

**PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI
PARTAI DI INDONEASIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
DEMOKRATIS**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

KOMARRUDIN

No. Mahasiswa : 09410225

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI
PARTAI DI INDONESIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
DEMOKRATIS**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh :

KOMARRUDIN

No. Mahasiswa : 09410225

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

HALAMAN PERSETUJUAN

**PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI
PARTAI DI INDONESIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
DEMOKRATIS**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal:



Yogyakarta, 9 Agustus 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Dr.Drs. MUNTOHA.,S.H.,M.Ag.)

NIP: 914100101

[Handwritten signature]
9.8.18

HALAMAN PERSETUJUAN TUGAS AKHIR

**PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI
PARTAI DI INDONESIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
DEMOKRATIS**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 12 Oktober 2018 dan dinyatakan LULUS.

Yogyakarta, 12 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr.Drs. Muntoha., S.H., M.Ag
2. Anggota : Dr.Saifudin., S.H., M.Hum
3. Anggota : Dr.Drs. Agus Triyanta, MA., M.H., Ph.D

Panda Tangan



Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Abdul Jamil., S.H., M.H.)

NIK: 904100102

Penguatan Sistem Presidensial Dalam Pemerintahan Yang Multi Partai Di Indonesia Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis

Bismillahirrohmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **KOMARRUDIN**

No. Mahasiswa : **09410225**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Penguatan Sistem Presidensial Dalam Pemerintahan Yang Multi Partai Di Indonesia Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis**. Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada 2018

Yang memb



KOMARRUDIN

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Komarrudin
2. Tempat Lahir : Sragen
3. Tanggal Lahir : 05-12-1990
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jln munggur nomor 162 kelurahan Depok kecamatan Condong catur Kabupaten Sleman Yogyakarta

Alamat Asal : Bakso Sukowati pasar gotong royong batumarta II Kecamatan Lubuk Raja Oku Sumatera Selatan

7. Identitas orangtua/ Wali :
 - a. Nama Ayah : Nurhadi al Supar
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Suyatmi
Pekerjaan : Wiraswasta

Alamat Orangtua : Bakso Sukowati pasar gotong royong batumarta II Kecamatan Lubuk Raja Oku Sumatera Selatan

8. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN 1 Sambungmacan Sragen
 - b. SMP : SMPN 1 Sambungmacan Sragen
 - c. SMA/MA : SMAN 2 Oku Sumatera Selatan

9. Hobi : Bulu tangkis, Catur

Yogyakarta, 9 Agustus 2018

Yang Bersangkutan



KOMARRUDIN

No. Mahasiswa : 09410225

HALAMAN MOTTO

Banyak perjalanan dan lika-liku hidup yang akan engkau jalani wahai anakku...

Kegagalan, keberhasilan, kesedihan dan kebahagiaan yang akan menghampirimu. Tak jarang air mata dan keputusan terkadang menjadi cobaan berat dalam hidup ini, sesungguhnya semua itu adalah ujian kehidupan untuk melihat sejauh mana engkau bisa berkembang.

Engkau dilahirkan dalam keadaan tidak memiliki apa-apa.

kemudian kamilah lah yang membesarkanmu, mengajari mu dengan penuh cinta dan kesabaran. Agar kelak engkau menjadi orang yang bisa menjadi alasan dibalik senyum kami, meskipun usia kami telah menjadi senja. Tak banyak permintaan kami kepadamu kelak, jadilah bahagia wahai anakku, Jadilah orang yang membalas budi, membantu sesama, dan yang terpenting adalah orang yang selalu merasa bersyukur dikala senang, dan bersabar dikala susah.

(Ibunda tercinta)

“Dimana-mana aku selalu dengar: Yang benar juga akhirnya yang menang. Itu benar. Benar sekali. Tapi kapan? Kebenaran tidak datang dari langit, dia mesti diperjuangkan untuk menjadi benar...”

(Pramoedya Ananta Toer)

“Semakin sulit perjuangannya, Semakin besar kemenangannya”

(Thomas Paine)

“walaupun perjuangan itu sulit tapi buah yang dihasilkan lebih manis daripada madu”

(Komarrudin)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi ini

**Untuk ayahnda dan ibunda tercinta.*

**Untuk seluruh keluargaku tercinta*

**Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

**Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI PARTAI DI INDONESIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS”**, penyelesaian tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkaian usaha penulis, ditopang bantuan-bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Bapak Dr. Drs. Muntoha S.H., M.Ag yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Ibu Dr. Aroma Elmina Martha S.H., M.H. selaku Dosen Pendamping Akademik (DPA) yang selama ini telah memberikan banyak inspirasi selama proses perkuliahan di kampus yang tercinta ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian
5. Terimakasih kepada kedua orang tua saya yaitu ayah saya Nurhadi al Supar dan ibu saya Suyatmi yang telah membesarkan saya, mendidik saya, mensupport saya dari saya kecil hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan ini karna tanpa jerih payah kalian saya tidak akan bisa menjadi seperti sekarang ini.
6. Selanjutnya kepada kedua adik saya Syahroni dan Muhammad Raffi yang telah mendukung saya dari awal perkuliahan hingga saat ini.
7. Kepada kakak sepupu saya Mas Rudin Sudioanto saya ucapkan terimakasih banyak karna telah menjadi saudaraku yang selalu mendukungku, menemaniku hingga saat ini.
8. Terimakasih kepada Mas Mawardi dan M. Aldi J.K yang telah membimbing saya dikala saya sedang kesulitan mengerjakan skripsi ini. .
9. Kepada seluruh teman-teman saya yang sudah saya anggap seperti keluarga bang Hajrael, K.M Meddy, La Odhie Ramadhan, Muhammad Tommi, serta yang tidak bisa saya ucapkan satu persatu.
10. Kepada teman-teman seperjuangan Skwad Kantin Sejahtera FH UII
11. Keluarga Sekelik Mahasiswa OKU sumatera selatan UII
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Inshaallah penulis tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis harga serta akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya yang baik. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih dari pemikiran penulis untuk permasalahan

hukum di Indonesia umumnya, dan Pemilu khususnya. Demikian semoga Allah SWT senantiasa meridhoi kita semua.

Yogyakarta, 9 Agustus 2018

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and vertical strokes, positioned above the name KOMARRUDIN.

KOMARRUDIN

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Tinjauan Pustaka	14

E. Metode Penelitian	25
F. Kerangka Skripsi.....	27

**BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, SISTEM PEMERINTAHAN,
DAN PARTAI POLITIK**

A. Teori Demokrasi.....	28
A.1. Pengertian Demokrasi	28
A.2. Sejarah Demokrasi	36
A.3. Tujuan Demokrasi.....	42
A.4. Macam-macam Demokrasi	44
B. Teori Sistem Pemerintahan	46
B.1. Pemerintahan Presidensial.....	46
B.2. Ciri-Ciri Sistem Presidensial.....	53
B.3. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Presidensial	54
C. Teori Partai Politik	56
C.1. Pengertian Partai Politik.....	58
C.2. Fungsi Partai Politik.....	60
C.3. Sejarah dan Bentuk Partai Politik.....	64
C.4. Keberadaan Partai Politik di Indonesia	65

**BAB III PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG
MULTI PARTAI DI INDONEASIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG
DEMOKRATIS**

A. IMPLEMENTASI SISTEM PRESIDENSIAL YANG ADA DI INDONESIA.....70

B. PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG
MULTIPARTAI GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS
.....81

1. Penyederhanaan Partai Politik.....100

2. Membentuk Koalisi Partai Politik yang Permanen.....103

3. Gaya Kepemimpinan Presiden.....106

1. Perubahan lanjutan terhadap Konstitusi.....110

2. Penyederhanaan Partai Politik.....111

3. Revisi Sistem Pemilu.....112

4. Kekuasaan Legislatif pada DPR dan DPD.....114

5. Hak Veto Undang-undang oleh Presiden.....115

6. Pengaturan Presiden Sebagai Kepala Negara dan Presiden Sebagai Kepala
Pemerintahan.....116

7. Mekanisme Pertanggungjawaban Presiden Kepada Rakyat.....117

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN.....119

B. SARAN122

ABSTRAK

Sistem pemerintahan Presidensiil di Indonesia tidak sepenuhnya menempatkan Presiden pada posisi yang dominan dalam membuat kebijakan negara, karena terkadang kebijakan yang dibuat oleh Presiden di tentang oleh oposisi pemerintahan, yakni partai-partai politik yang berseberangan pemikiran dengan presiden maupun partai politik koalisi presiden. Tampaknya, Presiden menyadari sepenuhnya akan dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensinya dipilihnya sistem pemerintahan presidensiil yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu presiden membutuhkan dukungan dari berbagai partai politik untuk bisa membuat koalisi untuk dapat memuluskan kebijakan-kebijakan yang akan di ajukannya kepada parlemen. Peran parpol di samping untuk membentuk struktur sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara juga untuk membentuk sistem formasi dan kontelasi politik di parlemen. Keduanya dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) yang mengandung asas dan prinsip-prinsip demokrasi secara universal. Oleh karena itu parpol mempunyai peranan yang sangat signifikan terhadap sejauh mana sistem presidensial dapat eksis dan dominan dalam menentukan kebijakan-kebijakan negara, karena dengan semakin banyak parpol yang ada di parlemen, maka akan menentukan seberapa besar dukungan yang bisa di dapatkan presiden untuk bisa menerapkan kebijakan-kebijakannya. Mengingat bahwa kepentingan politik di elit partai terkadang mempengaruhi keputusan para anggotanya diparlemen, kita ambil contoh koalisi yang dibentuk oleh pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika ia menjabat presiden pada jilid kedua, dimana ketika itu pemerintah membentuk koalisi besar yang mana salah satu anggota koalisi nya partai nya yaitu partai Golongan Karya (Golkar) dalam pengambilan keputusan terhadap pembentukan pansus century dimana koalisi dari partai pemerintah semua menolak gagasan pembentukan pansus century, tetapi partai Golkar malah mendukung gagasan pembentukan Pansus century. Dari hal ini dapat dilihat bahwa partai koalisi pemerintah tidak selalu sejalan dalam pembauatan kebijakan. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Bagaimanakah implementasi sistem presidensial di Indonesia saat ini? Bagaimana cara penguatan sistem presidensial dalam pemerintahan yang multi partai guna mewujudkan pemerintahan yang demokratis? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif-empiris, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisis adalah bahwa sampai saat ini bahwa keseimbangan pemerintahan presidensiil saat ini sangat bergantung kepada koalisi, dimana apabila koalisi kuat maka stabilitas pemerintahan akan berjalan dengan baik, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu dibutuhkan penguatan kembali sistem presidensiil agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik walaupun berjalan ditengah sistem partai yang majemuk.

Kata Kunci: Penguatan, Sistem, Presidensiil, Partai, dan Majemuk.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Apabila melihat sistem politik ketatanegaraan Indonesia maka dapat diketahui bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi. Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan pembentukan negara seperti tercantum dalam *Preamble* Undang-undang Dasar Negara 1945 dimana tujuan negara ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka dibentuklah negara Indonesia ini yang berdasarkan kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan rakyat tersebut dijalankan oleh Undang-Undang Dasar.¹

Didalam Undang-undang Dasar tersebut disusunlah sebuah bentuk pemerintahan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, dimana untuk mewujudkan cita-cita tersebut diadakan sebuah Pemilihan umum untuk memilih perwakilan rakyat yang duduk dikursi legislatif (DPR, DPD, MPR) dan kursi eksekutif (Presiden dan wakil Presiden). Diadakannya pemilihan umum tersebut adalah bentuk representasi dari kedaulatan rakyat, dimana pada dasarnya rakyat lah yang mempunyai kekuasaan dan wewenang tertinggi, namun

¹ Mawardi, dikutip dari skripsi, *Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan sistem Presidensial*, FH UII, Yogyakarta, 2017, hlm.1.

untuk menjamin ketertiban dalam proses menjalankan kekuasaannya, maka diadakanlah pemilu untuk memilih para wakil rakyat dalam rangka untuk menjalankan pemerintahan itu sendiri baik di eksekutif maupun legislatif.²

Pemilu tersebut merupakan konsekuensi logis dari implementasi demokrasi yang di adopsi oleh Indonesia. Demokrasi merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari pemilu itu sendiri, karena demokrasi dapat memberikan legitimasi sebuah kekuasaan yang berasal dari rakyat. Legitimasi ini sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Sehingga istilah demokrasi menjadi populer untuk penyelenggaraan pemilihan kekuasaan atau pemberian peran serta rakyat dalam pemerintahan. Konsep demokrasi selalau diidentikkan dengan rakyat dan ada yang menyatakan bahwa rakyatlah yang sesungguhnya berkuasa. Kekuasaan yang ada ditangan rakyat bukan berarti rakyat melakukan pemerintahan. Rakyat tidak mungkin menjalankan pemerintahan secara bersama-sama, namun menyerahkan kepada seseorang yang dianggap mampu dan layak untuk memimpin pemerintahan.³

Pada proses pengambilan kebijakan juga diperlukan demokratisasi, yaitu bagaimana adanya perna serta masyarakat atau kebijakan yang di ambil oleh penguasa tidak mengandung diskriminasi, penghilangan hak-hak rakyat bahkan sebaliknya dalam penyusunan kebijakan harus mengutamakan kepentingan rakyat dan perlindungan rakyat. Disinilah rakyat menjadi pemeran utama dalam demokrasi sehingga terwujud demokrasi yang diinginkan oleh rakyat.

² *Ibid*

³ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, hlm.147.

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan atau pemerintahan. Sehingga sesuai asal katanya terdapat beberapa pengertian tentang demokrasi. Seperti ada yang mengartikan bahwa demokrasi merupakan bentukan kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat atau dengan kata lain sistem pemerintahan yang kekuatannya di pegang oleh rakyat.⁴

Tidak dapat dibantah bahwa Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh satu organ PBB yakni UNESSCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.⁵

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

⁴ *Ibid*, hlm.148.

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 259.

Sistem demokrasi yang teradapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁶

Seperti yang dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁷ Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat serta benar-benar bekerja efektif dan efisien.⁸

⁶ *Ibid*, hlm,261.

⁷ Jimmly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm .413.

⁸ *Ibid*, hlm .415.

Dari hasil pemilu tersebut lahirlah struktur pemerintahan yang kita kenal saat ini dimana, hasil pemilu tersebut menghasilkan seorang Presiden dan juga Wakil Presiden beserta kabinetnya. Indonesia sebagai sebuah negara saat ini menggunakan Presidensial sebagai sistem pemerintahannya. Setelah dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagai implikasi dari perubahan UUD 1945, Maka Presiden terpilih begitu hati-hati dan merasa begitu penting mengakomodasi kalangan partai politik dalam jajaran kabinet.⁹

Berdasarkan sifat hubungan antara organ-organ yang disertai kekuasaan yang ada di dalam negara itu, khususnya berdasarkan sifat hubungan badan legislatif dengan badan eksekutif, maka sistem pemerintahan di dalam negara yang mengadakan atau menyelenggarakan sistem pemerintahan kekuasaan itu, didapatkan adanya tiga macam sistem pemerintahan, yaitu:¹⁰

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
2. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer;
3. Negara dengan sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.

Pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensial. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan dengan kekuasaan legislatif di sini di artikan bahwa kekuasaan eksekutif itu di pegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat.

⁹ Sirajuddin,dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.63.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Perss, Jakarta, 2014, hlm,252.

¹¹Badan perwakilan rakyat ini menurut ide trias politika Montesqieu memegang kekuasaan legislatif, jadi bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum.¹² Dengan demikian, sebagai juga halnya dengan anggota-anggota badan perwakilan rakyat, pimpinan daripada badan eksekutif ini juga diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggungjawabannya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat. Jadi, kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat. Presiden menyelenggarakan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya, dan di dalam menjalankan kekuasaannya presiden dibantu oleh menteri-menteri yang merupakan pembantu presiden.¹³ Oleh karena itu, menteri-menteri harus bertanggung jawab kepada presiden, menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Badan perwakilan tidak dapat memberhentikan presiden atau seseorang atau beberapa menteri, meskipun badan perwakilan tidak menyetujui kebijaksanaan daripada para menteri tersebut. Jadi, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas yang diberikan presiden kepada menteri-menteri adalah presiden sendiri.¹⁴

Jadi benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata dikemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan badan legislatif, maka badan yudikatif yang akan memutuskannya.¹⁵

Namun sistem pemerintahan Presidensiil di Indonesia tidak sepenuhnya menempatkan Presiden pada posisi yang dominan dalam membuat kebijakan

¹¹ *Ibid*, hlm,253.

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

negara, karena terkadang kebijakan yang dibuat oleh Presiden di tentang oleh oposisi pemerintahan, yakni partai-partai politik yang berseberangan pemikiran dengan presiden maupun partai politik koalisi presiden.

Tampaknya, Presiden menyadari sepenuhnya akan dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensinya dipilihnya sistem pemerintahan presidensiil yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

Sistem kepartaian majemuk dalam pemerintahan presidensiil merupakan salah satu perdebatan klasik dalam kajian ilmu politik dan hukum tata negara. Ahli perbandingan politik, seperti Juan J.Linz mengingatkan secara institusional, demokrasi presidensiil adalah pilihan berisiko, apalagi bagi negara yang baru mengalami fase transisi demokrasi. Sebagai konsekuensi logis pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif dalam presidensiil. Linz tak hanya menggaris bawahi kemungkinan munculnya legitimasi demokratis ganda (dual democratic legitimacy), akan tetapi juga pemilihan terbelah (the divided goverment) yang berimplikasi pada konflik dan instabilitas demokrasi presidensiil sendiri.¹⁷

Senada dengan Linz, Scot Mainwaring menyatakan dengan tegas bahwa pemerintahan presidensiil dengan sistem multi partai merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis. Hal ini terjadi jika presiden terpilih tak berasal dari partai politik yang memperoleh kekuatan mayoritas di lembaga legislatif.¹⁸

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*, hlm.64.

Mainwaring mengemukakan tiga kelemahan koalisi multipartai dalam sistem presidensial, *pertama*, dalam sistem parlementer, koalisi partai politik yang memilih menteri dan perdana menteri. Karena itu, mereka bertanggungjawab mendukung pemerintah. Dalam sistem presidensial, presiden membentuk sendiri kabinetnya dan partai politik punya komitmen yang rendah mendukung presiden; kedua, berbeda dengan sistem parlementer, dalam sistem pemerintahan presidensial, anggota legislatif yang punya materi di kabinet tak sepenuh hati mendukung pemerintah. Ketiga, secara umum, keinginan partai politik membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem pemerintahan presidensial.¹⁹

Dikalangan pakar, sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Dalam konsep hukum tata negara sistem pemerintahan merupakan suatu sistem hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Ismail Suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara tertinggi di suatu negara.²⁰

Berkaitan dengan sistem pemerintahan, lazimnya dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) sistem yang utama dan ditambah sistem campuran, yakni (1) sistem pemerintahan presidensial (2) sistem pemerintahan parlementer, sedangkan sistem campuran yang kadang-kadang disebut quasi parlementer atau quasi presidensial. Sementara itu ada juga yang menyebut sistem ketiga dengan sistem referendum. Berdasarkan pengamatan Jimly Asshidiqie, terdapat 4 (empat) model sistem

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*, hlm,68.

pemerintahan yang dianut di berbagai belahan dunia, yaitu: model Inggris (parlementer), model Amerika Serikat (Presidensial), model Perancis (campuran), dan model Swiss (sistem kolegiat), sistem monarki dan sistem campuran.²¹

Menurut Jimly Asshidiqie, keuntungan sistem pemerintahan presidensial adalah untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Namun, sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang di bawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.²²

Ciri-ciri atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem presidensial menurut Mahfud MD sebagai berikut:²³

- a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- b) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);
- c) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden;
- d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Oleh karena itu presiden membutuhkan dukungan dari berbagai partai politik untuk bisa membuat koalisi untuk dapat memuluskan kebijakan-kebijakan yang akan di ajukannya kepada parlemen. Peran parpol di samping untuk membentuk struktur sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara juga untuk membentuk sistem formasi dan kontelasi politik di parlemen. Keduanya dilakukan

²¹ *Ibid*, hlm,69.

²² *Ibid*, hlm,70.

²³ *Ibid*

melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) yang mengandung asas dan prinsip-prinsip demokrasi secara universal.²⁴

Partai politik menjadi penghubung utama antara masyarakat dan negara di sebagian besar Negara demokrasi kontemporer. Namun, sampai pergantian abad terakhir partai politik dilihat dalam kaca mata yang sangat negatif, dengan sebagian besar analisis menggambarkan mereka sebagai kelompok kepentingan pribadi yang mengganggu bentuk demokrasi perwakilan yang “lebih murni”.²⁵

Partai politik dalam dunia perpolitikan, khususnya dalam politik lokal akan mudah dipahami dengan mengerti terlebih dahulu definisi partai politik. Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik. Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik, kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.²⁶

Oleh karena itu parpol mempunyai peranan yang sangat signifikan terhadap sejauh mana sistem presidensial dapat eksis dan dominan dalam menentukan kebijakan-kebijakan negara, karena dengan semakin banyak parpol yang ada di

²⁴ Ahsanul Ibad, Di Dalam Skripsi Nya Yang Berjudul , *Politik Hukum Pendanaan Partai Politik Oleh Negara Dalam Mewujudkan Demokrasi Yang Berkualitas (Studi Dalam Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2008 , Dan Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik)*, FH UII, Yogyakarta, hlm 21

²⁵ *Ibid*, hlm.23.

²⁶ *Ibid*, hlm.24

parlemen, maka akan menentukan seberapa besar dukungan yang bisa di dapatkan presiden untuk bisa menerapkan kebijakan-kebijkannya.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, koalisi jadi pilihan sulit. Namun, itu tak terhindarkan, terutama saat parpol yang mendukung presiden tak mendapatkan dukungan mayoritas di DPR. Bahkan, Scott Mainwaring (1993) menyatakan, pemerintahan presidensial dengan sistem kepartaian majemuk merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis.²⁷ Dengan posisi sebagai minority government, guna mendapat dukungan di DPR, presiden berupaya membentuk pemerintahan koalisi dengan merangkul sejumlah parpol. Dalam "Simalakama Koalisi Presidensial" dikemukakan, cara yang paling umum dilakukan presiden adalah membagikan posisi menteri kabinet kepada parpol yang memberikan dukungan. Faktanya, langkah darurat membentuk koalisi tak pernah kondusif dalam sistem pemerintahan presidensial. Namun, yang sering dilupakan, dalam sistem pemerintahan presidensial posisi legislatif tak dapat begitu saja tertakluk kepada eksekutif. Bahkan, sekalipun berasal dari parpol pendukung presiden, parpol di DPR tetap punya posisi politik yang berbeda dengan presiden.²⁸

Mengingat bahwa kepentingan politik di elit partai terkadang mempengaruhi keputusan para anggotanya diparlemen, kita ambil contoh koalisi yang dibentuk oleh pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika ia menjabat presiden pada jilid kedua, dimana ketika itu pemerintah membentuk koalisi besar yang mana salah satu anggota koalisi nya partai nya yaitu partai Golongan Karya

²⁷Mawardi, *Op.Cit*, hlm,7.

²⁸ *Ibid*

(Golkar) dalam pengambilan keputusan terhadap pembentukan pansus century dimana koalisi dari partai pemerintah semua menolak gagasan pembentukan pansus century, tetapi partai Golkar malah mendukung gagasan pembentukan Pansus century.²⁹ Dari hal ini dapat dilihat bahwa partai koalisi pemerintah tidak selalu sejalan dalam pembauatan kebijakan.³⁰

Berdasarkan latar belakang diatas disini penulis akan meneliti terkait Eksistensi sistem Presidensial dalam pemerintahan yang multi partai guna mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Dimana saat ini sistem pemerintahan presidensiil sangat bergantung terhadap jumlah dukungan yang dimiliki oleh seorang presiden di parlemen, padahal di parlemen sendiri terdiri dari banyak perwakilan partai politik yang dimana dukungan yang diberikan akan bergantung pada keuntungan yang diberikan oleh seorang presiden terhadap elit-elit partai politik, misalnya pemberian kursi menteri kepada partai tersebut. Jika nantinya sebuah kebijakan yang dibuat oleh presiden tidak memberi keuntungan pada partai-partai politik, maka ada kemungkinan dukungan tersebut akan dicabut. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan tujuan diterapkannya sistem presidensiil dimana harapan awalnya akan mempermudah presiden untuk membuat kebijakan-kebijakan yang mensejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, penulis berusaha untuk mencari solusi melalui penelitian ini guna dapat memecahkan permasalahan dilematis terkait Eksistensi Sistem Presidensial dalam pemerintahan yang multi partai guna mewujudkan pemerintahan yang demokratis

²⁹*Ibid*

³⁰*Ibid*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi sistem presidensial yang ada di Indonesia?
2. Bagaimana cara penguatan sistem presidensial dalam pemerintahan yang multi partai guna mewujudkan pemerintahan yang demokratis?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi sistem presidensial yang ada di Indonesia.
2. Untuk mengetahui cara penguatan sistem presidensiil dalam pemerintahan yang multi partai guna mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

D. Tinjauan Pustaka

Pada tinjauan Pustaka ini penulis menggunakan sejumlah teori untuk menjadi bahan penunjang dalam tulisan ini, antara lain: teori demokrasi, teori sistem pemerintahan, dan teori Partai Politik.

a. Demokrasi

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan, pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagaimana telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal tahun 1950-an yang mengumpulkan lebih dari seratus Sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.³¹

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali-temali antara paham negara

³¹ Kaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta,2010,hlm,54.

hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebuah negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.³² Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, disamping *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheidsbeginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid*. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.³³

Dalam makalah berjudul *On Nations states in The Changing World*, yang dipresentasikan dalam sebuah konferensi International di Manila, November 1992, Lee Kuan Yew antara lain mengatakan, *A nation must first achieve economic progress. Democracy will follow this*.³⁴

Seperti yang kita ketahui bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi dimana rakyat lah sebenarnya yang mempunyai wewenang tertinggi. Karena Indonesia adalah negara politik yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat dimana kekuasaannya diberikan oleh rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).³⁵ Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga memiliki suatu konsep, ciri-ciri, model dan

³²Mawardi, *Op.Cit*, hlm, 11.

³³*Ibid*

³⁴*Ibid*, hlm, 12.

³⁵*Ibid*

mekanisme sendiri. Yang mana semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat menjelaskan arti dan praktek sistem demokrasi.³⁶

Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri harus dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.³⁷

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang paham demokrasi itu sendiri menurut Held sangatlah membingungkan.³⁸ Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Hal ini tentunya selaras dengan apa yang selalu dikumandangkan oleh para pakar-pakar teori demokrasi yaitu demokrasi adalah suatu produk “dari rakyat”, oleh rakyat dan untuk rakyat.³⁹

³⁶ Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm.11.

³⁷ Mawardi, *Op.Cit*, hlm.12

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*

b. Teori sistem pemerintahan

Sistem pemerintahan terdiri dari gabungan dua kata yaitu sistem dan pemerintahan, demikian apabila dilihat dari sisi etimologis. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.⁴⁰ Pendapat lain juga mengatakan bahwa sistem berasal dari bahasa Yunani yang terdiri (dari kata *Syn* dan kata *histani* yang berarti menempatkan bersama *to place together*). Secara umum merupakan suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berhubungan dan apabila salah satu atau sebagian di antara komponen tersebut tidak atau kurang berfungsi, akan mempengaruhi komponen-komponen yang lainnya itu.⁴¹

Istilah pemerintahan dapat diartikan baik secara luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta untuk menjamin kepentingan negara itu sendiri, jadi bukan saja dikaitkan dengan pemerintahan yang menjalankan fungsi eksekutif saja tetapi hubungannya dengan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴² Dalam hal ini fungsi pemerintahan mencakup ke semua fungsi tersebut diatas. Dalam arti sempit hanya menyangkut fungsi eksekutif saja. Demikian pula Bagir Manan menguraikan bahwa pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkup jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negar, pemerintahan

⁴⁰ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia "Konsep Azas dan Aktualisasinya"*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm,60.

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

sebagai lingkup jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara, seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya.⁴³

Jadi fungsi-fungsi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain merupakan satu sistem atau dengan perkataan lain, sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya.⁴⁴

Mengklasifikasikan beragam bentuk pemerintahan merupakan salah satu bidang kerja utama dari analisis politik sepanjang masa, proses ini dapat ditelusuri kembali pada abad keempat SM, ketika Aristoteles membuat usaha pertama untuk mendeskripsikan rezim-rezim politik yang ada, menggunakan istilah-istilah seperti misalnya demokrasi, oligarki, dan tirani yang masih tetap digunakan hingga hari ini.⁴⁵

Menurut Carl J.Friederich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan memengaruhi keseluruhannya itu.⁴⁶ Dalam bidang ilmiah pemerintahan dibedakan sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*, hlm.61.

⁴⁵ Andrew Heywood, *Politik*, terjemahan oleh “, Ahmad Lazuardi, Politik, Ctk Ke-1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm.689.

⁴⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm147.

daripada pemerintah.⁴⁷Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaankeuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.

Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua, yaitu : pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.⁴⁸

Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat beberapa varian sistem pemerintahan. C.F. Strong membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori : *parliamentary executive dan non-parliamnetary executive* atau *the fixed executive*. Lebih bervariasi lagi Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori : *presidentialisme, parliamentary system, dan semi-presidentialisme*. Jimly Asshiddiqie dan Sri Soemantri, juga mengemukakan tiga variasi sistem pemerintahan, yaitu : sistem pemerintahan

⁴⁷ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm 21.

⁴⁸ Mawardi, *Op.Cit*, hlm,53.

presidensial (*presidential system*), sistem parlementer (*parliamentary system*), dan sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).⁴⁹

Perubahan UUD NRI 1945 telah menempatkan kembali Indonesia kepada arah sistem presidensial murni. Hal ini dapat dilihat dari dihapuskannya sistem kekuasaan tertinggi dan tinggi negara dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diwujudkan dalam lembaga tertinggi negara diwakili MPR, sedangkan pada lembaga tinggi negara salah satunya adalah lembaga presiden. Presiden sebagai mandataris MPR harus bertanggungjawab kepada MPR. Pertanggungjawaban seperti ini menyebabkan sistem pemerintahan di Indonesia mengalami ketidakjelasan apakah melaksanakan sistem presidensial atau kuasi presidensial.⁵⁰

Kemudian pasca reformasi, salah satu poin penting daripada tuntutan reformasi ialah terkait penguatan kembali sistem presidensial, pada umumnya sistem presidensial lebih menekankan kekuasaan utama yang bertumpu pada Presiden sebagai kepala eksekutif.⁵¹

Sedangkan sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan dimana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, dan

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm.75.

⁵¹ *Ibid*

parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan mosi tidak percaya.⁵²

Secara umum, menurut Mahfud MD, ada beberapa ciri-ciri dalam sistem parlementer, yaitu:⁵³

- a) Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).
- b) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
- c) Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.
- d) Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen karena itu dia bergantung pada parlemen.

c. Partai Politik

Partai politik merupakan bagian yang tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan demokrasi. Masyarakat yang ingin menyalurkan aspirasi dan mendapat kekuasaan dapat menyalurkan melalui partai politik. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik melalui cara-cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan yang mereka miliki.⁵⁴

⁵² Sirajuddin, dkk, *Op.Cit*, hlm.71.

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm,152.

Secara definsi yang diuraikan di atas, terdapat beberapa ahli yang memberikan definis partai politik seperti Carj. Friderich yang menyatakan,⁵⁵

“Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau memperthankan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta materill.”⁵⁶

Dalam pengertian yang modern, partai politik adalah suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah. Dengan demikian, parpol merupakan perantara yang besar menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat yang lebih luas.⁵⁷

Peran parpol di samping untuk membentuk struktur sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara juga untuk membentuk sistem formasi dan kontelasi politik di parlemen. Keduanya dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) yang mengandung asas dan prinsip-prinsip demokrasi secara universal.⁵⁸

Partai politik menjadi penghubung utama antara masyarakat dan negara di sebagian besar Negara demokrasi kontemporer. Namun, sampai pergantian abad terakhir partai politik dilihat dalam kaca mata yang sangat negatif, dengan

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ *Ibid*, hlm,153.

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Ahsanul Ibad, *Lop.Cit*, hlm.21.

sebagian besar analisis menggambarkan mereka sebagai kelompok kepentingan pribadi yang mengganggu bentuk demokrasi perwakilan yang “lebih murni”.⁵⁹

Partai politik dalam dunia perpolitikan, khususnya dalam politik lokal akan mudah dipahami dengan mengerti terlebih dahulu definisi partai politik. Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik. Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik, kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.⁶⁰

Partai politik pertama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai-partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat dan pemerintah.⁶¹ Partai politik terlahir untuk mewujudkan suatu gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diikuti sertakan dalam proses politik.

Melalui partai politik inilah rakyat turut berpartisipasi dalam hal memperjuangkan dan menyalurkan aspirasi-aspirasinya atau kepentingan-

⁵⁹*Ibid*, hlm.23.

⁶⁰ *Ibid*, hlm.24

⁶¹*Ibid*.

kepentinganya. Dengan demikian, proses artikulasi kepentingan tersalurkan melalui partai politik.⁶²

Dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang partai politik Pasal 1 ayat (1), partai politik didefinisikan sebagai organisasi yg bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁶³

⁶² *Ibid*,

⁶³ *Ibid*

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah mengkaji Eksistensi Sistem Presidensial Dalam Pemerintahan Yang Multi Partai Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.⁶⁴ Dalam penelitian ini meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik
- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

⁶⁴*Dipo Septiawan, Op. Cit*, hlm.18.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research*. Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan)⁶⁵, baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

4. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum sebagai norma hukum positif yang berkaitan dengan Eksistensi Sistem Presidensial Dalam Pemerintahan Yang Multi Partai Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepuustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada

⁶⁵ *Ibid*, hlm.19.

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagian ini akan menguraikan teori demokrasi, teori sistem pemerintahan, teori tentang Partai Politik, dan teori tentang Politik hukum. Digunakannya ke empat teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: akan menjelaskan tentang Eksistensi Sistem Presidensial Dalam Pemerintahan Yang Multi Partai Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis.

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, SISTEM PEMERINTAHAN, PARTAI POLITIK, DAN POLITIK HUKUM

A. TEORI DEMOKRASI

A.1. Pengertian Demokrasi

Defenisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (*kratein*) dari/oleh /untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefenisikan sebagai warga negara.⁶⁶

Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.⁶⁷

Seperti yang dikatakan Rousseau rakyat itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum atau kehendak umum.⁶⁸

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan. Pertama, hampir

⁶⁶ Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19.

⁶⁷Dipo Septiawan, *Op.Cit.* hlm 22.

⁶⁸ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 2005, hlm, 160.

semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.⁶⁹

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik

⁶⁹ Khaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010. hlm.54

dan hukum. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik hukum dalam suatu negara.⁷⁰

Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaran negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, istilah inggris menyebutnya “*the goverment of the people, by the people and for the people*”. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh rakyat dalam arti seluas-luasnya.⁷¹

Menurut *International Commission of jurits*, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo, dikatakan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan poltik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.⁷²

United States Information Agency, sebagaimana dikutip oleh Yudi Widagdo Harimurti, dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan yang bebas.⁷³

Dengan kata lain, bahwa demokrasi adalah merupakan pelembagaan kebebasan

⁷⁰Jazim Hamidi,dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta, 2009, Hlm.140

⁷¹Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm 23.

⁷²Jazim Hamidi,dkk, *Op.Cit*, hlm.141.

⁷³*Ibid*

dalam sistem pemerintahan yang didalamnya mengandung berbagai aspek, baik hal itu berhubungan dengan mekanisme atau prosedur maupun dalam tatanan praktisnya. Di samping itu, bahwa demokrasi sebagai pelembagaan kebebasan bagi setiap warga dapat terwujud manakala didalamnya diimbangi dengan sistem hukum yang kuat. Demokrasi adalah mencerminkan hak kebebasan setiap individu, tetapi didalamnya juga mengandung tanggung jawab yang sangat besar dalam kerangka membentuk masa depan yang lebih baik yang menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dalam sistem pemerintahan itu sendiri.⁷⁴

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan oleh Mayo bahwa nilai-nilai tersebut tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai ini, melainkan sangat bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik di masing-masing negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Bahwa dalam setiap masyarakat terdapat suatu perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dianggap wajar dalam alam demokrasi untuk diperjuangkan.⁷⁵ Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.

Kedua, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful in a changing society*). Dalam setiap

⁷⁴*Ibid*

⁷⁵*Ibid*, hlm.142.

masyarakat yang memodernisasikan perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti kemajuan teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. maka pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya pada perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendali lagi, kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga akhirnya menimbulkan pemerintahan yang diktator.

Ketiga, menyelenggarakan kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of ruler*), pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri ataupun dengan melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam sistem pemerintahan demokrasi. *Keempat*, membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberi dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.)⁷⁶

Kelima, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini, perlu terselenggaranya masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberty*) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif

⁷⁶ *Ibid.* hlm 142

dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini, demokrasi sering disebut dengan gaya hidup (*way of life*).

Keenam, menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat jangka panjang.⁷⁷

Sesudah perang dunia ke-II, kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar bagi kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka: “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*)”.⁷⁸

Akan tetapi, UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai berbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguilty* atau ketaktentuan mengenai.” Lembaga-lembaga atau cara-cara

⁷⁷*Ibid*, hlm .143

⁷⁸Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.105

yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang memengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi (*either in the institution or devices employed to effect the idea are conditioned*),” tetapi di antara sekian banyak aliran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.⁷⁹ Kedua kelompok aliran demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah perang Dunai II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia, India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri pada asas-asas komunisme, yaitu China, Korea Utara dan sebagainya.⁸⁰

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Walaupun demikian, Lilyphard mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁸¹

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;

⁷⁹*Ibid*

⁸⁰*Ibid*

⁸¹Dipo Septiawan, *Op.Cit* hlm.24

- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- 5) Ada hak bagi aktivis politik untuk berkampanye untuk memperoleh dukungan suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas untuk merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Selain itu Sargent menyatakan bahwa unsur-unsur yang juga harus dipenuhi demokrasi adalah: 1) *Citizen involvement in political decision making*; 2) *Some degree of equality among citizens*; 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*; 4) *A system of representations*; dan 5) *An electoral system majority role.*)⁸²

Jika membandingkannya dengan sejarah demokrasi di Indonesia. Sebenarnya Indonesia telah memiliki sistem demokrasi sendiri. Mohammad Hatta menyatakan bahwa di desa-desa sistem demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, yakni setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. Memasuki era modernisasi, kehadiran rakyat secara langsung untuk melaksanakan roda pemerintahan sangat sulit untuk diakomodir dalam sistem demokrasi modern. Hal ini dikarenakan adanya *heterogenitas* kepentingan politik, luasnya wilayah dan populasi mobilitas warga negara yang sangat besar.⁸³

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

A.2 Sejarah Demokrasi

Sejak zaman Herodatus konsep demokrasi sebagai sebuah sistem politik diketahui berasal dari gabungan dua bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan. Jadi demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁸⁴

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.⁸⁵

Berbicara mengenai sejarah demokrasi, konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.⁸⁶

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku

⁸⁴ Asrudin Azwar, *Teori Perdamaian Demokratis "Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang, 2016, hlm,45.

⁸⁵ Yuswalina,dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*,Setara Press, Malang, 2016, hlm 130.

⁸⁶ *Ibid*

untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajandari penduduk.⁸⁷

Akan tetapi rumusan modern terpenting dari konsep demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Joseph Schumpeter pada 1942 dalam bukunya yang temasyhur berjudul *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Di masa lalu, menurut Schumpeter, konsep demokrasi diartikan dengan istilah "kehendak rakyat (*the will of the people*) sebagai sumber " dan " kebaikan bersama (*the common good*) sebagai tujuan. Schumpeter kemudian meruntuhkan cara pandang klasik ini, dan mengemukakan apa yang dinamakan "konsep lain mengenai demokrasi" yaitu " metode demokrasi, yang mendefinisikan sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.⁸⁸

Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya *Magna Charta* (piagam besar) di negara Inggris. *Magna Charta* adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam *Magna Charta*

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm 261.

⁸⁸ Asrudin Azwar, *Lop. Cit*, hlm,45.

menegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat.)⁸⁹

Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*.⁹⁰ *Trias Politica* adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada *trias politica* ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.⁹¹

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Negara*, yang berbicara tentang sejarah teori demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. *Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku

⁸⁹Mawardi, *Op.Cit*, hlm, 36.

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ *Ibid*

sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. *Kedua*, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit diwujudkan dan dijaga.⁹²

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplemtasikan demokrasi itu didalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak demokratis, kendati diatas menyebutkan “demokrasi” sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenemona demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (demokrasi *das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi dimana selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.⁹³

Pada pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang

⁹²Mawardi, *Op.Cit*, hlm 38-39.

⁹³*Ibid*

dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara dan kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁹⁴

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki Abad pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan

⁹⁴*Ibid*, hlm, 40.

demokrasi Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar.

Sebelum Abad pertengahan berakhir dan Eropa Barat pada permulaan Abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini adalah *renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. *Renainssance* adalah aliran yang menghidupkan kembali kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi secara perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dibidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan, hal ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan negara”.⁹⁵

⁹⁵*Ibid*

Setelah berlangsungnya penyadaran dengan ditandai pemisahan antara gereja dan negara, hal ini menjadi tolak ukur pertama dimana kebebasan beragama, kebebasan berfikir dan menyampaikan pendapat serta lebih tertatanya sistem pemerintahan negara yang mana telah dipisahkan dari agama dan duniawi sehingga dapat berdiri secara impenden dalam hal memajukan negara tanpa adanya intervensi manapun. Sehingga *renaissance* dan reformasi merupakan suatu momentum yang saling berkaitan.⁹⁶

A.3. Tujuan Demokrasi

Bila membahas terkait tujuan, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan suatu roda ketatanegaraan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah) yang tentunya mampu dirasakan oleh rakyat di Indonesia yang secara sadar ataupun tidak sadar memberikan rasa percayanya terhadap negara melalui kontak sosial yang terbangun selaras dengan apa yang disampaikan oleh Ni'matul Huda terkait dengan teori rasionalitas yang pada umumnya disebut dengan *social contract* (kontrak sosial).⁹⁷ Di samping itu, saat ini negara di dunia pada umumnya telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasarnya yang fundamental. Hasil studi UNESCO pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana Barat maupun Timur menunjukkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi dipandang sebagai pegejawantahan yang paling tepat dan idela untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern. Demokrasi sebagai dasar hidup

⁹⁶Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm,28.

⁹⁷*Ibid*, hlm .29

bernegara pada umumnya memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karena itu kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁹⁸

Meskipun pada umumnya pengertian demokrasi ini dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi karena di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaannya (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama bahkan terkadang bertolak belakang antara idealita dan realitanya. Hal inilah yang menjadi keraguan terbesar terhadap demokrasi yang hingga detik ini banyak yang dijadikan sebagai dasar negaranya. Berangkat dari hal tersebut tentunya dibutuhkan suatu pedoman ataupun syarat yang dianggap penting jika demokrasi ingin berjalan sesuai dengan realitanya.⁹⁹

Selain prinsip-prinsip di atas juga ada prasyarat tegaknya demokrasi dalam suatu negara menurut Henry B. Mayo (1960) : (1). Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab. (2). adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu, mewakili golongan dan kepentingan masyarakat, melakukan pengawasan, memungkinkan melaksanakan oposisi konstruktif, dan menilai kebijakan pemerintah. (3). memiliki sistem dwi atau multi partai. (4). Pers dan media massa

⁹⁸*Ibid*

⁹⁹*Ibid*

yang bebas. (5). sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi dan keadilan.¹⁰⁰

A.4.Macam-Macam Demokrasi

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu kerangka berfikir (*mind set*) dan rancangan masyarakat (*setting social*). Bentuk kongkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah.¹⁰¹

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan rakyat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Untuk itu diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga dan rakyat mengenai demokrasi.¹⁰²

¹⁰⁰*Ibid*

¹⁰¹ Encik Muhamad Fauzan, *Op.Cit*, hlm, 150.

¹⁰² *Ibid*

Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara melakukan pemilihan. Selain itu ada juga bermacam-macam demokrasi selain dari dua demokrasi di atas, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi sosialis, demokrasi Pancasila. Selain itu Saklar sebagaimana yang dikutip oleh Dede Rosyada, et.al, mengajukan lima corak atau model demokrasi, yakni: demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi dan demokrasi konstitusional.¹⁰³

- a. Demokrasi Langsung (*direct democracy*) adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Dalam sejarah Yunani, suatu tatanan demokrasi diawali dengan adanya aspirasi rakyat yang disalurkan secara langsung, yaitu suatu pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan. Hal ini sangat dimungkinkan dalam suatu negara kota (*city state*) dengan jumlah penduduk yang relatif sedikit, sebagai contoh yaitu yang terjadi di kota Athena, di mana rakyat menyalurkan kehendak dan aspirasinya, dan pemerintahan menanggapi secara langsung. Oleh sebab itu, dikenal dengan nama demokrasi langsung.
- b. Demokrasi tidak langsung (*in direct democracy*) atau Demokrasi Perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membuat keputusan negara, merumuskan undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada wakil yang telah dipilih dan dipercaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan oleh wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara.
- c. Demokrasi Konstitusional adalah pemerintahan yang terbaats kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum di dalam konstitusi. Demokrasi konstitusional adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Demokrasi konstitusional juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*. Ciri khas pemerintahannya terbatas dan tidak

¹⁰³ *Ibid*, hlm, 151.

diperkenankan terdapat banyak campur tangan dan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Ciri-ciri demokrasi konstitusional adalah: (i) kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh konstitusi (UUD); (ii) pemerintahan tunduk sepenuhnya pada *rule of law*. (iii) *International Commission of Jurist* dalam kongresnya yang berlangsung di Athena pada tahun 1955.

- d. Demokrasi parlementer adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlementer terhadap jalannya pemerintahan.
- e. Demokrasi terpimpin adalah para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu.
- f. Demokrasi sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
- g. Demokrasi liberal adalah pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang teratur dan berkelanjutan.
- h. Demokrasi partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
- i. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara konsep mengutamakan musyawarah.

B. Sistem Pemerintahan

B.1 Pemerintahan Presidensial

Sebelum penulis menerangkan secara utuh dan komprehensif berkaitan dengan apa dan bagaimana yang dimaksud dengan teori sistem pemerintahan yang dijadikan sebagai landasan teori dalam pembahasan ini, alangkah baiknya bila penulis terlebih dahulu menguraikan sejarah singkat cikal bakal lahirnya teori pemisahan kekuasaan yang di dalamnya juga termasuk tentang teori presidensial.

Berbicara tentang pemisahan kekuasaan atau pembatasan kekuasaan pada dasarnya adalah bertujuan untuk dapat mencegah timbulnya dan tumbuhnya kekuasaan di satu tangan, dan juga agar diharapkan terdapatnya jaminan hak-hak

asasi setiap manusia dalam kehidupan bernegara.¹⁰⁴Ajaran ini dikenal dengan sebuah doktrin '*Trias Political*' yang diajarkan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquei (1689-1755), dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam arti horizontal. Ajaran trias politica sebelumnya pernah ditulis oleh Aristoteles dan kemudian dikembangkan oleh John Locke, yang menyatakan bahwa yang membatasi kekuasaan penguasa yang absolute itu, bukan karena pemisahan kekuasaan melainkan hak asasi manusia.¹⁰⁵

John Locke pada bukunya '*Two Treaties on Civil Government*' (1690) sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*the Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh parlemen Inggris, dinyatakan bahwa kekuasaan negara dapat terbagi atas tiga cabang kekuasaan, yaitu: *Pertama*, Kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); *Kedua*, Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif) dan didalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke memandang mengadili itu sebagai '*uitvoering*', yaitu dipandang sebagai termasuk pelaksana undang-undang); *Ketiga*, Kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya, dewasa ini sebagai hubungan luar negeri (federatif).¹⁰⁶

Beberapa puluh tahun kemudian, pada tahun 1784, filsuf Perancis Baron de Montesqueiu me-elaborasi lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya 'L;

¹⁰⁴Jazin Hamidi, dkk, *Op.Cit*, hlm 220.

¹⁰⁵*Ibid*

¹⁰⁶*Ibid*

Espirit de Lois' (*The Spirit of The Law*). Buku ini diilhami dari melihat sifat despotis dari raja-raja Bourbon, dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquei membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang kekuasaan, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurut dia ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Montesquei, menekankan terutama adanya kebebasan badan yudikatif, oleh karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurut dia adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (tetapi oleh Montesquei diutamakan tindakan dibidang politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.)¹⁰⁷

Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif kedalam kekuasaan eksekutif, Montesqueiu memandang kekuasaan eksekutif dan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquei mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesqueiu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan dalam kekuasaan eksekutif. Namun demikian, dalam perkembangannya teori pemisahan

¹⁰⁷ *Ibid*

kekuasaan ini mengalami atau mendapat modifikasi dari pemisahan kekuasaan ke pembagian kekuasaan (*machtsverdeling* atau *distribution of power*). Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, yang ada dan dilaksanakan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formil, atau dengan kata lain bahwa Indonesia terdapat pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dengan tidak menekankan kepada pemisahannya, dalam arti bukan pemisahan kekuasaan dalam arti yang sesungguhnya (materiil).¹⁰⁸ Serta menurut Allan R. Brewer-Carias, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa konsep Montesqueiu dan John Locke mengenai pemisahan kekuasaan lebih merupakan doktrin hukum daripada dalil politik, karena tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mrncapai tujuan tertentu.¹⁰⁹

Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang laing berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya. Menurut Jimly Assidique sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem hubungan antar lembaga negara. Sedangkan menurut Sri Soemantri sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara lembaga legislatif dan eksekuti.¹¹⁰

¹⁰⁸*Ibid* ,hlm. 221-222.

¹⁰⁹*Ibid*

¹¹⁰ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012, hlm,45-46.

Menurut Carl J. Friederich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan memengaruhi keseluruhannya itu.¹¹¹ Dalam bidang ilmiah pemerintahan dibedakan sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi daripada pemerintah.¹¹² Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.¹¹³

Selanjutnya sistem pemerintahan presidensial yaitu suatu sistem yang menganut asas trias politika klasik yang memegang teguh keseimbangan (*check and balances*) di antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurut sistem ini, Presiden adalah kepala eksekutif yang dipilih oleh rakyat. Presiden membentuk menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden begitu sebaliknya. Presiden sama sekali

¹¹¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 147.

¹¹² C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm 21.

¹¹³ *Ibid*

terpisah dari palemen dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan parlemen.¹¹⁴

Setelah dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagai implikasi dari Perunahan UUD 1945, maka presiden terpilih begitu hati-hati dan merasa begitu penting mengakomodasi kalangan partai politik dalam jajaran kabinet.¹¹⁵

Tampaknya presiden menyadari sepenuhnya akan dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensi dipilihnya sistem pemerintahan presidensiil yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan penyelenggaraan pemerintahan.¹¹⁶

Sistem kepartaian majemuk dalam pemerintahan presidensiil merupakan salah satu perdebatan klasik dalam kajian ilmu politik dan hukum tata negara. Ahli perbandingan politik, seperti Juan. J.Linz mengingatkan secara intitusional, demokrasi presidensiil adalah pilihan berisiko, apabila bagi negara yang baru mengalami fase transisi demokrasi. Sebagai konsekuensi logis pemsihan kekuasaan eksekutif-legislatif dalam presidensiil.Linz tak hanya menggarais bawah kemungkinan munculnya legitimasi demokratis ganda (*dual democratic legitimacy*), akan tetapi juga pemerintahan terbelah (*the divided goverment*) yang berimplikasi pada konflik dan instabilitas demokrasi presidensiil sendiri.¹¹⁷

¹¹⁴ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 118.

¹¹⁵ Sirajuddin, dkk, *Op.Cit*, hlm, 64.

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ *Ibid*

Senada dengan Linz, Scott Mainwaring menyatakan dengan tegas bahwa pemerintahan presidensiil dengan sistem multi partai merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis. Hal ini terjadi jika presiden terpilih tak berasal dari partai politik yang memperoleh kekuatan mayoritas di lembaga legislatif.¹¹⁸

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang dianggap menerapkan sistem pemerintahan presidensiil murni ini, sehingga sistem ini sering disebut juga sistem pemerintahan ala Amerika Serikat. Rancangan undang-undang dibuat oleh Kongres diajukan kepada Presiden untuk disahkan. Jika Presiden menolak maka ia dapat mengembalikan rancangan itu kepada kongres. Dalam hal ini, Kongres akan melakukan pemungutan suara untuk mendapatkan dua pertiga suara Kongres agar bisa ‘memaksa’ Presiden menerima rancangan undang-undang tersebut. Jadi pada tahap terakhir Presiden harus tunduk pada keputusan Kongres.¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibid*

¹¹⁹ *Ibid*

B.2 Ciri-Ciri Sistem Presidensial

Dalam menentukan sistem pemerintahan suatu negara adalah dengan mengetahui macam-macam karakteristik/ciri-ciri dari seluruh sistem pemerintahan di dunia. seperti halnya ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yang dapat anda lihat dibawah ini.¹²⁰

1. Presiden memegang jabatan sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara
2. Presiden diangkat melalui pemilu yang dipilih langsung oleh rakyat
3. Anggota legislatif dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu)
4. Presiden mempunyai hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menterinya baik yang memimpin departemen dan non departemen
5. Menteri (kabinet) sebagai pembantu presiden bertanggung jawab terhadap presiden dan tidak boleh kepada legislatif karena menteri merupakan pembantu presiden
6. Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab oleh kekuasaan legislatif
7. Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif dan sebaliknya

Jimly Asshiddiqie mengemukakan sembilan karakter pemerintahan presidensial sebagai berikut : ¹²¹

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;

¹²⁰Mawardi, *Op.Cit*, hlm, 55.

¹²¹ *Ibid*, hlm,56.

6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
7. Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi ;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat ; dan,
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan didalam kabinet, tanpa bergantung kepada lembaga legislatif. Karakter sistem presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif, dimana adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan anggota legislatif. Sistem presidensial membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan, dimana badan eksekutif dan badan legislatif bersifat independen satu sama lain.

B.3 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Presidensial

Berbicara tentang kelebihan dan kekurangan sebuah sistem pemerintahan, tentunya hal tersebut bergantung terhadap berbagai faktor kompleksitas yang ada dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan, baik dari segi geografis, budaya, sosial politik, ekonomi, dan sebagainya. Hal inilah biasanya yang mempengaruhi pelaksanaan dari suatu sistem pemerintahan. Selain faktor diatas juga faktor bawaan dari sistem itu sendiri, seperti misalnya, kelemahan dan

kelebihan dari sebuah sistem, dalam hal ini berlaku juga pada sistem presidensial.¹²²

a. Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial¹²³

1. Kekuasaan eksekutif lebih stabil karena tidak bergantung dan tidak terganggu pada parlemen
2. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dalam kurun waktu tertentu. Seperti di Indonesia masa jabatan presiden 5 tahun.
3. Legislatif bukan tempat kaderisasi mengenai jabatan-jabatan eksekutif karena diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri
4. Dalam penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya

b. Kelemahan/Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial¹²⁴

1. Sistem pertanggung jawaban kurang jelas
2. Pembuatan keputusan/mengambil kebijakan memakan waktu yang lama
3. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak
4. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif yang mengakibatkan terjadinya keputusan yang tidak tegas.

Secara umum sistem pemerintahan presidensial dipandang memiliki tiga macam kelebihan, *pertama*, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan Presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan instabilitas kabinet sebagai satu ciri utama dari sistem parlementer.¹²⁵ Sedangkan dalam sistem presidensial, kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat. *Kedua*, pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat

¹²² *Ibid*

¹²³ *Ibid*, hlm, 57.

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan"*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 167.

dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi. *Ketiga*, pemisahan kekuasaan berarti pemerintah yang dibatasi-perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.

C. PARTAI POLITIK

Partai politik merupakan bagian yang tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan demokrasi. Masyarakat yang ingin menyalurkan aspirasi dan menadapat kekuasaan dapat menyalurkan melalui partai politik. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik melalui cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan yang mereka miliki.¹²⁶

Partai politik pada dasarnya merupakan suatu kelompok yang terorganisir, dimana para anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama,

¹²⁶ Encik Muhammad Fauzan, *Op.Cit*, hlm, 152.

dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dengan merebut jabatan-jabatan politik secara konstitusional.¹²⁷

Dari sisi etimologis, Maurie Duverger menyebutkan bahwa kata partai berasal dari bahasa latin pars, yang berarti “bagian”. Dengan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa karena ia merupakan suatu bagian maka konsekuensinya pasti ada bagian-bagian lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi pengertian tersebut maka idealnya tidak mungkin di dalam suatu negara jika hanya terdapat suatu partai.¹²⁸

Selanjutnya, Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa partai juga bersal dari bahasa Inggris part, yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokkan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktifitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.¹²⁹

Berdasarkan konsep partai yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie tersebut, maka dapat dipahami bahwa kata partai memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokkan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit,

¹²⁷ I Gede Yusa, *Op. Cit*, hlm.218

¹²⁸ Muhadam Labolo, dkk, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia (Teori, Konsep, dan Isu Strategis)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm.9.

¹²⁹ *Ibid*

partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.¹³⁰

Secara etimologis, kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu polis yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan. Konsep tentang polis adalah proyek idealis Plato (428-328 S.M.) dan Aristoteles (388-324 S.M). Dalam bukunya yang berjudul *The Republic*, Plato bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep polis ialah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik ialah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *The Politic* mengungkapkan bahwa manusia adalah binatang politik (*Political Animal*) maksudnya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.¹³¹

C.1. Pengertian Partai Politik

Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam negara. Untuk memahaminya maka beberapa ahli menyatakan pendapat tentang pengertian dari partai politik. Berikut ini pengertian partai politik yang dikemukakan oleh para ahli:¹³²

¹³⁰ *Ibid*

¹³¹ *Ibid*, hlm.10.

¹³² *Ibid*, hlm.11

- a. Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, biasanya dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.
- b. Sigmund Neumana dalam *modern political parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: *a political party is the articulate organization of society's active agents, those who are concerned with the control of government power and compete for popular support with another group or group holding divergent views* (Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).
- c. Carl J.Friedrich: *A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages* (Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini

memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil.

- d. Robert K. Carr, *Political party is an organization that attempts to achieve and maintaining control of goverment* (Partai Politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara pengawasan terhadap pemerintah).

Selain pendapat para ahli tersebut, pengertian partai politik juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, sebagai berikut: Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³³

C.2. Fungsi Partai Politik

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 empat fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiarjo, meliputi sarana: (1) komunikasi; (2) sosialisasi politik; (3) rekrutmen politik; (4) pengatur konflik. Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (1) mobilisasi dan integritas; (2) sarana pembentukan

¹³³ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

pengaruh terhadap perilaku pemilih (3) sarana rekrumen politik; (4) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.¹³⁴

Keempat fungsi tersebut sama-sama terakait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan atau political interest yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi, dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.¹³⁵

Terkait dengan komunikasi politik itu, Partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik. Ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan feedback berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara atau itermmediate structure yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.¹³⁶

Misalnya, dalam rangka keperluan untuk memasyarakatkan kesadaran negara berkontribusi, partai dapat memainkan peran yang sangat penting. Tentu,

¹³⁴ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hlm.406.

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ *Ibid*, hlm.407.

pentingnya peran partai politik dalam hal ini, tidak boleh diartikan bahwa hanya partai politik saja yang mempunyai tanggung jawab eksklusif untuk memasyarakatkan UUD. Semua kalangan, dan bahkan para pemimpin politik yang duduk di dalam jabatan-jabatan politik, khususnya pimpinan pemerintahan eksekutif, mempunyai tanggungjawab yang sama untuk itu. Namun, yang hendak ditekankan disini adalah bahwa peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangatlah besar.¹³⁷

Ketiga, partai politik adalah sarana rekrutmen politik. Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional dibidang kepegawaianegerian dan lain-lain yang tidak bersifat politik, tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik sehingga memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula. Untuk menghindari terjadinya pencampuran, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada satu jabatan yang bersifat politik, yaitu menteri. Sementara itu, para pembantu menteri di

¹³⁷ *Ibid*

lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.¹³⁸

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat. Seperti sudah disebutkan di atas, nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.¹³⁹

Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik, partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai . Oleh karena itu, dalam kategori Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkan dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.¹⁴⁰

¹³⁸ Ibid, hlm.408.

¹³⁹ Ibid, hlm.409.

¹⁴⁰ *Ibid*

C.3 Sejarah dan Bentuk Partai Politik

Di lihat dari sejarah istilah partai di gunakan untuk menggambarkan faksi-faksi dalam republik-republik masa lalu, pasukan-pasukan yang terbentuk disekitar *condotteri* pada masa Renaisans Italia, kelab-kelab tempat berkumpul anggota dewan revolusi, komite-komite yang mempersiapkan pemilihan umum dalam monarki konstitusional dan organisasi-organisasi sosial yang membentuk opini public dalam negara-negara demokrasi modern.¹⁴¹

Menurut Duverger pada umumnya perkembangan parta dan sejalan dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak parlemen, maka semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antar mereka dan bersaing dalam pentas politik.¹⁴²

Bentuk-bentuk partai politik dapat diklasifikasikan pada lima jenis, berdasarkan tingkat komitmen terhadap ideology dan kepentingan, yaitu:¹⁴³

- a. Partai porto, yaitu sebuah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokkan ideologis masyarakat;
- b. Partai kader, yaitu sebuah partai yang muncul sebelum diterapkannya sistem hak pilih secara luas bagi masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta para pemberi dana.
- c. Partai massa, yaitu sebuah partai yang dibentuk diluar lingkungan parlemen (ekstra parlemen), berorientasi pada baris pendukung yang luas misalnya, buruh, petani, dan kelompok agama, dan memilih ideologi yang cukup jelas untuk memobilisasi massa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi untuk mencapai tujuan-tujuanya.
- d. Partai dictatorial, yaitu sebuah partai yang merupakan subtype dari partai massa, tetapi memiliki ideology yang lebih kaku dan radikal.
- e. Partai catchal mertupakan gabungan dari partai kader dan partai massa.

¹⁴¹ Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011. hlm.212.

¹⁴² Ibid, hlm.213,

¹⁴³ *Ibid*

C.4. Keberadaan Partai Politik di Indonesia

Keberadaan partai politik di Indonesia, sebenarnya bisa dilacak sejak sebelum kemerdekaan. Pada masa pra kemerdekaan ini, terdapat beberapa tahapan yang dapat diamati *Pertama*, partai adalah kelanjutan dari gerakan dan sekaligus terjemahan dari rasa nasionalisme dan rasa kebangsaan yang berkembang pada waktu itu. Pada awalnya dibangun gerakan yang berorientasi local, etnik, kemudian meluas dan mencakup seluruh bangsa.¹⁴⁴

Pendirian SI dan Budie Utomo yang semula berorientasi non politik menjadi hal penting yang kemudian menumbuhkan partai politik. Menurut Dhakidae, SI dapat dikatakan sebagai cikal bakal dari partai-partai Indonesia modern, terutama karena luas jangkauannya, yaitu keluar dari garis etnik dan ras ras yang dimungkinkan oleh agama. Sementara Indische Partij (1912) membuka cakrawala baru lebih luas daripada SI. IP membuka dirinya kepada semua orang yang menganggap tanah Hindia Belanda sebagai tanah airnya, terlepas dari ras dan warna kulit termasuk agama.¹⁴⁵

Tahap penting *Kedua* dari perkembangan kepartaian pada massa pra kemerdekaan ini adanya pemebentukan Volksraad (1918). Volksraad kekuasaannya sangat terbatas. Volksraad hanya diberi kekuasaan sebagai penasehat, oleh karenanya dewan ini sebenarnya tidak bisa disamakan dengan parlemen. Selain itu tidak ada menteri yang bertanggungjawab kepada Volksraad,

¹⁴⁴ Sirajuddin, *Op. Cit*, hlm.288.

¹⁴⁵ *Ibid*

karenanya ia tidak bisa mengubah pemerintah. ia juga tidak pula memiliki kekuasaan untuk menentukan anggaran belanja. Janji Gubernur Jenderal Belanda untuk memberikan hak-hak politik dan menaikkan status Indonesia tidak pernah menjadi kenyataan.¹⁴⁶

Selanjutnya pada era pasca kemerdekaan, partai politik muncul sebagai kebutuhan negara baru untuk memperkuat keberadaan negara yang membutuhkan dukungan dari segenap kekuatan politik rakyat. awalnya, muncul perdebatan antara Soekarno dengan Hatta mengenai format kepartaian yang ideal. Soekarno mengajukanyang ideal. Soekarno mengajukan proposal partai tunggal, yaitu PNI, karena demokrasi tidak perlu diterjemahkan sebagai kesempatan rakyat membentuk parti kesempatan rakyat membentuk partai. Sedangkan Hatta berpendapat bahwa demokrasi memerlukan partai politik yang dibangun dan dibentuk oleh rakyat, karenanya keterlibatan rakyat dalam mendirikan partai politik sebagai suatu yang tidak terelakkan.¹⁴⁷

Hatta sebagai wakil Presiden kemudian menandatangani beberapa ketetapan yang kemudian sangat menentukan sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di Indonesia padamasa-masa awal setelah kemerdekaan. Ketetapan pertamanya dikeluarkan adalah Maklumat Wakil Presiden No.X Tahun 1945 tanggal 16 Oktober 1945 mengenai perubahan peran dan fungsi menjadi sebagai ganti keberadaan MPR dan DPR. Konsekuensinya kekuasaan presiden menjanentukan sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di Indonesia padamasa-masa awal

¹⁴⁶ *Ibid*

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 289.

setelah kemerdekaan.¹⁴⁸ Ketetapan pertamanya dikeluarkan adalah Maklumat Wakil Presiden No.X Tahun 1945 tanggal 16 Oktober 1945 mengenai perubahan peran dan fungsi menjadi sebagai ganti keberadaan MPR dan DPR. Konsekuensinya kekuasaan presiden menjadi berkurang. Sistem parlementer ini membuat sistem pertanggungjawaban dalam pemerintahan dari dewan menteri kepada parlemen yang dalam hal ini adalah KNPI. Sehingga presiden tidak lagi berkedudukan sebagai kepala pemerintahan namun hanya sebagai kepala negara.¹⁴⁹

Demi kepentingan itu mengharuskan adanya partai-partai politik maka tanggal 13 November 1945 dikeluarkan maklumat yang selanjutnya membawa Indonesia kedalam era multi partai. Isi dari Maklumat Wakil Presiden pada tanggal 3 November 1945: *pertama*, pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik itulah dapat di pimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat; *kedua*, pemerintah berharap supaya partai-partai politik yang telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.¹⁵⁰

Sementara pada era demokrasi dipimpin ditandai oleh terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisi: *pertama*, pembubaran Konstituante; *kedua*, pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS; ketiga, pembentukan MPRS, terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan; serta pembentukan DPAS

¹⁴⁸ *Ibid*

¹⁴⁹ *Ibid*

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm.290.

yang akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Dekrit tersebut menandai (1) berakhirnya pemerintahan oleh partai-partai, (2) berakhirnya sistem parlementerian yang mengarah ke presidensialisme, dan (3) berakhirnya liberalisme politik ke otoritarianisme.¹⁵¹

Selanjutnya era Orde Baru, kepartaian era Orde Baru diawali pembubaran PKI dan Partindo. PKI dituduh terlibat dalam peristiwa G30S/PKI, sedangkan Partindo dianggap memiliki kedekatan dan memberi dukungan terhadap program-program PKI (1966). Dengan demikian, dari sepuluh partai politik yang diperbolehkan hidup; PNI, NU, PSII, Perti, IPKI, Partai Katholik, Parkindo, dan Murba. Pada masa berikutnya, orba melarang usaha-usaha untuk menghidupkan kembali Masyumi, tetapi mengakomodasi kepentingan politik eks Masyumi dengan mengizinkan pendirian Parmusi dengan catatan tidak melibatkan individu-individu penting dan struktur Masyumi dalam pendirian Parmusi (1968). Kehendak Hatta, yang didukung oleh eksponen HMI dan PII, untuk mendirikan partai Demokrasi IslamIndonesia (PDII) juga ditolak, 1967.¹⁵²

Langkah orde baru berikutnya adalah memaksakan fusi partai (1973). Kelompok Persatuan Pembangunan Menjadi Partai Persatuan Pembangunan dan Kelompok Demokrasi Pembangunan menjadi Partai Demokrasi Indonesia. Sejak saat itu Indonesia memasuki era yang disebut dengan dua partai satu Golkar. Orde baru mendefinisikan Golkar sebagai bukan partai politik, tetapi sebagai organisasi

¹⁵¹ *Ibid*

¹⁵² *Ibid*, hlm.291.

kekaryaan, meskipun hakekat Golkar adalah partai politik. Format dua partai satu Golkar kemudian menutup pintu bagi pembentukan partai baru berikutnya.¹⁵³

Era reformasi menandai euphoria terhadap partai politik. Menurut Pamungkas, terdapat dua momentum penting yang kemudian mengubah dan mempengaruhi dinamika dan struktur kepartaian pada masa ini. *Pertama*, diterbitkannya UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Kedua, adanya amandemen UUD 1945. Amandemen ini menjadi kontribusi paling penting dari partai politik dalam menata dan mengarahkan konsolidasi semacam milestone yang mengubah dan membentuk struktur kepartain dan dinamika politik yang saat ini.¹⁵⁴

Era pasca reformasi, saat ini partai politik memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai pilar demokrasi, dimana partai politik mempunyai peranan yang sangat dominan dalam suksesi kepemimpinan baik legislatif maupun eksekutif. Oleh karena itu setiap warga negara atau masyarakat memiliki kebebasan untuk masuk ke sebuah partai politik ataupun mendirikan partai politik, asalkan sesuai dengan yang dipersyaratkan dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

¹⁵³ *Ibid*

¹⁵⁴ *Ibid*

BAB III

PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI PARTAI DI INDONESIA GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS

A. IMPLEMENTASI SISTEM PRESIDENSIAL YANG ADA DI INDONESIA

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, Konstitusi Indonesia sebagai suatu “Revolusi agrar” telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.¹⁵⁵

Problematika yang muncul pada sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dapat dilihat pada pola hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pola hubungan antara Presiden dan DPR dapat diruntut melalui masa berlakunya UUD 1945 sejak awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi. Pada Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 dinyatakan bahwa : “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional”.¹⁵⁶ Dari pasal ini menunjukkan bahwa pada awal terbentuknya pemerintahan, lembaga– lembaga negara dijalankan oleh Presiden. Presiden mempunyai kedudukan yang sangat

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, Hlm, 117.

¹⁵⁶ Sulardi, *Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Jurnal Konstitusi, FH UNM, Malang, 2012. Dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/110125-ID-rekonstruksi-sistem-pemerintahan-preside.pdf> (Di akses pada hari Sabtu pada tanggal 4 Mei 2018 pukul 18.20 WIB)

kuat, sebab berdasar pada aturan peralihan Pasal IV UUD 1945 Presiden menjalankan kekuasaan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibantu oleh sebuah Komite Nasional.¹⁵⁷

Peran DPR berhadapan dengan Presiden sangat lemah, bahkan sistem pemerintahan tidak dapat digolongkan pada sistem pemerintahan parlementer maupun presidensiil. Sistem presidensiil pada masa Orde Lama berjalan tidak sesuai dengan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil.¹⁵⁸

Namun menurut penulis saat ini, sistem pemerintahan presidensiil Indonesia cenderung dilematis, karena penerapannya sistem pemerintahannya tidak sesuai dengan sistem presidensiil yang murni. Apalagi sistem multi partai yang digunakan di dalam demokrasi Indonesia tidak sejalan dengan penerapan sistem presidensiil yang lebih cocok dengan sistem partai yang sedikit.

Bila melihat sejarah Perjalanan bangsa Indonesia, yakni sejak proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang telah berlaku tiga macam Undang-Undang Dasar (Konstitusi) dalam empat periode, yaitu: (1) Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949; (2) Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950-5 Juli 1959; (4) Periode 5 Juli 1959 sampai sekarang. Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai Konstitusi negara telah mengalami 4 (empat) kali perubahan sejak tahun 1999 hingga 2002.¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Ibid*

¹⁵⁸ *Ibid*

¹⁵⁹ Sirajuddin, *Op.Cit*, hlm, 72.

Masing-masing periode dengan dengan konstitusi yang berbeda-beda telah melahirkan sistem pemerintahan yang juga berbeda. Menurut Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menganut sistem pemerintahan campuran, karena mengandung unsur sistem parlementer dan unsur sisten pemerintahan presidensiil.¹⁶⁰

Sistem pemerintahan negara mana yang dianut dalam UUD 1945 mengundang beda pendapat di antara para ahli hukum tata negara. Ada yang menyebut presidensial, tetapi ada juga yang menyebut kuasi Presidensial.¹⁶¹ Dan ada pula yang mengatakan menganut sistem campuran.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan UUD 1945 dianggap menganut sistem pemerintahan campuran, yakni (a) Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; (b) MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi; (c) Presiden adalah mandataris MPR ; (d) Presiden *untergeordnet* kepada Majelis.¹⁶²

Pasal 1 Ayat 2 KRIS 1949 menyatakan:”Kekuasaan Kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.” Lembaga negara tersebut secara bersama-sama mempunyai kewenangan membentuk undang-undang yang menyangkut hal-hal khusus. Untuk undang-undang yang tidak bersifat khusus maka pembentukannya hanya dilakukan oleh pemerintah dan DPR saja, tidak melibatkan Senat.¹⁶³

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm, 73.

¹⁶¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2017, hlm, 38.

¹⁶² *Sirajuddin, Op.Cit*, hlm, 73.

¹⁶³ *Ibid*

Pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Konstitusi RIS adalah Presiden dengan seorang atau beberapa menteri. Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tidak dapat diganggu gugat. Menteri-menteri lah yang akan mempertanggungjawabkan roda pemerintahan, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.¹⁶⁴

Dilihat dari tanggungjawab menteri-menteri di atas, dapat disimpulkan bahwa konstitusi RIS menganut sistem pemerintahan parlementer, yakni menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggungjawab kepada parlemen (DPR).¹⁶⁵

Kemudian dalam UUD sementara, kedudukan Presiden sebagai kepala negara jelas disebutkan. Pasal 45 Ayat (1) berbunyi:”Presiden ialah Kepala Negara.” Ayat (2) berbunyi:” Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.”¹⁶⁶

Sedangkan Pasal 93 Ayat (1) mengatakan:” Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.” Ayat (2) mengatakan:” Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.”¹⁶⁷

Selanjutnya UUD 1945 setelah perubahan, setelah dilakukan perubahan sebanyak empat kali berturut-turut sejak 1999-2002 berimplikasi terhadap sistem pemerintahan yang dianut. UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa

¹⁶⁴ *Ibid*

¹⁶⁵ *Ibid*

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm, 74.

¹⁶⁷ *Ibid*

presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Presiden membentuk dan memimpin kabinet. DPR tidak dapat menjatuhkan dan memberhentikan Presiden dan wakil Presiden pada masa jabatannya berdasarkan alasan politik.¹⁶⁸

Begitu pula sebaliknya, presiden tidak dapat membekukan dan membubarkan DPR. Kekuasaan membentuk UU ada di tangan DPR. Bila suatu RUU yang telah disetujui secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden, tidak disahkan oleh Presiden dalam 30 hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Presiden tidak dapat memveto RUU tersebut. Dengan demikian Presiden dsam DPR akan bekerja sesuai dengan konstitusi. Sehingga sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 setelah perubahan”secara formal” dapat dikatakan menganut sistem presidensial.¹⁶⁹

Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan kekuasaan eksekutif sangat kuat.¹⁷⁰

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 A UUD 1945 dan perubahannya, Presiden dan Wapres yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Pemilihan dilakukan dalam 2 (dua) tahap, jika tidak ada calon yang memperoleh lebih dari lima puluh persen dalam pemilihan tahap pertama. Tetapi jika dalam pemilihan tahap pertama ada calon yang memperoleh suara lebih dari

¹⁶⁸ *Ibid*

¹⁶⁹ *Ibid*

¹⁷⁰ *Ibid*, hlm, 75.

lima puluh persen maka pemilihan cukup dilakukan dalam satu tahap pemilihan.¹⁷¹

Mencermati berbagai ketentuan dalam UUD 1945 dan perubahannya, maka sistem pemerintahan yang kita anut dalam sistem presidensiil murni model Amerika Serikat. Adapun persamaannya lembaga Kepresidenan Amerika Serikat dan Indonesia terletak pada: (1) Sistem eksekutif tunggal; (2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan; (3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat; (4) Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR tetapi bertanggung jawab langsung kepada rakyat; (5) Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR, baik apabila telah terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan wakil presiden.¹⁷²

Satu-satunya perbedaan yang mencolok antara Presiden di AS dan Indonesia adalah hanya pada kewenangan Presiden dalam membentuk UU. Presiden di Indonesia berhak mengajukan RUU inisiatif kepada DPR, sementara di AS kewenangan membentuk UU sepenuhnya ada pada *Congress*. Presiden AS hanya memiliki Hak Veto menolak UU yang sudah disetujui oleh *Congress*.¹⁷³

Lebih lanjut lagi Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan “ Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang WNI sejak kelahirannya, dan tidak

¹⁷¹Lihat Pasal 6 A UUD NRI 1945

¹⁷²Sirajuddin, *Op.Cit*, hlm, 75-76.

¹⁷³ *Ibid*

pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.¹⁷⁴

Pasal 4 Ayat (1) ud 1945 menyebutkan bahwa” Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.” Menurut Bagir Manan,ditinjau dari pembagian kekuasaan, yang dimaksud dengan kekuasaan adalah eksekutif. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan kedalam beberapa golongan:¹⁷⁵

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, terdiri atas:
 - a. Tugas dan wewenang administrasi dibidang keamanan dan ketertiban umum;
 - b. Tugas dan wewenang menmyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
 - c. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang pelayanan umu;
 - d. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.
2. Kekuasaan di bidang perundang-undangan
 - a. Kekuasaan membentuk UU;
 - b. Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah;
 - c. Kewenangan menetapkan Peraturan Presiden;
 - d. Kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu).
3. Kekuasaan dibidang Yustisial. Kekuasaan ini berkaiatan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
4. Kekuasaan Presiden dalam hubungan Luar Negeri
 - a. Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain;
 - b. Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain;
 - c. Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain;
 - d. Kekuasaan mengangkat duta dan konsul dan kewajiban menerima duta atau konsul negara lain.

¹⁷⁴ *Ibid*

¹⁷⁵ *Ibid*

Seperti yang telah dijelaskan diatas, Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (founding father) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada 29 Mei- 1 Juni dan 10-17 Juli 1945.¹⁷⁶ Dalam hal ini Soepomo memiliki andil yang sangat besar dalam pembentukan pemerintahan Indonesia, karena gagasan yang dikeluarkannya itulah yang kemudian disetujui oleh peserta sidang (meskipun dengan perdebatan yang cukup rumit). Kemudian, meskipun dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) mengatakan dianutnya sistem pemerintahan presidensial, tetapi sistem yang diterapkan tetap mengandung ciri parlementernya, yaitu dengan adanya MPR yang berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, tempat kemana presiden harus tunduk dan bertanggung jawab.¹⁷⁷ Dengan kata lain sistem presidensial Indonesia tidak begitu tegas karena Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat. Namun, sejak konstitusi diamandemen, tepatnya amandemen ketiga presidensialisme di Indonesia sudah lebih murni. Dikatakan lebih murni, karena Presiden menurut UUD NRI 1945 sebelum amandemen, harus tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR yang berwenang mengangkat dan memberhentikannya menurut UUD NRI 1945.¹⁷⁸ Presiden menurut UUD NRI 1945 sebelum reformasi adalah mandataris MPR yang sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh MPR sebagaimana mestinya.¹⁷⁹

¹⁷⁶ M. Yasin al-Arif, *Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945*, FH UII (Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM), Yogyakarta, Vol.2, 2015, hlm, 239. Dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/84314-ID-anomali-sistem-pemerintahan-presidensial.pdf> (DI akses pada hari Jum'at tanggal 4 Mei 2018 Pukul 17.10 WIB)

¹⁷⁷ *Ibid*

¹⁷⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm, 38.

¹⁷⁹ M.Yasir Al-Arif, *Op.Cit*, hlm, 239.

Sifat pertanggungjawaban kepada MPR ini justru memperlihatkan adanya unsur parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut.¹⁸⁰ Namun setelah diamandemen Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab lagi kepada MPR sebagai mandataris MPR. Ditengah membaiknya sistem presidensial dalam pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 yang ditandai dengan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan dibatasinya masa jabatan presiden. Namun dalam praktiknya dengan melihat kewenangan yang diberikan kepada presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan yang seharusnya otoritas kewenangannya lebih tinggi karena dijamin oleh sistem pemerintahan presidensial, senyatanya presiden harus kerja lebih ekstra untuk menghadapi gejolak politik di tubuh parlemen. Presiden dalam menjalankan kewenangannya tersandra oleh politikus-politikus di Parlemen.¹⁸¹ Realitas saat ini menunjukkan bahwa sistem presidensial tengah dihadapkan pada gejolak politik yang cenderung mengarah pada sistem parlementer. Pasalnya, sistem pemerintahan presidensial selalu dihadapkan pada sistem multipartai yang seharusnya sistem ini lebih sesuai diterapkan pada sistem pemerintahan parlementer. Legitimasi presiden terpilih yang seharusnya menjadi modal politik bagi presiden kerap lumpuh saat dihadapkan pada proses politik di tingkat elite partai.¹⁸² Cukup menjadi contoh dan pembelajaran bersama bahwa dua kali masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai presiden pertama yang terpilih melalui pemilihan langsung, belum cukup menguatkan

¹⁸⁰ *Ibid*

¹⁸¹ *Ibid*

¹⁸² *Ibid*, hlm, 240.

agenda membangun sistem presidensial yang kuat dan berwibawa.¹⁸³ Selain itu, sistem presidensial juga dihadapkan dengan koalisi partai yang semakin menjadi-jadi. Koalisi politik justru menguat sebagai kebutuhan mendasar dan sulit dihindari. Akibatnya, pembentukan kabinet pemerintahan yang semestinya menjadi wilayah prerogatif presiden cenderung tergerus oleh intervensi politik dari partai-partai yang ”berkeringat” dalam kontestasi pemilihan presiden.⁸ Padahal, koalisi itu sesungguhnya ada di dalam sistem parlementer. Kondisi ini menyebabkan Presiden Yudhoyono tidak leluasa untuk membuat keputusannya sendiri. Itu bisa dilihat dari kemunculan sekretariat gabungan (setgab) yang justru menyandera Presiden sebagai ketua setgab.¹⁸⁴ Dalam sistem presidensial, penyusunan kabinet adalah hak prerogatif presiden.¹⁸⁵ Namun, teori dan praktik sering kali berbeda jalan. Faktanya, kabinet tidak hanya bersandar pada hak prerogatif, namun juga tergantung pada kompromi dan akomodasi politik. Justru masalah kompromi inilah yang lebih dominan mewarnai penyusunan kabinet.¹⁸⁶ Dominasi tersebut semakin terang-benderang apabila sistem presidensial berdiri di atas sistem multi partai. Dalam kondisi demikian, sering terjadi presiden terpilih tidak menguasai mayoritas suara di parlemen. Hadirlah presiden minoritas, lahirlah pemerintahan terbelah. Yaitu pemerintahan yang agenda politik eksekutifnya berseberangan jalan dengan mayoritas aspirasi politik di legislatif.¹⁸⁷ Selanjutnya, semakin jelas fenomena ketatanegaraan yang ditunjukkan sekarang ini sudah tidak memperlihatkan lagi akan adanya penguatan sistem presidensial.

¹⁸³ *Ibid*

¹⁸⁴ *Ibid*

¹⁸⁵ *Ibid*

¹⁸⁶ *Ibid*

¹⁸⁷ *Ibid*, hlm, 241.

Pasalnya, setelah terpilihnya Jokowi-JK sebagai presiden Republik Indonesia periode 2014-2019, terdapat partai oposisi yang tergabung dalam “koalisi merah putih” secara terang-terangan akan melawan partai pengusung Jokowi-JK. Artinya jika partai pengusung tidak dapat membubarkan koalisi tersebut atau mengajak bergabung dengan partai pihak Jokowi-JK maka presiden yang memegang kendali eksekutif akan lebih tersandera oleh parlemen. Hal ini tentunya sebagai hal yang tidak lazim dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial namun dalam praktik ketatanegaraan lebih kepada sistem pemerintahan parlementer. Inilah kiranya anomali yang terjadi pada saat ini dalam tubuh ketatanegaraan negara Indonesia.¹⁸⁸

¹⁸⁸ *Ibid*

B. PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DALAM PEMERINTAHAN YANG MULTI PARTAI GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS

Salah satu tujuan dilakukannya amandemen UUD 1945 adalah upaya memperkuat praktik sistem pemerintahan presidensil di Indonesia yang sekaligus diikuti dengan peralihan sistem keprtaian dominan menjadi sistem kepartaian majemuk atau sistem multipartai. Gambaran praktik sistem pemerintahan presidensil yang dibangun dengan sistem multipartai baru dapat dilihat lebih jelas setelah Pemilihan Umum (Pemilu) 2004 yang membawa implikasi terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. kombinasi sistem presidensial Indonesia dengan sistem multipartai yang merupakan amanat dari UUD 1945 menghasilkan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui partai politik atau gabungan partai politik, membuat dinamika politik menumbuhkembangkan banyaknya partai baru yang mengikuti pemilu dan merupakan sebuah pilihan yang dijalankan di Indonesia. Sehingga, kestabilan politik dan pemerintahan selalu mengalami pasang surut.¹⁸⁹

Secara umum, menurut Scott Mainwaring, ketika sistem presidensial digabungkan dengan sistem multipartai akan terjadi pemerintahan terbelah (*devided goverment*) atau pemerintahan yang terbagi.¹⁹⁰ Karena disatu sisi presiden sebagai kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat sedangkan

¹⁸⁹ Beverly Evangelista, *Eksistensi Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia Menurut UUD 1945 Coalition Existence In Presidential System In Indonesia According To The Constitution Of Republic Of Indonesia 1945*, terdapat dalam Jurnal Ius , Vol II, No.5, 2014, hlm, 339.

¹⁹⁰ *Ibid*

DPR sebagai lembaga legeslatif dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga suara DPR dan Suara dari Presiden itu bisa saja berbeda karena sama- sama langsung bertanggungjawab kepada rakyat. disatu sisi juga ketika sistem presidensial ini dikombinasikan dengan sistem multipartai maka gampang terjadi suatu pemerintahan yang minoritas (*goverment minority*) karena suara pendukung Presiden dan pendukung DPR itu dapat saja berbeda.¹⁹¹ Seperti partai politik yang mengusungkan Presiden menjadi seorang presiden dan presiden tersebut menjadi pemenang dalam pemilihan, bisa saja partai politik yang mengusungkan presiden tersebut mendapat suara minoritas di legeslatif atau DPR sehingga suara antara legeslatif dan eksekutif berbeda. Apalagi kalau memakai sistem presidensial yang di mana apabila dikombinasikan dengan multipartai sering terjadi perelisihan yang panjang antara eksekutif dan legeslatif sehingga kebijakan-kebakan pemerintah yang membutuhkan dukungan suara dari legeslatif tersebut menemui jalan buntu.¹⁹² Sehingga efektifitas dan stabilitas jalannya pemerintahan tersebut sedikit terganggu karena suara partai politik pendukung presiden tidak mencapai suara mayoritas di parlemen walaupun pemenang pemilu sekaligus karena tidak mencapai 50 % +1 untuk menentukan jalannya suatu pemerintahan yang efektif.¹⁹³

Namun demikian, mengutip kembali pendapat Scott Mainwaring mengemukakan, pembentukan koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer.¹⁹⁴ Kesulitan itu terjadi

¹⁹¹ *Ibid*

¹⁹² *Ibid*

¹⁹³ *Ibid*

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm, 340.

karena dalam sistem presidensial *coalitions are not institutional necessary* (koalisi tidak secara kelembagaan diperlukan) dan sistem presidensial *not conducive to political cooperation* (tidak kondusif bagi kerjasama politik), walaupun terbentuk, koalisi dalam sistem presidensial lebih rapuh dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Selain persoalan tidak kondusifnya hubungan antar eksekutif dan legislatif, pembentukan kabinet dalam pemerintahan koalisi dalam sistem presidensial multipartai juga cenderung terlihat hanya sebagai langkah untuk memelihara dukungan partai politik dengan kompensasi di kabinet, bukan atas dasar profesionalitas maupun loyalitas.¹⁹⁵

Secara konstitusional, Negara Republik Indonesia menganut sistem Presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan negara (kepala eksekutif) adalah Presiden sedangkan menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden, hal itu tertuang di dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa Pasal dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, diantaranya:¹⁹⁶

Pasal 4 ayat (1) berbunyi: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang- Undang Dasar". Pasal 17 ayat (1) berbunyi: "presiden dibantu oleh menteri- menteri negara". Pasal 17 ayat (2) berbunyi: "menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden".

Sistem presidensial di Indonesia menjadi suatu persoalan yang amat menarik untuk di kaji karna dikombinasikan dengan sistem multipartai sebagai mana yang

¹⁹⁵ *Ibid*

¹⁹⁶ *Ibid*

dipraktikkan sampai saat ini. Sistem multipartai di Indonesia merupakan implementasi tuntutan reformasi terhadap kebebasan berpartai atau mendirikan partai politik dimulai sejak pemilu 1999. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca reformasi. Kebebasan berpartai politik ini terekspresi dengan banyaknya jumlah partai politik, ada 180 partai baru berdiri, meskipun hanya 142 partai yang dapat didaftarkan, dan hanya 48 yang lolos penyaringan dan ikut bertarung dalam pemilu 1999.¹⁹⁷

Berkenaan dengan dukungan lembaga legislatif kepada presiden (eksekutif), meski presiden memenangkan pemilihan umum dan mendapat dukungan mayoritas dari pemilih, tidak jarang partai politik presiden menjadi kekuatan minoritas di lembaga legislatif. Karena presiden dan lembaga legislatif sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat (pemilih), perbedaan partai mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik presiden sering berdampak pada ketegangan di antara keduanya.¹⁹⁸ Misalnya, praktik sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat. Perbedaan partai politik mayoritas di kongres dengan partai politik presiden sering menimbulkan pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Jika dirinci lebih jauh ke tingkat kabupaten/kota, SBY-JK menang di 339 (77%) dan Mega-Hasyim menang di 101 (23%) dari keseluruhan jumlah kabupaten/kota. Meski SBY-JK berhasil menang secara mencolok, secara keseluruhan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden hanya menghasilkan *minority government* (pemerintahan minoritas).¹⁹⁹ Menurut Jose A. Cheibub, *minority government* terjadi karena pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di

¹⁹⁷ *Ibid*

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm, 341.

¹⁹⁹ *Ibid*

lembaga legislatif atau dalam sistem bikameral, pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di salah satu kamar lembaga legislatif.²⁰⁰ Pasalnya, partai politik pendukung awal SBY-JK (Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, Partai Keadilan Sejahtera dan Persatuan Indonesia) hanya mendapat dukungan 68 kursi (12%) di DPR. Dengan kondisi dukungan itu, pemerintahan koalisi menjadi pilihan yang tak terhindarkan. Sekalipun berhasil membangun pemerintahan koalisi dengan dukungan mayoritas absolut (sekitar 70 persen) kekuatan politik di DPR, langkah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merangkul beberapa partai politik diluar pendukung awal, tidak membuat pemerintah menjadi lebih mudah menghadapi setiap agenda ketatanegaraan yang bersentuhan dengan kewenangan DPR. Bahkan dalam banyak kejadian, partai politik yang berada dalam barisan pendukung koalisi sering mempersulit agenda pemerintah.²⁰¹ Sulit dibantah dan secara jujur harus diakui, sepanjang pemerintahannya, koalisi berubah menjadi problematika mendasar bagi SBY-JK. Sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri sampai era SBY-JK, praktik sistem presidensial di Indonesia selalu menghadirkan *minority government*.²⁰² Sebagaimana diketahui, hasil Pemilu 1999 tidak menghasilkan partai politik pemenang suara mayoritas di DPR. Sebagai pemenag pemilu, PDI Perjuangan (PDI-P) hanya memperoleh 153 kursi (33, 7%) dari 500 kursi DPR. Dengan hasil itu, hampir mustahil bagi PDI-P meloloskan ketua umumnya menjadi presiden tanpa dukungan partai politik lain. Ironisnya, kata Syamsuddin Haris, hampir tidak ada inisiatif politik dari Megawati Soekarnoputri selaku Ketua Umum PDI Perjuangan sekaligus calon presiden yang

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ *Ibid*

²⁰² *Ibid*

direkomendasikan oleh Kongres PDI Perjuangan di Bali untuk menggalang dukungan dan kerja sama politik dengan partai politik lain di luar PDI Perjuangan.²⁰³

Sementara itu, pada pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu jilid II, kondisi malah semakin buruk, nampak sekali kabinet yang terbentuk sangat rapuh melihat perombakan kabinet secara besar-besaran yang dilakukan oleh SBY karna kondisi carut-marut kinerja menteri-menterinya. Anggota DPR dari Jawa Barat, Deding Ishak beranggapan bahwa, tantangan KIB Jilid II ini akan jauh lebih berat dibanding periode yang lalu. Selain ditantang mengatasi persoalan korupsi yang sudah begitu menggejala di Tanah Air ini, pemerintah juga ditantang untuk mengatasi masalah kemiskinan, pengangguran, serta masalah politik dan ekonomi yang belum stabil.²⁰⁴

Oleh sebab itu, bila pada periode ini para menteri masih belum dapat berkinerja sesuai dengan keinginan rakyat, dan belum bisa menyelesaikan persoalan-persoalan bangsa, maka *reshuffle* akan menjadi kurang berarti. Tidak hanya pada kasus Bank Century, retaknya koalisi kembali nampak pada kasus pengusulan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Angket Perpajakan.²⁰⁵ Isu untuk menggulirkan penggunaan hak angket DPR guna menyelidik kasus mafia pajak terus berputar berbulan-bulan dan terus mendapatkan pendukung dari hari ke hari. Dalam Keputusan rapat paripurna DPR, Selasa 22 Feberuari 2011 itu, Dari 530 anggota Dewan yang hadir dalam rapat paripurna kali ini, 264 menerima

²⁰³ *Ibid*

²⁰⁴ *Ibid*, hlm, 342.

²⁰⁵ *Ibid*

usul hak angket pajak dan 266 menolak.²⁰⁶ Maka dengan itu, sidang paripurna memutuskan untuk menolak usulan Pansus Hak angket Mafia pajak. Dalam pemungutan suara, dari Fraksi Partai Demokrat hadir 145 orang dan seluruhnya menyatakan menolak. Fraksi PAN hadir 43 orang dan solid menyatakan menolak.²⁰⁷ Begitu juga Fraksi PPP yang hadir 26 orang sepakat menolak. Sementara dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, dari yang hadir 28 orang, 26 orang menolak. Sedangkan dua anggota F PKB, yakni Lili Wahid dan Effendi Choirie, menyatakan menerima. Dan, Fraksi Gerindra hadir 26 orang, seluruhnya menyatakan menolak. Sementara itu, dua partai anggota koalisi yang membelot yakni Golkar dan PKS, dari 106 anggota Fraksi Partai Golkar yang hadir, seluruhnya solid menerima opsi hak angket pajak. Selanjutnya, Sebanyak 65 anggota Fraksi PKS seluruhnya menyatakan menerima. Dari Fraksi PDI Perjuangan yang hadir 84 orang, seluruhnya sepakat menerima, begitu pula dari Fraksi Hanura hadir 16 orang dan solid menerima.²⁰⁸ Dengan ditolakny usulan terhadap Pansus angket perpajakan, hal ini tentu berdampak pada menumbuhsuburkan praktik mafia pajak di Tanah Air. Keputusan rapat paripurna DPR itu juga mencerminkan adanya kepentingan dan pengaruh jaringan mafia pajak yang merasuki parlemen. Dikhawatirkan ke depan mafia pajak makin merajalela.²⁰⁹

Dalam perkembangannya, kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai banyak menghadirkan persoalan karena anggota lembaga legislatif dan

²⁰⁶ *Ibid*

²⁰⁷ *Ibid*

²⁰⁸ *Ibid*

²⁰⁹ *Ibid*

presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Seringkali kombinasi antara kedua sistem tersebut dapat menyebabkan disharmonisasi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang bisa mengarah pada kebuntuan antar kedua lembaga tersebut apabila yang menguasai lembaga kepresidenan dan yang menguasai parlemen dari partai yang berbeda. Salah satu kelemahan sistem presidensial yang multipartai dalam hal ini adalah ketegangan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.²¹⁰ Seringkali presiden tidak dapat menyelesaikan agenda-agendanya akibat kurangnya dukungan dalam parlemen dan banyaknya intrupsi atas usulan-usulan presiden baik yang bersifat legislasi maupun non-legislasi. Dengan situasi seperti itu, banyak kalangan meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintah dalam sistem presidensial yang multipartai. Misalnya, Jose A. Cheibub, Adam Przeworzki, dan Sebastian M. Saiegh dalam tulisan “*Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*” mencatat banyak pendapat yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintahan presidensial dalam sistem multipartai.²¹¹

Tidak hanya dalam sistem dua partai, perbedaan suara mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik pendukung presiden juga terjadi dalam sistem multipartai. Biasanya, untuk mendapatkan dukungan di lembaga legislatif, presiden melakukan koalisi dengan sejumlah partai politik. Dalam praktiknya, koalisi merupakan cara paling umum dilakukan oleh pemerintah yang hanya mendapatkan dukungan minoritas (*minority government*). jika merujuk pada UUD 1945, praktik koalisi memang secara konseptual dilegalkan sebagaimana

²¹⁰ *Ibid*

²¹¹ *Ibid*

penjelasan pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pasangan Presiden dan Wakil Presiden di usulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum”. Jadi, jelas bahwa koalisi dibenarkan keberadaannya.²¹²

Namun, menurut analisis penulis, yang dimaksud dalam pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 merupakan koalisi hanya pada proses mengusulkan calon presiden, bukan dalam proses berjalannya sebuah pemerintahan. Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga membenarkan demikian, bahwa yang dimaksud dalam pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 adalah koalisi partai politik dalam sistem pemilu bukan dalam sistem pemerintahan. Hal ini dapat dilihat pada pasal 9 UU No.42 Tahun 2008 bahwa : *“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”*²¹³

Mekanisme koalisi partai politik dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 UU No. 42 Tahun 2008 yang menentukan bahwa:²¹⁴

1. Dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai melalui mekanisme internal Partai Politik bersangkutan;
2. Dapat dilakukan dengan kesepakatan antar Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon;

²¹² *Ibid*, hlm, 343,

²¹³ *Ibid*

²¹⁴ *Ibid*

3. Partai politik atau Gabungan Partai Politik tersebut hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik dan/ atau musyawarah Gabungan Partai Politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka.
4. Calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden yang telah diusulkan dalam satu pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak boleh dicalonkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik lainnya.

Di Indonesia, koalisi yang di bangun pada hakikat merupakan upaya untuk memperkuat pemerintahan yang solid dan tahan lama dengan cara membangun kerjasama antar partai politik. Praktik koalisi antar partai politik bukanlah merupakan hal baru dalam dunia perpolitikan di Indonesia. Koalisi tidak muncul pertama kalinya pada saat Pemilu Capres/ Cawapres tahun 2004 lalu, melainkan dari tahun 1945.²¹⁵

Pada Pemilu 2004 saat diadakannya pemilihan presiden secara langsung untuk pertama kalinya di Indonesia, wacana koalisi terangkat kembali, partai politik yang mengusung pasangan Capres-Cawapres adalah partai politik yang saling berkoalisi demi memenangkan pemilu. Namun, dalam praktiknya, koalisi ternyata tidak hanya dipraktikan dalam sistem pemilihan umum saja, melainkan dalam penyelenggaraan pemerintah.²¹⁶

Pada pemilu 2004, dalam pemilihan presiden, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono- Jusuf Kalla (SBY-JK) mendapat dukungan 69.266.350 (60.62%) suara sah dan pasangan Megawati Soekarnoputri- Hasyim Muzadi memperoleh 44.990.704 (39, 38%) suara sah secara nasional. Jika hasil itu diletakkan di tingkat provinsi, SBY-JK unggul di 28 provinsi atau 88% dan pasangan Mega-Hasyim

²¹⁵ *Ibid*

²¹⁶ *Ibid*

hanya mampu menguasai 4 provinsi atau 12% dari jumlah provinsi yang ada. Berkaca dari pengalaman Megawati Soekarnoputri itulah yang kemudian menjadikan Langkah darurat Presiden SBY sebagai presiden dengan hanya didukung modal awal 12 persen suara di DPR.²¹⁷ Untuk memperbesar dukungan di DPR, SBY-JK merangkul beberapa partai politik di luar Partai Demokrat yakni : PBB, PKS, PPP, PAN, Partai Golkar, dan PKB.²¹⁸ Sekalipun berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 pengangkatan menteri-menteri merupakan hak prerogatif Presiden, sebagaimana kecenderungan koalisi dalam sistem presidensial yang dikemukakan Cheibub, langkah yang dilakukan Presiden SBY adalah membagi jabatan menteri kepada sejumlah partai politik yang menjadi bagian dari koalisi SBY-JK.²¹⁹

Namun, melihat dari pengalaman koalisi kabinet SBY-JK, sejumlah partai politik pendukung koalisi salah satu contohnya adalah Golkar justru sering mempersulit pemerintahan SBY-JK dengan menolak mengakui menteri yang berasal dari kader Golkar sebagai representasi partai berlambang pohon beringin ini di kabinet.²²⁰ Meskipun kemudian ada penambahan jumlah kader di kabinet, Golkar tetap saja tidak sepenuh hati mendukung agenda pemerintah di DPR. Kecenderungan serupa juga dilakukan partai politik lain yang menjadi pendukung koalisi pemerintahan SBY-JK. Problematika koalisi kemudian berlanjut pada era pemerintahan SBY-Boediono di mana salah satu anggota koalisi yakni dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) mengeluarkan ancaman akan keluar dari koalisi

²¹⁷ *Ibid*, hlm, 344.

²¹⁸ *Ibid*

²¹⁹ *Ibid*

²²⁰ *Ibid*

lantaran adanya isu menteri-nya akan digantikan. Belum lagi persoalan korupsi dan ketidak profesionalan para menteri dalam membantu presiden.²²¹

Menurut penulis, hal ini diakibatkan karna pemilihan menteri-menteri tersebut bukan dari professional di bidangnya, melainkan hanya bentuk kompensasi atas dukungan dari koalisi.²²² Hal ini tentu menimbulkan berbagai kritik tajam khususnya dari masyarakat baik kalangan akademisi, pengamat politik, dan komponen masyarakat lainnya.²²³ Sebagian besar kritik itu menyoroti kurang kompaknya atau rendahnya kinerja beberapa menteri diposisi strategis dalam menjalankan tugasnya, bahkan mereka menganggap, sikap kehati-hatian presiden selama ini dianggap sebagai keraguan dalam memilih menteri untuk membantunya dalam penyelenggaraan pemerintahan.²²⁴ Berbagai kritik masyarakat yang dimunculkan media massa memang tampak bervariasi, ada yang bersifat mendukung, menolak dan bersifat netral tidak memihak. Dalam realitasnya, hampir semua opini publik yang dikonstruksi media umumnya memberikan tekanan kepada presiden agar segera melakukan *reshuffle* kabinet, khususnya terhadap para menteri yang dianggap kurang optimal kinerjanya.²²⁵

Maka, untuk mengatasi pemerintahan koalisi kabinet yang tidak stabil, kerap kali presiden khususnya dalam pemerintahan SBY melakukan perombakan kabinet atau *reshuffle* sebagai upaya memperbaiki kinerja menteri sekaligus sebagai upaya memperbaiki pencitraan dihadapan masyarakatnya sendiri.²²⁶

²²¹ *Ibid*

²²² *Ibid*

²²³ *Ibid*

²²⁴ *Ibid*

²²⁵ *Ibid*

²²⁶ *Ibid*

Pada pemerintahannya, Presiden SBY merancang Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) Jilid pertama (2004-2009) dengan mempertimbangkan berbagai aspek demi menjaga stabilitas pemerintahannya selama 5 tahun. Kabinet yang beranggotakan 36 menteri ini rancangan Presiden dengan berbagai pihak terutama mitra koalisi yang dinilai bisa menyokong jalannya pemerintahan²²⁷. Pada kenyataannya, walaupun kabinet dirancang dengan seakomodatif mungkin, ancaman *reshuffle* tetap saja membayang pada priode pertama masa pemerintahannya, Yudhoyono merombak posisi 13 menterinya, tahun 2005 sebanyak 6 menteri dan tahun 2007 sebanyak 7 menteri diganti.²²⁸ Apabila *reshuffle* selalu menjadi langkah utama setiap kepemimpinan presiden dalam menyelamatkan pemerintahannya, maka sesungguhnya hal tersebut memberikan indikasi adanya ketidakstabilan politik khususnya internal Kabinet yang dipimpin Presiden. Kondisi tersebut memberikan dampak kurang baik kepada semua sektor termasuk para menteri dan kementeriannya itu sendiri.²²⁹

Dari semua fenomena tersebut, penulis menyimpulkan bahwa, permasalahan yang muncul pada upaya perbaikan kinerja Kabinet Indonesia Bersatu baik jilid I dan jilid II ini adalah pada tekanan koalisi partai pendukung SBY yang sangat besar. Besarnya tekanan tersebut menurut penulis membuat SBY memilih jalan aman mengangkat wakil menteri dari kalangan profesional untuk menunjang kinerja menteri yang ditempati orang-orang parpol.²³⁰

²²⁷ *Ibid*, hlm, 345.

²²⁸ *Ibid*

²²⁹ *Ibid*

²³⁰ *Ibid*

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menimbulkan implikasi yang cukup mendasar terhadap ketatanegaraan Indonesia, tidak saja terhadap pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat, struktur, kedudukan dan hubungan antar lembaga-lembaga atau organ-organ negara, tetapi juga terhadap sistem pemerintahannya. Terkait sistem pemerintahan, yang menjadi tuntutan dari reformasi tersebut adalah mempertegas system pemerintahan presidensil didalam Undang-Undang Dasar 1945 dan mewujudkan kerangka mekanisme *check and balances*, khususnya diantara lembaga legislatif dan eksekutif.²³¹

Mempertegas dalam hal ini juga meliputi penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial.²³² Namun, setelah diamandennya Undang-Undang Dasar 1945 persoalan tidak kunjung berhenti, perdebatan terus berlangsung baik itu diantara para akademisi, ahli tata negara maupun para politisi. Salah satu Persoalan yang muncul sampai hari ini adalah terkait dengan dibentuknya koalisi partai politik dalam pemerintahan khususnya di era pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono.²³³ Berbagai pandangan telah muncul sejak dibentuknya koalisi kabinet pemerintahan SBY dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensiil yang dianut dalam konstitusi Negara Republik Indonesia.²³⁴

Langkah koalisi yang dipraktikan oleh pemerintahan SBY di dalam kabinet presidensil saat ini adalah dengan harapan untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari para anggota koalisi partai politik di dewan perwakilan rakyat

²³¹ *Ibid*

²³² *Ibid*

²³³ *Ibid*

²³⁴ *Ibid*

(legislatif) yang akan mendukung kebijakan-kebijakan yang akan diambil untuk menjalankan pemerintahan. Sehingga terjalin kerja sama anggota koalisi di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dengan cara memberi posisi menteri kabinet kepada partai politik anggota koalisi.²³⁵

Sejauh ini, koalisi pemerintahan yang dibangun oleh SBY dapat dikatakan tidak bersifat permanen bahkan cenderung berdampak pada disharmonisasi hubungan antar eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPR). Bahkan, partai politik yang mendukung pemerintah pun tidak selalu mendukung rancangan undang-undang maupun kebijakan-kebijakan lainnya yang berasal dari prakarsa pemerintah.²³⁶ Partai pendukung koalisi yang kemudian duduk di fraksi-fraksi justru sering menunjukkan ketidak kompakannya antar koalisi. Salah satu contoh persoalan yang menunjukkan keretakan koalisi yang paling mencolok terlihat pada Kasus *bailout* Bank Century sekaligus menjadi salah satu isu yang paling banyak menyita perhatian masyarakat Indonesia di samping persoalan lain seperti, pemilihan umum (pemilu), mafia pajak dan mafia hukum.²³⁷ Keterlibatan kalangan anggota DPR Fraksi Golkar dalam hak angket Century, kabarnya membuat perselisihan politik kubu demokrat dan Golkar makin memanas. Sudah bukan rahasia lagi, kubu Golkar proaktif agar kasus Bank Century diungkap tuntas. Demikian halnya kubu PKS dan PAN.²³⁸ Ketua umum partai Golkar Aburizal Bakrie memerintahkan anggotanya di DPR yang ikut dalam Pansus Hak Angket Bank Century untuk segera mengusut tuntas dalam mendapatkan

²³⁵ *Ibid*

²³⁶ *Ibid*, hlm, 346.

²³⁷ *Ibid*

²³⁸ *Ibid*

penyelesaian yang kongkrit dan transparan. Ini menunjukkan bahwa, koalisi yang dibangun SBY dan partai Demokrat dengan partai-partai anggota koalisi retak dan mengalami disharmonisasi.²³⁹ Hal ini pun menyebabkan gencarnya desakan kepada partai Golkar melalui kader-kader mereka untuk keluar dari koalisi. Puluhan kader dan pengurus DPD partai Golkar Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan aksi unjuk rasa di halaman kantor DPD di jalan Jendral Sudirman, Yogyakarta. Aksi ini langsung dipimpin oleh ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁴⁰ Selain di ikuti pengurus DPD tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota seluruh DIY, aksi ini juga di ikuti sejumlah anggota DPRD DIY dari Fraksi partai Golkar. Mereka menyatakan, justru dengan berkoalisi, kebebasan partai Golkar dalam memperjuangkan kepentingan rakyat merasa di kekang akibat perjanjian koalisi.²⁴¹ Koalisi yang cenderung rapuh dan diwarnai konflik internal adalah harga politik yang harus dibayar oleh Presiden Yudhoyono yang terlanjur membentuk koalisi yang semu dan mudah rapuh serta tanpa kesamaan ideologis di satu pihak.²⁴² Ironisnya, keterlanjuran dan kesalahan membentuk koalisi yang dilakukan Presiden Yudhoyono pada 2004-2009, diulangi kembali dalam periode kedua pemerintahannya pada 2009-2014. Karena itu, penataan kembali seperti apapun yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono terkait format dan mekanisme internal koalisi, hal itu tidak pernah bisa menjadi jaminan bagi soliditas di antara parpol koalisi.²⁴³ Persoalannya berakar dari desain

²³⁹ *Ibid*

²⁴⁰ *Ibid*

²⁴¹ *Ibid*

²⁴² *Ibid*

²⁴³ *Ibid*

koalisi, personalitas, dan gaya kepemimpinan Yudhoyono sendiri serta karakter dari para politisi parpol di DPR yang kurang memahami nilai-nilai demokrasi.²⁴⁴

Penggalangan koalisi yang dilakukan oleh SBY ditengarai sebagai upaya untuk menguatkan sistem Presidensial, di mana Presiden dan para menteri bisa dengan nyaman mengambil keputusan politik tanpa harus bernegosiasi panjang dengan parlemen. Kenyataannya, harapan SBY itu tidak terlaksana dengan baik sepanjang kepemimpinannya sebagai presiden, fakta tetap menunjukkan koalisi yang dibangun memang besar dan menghimpun banyak kekuatan politik. Namun, kebesaran koalisi ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, karena terjadi pasang surut hubungan di kalangan kerabat koalisi²⁴⁵.

Bagaimanapun juga, koalisi dalam pemerintahan tetap saja merupakan hal yang tidak tepat untuk di praktikkan dalam sistem Presidensial yang multipartai. Terlebih hal tersebut dapat merusak hubungan kinerja antara eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPR).²⁴⁶ Sebagaimana fakta yang terjadi dalam kasus-kasus di atas, seringkali presiden SBY dengan mudahnya menaikkan isu *resaffle* sebagai alat untuk mengancam anggota koalisi manakala anggota partai koalisi membelot terhadap kesepakatan koalisi dalam hal melakukan perlawanan kepada pemerintahan SBY dengan menggunakan semisal hak angket mereka seperti pada kasus Bank Century.²⁴⁷ Hal ini tentu akan menghambat efektifitas *Check And Balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tidak hanya menimbulkan disharmonisasi hubungan antara pemerintah dan DPR, namun

²⁴⁴ *Ibid*

²⁴⁵ *Ibid*, hlm, 347

²⁴⁶ *Ibid*

²⁴⁷ *Ibid*

dengan kesepakatan koalisi, anggota DPR yang tergabung dalam koalisi seolah tidak bisa menjalankan perannya sebagai wakil rakyat sekaligus memberikan pengawasan kinerja terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dan pada akhirnya, koalisi yang dibangun dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia tidak lagi pada hakikat yang sebenarnya, yakni membangun pemerintahan yang solid dan tahan lama.²⁴⁸

Selama tahun 2015, pemerintahan Jokowi dan Jusuf Kalla selalu dalam sorotan publik. Pertengahan 2015 mulai muncul penilaian, pemerintah baru belum memenuhi janji-janji kampanyenya. Kritik yang paling sering disampaikan terhadap pemerintahan Jokowi-JK adalah tentang agenda politik dari kabinet baru.²⁴⁹ Selain itu kritikan yang datang juga mencakup kapasitas untuk mengelola pemerintahan selain kecenderungan adanya praktik 'oligarki' yang disebabkan oleh akomodasi kabinet pada sosok-sosok yang berkontribusi terhadap pemilihan presiden yang lalu.²⁵⁰

Di luar semua kritik tersebut terdapat hal-hal yang harus dipertimbangkan. *Pertama*, sebagai kepala pemerintahan baru, hampir seratus persen dia berasal dari tokoh non elite, baik dari aspek partai politik dan kelas sosial.²⁵¹ *Kedua*, Presiden Jokowi menghadapi berbagai tantangan baik berbentuk agenda-agenda politik yang disampaikan oleh berbagai kelompok sipil termasuk mereka yang mendukung dirinya sebagai relawan selama periode kampanye pemilihan

²⁴⁸ *Ibid*

²⁴⁹ <http://www.dw.com/id/pluralisme-tahun-2015-di-bawah-pemerintahan-jokowi-jk/a-18933256> (Di akses pada hari Sabtu tanggal 5 Mei 2018 pukul 16.20 WIB).

²⁵⁰ *Ibid*

²⁵¹ *Ibid*

presiden; termasuk juga tantangan yang datang dari kelompok 'oposisi' yaitu yang berasal dari kubu 'lawan' selama proses pemilihan presiden.²⁵²

Blok politik pasca pemilihan presiden inilah yang menjadi karakter dari fenomena '*divided government*' dimana pemerintahan sebagiannya diisi oleh tokoh-tokoh yang dari kubu partai pendukung, sementara di legislatif kursi yang strategis diisi oleh orang-orang dari 'kubu lawan' kala pilpres 2014.²⁵³

Padahal dalam teori, sistem presidensial yang kita anut perlu kepemimpinan yang kuat dari presiden. Oleh karena itu Indonesia yang sejak tahun 1999 mendukung sistem multipartai, saat ini dalam dirinya sendiri menghadapi konsekuensi yang cukup berat dalam praktik berdemokrasi.²⁵⁴

Menurut penulis sistem pemerintahan presidensiil Indonesia saat ini belum bisa menjawab tantangan dari bangsa dan Negara saat ini, apalagi dengan sistem multi partai yang cenderung membuat pemerintahan tidak stabil dalam menjalankan roda pemerintahannya. Oleh karena itu penulis berinisiasi untuk memunculkan gagasan penguatan sistem presidensial di tengah sistem pemerintahan yang multi partai, adapun langkah-langkah untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensiil tersebut adalah sebagai berikut:

Mengutip tulisan M.Yasin al-Arif yang berjudul "*Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945*" yang terdapat dalam Jurnal Hukum IUS QUIA ISUTUM, dimana disebutkan ada 3 cara untuk memperkuat sistem presidensial, antara lain sebagai berikut:²⁵⁵

²⁵² *Ibid*

²⁵³ *Ibid*

²⁵⁴ *Ibid*

²⁵⁵ Mawardi, *Op.Cit*, hlm, 99.

1. Penyederhanaan Partai Politik²⁵⁶

Mekanisme yang digunakan untuk menyederhanakan partai politik dari multi partai ekstrem menuju ke multi partai sederhana atau bahkan untuk mendapatkan dua partai besar yang bersaing dalam pemilu, digunakan mekanisme ambang batas atau sering disebut dengan *threshold*. *Threshold* merupakan persyaratan minimal dukungan yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan yang biasanya dilihat dari presentase perolehan suara di pemilu. Berdasarkan praktik penyelenggaraan pemilu yang dilakukan di Indonesia, dikenal tiga istilah *threshold*. Yaitu *electoral threshold* , *presidential threshold*, *parliamentary threshold* . Ketiga istilah ini mempunyai arti yang berbeda dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut Kacung Marijan, ada kesalahan dalam memaknai *electoral threshold* di Indonesia. Sejatinya, yang dimaksud *electoral threshold* adalah batas minimal suatu partai atau orang untuk memperoleh kursi (wakil) di parlemen. Maksudnya, agar orang atau partai itu mampu menjalankan fungsinya sebagai wakil karena mendapat kekuatan memadai di lembaga perwakilan (di Indonesia dikenal dengan istilah *parliamentary threshold*). Namun menurutnya, di Indonesia, *threshold* dimaknai lain, batas minimal perolehan suara suatu partai untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.²⁵⁷

²⁵⁶ *Ibid*

²⁵⁷ *Ibid*

Hal ini diamini oleh Hanta Yuda yang mengatakan bahwa, dalam logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan atau dirampingkan diparlemen. Selain itu, dua kali pemilu menunjukkan, instrumen threshold seperti itu (electoral threshold) tidak jalan. Pemilu 1999, misalnya, diberlakukan threshold sebesar dua persen. Dari 48 partai, yang lolos threshold hanya enam partai. Faktanya, Pemilu 2004 diikuti 24 partai, dan di antara mereka adalah reinkarnasi sejumlah partai yang tidak lolos threshold Pemilu 1999. Lebih lanjut, pengalaman pada pemilu 2004, dengan memberlakukan electoral threshold ternyata tidak efektif untuk menyederhanakan partai politik karena para pemimpin partai yang lolos electoral threshold masih bisa mendirikan partai baru untuk ikut pemilu berikutnya.²⁵⁸ Selanjutnya, dengan melihat pengalaman pemilu 2009 memberikan bukti bahwa penerapan parliamentary threshold lebih efektif dapat menyederhanakan partai politik. Pada pemilu 2009 dengan besaran ambang batas 2,5 persen dari 38 partai politik peserta pemilu yang lolos mendapatkan kursi di DPR hanya 9 partai politik. Bagaimana jika ketentuan ambang batas 2,5% suara nasional itu diterapkan pada Pemilu 1999 dan 2004? Hasilnya juga efektif dalam mengurangi jumlah partai masuk DPR. Pada Pemilu 1999, dari 48 partai peserta pemilu hanya 5 partai politik yang perolehan suaranya memenuhi ambang batas 2,5%; sedangkan pada Pemilu 2004, dari 24 partai politik peserta pemilu menyisakan 8 partai politik.²⁵⁹ Jika dibandingkan antara partai politik peserta pemilu dengan partai politik masuk DPR, penerapan ambang batas 2,5% pada

²⁵⁸ *Ibid*, hlm, 100.

²⁵⁹ *Ibid*

Pemilu 1999 dan 2004 justru lebih berhasil memperkecil jumlah partai politik di DPR daripada Pemilu 2009. Selanjutnya, data terbaru dari hasil pemilu 2014 menunjukkan bahwa dari 15 partai politik peserta pemilu 2014 yang lolos mendapatkan kursi di DPR adalah 10 partai. Parliementary threshold yang diterapkan dalam pemilu tersebut diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 bahwa jatah kursi untuk DPR (Nasional) hanya diberikan kepada partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sekurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional. Semakin besar ambang batas yang dijadikan ketentuan maka akan memberikan hasil yang lebih efektif dalam menyederhanakan partai politik.²⁶⁰ Hal ini dapat dilihat dari hasil simulasi. Simulasi terhadap hasil Pemilu 1999 menunjukkan, pada besaran 3%, 4%, dan 5%, jumlah partai politik di DPR tidak berbeda, yakni 5. Hal yang sama juga terjadi pada hasil Pemilu 2004, di mana penerapan ambang batas 3%, 4% dan 5%, meloloskan 7 partai politik ke DPR. Namun jika simulasi diterapkan pada hasil Pemilu 2009, pada besaran 3% jumlah partai politik sama dengan yang ada saat ini, yaitu 9. Pada besaran 4% jumlah partai yang memenuhi ambang batas sebanyak 8; dan jika besaran 5% diterapkan, partai politik yang memenuhi ambang batas sebanyak 6. Dengan demikian, penerapan *parliamentary threshold* merupakan cara yang tepat untuk penyederhanaan partai politik ekstrem. *Parliamentary threshold* harus dilaksanakan secara konsisten dalam pemilu dan sangat dimungkinkan untuk menaikkan presentase ambang batas. Selain itu, mekanisme implementasi aturan

²⁶⁰ *Ibid*, hlm,101.

threshold harus lebih ketat. Aturan *threshold* yang ketat itu, misalnya, partai yang tidak lolos dilarang mengikuti pemilu dua kali berturut-turut.²⁶¹

Tidak hanya partai yang dilarang, tetapi elitnya juga dilarang membentuk partai baru. Yang terakhir ini perlu guna menghindari modus metamorfosis seperti terjadi sebelumnya.²⁶² Melalui pemahaman dan pilihan seperti itu, maka tidak akan dipusingkan munculnya partaipartai baru. Mereka boleh tampil setiap pemilu, tetapi pemilih dan aturan main yang akan menentukan apakah mereka dapat kursi atau tidak.²⁶³ Selanjutnya dalam UU pemilu yang baru *Parliamentary Threshold* hanya diatur sebesar 4%, seharusnya ambang batas inilah yang perlu dinaikkan menjadi lebih tinggi lagi bukan sebaliknya. Karena dengan *Parliamentary Threshold* yang semakin tinggi jumlah partai yang lolos masuk DPR akan lebih sedikit, dengan jumlah partai yang sedikit ini akan memperkuat sistem presidensial karena tidak banyak partai politik dan presiden akan lebih mudah dalam mendapatkan persetujuan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang pro masyarakat.²⁶⁴

2. Membentuk Koalisi Partai Politik yang Permanen²⁶⁵

Tidak dapat dipungkiri bahwa koalisi parpol sulit dihindari dalam koalisi multipartai yang keluaran politiknya cenderung terfragmentasi. Kemunculan koalisi partai politik dalam kondisi multi partai bukanlah sebuah penyimpangan sistem presidensial, tetapi justru sebuah bentuk kompromi untuk stabilitas dan keseimbangan berjalannya sistem politik. Corak koalisi parpol di Indonesia dalam

²⁶¹ *Ibid*

²⁶² *Ibid*

²⁶³ *Ibid*, hlm, 102.

²⁶⁴ *Ibid*

²⁶⁵ *Ibid*

praktik perpaduan sistem presidensial dan multipartai saat ini bersifat rapuh. Kerapuhan koalisi ini disebabkan beberapa persoalan. *Pertama*, komposisi dan jumlah partai dalam koalisi pemerintahan selalu berubah – ubah setiap pergantian pemerintahan.²⁶⁶

Sistem multipartai merupakan implikasi dari heterogenitas golongan dan kepentingan masyarakat. Komposisi pemerintahan memperoleh kursi legislatif. Komposisi parlemen akan memengaruhi komposisi koalisi dalam pemerintahan. *Kedua*, konsekuensi dari pemerintahan koalisi multipartai adalah koalisi pemerintahan tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau *common platform* sebagai faktor determinan, tetapi lebih didasarkan pada *political interest* kekuasaan saja. Akibatnya, koalisi pemerintahan akan memiliki daya rekat rendah dan rapuh, sehingga koalisi yang terbangun bukan koalisi ideologis yang solid melainkan koalisi yang bersifat taktis pragmatis. *Ketiga*, karakteristik institusionalisasi sistem multipartai di Indonesia adalah rendahnya tingkat pelembagaan, terfragmentasinya kekuatan politik di parlemen, dan munculnya koalisi parpol dengan ikatan yang rapuh dan pragmatis, diistilahkan dengan multipartai pragmatis. Istilah ini untuk sekedar menyebutkan kekhasan atau karakteristik khusus dari multipartai di Indonesia. Partai yang terfragmentasi sehingga menimbulkan rapuhnya koalisi kini tidak hanya melanda era pemerintahan SBY-Budiono, namun kini juga melanda pemerintahan Jokowi-JK. KMP yang menjadi koalisi oposisi menjadi terbelah setelah GOLKAR dan PPP mengalami perpecahan internal pasca dilaksanakannya kongres. GOLKAR yang

²⁶⁶ *Ibid*, hlm, 103.

menjadi motor koalisi KMP dan PPP kini merapat menjadi koalisi pendukung pemerintah. Hal ini sebagai bukti bahwa koalisi yang dibangun di Indonesia masih sangat lemah dan tidak permanen.²⁶⁷

Menurut Scott Mainwaring, kombinasi antara sistem partai berfraksi dan presidensialisme tidak mendorong stabilitas demokrasi karena kombinasi ini mudah menimbulkan berbagai kesulitan dalam hubungan antara presiden dan kongres. Agar efektif, maka pemerintah harus mampu meneruskan langkah-langkah kebijaksanaan yang sulit dilakukan ketika eksekutif menghadapi oposisi mayoritas di badan legislatif. Setidaknya ada tiga pilihan yang ditawarkan oleh Mainwaring untuk dilakukan Presiden guna menghindari konflik antara eksekutif dengan legislatif, salah satunya yaitu membentuk pemerintah koalisi. Meskipun demikian, pilihan ini juga tidak memberikan harapan baik bagi stabilitas demokrasi.²⁶⁸ Oleh karena itu, ada beberapa langkah yang harus dilakukan dalam rangka membentuk koalisi yang kokoh dan mencegah munculnya koalisi politik pragmatis. *Pertama*, pemilu presiden tidak lagi mengikuti hasil pemilu legislatif. Hal ini penting supaya hasil pemilu legislatif tidak mendikte proses pembentukan koalisi dalam pemilu Presiden. Itu bisa dilakukan secara bersamaan. Sehingga nantinya akan ada pemilu nasional dan pemilu lokal. *Kedua*, proses koalisi harus dilakukan sebelum pemilu legislatif dan presiden. Koalisi antar partai dibangun berbasis pada kesamaan platform kebijakan yang diusung oleh koalisi tersebut. Instrumentasi dari koalisi bisa berbentuk mekanisme *Stanbus accord* untuk pemilu legislatif maupun koalisi untuk mencalonkan kandidat Presiden dan Wakil

²⁶⁷ *Ibid*

²⁶⁸ *Ibid*, hlm, 104.

Presiden. Untuk memperkuat soliditas, koalisi antar partai menyepakati platform kebijakan yang diusung, kelembagaan koalisi, etika dalam koalisi (*code of conduct*), yang boleh dan tidak boleh berbeda dan *reward-punishment*. Ketiga, Wakil Presiden ditunjuk oleh Presiden yang diusung oleh koalisi partai.²⁶⁹

Hal ini untuk menghindari fenomena “matahari kembar” (mempunyai posisi politik yang sama-sama kuat). *Keempat*, koalisi parpol yang kandidatnya menang harus menjadi pendukung pemerintah, sebaliknya koalisi parpol yang kalah mestinya menjadi oposisi. Dengan demikian, hanya ada dua blok koalisi besar di parlemen, yaitu koalisi pendukung pemerintah dan koalisi oposisi. Parlemen akan lebih sederhana dan produktif dengan hanya dua blok koalisi permanen sehingga proses politik pun akan lebih efisien dan efektif. Koalisi ini perlu diatur dan diikat undang-undang agar tidak bisa dicabut atau bubar di tengah jalan dengan mudah. Karena itu, regulasi mengenai koalisi ini perlu dilembagakan dalam sebuah undang-undang.²⁷⁰

3. Gaya Kepemimpinan Presiden

Karakter kepemimpinan seorang presiden menjadi hal yang tidak dapat diabaikan dalam mewujudkan sistem presidensial yang efektif. Sebab di tangan presiden kekuasaan institusionalitas tertinggi berada. Presiden yang kurang percaya diri, penakut, tidak tegas dan cenderung kompromis akan sering dimainkan oleh kekuatan besar dalam parlemen.²⁷¹

Selain aspek-aspek institusional melalui penataan ulang desain institusi politik, dalam rangka merancang sistem presidensial yang efektif, juga perlu

²⁶⁹ *Ibid*, hlm, 105.

²⁷⁰ *Ibid*

²⁷¹ *Ibid*

didukung dengan perbaikan aspek noninstitusional, yaitu personalitas dan gaya kepemimpinan presiden yang kuat (*strong president*). Personalitas dan gaya kepemimpinan (*personality and leadership style*) seorang presiden juga menjadi faktor penting dalam konstruksi pemerintahan presidensialisme yang efektif. Karena itu, diperlukan dukungan noninstitusional karakteristik personalitas dan gaya kepemimpinan presiden yang tegas, cepat dan tepat dalam mengambil keputusan, memiliki kemampuan lobi dan keterampilan mengolah koalisi, serta memiliki keberanian menggunakan hak prerogatif sesuai konstitusi.²⁷²

Sikap akomodatif dan kompromis SBY patut menjadi pelajaran berharga bagi Jokowi dan presiden selanjutnya untuk meminimalisir perilaku tersebut dan dapat lebih percaya diri dalam menggunakan hak prerogatifnya tanpa kekhawatiran untuk dihadang oleh manuver politik di parlemen. Selain itu, model transaksional yang digunakan SBY dimana loyalitas dukungan dari partai koalisi ditukar dengan akomodasi posisi dalam kabinet pemerintahan tidak memberikan keuntungan yang besar untuk mendukung kebijakan yang dibuat presiden. Sebab partai koalisi justru seringkali terbelah dalam menyikapi kebijakan presiden. Itu artinya, dukungan dari kubu partai-partai yang berkoalisi terhadap inisiatif kebijakan presiden berubah-ubah dan tidak permanen. Bahkan, partai-partai koalisi seringkali terlibat dalam pusaran konflik dalam proses pengambilan keputusan di parlemen.²⁷³ Oleh karenanya presiden seharusnya menggunakan modal *popular vote* dan jumlah kursi yang dikuasai oleh partai presiden di parlemen, untuk mengkonsolidasikan kebijakannya. Di samping itu, presiden juga harus turun

²⁷² *Ibid*, hlm 106.

²⁷³ *Ibid*, hlm, 107.

tangan langsung dalam memimpin koalisi antar partai, dan memastikan soliditas partai-partai pendukungnya. Selain itu, jika Presiden bukan pendiri suatu partai politik dan ketika menjadi Presiden hanya “dipinjami” partai tertentu yang mau mendukungnya menjadi Presiden, maka dalam kasus ini, Presiden tidak boleh didekte oleh partai yang mengusungnya menjadi presiden. Presiden harus mengutamakan suara rakyat yang memilihnya dan mengabaikan suara partai politik tertentu yang semata-mata hanya menjadikannya “boneka” untuk mencapai kepentingan partai politik. Sebab ketika menjadi presiden tidak lagi tergantung pada partai politik.²⁷⁴

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul “ Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi” menyebutkan ada 5 hal yang perlu dilakukan untuk menutupi atau memperkuat sistem presidensial antara lain:²⁷⁵

- a. Pemilihan Presiden dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama dilakukan bersamaan dengan pemilihan umum yang berfungsi sebagai *Preliminary presidential election* untuk mendapatkan 2 paket calon Presiden dan Wakil Presiden. Dua paket yang memperoleh dukungan terbanyak relatif atas paket calon lainnya, disahkan sebagai paket calon langsung yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada tahap pemilihan presiden. Paket calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Jarak antara pemilihan umum dan pemilihan presiden adalah antara 4-6 bulan, sehingga perhatian publik dapat terfokus dan penting sekali untuk pendidikan politik dan demokratisasi.
- b. Untuk mengatasi problem banyaknya jumlah partai, maka sejak masa kampanye, partai-partai politik dimungkinkan untuk berkoalisi atau bekerjasama dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Harus dimungkinkan calon Presiden dari partai A sedangkan Wakil Presiden dari Partai B, asal hal itu dideklarasikan sebelum kampanye pemilu. Paket yang dianggap memenangkan pencalonan dihitung dari gabungan jumlah kursi yang diperoleh kedua partai tersebut dalam parlemen. Jika parlemennya

²⁷⁴ *Ibid*

²⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 104-106.

dua kamar, maka jumlah kursi yang dihitung adalah kursi yang dimenangkan di DPR dan DPD sekaligus.

- c. Setelah Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka sesuai prinsip presidensial, mereka berdualah yang menentukan personalia kabinet. Tanggungjawab kabinet berada di tangan Presiden. Untuk mengatasi kemungkinan *divided government* yang ditakutkan bisa saja anggota kabinet direkrut atas tanggungjawab Presiden sendiri melalui pendekatan tersendiri dengan pimpinan partai lain diluar koalisi partai Presiden dan Wakil Presiden. Betapapun juga menjadi anggota kabinet bagi para politisi tetap lebih menarik dibandingkan dengan menjadi anggota parlemen. Akan tetapi, sesuai prinsip presidensial tanggung jawab tetap berada di tangan Presiden.
- d. Dalam sistem presidensial, Presiden tetap dapat diberhentikan di tengah jalan melalui mekanisme yang dikenal dengan sebutan *impeachment*. Akan tetapi, dalam sistem ini impeachment dibatasi halnya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran hukum (kriminal) yang menyangkut tanggung jawab personal (*individual responsibility*). Di luar alasan hukum, proses tuntutan pemberhentian tidak dapat dilakukan seperti halnya dalam sistem parlementer melalui mekanisme mosi tidak percaya (*vote of censure*). Oleh karena itu, tidak perlu ada kekhawatiran jika Presiden diberhentikan dan Wakil Presiden tampil sebagai pengganti meskipun ia berasal dari partai yang berbeda.
- e. Dalam sistem presidensial, hakikat petanggungjawaban pemerintahannya tidak bersifat kolektif, melainkan bersifat individual. Oleh karena itu, jika Kepala Pemerintahan berhenti atau diberhentikan, pemerintahan atau kabinetnya tidak perlu terpengaruh dan harus ikut dibubarkan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk mengkhawatirkan penerapan sistem presidensial itu untuk Indonesia di masa depan.

Selain hal di atas ada beberapa cara lagi untuk penguatan sistem presidensial, antara lain:

4. Perubahan lanjutan terhadap Konstitusi²⁷⁶

Mencermati hasil amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR RI memang telah membawa angin perubahan yang cukup menggembirakan dan sekaligus menyimpan berbagai kelemahan yang dapat berujung pada terjadinya krisis ketatanegaraan.

UUD 1945 pasca perubahan memang telah memperkuat dan mempertegas sistem pemerintahan, akan tetapi ada beberapa pasal yang dianggap masih cukup kontradiktif dan kontroversial. Salah satunya adalah ketentuan Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan “Presiden mengangkat Duta dan Konsul”, Pasal 13 ayat (2) berbunyi” Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 13 ayat (3):” Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.

Pasal ini dinilai tidak sesuai dengan prinsip Presidensial, meski sifatnya hanya pertimbangan, namun keterlibatan DPR dalam masalah ini sesungguhnya sudah masuk dalam ranah eksekutif. Dengan ikutnya DPR dalam hal ini, dikhawatirkan pengangkatan dan penempatan, serta penerimaan duta negara lain menjadi bernuansa sangat politis, sehingga mengganggu kelancaran tugas-tugas Presiden sebagai komando tertinggi eksekutif.²⁷⁷

²⁷⁶ Sirajuddin, *Op.Cit*, hlm 81.

²⁷⁷ *Ibid*

5. Penyederhanaan Partai Politik²⁷⁸

Partai politik oleh para ahli didefinisikan secara beragam. Carl J. Friedrich mengartikan partai politik sebagai sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideil maupun materiil.

Miriam Budiarto secara umum mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.

Sementara Ramlan Surbakti mendefinisikan partai politik sebagai sekelompok anggota yang terorganisasi secara rapi yang stabil serta dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan berusaha mencari serta mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.

Parpol menurut UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok WNI secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

²⁷⁸ *Ibid*, hlm 82-83.

Oleh karena itu, perlu adanya seleksi terkait partai politik khususnya untuk bisa lolos ke parlemen baik pusat dan daerah melalui upaya menaikkan (*Parlementary treshold*). Jika ambang batas tersebut diterapkan secara konsisten, maka otomatis jumlah partai di parlemen akan berkurang secara alamiah sampai jumlah yang ideal sehingga dengan berkurangnya partai politik akan berdampak pada stabilnya sistem presidensial.

6. Revisi Sistem Pemilu²⁷⁹

Pemilu adalah instrumen atau sarana yang bisa direkayasa untuk mencapai tujuan-tujuan yang baik tetapi juga sekaligus dimanipulasi untuk maksud-maksud yang bertentangan dengan tujuan-tujuan yang baik. Karena itu sebagai hasil rekayasa, pemilu tidak bebas nilai (*value free*). Di negara-negara non-demokratis, misalnya pemilu dirancang dan dilaksanakan semata-mata untuk melanggengkan rezim atau kelompok penguasa. Perwakilan yang terbentuk dari pemilu demikian merupakan perwakilan “semu”.

Sebaliknya di negara-negara demokratik, perwakilan yang terbentuk dari hasil pemilu memainkan peran memperjuangkan dan menyuarakan aspirasi rakyat agar dipenuhi oleh mereka yang menjalankan pemerintahan. Pemilu di negara-negara demokratis senantiasa terbuka untuk dikembangkan kearah yang memberi makna pada hubungan antar rakyat, perwakilan, dan pemerintahan.

Secara konseptual terdapat 2 (dua) mekanisme yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil: *Pertama*, menciptakan seperangkat

²⁷⁹ *Ibid*, hlm.85.

metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih kedalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, yang disebut sebagai sistem pemilihan (*electoral system*). *Kedua* , menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, yang disebut sebagai proses pemilihan.

Pemilu paling tidak memiliki 4 (empat)tujuan, yakni: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara. Dalam rangka menciptakan pemilu yang lebih berkualitas kedepan mutlak diperlukan penataan kembali sistem pemilu.tampak sistem pemilu distrik atau sistem campuran perlu dipertimbangkan karena pengalaman beberapa negara terbukti mampu mengurangi jumlah partai.

Selanjutnya sistem stetsel pasif perlu diberlakukan kembali agar hak pilih warga yang telah dijamin konstitusi benar-benar terlindungi. Kemudian diperlukan keseriusan dari pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan secara sungguh-sungguh amanat dari UU administrasi kependudukan yang menuntut adanya sistem administrasi kependudukan, sehingga akurasi data pemilih dapat terjaga dan pemberian suara ketika pemilu cukup hanya dilakukan dengan menunjukkan KTP atau identitas lain.

Disamping itu, dibutuhkan konsistensi penyederhanaan sistem kepartaian sehingga peserta pemilu tidak terlalu banyak seperti pada pemilu 2009 dan 2014.

Untuk itu ambang batas parlemen tidak hanya perlu dinaikkan persentasenya, akan tetapi juga perlu diberlakukan di tingkat DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Untuk membangun efektivitas sistem pemerintahan presidensial, maka perlu dilakukan rekonstruksi pola relasi antara Presiden dan DPR kearah yang lebih konstruktif, namun tidak absen *checks and balances system*, baik melalui amandemen lanjutan konstitusi maupun melalui rekayasa institusional yang bisa diintrodusir di dalam peraturan perundang-undangan bidang politik.

Kemudian langkah-langkah lain selain yang disebut diatas adalah sebagai berikut:

7. Kekuasaan Legislatif pada DPR dan DPD²⁸⁰

Sesuai kesepakatan awal saat akan melaksanakan perubahan UUD 1945, bahwa akan dilakukan penguatan sistem pemerintahan presidensiil, maka pengaturan perancangan penyusunan dan penetapan undang-undang semestinya diserahkan kepada lembaga legislatif. Karena lembaga legislatif berdasar UUD NRI 1945 adalah DPR dan DPD maka kepada kedua lembaga inilah kekuasaan legislatif diberikan.

Dengan demikian, langkah pertama yang dilakukan adalah penguatan kedudukan DPD supaya sejajar dengan DPR, sehingga bisa bersama-sama melakukan kekuasaan legislatif. sebab bila dilihat kekuasaan DPD dalam penyusunan UU tidak setara dibandingkan DPR. Sehingga DPD perlu diperkuat dengan diberikan kewenangan untuk membuat UU. Agar DPD mempunyai wewenang dalam membuat UU, maka ketentuan kekuasaan penyusunan undang-undang dapat dirancang sebagai berikut:

²⁸⁰ Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni, Setara Press, malang, 2012, hlm, 167.

- a. Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Dewan Perwakilan Daerah bersama DPR melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
- c. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.
- d. Merubah Konstruksi MPR, yang semula MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, menjadi MPR terdiri dari DPR dan DPD.

8. Hak Veto Undang-undang oleh Presiden²⁸¹

Pada dasarnya UUD NRI 1945 mengatur mengenai veto undang-undang oleh presiden, namun veto dalam Konstruksi UUD NRI 1945 tidak diletakkan pada akhir proses pembuatan undang-undang. Veto Presiden terhadap UU berada pada awal penyusunan UU, yakni Presiden tidak menyetujui rancangan UU yang diajukan oleh DPR seperti yang tersirat dalam Pasal 20 Ayat (3) UUD NRI 1945: “Jika sesuatu rancangan UU tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan UU tidak boleh dimajukan dalam persidangan DPR masa itu”.

Agar terjadi *check and balances* dalam penyusunan UU, maka presiden diberi kewenangan menolak UU yang telah dibuat oleh DPR atau DPD. (Asumsinya telah terjadi perubahan kekuasaan legislatif, yang semula ada pada DPR dan Presiden kemudian kekuasaan legislatif ada pada DPR dan DPD). Dalam UUD RI 1945 pada Pasal 20 ayat (4) Presiden mengesahkan rancangan UU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. Menurut Aidul Fitriaciada Ashari, pengesahan UU itu sebenarnya menjadi hak veto bagi presiden, jika presiden tidak menyetujuinya.

Sehingga hak veto tersebut kemudian bisa diatur dengan dimuat di dalam UUD 1945. Agar tidak terjadi veto terhadap UU yang berlebihan dari Presiden,

²⁸¹ *Ibid*, hlm, 171.

maka di masa mendatang sudah seharusnya untuk tetap menjalankan UU bisa melalui penolakan dalam persidangan di DPR dan DPD atau di tafsir oleh MK bahwa RUU tersebut diperlukan dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, sehingga presiden tetap harus menjalankan UU.

9. Pengaturan Presiden Sebagai Kepala Negara dan Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan.

Dalam UUD 1945 maupun UUD NRI 1945 menempatkan presiden selaku kepala negara maupun kepala pemerintahan. Kedudukan presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan tidak secara eksplisit dibedakan dalam UUD NRI 1945. Sebelum perubahan kedudukan sebagai kepala negara dimunculkan dalam Berita Republik terbitan tahun II No 7 tanggal 15 Februari 1946, halaman 54 tepatnya pada penjelasan pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 yang mengemukakan bahwa kekuasaan-kekuasaan presiden dalam pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara. Menurut Laica Marzuki, rangkap peran sebagai kepala dan kepala pemerintahan itu mengandung kerawanan ketika penyelenggaraan pemerintahan ditangani presiden atas dasar kewenangan selaku kepala negara, sedangkan hal yang dimaksud merupakan kewenangan presiden selaku kepala pemerintahan. Lebih rawan lagi kewenangan presiden selaku kepala negara digunakan untuk melakukan perbuatan hukum publik yang berada diluar kewenangannya.

Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan peran Kepala Negara yang digunakan dalam peran sebagai kepala pemerintahan maka peraturan secara

dikotomis kedudukan presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan sebaiknya dirumuskan dalam UUD NRI 1945.

10. Mekanisme Pertanggungjawaban Presiden Kepada Rakyat.

Setelah perubahan UUD 1945, terjadi perubahan pertanggungjawaban presiden,. Semula presiden bertanggungjawab kepada MPR, yang disampaikan pada akhir masa jabatan, kemudian menjadi pertanggungjawaban presiden kepada rakyat. Hanya saja mekanisme pertanggungjawaban presiden kepada rakyat ini yang belum diatur dalam UUD NRI 1945, agar pertanggungjawaban itu tidak bersifat abstrak, diperlukan format atau mekanisme yang jelas mengenai pertanggungjawaban presiden kepada rakyat, sehingga rakyat mengetahui secara jelas apa yang dilakukan oleh presidennya untuk kepentingan bangsa dan negara Indonesia, terutama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Menurut penulis agar lebih mudah untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensiil seperti yang disebut diatas perlu untuk dimunculkan kembali pembahasan **RUU tentang Lembaga Kepresidenan**, mengingat semua lembaga tinggi negara yang ada dalam UUD NRI 1945 mempunyai UU nya sendiri untuk lebih mempertegas serta memperjelas kewenangan masing-masing lembaga. Sehingga sangat diperlukan RUU Lembaga Kepresidenan mengingat bahwa di dalam UUD NRI 1945 tidak dijelaskan secara rinci tugas dan kewenangan presiden, sehingga kewenangan Presiden yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 terlalu luas untuk ditafsirkan.

Rancangan Undang-Undang ini sebenarnya sudah ada di Badan Legislasi (Baleg) DPR sejak awal Februari 2001. Menurut salah seorang pengusul, Mohammad Askin dari Fraksi Reformasi, berbagai sebutan melekat pada jabatan Presiden kenyataannya telah dijadikan sumber kekuasaan baru bagi Presiden, di luar yang disebutkan dalam UUD 1945. Jenis kekuasaan baru antara lain Presiden sebagai Mandataris MPR telah berubah menjadi Presiden sebagai pengganti MPR, hak prerogatif Presiden yang tidak disebut dalam UUD 1945 berubah arti menjadi “pihak lain tidak boleh mempengaruhi” dan Presiden sebagai Panglima Tertinggi ABRI berubah arti menjadi “ABRI sebagai alat Presiden untuk mempertahankan kekuasaannya.”²⁸²

Meskipun RUU ini muncul dari Usul Inisiatif DPR, justru kritik datang dari dalam tubuh DPR sendiri, ketika proses amandemen ketiga UUD pada tahun 2001 tengah berlangsung. Panitia Ad-Hoc (PAH) I MPR, yang dengan sendirinya juga mengandung unsur anggota-anggota DPR, berpandangan RUU LK seharusnya menunggu pembahasan di PAH I BP MPR yang mengamandemen UUD 1945.²⁸³

²⁸² <https://parlemen.net/?p=1229> (Di akses pada hari Sabtu tanggal 5 Mei 2018 pukul 16.54 WIB).

²⁸³ *Ibid*

BAB IV

PENUTUP

A.Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Problematika yang muncul pada sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dapat dilihat pada pola hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pola hubungan antara Presiden dan DPR dapat diruntut melalui masa berlakunya UUD 1945 sejak awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi. Pada Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 dinyatakan bahwa : “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional”. Dari pasal ini menunjukkan bahwa pada awal terbentuknya pemerintahan, lembaga– lembaga negara dijalankan oleh Presiden. Presiden mempunyai kedudukan yang sangat kuat, sebab berdasar pada aturan peralihan Pasal IV UUD 1945 Presiden menjalankan kekuasaan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibantu oleh sebuah Komite Nasional. sistem pemerintahan presidensiil Indonesia cenderung dilematis, karena penerapannya sistem pemerintahannya tidak sesuai dengan sistem presidensiil yang murni. Apalagi sistem multi partai yang digunakan di dalam demokrasi Indonesia tidak sejalan dengan penerapan sistem presidensiil yang lebih cocok dengan sistem partai yang sedikit.

2. Secara konstitusional, Negara Republik Indonesia menganut sistem Presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan negara (kepala eksekutif) adalah Presiden sedangkan menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden, hal itu tertuang di dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa Pasal dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial. Sistem presidensial di Indonesia menjadi suatu persoalan yang amat menarik untuk di kaji karna dikombinasikan dengan sistem multipartai sebagai mana yang dipraktikkan sampai saat ini. Sistem multipartai di Indonesia merupakan implementasi tuntutan reformasi terhadap kebebasan berpartai atau mendirikan partai politik dimulai sejak pemilu 1999. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca reformasi. Kebebasan berpartai politik ini terekspresi dengan banyaknya jumlah partai politik, ada 180 partai baru berdiri, meskipun hanya 142 partai yang dapat didaftarkan, dan hanya 48 yang lolos penyaringan dan ikut bertarung dalam pemilu 1999. Samapai saat ini jumlah partai politik yang mengikuti pemilu pada tahun 2019 adalah 16 Partai Politik di tingkat nasional, yang terdiri dari 4 partai politik baru dan 12 partai politik lama dan ditambah beberapa partai politik lokal di Aceh. Oleh karena itu menjadi suatu pilihan yang dilematis bagi sistem presidensial bila tidak di imbangi dengan partai politik yang minim. Maka dari itu penulis memberikan usulan gagasan untuk memperkuat sistem presidensial ditengah sistem

pemrintahan yang multi partai, adapun caranya sebagai berikut: *pertama*, penyederhanaan partai politik dengan penerapan *Parliamentary Treshold* yang tinggi dimana akan berdampak langsung dengan partai politik yang lolos parlemen. Semakin sedikit partai politik yang lolos parlemen akan semakin berdampak positif terhadap keseimbangan sistem presidensial. *Kedua*, Pembentukan koalisi yang permanen dimana koalisi ini didasarkan pada kesamaan Platform yang diusung oleh partai koalisi sehingga koalisi mempunyai kesamaan tujuan dan tidak terpecah belah. Oleh karena itu pelembagaan koalisi permanen tersebut harus diatur melalui peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, adalah gaya dan kharisma kepemimpinan. Dimana seharusnya presiden adalah seorang yang memiliki wibawa dan bersifat negarawan. Karakter kepemimpinan seorang presiden menjadi hal yang tidak dapat diabaikan dalam mewujudkan sistem presidensial yang efektif. Sebab di tangan presiden kekuasaan institusionalitas tertinggi berada. Presiden yang kurang percaya diri, penakut, tidak tegas dan cenderung kompromis akan sering dimainkan oleh kekuatan besar dalam parlemen. Serta penguatan lembaga Kepresidenan melalui pembentukan UU tentang Lembaga Kepresidenan yang memuat secara rinci tugas dan kewenangan presiden.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memperkuat Sistem Presidensial ditengah banyak partai politik yang menjamur saat ini adalah melalui penyederhanaan partai politik dengan cara menaikkan *Parlementary Treshold*. Semakin tinggi *Parlementary Treshold* semakin baik.
2. Sudah saatnya Indonesia untuk menerapkan sistem Presidensiil secara murni, dimana memisahkan secara tegas kewenangan legislatif dan eksekutif dalam hal pembentukan UU. Dimana kewenangan Presiden untuk membentuk UU seharusnya diserahkan kepada DPD untuk membuat UU khusus yang berhubungan dengan daerah. Sedangkan presiden diberikan kewenangan untuk memveto sebuah UU setelah disahkan oleh DPR dan DPD dimana hal tersebut diatur kembali dalam UUD NRI 1945.
3. Baik DPR dan Pemerintah seharusnya membahas kembali RUU tentang Lembaga Kepresidenan mengingat RUU tersebut sudah pernah dicanangkan pada tahun 2001, karena di dalam UUD 1945 tidak dibahas secara rinci yang menjadi tugas dan kewenangan presiden terkait sejauh mana batas kewenangannya.
4. Pembuatan aturan terkait Koalisi permanen partai politik, dimana saat ini belum ada aturan yang mengatur tentang koalisi sehingga penting adanya aturan untuk pembentukan koalisi agar menjamin stabilnya roda pemerintahan sampai selesai periodenya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.Muchtar Ghazali,dkk, *PPKn Materi*, Rosdakarya, Bandung, 2016.
- Andrew Heywood, *Politik*, terjemahan oleh “, Ahmad Lazuardi, Politik, Ctk Ke-1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Asrudin Azwar, *Teori Perdamaian Demokratis “Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang, 2016.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Bernard L.Tanya, *Politik Hukum “Agenda Kepentingan bersama”*, Genta Publisihing, Yogyakarta, 2011.
- C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.
- Jazim Hamidi,dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*,Ctk Pertama,Total media, Yogyakarta, 2009.
- Jimmy Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Ke-2,Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Kaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta,2010.
- Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta,2011.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2017.
- Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk ke-6, Rajawali Perss, Jakarta, 2014.

- Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Muhadam Labolo, dkk, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia (Teori, Konsep, dan Isu Strategis)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan"*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Sirajuddin, dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia "Konsep Azas dan Aktualisasinya"*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.
- Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

B. Jurnal, Makalah, Karya Ilmiah.

- Anna Triningsih, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Negara*, Jurnal Konstitusi, Edisi No 1. Volume 13. Mahkamah Konstitusi RI, 2016.
- Ahsanul Ibad, Di Dalam Skripsi Nya Yang Berjudul , *Politik Hukum Pendanaan Partai Politik Oleh Negara Dalam Mewujudkan Demokrasi Yang Berkualitas (Studi Dalam Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2008 , Dan*

Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik), FH UII, Yogyakarta.

Mawardi, dikutip dari skripsi, *Presidential Treshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan sistem Presidensial*, FH UII, Yogyakarta, 2017.

M Din Syamsudin, “*Usaha Pendirian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam*”, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2012.

C. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

D. Data Elektronik

Beverly Evangelista, *Eksistensi Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia Menurut UUD 1945 Coalition Existence In Presidential System In Indonesia According To The Constitution Of Republic Of Indonesia 1945*, terdapat dalam Jurnal Ius , Vol II, No.5, 2014, hlm, 339.

M. Yasin al-Arif, *Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945*, FH UII (Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM), Yogyakarta, Vol.2, 2015, hlm, 239. Dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/84314-ID-anomali-sistem-pemerintahan-presidensial.pdf>

Sulardi, *Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Jurnal Konstitusi, FH UNM, Malang, 2012. Dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/110125-ID-rekonstruksi-sistem-pemerintahan-preside.pdf>

<https://parlemen.net/?p=1229> .

<http://www.dw.com/id/pluralisme-tahun-2015-di-bawah-pemerintahan-jokowi-jk/a-18933256>