

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Negara Republik Indonesia adalah Negara Demokrasi yang memberikan kebebasan warga Negeranya untuk berserikat, mengeluarkan pendapat dan aspirasinya. Salah satunya yaitu membentuk partai politik dalam rangka membentuk pemerintahan yang dapat memperjuangkan aspirasi dan tujuan Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negar Republik Indonesia tahun 1945. Dalam perjalanan sejarah Bangsa Indonesia, terlihat banyak usaha untuk membentuk Negara yang memang memiliki sistem pemerintahan yang baik guna mencapai kesetabilan Negara. Adanya tuntutan demokrasi dan reformasi mencerminkan Bangsa Indonesia memang masih dalam tahap mencari jati diri. Situasi politik yang begitu bergejolak pada masa reformasi ini mengindikasikan bahwa kekuasaan pemerintahan dalam membentuk sistem pengelolaan Negara masih dalam tahap mencari. Diantaranya mengenai sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yang sampai saat ini belum permanen.

Reformasi di bidang politik memang sangat dibutuhkan, khususnya mengenai sistem multi partai yang diterapkan oleh Indonesia sejak masa Orde Lama sampai masa Reformasi. Adanya asumsi bahwa dengan banyaknya partai yang ikut dalam pemilu berarti membuka partisipasi politik rakyat yang demokratis, namun dalam kenyataannya ini akan menjadi media pertarungan kepentingan-kepentingan rakyat secara individu dan golongan/ kelompok

tertentu. Selain itu ada juga yang berpendapat bahwa Sistem Multi partai tetap harus dipertahankan dengan alasan “Efektif dan efisien dalam pemaknaan penyederhanaan parpol berbau otoritarianisme karena menyingkapkan sebuah kepentingan untuk kelanggengan kekuasaan, memuluskan kebijakan pemerintah, dan lain-lain”. Di Indonesia penerapan sistem multi partai dipandang sebagian pengamat sebagai penerapan yang tidak relevan dengan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia.

Setelah empat kali amandemen UUD 1945, banyak kalangan menilai kekuasaan kepresidenan justru tidak berjalan secara efektif dan dianggap lamban dan lemah dalam menyelesaikan agenda reformasi. Banyak kalangan sebaliknya menilai bahwa setelah empat kali amandemen, terjadi apa yang disebut pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy* karena kekuasaan legislative menjadi lebih dominant di hadapan presiden. Penyebabnya, salah satunya adalah karena UUD 1945 pasca empat kali amandemen dinilai memberikan kekuasaan yang besar kepada legislatif dan pada saat yang sama dinilai membatasi kekuasaan presiden secara lebih rigid. Oleh karena itu, saat ini berkembang kembali gagasan bagaimana membangun kekuasaan presiden yang kuat agar pemerintahan dapat berjalan lebih efektif. Keinginan untuk membangun lembaga kepresidenan yang efektif tetapi *akuntable* ini juga menjadi wacana yang mengemuka dalam rencana amandemen ke lima UUD 1945 yang akhir-akhir ini terus menguat.<sup>1</sup>

Banyaknya penilaian penerapan sistem multi partai di Indonesia, baik yang menilai dari segi politik, sistem yang di terapkan di Indonesia dan demokrasi. Dari hal penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik yang ikut dalam PEMILU juga memunculkan permasalahan apakah sistem multi Partai di Indonesia selaras dengan sistem presidensiil, dan alasan mengenai realisasi demokrasi. Penerapan sistem multi partai di masa

---

<sup>1</sup> Iwan Satriawan, 2008, Lembaga Kepresidenan : Harus Kuat Tapi Akuntabel. *Ultimatum*

reformasi memang dapat dikatakan masih mencari paradigma yang tepat dan mantap, hal tersebut terbukti dalam kurun waktu di era reformasi ( 1998 s.d 2008 ) regulasi mengenai Partai Politik di Indonesia telah berganti sebanyak 3 (tiga ) kali yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dengan demikian Indonesia memang belum bisa memberikan Peraturan yang relative permanen dan tetap mengenai aturan Partai Politik.

Dengan demikian perlu adanya peninjauan kembali mengenai sistem Multi Partai yang diterapkan di Indonesia, lebih-lebih masa Reformasi saat ini karena mengingat peserta pemilu tahun 1999, tahun 2004 dan pemilu tahun 2009 yang akan datang jumlah Partai di Indonesia semakin banyak. Pada tahun 1999 peserta pemilu berjumlah 48 partai sementara pada pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai. Jumlah itu diharapkan akan terus berkurang pada penyelenggaraan pemilu-pemilu di tahun yang akan datang, namun hal tersebut tidak terjadi, karena pemilu tahun 2009 berjumlah 39 Partai dan 6 partai lokal Aceh.

Pembengkakan jumlah partai terjadi karena Undang-Undang Parpol yang meloloskan secara otomatis tanpa verifikasi partai-partai kecil yang memiliki kursi di DPR, seperti PBB, PDS dan lain-lain. Penambahan jumlah partai juga disebabkan adanya putusan PTUN Jakarta pada 13 Agustus 2008 yang mengesahkan keikutsertaan 4 (empat) Parpol pada Pemilu 2009 dan

dalam Pemilu 2009. Pemilu dengan jumlah paepol yang terlalu banyak ternyata telah melahirkan polarisasi politik yang melemahkan kinerja Pemerintah.<sup>2</sup>

Sistem presidensial di Indonesia hingga saat ini belum dapat mewujudkan secara penuh pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Dengan sistem kepartaian sederhana akan dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di parlemen, yang pada gilirannya dapat tercipta pengambilan keputusan yang tidak berlarut-larut. Jumlah partai yang terlalu banyak akan menimbulkan dilema bagi demokrasi, karena banyaknya partai politik peserta Pemilu akan berakibat sulitnya tercapai pemenang mayoritas. Di sisi lain, ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik. Praktik yang sekarang terjadi adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir selalu mendapat hambatan dan tantangan dari parlemen. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mendorong terbentuknya koalisi partai politik yang permanen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain. Hal ini diperlukan sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip *check and balances* dari sistem presidensial. Munculnya banyak partai politik selama ini dikarenakan persyaratan pembentukan partai politik yang cenderung sangat

---

<sup>2</sup> Iwan Satriawan, 2009, Pemilu dan Nasib Rakyat. *Kedaulatan Rakyat*, Yogyakarta, hlm.1

longgar. Selain itu, penyederhanaan sistem kepartaian juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Pada Pemilu presiden Tahun 2004 dan terpilihnya beberapa kepala daerah dan wakil kepala daerah baru-baru ini, gabungan partai politik (koalisi) sebetulnya sudah dilaksanakan. Namun, gabungan (koalisi) tersebut lebih bersifat instan, lebih berdasarkan pada kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan pada *platform* dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.<sup>3</sup>

Secara teori ada keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam masa transisi politik, pemahaman terhadap hubungan antara kedua proses itu menjadi sangat penting. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, seringkali penataan elemen sistem politik dan pemerintahan dilakukan secara terpisah. Logika yang digunakan seringkali berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam realitas, semua elemen tersebut akan digunakan dan menimbulkan kemungkinan komplikasi satu dengan lainnya. Berdasarkan pengalaman, ada hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan system presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensiil murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh

---

<sup>3</sup> Wicipto Setiadi, 2008 , Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis.. Departemen Hukum dan Ham, Jakarta hlm 3

dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan Pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai politik juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada. Tawaran yang diberikan untuk memperkuat sistem presidensial agar mampu menjalankan pemerintahan dengan baik adalah dengan menyederhanakan jumlah partai politik. Jumlah partai politik yang lebih sederhana (efektif) akan mempersedikit jumlah *veto* dan biaya transaksi politik. Perdebatan yang terjadi diharapkan menjadi lebih fokus dan berkualitas. Publik juga akan mudah diinformasikan baik tentang keberadaan konstelasi partai politik maupun pilihan kebijakan bila jumlah kekuatan politik lebih sederhana.<sup>4</sup>

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut, yaitu :

Bagaimanakah pengaturan sistem multi partai dalam mewujudkan sistem presidensiil yang efektif ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini dibuat dengan tujuan sbb :

1. Mengetahui dan mengevaluasi pengaturan sistem kepartaian yang diterapkan di Indonesia.
2. Mengetahui pelaksanaan sistem pemerintahan yang efektif.
3. Mengetahui dampak pengaturan kepartaian di Indonesia dengan terhadap sistem pemerintahan presicensiil yang efektif.
4. Mengetahui seberapa jauh sistem multi partai memberikan dampak terhadap sistem presidensiil.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Manfaat teoritis, penelitian ini berguna untuk menambah khasanah bagi kajian hukum (normatif) mengenai pengaturan mengenai sistem kepartaian dan sistem presidensial secara permanent. Dengan demikian diharapkan adanya kajian secara normatif sebagai regulasi dan kebijakan yang bisa mewujudkan system yang permanent dan efektif.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadikan masukan bagi pemerintah sebagai pengambil kebijakan, agar dapat menjadi pertimbangan dalam mewujudkan sistem kepartaian yang dapat

mewujudkan sistem pemerintahan presidensiil yang efektif. Dengan demikian diharapkan dengan adanya penelitian ini bisa menjadi masukan dan pertimbangan dalam membentuk sistem yang dianut