

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemisahan Kekuasaan Negara

Pemisahan kekuasaan merupakan ide yang menghendaki baik organ, fungsi dan personal lembaga negara menjadi terpisah antara satu dengan yang lainnya. Setiap lembaga Negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri tugas, dan kewenangannya seperti yang ditentukan dalam ketentuan hukum.¹ Di negara-negara Eropa Barat, pemisahan kekuasaan negara ini menjadi kebiasaan untuk membagi tugas pemerintahan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yaitu:²

1. Kekuasaan yang berfungsi untuk membuat undang-undang. Kekuasaan ini dinamakan kekuasaan legislatif.
2. Kekuasaan yang berfungsi untuk menjalankan undang-undang. Kekuasaan ini dinamakan kekuasaan eksekutif.
3. Kekuasaan yang berfungsi untuk mempertahankan undang-undang (kekuasaan untuk mengadili). Kekuasaan ini dinamakan kekuasaan yudikatif.

Pemisahan dari tiga kekuasaan ini sering kita temui dalam sistem ketatanegaraan di berbagai negara-negara yang ada di dunia ini, walaupun batas pembagian itu tidak selalu sempurna, karena terkadang antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh-mempengaruhi.

Orang-orang yang mengemukakan tentang teori pemisahan kekuasaan negara ialah John Locke dan Montesquieu. John Locke seorang ahli tata negara Inggris adalah orang yang pertama dianggap membicarakan atau membahas teori ini. Dalam bukunya

¹ Yusa Djuyandi, 2017, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 129.

² *Ibid.*, hlm. 130.

berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690) John Locke memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam:³

1. Kekuasaan untuk membuat undang-undang, yang disebutnya sebagai kekuasaan legislatif.
2. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, yang disebutnya sebagai kekuasaan eksekutif.
3. Kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri, yang disebutnya sebagai kekuasaan federatif.

Setengah abad kemudian, Montesquieu (1689-1755) seorang pengarang, ahli politik dan filsafat Perancis dengan diilhami oleh pembagian kekuasaan dari John Locke, ia menulis sebuah buku yang berjudul *L'Esprit des lois* (Jiwa Undang-undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid). Dalam hasil karyanya ini, Montesquieu menulis tentang Konstitusi Inggris, yang antara lain mengatakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yang diperincinya dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnya kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing.⁴

Menurut Montesquieu dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan:⁵

³ Suparto, "Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam", *Jurnal Selat*, I (Oktober 2016), hlm. 117.

⁴ *Ibid.*, hlm. 118.

⁵ Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 7.

1. Kekuasaan legislatif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (parlemen).
2. Kekuasaan eksekutif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah (Presiden atau Raja dengan bantuan Menteri-menteri atau Kabinet).
3. Kekuasaan yudikatif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan bawahannya).

Oleh Montesquieu dikemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya “kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan. Akan merupakan malapetaka kalau seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, diserahi menyelenggarakan ketiga-tiga kekuasaan itu, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu”. Isi ajaran Montesquieu ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) yang lebih terkenal dengan istilah *trias politica* istilah mana diberikan oleh Immanuel Kant.⁶

Terdapat perbedaan antara konsep Locke dan Montesquieu. Perbedaan konsep dari keduanya adalah sebagai berikut:⁷

1. Menurut Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif, karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. Sedangkan,

⁶ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 283.

⁷ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm. 73.

2. Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan federatif, karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari kekuasaan eksekutif.

Oleh sebab itu yang dianggap penting oleh Locke adalah fungsi *federative* karena penjelamaan fungsi *defence* baru timbul apabila fungsi terbukti gagal, dan untuk fungsi *judicial* menurut Locke cukup dimasukkan saja dalam kategori fungsi eksekutif, yaitu fungsi yang terkait dengan pelaksanaan hukum. Namun bagi Montesquieu, fungsi pertahanan (*defence*) dan hubungan luar negerilah (diplomasi) merupakan fungsi eksekutif sehingga fungsi *federative* tidak perlu lagi berdiri sendiri. Lalu yang dianggap penting bagi Montesquieu adalah fungsi *judicial* atau kekuasaan kehakiman. Kalau dilihat sejarah atau awal perkembangan teori John Locke sebenarnya juga sangat mengakui Hak asasi manusia. Hal itu dapat dilacak dari teori perjanjiannya *pactum unionis* yang menyatakan bahwa ada hak dasar manusia yang tidak dapat diserahkan secara total kepada kehendak yang berkuasa. Malah pendapat John Locke kemudian disempurnakan oleh Montesquieu, yaitu bahwa keberadaan lembaga kehakimanlah yang dapat menjamin realisasi dari pada hak asasi manusia tersebut yang diperoleh secara adikodrati.⁸

Walaupun ajaran trias politika dari Montesquieu ini paling yang berpengaruh dalam penyusunan konstitusi dan di dalam praktek ketatanegaraan di dunia, namun pelaksanaannya secara murni juga mendapatkan keberatan dari para ahli. Alasannya yaitu:⁹

⁸ Damang, *Pemisahan Kekuasaan Vs Pembagian Kekuasaan*, 9 Januari 2013, <http://www.negarahukum.com/hukum/pemisahan-kekuasaan-vs-pembagian-kekuasaan.html>, diakses pada pukul 01.28 tanggal 16 April 2017.

⁹ Khumaidi, "Pemisahan Dan Pembagian Kekuasaan Dalam Konstitusi Perspektif Desentralisasi", *Jurnal Kebangsaan*, I (September, 2012), hlm. 20-21.

1. Pemisahan mutlak akan mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lainnya. Tidak adanya pengawasan ini berarti adanya badan kenegaraan untuk bertindak melampaui batas kekuasaannya dan kerjasama antara badan-badan kenegaraan itu menjadi sulit.
2. Karena ketiga fungsi tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada satu badan kenegaraan tertentu saja atau dengan kata lain tidak mungkin diterima sebagai asas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu fungsi tertentu saja, maka hal ini akan menyukarkan pembentukan suatu negara hukum modern (modern *rechstaat*) dimana badan kenegaraan yang disertai fungsi lebih dari macam dan kemungkinan untuk mengkoordinasi beberapa fungsi.

Montesquieu pada dasarnya tidak mengusulkan bentuk pemisahan kekuasaan yang bersifat kaku dan mutlak, dan ia memberikan sejumlah contoh dimana kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif saling bertumpang tindih. Pada hakikatnya veto merupakan kekuasaan raja yang termasuk dalam cabang legislatif, dan hak parlemen untuk menyelidiki tentang bagaimana hukum dilaksanakan atau dijalankan dan hak untuk meminta pertanggungjawaban dari para menteri raja menyebabkan tumpang tindih dengan kekuasaan eksekutif. Lebih jauh lagi, majelis tinggi para bangsawan berfungsi sebagai sebuah sidang pengadilan dalam dengar pendapat pertanggungjawaban itu, mengadili salah satu anggota mereka sendiri yang dituduh atas kejahatan tertentu, atau memperingankan suatu hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan rendah.¹⁰

Pemisahan kekuasaan dibedakan menjadi dua bagian oleh Jennings, yaitu pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Menurut Jennings, pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

tugas kenegaraan yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.¹¹

Dalam bukunya yang berjudul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Ismail Suny memberikan kesimpulan mengenai pemisahan kekuasaan, yaitu bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material itu semestinya disebut *separation of power* (pemisahan kekuasaan). Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal seharusnya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan).¹²

Teori mengenai pemisahan kekuasaan negara ini dianut oleh Amerika Serikat dan Indonesia. Amerika Serikat secara konsekuen melaksanakan teori pemisahan kekuasaan tetapi tidak murni, karena antara ketiga badan kenegaraan yang masing-masing mempunyai pekerjaan sendiri-sendiri itu, dalam menyelesaikan sesuatu pekerjaan tertentu mendapatkan pengawasan dari badan kenegaraan lainnya. Sistem ini dikenal dengan sebagai sistem *check and balance* atau sistem pengawasan.¹³ Sedangkan di Indonesia sebelum diamandemenkannya Undang-Undang Dasar 1945 sistem penyelenggaraan negara dilakukan dengan pembagian kekuasaan. Namun, setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemenkan sistem penyelenggaraan negara beralih dari pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan.¹⁴

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pemisahan kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan

¹¹ C.S.T.Kansil, 1984, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta Timur, Ghalia Indonesia, hlm. 79-80.

¹² *Ibid.*, hlm. 80.

¹³ *Ibid.*, hlm. 81.

¹⁴ Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, *op. cit.* hlm.11.

kekuasaan secara tegas dalam tiga cabang kekuasaan, artinya antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif tugasnya harus benar-benar terpisah atau terlepas antara cabang yang satu dengan cabang lainnya. Tidak boleh ada hubungan kerjasama yang dapat menimbulkan penyimpangan pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggungjawabnya. Sebagai contoh, pelaksanaan pembagian kekuasaan di Indonesia pada masa sebelum diamandemen Undang-Undang Dasar 1945, dimana kita dapat melihat bagaimana keberadaan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan dalam hubungannya dengan pembuatan Undang-Undang menurut pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹⁵

Demikian pula yang terdapat dalam pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Artinya kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan harus terpisah atau terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya, padahal ketua Mahkamah Agung juga diberikan status jabatan sebagai menteri sehingga menjadi pembantu presiden (kejadian yang terjadi pada masalah kabinet gotong royong). Ini adalah beberapa contoh kaburnya atau terjadinya penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebelum memasuki era reformasi.¹⁶

¹⁵ Nuraeni T, *Trias Politica Di Indonesia Antara Separaticion Of Power Dengan Distribution Of Power Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, 24 November 2011, http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/124_TRIAS%20POLITICA.pdf, diakses pada pukul 01.50 tanggal 16 April 2017.

¹⁶ Nuraeni T, *Trias Politica Di Indonesia Antara Separaticion Of Power Dengan Distribution Of Power Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, 24 November 2011, http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/124_TRIAS%20POLITICA.pdf, diakses pada pukul 02.05 tanggal 16 April 2017.

Setelah era reformasi bergulir, dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yang kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara pemisahan (*Separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan dan fungsi lembaga-lembaga negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar sederajat dan masing-masing saling mengawasi dan mengimbangi atau dikenal dengan Prinsip (*checks and balances*), artinya kekuasaan legislatif kekuasaan membentuk Undang-Undang bergeser letaknya dari kekuasaan presiden menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal 5 ayat (1) berubah menjadi, “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dan pasal 20 (1) menyatakan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Sebelum diadakan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelma seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan dari rakyat itu dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya secara distributif. Oleh karena itu paham yang dianut bukan pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan secara vertikal atau biasa dikenal dengan istilah “*distribution of power*”.¹⁷

Jelaslah bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, tidak lagi melakukan sistem pembagian kekuasaan “*distribution of power*” melainkan telah dilakukan dengan sistem pemisahan kekuasaan atau yang lebih dikenal dengan “*separaticion of power*”. Dalam prinsip pemisahan kekuasaan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 disertai dengan penerapan prinsip hubungan saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara, kekuasaan legislatif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan

¹⁷ C.S.T.Kansil, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, *op. cit.* hlm.81.

Perwakilan Daerah (DPD). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang, namun demikian, setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dibahas dan mendapat persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden sehingga terdapat keseimbangan. Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran daerah, pengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.¹⁸

Dalam hubungannya dengan kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, namun harus dijalankan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Disamping itu prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, Presiden juga berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹⁹ Berkaitan dengan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, dilakukan oleh sebuah lembaga yang bernama Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan dibawahnya dan oleh sebuah lembaga yang bernama Mahkamah Konstitusi (MK). Mahkamah Agung (MA) berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah bentuk pengawasan dan untuk mengimbangi kewenangan peraturan yang dimiliki oleh eksekutif. Sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir

¹⁸ *Ibid.* hlm. 81-82.

¹⁹ *Ibid.* hlm. 82.

yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi (MK) wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan Komisi Yudisial (KY) bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial (KY) harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. Anggota Komisi Yudisial (KY) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial (KY) diatur dengan undang-undang.²⁰

B. Lembaga Perwakilan

Secara teoritis, konteks lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang semakin maju. Pengelompokan masyarakat semakin besar, dengan demikian diperlukan sebuah organisasi masyarakat untuk melindungi dan mengatur masyarakat itu sendiri.²¹

²⁰ *Ibid.* hlm. 83.

²¹ King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 15.

Filsuf Islam Ibnu Khaldun menyatakan bahwa adanya organisasi kemasyarakatan adalah sebuah keharusan. Pendapat ini kemudian diikuti oleh filsuf dan ahli hukum Islam (al hukama) dengan adagiumnya yang terkenal ”manusia bersifat politis menurut tabiatnya”. Sementara Aristoteles menyebut bahwa perkumpulan masyarakat yang nantinya menjadi negara itu merupakan suatu persekutuan hidup secara politis atau disebut *he koinona politika*. Sejalan dengan pemikiran awal Aristoteles tersebut pada perkembangan kondisi politik Eropa pada masa itu telah melahirkan beberapa pemikir terkenal, beberapa diantaranya antara lain Thomas Hobbes, John Locke dan J.J. Rousseau.²²

Dalam sistem demokrasi, kekuasaan yang dimiliki oleh seorang pemimpin berasal dari rakyat berdasarkan suatu perjanjian yang dibuat antara pemimpin dengan rakyat dalam kerangka yang dinamakan dengan kontrak sosial. Rousseau, memperkenalkan suatu konsep baru dalam kontrak sosial yang berbeda dengan konsep Hobbes dan Locke yang berupa konsep “kehendak umum” (*general will*). Berdasarkan konsep ini maka segala bentuk undang-undang yang dibuat harus sesuai dengan kehendak umum (*volunte general*) sebagaimana dikemukakan oleh Rousseau, dan pemimpin negara hanya berposisi sebagai pelaksana keputusan rakyat. Dengan demikian dapat dikatakan, Rousseau cenderung mendukung sistem demokrasi langsung dimana semua orang turut dilibatkan untuk menyampaikan suaranya dalam merumuskan hal-hal yang perlu diatur dalam penyelenggaraan negara.²³

Berbeda dengan Rousseau, teori Locke menyatakan pemerintahan ada dengan restu rakyat sebagai dasar dari sistem demokrasi melalui lembaga perwakilan.²⁴ Badan

²² *Ibid.*

²³ Patrialis Akbar, 2013, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 56.

²⁴ *Ibid.*

perwakilan rakyat atau lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga tinggi di negara demokratis, yaitu lembaga yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Sekarang ini anggota badan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).²⁵

Paham demokrasi, secara formal dan prosedural dilaksanakan melalui mekanisme perwakilan. Keterwakilan rakyat yang diimplementasikan dalam lembaga perwakilan rakyat tentu sangat tergantung dari kepentingan (*interest*) rakyat yang diwakili.²⁶

Pada perkembangannya, konsep lembaga perwakilan menjadi beragam sesuai dengan perkembangan sosial politik yang terjadi di masyarakat. Namun demikian, tugas dan wewenang dari lembaga perwakilan tersebut dapat dikelompokkan menjadi:²⁷

1. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.
2. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat dan diinterpretasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislative body of some nations*).

Lembaga perwakilan rakyat mempunyai fungsi legislatif (kekuasaan legislatif) yang melekat kepadanya. Fungsi legislatif tersebut menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:²⁸

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);

²⁵ R. Guntur Prakoso Dewandaru *et al.*, "Perbandingan Badan Perwakilan Rakyat Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dan Amerika Serikat", *Diponegoro Law Journal*, III (2016), hlm. 1.

²⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 171.

²⁷ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, *op. cit.* hlm.21-22.

²⁸ Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden*, *op. cit.* hlm.19.

2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
3. Persetujuan atau pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
dan
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Dalam sistem keterwakilan rakyat itu sendiri dikenal adanya dua sistem lembaga perwakilan rakyat, yaitu:²⁹

1. Lembaga perwakilan rakyat dengan sistem satu kamar (*unicameral system*). Disebut lembaga perwakilan rakyat dengan sistem satu kamar, karena di dalam lembaga perwakilan rakyat ini hanya ada satu bidang kepentingan rakyat yang akan diperjuangkan oleh lembaga ini. Bidang kepentingan rakyat yang akan diperjuangkan tersebut pada umumnya menyangkut kepentingan publik rakyat sebagai manifestasi hak-hak politik rakyat. Oleh sebab itu di dalam lembaga perwakilan rakyat dengan sistem satu kamar ini anggota-anggota yang duduk di dalamnya berasal dari wakil-wakil partai politik (parpol) peserta pemilihan umum (pemilu). Contoh yang menggunakan sistem ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945.
2. Lembaga perwakilan rakyat dengan sistem dua kamar (*bicameral system*). Disebut lembaga perwakilan rakyat dengan sistem dua kamar, karena di dalam struktur lembaga perwakilan rakyat dikenal adanya dua bagian (kamar) yang masing-masing kamar memperjuangkan kepentingan rakyat dalam ranah yang berbeda. Kepentingan rakyat yang dimaksud pada umumnya adalah di bidang penentuan kebijakan-

²⁹B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia, *op. cit.* hlm.171-172.

kebijakan politik yang berskala nasional, dan di bidang tertentu yang spesifik, apakah itu menyangkut kepentingan golongan maupun kepentingan yang berdimensi kewilayahan (daerah atau negara bagian) untuk dipergunakan sebagai referensi dalam pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Contoh yang menggunakan sistem ini adalah Inggris, Amerika, Perancis dan Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Lembaga perwakilan dengan sistem unikameral dan bikameral mempunyai kelebihan atau keuntungan yang berbeda-beda. Menurut Dahlan Thaib, kelebihan atau keuntungan dari sistem lembaga perwakilan unikameral (sistem legislatif unikameral), meliputi:³⁰

1. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).
2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu undang-undang tidak lolos atau bila kepentingan warga negara terabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka.
4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Sedangkan kelebihan atau keuntungan dari sistem lembaga perwakilan bikameral (legislatif bikameral) menurut Dahlan Thaib adalah kemampuan anggota untuk:³¹

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan).

³⁰ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, *op. cit.* hlm.37-38.

³¹ *Ibid.*, hlm. 39.

2. Memfalsifikasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan.
3. Mencegah disahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh.
4. Pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia terdapat cabang kekuasaan legislatif yang diwujudkan dalam bentuk lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Kekuasaan legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.³²

Lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga yang pembentukannya dirujuk langsung dari gagasan kedaulatan rakyat sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.³³ Dari aspek struktur kelembagaan, ada tiga lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³⁴

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga yang khas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah reformasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat

³² Patrialis Akbar, Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden, *op. cit.* hlm.18.

³³ *Ibid.*, hlm. 55.

³⁴ Syofyan Hadi, "Prinsip *Checks And Balances* Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia", *Mimbar Keadilan*, I (Januari, 2014), hlm. 51.

Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar telah mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga sistem ketatanegaraan dapat berjalan optimal.³⁵

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam konsep *trias politica*, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berperan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Fungsi pengawasan dapat dikatakan telah berjalan dengan baik apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat melakukan tindakan kritis atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Sementara itu, fungsi legislasi dapat dikatakan berjalan dengan baik apabila produk hukum yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat memenuhi aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat.³⁶

Disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terdapat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan yang dimaksudkan untuk memberikan tempat bagi daerah-daerah menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan tingkat nasional untuk mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga memperkuat kesatuan nasional (*national integration dan national identity*). Dengan demikian sistem perwakilan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah bersifat regional

³⁵ *Ibid.*, hlm. 52

³⁶ *Ibid.*, hlm. 53.

representative. Disamping adanya alasan untuk memperkuat kesatuan nasional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga dibentuk untuk memperkuat fungsi *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri. Dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharapkan agar mekanisme *checks and balances* dapat berjalan secara efektif dan relatif seimbang.³⁷

C. Lembaga Kepresidenan

Presiden berbeda dengan lembaga kepresidenan. Presiden berhubungan dengan pemangku jabatan (*personal, president, ambassador*). Sedangkan lembaga kepresidenan berkaitan dengan lingkungan jabatan (*institutional, presidency, amt*). Dalam bahasa Charles O. Jones (1994), "*The president is not the presidency. The presidency is not the government.*" Presiden berasal dari bahasa latin *praesidens, praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (*monarch*). Kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang maknanya di depan, dan *sedere* yang artinya duduk.³⁸

Sedangkan secara istilah presiden merupakan suatu nama jabatan yang digunakan untuk pimpinan suatu organisasi, perusahaan, perguruan tinggi, atau negara. Pada awalnya, istilah ini digunakan untuk seseorang yang memimpin suatu acara atau rapat (ketua), tapi kemudian secara umum berkembang dan identik menjadi istilah untuk seseorang yang memiliki kekuasaan eksekutif. Lebih tepatnya, istilah presiden terutama digunakan untuk kepala negara bagi negara yang berbentuk republik, baik dipilih secara langsung ataupun tidak langsung.³⁹

³⁷ *Ibid.*, hlm. 54.

³⁸ Denny Indrayana, Presiden dan Lembaga Kepresidenan, 24 Desember 2013, <http://banjarmasin.tribunnews.com/2013/12/24/presiden-dan-lembaga-kepresidenan>, diakses pada pukul 18.03 tanggal 8 Desember 2017.

³⁹ Patrialis Akbar, Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden, *op. cit.* hlm.53.

Terdapat dua pengertian yang berbeda mengenai apa yang dimaksud dengan jabatan (*ambt*) dan pemangku jabatan atau pejabat (*ambtsdrager*). Jabatan merujuk pada lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Sedangkan pemangku jabatan atau pejabat adalah orang perorangan yang didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu.⁴⁰

Berbeda dengan jabatan legislatif dan yudikatif yang “*multiple membership*”, jabatan presiden merupakan jabatan tunggal, posisi “*a club of one*” yang hanya diisi oleh satu orang pemangku jabatan. Tidak mengherankan karenanya, seorang presiden akan menikmati legitimasi pemilu yang sangat kokoh, menjadikannya nasional figur yang amat berpengaruh.⁴¹

Mengenai strategisnya pemangku jabatan tunggal tersebut, Nigel Bowles (1998) mengatakan “*A President’s greatest political asset is that the executive power in the United States is not collective but singular. A member of Congress is one of a body 435, a Senator of a hundred, a Governor of fifty, a President of one.*”⁴² Artinya adalah aset politik terbesar seorang presiden adalah kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat bukanlah kolektif melainkan tunggal. Anggota Kongres adalah salah satu dari 435 (empat ratus tiga puluh lima), seorang Senator dari 100 (seratus), Gubernur dari 50 (lima puluh) dan Presiden 1 (satu).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Denny Indrayana, Presiden dan Lembaga Kepresidenan, 24 Desember 2013, <http://banjarmasin.tribunnews.com/2013/12/24/presiden-dan-lembaga-kepresidenan>, diakses pada pukul 23.40 tanggal 1 Maret 2018.

⁴² Denny Indrayana, Presiden dan Lembaga Kepresidenan, 24 Desember 2013, <http://banjarmasin.tribunnews.com/2013/12/24/presiden-dan-lembaga-kepresidenan>, diakses pada pukul 23.45 tanggal 1 Maret 2018.

Lembaga kepresidenan merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan pemerintahan yang di dalam konteks Trias Politika disebut eksekutif, yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Lembaga kepresidenan disebut sebagai lembaga negara karena negara merupakan suatu sistem yang secara konstitutif terdiri dari unsur rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat. Pemerintah yang berdaulat ini disebut presiden yang dalam sistem pemerintahan presidensial, fungsi kepala eksekutif dan kepala negara bersifat inheren atau menyatu dalam jabatan presiden.⁴³

Dalam bukunya yang berjudul *Lembaga Kepresidenan*, Bagir Manan memberikan penyajian secara komparatif beberapa model kelembagaan kepresidenan antara lain:⁴⁴

1. Model sistem presidensial, model presidensial Amerika Serikat mempunyai ciri-ciri:
 - a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
 - b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara.
 - c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat atau kongres.
 - d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh kongres. Dalam praktiknya dipilih langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih.
 - e. Presiden memegang jabatan 4 (empat) tahun, *fixed*, dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut, dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap jabatan tersebut paling lama 10 (sepuluh) tahun berturut-turut.

⁴³ Jazim Hamidi *et.al.*, 2009, *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 72.

⁴⁴ Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Gama Media, hlm. 49-54.

- f. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui *impeachment* dengan alasan tersangkut: melakukan pengkhianatan, menerima suap, kejahatan berat, dan perbuatan tercela.
2. Model yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer. Model ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:
 - a. Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, akan tetapi presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat dengan berbagai modifikasi.
 - b. Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tapi kabinetlah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Presiden tidak dapat diganggu gugat.
 - c. Presiden semata-mata hanya sebagai kepala negara, bukan sebagai penyelenggara kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara, presiden merupakan simbol negara dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan dan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.
 - d. Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan oleh kabinet. Untuk menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, setiap keputusan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif harus ada tanda tangan dari Perdana Menteri atau Menteri yang bersangkutan.
 3. Model Perancis (semi presidensial), model ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:
 - a. Seperti sistem parlementer, selain jabatan Presiden ada pula jabatan Dewan Menteri yang dipimpin Perdana Menteri yang terpisah dari jabatan Presiden.

- b. Baik presiden maupun Kabinet sama-sama mempunyai kekuasaan riil atas penyelenggaraan pemerintahan. Presiden tidak sekedar simbol seremonial. Jadi ada pembagian kekuasaan antara Presiden dan Kabinet. Presiden memegang kendali utama jalannya pemerintahan. Sidang-sidang kabinet dipimpin oleh Presiden.
- c. Perdana Menteri dan Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- d. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tujuh tahun dan dapat dipilih kembali.

Dari model-model lembaga kepresidenan di atas, terdapat perbedaan antara model yang dipakai oleh suatu negara dengan negara yang lainnya mengenai kedudukan dan mekanisme pengisian jabatan, begitu juga dengan model lembaga kepresidenan yang ada di Indonesia.

Mengenai lembaga kepresidenan, penjelasannya terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, penggunaan kata “Presiden” menunjukkan pejabat. Tetapi karena Presiden adalah pemangku jabatan kepresidenan, dengan sendirinya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai Presiden sekaligus mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan.⁴⁵

Dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 lembaga kepresidenan dapat diartikan institusi atau organisasi jabatan yang berisi dua jabatan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam struktur ketatanegaraan dengan sistem pemerintahan presidensial, patut dicatat bahwa yang menyangkut lembaga kepresidenan adalah, pertama, kedudukan sebagai kepala negara

⁴⁵ Patrialis Akbar, Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presiden, *op. cit.* hlm.53.

dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensial seperti di Indonesia menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian Presiden memimpin penyelenggaraan negara dalam pemerintahan sehari-hari. Kedua, Presiden tidak bertanggung jawab terhadap parlemen. Ketiga, Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan yang sejajar, sehingga Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden.⁴⁶

Lembaga kepresidenan memiliki kekuasaan yang lebih besar jika dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, demikian diatur dalam sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dianut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hal tersebut nampak jelas dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengatur mengenai kekuasaan lembaga kepresidenan sebagaimana tercantum dalam bab III yang berjudul Kekuasaan Pemerintahan Negara dengan jumlah pasal sebanyak tujuh belas buah. Terdapat salah satu ketentuan pokok sistem presidensial yang menunjukkan besarnya kekuasaan lembaga kepresidenan terdapat pada rumusan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.⁴⁷

Menurut Bagir Manan mengenai lembaga kepresidenan Indonesia, lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan kata lain, hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat “*collegiaal*”. Salah satu konsekuensinya, dalam praktik diterima pandangan bahwa yang bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (dan Dewan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 73.

⁴⁷ Afan Gaffar, 2004, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 55.

Perwakilan Rakyat) hanya Presiden. Praktik ini didasarkan pada pemikiran bahwa Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena Presiden adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Wakil Presiden tidak berkedudukan sebagai mandataris atau wakil mandataris.⁴⁸

Jimly Asshiddiqie berpendapat mengenai lembaga kepresidenan Indonesia, bahwa tingginya kekuasaan Presiden dengan mengatakan bahwa di atas Presiden tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu secara politik Presiden dianggap bertanggung jawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.⁴⁹

Selain memegang kekuasaan eksekutif, lembaga kepresidenan juga mempunyai kekuasaan di bidang legislatif, yakni:⁵⁰

1. Mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
2. Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang;
3. Melakukan pembahasan bersama dan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap rancangan undang-undang;
4. Mengesahkan rancangan undang-undang yang disetujui bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menjadi undang-undang;
5. Membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); dan
6. Mengajukan rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

D. Partai Politik (Parpol)

⁴⁸ Bagir Manan, 1999, Lembaga Kepresidenan, *op. cit.* hlm.44-45.

⁴⁹ Afan Gaffar, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, *op. cit.* hlm.57.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 58.

Partai politik (parpol) pertama kali dijumpai keberadaannya dalam kehidupan ketatanegaraan di Eropa Barat, yakni sejak timbulnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang patut diperhitungkan serta diikuti sertakan dalam proses politik. Dengan adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik, maka secara spontan partai politik (parpol) berkembang menjadi alat penghubung antara rakyat dan pemerintah.⁵¹ Partai politik (parpol) adalah suatu organ yang penting dalam perpolitikan suatu bangsa. Partai politik (parpol) dianggap sebagai salah satu sarana agar seseorang atau sekelompok individu dapat meraih kekuasaan yang diinginkan.

Secara etimologis, menurut Jimly Asshiddiqie partai berasal dari kata *part* yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama bahkan kepentingan. Menurutnya, pengertian mengenai partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum (luas) yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik (parpol), yaitu suatu organisasi masyarakat yang khusus bergerak di bidang politik.⁵²

Secara etimologis politik berasal dari kata *polis* (Yunani) yang berarti kota atau negara kota. Kemudian diturunkan kata-kata *polities* yang berarti warga negara, *politike te ckne'* berarti kemahiran politik dan *politike episteme* yang berarti ilmu politik. Secara istilah politik adalah usaha untuk mencapai atau mewujudkan cita-cita atau ideologi.⁵³

⁵¹ B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia, *op. cit.* hlm.259.

⁵² Muchamad Ali Safa'at, 2011, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 30-31.

⁵³ Ellya Rosana, "Partai Politik Dan Pembangunan Politik", *Jurnal TAPIS*, I (Januari, 2012), hlm. 137-138.

Dengan demikian dapat ditarik pengertian mengenai partai politik (parpol), yaitu partai politik (parpol) adalah organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik untuk mencapai atau mewujudkan cita-cita atau ideologi.

Para ahli memberikan pengertian mengenai partai politik (parpol) dalam rangka memahami partai politik (parpol) sebagai salah satu komponen infra struktur politik dalam negara. Pengertian partai politik (parpol) menurut para ahli adalah sebagai beriku:⁵⁴

1. Partai politik (parpol) adalah sekelompok atau sekumpulan warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. (R.H. Soltou)
2. Partai politik (parpol) adalah sekelompok atau sekumpulan individu (manusia) yang terorganisir secara stabil dan mempunyai tujuan untuk merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil. (Carl J. Friedrich)
3. Partai politik (parpol) adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan suatu golongan atau golongan-golongan lainnya yang tidak sepaham. (Sigmund Neumann)
4. Partai politik (parpol) adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan

⁵⁴ Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia, *op. cit.* hlm.259-260.

cara konstitusional guna melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.
(Miriam Budiardjo)

Sedangkan Robert Huckshom dalam bukunya yang berjudul *Political Parties in America* memberikan sebuah definisi pragmatis tentang partai. Menurutnya partai politik (parpol) adalah sebuah kelompok otonom warga negara yang mempunyai tujuan ikut dalam pencalonan dan bersaing di pemilihan umum dengan harapan untuk mendapatkan kontrol atas kekuasaan pemerintahan melalui penguasaan jabatan publik dan organisasi pemerintahan.⁵⁵ Jadi partai politik (parpol) adalah kendaraan yang diperlukan untuk memenangkan pemilu dan memimpin jalannya sebuah pemerintahan.

Setiap organisasi yang dibuat pasti mempunyai fungsi, demikian halnya dengan partai politik (parpol). Partai politik (parpol) mempunyai fungsi sebagai berikut:⁵⁶

1. Fungsi untuk menyatakan atau menyampaikan (mengartikulasi) kepentingan dari konstituen (masyarakat) kepada badan-badan politik dan pemerintah melalui kelompok-kelompok yang mereka bentuk bersama orang lain yang memiliki kepentingan yang sama. Fungsi ini dinamakan fungsi artikulasi kepentingan.
2. Fungsi partai politik untuk memadukan semua aspirasi yang ada dalam kalangan masyarakat yang selanjutnya dirumuskan sebagai program politik dan diusulkan kepada badan legislatif dan calon-calon yang diajukan untuk jabatan-jabatan pemerintahan mengadakan tawar-menawar dengan kelompok-kelompok kepentingan, dengan menawarkan pemenuhan kepentingan mereka jika kelompok kepentingan itu mau mendukung calon tersebut. Fungsi ini dinamakan fungsi agregasi kepentingan.

⁵⁵ Richard S. Katz, William Crotty, 2014, *Handbook Partai Politik*, diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi, Bandung, Nusa Media, hlm. 3.

⁵⁶ Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik Dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 15-20.

3. Fungsi sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Fungsi ini dinamakan fungsi sosialisasi politik.
4. Fungsi untuk merekrut anggota-anggota kelompok yang berbakat untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik. Fungsi ini dinamakan fungsi rekrutmen politik.
5. Fungsi untuk menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Fungsi ini dinamakan fungsi komunikasi politik.

Selain fungsi, partai politik (parpol) yang dibentuk juga mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Menurut Rusadi Kantaprawira, tujuan dibentuknya suatu partai politik (parpol) adalah sebagai berikut:⁵⁷

1. Agar dapat berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan anggota-anggotanya menjadi pejabat pemerintahan sehingga turut serta pada proses mengambil atau menentukan keputusan politik atau kebijakan pada umumnya.
2. Agar dapat berperan untuk memadukan tuntutan-tuntutan yang masih baru (mentah), sehingga partai politik (parpol) bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas.
3. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan bila diperlukan harus dilakukan oposisi terhadap kelakuan, tindakan dan kebijaksanaan para pemegang kekuasaan (terutama dalam keadaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan partai politik yang bersangkutan).

⁵⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *op. cit.* hlm.261-262.

Partai politik (parpol) dapat diklasifikasikan dalam beberapa kategori meskipun sebenarnya klasifikasi ini merupakan tipe ideal yang sulit ditemukan dalam kenyataan, namun hal ini berguna untuk memudahkan pemahaman. Klasifikasi partai politik (parpol) adalah sebagai berikut:⁵⁸

1. Asas dan orientasi. Berdasarkan kriteria ini partai politik (parpol) dibagi dalam tiga tipe, yaitu:
 - a. Pragmatis. Partai politik yang memiliki program dan kegiatan yang tidak terikat kaku pada suatu doktrin dan ideologi tertentu.
 - b. Doktriner. Partai politik yang memiliki sejumlah program kerja dan kegiatan kongkret sebagai penjabaran ideologinya.
 - c. Kepentingan. Partai politik yang dibentuk dan dikelola atas dasar kepentingan-kepentingan tertentu, seperti para petani atau buruh yang ingin berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan.
2. Basis sosial dan tujuan. Almond menggolongkannya menjadi empat tipe berdasarkan basis sosialnya, yaitu:
 - a. Partai politik (parpol) yang anggotanya berasal dari semua lapisan sosial, yaitu lapisan sosial kelas atas, lapisan sosial kelas menengah dan lapisan sosial kelas bawah,
 - b. Partai politik (parpol) yang anggotanya berasal dari kalangan kelompok yang memiliki kepentingan tertentu, yaitu pengusaha, buruh dan petani.
 - c. Partai politik (parpol) yang anggotanya hanya berasal dari kelompok agama tertentu saja, yaitu Islam, Buddha, Katolik, Protestan, Hindu dan lainnya.
 - d. Partai politik (parpol) yang anggotanya berasal dari kelompok budaya tertentu saja, yaitu suku bangsa, bahasa dan daerah-daerah tertentu.

⁵⁸ Nur Hidayah, *Partai Politik*, <http://staffnew.uny.ac.id/upload/132309997/pendidikan/PARTAI+POLITIK.pdf> diakses pada pukul 18.38 tanggal 20 Maret 2018.

Berdasarkan tujuannya, digolongkan menjadi tiga tipe, yaitu:

- a. Partai perwakilan kelompok. Partai ini bertujuan menghimpun berbagai kelompok untuk memenangkan kursi di parlemen seperti Barisan Nasional di Malaysia.
- b. Partai pembinaan bangsa. Partai ini bertujuan menciptakan kesatuan nasional dan biasanya menindas kepentingan sempit seperti Partai Aksi Rakyat di Singapura.
- c. Partai Mobilisasi. Partai ini bertujuan memobilisasi masyarakat ke arah pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemimpin partai, sedangkan partisipasi dan perwakilan kelompok cenderung dikesampingkan atau diabaikan.

Pada prinsipnya dikenal adanya tiga sistem kepartaian dalam kehidupan politik ketatanegaraan suatu bangsa. Tiga sistem kepartaian tersebut, yaitu:⁵⁹

1. Sistem satu partai, adalah sistem politik dalam suatu negara yang hanya dikuasai oleh satu partai dominan. Dalam sistem ini mungkin terdapat partai-partai lain, namun kekuatannya tidak signifikan dan hanya ada satu partai yang menguasai pemerintahan.
2. Sistem dua partai, adalah sistem politik suatu negara yang memiliki dua partai utama dengan kemungkinan adanya partai politik (parpol) lain, namun tidak signifikan. Hanya terdapat dua partai yang kekuatannya mungkin menguasai parlemen atau membentuk pemerintahan.

⁵⁹ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, *op. cit.* hlm. 59-62.

3. Sistem multipartai, adalah suatu sistem politik di mana dalam suatu negara tidak terdapat satu partai politik (parpol) tertentu yang mungkin menjadi mayoritas absolut untuk dapat menguasai lembaga perwakilan, atau membentuk pemerintahan tanpa berkoalisi dengan partai lain.

Dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara pasti terdapat partai politik (parpol), tak terkecuali di Indonesia. Di Indonesia, pengaturan mengenai partai politik (parpol) terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Pengertian mengenai partai politik (parpol) terdapat di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang berbunyi “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”.

Penjelasan mengenai fungsi dan tujuan dari partai politik (parpol) juga terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Tujuan didirikannya partai politik menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, yaitu bahwa secara umum bertujuan untuk mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan

menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara khusus partai politik memiliki tujuan untuk:⁶⁰

1. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintah.
2. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
3. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tersebut, partai politik mengemban fungsi yang tidaklah ringan, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 bahwa fungsi partai politik, yaitu sebagai sarana:⁶¹

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia.
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

⁶⁰ Leli Salman Al Farisi, "Partai Politik Dan Demokrasi: Masihkah Partai Politik Sebagai Pilar Utama Dalam Demokratisasi Pemerintahan Indonesia?", *Jurnal Aspirasi*, I (Agustus, 2015), hlm. 5.

⁶¹ *Ibid.*

E. Koalisi

1. Koalisi

Koalisi secara kata dapat diartikan sebagai bergabung untuk dan koalisi dalam pemahaman ini adalah penggabungan partai politik untuk menjagokan kandidat dengan harapan terjadi *power sharing* atau pembagian kekuasaan. Koalisi tidak berarti penggabungan ideologi, melainkan hanya bentuk fisiknya saja, sehingga dapat dikatakan bahwa koalisi hanya bersifat momentum semata atau insidental, lebih jauh lagi koalisi tidak bersifat menetap. Walaupun demikian koalisi tidak berarti terjadinya *power sharing*, karena hal itu sangat bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut, sehingga koalisi akan sangat bermanfaat jika sistem pemerintahan yang dipakai adalah sistem parlementer, tetapi akan sangat bergantung pada Presiden terpilih jika sistem yang dipakai adalah sistem presidensial.⁶²

Koalisi umumnya dikenal dengan model sistem kepartaian dua partai, yaitu partai yang menang pemilu yang kemudian menjadi penguasa pemerintahan dan partai yang kalah dalam pemilu yang kemudian menjadi oposisi. Hal itu menunjukkan bahwa sistem pemilunya juga adalah sistem distrik dan bukan sistem proporsional. Adapun sistem ketatanegaraannya adalah sistem presidensiil dimana Presiden-lah yang bertanggungjawab ke parlemen. Akan tetapi di beberapa negara terjadi penyimpangan. Koalisi dilakukan dengan sistem multi partai dengan harapan terjadi penggabungan suara pemilih, hal itu berakibat koalisi dilakukan dengan tujuan terjadinya *sharing* kekuasaan jika presiden terpilih dari koalisi tersebut. Sistem proporsional yang dilakukan menyebabkan sewaktu pemilu untuk memilih legislator

⁶² Samugyo Ibnu Redjo, "Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan", *Governance*, I (November, 2010), 37.

partai-partai politik tersebut bisa saja bertentangan, tetapi sewaktu koalisi untuk pemilu presiden mereka bergabung dengan tujuan untuk *power sharing*.⁶³

Menurut Shar Kpundeh dalam bukunya yang berjudul *The World Bank* mendefinisikan koalisi sebagai “*self conscious, freely-organized, active and lasting alliances of elites, organizations, and citizens sharing partially overlapping political goal*”. Artinya adalah aliansi yang sadar diri, terorganisir dengan bebas, aktif dan abadi dari elit, organisasi, dan warga berbagi tujuan politik yang tumpang tindih secara parsial. Definisi tersebut menunjukkan bahwa kehadiran suatu koalisi terutama untuk memfasilitasi berbagai upaya dari anggota koalisi untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan bersama yang disepakati. Dengan demikian, suatu koalisi merupakan hasil dari adanya deliberasi, keterpaduan, dan kemauan untuk menanggung secara bersama serta kesadaran bawah aksi bersama (*collective action*) akan lebih kuat dibandingkan jika suatu usaha hanya dilakukan secara terpisah dan sendiri-sendiri. Dengan berkoalisi aktor-aktor tersebut dapat melakukan kolaborasi bersama untuk menutupi berbagai kekurangan yang ada, dan melalui suatu tindakan bersama mereka dapat meningkatkan pengaruhnya dalam hal pemberian suara pada level publik, yang kemudian akan muncul atau diperolehnya hasil-hasil yang positif dari kolaborasi mereka.⁶⁴

Menurut Amanda Tattersall, koalisi politik secara mendasar mengarah pada suatu upaya gerakan bersama dimana kekuatannya diperoleh melalui aksi bersama. Menurutnya, pada umumnya koalisi politik terjadi pada saat suatu kumpulan organisasi ataupun kesatuan bersepakat untuk merealisasikan atau meloloskan suatu tujuan yang merupakan tujuan bersama. Durasi waktu koalisi tersebut dapat bertahan

⁶³ *Ibid.*, hlm. 38.

⁶⁴ Sukri Tamma dan Sakinah Nadir, “Koalisi Politik Di Indonesia Pasca Soeharto”, *Jurnal Review Politik*, II (Desember 2013), hlm. 258.

yaitu dalam jangka waktu yang panjang maupun dalam jangka waktu yang pendek. Koalisi tersebut memperjuangkan tujuan-tujuannya yang dapat terkait dengan kepentingan-kepentingan tertentu, yang terbentuk dari adanya kesepakatan diantara pelaku koalisi. Koalisi politik tersebut dapat terjadi pada saat kampanye politik menuju pemilu atau setelah pemilu dilaksanakan. Tujuan-tujuan yang diperjuangkan mungkin saja condong pada kepentingan salah satu pelaku koalisi saja, namun juga dapat saling menguntungkan semua pelaku koalisi secara relatif berimbang.⁶⁵

Secara garis besar, koalisi dapat dikelompokkan menjadi tiga macam berdasarkan jenisnya, yaitu sebagai berikut.⁶⁶

- a. Koalisi yang terjadi karena suatu keadaan yang dimana mengakibatkan terdapat kepentingan yang muncul, bisa menjadi koalisi apabila tindakan yang diambil adalah tindakan kolektif diambil. Koalisi ini disebut koalisi potensial. Koalisi ini dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu *Latent* (belum terbentuk menjadi koalisi aktif) dan *Dormant* (terbentuk sebelumnya, tapi sudah tidak aktif).
- b. Koalisi yang sedang berlangsung atau berjalan. Koalisi ini disebut koalisi aktif. Koalisi ini dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu koalisi mapan (*established*) adalah koalisi yang aktif, relatif stabil dan berlangsung dalam rentang waktu terbatas, dan koalisi temporer (*temporary*) adalah koalisi yang dibentuk hanya untuk dalam jangka waktu yang pendek dan hanya fokus pada isu tunggal.
- c. Koalisi temporer yang berlanjut karena disebabkan oleh isu yang belum terpecahkan atau terselesaikan. Koalisi ini disebut koalisi berulang.

Terbentuknya suatu koalisi dapat melalui berbagai cara, yaitu sebagai berikut.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid.*, 259.

⁶⁶ Anita Delviana, 2014, "*Analisis Yuridis Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial Indonesia*", Makassar, Universitas Hasanuddin Makassar, hlm. 43-44.

- a. Bermula dari satu pendiri (*founder*).
- b. Sekali waktu menambahkan anggota.
- c. Mencapai massa kritis (*critical mass*).
- d. Mengajak yang paling lemah untuk mendukung (*weak ties can this strong*).
- e. Membentuk secara diam-diam dan membubarkan dengan secepatnya.

Di dalam koalisi terdapat lima jenis mitra berdasarkan tingkat kepercayaan dan kesesuaian tujuan yang ada, yaitu sebagai berikut:⁶⁸

- a. Rekan sejalan (*Bedfellows*).
- b. Sekutu (*Allies*).
- c. Oposan (*opponents*).
- d. Penentang (*adversaries*).
- e. Golongan (*fence sitter*).

Dalam praktik, koalisi merupakan cara paling umum dilakukan oleh pemerintah yang hanya mendapatkan dukungan minoritas (*minority government*). Sebagai dikemukakan Jose Antonio Cheibub, *minority government* adalah pemerintah yang tidak mengontrol suara mayoritas di lembaga legislatif atau, dalam sistem bikameral, pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di salah satu kamar di lembaga legislatif.⁶⁹

Dengan penjelasan Cheibub tersebut, Presiden yang tidak mengontrol kekuatan mayoritas di lembaga legislatif akan melakukan langkah seperti lazimnya yang dilakukan pemenang minoritas pemilihan umum dalam sistem pemerintahan parlementer yaitu melakukan koalisi dengan sejumlah partai politik. Langkah itu

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 44.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 44.

⁶⁹ Saldi Isra, Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial, 9 Mei 2010, <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/417-problematik-koalisi-dalam-sistem-presidensial.html>, diakses pada pukul 01.42 tanggal 1 Mei 2017.

dilakukan untuk mendapatkan dukungan mayoritas di lembaga legislatif. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cara yang paling umum dilakukan Presiden adalah membagikan posisi menteri kabinet kepada partai politik yang memberikan dukungan kepada presiden di lembaga legislatif. Dengan cara seperti itu, membagi kekuasaan dengan semua partai politik yang mendukung pemerintah. Namun, di tambahan Scott Mainwaring, koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam pandangan David Altman, kesulitan koalisi itu terjadi karena *coalitions are not institutionally necessary* dan sistem pemerintahan presidensial *not conducive to political cooperation*.⁷⁰

Dalam tulisan “*Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*”, Scott Mainwaring mengemukakan tiga perbedaan koalisi multi-partai dalam sistem pemerintahan presidensial:⁷¹ “*Pertama*, dalam sistem parlementer, koalisi partai politik yang memilih menteri-menteri dan perdana menteri. Karenanya, mereka bertanggung jawab memberikan dukungan kepada pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, presiden membentuk sendiri kabinetnya (*presidents put together their own cabinets*) dan partai politik punya komitmen yang rendah untuk mendukung presiden. *Kedua*, berbeda dengan sistem parlementer, dalam banyak sistem pemerintahan presidensial, anggota legislatif dari partai politik yang punya menteri di kabinet tidak mendukung pemerintah. *Ketiga*, secara umum, keinginan partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem pemerintahan presidensial”.

⁷⁰ Saldi Isra, Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial, 9 Mei 2010, <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/417-problematik-koalisi-dalam-sistem-presidensial.html>, diakses pada pukul 01.56 tanggal 1 Mei 2017

⁷¹ Saldi Isra, Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial, 9 Mei 2010, <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/417-problematik-koalisi-dalam-sistem-presidensial.html>, diakses pada pukul 01.27 tanggal 1 Mei 2017

Koalisi dapat dipetakan dalam beberapa macam, yaitu Pertama, koalisi yang muncul karena dilatarbelakangi oleh kepentingan untuk meraih kemenangan di parlemen (*winning coalition*). Kedua, koalisi yang muncul karena didasarkan kesamaan ideologi, walaupun kemenangan tetap menjadi target utama, namun koalisi ini tetap berpihak pada kesamaan ideologi yang dianutnya (*minimum connected winning coalition*). Ketiga, partai yang memperoleh suara terbanyak akan mencari partai yang memperoleh suara yang lebih kecil untuk sekedar mencapai suara mayoritas dengan partai partner sekecil mungkin (pemenuhan 50% plus 1) (*size coalition*). Keempat, koalisi yang muncul dengan jumlah partai paling sedikit (*bargaining proposition*). Kelima, koalisi yang muncul karena dasar koalisinya adalah kedekatan pada kecenderungan ideologis yang memudahkan partai dua atau lebih yang berkoalisi membentuk kabinet (*range coalition*). Demikian pemetaan koalisi yang dilakukan oleh Lijphart.⁷²

Menurut Barbara Hinckley, yang menyatakan koalisi dan politik (*Coalition and Politics*), menyatakan bahwa koalisi menyiratkan aktifitas politik (*coalition activity implies*):

- a. Aplikasi kekuasaan politik (*Applications of political power*).
- b. Kombinasi konflik dan koordinasi (*Combinations of conflict and coordination*).
- c. Kegiatan kolektif, semua yang menghasilkan “campuran kolektif-situasi motif (*Collective activity, all of which result in “collective mixed-motive situation*).⁷³

2. Koalisi Partai Politik (Parpol) Dalam Sistem Presidensiil

⁷² Anita Delviana, Analisis Yuridis Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial Indonesia, *op. cit.* hlm.46-47.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 47.

Sistem presidensial menghendaki para partai politik untuk melakukan koalisi. Koalisi yang dilakukan oleh partai-partai politik menurut David Altman, dilakukan dengan motif sebagai berikut:⁷⁴

- a. Kekhawatiran terjadinya *divided government* dan jalan buntu dalam interaksi eksekutif legislatif.
- b. Kekhawatiran terjadinya krisis konstitusi.
- c. Kemungkinan terjadinya upaya pengelakan legislatif.
- d. Ancaman impeachment yang dapat menjadi pengalaman traumatik.
- e. Ancaman ketidakstabilan rezim.

Pembentukan koalisi partai politik (*parpol*) di sistem presidensial sangat sulit dilakukan. Scott Mainwarring menyebut tiga faktor yang menyebabkan pembentukan koalisi partai politik (*parpo*) di sistem presidensial sangat sulit dilakukan, yaitu:⁷⁵

- a. Tanggung jawab menyusun kabinet berada pada Presiden (bukan partai). Presiden dapat membuat kesepakatan sebelum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan pihak-pihak yang mendukungnya, tetapi kesepakatan tersebut tidak mengikat.
- b. Komitmen para anggota parlemen secara individu untuk mendukung persetujuan yang dibuat oleh pimpinan partai sering kurang meyakinkan.
- c. Insentif bagi partai-partai untuk memecah koalisi lebih kuat.

Berdasarkan fitur-fitur yang terdapat dalam sistem presidensial, banyak ahli berpendapat bahwa sistem presidensial dilaksanakan tanpa pembentukan koalisi partai politik (*parpo*) bahkan koalisi dianggap membuat rentan demokrasi di negara

⁷⁴ Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, *op. cit.* hlm.165.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 165-166.

tersebut (*democratic breakdown*). Pendapat tersebut antara lain disampaikan oleh Juan Linz dalam *The Perils of Presidentialism* dengan menyebutkan dua fitur utama yang terdapat di dalam sistem presidensial menyebabkan koalisi menjadi tidak kondusif dalam sistem presidensial, yaitu legitimasi kekuasaan presiden (eksekutif) yang berasal langsung dari rakyat dan masa jabatan dengan periode tetap.⁷⁶

Dalam konteks koalisi partai politik (parpol), fitur pemilihan presiden langsung yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial dianggap juga memiliki masalah, paling tidak 3 (tiga) masalah yaitu pertama, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung membuka peluang bagi calon-calon yang populer di tengah masyarakat namun tidak berasal dari partai manapun (*non-partisan*) hal ini beresiko jika terpilih, karena tidak memiliki jaringan kuat ke partai-partai politik. Kedua, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung berkarakter *zero sum* di mana pemenang pemilihan merasa mendapatkan semua kekuasaan sehingga dapat memulai pemerintahannya tanpa perlu mempertimbangkan kekuatan politik lain. Ketiga, Presiden memiliki legitimasi yang sama kuat atau bahkan lebih kuat dibanding parlemen karena dalam sistem presidensial, Presiden dan parlemen sama-sama dipilih rakyat (*dual election*).⁷⁷ Namun masalah tersebut nampaknya tidak sesuai dengan apa yang terjadi dalam praktiknya, karena koalisi presidensial telah menjadi dasar pembentuk demokrasi khususnya di Amerika.

Kebutuhan dibentuknya koalisi partai politik (parpol) dalam sistem presidensial antara lain karena dinamika yang terjadi dalam lembaga legislatif meskipun tidak sampai menjatuhkan pemerintahan namun sering kali cukup mengganggu jalannya pemerintahan. Apabila terjadi keadaan posisi presiden yang

⁷⁶ *Ibid.*, hlm.170.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 171-172.

minoritas di parlemen, maka akan menyebabkan sulitnya terjadi kesepakatan atau persetujuan bersama, konflik antar eksekutif dan legislatif serta memicu tindakan-tindakan inkonstitusional. Dalam kondisi sistem presidensial dengan multipartai yang terfragmentasi dan terciptanya kondisi presiden minoritas maka pilihan terbaik bagi presiden adalah mendistribusikan jabatan menteri kepada partai-partai untuk mengumpulkan dukungan dari legislatif. Dengan membentuk koalisi ini akan membuat jalannya pemerintahan menjadi mulus.⁷⁸

Dalam konteks sistem presidensial, format yang terbentuk didasari oleh adanya pembagian kekuasaan di kabinet pemerintahan dalam bentuk *government coalition*. Pembagian tersebut dilakukan berdasarkan adanya persetujuan presiden. Bentuk koalisi ini, Presiden senantiasa menentukan struktur kabinetnya bahkan ketika presiden mungkin bukan berasal dari suatu partai politik tertentu (*independen*) atau dari partai yang bukan mayoritas. Posisi tersebut menjadikan presiden senantiasa dapat memainkan peranannya dengan cukup leluasa. Peran tersebut akan berpengaruh tidak saja pada performa pemerintahan melalui kabinet yang terbentuk, tapi juga secara keseluruhan pemerintahan. Sebab, sebagai sebuah lembaga Presiden akan selalu berhubungan dengan lembaga legislatif terkait dengan proses kebijakan-kebijakan pemerintah.⁷⁹

Koalisi merupakan aktivitas politik yang kerap terjadi di negara dengan sistem multipartai, tak terkecuali di Indonesia.⁸⁰ Pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensiil, padahal masyarakat kita sangat majemuk dan bersifat

⁷⁸ Mustafa Lutfi, M. Iwan Satriawan, 2016, *Risalah Hukum Partai Politik Di Indonesia*, Malang, UB Press, hlm. 135-136.

⁷⁹ Sukri Tamma dan Sakinah Nadir, *Koalisi Politik Di Indonesia Pasca Soeharto*, *op. cit.* hlm.266-267

⁸⁰ Esty Ekawati, *Dinamika Koalisi Partai-Partai Politik Di Indonesia pada Pilpres 1999, 2004, 2009 dan 2014*, <file:///C:/Users/asus/Downloads/PDF%20Kuliah%20Umum%20Esty%20LIPI.pdf>, diakses pada pukul 16.30 tanggal 24 Desember 2017

fragmented dan *segmented*, sehingga ketika sistem multi partai diterapkan, hasilnya tidak satu partai politik pun yang berada dalam posisi dominan. Dalam keadaan demikian, sudah pasti diperlukan sistem koalisi seperti yang lazim dikenal dalam sistem pemerintahan parlementer, sehingga banyak sarjana yang kurang mengikuti perkembangan praktik di dunia mengira bahwa sistem koalisi itu hanya ada dalam sistem parlementer. Koalisi dalam sistem presidensiil seperti pengalaman di Indonesia dan di beberapa negara Amerika Latin adalah kenyataan yang tidak mungkin dihindari.⁸¹

Praktik koalisi dalam sistem presidensiil yang terjadi di Indonesia dikaitkan dengan sistem pemilihan umum (pemilu). Syarat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang maju dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (pilpres) harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilihan umum (pemilu) anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebelum pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (pilpres), menyebabkan koalisi menjadi satu-satunya pilihan bagi partai politik yang tidak memenuhi persyaratan tersebut untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum (pemilu) di Indonesia yang diterapkan saat ini mendorong pembentukan koalisi.⁸²

Sebuah koalisi partai politik (parpol) di Indonesia dimungkinkan oleh banyak faktor, di antaranya karena adanya kesamaan platform di antara partai yang akan berkoalisi tersebut. Platform yang dimaksud termasuk dalam masalah agama,

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 157.

⁸² Adi Atma Dewantara, I Gede D.E, Dewa Gde Rudy, "Implikasi Hukum Koalisi Partai Politik Dalam Membentuk Pemerintahan Yang Efektif", *Kertha Negara*, IV (Februari 2016), hlm. 3.

ekonomi dan kebangsaan. Tetapi, koalisi juga bisa dibangun atas dasar kepentingan politik murni, yakni untuk mendapatkan jabatan publik strategis dan kemudian membagi-baginya di antara sesama peserta koalisi.⁸³ Koalisi antar partai yang berdasarkan pada kepentingan politik murni hanya akan berdampak bagi munculnya kelas-kelas elite minoritas yang berkuasa atas kelas rakyat mayoritas, dimana demokrasi tidak sepenuhnya dapat dijalankan sebab elite hanya mementingkan kekuasaan dan pembagian jatah atas sesama partai yang berkoalisi. Sedangkan koalisi yang bertujuan atas dasar adanya kesamaan pandangan dan politik demokrasi kebangsaan demi meraih cita-cita dan tujuan nasional, akan membawa dampak positif bagi terpeliharanya kepentingan rakyat dan terjaminnya segala kebutuhan rakyat.⁸⁴

Kombinasi sistem multipartai dengan presidensial menyebabkan koalisi menjadi barang wajib dalam sistem presidensial, sebab sistem kepartaian di Indonesia adalah sistem multipartai moderat, akan tetapi tidak ada satu partai pun yang dominan. Kecenderungan ini umum terjadi di Indonesia. Lihat saja hasil pemilu 1999, 2004, dan 2009 yang sebenarnya tidak berbeda jauh dengan hasil Pemilu 1955. Perbedaannya hanya terdapat pada relasi ideologinya.⁸⁵

⁸³ Yusa Djuyandi, "Koalisi Partai Politik Untuk Demokrasi: Membangun Demokrasi Kebangsaan Dalam Nuansa Pluralisme", *Humaniora*, II (Oktober, 2011), hlm. 1046.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 1047-1048.

⁸⁵ Efriza, "Sistem Presidensial Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945; Studi Kasus Kepemimpinan Presiden Sby Dan Jokowi", *Jurnal Renaissance*, I (Mei, 2016), hlm. 26