

KOALISI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

Samugyo Ibnu Redjo

*Guru Besar Ilmu Pemerintahan Universitas Padjajaran Bandung
dan Dosen Tidak Tetap Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam "45" Bekasi*

Abstrak

Dalam sistem demokratis keberadaan partai politik menjadi penting. Peran yang dilakukan partai politik tidak hanya sekedar sebagai mediator antara rakyat dan penguasa, namun juga melakukan fungsi pendidikan politik. Oleh karena itu ketika sistem demokrasi diberlakukan di suatu negara, tidak menutup kemungkinan terjadinya koalisi. Tulisan ini berupaya menjelaskan mengenai koalisi dalam sistem pemerintahan, terutama dalam sistem presidensial.

Kata Kunci: Sistem Kepartaian, Sistem Pemerintahan, Koalisi Partai Politik

Pendahuluan

Memahami suatu peraturan atau kebijakan pada dasarnya memberikan pemaknaan terhadap pasal-pasal dalam aturan atau kebijakan tersebut. Begitu juga dengan koalisi dalam sistem pemerintahan Indonesia, pemahaman terhadap makna koalisi selayaknya perlu dipahami dengan benar. Orientasi yang utuh terhadap pemaknaan tersebut perlu dihampiri melalui teori-teori yang mendasarinya dengan tujuan pemaknaan tersebut utuh dan benar sebagaimana diharapkan. Harus dipahami bahwa kemungkinan terjadinya disorientasi sangat besar apabila dasar-dasar teoritik tidak dimiliki bagi pembaca kebijakan atau peraturan. Undang-undang (UU) bidang politik yang sarat dengan pembaharuan yang merupakan konsekuensi dari terbukanya sistem politik di Indonesia. Oleh sebab itu dalam kerangka pemahaman dan pemaknaan itu beberapa teori mendasar berikut ini diharapkan akan lebih memudahkan pembacaannya.

Demokrasi sebagai konsep dasar

Perlu dipahami bahwa demokrasi sebagai paham bersifat netral, dengan demikian ia sangat bergantung pada terpenuhinya indikator-indikator demokrasi baik dalam tataran kebijakan, tataran implementasi maupun pada tataran kultural. Itu berarti ada proses *check and balances*. Dan mekanisme demokrasi sebagai ajaran universal, paling tidak ditunjukkan melalui lima prinsip utama, yaitu: *pertama*, adanya hak pilih yang sama dan tidak diperbedakan antara rakyat yang satu dengan rakyat yang lainnya. Dan hak tersebut diatur dalam suatu undang-undang yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterima semua pihak. Hal ini menunjuk pada kebebasan yang dipunyai seseorang warga negara dilindungi oleh undang-undang serta dibatasi oleh kebebasan orang lain. Dengan demikian pemahaman demokrasi yang salah jika demokrasi menunjuk pada kebebasan yang sebeb-as-bebasnya seakan-akan tanpa aturan.

Kedua, adanya partisipasi yang efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama dari rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil. Hal ini menunjuk bahwa dalam kehidupan politik pemerintahan selayaknya mengikuti teori air, karena air selalu akan bergerak ke mana saja selama tidak ada saluran. Dan air akan terus mengalir apabila dia berada dalam saluran yang bertujuan dan menurun ke bawah. Dengan mengikuti teori air maka wajar apabila partisipasi akan efektif apabila saluran-saluran politik dibuka.

Ketiga, adanya kemengertian terhadap pencerahan (*enlightened understanding*) yang menunjukkan bahwa dia/rakyat/masyarakat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara, sejalan dengan kesempatan yang sama yang diberikan oleh negara kepada rakyat untuk mengerti. *Keempat*, adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat (*final control on the agenda by the demos*) yang menunjukkan bahwa rakyat memiliki kesempatan eksklusif untuk membuat keputusan yang membatasi materi yang akan diputuskan atau tidak melalui proses yang memuaskan sebagaimana ketiga prinsip di atas. *Kelima*, *inclusiveness*, yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat yaitu semua anggota masyarakat dewasa terkecuali orang-orang yang terganggu mentalnya.

Terdapat beberapa pandangan mengenai prasyarat-prasyarat insitusional bagi pemerintahan yang demokratis, untuk dapat

mengekspresikan kepentingan publik. Pandangan-pandangan tersebut antara lain adalah: *pertama*, bahwa demokrasi dipandang identik dengan satu bentuk pemerintahan bersama, dimana setiap orang merasa berhak untuk memerintah. Akan tetapi sejalan dengan makin berkembangnya jumlah anggota masyarakat serta banyaknya kepentingan yang ingin diwujudkan dalam masyarakat, maka muncul gagasan pada demokrasi perwakilan. Dalam hal ini individu rakyat menyerahkan hak politiknya kepada orang lain untuk mewujudkan cita-citanya. Dan orang lain tersebut harus dipilih secara terbuka, terlepas dari sistem pemilihan yang dipakai. Pandangan *kedua*, menyebutkan bahwa demokrasi pada dasarnya menunjuk pada hak berpartisipasi dalam mempengaruhi atau menentukan pembuatan satu keputusan, terutama yang menyangkut kepentingan individu anggota masyarakat. Sementara diketahui bahwa partisipasi dapat terjadi apabila terdapat proses pemberdayaan oleh suatu kekuatan politik yang memiliki hak, dalam hal ini adalah Pemerintah. Dan pemberdayaan dapat berlangsung dengan baik apabila diberikan kebebasan bagi rakyat untuk mengekspresikan berbagai kegiatan-kegiatannya, baik kegiatan politik maupun kegiatan kemasyarakatan lainnya. Pandangan *ketiga* menunjuk pada prasyarat ekonomi bagi berkembangnya sistem demokrasi. Proposisi yang dikemukakan adalah "semakin sejahtera suatu bangsa atau negara, maka semakin besar kemungkinannya untuk menopang sistem politik yang demokratis, dengan kata lain ada hubungan yang erat antara meningkatnya kesejahteraan dalam bidang ekonomi dengan terbentuknya rezim politik yang demokratis". Juga ada pendapat: terdapat hubungan yang positif antara pembangunan ekonomi dan persaingan politik "*There is a positive correlation between economic development and political competitiveness.*" Pandangan *keempat* menunjukkan bahwa sistem demokrasi yang demokratis ditentukan oleh kelompok sosial yang sifatnya "*intermediaries*" antara negara dan masyarakat. Dengan kata berbeda dapat dikemukakan bahwa adanya dalam kelompok sosial yang sifatnya "*intermediaries*" antara negara dan masyarakat, maka kecil kemungkinan akan munculnya pemerintahan yang otoriter, monarki absolut dan diktator totaliter. Hal ini menyebabkan posisi "*intermediaries*" menjadi penting bagi tumbuhnya demokrasi, karena ia dapat menjadi benteng terhadap kekuasaan negara yang berlebihan. *Intermediaries* ini dalam perkembangannya sering juga dikemukakan sebagai kelas menengah ekonomi (*bourgeois*) yang mandiri dan otonom, kemudian disebut: "*No bourgeois, no democracy*". Pandangan *kelima*,

adalah pandangan yang menyatakan bahwa pendorong utama bagi tumbuhnya demokrasi di suatu negara adalah dorongan eksternal (“*external democracy*”). Sejauh pengaruh luar tersebut lebih dominan daripada pengaruh internal masyarakat bersangkutan. Pengaruh dominan eksternal tersebut dimaksudkan untuk menunjuk peran negara-negara besar seperti Amerika dan Inggris yang dapat mempengaruhi demokrasi di negara-negara lain – melalui diplomasi bantuan dan perdagangan. Pandangan *keenam*, adalah pandangan yang menyatakan bahwa pendorong utama demokrasi adalah budaya politik rakyat yang bersangkutan. Teori ini disebut juga sebagai “teori budaya politik”. Hal itu didasari pemikiran bahwa konteks budaya politik, yang meliputi sistem relasi antar individu, keyakinan keagamaan, nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat yang kesemuanya itu menentukan terbentuk tidaknya institusi demokrasi dalam suatu masyarakat.

Sistem Kepartaian

Prasyarat demokrasi sebagaimana disebutkan di atas pada batas-batas kepolitikan tertentu telah dihimpun dalam undang-undang tentang partai politik, dan tetap banyak partai politik yang akan mengikuti pemilu. Walaupun banyaknya partai politik yang mengikuti pemilu, tidak berarti telah membuka koridor demokrasi, dimana rakyat dapat menentukan pilihan-pilihan politiknya, tetapi hal ini memungkinkan kompetisi antar partai politik secara bebas. Harus dipahami bahwa momentum tersebut sebagai langkah awal dari proses pematangan politik demokrasi, karena sebagaimana dinamika politik selalu akan terjadi seleksi alami terhadap partai-partai politik yang berkompetisi. Seleksi alami ini pada akhirnya akan menuju pada kumulasi ideologi atau juga dapat disebut sebagai proses fusi alami yang tidak dipaksakan.

Dalam undang-undang telah diatur batas-batas minimal partai politik yang berhak mengikuti pemilu selanjutnya, hal inilah yang menyebabkan terjadinya penggabungan antar partai-partai demi keikutsertaannya dalam pemilu, hal inilah yang disebut sebagai proses fusi alami politik. Diketahui bahwa peran dan fungsi partai politik adalah sebagai artikulator kepentingan, sehingga dalam posisi ini partai politik berkewajiban untuk memilah-milah kehendak rakyat. Hal itu juga disebabkan karena masing-masing kelompok rakyat pada umumnya akan selalu berbeda

kepentingannya dan jika perbedaan tersebut dibiarkan terus menerus tanpa adanya suatu perhatian dari lembaga politik, maka perbedaan tersebut akan mengental menjadi konflik. Dalam kerangka ini partai politik berperan memecah kepentingan rakyat ke dalam berbagai kepentingan sejenis yang kemudian hasil seleksi tersebut digabungkan (agregasi kepentingan) yang merupakan fungsi partai politik kedua. Hasil pemilahan kehendak rakyat yang telah dilakukan oleh partai politik kemudian disusun ke dalam bagian-bagian besar masalah yang kemudian diusulkan ataupun juga disosialisasikan oleh partai politik kepada kader-kader partai untuk mendapatkan telaah kritis terhadap bagian-bagian besar masalah yang telah disusun. Dalam kasus ini, maka partai politik bertindak atas nama **idealisme**, karena idealisme-lah yang sesungguhnya menjadi darah partai politik. Oleh sebab itu fungsi partai politik sebagai artikulator dan agregator kepentingan harus tetap dalam koridor menjalankan demokratisasi.

Sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah, maka partai politik berkewajiban untuk mengekspresikan kehendak rakyat bukan tidur dalam sidang dewan juga sewaktu ketidakjelasan lagi dibahas sekaligus berupaya melegitimasi ke dalam peraturan dan perundang-undangan. Harus disadari bahwa ekspresi kehendak rakyat umumnya muncul dalam isu-isu politik yang kemudian menjadi opini publik sebagai akibat terhambatnya saluran politik rakyat, sementara tidak semua isu dan opini publik benar-benar kehendak mayoritas rakyat. Oleh sebab itu kecerdasan partai politik menangkap isu dan opini publik mayoritas akan menunjukkan *image* fungsional dan tidaknya partai politik tersebut.

Fungsi partai politik lainnya adalah sebagai sarana kaderisasi, pada fungsi ini tidak dapat dielakkan bahwa partai politik sangat bergantung pada kader-kadernya, karena pada umumnya partai politik yang kuat bukan ditentukan oleh jumlah massa, melainkan ditentukan oleh kader-kader partainya. Hal itu disebabkan karena jumlah massa yang banyak akan cepat berubah dan berganti idealisme yang disebabkan oleh ketidakmampuan elit partai untuk bersikap adil atas seluruh massa di samping adanya faktor pemicu perubahannya, sementara partai politik yang ditunjang oleh kader yang kuat akan tetap dapat bertahan dan mempertahankan massanya, walaupun badai politik menimpa partai politik tersebut. Pada posisi ini partai politik perlu membangun terus

menerus kelembagaannya dan tidak berhenti setelah pemilu usai, sebagaimana terjadi selama ini, bahwa partai politik hanya sebagai *voters association*

Fungsi partai politik lainnya adalah pada pendidikan politik yang pada intinya adalah mengkomunikasikan gagasan atau kondisi politik empiris yang berkembang, sehingga partai politik tidak dipermainkan oleh opini publik yang dijalankan oleh media massa. Hal ini seringkali menyebabkan massa partai, juga sebagian kader politik partai yang “mentah” termakan oleh opini yang dilancarkan oleh lawan politik yang disampaikan melalui media massa. Fungsi partai politik yang saat ini paling ditunggu adalah fungsi mereka dalam seleksi kepemimpinan baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Melalui pemilihan langsung terhadap kepemimpinan nasional dan kepemimpinan lokal, maka peran partai-partai politik akan semakin dipentingkan perannya untuk mempengaruhi massa rakyat, sehingga rakyat paham mengenai calon pemimpinnya. Proses memasarkan tersebut merupakan hal pokok untuk dapat dipahami rakyat mengenai calon pemimpinnya. Kesalahan partai politik mengajukan calon pemimpinnya akan berdampak pada efektifitas pemerintahan dan stabilitas politik serta integrasi nasional.

Koalisi dalam Sistem Pemerintahan

Dinamika politik yang saat ini dimainkan oleh partai politik adalah koalisi atau juga negosiasi. 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. Hal ini dapat dilihat dari dipilihnya Boediono sebagai wakil presiden yang tidak berafiliasi dengan partai politik manapun. Dipilihnya Boediono ditentukan sendiri oleh kandidat presiden, dengan

kenyataan itu wajar kalau diprediksi keanggotaan kabinet tidak oleh partai politik, melainkan dipilih sendiri oleh presiden. 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 partai-partai politik tersebut bisa saja bertentangan, tetapi sewaktu koalisi untuk pemilu presiden mereka bergabung dengan tujuan untuk *power sharing*. Sistem parlementer yang seharusnya hanya memilih perdana menteri yang akan bertanggung jawab ke parlemen, akan tetapi dengan penyimpangan ini maka sistem parlementer juga menafasi/mempengaruhi sistem presidensiil yang telah digariskan undang-undang. Akibatnya koalisi yang terjadi lebih bersifat untuk mencari dan mempertahankan kepentingan.

Kepustakaan

Barzelay, Michael, 1992, *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley.

Dahl, Robert A., 1982, *Analisa Politik Modern*, Jakarta: PT Gramedia.

Hoessein, Bhenyamin, 1996. "Memutar Roda Desentralisasi dari Efisiensi ke Demokrasi" dalam *PRISMA* No. 4, Jakarta.

Indonesia Corruption Watch (ICW), 1999, *Akuntabilitas dan Korupsi di Melanesia: Mengevaluasi aturan Ombudsman dan Kode Etik Kepemimpinan*, halaman 1-3.

Ingraham, Patricia W., Romzek, Barbara S and Associates, 1994, *New Paradigms for Government, Issues for the Changing Public Service*, San Fransisco: Jossey Bass Publishers.

Koehler, Jerry W., Pankowski, Joseph M., 1997, *Transformational Leadership in Government*, Florida: St.Lucie Press.

- Kooiman, Jan (ed), 1993, *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, London, New Bury Park, New Delhi: Sage Publications.
- Kornhauser, William, 1973, *The Politics of Mass Society*, Glencoe III: The Free Press.
- McAndrews, Colin. 1995. "Struktur Pemerintahan di Indonesia," dalam Colin McAndrews dan Ichlasul Amal: *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1997, *Banishing Bureaucracy*. New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Redjo, Samugyo Ibnu. 1993. "Pembangunan Politik di Indonesia: Kasus Partai-Partai Politik" dalam Amir Santoso dan Riza Sihbudi (eds.). *Politik, Kebijakan, dan Pembangunan*. Jakarta: Grafika Lestari.
- Schrode, William A., Voich, Dan JR., 1974, *Organization and Management: Basic System Concepts*, Florida: Florida State University.
- Suryo, Djoko, 1991, "Feodalisme: Timur dan Barat", dalam *Prisma* No. 8.