

Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian

Djayadi Hanan*

Abstract

Strengthening governmental system has been the subject of public and scholarly discussion in Indonesia since a multiparty presidential system has been adopted in this country since 2004. There is a widely spread assumption that the implementation of concurrent election (legislative and presidential) is one of the main ways to do so because it will simplify the number of political parties in the legislature which will help the president (the executive) to govern more effectively. Is this assumption right? What do the theories and empirical evidence say about it? Using comparative politics perspective and analysis, this article argues that the implementation of concurrent election is not a necessary and sufficient condition for the strengthening of Indonesia's multiparty presidential system. There are many variables that need to be combined with it. The electoral systems of plurality and majority run-off, for example, will have different impact to presidential system when combined with concurrent election.

Keywords: *presidential system; concurrent election; party system simplification.*

Pendahuluan

Memperkuat sistem pemerintahan presidensial telah menjadi perbincangan di Indonesia sejak 2004 ketika sistem presidensial mulai diterapkan pasca reformasi. Salah satu aspek dari perbincangan itu adalah soal penyederhanaan sistem kepartaian di lembaga legislatif dan penguatan dukungan politik bagi presiden agar lebih mudah dalam menjalankan pemerintahan. Pelaksanaan pemilu serentak (legislatif dan presiden) dianggap sebagai salah satu jalan untuk mencapai penguatan sistem presidensial tersebut.

* Dosen di Jurusan Hubungan Internasional Universitas Paramadina; Direktur Eksekutif Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC), Indonesia.

Benarkah anggapan tersebut? Apa sebetulnya yang dimaksud dengan penguatan sistem presidensial secara umum maupun secara khusus di Indonesia? Makalah ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan melihat hubungan antara sistem pemilu, waktu pelaksanaan pemilu, dan sistem kepartaian, serta dampaknya bagi hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial multipartai. Juga, apakah sistem presidensial di Indonesia memang memerlukan penguatan dari sisi pelaksanaan pemilu serentak tersebut?

Pembahasan menggunakan pendekatan perbandingan politik (*comparative politics*). Beberapa temuan utama riset empirik mengenai hubungan antara sistem pemilu, waktu pelaksanaan pemilu, dan sistem kepartaian dalam sistem presidensial multipartai dari berbagai negara akan ditelusuri dan dipaparkan. Selanjutnya akan dilakukan refleksi singkat terkait dengan beberapa kemungkinan dampaknya di Indonesia.

Dalam tulisan ini saya berpendapat bahwa keputusan untuk melaksanakan pemilu legislatif dan presiden serentak belum cukup untuk memperkuat sistem presidensial multipartai di Indonesia. Ada sejumlah perubahan yang harus dilakukan dari sistem pemilu maupun proses nominasi calon presiden bila ingin memperkuat pelaksanaan sistem presidensial dari aspek sistem dan proses pemilu serta sistem kepartaian. Sejumlah aspek lain yang mengatur hubungan antara presiden dan legislatif di Indonesia sesungguhnya sudah memiliki kemampuan untuk memperkuat pelaksanaan sistem pemerintahan ini.

Problem umum presidensialisme multipartai

Sistem pemerintahan presidensial sering dianggap memiliki masalah bawaan. Linz (1990; 1994) menyebut fenomena ini sebagai “the perils of presidentialism.” Karakteristik dasar sistem presidensial adalah keterpisahan antara eksekutif dan legislatif (*executive is not dependent on legislative*) dan baik presiden (kepala eksekutif) maupun anggota legislatif sama-sama dipilih langsung rakyat. Masalah bawaan itu ada tiga. Pertama,

dual legitimacy. Karena sama-sama dipilih rakyat maka baik presiden maupun legislatif memiliki legitimasi yang sama kuat. Anggota legislatif misalnya tidak dapat meng-klaim sebagai lebih mewakili rakyat dibanding presiden. Bila ada konflik diantara kedua lembaga ini, maka kemungkinan yang terjadi adalah kebuntuan. Kedua, *rigidity*. Baik legislatif maupun presiden memiliki masa jabatan yang tetap. Kecuali karena alasan-alasan seperti kriminal atau penghianatan terhadap konstitusi, seorang presiden tidak dapat dijatuhkan ditengah jalan. Maka bila ada ketidakpuasan terhadap presiden misalnya tidak ada jalan lain kecuali menunggu hingga berakhirnya masa jabatan presiden. Ketiga, *majoritarian tendency*. Ketika seorang presiden memiliki kecenderungan mengabaikan legislatif (imperial president) atau ketika presiden merasa menghadapi legislatif yang tidak bersahabat (legislatif dikuasai oposisi atau *divided government*), maka dia dapat atau akan mencari celah-celah konstitusional dan politik untuk memperluas kekuasaannya. Ini dapat berujung pada makin lemahnya legislatif dan rejim politik menjadi otoritarian. Salah satu alasan inilah yang membuat para ahli seperti Linz beranggapan bahwa sistem presidensial lebih rawan mengalami kejatuhan demokrasi (democratic breakdown).

Masalah dalam sistem presidensial menjadi lebih buruk ketika ia digabungkan dengan sistem multipartai (Mainwaring, 1993; Shugart & Carey, 1992; Stepan & Skach, 1994). Dalam sistem presidensial multipartai, presiden yang terpilih cenderung akan tidak memiliki dukungan mayoritas di legislatif. Banyaknya partai yang ikut pemilu (termasuk partai presiden) membuat sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas. Ini berujung pada minoritasnya dukungan presiden di legislatif, sekalipun partainya adalah partai pemenang pemilu. Dalam sistem multipartai biasanya dukungan mayoritas legislatif diperoleh melalui koalisi. Namun, karena presiden tidak tergantung pada legislatif, insentif untuk membentuk koalisi tidaklah sebesar sistem parlementer. Presiden

tetap dapat membentuk pemerintahan tanpa melibatkan partai-partai di legislatif. Ini berarti dia sangat mungkin berhadapan dengan legislatif yang memusuhinya. Hasilnya adalah hubungan eksekutif-legislatif yang terus menerus tegang dan konflik yang berujung pada kebuntuan (deadlock). Dampaknya adalah pemerintahan sulit memiliki kinerja yang baik.

Namun sistem ini tetaplah sistem yang populer. Amerika Serikat adalah contoh sistem presidensial yang sangat mapan. Hampir semua negara Amerika Latin mengadopsi sistem presidensial multipartai. Sampai hari ini sistem pemerintahan ini tetap dapat berjalan. Pertanyaannya adalah apa yang membuat sistem ini tetap dapat berjalan sekalipun memiliki masalah bawaan yang serius? Pembahasan atau penelitian mengenai penguatan sistem presidensial multipartai umumnya terkait dengan pertanyaan ini.

Secara umum, pembahasan mengenai penguatan presidensialisme multipartai, mencoba melihat berbagai variabel yang mungkin (institusional maupun non-institusional) yang dapat membantu sistem ini dalam hal:

- Memastikan dukungan yang cukup bagi presiden di legislatif
- Mengurangi jumlah partai di parlemen
- Mengurangi kemungkinan divided government
- Memperkuat dan meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan

Sistem pemilu, dukungan legislatif, dan sistem kepartaian

Penelitian Mark P. Jones, dapat dianggap mewakili temuan umum tentang penguatan sistem presidensial. Dalam salah satu publikasi hasil penelitiannya, Jones (1995: 164) menyatakan: "... all evidence indicates the functioning of presidential systems is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near-majority in the legislature." Dengan kata lain, memperkuat sistem presidensial sangat terkait dengan tersedianya dukungan politik yang memadai di lembaga legislatif bagi seorang presiden. Dukungan yang memadai itu dimaknai secara operasional sebagai dukungan mayoritas (50 persen lebih) atau hampir mayoritas (mendekati

50) persen. Bila seorang presiden memiliki dukungan kurang dari ambang batas tersebut, maka sulit bagi seorang presiden untuk menjalankan agenda-agenda pemerintahannya. Akibat selanjutnya adalah kurang atau tidak berfungsinya sistem presidensial, atau lebih buruk lagi bisa berujung pada kegagalan pemerintahan.

Karenanya, salah satu perhatian utama para ahli yang melakukan penelitian di bidang ini adalah pada pertanyaan bagaimana membuat presiden memiliki dukungan yang memadai di lembaga legislatif. Ini bisa dicapai bila sistem multipartai dilegislatif disederhanakan atau memberikan kemungkinan tersedianya koalisi partai yang cukup untuk mendukung kebijakan-kebijakan presiden. Maka salah satu tema utama penelitian adalah hubungan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian. Tema ini mengemuka karena memang sejak lama sudah ada hipotesis terkenal dari Maurice Duverger--dikenal sebagai Duverger laws—(1954) yang menyatakan bahwa ada hubungan antara sistem pemilihan umum dengan sistem kepartaian. Sistem pemilu *plurality* cenderung menghasilkan sistem dua partai, sedangkan sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan sistem multipartai.

Para peneliti sistem presidensial multipartai memperluas cakupan aspek Duverger laws sebagai sistem pemilu secara umum. Dimaknai sebagai seperangkat aturan yang mengelola akses kepada kompetisi elektoral, sistem pemilu mencakup aspek-aspek seperti formula elektoral, ambang batas, district magnitude, waktu pelaksanaan pemilu (serentak atau tidak), dan sebagainya (Morgenstern and Vazquez-D'elia, 2007).

Meskipun hasil penelitian memiliki variasi yang cukup banyak terutama dalam berbagai detail dari aspek-aspek pemilu tersebut, penelitian mengenai hubungan antara sistem pemilu dan sistem kepartaian di banyak negara, utamanya Amerika Latin dapat diringkas kedalam pernyataan Jones (1995: 158) bahwa: “the timing of the executive and legislative elections along with the formula employed to select the executive were demonstrated to be the two most important factors in terms of their

impact on the tendency to provide the executive with a legislative majority.”

Dengan asumsi pemilu legislatifnya menggunakan sistem proporsional, ada dua aspek utama dari sistem pemilu yang harus diperhitungkan bila ingin melakukan penyederhanaan sistem kepartaian atau tersedianya dukungan politik yang memadai bagi seorang presiden. Pertama, waktu pelaksanaan pemilu legislative dan eksekutif (presiden). Ada dua variannya di sini: pelaksanaan secara terpisah dan pelaksanaan secara serentak. Kedua, formula elektoral untuk pemilihan presiden. Juga ada dua variannya: plurality dan majority runoff.

Dalam formula plurality, pemilu presiden berlangsung hanya satu putaran. Siapapun yang memperoleh suara terbanyak dialah yang menjadi pemenang. Dalam majority runoff seorang calon presiden harus memenangkan minimal 50 persen lebih untuk menjadi pemenang. Bila tidak terdapat pemenang, maka diadakan putaran kedua yang diikuti oleh ranking pertama dan kedua dari putaran pertama. Sistem majority runoff ini adalah sistem yang digunakan untuk pemilihan presiden di Indonesia hingga saat ini. Berdasarkan kombinasi dua faktor utama ini, sejumlah hasil penelitian dapat diringkas ke sebagaimana dilakukan Jones (1995) dalam tabel berikut:

Tabel 1: Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif: Dua Dimensi Utama

Formula Pemilihan Presiden	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden	
	Serentak (<i>Concurrent</i>)	Terpisah (<i>Non-Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>	Tingkat multipartai rendah. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg
<i>Majority Runoff (MRO)</i>	Tingkat multipartai moderat hingga tinggi. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Sangat tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg

Sumber: Jones (1995)

Dengan asumsi bahwa pemilu legislatif dilaksanakan dengan sistem proporsional dan besaran dapil (district magnitude) normal (diperkirakan antara 5 dan 8), tabel 1 di atas menunjukkan bahwa kombinasi yang paling mungkin memperkuat sistem presidensiil adalah kombinasi pemilihan presiden dengan sistem plurality dan waktu pelaksanaannya serentak dengan pemilihan legislatif. Kombinasi lain semuanya cenderung menghasilkan sistem multipartai yang tinggi. Hasil penelitian ini didukung oleh hasil analisis dari sejumlah ahli utama di bidang ini seperti Carey (1997) dan Mainwaring and Shugart (1997).

Atas dasar temuan seperti ini, Jones dan banyak peneliti lain, terutama di Amerika Latin menyarankan agar sistem pemilu legislatif dan eksekutif dalam sistem presidensial multipartai haruslah mengkombinasikan waktu pelaksanaan yang serentak, sistem PR dalam pemilu legislatif, dan sistem plurality dalam menentukan pemenang pemilu presidennya.

Sistem plurality sendiri sebetulnya cenderung menghasilkan sedikit kandidat presiden (Duverger, 1954). Ketika pemilu presiden para pendukung kandidat dalam sistem ini cenderung mengabaikan para kandidat yang tidak kompetitif (non-viable) supaya mereka dapat fokus pada dua kandidat teratas. Hal ini mendorong proses koalisi antar partai sejak awal karena hanya ada satu putaran pemilihan. Partai yang mestinya mengajukan calon sendiri namun calonnya kurang kompetitif cenderung akan mendrop calonnya dan meng-endorse satu di antara dua calon paling kompetitif dengan harapan akan mendapatkan konsesi politik pasca pemilu presiden. Namun, bila dilaksanakan terpisah dengan pemilu legislatif, maka partai-partai dalam pemilu legislatif belum perlu memikirkan pengaruh pemilu presiden tersebut. Dampak “reduktif” dari sistem plurality menjadi tidak berpengaruh terhadap penyederhanaan partai di legislatif, dengan asumsi pemilu legislatif dilaksanakan dengan sistem proporsional.

Mekanisme plurality ini berpengaruh terhadap partai-partai ketika dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Partai-partai cenderung akan mencalonkan salah satu dari dua kandidat paling kompetitif, dan berujung pada mengumpulnya dukungan partai-partai legislatif pada dua kandidat tersebut. Ketika salah satu dari kandidat itu memenangkan pemilu presiden, maka dukungan terhadap presiden tersebut di legislatif cenderung akan mayoritas atau mendekati mayoritas. Dengan demikian gabungan sistem pemilu presiden plurality yang dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif adalah yang paling mungkin membantu penguatan sistem presidensial multipartai.

Sistem pemilu presiden dengan majority runoff, di sisi lain, cenderung memiliki dampak “inflationary” terhadap jumlah partai, sekalipun dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Partai dan kandidat yang berkompetisi dalam sistem ini lebih terfokus pada bagaimana maju ke putaran kedua. Selama tidak ada kandidat yang sangat dominan maka seorang kandidat yang memperoleh minimal sepertiga dari suara punya kemungkinan untuk maju ke putaran kedua. Maka minimal akan ada tiga kandidat dalam sistem semacam ini (Cox, 1997; Shugart and Carey, 1992; Reed, 2001). Dalam sistem multipartai maka partai-partai politik peserta pemilu legislatif, bila dilaksanakan serentak dengan pemilu presiden, cenderung akan mengajukan calon presiden mereka masing-masing. Itulah sebabnya sistem ini dianggap cenderung tidak dapat membantu penguatan sistem presidensial multipartai, karena dampaknya cenderung akan menjadikan sistem kepartaian legislatif makin terfragmentasi (Mainwaring, 1990).

Kesimpulan umum yang didukung oleh banyak peneliti ini mendapatkan kritikan dan modifikasi dari para peneliti selanjutnya. Kritik dan modifikasi tersebut dalam skala tertentu sebetulnya saling melengkapi. Salah satu aspek yang harus diperhatikan menurut para peneliti lainnya adalah jumlah kandidat presiden yang bertarung.

Pelaksanaan pemilu serentak tak akan mengurangi tingginya tingkat multipartai bila kandidat presiden yang bertarung jumlahnya banyak. Dengan mengutip Golder (2006), Hicken and Stoll (2008: 1109-1110) misalnya menyatakan bahwa "... proximate elections only have a reductive effect on the legislative party system when there are few viable presidential candidates; with a large number of candidates, they conversely have an inflationary effect."

Mendekatkan waktu atau membuat serentak waktu pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden dalam sistem presidensial multipartai memiliki dampak penyederhanaan terhadap sistem kepartaian bila jumlah kandidat presidennya yang kompetitif (*viable*) hanya beberapa saja. Bila banyak kandidat presiden yang bertarung, maka dampak pemilu serentak justru membuat sistem kepartaian makin terfragmentasi. Pernyataan ini didukung juga oleh hasil-hasil penelitian empirik dari banyak peneliti lainnya seperti Amorim Neto and Cox (1997), Cox (1997), Golder and Clark (2006), dan Mozzafar, Scarritt, and Gladich (2003).

Jones sendiri, dalam penelitiannya setelah 1995 itu juga melihat pentingnya jumlah kandidat presiden dalam hubungannya dengan efektifitas sistem presidensial. Dari penelitian tentang hal ini di 33 negara yang menganut sistem presidensiil, Jones (1999) menemukan bahwa jumlah kandidat presiden yang bertarung ditentukan oleh sejumlah faktor.

Pertama adalah formula elektoral pemilihan presiden. Duverger's law kembali berlaku di sini: formula plurality cenderung menghasilkan sedikit kandidat presiden, sedangkan formula majority runoff cenderung menghasilkan banyak kandidat presiden. Ini terjadi karena dalam sistem plurality hanya ada satu pemenang di putaran pertama (dan tidak ada putaran kedua) sementara dalam sistem majority runoff, ada dua pemenang di putaran pertama. Keadaan ini membuat setiap kandidat yang bertarung dalam sistem plurality akan langsung memperkirakan kemampuannya berada di peringkat pertama sejak awal, bila dia kalah tidak ada insentif untuk bergabung dengan pihak yang menang. Jadi para calon presiden

dalam sistem plurality akan langsung mengkonsolidasikan kekuatannya, bila perlu menggabungkan kekuatannya dengan kandidat lain sejak dari awal.

Dalam sistem majority runoff, yang dipikirkan oleh para kandidat di putaran pertama adalah bagaimana minimal menempati tempat kedua. Selain itu, walaupun sang kandidat berada pada peringkat tiga atau lebih di putaran pertama, maka dia memiliki insentif untuk berkoalisi dengan peringkat satu atau dua, karena akan ada konsesi politik yang ditawarkan. Akibatnya, tanpa memikirkan apakah dirinya kompetitif atau tidakpun, seorang calon presiden dalam sistem majority runoff tetap memiliki insentif untuk mencalonkan diri. Hasilnya adalah sistem majority runoff cenderung mendorong jumlah kandidat presiden yang banyak.

Faktor kedua adalah petahana (*incumbent*). Analisis Jones menunjukkan bahwa ketika ada petahana yang bertarung dalam pemilihan presiden, maka jumlah kandidat yang ikut berkompetisi cenderung lebih sedikit dibanding bila tidak ada petahana (lebih banyak kandidat yang ikut kompetisi). Faktor berikutnya adalah waktu pelaksanaan pemilu legislatif: serentak atau terpisah dengan pelaksanaan pemilu presiden. Jones menemukan bahwa pelaksanaan pemilu serentak cenderung menghasilkan jumlah kandidat presiden yang lebih sedikit, khususnya bila pemilu serentak itu digabung dengan formula plurality dalam pemilihan presiden. Penelitian Jones ini sebetulnya memperkuat temuannya pada 1995 yang menyatakan bahwa kombinasi pemilu serentak dengan formula plurality untuk pemilu presiden cenderung berdampak mengurangi jumlah partai atau menyederhanakan konfigurasi partai di lembaga legislatif.

Penelitian yang lebih baru dari Hicken dan Stolle (2008) menemukan bahwa tingkat otoritas/kekuasaan yang dimiliki (*concentrated*) eksekutif sebagai faktor yang berhubungan dengan sedikit atau banyaknya jumlah kandidat presiden yang bertarung dalam pemilu. Formula yang mereka kemukakan adalah “Vertical centralization and horizontal centralization ... determine the number of presidential candidates” (Hicken

and Stoll, 2008).

Keduanya menyebut tingkat otoritas ini sebagai “the size of presidential prize.” Menurut kedua peneliti ini, ada dua dimensi presidential prize. Pertama, horizontal centralization, yakni tingkat otoritas eksekutif berhadapan dengan legislatif. Kedua, vertical centralization, yakni tingkat kekuasaan pemerintah/eksekutif nasional terhadap pemerintahan sub-nasional. Bila kekuasaan atau otoritas presiden cukup besar (*moderately strong*), maka jumlah kandidat dalam pemilu presiden cenderung makin sedikit. Sebaliknya bila kekuasaan presiden sangat lemah atau sangat kuat (*extremely weak or extremely strong*) maka jumlah kandidat dalam pemilu presiden cenderung makin tinggi. Pengaruh tingkat otoritas/kekuasaan horizontal terhadap jumlah kandidat dalam pemilu presiden lebih besar dibanding tingkat otoritas/kekuasaan vertikal.

Hasil penelitian Hicken dan Stolle ini antara lain sejalan dengan penelitian sebelumnya dari Samuels (2000) tentang pemilu presiden di Brazil. Karena Brazil adalah negara federal, kekuasaan pemerintahan sub-nasional sangat besar. Dari sisi vertical centralization, presiden Brazil termasuk dalam kategori sangat lemah (mendekati *extremely weak*). Karena faktor inilah antara lain, jumlah kandidat dalam pemilihan presiden di Brazil selalu banyak. Dalam pemilu presiden tahun 2014 lalu misalnya kandidat presiden berjumlah sebelas, sekalipun ada petahana (*incumbent*) yang ikut bertarung yakni Dilma Rousseff. Pemilu di Brazil adalah pemilu serentak (legislatif dan eksekutif) dan menggunakan formula MRO. Sistem kepartaian di Brazil adalah sistem multipartai yang *fragmented*. Hasil pemilu 2014 lalu menempatkan 28 partai di parlemen Brazil yang total jumlah kursinya adalah 513.

Penelitian lain menyoroti populernya penggunaan formula majority runoff dalam pemilu presiden dalam sistem presidensial multipartai di banyak negara. Ini tampak bertentangan dengan hasil-hasil penelitian seperti dari Jones (1995) di atas yang justru menyarankan penggunaan

formula plurality satu putaran. Dari 18 sistem presidensial multipartai di Amerika Latin misalnya, ada 13 negara yang menggunakan sistem *majority runoff* (MRO) untuk pemilihan presiden.

Popularitas sistem ini kemungkinan disebabkan oleh dua hal. Pertama, dampak fragmentatif dari MRO ternyata tidaklah seburuk yang diperkirakan dari awal, terutama seiring dengan berjalannya waktu dan makin banyaknya pelaksanaan pemilu pasca transisi demokrasi. Kedua, sistem MRO lebih mungkin menghasilkan moderasi dalam kebijakan eksekutif.

Menurut Nunes dan Thies (2013) pemilu presiden yang menggunakan sistem majority runoff (MRO) memang tampak lebih tinggi rata-rata jumlah kandidat presidennya dalam setiap pemilu dibanding sistem yang menggunakan plurality. Fragmentasi partai legislatif dari sistem pemilu yang menggunakan majority runoff untuk pemilu presidennya juga lebih tinggi. Dari 329 pemilu di 39 negara yang mereka analisis, Nunes and Thies menemukan bahwa Effective Number of Presidential Candidates dalam sistem MRO rata-rata 2,91 sedangkan dalam plurality 2,55. Tapi kalau kita lihat bedanya sebenarnya rendah yakni hanya 0,36. Jumlah efektif partai dalam legislatif (Effective Number of Legislative Parties – ENPP) yang dihasilkan pemilu legislatif yang serentak dengan pemilu presiden MRO rata-rata adalah 3,75, sedangkan dalam sistem plurality rata-rata 2,75. Di Amerika Latin, ENPP dalam MRO rata-rata adalah 3,4 dan untuk plurality 2,82. Data-data ini mengkonfirmasi bahwa sistem MRO memang cenderung menghasilkan sistem kepartaian legislatif yang lebih terfragmentasi. Namun bila diperhatikan perbedaan atau selisih ENPP-nya terlihat rendah di Amerika Latin, meskipun (0,62) meskipun cukup besar untuk rata-rata ENPP dari keseluruhan negara yang dianalisis.

Argumen Nunes dan Thies selanjutnya adalah bahwa waktu menjadi faktor yang berpengaruh. Makin jauh jarak pemilu MRO

dilaksanakan dari masa awal demokratisasi, dampak fragmentatif sistem MRO terhadap sistem kepartaian makin berkurang. Di kisaran 15 hingga 20 tahun pertama pasca demokratisasi, pelaksanaan pemilu MRO ditandai dengan inflasi jumlah partai di legislatif. Namun setelah pemilu MRO dilaksanakan pasca 15 sampai 20 tahun berjarak dari masa awal demokratisasi dampak fragmentatif ini cenderung makin berkurang.

Demikian juga bila dibandingkan dengan sistem plurality, perbedaan hasil antara MRO dan plurality makin berkurang seiring dengan berjalannya waktu. Hal ini terjadi baik dalam pemilu legislatif dan eksekutif yang serentak maupun yang tidak serentak. Tabel berikut menunjukkan hasil penelitian Nunes dan Thies tersebut:

Tabel 2: ENPP di 34 negara sistem presidensial (1946 -2011)

Formula pemilu presiden/waktu pelaksanaan	Data sampai dengan ...	
	1997	2011
Plurality/Serentak	2,77	3,23
MRO/Serentak	4,28	4,36
Selisih Plurality - MRO	1,51	1,13
Plurality/Terpisah	3,59	3,80
MRO/Terpisah	5,22	4,73
Selisih Plurality - MRO	1,63	0,93

Sumber: Nunes and Thies (2013)

Tabel di atas menunjukkan bahwa formula sistem pemilu (MRO-Plurality) memang memiliki perbedaan dalam hal dampaknya terhadap sistem kepartaian legislatif dalam sistem presidensial multipartai. Namun perbedaan dampak antara keduanya cenderung makin berkurang ketika demokrasi mulai berpindah dari fase transisi ke fase konsolidasi di sebuah negara. Titik demarkasi antara kedua fase ini adalah rata-rata 5 sampai 8 kali penyelenggaraan pemilu demokratis (Nunes and Thies, 2013).

Hal kedua yang membuat sistem MRO sangat populer adalah kemungkinan yang lebih besar menghasilkan eksekutif yang lebih moderat baik dari segi politik maupun kebijakan, ketika proses pemerintahan

berjalan. Putaran pertama dari MRO memang lebih memberi insentif bagi banyaknya kandidat presiden dan banyaknya partai dalam legislatif. Ketika putaran kedua akan berlangsung koalisi partai yang lebih besar sangat dimungkinkan untuk mendukung salah satu dari dua kandidat teratas. Ini memungkinkan terbentuknya dukungan legislatif bagi sang kandidat bila ia menang dan menjalankan pemerintahan. Bila seorang presiden menang dalam sistem MRO dengan mandat mayoritas. Itu artinya bila ia menang dalam putaran kedua, maka mandat itu diberikan kepada bukan kandidat semata tapi kepada koalisi yang ia bentuk menjelang putaran kedua. Untuk memenangkan suara mayoritas, maka koalisi tersebut akan cenderung mengambil posisi moderat agar dapat menarik pemilih yang kebanyakan berada di tengah secara politik. Ini berarti, bukan saja presiden dapat memiliki dukungan mayoritas di legislatif tapi juga kebijakan-kebijakannya akan cenderung lebih moderat sehingga lebih mudah membangun koalisi atau dukungan mayoritas di lembaga legislatif ketika menjalankan pemerintahan.

Pembahasan ringkas tentang temuan-temuan utama penelitian mengenai kaitan sistem pemilu dengan sistem kepartaian legislatif di atas memberikan gambaran bahwa pelaksanaan pemilu serentak tidaklah serta merta akan berujung pada penyederhanaan sistem kepartaian legislatif. Selain terkait dengan formula sistem pemilu, jumlah kandidat presiden yang bertarung, jarak waktu dari dimulainya demokratisasi/demokrasi, ia juga terkait dengan variabel-variabel lain yang mungkin saja membuatnya tak efektif mengurangi tingkat multipartai.

Sebagai contoh, ketika membahas penyelenggaraan pemilu serentak di Brazil, Peru, Ecuador, dan Venezuela, Morgernstern and Vazquez-D'elia menyatakan: "Perhaps the change to concurrent elections will reduce Brazil's number of parties over time, but that variable too should interact with other variables. For example, where parties lack deep roots in society, many politicians would see opportunities to win elections under new party labels, thus keeping the number of parties high in spite of concurrent

electoral processes. The cases of Peru, Ecuador, or now Venezuela would be similar.” (p. 154).

Temuan awal Jones (1995) sebetulnya juga melihat bahwa ada banyak variabel institusional dan non-institusional yang lain yang bila dikombinasikan dapat membantu berjalannya sebuah sistem presidensial multipartai. Misalnya Jones menyarankan agar sistem presidensial multipartai membuat kombinasi ideal dari variabel-variabel berikut:

- a. Formula plurality untuk memilih eksekutif/presiden
- b. Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara serentak (concurrent)
- c. Sistem representasi proporsional (PR) dalam pemilu legislatif
- d. Jumlah kursi di daerah pemilihan (dapil/district) yang moderat antara lima sampai delapan)
- e. Lembaga legislatif satu kamar (unicameral), dengan asumsi majelis tinggi (senate/upper house) dicalonkan melalui afiliasi partai seperti juga pemilihan untuk majelis rendah (lower house).

Bila saran dari Jones ini dikaitkan dengan temuan-temuan lebih belakangan, maka misalnya harus ditambahkan aspek jarak waktu dari terjadinya demokratisasi.

Sejumlah kemungkinan untuk Indonesia

Sampai dengan 2014 Indonesia menganut sistem pemilu legislatif proporsional, dengan jumlah kursi per-dapil (*district magnitude*) yang rentangnya cukup besar, antara tiga hingga sepuluh kursi. Sistem pemilu presiden adalah MRO, dengan tambahan persyaratan persebaran dukungan yang merata secara nasional bila seorang kandidat menang di putaran pertama.

Berdasarkan temuan-temuan utama yang telah dipaparkan di atas, bila pemilu tahun 2019 nanti dilaksanakan serentak maka skenario yang mungkin terjadi adalah pertama, setiap partai peserta pemilu atau sebagian besarnya akan mengajukan capres-cawapres sendiri di putaran pertama

yang berbarengan dengan pemilu legislatif. Keadaannya kemungkinan tak akan berbeda dengan pemilu tahun 2004, 2009, dan 2014. Bila ada kandidat sangat populer bisa saja ia menarik suara lebih banyak kepada partainya. Pengalaman tahun 2014 menunjukkan bahwa sekalipun pemilu presiden terpisah, calon-calon presiden populer sudah bermunculan sejak pemilu legislatif. Namun dampaknya tidak terlalu terlihat terhadap perubahan jumlah partai. Sistem kepartaian legislatif kita tetap multipartai yang tinggi (fragmented). Jadi pelaksanaan pemilu serentak dengan formula MRO untuk presiden kemungkinan tidak akan mengurangi jumlah partai di DPR.

Meskipun menurut temuan di atas sulit terjadi, bisa ada kemungkinan kedua. Bila ada calon yang sangat populer atau kompetitif (tahun 2019 nanti kemungkinan ada kandidat incumbent), bisa saja banyak partai akan mendukung calon yang populer tersebut. Maka partai-partai yang kandidatnya sama akan dipilih karena alasan lain, bukan karena semata kandidat presidennya. Tapi ini baru spekulasi, masih harus dilakukan penelitian tentang apakah seorang kandidat presiden yang populer dapat memberikan pengaruh yang sama besar kepada setiap partai pendukungnya dalam pemilu legislatif yang serentak dengan pemilu eksekutif. Tapi skenario inipun mungkin tetap akan berakhir dengan tetap terfragmentasinya partai di DPR, karena partai-partai yang mendukung kandidat yang dianggap populer tersebut tetap mendapatkan tempat di DPR sekalipun jumlah kursinya kecil.

Temuan dari Nunes dan Thies mengenai dampak fragmentatif MRO yang akan makin memudar seiring makin jauhnya sebuah pemilu dari titik awal demokratisasi belum tentu akan terjadi segera di Indonesia. Bila menggunakan temuan mereka, MRO tidak berdampak negatif (fragmentatif) terhadap sistem kepartaian bila sudah melewati sekitar 5 hingga 8 kali pemilu. Tahun 2019 baru akan menjadi pemilu kelima meskipun jaraknya dengan awal demokratisasi sudah sekitar 20 tahun.

Bila mengikuti hasil-hasil penelitian dari berbagai negara lain tersebut, terutama dari Jones, Carey and Mainwaring, maka Indonesia disarankan untuk mengubah formula pemilu presidennya menjadi plurality. Namun perubahan ini mungkin sulit terjadi mengingat akan sulit bagi para pembuat undang-undang berhadapan dengan resiko kemungkinan seorang presiden hanya dipilih oleh kurang dari 50 persen (minoritas). Apalagi ada alasan dampak moderasi secara politik dan kebijakan dari sistem MRO.

Menurut temuan penelitian Negretto (2006), kebanyakan perubahan sistem pemilu presiden itu terjadi dari sistem plurality kepada sistem MRO. Sistem plurality dikenal juga sebagai “more restrictive electoral rules” (sistem pemilu yang ketat). Disebut ketat karena sistem plurality cenderung bias mayoritas (majoritarian system adalah nama lain dari sistem plurality). Formula MRO sebaliknya, lebih akomodatif (less restrictive electoral rules). Para pembuat undang-undang atau pengambil kebijakan dalam sistem multipartai yang sudah ada cenderung akan memilih atau mempertahankan sistem yang less restrictive, karena dengan begitu ada kemungkinan lebih besar bagi setiap partai atau aktor politik tersebut untuk tetap menjadi bagian dari sistem.

Jadi sulit untuk mengikuti saran dari Jones dan peneliti lainnya tersebut untuk mengubah sistem pemilu presiden menjadi sistem plurality. Pemilu serentak dengan MRO adalah less restrictive dibanding sistem pemilu serentak dengan plurality. Ini berarti sistem multipartai cenderung akan lebih bertahan karena ia lebih akomodatif terhadap para pembuat undang-undang atau aktor politik. Dengan kata lain, pemilu 2019 juga tidak akan terlalu berpengaruh terhadap penyederhanaan sistem kepartaian legislatif karena mungkin akan tetap menggabungkan formula MRO dengan penyelenggaraan yang serentak.

Bila sistem pemilu, baik dari segi formula elektoral maupun dari segi waktu pelaksanaannya diperkirakan tidak terlalu punya pengaruh terhadap penyederhanaan sistem kepartaian, dan karenanya terhadap penguatan sistem presidensial multipartai, apakah itu berarti sistem

presidensial Indonesia rawan dengan kegagalan sistem pemerintahan dan bahkan kegagalan demokrasi?

Jawaban sementara atas pertanyaan tersebut ada dua. Pertama penyederhanaan sistem kepartaian adalah salah satu aspek saja dari penguatan sistem presidensial. Penyederhanaan sistem kepartaian legislatif itu sendiri bukanlah tujuan utama tapi merupakan jalan untuk mengatasi kemungkinan lemahnya dukungan politik bagi eksekutif/presiden ketika menjalankan pemerintahan. Pertanyaan pokoknya sebetulnya adalah bagaimana membuat dukungan politik itu tersedia di lembaga legislatif yang multipartai. Logikanya adalah dukungan politik mayoritas atau hampir mayoritas dalam sistem multipartai dapat dicapai apabila terjadi koalisi antar partai untuk mendukung presiden dan kebijakan-kebijakannya.

Terjadinya koalisi antar partai dalam legislatif ditentukan tidak semata oleh sistem pemilu. Ada banyak faktor non-institusional dan institusional lain yang berpengaruh. Salah satu faktornya adalah adanya “coalitional president” (presiden yang memiliki kecenderungan membentuk koalisi) yang dikombinasi dengan tersedianya berbagai otoritas konstitusional dan politik bagi presiden (executive toolbox) yang dapat digunakan sebagai alat/komoditas agar partai-partai bersedia menjadi bagian dari koalisi presiden (Raile et.al, 2011; Power and Taylor, 2011). Bila pembelahan ideologis antar partai di lembaga legislatif tidak ekstrim maka akan tersedia elit-elit politik, termasuk dalam hal ini anggota legislatif/partai, yang memiliki keinginan dan semangat kompromi yang cukup tinggi. Kombinasi kedua hal ini (coalitional president dan elit-elit politik/anggota legislatif yang bersedia melakukan kompromi) membuat koalisi dalam sistem presidensial multipartai sebagai hal yang sangat mungkin, baik koalisi yang sifatnya relatif permanen (satu periode) maupun adhoc (per isu/kebijakan).

Selain “coalitional president” hubungan antara presiden dengan lembaga legislatif juga dipengaruhi oleh kekuasaan konstitusional yang

dimiliki presiden dan legislatif. Sekalipun memiliki berbagai variasi, umumnya kekuasaan konstitusional presiden dan legislatif seimbang atau sama kuat. Dengan demikian, logikanya sangat mungkin kedua lembaga ini tidak mau bekerja sama atau akan mengalami jalan buntu bila terjadi konflik atau perbedaan kepentingan yang besar. Namun, kekuasaan konstitusional ini dalam pelaksanaannya juga terkait dengan bagaimana kerangka hukum (legal framework) yang mengatur relasi sehari-hari kedua lembaga tersebut. Bila ada mekanisme yang dapat memaksa atau memberi insentif bagi kerjasama legislatif dan presiden maka kebuntuan hubungan presiden dan legislatif dalam sistem presidensial multipartai dapat dihindari atau dikurangi.

Hal lain yang juga dapat berpengaruh adalah kapasitas kelembagaan legislatif maupun eksekutif. Kekuasaan konstitusional yang besar namun tidak dibarengi dengan kapasitas kelembagaan yang memadai akan membuat kekuasaan tersebut menjadi tidak fungsional. Negara-negara yang baru mengalami demokratisasi, seperti banyak negara yang mengadopsi sistem presidensial multipartai, umumnya mewarisi pengalaman terkonsentrasinya kekuasaan dan kapasitas kelembagaan di pihak eksekutif, baik lembaga presiden maupun birokrasinya. Maka umumnya, di masa-masa awal demokratisasi, kapasitas kelembagaan eksekutif jauh lebih unggul dibanding legislatif. Dalam jangka pendek, hal ini bisa positif bagi pelaksanaan sistem presidensial. Dengan kapasitas kelembagaan yang lebih unggul pihak eksekutif memiliki lebih banyak kemudahan untuk meloloskan kebijakan-kebijakannya ketika berhadapan dengan legislatif.

Jawaban kedua atas kemungkinan kerawanan pelaksanaan sistem presidensial multipartai di Indonesia haruslah dikaitkan dengan bagaimana pelaksanaan sistem presidensial multipartai di Indonesia yang sudah berlangsung lebih dari satu dekade sejak 2004. Bila kita menggunakan tiga indikator umum tentang pelaksanaan suatu sistem pemerintahan (governmental system) yakni stabilitas demokrasi, tingkat kebuntuan

hubungan eksekutif-legislatif, dan kinerja pemerintahan (Hanan, 2012), sistem presidensial di Indonesia telah dapat berjalan relatif baik.

Kerawanan sistem presidensial (*the perils of presidentialism*) Indonesia untuk mengalami kebuntuan memang mungkin terjadi karena sistem multipartai selalu menghasilkan presiden yang dicalonkan partai yang memiliki dukungan minoritas di DPR, sekalipun partai tersebut pemenang pemilu legislatif. Sistem pemilu yang dianutpun, secara teoritis, cenderung menimbulkan sistem kepartaian legislatif yang fragmentatif. (Legislatif – PR, MRO – Presiden, dan pemilu tidak serentak).

Namun kerawanan ini, selama satu dekade terakhir relatif tidak terjadi karena ada faktor di luar sistem pemilu yang membantu berfungsinya sistem pemerintahan ini. Faktor tersebut antara lain adalah mekanisme pembahasan dan persetujuan bersama, terutama dalam pembuatan undang-undang dan pembuatan anggaran nasional. Juga ada kekuasaan konstitusional dimana baik legislatif maupun eksekutif memiliki otoritas untuk mengajukan rancangan undang-undang. Semua rancangan undang-undang dan anggaran tidak bisa lolos kecuali disetujui bersama untuk dibahas, disetujui bersama dalam pembahasannya, dan disetujui bersama untuk dijadikan undang-undang. Namun, dalam hal anggaran, bila rancangan tidak disetujui legislatif, eksekutif akan menggunakan anggaran tahun sebelumnya, sehingga ada jalan keluar dari kemungkinan “government shutdown.”

Minoritasnya dukungan dari partai presiden di legislatif dapat diatasi dengan selalu terbentuknya koalisi yang cenderung berupa koalisi supermayoritas (*oversize*). Ini dimungkinkan antara lain karena adanya “coalitional president” sekaligus kecenderungan para aktor politik untuk membangun kompromi dalam membuat kebijakan. Mekanisme pengambilan keputusan di legislatif yang mengutamakan konsensus membuat kompromi juga menjadi lebih mungkin. Bila memang terjadi kebuntuan ketika membahas rancangan undang-undang atau pembahasan lainnya, ada mekanisme konsultasi dan mekanisme lobi yang memungkinkan proses

yang lebih informal dan melibatkan pihak-pihak pengambil keputusan yang lebih tinggi. Dengan lobi dan konsultasi biasanya kebuntuan pembahasan dapat diatasi.

Dalam hal kapasitas kelembagaan, baik dari sistem kerja maupun kualitas sumber daya, eksekutif masih jauh lebih unggul dari legislatif. Ini lebih memungkinkan kebijakan-kebijakan presiden untuk lolos dalam pembahasan di legislatif. Semua faktor non-sistem pemilu ini memungkinkan sistem presidensial multipartai di Indonesia dapat berfungsi dan kebuntuan eksekutif – legislatif dapat dihindari atau dikurangi. Dengan kata lain, tanpa mempersoalkan apakah pemilu serentak atau tidak, penguatan presidensialisme multipartai di Indonesia telah memiliki sejumlah jalan institusional maupun non-institusional.

Kesimpulan

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pemilu serentak atau sistem pemilu secara umum belum tentu akan berdampak positif terhadap penguatan sistem presidensial multipartai. Ada banyak variabel yang harus dikombinasikan. Kombinasi sistem pemilu seperti plurality dan MRO misalnya, dampaknya bisa berbeda bila dikombinasikan dengan pemilu eksekutif-legislatif serentak.

Temuan umum dalam berbagai riset, terutama dari sistem presidensialisme multipartai di Amerika Latin menunjukkan bahwa gabungan sistem pemilu presiden dengan formula plurality dengan pemilu legislatif secara serentak cenderung dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian. Tetapi ini tetap tergantung misalnya kepada berapa jumlah kandidat presiden yang bertarung. Bila kandidat presidennya banyak, maka dampak reduktif dari sistem plurality terhadap sistem kepartaian legislatif cenderung memudar.

Dalam konteks Indonesia, mengubah sistem MRO menjadi plurality kemungkinan akan sulit. Pertama, sistem plurality beresiko bagi partai-partai karena dampaknya yang dapat mengeliminasi partai di legislatif.

Adalah kepentingan partai-partai dalam sistem multipartai untuk mempertahankan keberadaannya dalam legislatif, sehingga sistem MRO mungkin akan tetap bertahan. Kedua, MRO populer antara lain karena dianggap lebih akomodatif dan lebih luas cakupan representasinya. Selain itu sistem MRO dianggap dapat menghasilkan eksekutif yang moderat baik secara politik maupun secara kebijakan.

Bila sistem MRO tetap bertahan, maka sistem multipartai di Indonesia cenderung akan bertahan sekalipun pemilu presiden dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Perlu sekitar tiga hingga empat pemilu lagi untuk mulai mengurangi dampak MRO terhadap tingginya atau fragmentasi sistem kepartaian.

Dalam jangka pendek ini, memperkuat sistem presidensiil harus dilakukan dengan cara-cara lain, tidak bisa terlalu berharap dari perubahan sistem pemilu. Berita baiknya, selama satu dekade pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia, sudah ada sejumlah mekanisme institusional maupun non-institusional yang relatif dapat menjamin sistem presidensial multipartai di Indonesia tetap berfungsi relatif baik. Penelitian mengenai penguatan presidensialisme harus diarahkan pada melihat variabel-variabel ini. Misalnya, apakah memperkuat kapasitas kelembagaan legislatif akan membuat kinerja sistem presidensial Indonesia lebih baik atau tidak.

Daftar Pustaka:

- Amorim-Netto, Octavio and Gary C. Cox. (1997). "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Numbers of Parties," *American Journal of Political Science*, 41(1), 149 – 174.
- Carey, JM. (1997). Institutional design and party systems. In *Consolidating the Third Wave Democracies*, ed. Larry Diamond, Marc Plattner, Yun han Chu and Hung mao Tien. John Hopkins Editors.
- Cox, Gary. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Golder, Matt. (2006). "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation," *American Journal of Political Science*, 50(1), 34 – 48.
- Golder, Matt, and William Robert Clark. (2006). "Rehabilitating Duverger's Theory: Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effect of Electoral Laws," *Comparative Political Studies* 39(6), 679 – 708.
- Hanan, Djayadi. (2012). *Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy*. PhD Dissertation. Department of Political Science. The Ohio State University.
- Hicken, Allen and Heather Stoll. (2008). "Electoral Rules and the Size of the Prize: How Political Institutions Shape Presidential Party Systems," *The Journal of Politics*, 70(4), 1109-1127.

- Jones, Mark P. (1994). "Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America" *Political Research Quarterly*, 47(1), 41-57, 1994.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. (1999). "Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections," *The Journal of Politics* 61(1), 171 – 184.
- Linz, J. J. (1990). "The perils of presidentialism." *Journal of Democracy*, Winter, 51–69.
- Linz, J. J. (1994). *Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?* In J. J. Linz & A. Valenzuela (Eds.). Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. (1990). "Presidentialism in Latin America." *Latin American Research Review* 25(1), 157–179.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartyism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228.
- Mainwaring, S and Matthew Shugart. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Morgenstern, Scott and Javier Va ´zquez-D'Elia. (200). "Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America. *Annual Review of Political Science*, 10, 143-168.

- Mozaffar, Shaheen, James R. Scarritt, and Glen Galaich. (2003). "Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages and Party Systems in Africa's Emerging Democracies," *American Political Science Review* 97(3), 379-390.
- Power, T. J., & Taylor, M. (2011). *Accountability institutions and political corruption in Brazil*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Raile, E. D., Pereira, C., & Power, T. T. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323–334.
- Reed, Steven. (2001). "Duverger's Law is Working in Italy." *Comparative Political Studies*, 34(3), 312–327.
- Samuels, David. (2000). "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil," *Comparative Politics* 33(1), 1-20.
- Nunes, Felipe, and Michael F. Thies. (2013). *Inflation or Moderation? Presidential Runoffs, Legislative Party Systems, and Coalitions*. Unpublished Paper.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, A., & Skach, C. (1994). Presidentialism and parliamentarism in comparative perspective. In J. J. Linz & A. Valenzuela (Eds.). (Vol. 1). Baltimore and London: The John Hopkins University Press.