SISTEM MULTIPARTAI, PRESIDENSIAL DAN PERSOALAN EFEKTIVITAS PEMERINTAH

Oleh: ***Partono, SIP, MA***[1]

Abstrak

Artikel ini berpendapat bahwa salah satu faktor utama permasalahan efektivitas dan stabilitas pemerintah saat ini disebabkan oleh kombinasi sistem pemerintahan dan sistem kepartaian, sistem presidensial dan multipartai, tidak mendukung terciptanya sebuah pemerintahan yang efektif dan stabil. Meskipun demikian, tidak dapat dinafikan bahwa faktor personal pejabat presiden juga mempengaruhi efektivitas dan stabilitas pemerintahan yang dipimpinnya. Artikel ini kemudian menyimpulkan bahwa untuk menciptakan sebuah pemerintah yang efektif dan stabil maka diperlukan sebuah perubahan di dalam sistem politik di Indonesia. Sistem presidensial dapat mewujudkan pemerintah yang efektif dan stabil jika dikombinasikan dengan sistem kepartaian yang sederhana.

Pendahuluan

Perdebatan paling seru menjelang di selenggarakannya hajatan nasional, pemilu 2009, adalah bagaimana melanjutkan reformasi di bidang politik, khususnya sistem pemilu dan pemerintahan, yang ditujukan untuk memperkuat stabilitas dan meningkatkan efektifitas dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Tidak sedikit ahli politik berpendapat bahwa pasca turunnya Presiden Suharto, stabilitas dan efektivitas pemerintahan dinilai lemah. Kebijakan-kebijakan pemerintah tidak efektif di implementasikan, bahkan pemerintah terpilih dapat diberhentikan ditengah masa kerjanya. Contoh yang paling mudah diingat adalah ketika Presiden Abdurrahman Wahid diturunkan dari jabatannya oleh MPR. Pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudoyono tidak sedikit kebijakan-kebijakan atau program-program pemerintah mendapatkan

[1] Penulis adalah Peneliti Senior CETRO. Tulisan ini merupakan pendapat pribadi dan tidak mewakili pendapat lembaga.

perlawanan bahkan penolakan dari DPR, misalnya pengangkatan Gubernur BI, rencana meningkatkan BBM, dan sebagainya. Berbaliknya pendulum politik di Indonesia pasca turunnya Presiden Suharto tidak lepas dari hasil amandemen UUD 1945.

Posisi presiden yang terlalu dominan di dalam sistem politik Indonesia dianggap sebagai salah satu faktor yang mendorong munculnya pemerintahan yang otoriter. Oleh karena itu dalam proses amandemen UUD 1945 kekuasaan presiden dikurangi, disisi lain kekuasaan parlemen ditambah dan dipertegas. Amandemen ini sebenarnya dilakukan untuk menjamin terjadinya proses *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Namun dalam kenyataanya, akibat dari amandemen adalah hubungan antara kedua lembaga ini menjadi disharmoni. Akibat dari ketidakharmonisan hubungan antara kedua lembaga ini menyebabkan implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah tidak berjalan dengan efektif.

Penulis berpendapat bahwa masalah dari ketidakefektifan implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah karena terdapat hubungan yang tidak harmonis antara lembaga eksekutif dengan parlemen. Akar permasalahan ini paling tidak ada 2 (dua) faktor. Pertama adalah sistem politik yang diimplementasikan oleh Indonesia, sistem presidensial dan sistem multipartai, tidak mendukung terciptanya pemerintahan yang stabil dan efektif. Kedua adalah personal dan kapasitas yang menjadi presiden.

Di dalam tulisan ini penulis bermaksud mengidentifikasi hubungan antara sistem multipartai dan sistem presidensial kaitannya dengan permasalahan efektivitas dan stabilitas pemerintah. Selain itu, tulisan ini memberikan beberapa alternatif jawaban yang dapat diimplementasikan di Indonesia dan memberikan rekomendasi pilihan jawaban yang paling cocok dalam konteks Indonesia.

Definisi Sistem Kepartaian

Sistem multi partai adalah salah satu varian dari beberapa sistem kepartaian yang berkembang di dunia modern saat ini. Andrew Heywood (2002) berpendapat bahwa sistem partai politik adalah sebuah jaringan dari hubungan dan interakasi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Untuk mempermudah memahami sistem partai politik Heywood kemudian memberikan kata kunci untuk membedakan tipe-tipe sistem kepartaian. Kata kunci tersebut adalah jumlah partai politik yang tumbuh atau

eksis yang mengikuti kompetisi mendapatkan kekuasaan melalui pemilu. Parameter "jumlah partai politik" untuk menentukan tipe sisem partai politik pertama kali dikenalkan dan dipopulerkan oleh Duverger pada tahun 1954 dimana Duverger membedakan tipe sitem politik menjadi 3 sistem, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai, dan sistem multipartai.

Dari definisi yang diperkenalkan oleh Duverger tersebut kita dengan mudah menentukan sistem partai politik di sebuah negara. Kalau di negara tersebut hanya terdapat satu partai politik yang tumbuh atau satu partai politik yang dominan dalam kekuasaan maka dapat dipastikan bahwa sistem tersebut adalah sistem partai tunggal. Namun jika terdapat dua partai politik maka sistem partainya adalah sitem dua partai. Sebaliknya, jika di dalam negara tersebut tumbuh lebih dari dua partai politik maka dikatakan sebagai sistem multipartai.

Sartori (1976) menyatakan bahwa yang paling terpenting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan, dan secara lebih specifik apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah.

Meski demikian, pada perkembangan selanjutnya pendekatan yang hanya berdasarkan jumlah dan interaksi antar partai politik tersebut mendapat kritikan dan ketidaksetujuan dari beberapa ahli misalnya Bardi and Mair (2008) dan Blau (2008). Bardi dan Mair berpendapat bahwa sistem kepartaian tidak bisa ditentukan semata-mata oleh jumlah partai yang ikut dalam pemilu akan tetapi sebagai fenomena yang multi dimensi. Selanjutnya Bardi dan Mair menjelaskan bahwa tipe partai politik dipengaruhi oleh 3 (tiga) dimensi, yaitu vertikal, horisontal dan fungsional. Dimensi veritikal yang mempengaruhi sistem partai politik dicontohkan dengan adanya polarisasi dan segmentasi di dalam masyarakat pemilih (bahasa, etinisitas, agama dan lain-lain). Sedangkan dimensi horisontal ditentukan oleh pembedaan level pemerintahan dan level pemilu. Dimensi fungsional disebabkan oleh karena pembedaan arena kompetisi (nasional, regional, dan lokal).

Praktek Sistem Kepartaian di Indonesia

Konsititusi kita (UUD 1945) tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multipartai. Pasal

tersebut adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multipartai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata "gabungan partai poltitik" artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilu presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.

Kenyataanya, Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No. X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multipartai di Indonesia. Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen (perseorangan). Beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan pada pemilu pertama antara lain PNI (22,32%), Masyumi (20,92%), NU (18,41%), PKI (16,36%), PSII (2,89%), Parkindo (2,66%), PSI (1,99%), Partai Katolik (2,04%), dan IPKI (1,43%)[2].

Sejak Suharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an - 1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik. Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, tahun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Suharto melakukan restrukturisasi partai politik, yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik. Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama

[2] Wikipedia yang diakses pada tanggal 12 Mei 2008. dapat diakses di http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilu_1955.

non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

Meskipun dari sisi jumlah partai politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem multipartai, banyak pengamat politik berpendapat bahwa sistem kepartaian yang dianut pada era Orde Baru adalah sistem partai tunggal. Ada juga yang menyebut sistem kepartaian era Orde Baru adalah sistem partai dominan. Hal ini dikarenakan kondisi kompetisi antar partai politik yang ada pada saat itu. Benar, jika jumlah partai politik yang ada adalah lebih dari dua parpol sehingga dapat dikategorikan sebagai sistem multipartai. Namun jika dianalisis lebih mendalam ternyata kompetisi diantara ketiga partai politik di dalam pemilu tidak seimbang. Golkar mendapatkan "*privelege*" dari pemerintah untuk selalu memenangkan persaingan perebutan kekuasaan.

Gerakan reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi disemua sektor kehidupan berbangasa dan bernegara, termasuk di bidang politik. Salah satu reformasi dibidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan Orde Baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Hasilnya tidak kurang dari 200 partai politik tumbuh di dalam masyarakat. Dari ratusan parpol tersebut hanya 48 partai yang berhak mengikuti pemilu 1999. Pemilu 1999 menghasilkan beberapa partai politik yang mendapatkan suara yang signifikan dari rakyat Indonesia adalah PDI.Perjuangan, Partai Golkar, PKB, PPP, dan PAN.

Peserta pemilu tahun 2004 berkurang setengah dari jumlah partai politik pemilu 1999, yaitu 24 partai politik. Berkurangnya jumlah parpol yang ikut serta di dalam pemilu 2004 karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang batas (*threshold*). Ambang batas tersebut di Indonesia dikenal dengan *Electoral Threshold*. Di dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu diatur bahwa partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru.

Kalau pemilu 1999 hanya menghasilkan lima parpol yang mendapatkan suara signifikan dan mencapai *Electoral Threshold* (ET). Meskipun persentasi

ET dinaikan dari 2% menjadi 3% jumlah kursi DPR, Pemilu 2004 menghasilkan lebih banyak partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan lolos ET untuk pemilu 2009. Pemilu 2004 menghasilkan tujuh partai yang mencapai ambang batas tersebut. Ketujuh partai tersebut adalah Partai Golkar, PDI. Perjuangan, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

Sistem Presidensialisme di Indonesia

Sistem presidensial paling tidak memiliki 2 (dua) ciri utama (Mainwarring, 1990). Ciri pertama adalah kepala pemerintahan (presiden) dipilih secara terpisah dengan pemilihan anggota parlemen. Dengan demikian hasil pemilu legislatif tidak menentukan kekuasaan pemerintah (eksekutif) secara langsung. Ciri yang kedua adalah kepala pemerintah dipilih untuk memerintah dengan periode waktu yang tetap (misalnya 5 tahun). Selain kedua ciri utama yang dikemukakan oleh Mainwaring tersebut, Heywood memberikan beberapa ciri lain dari sebuah sistem presidensial. Ciri-ciri tersebut antara lain kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat oleh seorang presiden, kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden sedangkan kabinet yang terdiri dari menteri-menteri adalah pembantu dan bertanggungjawab kepada presiden, dan di dalam sistem presidensial terdapat pemisahan personel yang ada di parlemen dan di pemerintah.

Selain ciri-ciri utama yang telah disebutkan oleh dua ilmuwan politik tersebut masih ada ciri lain yang tidak kalah penting, yaitu hubungan antara lembaga keprisidenan dan lembaga parlemen. di dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen, sebaliknya parlemen tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan/ memberhentikan presiden. Di beberapa negara yang menganut sistem presidensial parlemen memiliki hak *impeachment*. Namun demikian hak impeachment parlemen ini disertai dengan persyaratan yang sangat berat.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem kepartaian yang tidak diatur secara tegas oleh konstitusi, UUD 1945 secara tegas dan rinci mengatur sistem pemerintahan yang mengacu pada sistem presidensial. Pengaturan tersebut terdapat di dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab IV tentang Kementerian Negara.

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih melalui pemilu yang terpisah dengan pemilu legislatif. Sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan oleh anggota MPR. Pada rejim Orde Baru pemilihan presiden seolah-olah tidak memberikan kesan yang berarti bagi republik karena setiap sidang umum untuk memilih presiden dapat dipastikan anggota MPR secara aklamasi memilih kembali Presiden Suharto. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang terjadi di Gedung DPR/MPR pada tahun 1999 kembali menjadi sorotan publik masyarakat Indonesia dan internasional. Pertama kalinya anggota MPR memilih presiden dan wakil presiden melalui pemungutan suara.

Sistem pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh anggota MPR sampai tahun 1999 dinilai kurang demokratis dan tuntutan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada saat itu semakin kuat. Akhirnya pada tahun 2001 terjadi amandemen ketiga terhadap UUD 1945, salah satu materi yang diamandemen adalah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Akhirnya, pada tahun 2004 rakyat Indonesia pertama kali memilih kepala negara secara langsung.

Pemilu presiden secara langsung ini ditujukan untuk mendapatkan pemimpin pemerintahan dan negara yang memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih dan didukung secara langsung oleh mayoritas rakyat Indonesia. Pemilu presiden dan wakil presiden 2004 menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi yang kuat. Namun persoalan lain yang muncul adalah pemerintah terpilih tidak mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi oleh bangsa. Ketidakmampuan pemerintah mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik disebabkan karena pemilu presiden secara langsung tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif, kuat dan stabil.

Presidensialisme – Multi Partai dan Efektivitas Pemerintah

Banyak pernyataan yang disampaikan oleh akademisi, anggota parlemen, dan pengamat politik bahwa pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yodoyono dinilai kurang atau tidak efektif dalam mengimplementasikan program-program yang dihasilkan di tengah-tengah masyarakat. Banyak ahli yang berpendapat bahwa tidak efektifnya pemerintahan SBY disebabkan karena hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen tidak baik. Tidak sedikit program-program pemerintah yang harus

mendapatkan persetujuan dari parlemen mendapatkan resistensi dari DPR, bahkan ditolak oleh DPR. Dengan demikian program atau rencana kerja pemerintah tidak dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Problem efektivitas pemerintah yang dialami oleh Indonesia saat ini juga banyak dialami negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Mainwaring (2008) berpendapat bahwa hanya empat negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil. Keempat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia, dan Venezuela. Sebaliknya, mayoritas negara-negara yang menganut sistem parlementer dinilai sukses dalam hal menjaga stabilitas dan efektifitas pemerintahan. Beberapa negara tersebut antara lain; Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Jerman, Irlandia, Belanda, Inggris, Selandia Baru, Italia, dan sebagainya.

Pertanyaan berikutnya adalah mengapa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang dipraktekkan di Indonesia tidak mendorong terjadinya pemerintahan yang efektif dan stabil? Penulis tidak ingin menyatakan bahwa sistem pemerintahan memiliki korelasi langsung terhadap efektivitas pemerintahan, karena terdapat bukti kalau kedua sistem pemerintahan mampu menciptakan pemerintahan yang efektif. Meskipun tidak ada hubungan yang langsung antara sistem pemerintahan dengan efektifitas pemerintah, akan tetapi ada beberapa hal di dalam sistem presidensialime yang mempengaruhi efektivitas pemerintah. Dari segi menjaga stabilitas politik dan pemerintahan, Indonesia memiliki pengalaman yang berharga dan mampu menjawab bahwa sistem presidensial ternyata mampu menghasilkan stabilitas politik dan pemerintahan yang lebih baik jika dibandingkan dengan sistem parlemen. Pelaksanaan demokrasi parlemen pada tahun 1950an ternyata dinilai gagal di dalam menciptakan stabilitas pemerintah dan politik yang akhirnya dinilai gagal menyejahterakan rakyat Indonesia.

Salah satu alasan Amerika dengan sistem presidensial mampu menghasilkan pemerintah yang efektif karena ditopang oleh sistem dwi-partai. Sedangkan Indonesia mempraktekan sistem presidensial dan sistem multi partai.

Ada beberapa alasan mengapa sistem presidensial dan sistem multi partai kurang berhasil di dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil dibandingkan dengan sistem parlementer yang dikombinasikan dengan sistem dua partai. Menurut Mainawrring (2008) terdapat beberapa alasan/kelemahan

sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai.

Pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. Hal ini terjadi di Indonesia, Presiden SBY berasal dari partai politik yang memiliki suara dan kursi yang kecil, Partai Demokrat mendapatkan suara 7,45%. Padahal di dalam sistem presidensial dukungan parlemen kepada presiden sangat berpengaruh di dalam proses pembuatan undang-undang dan pelaksanaan kebijakan dan program – program pemerintah. Semakin besar dukungan parlemen kepada presiden maka implementasi kebijakan publik oleh pemerintah akan semakin efektif. Sebaliknya semakin kecil dukungan parlemen maka efektifitas pemerintah di dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan akan semakin berkurang.

Kedua, personal presiden – termasuk kepribadian dan kapasitas– merupakan salah satu faktor yang penting. Di dalam sebuah situasi yang sulit seperti keadaan krisis ekonomi saat ini presiden dihadapkan pada pekerjaan yang sangat banyak dan rumit. Oleh karena itu presiden juga dituntut memiliki kapasitas yang baik untuk menangani berbagai permasalahan yang sedang dihadapi. Selain dituntut untuk memiliki kapasitas dalam menangani permasalahan bangsa, karena presiden membutuhkan support/dukungan dari parlemen maka presiden juga dituntut untuk memiliki kemampuan berkomunikasi dan lobby yang baik dengan parlemen. salah satu faktor kurang efektifnya pemerintahan SBY saat ini oleh beberapa kalangan dinilai disebabkan kelemahan SBY di dalam mengelola dukungan dari koalisi partai politik yang mendukung pemerintah dan lemahnya/ketidakmampuan presiden melakukan komunikasi dan lobby politik dengan parlemen.

Ketiga, di dalam sebuah sistem presidensial dan multipartai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Namun masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial – khususnya di Indonesia – tidak bersifat mengikat dan permanen. Partai politik yang tergabung di dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya. Contohnya adalah PAN sebagai partai pendukung SBY tiba-tiba menarik dukungannya ditengah perjalanan. Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa

kerja presiden. Partai-partai politik yang tergabung di dalam koalisi cenderung mengambil keuntungan dari pemerintah. Jika kebijakan atau program yang diambil oleh pemerintah tidak populer partai politik cenderung melakukan oposisi.

Selanjutnya koalisi partai politik yang dibangun untuk mendukung calon presiden tidak mencerminkan dan menjamin dukungan semua anggota parlemen dari masing-masing partai politik yang ada di dalam koalisi kepada presiden. Partai politik tidak mampu melakukan kontrol terhadap para anggota-anggotanya di parlemen untuk selalu mendukung pemerintah. Hal yang menarik adalah tidak sedikit anggota DPR dari partai Golkar, PPP, PKB, yang memiliki wakilnya di kabinet melakukan perlawanan terhadap program-program yang akan dilakukan oleh pemerintah yang notabene harus di dukungnya.

Di dalam sistem parlementer koalisi partai politik lebih bersifat permanen dan disiplin. Koalisi partai politik dibangun atas dasar parlemen. Anggota parlemen dari koalisi partai politik pendukung pemerintah yang tidak mendukung kebijakan pemerintah akan dikeluarkan dari parlemen. Selain ancaman dikeluarkan dari keanggotan parlemen oleh partai politiknya, jika anggota tidak mendukung program-program pemerintah agar berhasil perolehan kursi partai mereka akan terancam pada pemilu berikutnya. Sehingga suksesnya pemerintah terbentuk juga mempengaruhi citra partai politik pendukungnya.

Jika koalisi parpol dalam sistem parlementer dibangun setelah pemilu, koalisi parpol dalam sistem presidensial dibangun sebelum pemilu presiden dilaksanakan. Akibatnya beberapa partai politik mendukung di dalam pencalonan akan tetapi tidak mendukung ketika calon tersebut terpilih. Hal ini disebabkan, misalnya, tidak terwakilinya partai tersebut di kabinet. Kalaupun terdapat perwakilan partai di kabinet, partai politik tersebut tidak bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan pemerintah.

Keempat adalah lemahya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik. Beberapa anggota DPR terkesan ingin mencari popularitas di hadapan publik dengan melakukan berbagai kritikan-kritikan terhadap semua kebijakan pemerintah, tidak peduli apakah program dan kebijakan tersebut baik atau tidak bagi masyarakat. Perilaku inilah yang menyebabkan pengambilan keputusan di parlemen sulit untuk dicapai secara efektif. Sebaliknya beberapa menteri di

kabinet lebih menunjukkan loyalitas kepada ketua partainya dibandingkan dengan kepada presiden. Atau bahkan para pembantu presiden tersebut lebih disibukkan dengan kegiatan konsulidasi internal partai politik dibandingkan dengan membantu presiden mengimplementasikan program-program pemerintah. Tidak bisa dipungkiri kabinet hasil koalisi ini sering terjadi *conflict of interest* karena pejabat partai politik yang ditunjuk sebagai menteri tidak mengundurkan diri dari jabatan di partai politik.

Pilihan Solusi Masalah

Kalau kita sepakat bahwa tujuan utama penataan sistem politik Indonesia ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil maka ada beberapa alternatif jawaban yang patut dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan. Beberapa alternatif tersebut adalah sebagai berikut;

1. Mengubah Sistem Presidensial menjadi Sistem Parlemen

Sepertinya pilihan pertama ini sangat sulit, kalau tidak dibilang mustahil, untuk dilakukan. Selain pengalaman traumatis yang pernah dialami Indonesia pada masa demokrasi parlementer, UUD 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Tidak mudah untuk melakukan amandemen terhadap UUD, akan memerlukan perdebatan yang panjang dan pasti akan mendapatkan resistensi yang sangat besar. Pilihan ini adalah tidak realistik untuk dipilih.

2. Mengubah Sistem Kepartaian

Contoh negara yang mengimplementasikan sistem presidensial yang sukses adalah Amerika dimana sistem presidensial di dukung oleh sistem dwi – partai. Kalau bangsa Indonesia ingin berkiblat kepada Amerika di dalam menata sistem politiknya maka sistem multipartai haruslah diubah menjadi sistem dwi – partai. Tawaran solusi ini sepertinya juga sulit untuk direalisasikan karena akan melawan arus demokrasi. Masyarakat Indonesia yang sifatnya plural tidak akan bisa direpresentasikan oleh dua partai politik saja.

3. Mengurangi Jumlah Partai Politik

Jumlah partai politik yang terlalu banyak juga merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintah di Indonesia. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu "gemuk" karena melibatkan

banyak parpol. Gemuknya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan. Jika saja partai politik yang ikut serta pemilu tidak banyak, maka koalisi parpol yang dibangun juga tidak akan menjadi "gemuk". Presiden terpilih idealnya berasal dari koalisi yang sekurang-kurangnya mendapatkan dukungan parlemen 50% dari jumlah kursi DPR dan jumlah partai yang ikut berkoalisi tidak banyak, cukup dua atau tiga partai saja.

Usulan solusi ini lebih moderat jika dibandingkan dengan pilihan 1 dan 2 karena masih mempertahankan sistem presidensial dan sistem multi partai. Hanya saja jumlah partai di Indonesia yang terlalu banyak ini perlu disederhanakan. Penyederhanaan partai politik sebenarnya sudah dilakukan sejak pemilu 1999 dengan mengimplementasikan ambang batas bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilu berikutnya (*Electoral Threshold*) dan ambang batas bagi partai politik untuk mengirimkan wakilnya di parlemen (*Parliamentary Threshold*) – akan diberlakukan pada pemilu 2009.

4. Menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Legislatif secara Bersama-sama (*Concurrent Elections*)

Beberapa pengamat politik berpendapat penyelenggaraan pemilu legislatif dan presiden secara bersama-sama, *concurrent elections*, akan menciptakan pemerintahan yang efektif. Dengan *concurrent elections* presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat dan mendapatkan dukungan yang kuat dari parlemen. Di dalam masyarakat/negara yang menganggap pemilihan presiden lebih penting dibandingkan pemilihan legislatif, pemilih akan cenderung memilih partai poltitik yang mencalonkan presiden yang didukungnya. Akibatnya partai politik yang mendukung calon presiden terpilih akan memiliki peluang besar untuk memenangkan pemilu legislatif. Dengan demikan mayoritas anggota parlemen berasal dari partai tersebut.

Solusi yang ditawarkan

Alternatif solusi ketiga, mengurangi jumlah partai dan dibarengi dengan koalisi partai yang disiplin dan mengikat, adalah solusi yang paling memungkinkan dalam konteks Indonesia. Berapa jumlah partai politik yang efektif dan ideal bagi bangsa Indonesia yang perlu didiskusikan lebih lanjut. Beberapa pengamat mengatakan bahwa masyarakat Indonesia cukup diwakili oleh 5 partai politik

saja. Sedangkan berdasarkan survey yang pernah diselenggarakan oleh salah satu lembaga survey jumlah partai politik yang dikehendaki oleh publik adalah 5 - 7 partai.

Lantas mekanisme seperti apa yang diperlukan untuk mengurangi jumlah partai politik yang ada? Ada beberapa mekanisme yang bisa diberlakukan untuk melakukan penyederhanaan partai. Beberapa mekanisme telah dipraktekan oleh bangsa kita. Pertama adalah melakukan restrukturisasi seperti yang dilakukan Presiden Suharto pada tahun 1974. Kedua, memberlakukan ambang batas (*threshold*). ET diberlakukan pada pemilu 2004 dan 2009. sedangkan PT diberlakukan pada pemilu 2009. ET ternyata tidak efektif untuk menyederhanakan partai politik karena para pemimpin partai yang tidak lolos ET bisa mendirikan partai baru untuk ikut pemilu berikutnya. Sehingga meskipun dengan menaikkan angka persentasi ET tetap saja tidak akan mengurangi jumlah partai politik peserta pemilu. Yang efektif adalah meningkatkan angka persentasi PT. PT lebih efektif mengurangi jumlah partai politik peserta pemilu karena jelas "*punishment*" nya. Partai politik yang tidak mampu mencapai ambang batas yang telah ditetapkan tidak diperbolehkan untuk mengirimkan wakilnya di parlemen. di beberapa negara memiliki angka persentase yang berbeda-beda. Di Jerman ambang batasnya adalah 5%, sedangkan di Turki sebesar 10%. Dengan ambang batas 10% Turki hanya memiliki 3 atau 4 partai politik yang memiliki wakilnya di parlemen.

Ketiga adalah dengan memperkecil alokasi kursi di masing-masing daerah pemilihan (*district magnitude*). Semakin kecil alokasi kursi di setiap DP maka peluang partai untuk mendapatkan kursi semakin kecil. Hanya partai-partai besar saja yang berpeluang mendapatkan kursi. Sedangkan partai kecil dan menengah akan kehilangan peluang untuk memenangkan persaingan. Dengan demikian pengecilan alokasi kursi tersebut merupakan alat untuk menyeleksi partai politik yang benar-benar mendapat dukungan dari publik. Partai politik yang tidak mendapatkan suara signifikan secara alami didorong untuk melakukan koalisi dengan partai lain atau akan mati karena tidak mendapatkan suara dan kursi di parlemen.

Dua mekanisme penyederhanaan partai politik yang terakhir – menaikan ambang batas dan memperkecil district magnitude - tersebut tentu akan lebih efektif kalau keduanya dilaksanakan secara berbarengan. Dua metode terakhir akan lebih diterima dibandingkan dengan metode yang pertama.

Dengan terciptanya sistem kepartaian yang lebih sederhana maka akan mendorong koalisi partai politik yang lebih ramping, disiplin dan mengikat. Bagaimana mekanisme untuk mendorong agar supaya partai politik membangun koalisi yang disiplin dan mengikat? Tentu yang pertama adalah memperbaiki disiplin internal partai politik masing-masing. Partai politik harus mampu mengontrol anggota-anggotanya di parlemen untuk mengikuti kebijakan partainya dalam mendukung pemerintahan. Jika perlu, partai politik memberikan sanksi tegas kepada anggotanya di parlemen yang tidak mendukung program dan kebijakan pemerintah. Kedua, *fatsoen* politik harus ditegakkan. Para politisi yang ada di DPR dan kabinet harus sejalan dan seiring dengan program dan kebijakan presiden. Pejabat partai politik yang dipilih di kabinet seharusnya mengundurkan diri dari jabatan di masing-masing partai untuk mengurangi conflict of interest. Ketiga, partai-partai politik di dalam koalisi harus berkomitmen kuat untuk terus mendukung sampai dengan pemilu presiden berikutnya.

Kesimpulan

Faktor personalitas presiden dan wakil presiden berpengaruh dalam menciptakan efektivitas dan stabilitas pemerintahan. Persoalan efektivitas pemerintahan di Indonesia saat ini lebih disebabkan oleh karena disharmoni hubungan antara lembaga kepresidenan dengan parlemen. faktor kemampuan berkomunikasi, *lobby*, dan menjaga dan mempertahankan dukungan dari parlemen oleh presiden sangat penting dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil.

Meskipun demikian permasalahan efektifitas dan stabilitas pemerintah di Indonesia tidak saja dipengaruhi oleh personalitas pejabat presiden dan wakil presiden saja. Efektivitas dan stabilitas pemerintah juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yang dilaksanakan. Sistem presidensial dan sistem multipartai dengan jumlah partai yang terlalu banyak ternyata merupakan faktor lain yang krusial. Observasi dan kajian yang dilakukan oleh Mainwaring (2008) menunujukkan bahwa sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multi partai yang dilaksanakan di beberapa negara gagal untuk menciptakan pemerintahan yang ideal. Amerika Serikat berhasil menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil karena menggunakan kombinasi sistem presidensial dan dwi – partai.

Di Indonesia dengan masyarakat yang sangat heterogen tidak mungkin akan dibawa menuju sistem dwi – partai. Maka solusi yang ditawarkan adalah jalan tengah antara kombinasi sistem presidensial dengan multipartai yang sederhana. Multi sistem partai yang sederhana harus didukung oleh koalisi partai yang ramping, disiplin dan mengikat.

Untuk menyederhanakan partai politik yang ada di Indonesia terdapat dua mekanisme yang dapat diimplementasikan secara bersamaan yaitu meningkatkan ambang batas (PT) dan memperkecil *district magnitude*.

DAFTAR PUSTAKA

Blau Adrian, *The Effective Number of Parties at Four Scales*, Sage Publication Vol. 14 No. 2, 2008.

Bardi, Luciano and Mair, Peter, *The Parameters of Party Sistem*, Sage Publication Vol. 14 No. 2, 2008.

Heywood, Andrew, *Politics*, Palgrave Foundations, Second Edition, New York, 2002.

Mainwaring, Scott, *Presidensialism, Multy Party Systems, and Democracy : The Difficult Equation*, Working Paper 144 – September 1990.

Mellaz, August, *Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Kepartaian*, Position Paper yang tidak dipublikasikan.

NIMD, *Buku Pegangan Pengembangan Institusional : Suatu Kerangka Kerja Pengembangan Partai Politik yang Demokratis*, NIMD, Den Haag, 2006.

UUD 1945 Hasil Amandemen, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2002.