2008.
- "DPR Kembalikan RUU Rahasia Negara." *Kompas*. 29 Mei 2008.
- Surbakti, Ramlan. "Tingkat Pelembagaan Partai Politik". *Kompas*. 6 Januari 2003.