

# Konstitusionalisme dan Stabilitas Demokrasi<sup>1</sup>

Oleh Mohammad Fajrul Falaakh<sup>2</sup>

## Pendahuluan

Konstitusi berkedudukan istimewa dalam sistem hukum nasional, lebih-lebih pada negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).<sup>3</sup> Bertunduk kepada konstitusi berarti bertunduk kepada perintah hukum.<sup>4</sup> Konstitusi dalam negara demokrasi bukan berisi kehendak perseorangan atau segolongan masyarakat. Konstitusi “mengatasi” semua itu. Konstitusi menempati kedudukan dan peran demikian karena konstitusi dilihat sebagai perjanjian sosial atau perwujudan daulat rakyat.<sup>5</sup> Tetapi watak konstitusi sebagai suatu perjanjian sosial ini perlu dipersoalkan. Mengapa? Dalam kenyataan historis, konstitusi sebuah negara “... tend to reflect the dominant beliefs and interests, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristics of the society at that time.”<sup>6</sup>

Terlepas dari perspektif yang bernuansa tersebut, konstitusi adalah dokumen hukum dan politik sekaligus. Konstitusi berisi aturan-aturan dasar bernegara yaitu tentang distribusi kekuasaan negara, pelembagaannya dan mekanisme penggunaannya.<sup>7</sup> Aturan-aturan ini merupakan *institutional arrangement* dalam kehidupan bernegara.

Aturan-aturan konstitusi dipraktikkan dan dinamika berkonstitusi dalam realitas sosial-politik itu melahirkan konstitusionalisme. Tetapi dinamika berkonstitusi ditentukan oleh sistem politik yang bekerja aktual. Dinamika berkonstitusi juga dapat menimbulkan ketakstabilan sistem politik dan sistem pemerintahan sehingga menunda konsolidasi demokrasi. Hal ini dimungkinkan ketika eksperimentasi politik atas konstitusi terbuka sangat lebar.

---

1 Makalah disampaikan pada Simposium Nasional “Restorasi Indonesia”. Ormas Nasional Demokrat, Jakarta, 1-2 Juni 2010.

2 Dosen Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta; anggota Komisi Hukum Nasional.

3 Jan-Erik Lane menekankan kedudukan konstitusi dalam tertib hukum nasional (*legal order*). JE Lane, 1996: *Constitutions and political theory*. Albert Blaustin menyebut konstitusi sebagai *the queen of legal documents*. A. Blaustin, 1991: *On Composing Constitution*. Work Paper 15th Biennial Conference on the Law of the World. World Jurist Association. Barcelona-Spain.

4 Wheare mengatakan bahwa konstitusi sekurang-kurangnya memuat tentang *rule of law*. Kenneth C. Wheare, 1975: *Modern Constitutions*, hlm. 33 – 34. Penjelasan tentang versi *rule of law* dapat dibaca dalam Marjanne Thermorshuizen-Arts. 2004. “The concept of rule of law”, dalam *Jentera* (PSHK), ed. 3/II/November 2004.

5 Sejarahwan politik Bolingbroke menjelaskan, “By Constitutions, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reasons ... that compose the general system, according to which the community had agreed to be governed.” Dikutip dalam K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 3. Garis bawah ditambahkan.

6 K.C. Wheare, *Ibid.*, hlm. 67.

7 Giovanni Sartori menyatakan, materi terpenting konstitusi adalah tentang distribusi kekuasaan dan struktur organisasi negara. G. Sartori, 1994: *Comparative Constitutional Engineering*, hlm. 197 – 203. Tetapi James Bryce, sejarahwan konstitusi Inggris, mengatakan dalam *Introduction to the study of the constitution* (1901: 271-272) bahwa “Every political constitution has three main objects”:

- a. to establish and maintain a frame of government under which the work of the state can be efficiently carried on, the aims of such a frame of government being on the one hand to associate the people with the government, and on the other hand, to preserve public order, to avoid hasty decisions and to maintain a tolerable continuity of policy;
- b. to provide due security of rights of the individual citizen as respects person, property, and opinion, so that he shall have nothing to fear from the executive or from the tyranny of an excited majority;
- c. to hold the state together, not only to prevent its disruption by the revolt or secession of a part of the nation, but to strengthen the cohesiveness of the country by creating good machinery for connecting the outlying parts with the centre, and by appealing to every motive of interest and sentiment, that can lead all sections of the inhabitants to desire to remain united under one government.

## Dinamika Berkonstitusi

Konstitusi sebagai hasil kompromi politik memang terbukti. Ketika menyusun UUD 1945 dalam sidang-sidang BPUPKI, para pendiri Indonesia memilih *revolutie grondwet* (konstitusi perang) yang dirumuskan secara singkat, *soepel* dan elastik. Para perumus UUD 1945 juga bersetuju untuk menganut doktrin hukum Belanda tentang *onschendbaarheid van de wet* (undang-undang tak dapat diganggu-gugat), karena menolak kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang.<sup>8</sup>

Contoh lain mengenai istilah “garis-garis besar daripada haluan negara” pada Pasal 3 UUD 1945 praamandemen. Konvensi tak segera menggunakan “garis-garis besar daripada haluan negara” sebagai istilah *generic* suatu jenis peraturan perundang-undangan. Tetapi MPRS menggunakan istilah Ketetapan, misalnya Ketetapan No. I/MPRS/1960. Sejak itu Ketetapan MPR(S) menjadi suatu jenis peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

MPR Orde Baru (1966-1999) mengkhhususkan penyebutan Ketetapan MPR tentang program pembangunan (ekonomi) negara sebagai “Garis-garis Besar Haluan Negara” (GBHN). Kapitalisasi haluan negara itu sudah ditinggalkan. Amandemen Pasal 3 UUD 1945 tak mengenal lagi Ketetapan MPR maupun “garis-garis besar daripada haluan negara”. Program pemerintah disusun oleh birokrasi Bappenas berdasarkan visi-misi presiden, hasil pemilihan langsung oleh rakyat. Program pemerintah disusun secara teknokratik, dan berpotensi dibajak partai koalisi yang bergabung pascapilpres.

UUD 1945 praamandemen menentukan: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali” (Pasal 7). Penjelasan pasal ini menyatakan “Telah jelas.” Kedua jabatan tersebut dijalankan menurut tahap pertama pelaksanaan UUD 1945 hingga tahun 1949. Ketika UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Soekarno menjabat tanpa wapres.

Pada tahap ini Presiden Soekarno ditetapkan menjabat seumur hidup (Ketetapan No. III/MPRS/1963). Namun tafsir dan praktik ini dibatalkan MPRS melalui Ketetapan No. XVIII/MPRS/1966. Presiden Soekarno bahkan segera dimakzulkan (Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967) dan diganti oleh Menteri/Panglima AD Letjen Soeharto yang diangkat sebagai Pejabat Sementara Presiden RI (Ketetapan No. IX/MPRS/1966 dan Ketetapan No. XV/MPRS/1966). Soeharto diangkat sebagai Presiden RI tanpa wapres (Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968), hingga terbentuk MPR hasil pemilihan umum 1971. Pada Sidang Umum MPR tahun 1973 Jenderal Soeharto dipilih sebagai presiden (Ketetapan No. IX/MPR/1973). Soeharto ditetapkan sebagai presiden setiap kali sesudah pemilu, hingga terbentuk MPR hasil pemilu 1997.<sup>10</sup>

Praktik yang berkembang adalah, kalimat “sesudahnya dapat dipilih kembali” (Pasal 7) tidak bersifat limitatif. Namun tafsir dan konvensi ketatanegaraan ini dipatahkan oleh MPR.

---

8 Dengan pertimbangan bahwa masyarakat masih berubah maka model konstitusi itu tidak terburu-buru mengkristalkan pandangan bangsa sehingga UUD 1945 akan mudah mengikuti perkembangan zaman. Penjelasan UUD 1945 juga menyatakan perlunya mempelajari *geistlichen hintergrund* (suasana kejiwaan) atau *spirit of law* untuk memahami undang-undang dasar tersebut. Perdebatan tentang kedua hal ini dapat disimak dalam *Risalah Rapat PPKI dan BPUPKI* (terbitan Setneg) atau dalam *Naskah Persiapan UUD 1945* (M. Yamin, 1959). Lihat juga AB Kusuma, 2010: *Sejarah Lahirnya UUD 1945* (edisi revisi).

9 Lihat Ketetapan No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan No. III/MPR/2000.

10 Lihat Ketetapan-ketetapan MPR yang terkait.

Masa jabatan itu dibatasi dua kali, setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998.<sup>11</sup> Batas masa jabatan (*limited tenures*) ini dirumuskan dalam amandemen Pasal 7 UUD 1945: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”. Perkembangan ini serupa dengan pengalaman Amerika Serikat.<sup>12</sup>

Selanjutnya dibahas eksperimentasi UUD 1945 pascaamandemen. Dikemukakan contoh tentang sistem perekrutan anggota parlemen dan pejabat eksekutif, praktik presidensialisme serta sistem kepartaian majemuk. Eksperimentasi dan saling pengaruh (*interplay*) ketiga hal ini telah menghadirkan kenyataan politik yang gaduh, bahkan menunjukkan ketakstabilan berdemokrasi, dalam dua belas tahun terakhir. Namun akan lebih banyak dikemukakan identifikasi permasalahan, daripada jalan penyelesaian yang memerlukan kompromi politik nasional.

### Subyek Hukum Konstitusi

Konstitusi mengenal dua kategori subyek hukum: orang dan institusi. Dalam sejarah perkembangan hukum, institusi sebagai subyek hukum “diciptakan” oleh fiksi hukum. Maka dikenal berbagai subyek hukum bukan orang: negara, lembaga negara (parlemen, pengadilan), badan hukum atau *corporate*.

Cara pandang ini membantu mengetahui subyek hukum dalam perekrutan jabatan kenegaraan atau pencalonan politik. Pada dasarnya subyek hukum itu adalah orang, seperti pasangan calon presiden-wakil presiden, calon anggota DPR, DPD atau DPRD; calon hakim MA atau MK.

UUD 1945 juga menetapkan subyek hukum “peserta pemilihan umum DPR/DPRD adalah parpol” (Pasal 22E ayat 3). Parpol sebagai peserta pemilu tidak diartikan sebagai parpol beranggota tunggal. Konsekuensinya, teknik pemberian suara pada pemilu DPR/DPRD adalah mencoblos parpol dan bukan mencoblos calon legislatif (*caleg*). Dengan demikian pencalonan dalam pemilu dilakukan melalui daftar *caleg* (*party list*). Karena peserta pemilu DPR/DPRD adalah parpol maka kompetisinya “beregul” yaitu parpol.<sup>13</sup>

Pertanyaanya: apa sistem pemilunya? Jawaban diberikan berdasarkan model keterwakilan (*models of representation*): proporsional, atau *plurality-majority*. Sistem proporsional mengasumsikan lebih banyak parpol mewakili konstituen dan pilihan jatuh kepada *multy-member district* (MMD). Sistem *plurality-majority* mewakilkan kepada pemenang tunggal di setiap daerah pemilihan sehingga pilihan jatuh kepada *single-member district* (SMD). SMD bisa dirancang untuk satu putaran (cukup *plurality-majority*) atau dua putaran (karena harus memenuhi *threshold* tertentu untuk “meyakinkan” keterpilihan) di setiap dapil.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Lihat Ketetapan No. XIII/MPR/1998, bulan November 1998.

<sup>12</sup> Sidang-sidang BPUPKI tahun 1945 maupun MPR tahun 1999-2002 juga menggunakan Konstitusi AS sebagai salah satu rujukan.

<sup>13</sup> Perseorangan yang akan menjadi anggota DPR atau DPRD harus menjadi anggota parpol, memiliki kartu anggota parpol, dan diseleksi oleh parpol. Lihat, misalnya, Pasal 50 dan 52 UU Pemilu 2008. Parpol dan mekanisme internal parpol bahkan menentukan perseorangan yang ikut berkompetisi. Penentuan “perseorangan dalam daftar parpol” itu dapat dilakukan secara tertutup, terbuka, atau bebas.

<sup>14</sup> Uraian selanjutnya tentang sistem pemilu dapat diikuti dalam *International IDEA, 1997: The International Idea Handbook of Electoral System Design*.

Ketidakpastian juga terjadi pada sistem pilpres. Pasal 6 UUD 1945 menyebut syarat presiden dan wapres. Pasal 6A tidak menyebut tentang peserta pilpres. Sesuai kelaziman, peserta pilpres adalah (pasangan) perseorangan. Namun Pasal 6A menentukan pengusulan capres-cawapres oleh parpol.<sup>15</sup> Sejak awal parpol membonceng pilpres dalam desain konstitusi. Konsekuensinya, kondisi multipartai jadi ladang subur bagi praktik pencapresan yang sejak awal menjebak sistem pemerintahan sebagai praktik parlementer (dibahas di bawah).

### **Utak-atik Sistem Pemilu Proporsional**

Sudah lama sistem proporsional (*list proportional representation* atau *List-PR system*) digunakan dalam pemilu di Indonesia. Jadi, pemilih mencoblos parpol dan parpol memperoleh kursi lembaga legislatif untuk dibagikan kepada caleg sesuai nomor urut. Konon “warisan” Belanda ini tepat diterapkan dalam masyarakat majemuk, untuk mendorong konsensus di ranah *political society*. Pemilu 1999 menggunakan sistem ini, tetapi mulai mendorong “keterbukaan” sistem proporsional. Keterbukaan didorong lebih lanjut pada pemilu tahun 2004 dan 2009.

Nah. Sistem pemilu didesain tersendiri untuk diubah, dari “mencoblos parpol” jadi “mencoblos caleg”. Selama tiga kali pemilu kita mengutak-atiknya sebagai proyek legislasi sistem pemilu. UU Pemilu 2003 maupun 2008 memilih cara terbuka pada internal parpol, dan prinsip proporsional di antara parpol peserta pemilu. Utak-atik terakhir melibatkan pengadilan, yaitu Mahkamah Konstitusi mengharuskan keterpilihan berdasarkan “suara terbanyak”.

Bentuk PR paling murni diutak-atik, padahal konstitusi mematok “peserta pemilu adalah parpol” (Pasal 22E ayat (3) UUD 1945). Terakhir, pemilu DPR/DPRD diganti secara mendadak oleh MK tanpa persiapan yang diperlukan bagi banyak pihak, termasuk KPU. Putusan MK No. 22 dan 24/PUU-VI/2008 (23/12/2008) membatalkan Pasal 214 UU Pemilu 2008 dengan “menyelipkan” keterpilihan berdasarkan suara terbanyak ke dalam *electoral formula* yang sudah ada.<sup>16</sup> Sistem pemilu mengalami eksperimentasi, berubah-ubah pada setiap pemilu, sehingga memunculkan banyak masalah dan manajemen pemilunya *amburadul*.<sup>17</sup> Rencana *e-voting* pada Pemilu 2014 harus dipertimbangkan sangat hati-hati dan tidak dipaksakan sebagai proyek pemilu.

### **Sistem Pilpres: Manuver Parpol?**

UUD 1945 menggunakan model pilpres dua putaran,<sup>18</sup> yang diramu dengan tujuan menjaga negara kesatuan. Pilpres-1 hanya dapat dimenangi oleh capres-cawapres pengumpul lebih dari 50 persen suara pemilih di separoh jumlah provinsi, dan paling sedikit meraih 20 persen suara di tiap-tiap provinsi tersebut. Jika syarat ini tak terpenuhi maka capres-cawapres peringkat pertama dan kedua akan bersaing pada Pilpres-2 (*majority-runoff*).

---

15 Perdebatan ketika amandemen UUD 1945 membuktikan hal ini, meskipun dipenuhi nuansa peran dan monopoli parpol dalam pilpres. Periksa *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Buku IV Jilid 1 dan Buku V.

16 Sartori mempersoalkan: kalau sistem proporsional (*party list*, atau daftar caleg) dibuka untuk mencoblos caleg (open PR system), mengapa tak sekaligus menggunakan *plurality-majority* (“sistem distrik”, *sic*)? G. Sartori. *Op.cit.*, bab desain pemilihan.

17 Mohammad Fajrul Falaakh, 2009. “Sembilan Soal Sistem Pemilu”. *Kompas*, 23/4/2009.

18 Pembahasan selanjutnya tentang pilpres dua babak, lihat G. Sartori, *Op.cit.*, Bab 4.

Pilpres 2004 menunjukkan kinerja model pilpres tersebut dalam konteks majemuk. Dalam konteks calon lebih dari dua pasang maka Pilpres-1 menjadi tahap kualifikasi. Tetapi penting bagi parpol atau koalisi parpol untuk dapat mengusulkan capres-cawapres pada tahap tersebut. Pilpres-2 berguna bagi realiansi dukungan mesin parpol terhadap capres-cawapres. Bagi pemilih, Pilpres-2 memberi kesempatan untuk mempertimbangkan pilihannya secara lebih serius. Manfaat pilpres dua putaran telah dinikmati pertama kali oleh pemilih Indonesia pada tahun 2004. Kalau pilpres menghadirkan capres-cawapres baru, memilih presiden-wapres dalam dua babak merupakan biaya berdemokrasi dalam masyarakat majemuk dan transisi pascaotoritarianisme.

Seleksi pada Pilpres-1 justru bermanfaat ketika parpol tak melakukan konvensi capres-cawapres. Andaikata konvensi parpol hanya dinikmati oleh pengurus, oligarki parpol, atau bahkan dibeli oleh pemilik modal maka pilihan rakyat pada Pilpres-1 memperbaiki atau melegitimasi hasil konvensi.

Sesungguhnya sistem pilpres dua babak memiliki mekanisme penyingkiran capres-cawapres, termasuk ketika calonnya banyak. Penyingkiran semakin berdayaguna karena memadukan dua formula keterpilihan (*electability*), yaitu suara terbanyak absolut dengan *margin* atau *threshold* (bukan “asalkan paling banyak”) dengan “persebaran suara yang menusantara”. Mekanisme penyingkiran ini bekerja baik pada babak pertama Pilpres 2004,

Pencalonan dalam pilpres dimonopoli parpol peserta pemilu. Berarti parpol harus lolos verifikasi sebagai peserta pemilu, tetapi konstitusi tak mengharuskan jumlah kepemilikan kursi parlemen atau suara pemilu. Ternyata sistem pilpres tersebut segera dimodifikasi. Parpol hanya dapat mengusulkan calon untuk pilpres 2004 jika memiliki 3 persen kursi DPR atau 5 persen suara pemilu (Pasal 101 UU Pilpres 2003). Untuk Pilpres 2009 seharusnya berlaku syarat 15 persen kursi atau 20 persen suara (Pasal 5 UU Pilpres 2003), tetapi dinaikkan menjadi 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara pemilu (Pasal 9 UU Pilpres 2008).

Pada dasarnya semua aturan tersebut menjadi *barrier for entry*, yang diharapkan mengurangi jumlah capres-cawapres karena memaksa parpol berkoalisi. Namun syarat terakhir berlipat sekitar enam kali dari tahun 2004. Syarat ini tidak memberi waktu cukup, padahal syarat sebelumnya (Pasal 5 UU Pilpres 2003) dipersiapkan sejak tahun 2003. Syarat yang meningkat tajam segera merintangai parpol baru karena mereka belum memiliki kursi atau suara pemilu untuk mendaftarkan capres-cawapresnya ke KPU.

Meski tampak konyol atau mengecoh, permainan angka ini dapat bermuara menjadi rumus koalisi menuju capres-cawapres tunggal. Perhatikan simulasi berikut. Koalisi 40 persen berhasil mengusulkan capres-cawapres, koalisi 35 persen tak layak mengusulkan calon, dan 25 persen nonkoalisi tak mengusulkan calon (atau bahkan menikmati politik uang). Capres-cawapres tunggal mengubah pilpres menjadi plebisit, sehingga harus disediakan satu kotak kosong untuk menampung suara menentang calon tunggal. Untunglah bahwa presiden-wapres terpilih harus didukung lebih dari 50 persen suara pemilih di separoh jumlah provinsi, dan paling sedikit didukung 20 persen suara di tiap-tiap provinsi tersebut (Pasal 6A UUD 1945).

Inilah risiko monopoli dan manuver parpol dalam pengusulan capres-cawapres, yaitu bukan berdasarkan dukungan langsung dari rakyat. Padahal dukungan rakyat dapat disyaratkan seperti pada pencalonan anggota DPD maupun kepala daerah, ditambah syarat persebaran suara di provinsi dan kabupaten.

## **Evolusi atau Rekayasa Sistem Kepartaian?**

Sejak keran kebebasan berserikat terbuka tahun 1998, sistem kepartaian Indonesia diwarnai oleh menjamurnya parpol.<sup>19</sup> Sistem multipartai tak menguntungkan bagi sistem presidensial, karena pemerintahan terpaksa dibangun dengan berkoalisi. Maka dipatok batas minimum perolehan suara pemilu (*electoral/parliamentary threshold*; E/P-T) untuk rekayasa penyusutan jumlah parpol. E/P-T jadi ukuran tercukupinya syarat (*eligibility*) parpol untuk mengikuti pemilu berikutnya dan, dalam konteks Indonesia, untuk mengusulkan calon dalam pilpres (sudah dibahas di atas).

Namun terdapat inkonsistensi dalam penerapan E/P-T selama ini. Menurut UU Pemilu 2003, parpol yang tidak memperoleh suara 3,0 persen pada Pemilu 2004 dilarang mengikuti Pemilu 2009. Berdasarkan ketentuan ini, hanya tujuh dari sebelas parpol hasil Pemilu 2004 yang dapat mengikuti Pemilu 2009. Maka aturan ini dimandulkan melalui Pasal 316d UU Pemilu 2008, yaitu parpol non-E/P-T yang memiliki kursi di DPR boleh mengikuti Pemilu 2009. Pemandulan ini dibatalkan MK. Putusan ini dijadikan dasar menggugat KPU di PTUN sehingga enam parpol lolos sebagai peserta Pemilu 2009 setelah waktu penetapannya berlalu.

UU Pemilu 2008 kembali menentukan EP-T yaitu 2,5 persen di level nasional. Apakah akan dinegosiasikan lagi? Belum dapat diprediksi. Sejumlah “partai gurem” menegosiasikan dengan mengujikan E/P-T ke MK (2009) tetapi ditolak. Sekarang justru digulirkan rencana menghalangi kesempatan parpol baru untuk berkompetisi, yaitu dengan menunda *political entrance* parpol baru selama lima tahun. Rencana ini mengebiri perwujudan hak berserikat yang dijamin konstitusi.

Sebetulnya E/P-T tidak harus mehanguskan suara rakyat kepada parpol gurem. Kalau parpol non-E/P-T dapat mengikuti pemilu berikutnya tanpa mengubah diri, sehingga hak berserikat tetap dijamin, suara kepada parpol itu seharusnya dapat dikonversi menjadi kursi parlemen (sesuai *electoral formula*). Tetapi “pemilik” kursi itu harus bergabung dengan fraksi peraih E/P-T. Suara rakyat tidak hangus tetapi parpol non-E/P-T tidak memiliki wakil di parlemen. Cara ini menghukum parpol yang gagal mencapai E/P-T tanpa menghilangkan suara rakyat. Selanjutnya, secara evolusioner, parpol tersebut harus menimbang perannya sebagai “penyetor kursi” kepada parpol peraih E/P-T.

## **Koalisi Presidensial**

Kesepakatan penting MPR ketika mengubah UUD 1945 (tahun 1999-2002) adalah mengokohkan sistem presidensial. Salah satu paradigma presidensialisme adalah pemisahan fungsi maupun kelembagaan eksekutif dari legislatif, dan masing-masing lembaga berkedudukan independen dalam memerankan fungsi-fungsi konstitusionalnya.<sup>20</sup>

Tetapi pemilu dan pilpres tahun 2004 menghasilkan kepresidenan dari partai minoritas sehingga harus mengakuisisi partai untuk mendukung stabilitas pemerintahan. Tahun 2009 sedikit berbeda, yaitu dari partai minoritas terbesar (*largest minority*). Presidensialisme terasa tak nyaman karenanya. Maka, dalam konteks ini, enam dari sembilan parpol peraih kursi DPR (75 persen) dimobilisasi untuk berkoalisi di belakang kepresidenan dan membangun kohesi di parlemen. Dibentuklah Sekretariat Gabungan Partai-partai Koalisi (Setgab Koalisi) yang

---

<sup>19</sup> Mohammad Fajrul Falaakh. “Mengelola Batas Perolehan Suara Pemilu”. *Jurnal Nasional*, 20/9/2007.

<sup>20</sup> Uraian selanjutnya tentang presidensialisme dapat diikuti dalam, antara lain, G. Sartori, *Op.cit.* (Bagian III); Arend Lijphart, 1984: *Democracies* (Bab 4).

diketahui Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (6/5/2010). Hanya tiga partai (24 persen kursi di DPR) yang “tertinggal” berposisi di luar pemerintahan.

Pembentukan Setgab menyerupai koalisi parlementer, sekaligus mengancam desain presidensialisme dan fungsi pengawasan oleh parlemen-legislatif. Presiden sebagai Ketua Dewan Pembina dan Majelis Tinggi Partai Demokrat memimpin koalisi enam parpol dengan mengetuai Setgab Koalisi. Presiden bukan hanya menjadi pusat kekuasaan eksekutif tetapi juga bertindak sebagai “pengendali” partai-partai koalisi.

Kenyataan ini mengingatkan kepada peleburan kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam sistem parlementer (*fusion of executive and legislative powers*). Secara *de facto* presiden-eksekutif memimpin pemerintahan parlementer dengan mengendalikan mayoritas anggota parlemen melalui Setgab Koalisi. Penguatan presiden melalui Setgab Koalisi akan melemahkan fungsi kontrol parlemen.

### **Stabilitas Berdemokrasi**

Literatur transisi dari kekuasaan otoriter menyatakan, konsolidasi demokrasi tercapai ketika *democracy becomes the only game in town*.<sup>21</sup> Tetapi konsolidasi demokrasi jauh dari harapan kalau stabilitas demokrasi tidak tercapai. Stabilitas demokrasi sulit dicapai kalau sistem politik ditundukkan kepada pertukaran-pertukaran politik sesaat.

Ketastabilan sistem pemerintahan dan sistem politik dimungkinkan oleh ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum konstitusi. Semakin jelas dan rinci pasal-pasal konstitusi maka semakin memberi kepastian hukum. Watak ini penting untuk memastikan stabilitas *system of national governance* yang direkayasa dalam reformasi politik di Indonesia sejak tahun 1998.

Namun berbagai eksperimentasi dalam sistem perekrutan jabatan-jabatan kenegaraan, sistem kepartaian dan sistem presidensial, tersebut di muka, mengisyaratkan tiga hal. Pertama, *constitutional engineering* melalui amandemen UUD 1945 mengandung sejumlah kelemahan mendasar. Kedua, masih diperlukan konsistensi dan waktu agar *democracy based on the rule (of constitutional) law becomes the only game in town*. Ketiga, konsistensi berkonstitusi sulit dilakukan kalau kecenderungan (kompromi tak berkesudahan) dengan mengatak-atik konstitusi, atas nama demokrasi, masih tinggi.

---

<sup>21</sup> Lihat Larry Diamond, 1999: *Developing Democracy Toward Consolidation*.