

TANPA ADANYA PARTAI DOMINAN, PEMBENTUKAN KABINET PRESIDENSIAL TETAP BERCIRIKAN HASIL KOMPROMI DENGAN PARTAI PENDUKUNG

M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D.

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

Email: mhdhusnu@law.uir.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/thdj1n97>

Abstrak

Sejak diadakannya pemilihan presiden secara langsung dalam sistem presidensial, pembentukan kabinet selalu merupakan hasil kompromi presiden dengan partai koalisi yang mempunyai perwakilan di parlemen. Pilihan sistem kepartaian multi partai menyuburkan praktek pembentukan kabinet semacam itu. Banyak kajian yang menyatakan bahwa sistem presidensial tak sesuai dalam sebuah negara yang menganut sistem banyak partai. Masalah kajian adalah mengapa praktek pembentukan kabinet dalam sistem multi partai tidak menganut system presidensial; apakah sistem multi partai di Indonesia memungkinkan terciptanya sistem dwi partai untuk mendukung sistem presidensial? Analisis normatif atas konstitusi disertai kajian atas hubungan eksekutif dan legislatif, disertai praktek pembentukan kabinet (4 kali), menyatakan bahwa kombinasi ke dua sistem ini, menyatakan bahwa sistem presidensial dilaksanakan di Indonesia berbeda dengan di sejumlah negara berpresidensial, karena kekhasan Indonesia yang sangat beragam, sehingga memberikan ciri tersendiri. Hal ini disebabkan, pertama yaitu adanya ketentuan konstitusi tentang keharusan adanya kerjasama pemerintah dan parlemen. Kedua, hasil pemilihan umum yang tidak pernah



@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

berhasil melahirkan sebuah partai mayoritas atau presiden terpilih tidak berasal dari partai dominan. Pembentukan kabinet di masa depan (2024) akan selalu bercirikan sistem berparlemen, dimana presiden akan selalu mempertimbangkan partai-partai yang ada di parlemen demi melancarkan pelaksanaan program pemerintah. Menurut Konstitusi, parlemen mempunyai kekuasaan mengawasi, memberikan persetujuan atau menolak suatu program usulan pemerintah.

Kata kunci: *sistem presidensial, multi partai, praktek parlementer.*

Abstract

Since the 2004 presidential election, cabinet formation has always paid attention to parties in parliament, specifically supporting parties in the process of achieving victory. This practice must be carried out because the president does not come from the winning party and every general election does not succeed in creating a majority party. Many studies state that a presidential system is not suitable if held together with a multi party system. The problem of the study is why in Indonesia, the practice of forming a cabinet in a multi party system does not fully follow the presidential system; Does the party system in Indonesia make it possible to produce two dominant parties that support a presidential system? Normative analysis of the regulation of relations between the presidential and parliamentary institutions accompanied by the practice of forming a cabinet 4 times states that the combination of a presidential system and multi party system has not been successfully implemented a full and purely according to the presidential system. This is because, firstly, the constitution requires cooperation between the government and parliament and in some circumstances government decisions must obtain parliamentary approval. Secondly, all general election results have not succeeded in realizing the existence of a dominant party or the elected president always does not come from the dominant party. Future cabinet formation (2014) will always have parliamentary characteristics, where the president will consider

the parties in parliament, by negotiating, in order to obtain support for the smooth running of government programs. According to the constitution, parliament has the power to supervise, approve or reject a proposed government program.

Keywords: *presidential system, multyparties system, parliamentary practices*

Latar Belakang

Amandemen terhadap konstitusi 1945, mengikuti sejumlah kesepakatan dasar yaitu tidak mengubah Pembukaan, mempertahankan bentuk negara NKRI, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, Penjelasan UUD yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal, melakukan perubahan dengan cara amendum. Berkenaan dengan kesepakatan dasar mempertahankan sistem pemerintahan Presidensial, bila dirunut ke belakang maka akan dijumpai sejumlah alasan diperlukannya reformasi konstitusi. Diantara 5 (lima) point dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD, antara lain yang berkenaan dengan sistem presidensial yang berbunyi bahwa UUD memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem ini disebut sebagai sistem *executive heavy* (dominan eksekutif), presiden memegang kekuasaan dominan yaitu menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan hak prerogatif (memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan otoriter.¹

¹ MPR, 2011, *UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, hlm. 10. Lihat juga Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, hlm. 37-38.

Dasar pemikiran berkenaan dengan demokrasi, perlunya perubahan konstitusi dikarenakan infrastruktur politik yang dibentuk antara lain partai politik dan organisasi kemasyarakatan kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Untuk itu tujuan perubahan dirumuskan dalam frasa menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.

Undang-undang yang mengatur kepartaian, yang merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), menganut sistem berpartai jamak, dimana kebebasan mendirikan partai politik serta mengikuti pemilihan umum tidak membatasi jumlah partai. Namun bila dilihat dari materi yang mengaturnya arahnya menuju jumlah partai yang semakin sederhana yaitu melalui semakin beratnya : persyaratan pendirian partai, persyaratan mengikuti pemilu, persyaratan jumlah suara untuk dihitung kursinya dalam parlemen atau *parliamentary threshold*. Jumlah partai yang berhasil duduk di parlemen adalah 19 partai, (Pemilu 1999), 16 partai (pemilu 2004), 9 partai (Pemilu 2009), 10 partai (Pemilu 2014) dan 9 partai (pemilu 2019).²

Yang menarik dari praktek presidensialisme sejak era reformasi, adalah keharusan adanya koalisi ketika kompetisi dalam pemilihan presiden, dan kemudian ketika pembentukan kabinet dengan mempertimbangkan dukungan partai yang ada di parlemen. Artinya dukungan partai untuk presiden diharapkan terjadi pula dukungan parlemen atas kebijakan presiden dalam rangka penyelenggaraan pembangunan.

Hubungan antara presiden dan parlemen, memang telah dirumuskan dalam konstitusi, dimana keduanya diharuskan

² Firdaus, 2015, *Constitutional Engineering, Desain Stabilitas, Pemerintahan Demokrasi, Sistem Kepartaian*, Yrama Widya, Bandung, hlm. 344.

untuk bekerja sama dan saling mendukung.³ Hal ini antara lain adanya ketentuan keharusan memberikan persetujuan atas sebuah undang-undang, parlemen mempunyai tugas pengawasan atas kerja presiden, parlemen memberikan persetujuan atas jabatan-jabatan tertentu, parlemen berkuasa untuk ikut menetapkan APBN, parlemen mempunyai hak bertanya, hak penyelidikan, dan lain-lain. Baik sistem parlemen maupun sistem presidensial, terdapat relasi yang sama dalam kaitan relasi ini. Perbedaan intinya adalah masalah pertanggungjawaban, dimana presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen, serta presiden tidak punya kuasa untuk membubarkan parlemen karenanya parlemen tidak punya kewenangan untuk menjatuhkan presiden ataupun menteri. Menteri-menteri tidak boleh rangkap jabatan dengan anggota parlemen, sedangkan dalam sistem parlementer, menteri-menteri harus diambil dari anggota parlemen,

Banyak sarjana yang menulis bahwa Indonesia mempraktekkan sistem presidensialisme yang setengah hati, atau Indonesia telah gagal mengamalkan sistem presidensialisme, seperti yang digemakan oleh sejumlah pakar. Syamsudin Haris, lewat hasil disertasinya yang kemudian membukukannya, dengan judul *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, memberikan pandangan bahwa amalan sistem multi partai tidak dapat disatukan dengan amalan sistem presidensial, karena praktek-praktek sistem parlemen mau tak mau diserap.⁴ Hal yang serupa juga dikemukakan oleh Hanta Yuda, yang hasil penelitiannya telah dibukakan dengan judul *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi*. Ia memberikan rekomendasi agar sistem presidensial ini berjalan

³ Ridwan, 2015, *Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah*, Jurnal konstitusi, Mahkamah konstitusi RI, No.2, Volume 12, Hlm.309.

⁴ Haris, 2014, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. Iv.

efektif maka sistem multi partai harus dihentikan dengan melahirkan sistem dwi partai.⁵

Hal serupa dikemukakan oleh Firdaus. Ia menyatakan bahwa sistem dwi partai efektif memberi peluang terjadinya kebuntuan atau polarisasi serta stabilitas dapat diperkecil sehingga pemecahannya lebih dapat dikontrol. Kecilnya peluang bagi partai kecil untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden, dengan sendirinya memperkecil peluang terjadinya presiden minoritas di DPR.⁶

Paper ini diharapkan untuk memberikan analisa tentang perkiraan pembentukan kabinet dalam sistem presidensial hasil Pemilu 2024, apakah akan mengikuti pola-pola sebelumnya yang penuh nuansa parlementer ataupun lebih meneguhkan sistem presidensial, dan bagaimana amalan nasib sistem multi partai di masa depan, adakah peluang untuk lebih disempurnakan? Seperti diketahui, peserta pemilu 2024 sekarang ini adalah 19 partai nasional (diluar partai lokal Aceh), Hal ini lebih banyak 3 partai, dibandingkan Pemilu 2019 yang hanya berjumlah 16 Partai.

Rumusan Masalah

Dengan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam paper ini adalah:

1. Apakah pembentukan kabinet dalam sistem presidensial hasil pemilu 2024, masih mengikuti pola pembentukan kabinet sebelumnya yang diwarnai dengan praktek parlementer?
2. Apakah model presidensial Indonesia, dalam pembentukan kabinet hasil pemilu 2024, dapat dijadikan model tersendiri (model khusus) yang tidak mengikuti pola umum yang berlaku?

⁵ Yuda, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia, Jakarta, hlm. 267.

⁶ Firdaus, *op.cit.*, Hlm. 395.

Metode Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan historis, yuridis normatif serta komparatif. Telaah atas data sekunder substansi (studi atas dokumen) berupa amalan-amalan pembentukan kabinet dalam sistem presidensial seperti yang terjadi pada Tahun 2004, Tahun 2009, Tahun 2014, Tahun 2009 dengan sistem multi partai, dalam keadaan tidak lahirnya kekuatan partai politik mayoritas. Analisa didasarkan pada teori trias politika dan perkembangan prakteknya tentang tentang relasi eksekutif dan parlemen, baik dalam model parlementer ataupun presidensial.

Tehnik pengumpulan data yaitu melalui studi dokumen atau kepustakaan terhadap data-data primer, sekunder ataupun tersier.

Perkembangan Relasi Eksekutif (Presiden) dengan Legislatif (Parlemen).

Sesungguhnya amalan teori trias politika yang memisahkan antara 3 cabang kekuasaan secara kaku (rigid), telah banyak mengalami perubahan. Namun dalam amalannya baik oleh sebuah negara bersistem parlementer ataupun berpresidensial, teori ini mengalami penyesuaian mengikuti situasi dan kondisi masing-masing negara, Amerika Serikat memperlihatkan diri bahwa walaupun bersistem presidensial, namun Senat (sebagai bagian dari Congres) ikut serta dalam menyetujui setiap perjanjian international, pengangkatan hakim agung dan dutaa besar. Ikut serta Presiden dalam pembuatan undang-undang pun tak terhindarkan, ketika Presiden Roosvelt mengajukan sebuah RUU yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat Hakim Agung tambahan dalam hal terdapat hakim agung yang telah berumur 70 tahun tidak mengundurkan diri. Sayang rancangan ini ditentang oleh Senat, sehingga usulan

presiden gagal adanya.⁷ Pembaharuan atas prinsip keterpisahan antara 3 pilar kekuasaan, dilakukan dengan prinsip *checks and balances*, prinsip pengawasan dan keseimbangan. Prinsip pembaharuan ini dapat digambarkan sebagai berikut.

Presiden diberi wewenang untuk memveto RUU yang telah diterima Congress akan tetapi Congress pun dapat melawan veto itu asal didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 suara dari kedua majelis. Mahkamah Agung dapat menguji undang-undang, namun sebaliknya Hakim Agung yang telah diangkat oleh eksekutif untuk masa seumur hidup dapat dihentikan oleh Congress bilamana melakukan perbuatan kriminal. Presiden pun dapat di-*impeach* oleh congress. Presiden dapat mengadakan perjanjian internasional namun baru sah untuk dijalankan bilamana congress memberikan persetujuan. Jabatan duta besar atau hakim agung, yang merupakan kewenangan Presiden, tetap diperlukan persetujuan senat. Inilah beberapa prinsip dalam membangun relasi eksekutif dengan legislatif (parlemen). Walaupun dalam prakteknya sistem presidensial bersamaan dipraktekkan dengan sistem dwi partai, namun kinerja masing-masing lembaga tetap konsisten dengan fungsi masing-masing, walaupun presiden mempunyai kesamaan partai dengan mayoritas congress atau sebaliknya. Kebebasan presiden dalam membentuk kabinet, merupakan kekuatan besar presiden, karena ia dipilih oleh rakyat dan partainya dominan di parlemen.⁸

Konstitusi Indonesia, memaksa presiden harus memperhatikan dan mempertimbangkan kekuatan partai di parlemen, bukan sekedar melakukan musyawarah tentang program dan kebijakana negara, namun juga bagaimana cara agar musyawarah itu juga tercapai dengan cara memperoleh dukungan partai dengan jalan memberikan posisi dalam kabinet.

⁷ Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, Hlm. 279

⁸ *Ibid*, hlm. 284

Secara normatif, relasi presiden dan parlemen seperti dirumuskan dalam pasal-pasal konstitusi sebagai berikut: Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR, Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan dengan negara lain, dengan persetujuan DPR, Presiden mengangkat duta dan menerima duta harus mempertimbangkan DPR, Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan mempertimbangkan DPR, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, dimana obyek fungsi tadi adalah Presiden, Presiden berhak menetapkan PERPPU dan harus mendapatkan persetujuan DPR pada persidangan berikutnya,

Relasi relasi Presiden dan parlemen di Indonesia, dapat dijelaskan khusus ketika sistem presidensial diberlakukan, yaitu sejak 5 Juli 1959, ketika Indonesia memberlakukan UUD NRI Tahun 1945. Walaupun dinyatakan bahwa sistem Presidensial ini adalah hybrid atau mixed system, karena Presiden dapat dimakzulkan oleh MPR, namun sistem presidensial lebih dominan. Masa 1959-1967 dalam pembentukan kabinet, Presiden selalu mempertimbangkan kekuatan partai politik di parlemen dimana tujuannya adalah memastikan bahwa anggota-anggota yang diangkat Presiden adalah mereka yang loyal pada konsepsi Presiden yang bernama Manifesto Politik (Manipol).⁹ Hal ini agar presiden memperoleh dukungan yang maksimal. Perlu dicatat bahwa parlemen (baik DPR ataupun MPR) tidak hanya diisi oleh partai politik, namun juga dari golongan fungsional (militer, buruh, guru, wartawan, petani, ulama) dan utusan daerah. Ketika orde baru terbentuk, presiden dengan dukungan militer, birokrat dan kekuatan massa Golongan Karya yang dijadikan mesin politik dalam memenangkan pemilu, pembentukan

⁹ Chaidir, *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi Kita*, Jurnal Konstitusi, Program Pascasarjana UIR, Vol. 1, No. 1, Januari 2007, hlm. 61.

kabinet sangat mendahulukan tehnokrasi atau kompetensi, dengan sangat sedikit mempertimbangkan kekuatan politik di parlemen. Hal ini sangat dimungkinkan karena semua kekuatan politik yang ada, baik 2 parpol, Golkar, militer, birokrasi, dapat dikendalikan secara ketat. Dengan demikian, presidensial yang berlaku dapat dinilai sebagai puncak kejayaan sistem presidensial dalam naungan UUD NRI tahun 1945.

Tentu saja sangatlah sederhana bila keadaan ini disimpulkan sebagai berhasilnya sistem presidensial bersamaan dengan sistem dwi partai. Watak otoriter orde baru berhasil memaksakan 9 partai untuk difusikan menjadi PPP (fusi 4 partai Islam) dan PDIP (fusi 5 partai) dan memaksakan pemilihan umum secara rutin dan dikondisikan untuk menangnya kekuatan Orde Baru, Golkar. Disamping itu MPR pun telah didisain untuk tetap dominannya kekuatan Orde Baru, melalui pengangkatan pada utusan daerah dan utusan golongan.

Oleh karena itu, model presidensial masa Orde Baru, tentu saja tidak bisa dibandingkan dengan masa reformasi, ketika partai politik bebas dibentuk, dan pemilihan umum tidak lagi dikuasai dan direayasa rezim birokrasi. Karenanya haluan politik mempertegas sistem presidensial dan sekaligus mempersilahkan kebebasan pembentukan partai politik yang multi partai, menjadikan tidak mungkinya mereayasa satu kekuatan partai politik menjadi partai mayoritas/dominan.

Keadaan ini mau telah membuahakan hasil sistem yang baru: yaitu berpresidensial dan berparlemen sekaligus, khususnya ketika membentuk kekuatan di pemerintahan dengan selalu melihat kekuatan di parlemen¹⁰. Frasa dengan selalu melihat kekuatan di parlemen, antara lain dilakukan dengan jalan menarik partai politik yang ada di parlemen, untuk ikut serta mengisi posisi di kabinet. Hal ini untuk

¹⁰ Ridlwan, Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum pengawasan DPR terhadap Pemerintah, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 2, Jakarta Juni 2015, hlm. 307.

menjelaskan mengapa setiap pembentukan kabinet, sejak selesainya pemilihan presiden Tahun 2004, 2009, 2014 sampai dengan Tahun 2019, presiden selalu berusaha agar partai-partai yang ada di parlemen, diminta (atau terpaksa bersedia) untuk mengisi posisi di kabinet.

Walaupun kekuatan pemerintah dapat memperoleh dukungan dari kekuatan partai di parlemen, namun dalam banyak momen, parlemen tetap saja bersikap kritis dan konsisten menjaga fungsi DPR yang utama yaitu sebagai pengawas dan penyeimbang. Namun banyak pulayang menilai, bahwa fungsi DPR untuk sejumlah momen, telah menjadi sebagai tukang stempel semata atas sejumlah kebijakan Presiden, termasuk dalam penyusunan dan pemberian persetujuan atas sebuah undang-undang.

Koalisi Sementara dan Permanen

Amalan koalisi yang dapat dirujuk adalah ketika sistem parlementer dilaksanakan pada masa 1945-1959. Ternyata kabinet terlalu mudah untuk bubar, karena konsensus sukar didapat dan masing-masing partai anggota koalisi mempertahankan pendapatnya sendiri-sendiri. Ketika Soekarno melakukan kudeta dengan membentuk Kabinet Juanda, 1957, kabinet dibentuk tanpa memperhatikan suara resmi partai, dan kabinet berjalan sampai 5 Juli 1959, Namun setelah kudeta Soekarno terhadap konstituante, dengan pembentukan kabinet Presidensial, berdasarkan UUD 1945, maka keberadaan kekuatan partai di kabinet tetap dipertahankan, dengan sebuah kondisi kekuatan partai telah dapat dijinakkan oleh Presiden. Tanpa koalisi, Presiden telah menjadi kekuatan politik yang dominan, disamping kekuatan politik PKI dan militer.

Masa Orde Baru, seperti tadi telah diuraikan, Presiden tidak memerlukan koalisi dengan partai-partai, mengingat kekuatan yang begitu besar dari Presiden, yang didukung militer, birokrasi,

dan kekuatan massa yang diwakili oleh Golkar, Bahkan Golkar sebagai pemenang pemilihan umum, sejak 1971, bukanlah kekuatan politik yang menguasai, tetapi justru menjadi kekuatan politik yang dikuasai sang penguasa, yaitu Presiden dan militer. Kekuatan militer menjadi sangat dominan karena konsep dwi fungsi (yaitu kekuatan pertahanan keamanan dan kekuasaan sosial politik).diterima sebagai doktri orde baru.

Masalah koalisi antar partai mulai menjadi masalah sejak masa Orde Reformasi, khususnya ketika Pemilihan Presiden Tahun 1999, oleh MPR. Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarno Puteri, terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden, dan pembentukan kabinet disusun dengan mempertimbangkan kekuatan partai politik di DPR dan MPR.¹¹ Ketika MPR memecat Abdurrahman Wahid dan melantik Megawati Soekarno Puteri, sebagai Presiden maka pembentukan kabinet tetap dengan memperhatikan dukungan parlemen. Pemilihan presiden secara langsung, Tahun 2004 dan seterusnya, masalah koalisi pendukung calon presiden (untuk eksekutif) dan kekuatan partai politik di parlemen (legislatif), melahirkan praktek baru pembentukan kabinet, yang mengikuti sebagian dari ciri-ciri pembentukan kabinet dalam sistem berparlemen. Hal ini disebabkan cukup banyak posisi kabinet yang diisi oleh kaum profesional, tehnokratis yang non partisan.

Namun sayangnya, koalisi yang terbentuk tidak mempunyai ikatan yang kokoh, hanya berlaku untuk koalisi tingkat pusat, sedangkan untuk peringkat provinsi ataupun kabupaten dan kota, koalisi sangat mudah berubah-ubah. Keadaan ini mau tidak mau, sangat diwarnai dengan semangat pragmatisme dan kontraktual.¹²

¹¹ Nur, *Rekonstruksi Kewenangan MPR ssebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat di Indonesia*,Jurnal Majelis, Edisi 5, Mei 2019, Jakarta, hlm. 33

¹² Abadi, *Mahkamah Konstitusi dan Pencegahan Perampasan Kekuasaan oleh Partai Bbesar*, Jurnal mahkamah, Pekanbaru, Vol 5 No. 1, April 2013, hlm. 3

Dibandingkan dengan model koalisi di Malaysia, misalnya, Barisan Nasional merupakan koalisi permanen beberapa partai politik, yang berbasis kaum Melayu, Cina dan India, serta partai lokal lainnya. Ketika pemilihan umum, mereka maju dengan bendera koalisi, yaitu Barisan Nasional, Koalisi ini berlaku untuk peringkat nasional sampai ke peringkat negeri (negara bagian). Koalisi selain Barisan Nasional, seperti Pakatan Rakyat, tidaklah seketat BN. Namun dalam menentukan wakil-wakilnya dalam tiap Pemilihan Umum, mereka selalu mengadakan musyawarah. Tidak setiap distrik, setiap partai siap maju untuk mengajukan calonnya pada pilihan raya. Malaysia menganut sistem multi partai, dimana tidak ada yang namanya partai nasional. Persyaratan pendirian partai dan keikutsertaan dalam pemilihan umum relatif mudah apalagi bila dibandingkan dengan model pendirian partai di Indonesia dan seleksi menjadi peserta pemilihan umum.

Sistem kepartaian di Malaysia, sampai tahun 2018, selalu melahirkan partai politik dominan yaitu BN sebagai koalisi banyak partai dengan UMNO sebagai tulang punggungnya. Selepas tahun itu, dominasi BN tumbang dan digantikan oleh koalisi yang relatif bebas, dan tetap dapat bertahan karena adanya kesadaran akan perlunya kabinet yang relatif permanen.

Penyederhanan: Partai atau Fraksi

Bagi negeri yang amat beragam dan sangat heterogen, model sistem multi partai merupakan pilihan yang layak diteruskan. Hal ini karena melihat sejarah kepartaian Indonesia yang secara alamiah memang dicatat sangat plural dan jamak. Sejak dibolehkannya pendirian partai politik di masa penjajahan Belanda, kemudian berlanjut ketika Indonesia merdeka. Kebebasan dan iklim kebhinekaan itu, dipaksa disederhanakan di era Soekarno (1959-1966) dan kemudian dipaksakan menjadi sistem dwi partai oleh rezim yang sangat kuat dan otoriter, Soeharto

(1973-1998). Ketika era reformasi, rezim otoriter pun berakhir, udara kebebasan pun bermula dan tiada suatu kekuatanpun yang dapat mengeremnya. Kesadaran akan ruwetnya banyak partai dalam pengambilan keputusan ternyata menjadi kesadaran bersama. Hal ini menggiring adanya kesamaan cara yaitu melalui penyederhanaan jumlah partai untuk duduk di parlemen. Penggunaan instrumen *parliamentary threshold* 4 (empat) %. Mekanisme penyederhanaan ini ternyata hanya mampu menyederhanakan partai parlemen maksimal menjadi 9 partai, itupun dengan catatan bahwa terdapat suara pemilih yang tidak terwakili di parlemen mencapai 13.594.842 pemilih atau 9.70 %. Ini hasil pemilihan umum legislatif Tahun 2019.

Dengan demikian, dari hasil pemilihan umum 4 x selama ini, dan dengan besaran PT 4 %, maksimal hanya mampu mengantar 9 partai politik di parlemen dan hal ini berarti ada 9 fraksi. Dalam diskusi menjelang penentuan angka PT 4 % memang terdapat usul agar PT itu naik menjadi 5 %, 7 % ataupun 10 %.

Bila usulan ini disimulasikan berdasarkan hasil pemilihan umum Tahun 2019, maka gambarannya adalah :

Tabel 1. Simulasi Penggunaan PT Atas Hasil Pemilu 2019

PT	PARTAI DI PARLEMEN	SUARA	PARTAI NON PARLEMEN	SUARA
4 %	9	126.376.418 = 90.30 %	7	13.594.842 = 9.70 %
5 %	8	120.053.271 =85.78 %	8	19.917.989 = 14.22 %
7 %	7	110.480.648 = 78.94 %	9	29.490.612 = 21.06
10 %	3	61.878.589 = 44.22 %	13	78.092.671 = 55.78 %

Dari tabel di atas, maka akan terlihat bahwa penyederhanaan partai di parlemen, secara demokratis, hanya bisa dicapai, bilamana dipergunakan instrumen PT sebesar 10 % yang akan menempatkan hanya 3 partai politik saja, yaitu PDIP, Gerindra dan Golkar. Mereka ini hanya mewakili 44,22 % pemilih sedangkan 55.78 % pemilih tidak mempunyai wakil-wakilnya di parlemen. Tentu saja hal ini merupakan kontradiksi demokrasi, minoritas mewakili mayoritas.

Dalam hal menggunakan PT sebesar 7 %, maka penyederhanaan partai akan menghasilkan hanya 7 partai saja, yang mewakili jumlah suara pemilih 110.480.648 (78.94 %), dan dengan demikian membiarkan suara yang musnah sebesar 21.06 % atau sebesar 29.490.612 tak mempunyai wakil- di parlemen.

Dari penggunaan instrumen PT nampaknya tidak berhasil secara signifikan untuk mengurangi jumlah partai, atau kalau boleh juga disebut sebagai kegagalan. Tentu saja perlu dipikirkan alternatif lain, yaitu penggunaan instrumen lain, seperti yang pernah dialami dunia partai politik masa lalu. Pada masa awal orde baru, penyederhanaan jumlah partai menggunakan mekanisme pembentukan fraksi, dimana 4 partai islam di dorong untuk bersatu dalam wadah satu fraksi (Fraksi Persatuan Pembangunan), sedang 5 partai lainnya untuk menjadi satu fraksi (Fraksi Demokrasi Indonesia). Berhasilnya pembentukan fraksi yang kemudian hanya ada 3 fraksi (hasil pemilihan umum) ditambah 1 fraksi dari pengangkatan (Fraksi ABRI). Ekperimen ini dalam banyak hal cukup berhasil walaupun dalam bayang-bayang pengawasan kuat dari rezim Orde Baru. Kelanjutan dari fraksi ini, kemudian meningkat setelah Orde Baru berhasil memaksa adanya fusi sehingga 4 partai islam menjadi PPP dan 5 partai lainnya menjadi PDI.

Dalam awal reformasi hasil pemilihan umum 1999, menghasilkan 19 partai di parlemen, dan tidak setiap partai boleh membentuk fraksi. Hal ini disebabkan adanya syarat pembentukan fraksi, dimana satu fraksi sekurang-kurangnya

didukung oleh 10 orang, maka sejumlah partai kecil dipaksa bergabung dengan fraksi partai lainnya. Sayang eksperimen ini, kemudian berubah menjadi instrumen PT.

Menurut hemat penulis, penyederhanaan partai melalui mekanisme *fractie threshold* (ambang batas pembentukan fraksi), dapat ditempuh, dalam rangka penyederhanaan pengambilan keputusan melalui mekanisme musyawarah, disamping sebagai mekanisme merawat kebersamaan dan saling memahami. Pembentukan satu fraksi dapat saja dengan minimal didukung oleh 100 anggota. Bila dilihat dari simulasi pada tabel 1, maka diperkirakan akan ada sekitar 5 fraksi. Suatu jumlah yang cukup moderat, satu tahap dari tahapan yang panjang, dalam kerangka penyederhanaan jumlah partai di masa depan. Praktek penyederhanaan melalui fraksi pernah dijalankan yaitu pada 1971-1973, sebagai hasil dari pemilihan umum 1971, yang kemudian pemaksaan diharuskannya 4 partai Islam bergabung hanya dalam 1 fraksi yaitu Fraksi Persatuan Pembangunan, dan 5 partai lainnya menjadi Fraksi Demokrasi Indonesia. Setelah pemilihan umum 1999, terjadi juga penyederhanaan fraksi, walau secara agak longgar. Hal ini karena fraksi adanya persyaratan bahwa fraksi hanya bisa dibentuk oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota. Waktu itu terlalu banyak partai kecil yang kursinya dibawah 10 kursi. Sebagai contoh Partai Keadilan hanya memperoleh 7 kursi, dan bergabung dengan Partai Amanah Nasional, dengan nama Fraksi Reformasi.¹³

Beberapa sarjana yang mengemukakan bahwa dari 39 negara bersistem presidensial, mayoritas sistem kepartaian adalah dwi partai, seperti halnya yang dipraktekkan di Amerika Serikat. Peter G.J. Pulzer menyatakan bahwa sistem dwi partai hanya dapat dijalankan dalam hal negara tersebut dapat memenuhi 3 syarat yaitu komposisi masyarakat yang homogen

¹³ Satriawan, Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, dan Pembentukan UU, Jurnal Konstitusi, Jakarta, Vol 16, No. 3, September 2019, hlm. 561.

(*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*) dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*)¹⁴ Gagasan dwi partai pernah dikemukakan dan pernah dicoba di Indonesia, pada sekitar tahun 1968, namun akhirnya dihentikan karena adanya penentangan dari partai-partai. Terjadinya penentangan karena begitu heterogennya bangsa Indonesia, sehingga prinsip bernegarapun mengakuinya, yaitu Bhineka Tunggal Ika. Namun ketika Soeharto berkuasa yang didukung oleh kekuatan militer serta masyarakat sipil lainnya, dengan tangan besi, berhasil memaksa 4 partai Islam bergabung menjadi PPP, sedang 5 partai lainnya menjadi PDI. Inilah penyederhanaan yang berhasil dalam iklim otoriter dan bukan dalam iklim demokrasi, dimana kebebasan itu dapat diperoleh.

Pembentukan Kabinet Ke Depan

Hasil pemilu Tahun 2024, mustahil akan melahirkan satu partai yang dominan, yang mencapai suara diatas 50 % dari jumlah kursi parlemen (575 kursi). Oleh karena itu, pembentukan kabinet di masa depan itu, sudah pasti akan mempertimbangkan partai yang telah mendukungnya dalam pemilihan presiden, bahkan akan memperluas dukungannya dengan menerima partai di putaran ke 2. Bahkan sesudah terpilih pun, bila dirasa perlu, presiden akan menerima partai lain untuk mendukungnya di kabinet. Apakah semua posisi kabinet menjadi jatah khusus buat partai pendukung ? Berdasarkan pengalaman selama ini, presiden paling tidak memberi partai setengah dari jumlah kursi kabinet, dan selebihnya diberikan kepada kaum non partai (tehnokrat, profesional atau lainnya). Bahkan dalam praktek, posisi selain menteri yang dipergunakan untuk merawat dukungan pada presiden juga pada posisi wakil menteri, komisaris BUMN, staf ahli, atau lainnya.

¹⁴ Budiardjo, op.cit., hlm. 417.

Praktek pembentukan kabinet Presidensial, tetapi merupakan kompromi presiden dengan partai-partai yang ketika pemilihan presiden mendukungnya, baik pada putaran ke 1 ataupun bertambah di putaran ke 2, adalah tak terhindarkan, mengingat diperlukannya dukungan dari parlemen atas segala kebijakan, baik dalam bentuk pembentukan Undang-Undang, penyusunan APBN, ataupun pengawasan reguler dari parlemen atas jajaran eksekutif. Apalagi Presiden yang terpilih bukanlah berasal dari partai yang dominan, dan harap dicatat bahwa partai yang dominan belum pernah ada dalam era reformasi ini. Tidak ada satu partaipun yang berhasil mencapai kursi di parlemen lebih dari 50 %. Bandingkan dengan hasil pemilihan umum untuk parlemen ataupun untuk Presiden di Turki, dimana Partai Keadilan Pembangunan merupakan partai dominan dan mendukung Presiden Recep Tayeb Erdogan.

Kesimpulan

Dari uraian yang telah disampaikan di atas, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Adanya paradigma baru dari perubahan konstitusi yang dilakukan oleh MPRRI pada Tahun 1999, 2000, 2001 dan Tahun 2002, dimana arah hukumnya adalah mempertegas paham sistem presidensial sekaligus mempertegas ketentuan yang berkaitan dengan demokrasi seperti hak untuk berpendapat, berkumpul dan berassiasi. Hal ini menandakan bahwa sistem kepartaian yang dianut adalah sistem banyak partai dan bukan dwi partai.
2. Pengaturan kepartaian dalam bentuk undang-undang memang menuju jumlah partai yang sederhana tanpa membatasi jumlah partai yang boleh didirikan dan jumlah partai yang boleh mengikuti pemilihan umum. Pengaturan pembatasan itu mempergunakan pemberatan dalam persyaratan untuk mendapatkan status badan hukum partai, peserta pemilihan umum serta diditerapkannya

ambang batas masuk parlemen. Hal ini menjadikan jumlah partai semakin sederhana yaitu sekitar 9 serta tidak berhasil menciptakan adanya satu partai yang dominan di parlemen. Dengan instrumen penyederhanaan yang ada, maka menjadi mustahil menciptakan sistem 2 partai seperti yang banyak fikehendaki dalam sistem presidensial.

3. Sejarah kepartaian di Indonesia hanya berhasil menciptakan jumlah partai sederhana bilamana yang berkuasa mempunyai kekuatan politik yang luar biasa (otoriter) seperti terjadi pada era 1960-1967 dan era 1973-1988. Hanya di era Soeharto, melalui tangan besinya, jumlah partai dapat difusikan menjadi 2 partai dan 1 Golongan Karya. Oleh karena itu, di era reformasi, tidaklah mungkin melahirkan sistem dwi partai itu, kecuali dengan cara-cara non demokratis. Praktek dwi partai di sejumlah negara besistem presidensial, yang umumnya negara yang homogen, tidaklah mungkin diterapkan di Indonsia yang berkarakter heterogen (bhineka dan plural).
4. Dengan demikian, pembentukan kabinet oleh presiden terpilih, mau tidak mau harus dilakukan bersama partai-partai pendukungnya, karena dalam sistem pemilu langsung oleh rakyat serta syarat calon presiden yang hanya dapat diusung oleh sejumlah partai politik, mengharuskan presiden untuk mengikut sertakan partai politik pendukungnya serta partai politik lainnya yang bersedia mendukungnya, dimana hal ini merupakan karakter sistem berparlemen. Adanya pemilihan presiden sampai putaran ke 2, juga membuka peluang masuknya partai politik tambahan untuk masuk dalam partai pendukung.
5. Presiden mempunyai hak prerogatif dalam pembentukan kabinet, namun tidak sepenuhnya. Hak ini bisa dipergunakan untuk memilih anggota kabinet yang berasal dari teknokrat, akademisi, profesional atau warga masyarakat lainnya. Untuk beberapa posisi lainnya Presiden harus mempertimbangkan partai-partai yang ada di parlemen.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- Abadi, M. Husnu dan M. Foad Sakdan, *Mahkamah Konstitusi dan Pencegahan Perampasan Kekuasaan oleh Partai Besar*, Jurnal Mahkamah, Vo. 5 No. 1, Pekanbaru, 2013.
- Chaidir, Ellydar, *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi Kita*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No, 1, Pekanbaru, 2007.
- Fatmawati, *Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun 41, No. 4 Oktober 2011
- Muchtarrija, M dan AG Ayu Ketut RH dan Agus Tiwanto, *Inefektifitas Pengaturan Presidential Threshold dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol 24, No. 4, Yogyakarta, Oktober 2017.
- Nur, Efa Rodiah, *Rekonstruksi Kewenangan MPR sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Jurnal Majelis, Edisi 5 Mei 2019,
- Pane, Thorkis, *Kemungkinan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-undang sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun 41, No. 3, Jakarta, Juli 2011
- Ridlwan, Zulkarnain, *Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah*, Vol. 12, Nomor 2, Jakarta, 2015
- Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam, *Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Jakarta, Vol. 16, No. 3, 2019.
- Suparto, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak Antara Apresiasi dan Pelanggaran Kode Etik*, Journal of Law UNES, Vol. 1 Issue 2, Desember 2016.

Wicaksono, Dian Agung, *Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, Nomor 1, Jakarta, 2013.

Buku :

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Kompas, Jakarta, Jilid 2, 2006.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008.

Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia, Geliat Volksraad hingga DPD, menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini dan Nanti*, Alfabeta, Bandung, 2010

file paper jurnal/kumpulan paper

Firdaus, *Constitutional Engineering, Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian*, Yrama Widya, Bandung, 2015

Haris, Syamsuddin, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2014,

Yudha, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia, Jakarta, 2010

