

KOALISI MODEL PARLEMENTER DAN DAMPAKNYA PADA PENGUATAN KELEMBAGAAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

PARLIAMENTARY-STYLE COALITIONS AND ITS IMPACT ON STRENGTHENING THE INSTITUTIONAL PRESIDENTIAL SYSTEM IN INDONESIA

Asrinaldi A

Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas
Jalan Kampus Limau Manis, Padang 25163
E-mail: asrinaldi4@yahoo.com

Diterima: 1 Agustus 2013; direvisi: 3 September 2013; disetujui: 10 Desember 2013

Abstract

Implementation coalition of parliamentary system in the presidential system model in Indonesia cause problems in the legislature. This article describes the effects that arise from that coalition of parliamentary system model was applied in a presidential system. Consequently, polemic over government programs in legislature no longer related to public interest, but simply to show an attitude that opposite to government. Interestingly, the ruling government party seek to involve the opposition party in government to avoid conflicting in government programming. As a result, the formation of coalition of parliamentary model does not reflect consistency in implementing the constitution. Even the coalition that formed it just put the political interests as a goal rather than strengthen the political ideology as the way of the nation. This article explains more in depth what the impact of coalition of parliamentary system model to strengthening of political institutions in a presidential system.

Keywords: *Presidentialism system model and institutional strengthening*

Abstrak

Penerapan model koalisi sistem parlementer dalam pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia mendatangkan masalah di lembaga legislatif. Artikel ini menjelaskan dampak yang muncul dari model koalisi sistem parlementer yang diterapkan dalam sistem presidensial. Akibatnya, perdebatan program pemerintah di lembaga legislatif tidak lagi dalam rangka pemenuhan kepentingan masyarakat, akan tetapi sekedar menunjukkan sikap berseberangan dengan pemerintah. Menariknya, partai pemerintah berkuasa justru melibatkan partai oposisi untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menghindari ketegangan yang terjadi di lembaga legislatif. Pembentukan koalisi pemerintahan seperti ini justru tidak mencerminkan konsistensi dalam melaksanakan undang-undang dasar. Bahkan koalisi yang terbentuk justru hanya mengutamakan kepentingan politik ketimbang memperkuat ideologi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artikel ini menjelaskan lebih mendalam dampak praktik koalisi model parlementer ini terhadap penguatan kelembagaan politik dalam sistem presidensial.

Kata kunci: Sistem Presidensial dan Penguatan Kelembagaan

Pendahuluan

Pemilu legislatif 2014 sudah selesai diselenggarakan. Walaupun, hasilnya juga mengundang sejumlah gugatan, namun partai politik sudah dapat menerimanya sebagai proses pemilihan yang demokratis. Menariknya, Pemilu kali ini menghasilkan konstelasi politik yang berubah di tingkat nasional. Pasalnya, Partai Gerindra berhasil mendapatkan suara yang cukup signifikan, yaitu sebesar 11,1 persen. Bahkan keberhasilan Partai Gerindra mendapatkan suara ini justru mengalahkan perolehan suara Partai Demokrat sebagai partai petahana yang memenangkan Pemilu tahun 2009. Hal lain yang juga menarik dalam Pemilu legislatif 2014 ini adalah perolehan suara Partai Nasdem. Sebagai partai politik baru ternyata bisa menyaingi partai-partai lain yang telah lama ikut Pemilu seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Amanat Nasional (PAN).

persen membuka peluang bagi partai ini mengajukan calon presiden, tetapi harus membangun koalisi dengan partai lain. Hal ini adalah dampak tidak tercapainya persyaratan untuk mengusung calon presiden sendiri, yaitu keharusan memenuhi perolehan 25 persen suara sah nasional menyebabkan PDIP yang mendapat kursi terbanyak di lembaga legislatif membangun koalisi. Faktanya, dari hasil pelaksanaan Pemilu legislatif tersebut memang tidak ada satu pun partai politik yang memenuhi persyaratan tersebut. Akibatnya, partai politik harus membentuk koalisi untuk memenuhi jumlah minimal suara yang diperoleh atau kursi yang didapatkan. Partai berikutnya yang juga memungkinkan untuk membangun poros koalisi adalah Partai Golongan Karya (Golkar) dengan perolehan suara sebanyak 14,75 persen. Namun, hingga penetapan calon presiden dan wakil presiden oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Partai Golkar kesulitan mendapatkan partai politik kawan koalisi.

Tabel 1. Komposisi hasil perolehan suara Pemilu legislatif 2014

No	Partai Politik	Jumlah suara	Persentase Perolehan
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	18,95
2	Partai Golkar	18.432.312	14,75
3	Partai Gerindra	14.760.371	11,81
4	Partai Demokrat	12.728.913	10,19
5	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957	9,04
6	Partai Amanat Nasional	9.481.621	7,59
7	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204	6,79
8	Partai Nasdem	8.402.812	6,72
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	6,53
10	Partai Hanura	6.579.498	5,26
11	Partai Bulan Bintang *)	1.825.750	1,46
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia*)	1.143.094	0,91

Sumber: KPU RI

*) tidak lolos nilai ambang batas parlemen

Dengan perolehan suara yang mencapai 6,72 persen ikut mengantarkan Partai Nasdem ke Senayan. Bahkan dengan ketentuan nilai ambang batas parlemen sebesar 3,5 persen, menyebabkan dua partai lain, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) yang juga peserta Pemilu tahun 2009 terpental dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kedua partai tersebut hanya mampu mendapatkan suara 1,46 persen dan 0,91 persen.

Keberhasilan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) memperoleh suara 18,95

Pada akhirnya Partai Golkar mendukung poros koalisi yang diinisiasi oleh Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Koalisi yang digagas oleh Partai Gerindra ini terkait dengan perolehan suaranya yang mencapai 11,81 persen suara sah nasional. Fakta ini semakin menegaskan bahwa koalisi ini merupakan konsekuensi dari UU No.42 tahun 2009 tentang pemilu presiden yang mensyaratkan terpenuhinya 25 persen suara sah nasional atau 20 persen perolehan kursi di DPR (Lihat Tabel 1).

Koalisi dalam sistem presidensialisme dengan sistem multi partai dapat mengancam

proses demokrasi yang dilaksanakan. Kekhawatiran terhadap sistem multi partai dalam sistem presidensial yang berdampak pada kestabilan penyelenggaraan pemerintahan ini adalah implikasi terjadinya polarisasi kepentingan di lembaga legislatif. Akibatnya kebijakan yang dibuat pemerintah dapat berseberangan dengan kepentingan partai politik. Hal ini bisa terjadi karena presiden yang terpilih belum tentu dapat diterima oleh anggota legislatif yang juga dipilih oleh rakyat.¹ Tidak sedikit fragmentasi terjadi di lembaga legislatif, terutama wakil-wakil partai yang berada di lembaga perwakilan ini. Satu di antara dampak yang dicemaskan adalah terjadinya tarik menarik kepentingan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Banyak negara berkembang mengalami kecenderungan seperti ini, misalnya negara-negara Amerika Latin begitu kuatnya kompetisi legitimasi di antara dua lembaga, yaitu eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Persaingan ini justru berdampak pada kebuntuan politik dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.²

Fenomena ini juga yang turut mengkhawatirkan proses koalisi di Indonesia dalam pembentukan pemerintahan. Fenomena koalisi ini juga menjadi catatan penting dalam perjalanan sejarah negara Indonesia terkait dengan koalisi partai politik dalam membentuk pemerintahan ini. Koalisi yang terbentuk ini menemukan akar kesejarahannya di Indonesia sebab pada masa demokrasi liberal tahun 1950an fenomena koalisi ini juga menjadi kecurigaan dalam pembentukan pemerintahan di bahwa sistem parlementer. Bahkan jatuh bangunnya kabinet pada masa demokrasi parlementer ini adalah implikasi dari persaingan partai politik dalam mencari kekuasaan di pemerintahan. Begitu juga pada masa reformasi dengan sistem multi partai persaingan partai politik untuk

mendapatkan kekuasaan mempengaruhi proses pembentukan pemerintahan sehingga pilihan berkoalisi menjadi keniscayaan walaupun sebenarnya agak “tidak lazim” dalam sistem presidensial.³ Partai pengusung presiden pun harus mempertimbangkan bagaimana hubungan kelembagaan antara eksekutif yang dipimpin oleh presiden dengan lembaga legislatif dengan partai politik yang tidak ikut mendukung pembentukan koalisi pemerintahan tersebut.

Satu hal yang menarik dari proses membangun koalisi ini adalah pada keterlibatan elite partai yang bertindak “seolah-olah” mengatasnamakan konstituen. Padahal logika dalam Pemilu, preferensi pemilih terhadap partai politik berbeda dengan preferensinya terhadap figur. Namun, logika ini dilupakan oleh elite partai politik sehingga koalisi yang berlangsung melupakan logika masyarakat. Akibatnya, dalam proses koalisi politik ini ke depan tidak lagi berdasarkan aspirasi masyarakat. Padahal makna perwakilan politik ini tidak sekedar menyerahkan pilihannya kepada pemimpin partai politik. Tapi lebih dari itu, elite juga harus mendengarkan dan menyuarkan aspirasi masyarakat terkait dengan harapan mereka. Bahkan secara teoritis, jika hal ini dapat dilakukan oleh partai politik, maka berdampak pada penguatan sistem kepartaian itu sendiri.⁴

Fenomena koalisi partai dalam sistem presidensial menjadi kecenderungan baru dalam sistem politik di Indonesia, terutama pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.⁵ Memang sejak reformasi dilaksanakan praktik koalisi ini mewarnai dinamika pemilihan presiden dan wakil presiden. Namun, sayangnya kesan yang ditangkap masyarakat dalam proses koalisi ini adalah sebuah cara membagi kekuasaan dalam mekanisme politik formal. Fenomena koalisi partai partai pertama terlihat ketika hasil Pemilu tahun 1999 sudah

¹ Selanjutnya lihat Scott Mainwarring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam Robert Dahl, Ian Shapiro and Jose Antonio Cheibub (Eds.), *The Democracy Sourcebook*. (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2003), hlm. 68-270.

² Howard J Wiarda and Jonathan T. Polk., “Separation of Legislative and Executive Government Power”, dalam David Scot Clark (Ed.), *Comparative Law and Society* (Massachusetts: Edwar Elgar Publishing, 2012), hlm.169.

³ Untuk lebih jelas fenomena ini dapat dirujuk Syamsuddin Haris, *Masalah-masalah Demokrasi Kebangsaan di Era Reformasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014).

⁴ Bingham Powell Jr. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1982), hlm. 74.

⁵ Penjelasan mengenai dinamika koalisi partai politik dalam penyelenggaraan pemerintahan ini dapat dilihat dalam Donald L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 279-291.

ditetapkan. PDI Perjuangan sebagai pemenang Pemilu dengan perolehan 33 persen suara kalah dalam pemilihan presiden karena munculnya kekuatan koalisi partai politik yang dikenal dengan poros tengah.⁶ Selanjutnya fenomena koalisi pasca Pemilu tahun 2004 yang digagas Partai Demokrat dengan beberapa partai lain berhasil mengalahkan pasangan calon presiden yang diusung oleh Partai Golkar sebagai partai pemenang Pemilu. Begitu juga, untuk mengamankan kebijakannya di lembaga legislatif, Partai Demokrat sebagai pemenang Pemilu tahun 2009 berhasil menguasai lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Inilah gambaran koalisi yang terjadi dalam sistem presidensial yang mulai menampakkan bentuknya ketika era reformasi berlangsung. Pertanyaannya, akankah koalisi yang dibangun oleh Partai Gerindra sebagai poros utama koalisi dengan beberapa partai politik lain berhasil mengalahkan koalisi partai pemenang Pemilu tahun 2014, yaitu PDI Perjuangan?. Lalu, apakah koalisi ini juga membawa dampak kepada pelaksanaan sistem presidensial?

Artikel ini menjelaskan kecenderungan pembentukan koalisi dalam pemilihan presiden yang sebenarnya menggunakan model koalisi partai dalam sistem parlementer. Bahkan banyak pihak menilai bahwa koalisi ini tidak lebih dari bentuk pragmatisme politik ketimbang koalisi dibangun dengan dasar ideologi kebangsaan. Memang secara teori, koalisi ini tidak lebih sebagai bentuk hitung-hitungan manfaat yang didapatkan oleh elite partai untuk keuntungan ekonomi dan politik partainya dalam pemerintahan. Selain itu, artikel ini juga menyoroti dampak koalisi dengan model parlementer ini bagi penguatan sistem presidensial di Indonesia.

⁶ Koalisi partai yang tergabung dalam poros tengah ini dimotori oleh Amien Rais salah seorang tokoh reformasi yang menentang kekuasaan rezim Orde Baru. Kekuatan poros tengah ini didukung oleh kekuatan partai-partai yang berideologi Islam ternyata berhasil mengalahkan PDI Perjuangan yang pada waktu itu sudah menguasai 153 kursi parlemen. Manuver politik yang dilakukan Amien Rais dari PAN yang hanya menguasai 34 kursi DPR dan PKB yang hanya memiliki 51 kursi DPR ini berhasil menempatkan Amien Rais sebagai ketua MPR dan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden. Selanjutnya lihat Chris Manning & Peter van Diermen (Eds.). *Indonesia Di Tengah Transisi: Aspek-Aspek Sosial dari Reformasi dan Krisis*. Terjemahan. (Yogyakarta: LKIS, 2000), hlm. 402.

Koalisi Politik Partai Dalam Sistem Presidensial: Antara Pragmatisme dan Ideologi

Dalam negara yang mengamalkan demokrasi, keterlibatan partai politik menjadi penentu kualitas demokrasi yang dihasilkan. Apalagi dengan sistem perwakilan politik yang mengandalkan kader partai politik yang dipilih berdasarkan suara terbanyak. Sepanjang kader yang diusulkan partai politik berkualitas, maka perjuangan mereka sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif akan menghasilkan kebijakan yang juga berkualitas. Namun, sayangnya banyak orang menilai kualitas anggota legislatif yang terpilih hasil Pemilu tahun 2014 ini masih jauh dari kualitas ideal. Apalagi banyak tuduhan bahwa kemenangan anggota DPR dan DPRD yang terpilih sebagai anggota legislatif ada kaitannya dengan aktivitas politik uang.⁷

Dari segi pelaksanaan fungsi partai politik ditinjau dari aspek komunikasi, sosialisasi dan rekrutmen politik juga mempengaruhi kinerja demokrasi. Tidak sedikit masyarakat menilai kegagalan partai politik melaksanakan fungsi ini juga berdampak pada rendahnya kualitas demokrasi. Bahkan dengan kasat mata dalam proses koalisi dalam setiap Pemilu, komunikasi politik yang semestinya dilakukan dengan masyarakat justru tidak terjadi. Komunikasi politik justru yang berlangsung di antara elite partai hanya dalam rangka mengusung calon presiden sehingga koalisi yang dibangun terkesan transaksional.

Singkatnya, permasalahan mendasar dalam perpolitikan di Indonesia bermula dari kegagalan partai politik melaksanakan fungsinya. Pelembagaan partai sebagai infrastruktur demokrasi belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena tidak jelasnya mekanisme rekrutmen kader dan kepengurusan partai. Padahal rekrutmen ini menjadi

⁷ Pemberitaan tentang maraknya politik uang dalam Pemilu tahun 2014 ini menjadi sorotan media massa lokal dan nasional. Banyak laporan media cetak terkait dengan masalah ini. Misalnya, laporan Harian Republika 5 Mei 2014, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/05/05/n53nhg-pengamat-pemilu-2014-menjijikkan-karena-penuh-perburuan-rente>. Laporan yang sama juga ditulis oleh kantor berita Antara, <http://www.antaranews.com/berita/431001/kalangan-dpr--pemilu-brutal-karena-politik-uang-tentang-pemilu-yang-jauh-dari-logika-sehat-demokras>, diakses pada tanggal 18 Mei 2014.

energi bagi partai melaksanakan fungsinya dalam sistem yang demokratis. Sayangnya, aspek ini yang diabaikan sehingga partai politik mengalami penyakit kronik dalam melaksanakan fungsinya. Begitu juga dengan permasalahan pembiayaan dalam melaksanakan aktivitas partai. Terbatasnya sumber pembiayaan untuk melaksanakan aktivitas partai dalam melaksanakan fungsinya berdampak pada cara elitnya mencari “kader baru” yang bersedia membiayai kegiatan partai politik. Tidak jarang elite partai politik ini mengabaikan mekanisme rekrutmen yang menempatkan ideologi partai sebagai nilai dasar dalam proses tersebut. Cara pikir pragmatisme di elite partai ini mendorong mereka untuk mencari pengusaha yang bersedia bergabung dan membiayai aktivitas partai politik. Tentu, bagi sebagian pengusaha yang terlibat dengan kepengurusan partai ini membuka jalan bagi mereka untuk mengembangkan bisnisnya dengan memanfaatkan kekuasaan partai politik tersebut. Karenanya tidak jarang partai politik berusaha mendapatkan bagian dari kekuasaan pemerintahan dengan cara apa pun, termasuk membangun koalisi dengan partai pemerintah. Apalagi menjelang Pemilu kebutuhan pembiayaan partai semakin meningkat sehingga tidak jarang muncul keinginan untuk melibatkan pengusaha membiayai kebutuhan partai politik.⁸

Sebenarnya, koalisi yang terbangun di antara partai politik lazim terjadi dalam sistem parlementer. Dalam sistem ini, partai yang berhasil mendapatkan kursi di parlemen melakukan kerjasama atau koalisi untuk membentuk pemerintahan. Kemenangan partai dalam mendapatkan kursi di parlemen mengantarkan partai-partai peserta koalisi untuk memilih satu orang perdana menteri yang sekaligus bertindak sebagai kepala pemerintahan. Tidak jarang perdana menteri mengangkat menteri-menteri di kabinetnya dari anggota parlemen yang ikut koalisi pembentukan pemerintahan. Tapi ada juga negara yang tidak

⁸ Fenomena korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama yang dilakukan oleh partai berkuasa sebenarnya bermula dari terbatasnya pembiayaan terkait dengan aktivitas partai politik, terutama menjelang Pemilu. Pengusaha yang menjadi kader baru partai politik dan terlibat dalam pembiayaan ini berusaha mendapatkan proyek-proyek pemerintah dengan alasan untuk membiayai aktivitas partai politik. Selanjutnya silakan rujuk Edmun Gomez, *Political Business in East Asia* (New York: Routledge, 2002), hlm. 18-21.

membenarkan mereka yang terpilih jadi menteri juga menjabat sebagai anggota legislatif. Seperti yang dijelaskan Lijphart, sistem parlementer ini memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian pemerintah dan majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai. Dengan kata lain, parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik.⁹

Namun, faktanya kecenderungan koalisi model parlementer ini pun ditiru dalam sistem presidensial. Koalisi yang dilakukan partai politik di Indonesia justru dilakukan menjelang pemilihan presiden dan pasca Pemilu Legislatif dilaksanakan. Hal ini terjadi karena Pemilu Legislatif tidak dilaksanakan serentak dengan Pemilu Presiden. Apalagi dengan diberlakukannya ambang batas pencalonan presiden/wakil presiden sebesar 20 persen perolehan kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional menyebabkan partai politik berusaha mencapai jumlah tersebut. Memang Mahkamah Konstitusi telah membatalkan aturan yang terdapat dalam UU pemilihan presiden ini, namun pelaksanaannya harus sesuai dengan keputusan Mahkamah Konstitusi adalah pada Pemilu tahun 2019 mendatang.

Koalisi yang dilakukan partai politik dalam Pemilu Presiden adalah keniscayaan karena ditetapkannya *presidential threshold* sesuai dengan UU No. 42 tahun 2008. Akibatnya, partai politik berusaha memenuhi persyaratan untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden tersebut. Yang menarik dari proses koalisi partai politik yang dibangun justru tidak berdasarkan pada kesamaan program masing-masing partai, akan tetapi didasarkan pada kepentingan jangka pendek untuk memenangkan pemilihan presiden tersebut. Bahkan hitung-hitungan politik koalisi yang dibangun partai di Indonesia, justru ditujukan pada seberapa banyak partai tersebut mendapatkan kursi menteri di kabinet. Pengalaman Pemilu 2009 membuktikan bahwa keikutsertaan sejumlah partai politik seperti PAN, PKS, PPP dan PKB dan setelah itu baru diikuti oleh Partai Golkar berkoalisi mengusung calon Susilo Bambang Yudhoyono dari Partai Demokrat dalam Pemilu Presiden bermuara pada pemberian kursi menteri kepada partai politik tersebut.

⁹ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Terjemahan oleh Ibrahim R, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 40-41.

Menurut Moury bahwa kecenderungan koalisi yang digagas oleh elite partai politik ini sebenarnya terkait dengan pilihan rasional elite dalam memaksimalkan sumber daya politik yang mereka miliki.¹⁰ Termasuk di dalamnya perolehan hasil Pemilu Legislatif yang berhasil dimenangkan partai politik. Selain itu, koalisi dapat dilakukan oleh elite partai politik berhubungan dengan keterbatasan informasi yang mereka miliki untuk menguasai isu-isu yang nantinya menjadi perdebatan di lembaga legislatif.¹¹ Apalagi kalau anggota legislatif dari partai politik yang baru pertama kali ikut Pemilu Legislatif. Terakhir, koalisi juga dapat terjadi karena bagian dari pilihan strategi dari aktor politik dalam partai yang berbeda-beda posisi institusionalnya yang berdampak pada sumber daya dan keterbatasan dalam memaksimalkan kepentingan masing-masing.

Sejalan dengan pandangan Moury ini, Riker juga melihat kecenderungan pilihan rasional dari politisi tersebut adalah untuk memaksimalkan keuntungan yang didapatkan dari koalisi yang dibangunnya.¹² Menurutnya, koalisi yang dibangun oleh elite partai cenderung kepada bentuk hitung-hitungan dari “biaya yang dikeluarkan” untuk mengontrol proses koalisi yang dibangun tersebut. Fenomena inilah yang dapat dilihat dari proses koalisi yang melibatkan partai politik pada Pemilu Presiden tahun 2014. Beberapa partai pemenang Pemilu seperti PDIP, Partai Golkar dan Gerindra menggagas untuk menjadi poros utama koalisi karena sumber daya yang mereka miliki di lembaga legislatif. Misalnya, PDIP berhasil mendapatkan 109 kursi yang jumlahnya cukup signifikan mendukung kebijakan pemerintah yang terbentuk. Begitu juga dengan Partai Golkar yang memperoleh 91 kursi dan Partai Gerindra dengan 73 kursi. Jelas, sumber daya yang dimiliki oleh partai-partai ini relevan dengan *presidential threshold* sebesar 112 kursi untuk mengusung calon presiden.

Sementara, bagi Partai Nasdem yang notabenenya adalah partai yang baru pertama kali ikut Pemilu, perolehan kursi ini tentu harus dimaksimalkan dengan cara meningkatkan

pengalaman kadernya di lembaga legislatif dan eksekutif. Pilihan Partai Nasdem berkoalisi dengan PDIP adalah pilihan yang rasional elite partai tersebut ketimbang hanya berada di luar pemerintahan. Satu hal yang juga muncul dalam proses koalisi ini adalah kepentingan dari kader partai politik yang ikut koalisi, yaitu adanya perbedaan posisi institusionalnya di masing-masing partai yang sesungguhnya dapat dijadikan posisi tawar politik untuk menjadi menteri, jika memenangkan Pemilu Presiden ini.

Sebenarnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, kebutuhan koalisi bukanlah sesuatu yang mutlak. Seperti yang dijelaskan di atas, keharusan koalisi adalah implikasi diberlakukannya *presidential threshold* yang ditetapkan oleh UU pemilihan presiden. Keadaan ini tentu akan berbeda, jika keputusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif dapat dilaksanakan serentak. Namun, rendahnya kepercayaan diri pemerintah yang berkuasa dalam menghadapi legislatif sehingga menjadi pertimbangan bagi partai pemenang Pemilu Legislatif untuk membentuk koalisi. Ini tidak lain untuk mengamankan kebijakannya di lembaga legislatif. Contoh ini sebenarnya dapat dilihat ketika Partai Demokrat berhasil memenangkan Pemilu Legislatif tahun 2009 dengan perolehan suara sebesar 20,85 persen. Akan tetapi, tetap membangun poros koalisi dengan partai lain untuk mengusung Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden. Padahal jika dirujuk UUD 1945, hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif adalah sama dan tidak bisa saling menjatuhkan.

Memang dalam perjalanan koalisi yang digagas Partai Demokrat ini terjadi “krisis kepercayaan” terhadap partai-partai pendukung Presiden Yudhoyono. Misalnya terkait dengan kebijakan menaikkan Bahan Bakar Minyak (BBM) yang menjadi dilema dalam pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid 2. Pada akhirnya, ada partai koalisi, yaitu PKS yang menolak kebijakan ini sehingga koalisi yang terbentuk terancam pecah. Fraksi PKS di DPR secara tegas menolak kenaikan harga BBM ini.¹³ Memang ini pilihan sulit bagi sebuah partai politik dalam koalisi, yaitu apakah harus

¹⁰ Catherine Moury, *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreement Constrain Ministerial Action*, (London: Routledge, 2013), hlm. 3-5.

¹¹ *Ibid*, hlm. 4.

¹² William H Riker. *The Theory of Political Coalition*. (New Haven: Yale University Press, 1962), hlm. 32-3.

¹³ <http://www.gatra.com/politik-1/10625-kisruh-bbm-tolak-kenaikan-harga-koalisi-terancam-pecah.html>, diakses pada tanggal 18 Mei 2013.

mempertimbangkan kepentingan koalisi atau popularitas partai untuk pemilihan mendatang. Hal ini sebenarnya sudah tergambarkan seperti yang dinyatakan oleh Bingham Powell

*“...parties struggle for participation in and control of the policy making process, through which leaders can realize their office holding aspirations and policy objectives and can fulfill their commitments to their followers. On the other hand, even while parties engage in short-term bargaining about policy and participation, they must look ahead to the opportunities and dangers of the next election.”*¹⁴

Jadi dari penjelasan di atas dapat ditegaskan bahwa umumnya dasar koalisi yang dibangun oleh partai politik lebih mempertimbangkan aspek keuntungan jangka pendek yang mereka peroleh. Ideologi yang diharapkan menjadi dasar platform partai politik membangun visi dan misi bersama dalam menyelenggarakan negara bukanlah menjadi pertimbangan utama. Fenomena ini memang menarik dalam konteks politik modern saat ini, baik dalam sistem presidensial maupun dalam sistem parlementer. Begitu juga dalam proses koalisi di Indonesia ada yang perlu menjadi perhatian. Visi bersama dalam membangun Indonesia justru dirumuskan setelah kemenangan dalam membentuk pemerintahan. Partai peserta koalisi berusaha menyesuaikan visinya dengan partai yang menjadi poros utama partai. Misalnya, ketika Partai Demokrat berhasil menang dalam pemilihan presiden dan membentuk pemerintahan pada tahun 2009, maka partai peserta koalisi seperti Partai Golkar, PKS, PAN, PPP dan PKB kembali menyesuaikan programnya. Ini gambaran betapa rapuhnya koalisi yang dibangun dalam sistem presidensial.

Lemahnya koalisi yang dibangun di antara partai ini adalah akibat dari tidak adanya dukungan penuh dari partai peserta koalisi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Struktur koalisi yang dibuat jarang sekali ditopang oleh dasar kesamaan ideologi yang kuat. Akibatnya, ikatan yang terjadi di antara partai politik peserta koalisi hanya berdasarkan pembagian kursi menteri di kabinet. Yang menariknya pemberian kursi di kabinet ini adalah bagian dari balas jasa yang dilakukan oleh partai politik penggagas utama koalisi terhadap partai yang

mendukung dan memenangkan calon presiden yang diusungnya.

Lalu, apa pentingnya ideologi sebagai dasar membangun koalisi dalam sistem presidensial tersebut?. Yang patut diketahui bahwa sebenarnya ada banyak bentuk koalisi yang dapat dilakukan partai untuk membentuk pemerintahan. Setiap bentuk koalisi yang dipilih memiliki implikasi bagi partai tersebut. Misalnya, ada *minimum winning coalition*¹⁵ yang tidak membutuhkan jumlah partai yang banyak dan koalisi dibangun sekedar untuk memenuhi syarat minimal perolehan kursi untuk membentuk pemerintahan. Ini berkebalikan dengan *oversized coalition*¹⁶ yang memang dirancang untuk membentuk pemerintahan dan mengamankan kebijakan di parlemen. Bentuk lain dari koalisi ini dikenal juga dengan *grand coaliton*, yaitu koalisi yang melibatkan dua poros utama koalisi yang dimotori oleh partai-partai pemenang Pemilu yang memiliki spektrum ideologi yang berbeda.¹⁷Selain itu, dikenal dengan *connected coalition*, yaitu pembentukan koalisi karena adanya kesamaan ideologi di antara partai yang berkoalisi. Namun, dalam sistem presidensial di Indonesia pilihan kepada *oversized coalition* menjadi pilihan setiap presiden yang terpilih. Walaupun risikonya adalah terlalu sulit untuk mengontrol perilaku setiap partai yang terlibat dalam koalisi yang dibangun.¹⁸

Sementara, menurut Hague dan Harrop, *connected coalition* ini lebih mencerminkan koalisi yang menyatukan pandangan yang sama tentang bagaimana aktivitas partai politik dalam membentuk pemerintahan. Kesamaan nilai-nilai politik menjadi pertimbangan dalam pembentukan kerjasama tersebut. Jadi, jika partai politik berkoalisi berdasarkan nilai-nilai

¹⁵ Lihat Dennis C. Mueller, *Public Choice III*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 281.

¹⁶ George Tsabelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, (Princeton: Princeton University Press, 2002), hlm. 96.

¹⁷ Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics* 5th Ed, (New York: Palgrave Macmillan, 2001), hlm. 277.

¹⁸ Koichi Kawamura, “President Restrained: Effects of Parliamentary Rule and Coalition Government on Indonesia’s Presidentialism”, dalam Yuko Kasuya (Ed). *Presidents, Assemblies and Policy-Making in Asia*. (New York: Palgrave Macmillan, 2013), hlm. 183-185.

¹⁴ Bingham Powell Jr, *op.cit.*, hlm. 135.

yang diyakini dan memiliki kesamaan, maka dasar koalisi partai yang dibentuk menjadi lebih kuat. Ini tentu berbeda dengan koalisi yang hanya didasarkan pada kepentingan jangka pendek yang dijadikan dasar dalam pembentukan koalisi. Sayangnya, kecenderungan koalisi berdasarkan ideologi ini belum menjadi pilihan partai politik di Indonesia sehingga belum berdampak pada penguatan sistem presidensial.

Lalu mengapa partai politik lebih memilih pada koalisi yang berdasarkan pada kepentingan jangka pendek dan bukan membangun koalisi atas pilihan ideologi? Lalu, apa kaitan pilihan jangka pendek ini dengan sistem presidensial? Politik, seperti yang ditegaskan Miriam Budiardjo, dalam pengertian sederhana terkait dengan distribusi nilai-nilai.¹⁹ Sementara, nilai yang ada dalam realita politik itu sangat langka dan menjadi rebutan. Salah satu nilai yang diperebutkan tersebut adalah kekuasaan yang memang menjadi tujuan dibentuknya partai politik. Koalisi yang dibentuk ini jelas lebih berorientasi pada nilai kekuasaan yang harus didapatkan dengan usaha yang seminimal mungkin dan biaya yang semurah mungkin. Dan, tidak ada cara yang lebih efektif kecuali bersama-sama memperjuangkan kekuasaan tersebut melalui mekanisme koalisi. Dengan memperhitungkan sumber daya politik yang dimiliki oleh sebuah partai seperti kursi di lembaga legislatif dan mempertimbangkan sumber daya politik partai lain, tentu lebih mudah menjalin koalisi untuk memenangkan sebuah pemilihan. Sepertinya cara pikir yang pragmatisme ini yang menjadi pertimbangan elite politik partai yang berkoalisi dengan mengutamakan kepentingan jangka pendek partai mereka.

Selain itu, sikap pragmatisme ini juga terkait dengan tidak adanya mekanisme dalam menghentikan kekuasaan presiden dalam sistem presidensial, jika terjadi kemacetan politik dalam pembuatan kebijakan. Bagi partai-partai kecil, pilihan kepada oposisi di lembaga legislatif justru berdampak pada pembiayaan menghadapi Pemilu pada masa berikutnya. Jika, elite di partai-partai kecil memilih bergabung dengan partai politik yang menggagas koalisi, maka kesempatan mereka untuk mengumpulkan “biaya” menghadapi Pemilu mendatang bisa terwujud. Faktanya, kursi menteri

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia, 2010).

yang menjadi kompensasi dukungan dalam pemilihan presiden dalam sistem presidensial adalah langkah strategis untuk mengumpulkan pembiayaan bagi aktivitas partai politik.

Koalisi model parlementer dan Dampaknya bagi Sistem Presidensial

Koalisi dalam sistem parlementer merupakan cara praktis yang dilakukan partai politik menggabungkan kekuatannya agar bisa membentuk pemerintahan. Kecenderungan koalisi ini dilakukan karena implikasi dilaksanakannya sistem multi partai. Pelaksanaan sistem multi partai ini justru berakibat pada munculnya banyak partai yang ujungnya adalah terjadinya polarisasi dukungan masyarakat. Karenanya, partai politik yang bertanding dalam Pemilu sulit mendapatkan suara mayoritas, terutama untuk membentuk pemerintahan. Ketidakmampuan partai membentuk pemerintahan tanpa melakukan koalisi atau setidaknya membentuk koalisi minimal sulit terjadi. Pada umumnya partai berupaya membangun koalisi besar agar perjalanan pemerintahan yang diselenggarakan berjalan lancar. Selain itu, seperti yang dijelaskan di atas, keniscayaan melakukan koalisi ini adalah konsekuensi ditetapkannya *presidential threshold* dalam UU pemilihan presiden. Jika dipahami lebih jauh, sebenarnya koalisi yang dilakukan partai politik dalam sistem presidensial ini tidak hanya dalam konteks mengusulkan calon presiden dan pasangannya, tapi juga untuk mengharmoniskan hubungan antara eksekutif dan legislatif pasca terpilihnya presiden.

Kekhawatiran terjadinya ketegangan antara badan eksekutif dan badan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan telah menjadi preseden politik dalam penyelenggaraan pemerintahan di republik ini. Misalnya, ketegangan kedua lembaga ini dapat dilihat pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Seperti diketahui, gaya kepemimpinan Gus Dur dalam menjalankan pemerintahan membuat partai politik kurang simpati dan mengancam akan menarik dukungannya terhadap pemerintah yang berkuasa. Melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket yang dimiliki DPR ketegangan antara lembaga

legislatif dan eksekutif bermula. Namun, karena jawaban dari Gus Dur tidak memuaskan, maka DPR berencana menerbitkan memorandum kepada presiden. Oleh Presiden Abdurrahman Wahid, memorandum yang akan dikeluarkan MPR/DPR justru menyebabkan kemarahan dengan mengeluarkan dekrit presiden untuk membubarkan MPR/DPR.²⁰

Walaupun tidak berlangsung sedramatis pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, persoalan ketegangan hubungan antara lembaga legislatif dengan eksekutif juga ditemukan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Apalagi ditambah dengan oposisi yang dilakukan PDI Perjuangan. Beberapa kebijakan pemerintahan SBY yang dianggap “kontroversi” oleh DPR berujung pada keinginan untuk mengeluarkan hak interpelasi dan hak angket. Misalnya, ada beberapa hak angket yang dikeluarkan DPR seperti untuk kasus penjualan tanker Pertamina, kisruh masalah Daftar Pemilih Tetap dan transparansi pengelolaan Migas. Walaupun ujung dari hak angket ini tidak pernah tuntas, tetapi penggunaan hak angket ini membuat Presiden SBY dan menteri-menterinya khawatir juga dengan tindakan lembaga legislatif ini.²¹

Jadi, partai politik yang berkuasa juga mempertimbangkan bahwa koalisi adalah cara praktis yang dapat mengamankan kebijakan yang dibuat jika memiliki sekutu di lembaga legislatif. Partai yang pendukung pemerintah juga harus mempertimbangkan hitung-hitungan politis kebijakan yang dibuat dan hitung-hitungan matematis jumlah pendukung kebijakan tersebut di DPR. Sepanjang hitung-hitungan tersebut sesuai, maka pemerintah dapat bertindak leluasa. Inilah yang menentukan hubungan pemerintah dan DPR dalam sistem politik yang dibangun pasca kejatuhan rezim Orde Baru. Sejalan dengan itu, Hanta Yudha dalam bukunya *Presidensialisme Setengah Hati* (2010) menyoroti fenomena pada masa kepemimpinan Presiden SBY ini. Jelasnya “pola relasi kekuasaan Presiden Yudhoyono dan DPR mengalami pasang surut. Pola relasi

antara pemerintah dan DPR bergantung pada konfigurasi dan ikatan koalisi partai-partai di DPR.”²²

Lalu, apa dampak koalisi model parlementer yang dilakukan partai ini bagi sistem presidensial?. Apakah ke depan koalisi partai seperti ini perlu diteruskan sehingga bisa memperkuat sistem presidensial?. Koalisi partai dalam sistem presidensial pada dasarnya tidaklah diperlukan sepanjang partai yang memenangi Pemilu di Indonesia memenuhi nilai ambang batas kursi untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Karena dalam UU No. 42 tahun 2008 ditegaskan jika partai politik peserta Pemilu mendapatkan kursi 112 dari 560 kursi di DPR atau 20 persen, maka partai tersebut dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Sepanjang ada keberanian dari partai politik tersebut mengusulkan calon presiden dan wakil presiden tentu koalisi tidak dibutuhkan. Namun, realita politiknya tidaklah demikian. Bagi partai politik pemenang Pemilu Legislatif, keinginan menguasai lembaga eksekutif dengan menjadi presiden adalah sesuatu yang penting. Namun, menciptakan pemerintahan yang efektif adalah hal penting lainnya yang juga menjadi pertimbangan. Karenanya pilihan untuk membentuk koalisi dengan partai-partai lain menjadi cara efektif untuk mengamankan kedudukan presiden dalam pemerintahan.

Namun, logika ini tidaklah sepenuhnya tepat dalam sistem presidensial yang dianut oleh Negara Indonesia. Sebab hubungan di antara kedua lembaga tersebut tidaklah dalam rangka saling menjatuhkan. Dalam UUD 1945 sudah ditegaskan bahwa lembaga legislatif dalam hal ini DPR tidak dapat menjatuhkan pemerintah, kecuali menyangkut hal-hal yang sudah ditentukan dalam konstitusi seperti pengkhianatan terhadap negara dan korupsi. Hal ini pun harus diputuskan terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi dengan menilai tuduhan dari lembaga legislatif. Begitu juga sebaliknya, presiden juga tidak bisa membubarkan DPR hanya karena fungsi yang dilaksanakan. Jadi hubungan kedua lembaga ini adalah dalam rangka menyeimbangkan peran dan fungsi yang dimainkan masing-masing. Dalam konteks inilah mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan itu dapat dilihat.

²² Hanta Yudha, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 175.

²⁰ Tjipta Lesmana, *Dari Soekarno Sampai SBY: Intrik Dan Lobi Politik Para Penguasa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 226-228.

²¹ Syamsuddin Haris, “Membaca Hak Angket DPR”, dalam Aloysius Soni BL de Rosari (Ed). *Centurygate Mengurasi Konspirasi Penguasa-Pengusaha*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 184.

Sejak Pemilu masa reformasi dilaksanakan, tidak banyak partai yang dapat memenuhi ambang batas kursi dalam mengusulkan calon presiden dalam pemilihan langsung. Hanya Partai Demokrat yang berhasil memperoleh sebanyak 148 kursi pada Pemilu 2009. Sementara, PDI Perjuangan juga mendapatkan kursi sebanyak 153 pada tahun 1999. Akan tetapi, sistem pemilihan presiden masih menggunakan mekanisme tidak langsung melalui lembaga MPR. Faktanya, Partai Demokrat yang memenangkan Pemilu tahun 1999 ternyata “tidak berani” mencalonkan Susilo Bambang Yudhoyono tanpa harus melibatkan partai lain. Bagi banyak pengamat, tidak adanya keberanian ini memang mengundang dugaan banyak pihak bahwa Partai Demokrat ingin mengamankan kebijakannya di lembaga legislatif. Ini memang paradoks dengan sistem presidensial yang dilaksanakan. Ketakutan akan terjadinya kemacetan politik (*political gridlock*) di lembaga legislatif ketika membuat kebijakan menjadi kekhawatiran utama politisi Partai Demokrat. Pilihan koalisi dengan partai lain yang memiliki kursi di DPR menjadi pilihan strategis untuk menguasai lembaga legislatif ini. Akan tetapi, pada akhirnya apa yang dilakukan Partai Demokrat ini jelas menjadi preseden yang akan terus diikuti oleh setiap partai politik setiap Pemilu Legislatif selesai. Politisi partai pemenang Pemilu akan selalu mengkalkulasikan jumlah kursi di DPR, paling tidak memenuhi mayoritas sederhana agar kebijakan yang dibuat pemerintah yang mereka dukung bisa dilaksanakan.

Menariknya, kejadian yang sama juga berulang pasca Pemilu tahun 2014. Partai Gerindra yang menjadi poros utama koalisi merah-putih mengusung Prabowo Subianto dan Muhammad Hatta Rajasa sebagai calon presiden dan wakil presiden membuat koalisi besar. Partai Gerindra yang hanya memperoleh 73 kursi di DPR membutuhkan minimal 49 kursi untuk dapat mengajukan calon presiden. Namun realitanya, Partai Gerindra membentuk koalisi besar yang melibatkan PAN dengan 49 kursi, PPP dengan 39 kursi, PKS dengan 40 kursi dan terakhir bergabungnya Partai Golkar ke dalam koalisi ini dengan membawa sebanyak 91 kursi. Jadi, total kursi yang didapatkan dari koalisi ini adalah 292 kursi atau 52,14 persen melebihi mayoritas sederhana di lembaga legislatif. Ini berbeda dengan koalisi

yang diusung oleh PDI Perjuangan yang hanya membentuk koalisi minimum. Partai ini hanya melibatkan Partai Nasdem dengan 35 kursi, PKB dengan 47 kursi, Hanura dengan 16 kursi dan PDI Perjuangan sendiri memperoleh 109 kursi. Dengan demikian, total kursi koalisi yang diperoleh adalah 207 atau 36,96 persen. Dari fakta ini, sebenarnya dapat dipahami bahwa PDI Perjuangan hanya ingin membentuk koalisi dengan suara minimum tanpa khawatir dengan kemacetan politik yang dihadapi di lembaga legislatif. Sementara, Partai Gerindra cenderung membangun koalisi besar (*oversized coalition*) dengan harapan dapat mengamankan kebijakannya di lembaga legislatif.

Lalu, mengapa kecenderungan ini berlangsung?. Tidak terhindarkan aturan yang terdapat dalam UU yang mensyaratkan adanya nilai ambang batas pengusulan pasangan presiden dan wakil presiden ini menyebabkan model koalisi parlementer menjadi pilihan yang harus dilaksanakan dalam sistem presidensial. Ditambah lagi dengan pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden yang dipisah berdampak pada bangun koalisi yang terjadi. Akibatnya elite partai politik memilih langkah-langkah politik pragmatis agar keinginan mereka menguasai lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dapat diwujudkan. Memang ini menjadi dilema sendiri bagi partai politik. Di satu sisi, politisi partai politik ingin melaksanakan platformnya sebagaimana yang dijanjikan kepada konstituen mereka. Namun, dari segi lain, pelaksanaan platform saja tidak cukup karena harus menghadapi kompetisi politik yang sangat liberal.

Tentu, praktik politik seperti ini membawa pengaruh pada upaya pemerintah menguatkan sistem presidensial. Idealnya sistem presidensial dilaksanakan dengan menegaskan fungsi masing-masing lembaga sehingga tidak ada kekuasaan yang menumpuk pada satu lembaga seperti yang terjadi pada sistem parlementer.²³ Justru, koalisi yang terbangun dalam sistem presidensial membuat sistem ini menjadi lemah dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Jadi jelas bukan karena karakteristik sistem presidensial yang lemah, tetapi karena praktik politik yang dilakukan oleh politisi yang menyebabkan kelemahan dalam sistem ini.²⁴ Praktik politik ini

²³ Arend Lijphart, 1995, *op.cit*, hlm. 40.

²⁴ Silakan bandingkan dengan Jose Antonio Cheibub,

tidak lain adalah karena koalisi yang dibentuk antara partai politik yang memperoleh kursi di lembaga legislatif.

Jika ditelisik lebih jauh, ada beberapa kelemahan yang dapat dijelaskan terkait dengan koalisi model parlementer yang dilaksanakan ini. Pertama, hal yang paling mendasar akibat berlangsungnya koalisi partai politik ini adalah semakin kaburnya hakikat fungsi sistem presidensial dalam sistem politik. Kekaburan ini sebenarnya dapat dilihat dari tidak independennya presiden dalam membuat kebijakan karena harus mempertimbangkan mitra koalisinya. Padahal presiden dalam sistem presidensial tidak dipilih langsung oleh anggota legislatif. Hal ini idealnya menjadi pertimbangan bagi presiden yang terpilih. Apalagi jika presiden ini didukung oleh mayoritas suara rakyat. Artinya, presiden mendapatkan legitimasi yang kuat dibandingkan dengan anggota legislatif yang terpilih. Dengan demikian, presiden harus memikirkan tanggung jawab kepada masyarakat.

Bentuk tanggung jawab presiden kepada masyarakat tersebut diatur sedemikian rupa ke dalam konstitusi. Jadi, konstitusi telah menegaskan apa yang menjadi hak dan kewajiban presiden dalam melaksanakan fungsinya baik sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara.²⁵ Namun, faktanya koalisi telah mengubah keadaan ini. Ketakutan presiden dalam sistem presidensial adalah tidak jalannya kebijakan yang dibuat karena akan muncul ketegangan hubungan antara presiden sebagai ketua lembaga eksekutif dengan anggota legislatif. Memang dapat dimaklumi, karena tidak semua partai politik yang terlibat dalam koalisi yang dibentuk oleh partai pemerintah. Akibatnya tentu ada kebijakan presiden yang tidak sejalan dengan anggota partai politik di luar koalisi yang dibentuk. Dari sinilah bermulanya pembatasan terhadap kebijakan presiden. Dan, salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengamankan keadaan agar kebijakan presiden ini dapat dilaksanakan, biasanya presiden melalui pembantunya berusaha melobi fraksi yang ada di DPR. Padahal sebenarnya ini tidak perlu terjadi, andai saja para penyelenggara negara dapat memahami dengan baik tugas dan

fungsi masing-masing sesuai dengan konstitusi yang mengatur pelaksanaan sistem presidensial ini.

Kedua, koalisi partai politik yang terbentuk juga berdampak pada munculnya tawar-menawar kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan. Fenomena ini dengan mudah terlihat, terutama setelah pemerintahan terbentuk. Presiden berusaha membagi kursi kekuasaannya melalui pembagian jatah kementerian kepada partai politik pendukungnya ketika pemilihan presiden. Memang cara seperti ini, di satu sisi, sangat efektif menghindari kemacetan politik dalam proses pembuatan kebijakan di lembaga legislatif. Ini bisa terjadi karena akumulasi suara dari partai pendukung di parlemen yang dapat memenangkan pemungutan suara kalau seandainya terjadi hambatan dalam proses pembuatan kebijakan yang dilakukan presiden bersama lembaga legislatif. Apalagi, ketua partai politik peserta koalisi dalam pembentukan pemerintahan biasanya dilibatkan dalam menjalankan fungsi pemerintahan sebagai menteri-menteri kabinet. Pengalaman ini juga berlangsung di dua periode kepemimpinan Presiden SBY 2004-2009 dan 2009-2014 yang umumnya kursi DPR diberikan kepada petinggi partai peserta koalisi.

Dari segi lain, kecenderungan koalisi ini juga berdampak pada tidak berjalannya mekanisme *check and balances* dalam sistem politik. Secara fungsional, lembaga legislatif memang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemerintahan yang diketuai oleh presiden. Namun, karena berlangsungnya pembagian kekuasaan di kabinet bentukan presiden terpilih, menghilangkan sebagian besar sikap kritis anggota lembaga legislatif. Jika keadaan ini dibiarkan berterusan, tentu membawa dampak pada terbentuknya oligarki elite baik di lembaga eksekutif maupun legislatif. Kecenderungan inilah yang dapat membahayakan kelangsungan demokrasi yang dilaksanakan saat ini.

Masalah ketiga yang juga dikhawatirkan muncul akibat proses koalisi yang menggunakan model parlementer ini adalah terjadinya pergeseran fokus kekuasaan pemerintahan. Lazimnya fokus kekuasaan dalam sistem presidensial tidak terpusat pada satu lembaga saja. Dalam sistem presidensial ditegaskan adanya keseimbangan di antara lembaga-lembaga negara. Apalagi Negara Indonesia

Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 2.

²⁵ Arend Lijhart, 1995, *op.cit*, hlm.46.

juga mengamalkan adanya konsep *trias politica* dalam menyelenggarakan kekuasaan negara. Namun, koalisi di antara partai politik pengusung calon presiden ini, sadar atau tidak telah menggeser fokus kekuasaan kepada satu tangan, yaitu presiden. Lembaga kepresidenan menjadi lembaga yang dominan dalam membuat kebijakan dibantu oleh partai politik yang ikut dalam koalisi. Lambat laun, keadaan ini justru menghasilkan oligarki kekuasaan yang melibatkan segelintir elite politik. Jika ini tidak diantisipasi dengan penguatan masyarakat sipil di luar parlemen mengawasi jalannya pemerintahan, maka muara dari kemunculan kelompok oligarki ini adalah terbentuknya kartel politik.

Praktik oligarki kekuasaan di Indonesia ini bukanlah hal yang baru terjadi di Indonesia. Bahkan terbentuknya oligarki kekuasaan sudah menjadi bagian dari perkembangan politik di Indonesia. Misalnya, pada masa Orde Baru oligarki kekuasaan ini adalah bagian dari upaya rezim Orde Baru mempertahankan kekuasaannya. Presiden Soeharto yang berhasil membangun loyalitas di tubuh militer dan birokrasi melalui kepemimpinannya menjadi contoh bagaimana oligarki kekuasaan itu terbentuk. Tidak hanya itu, partai pendukung pemerintah pun dikooptasi sehingga kekuasaan yang dipegang tidak sekedar dominan, tapi juga menjadi kekuatan hegemoni.²⁶ Jika pada masa Orde Baru pembentukan oligarki kekuasaan ini melibatkan militer dan birokrasi sebagai pendukung kekuatan presiden, maka pada masa Orde Reformasi terjadi pergeseran yang jelas. Ini merupakan konsekuensi pengaturan yang dilakukan rezim di era reformasi yang membatasi aktivitas militer dan birokrasi dalam politik. Institusi militer/Polri dan birokrasi secara tegas membuat garis demarkasi dengan kekuasaan presiden. Walaupun sebagai kepala negara presiden membawahi angkatan perang ini. Dari segi lain, partai politik justru menyusun kekuatan bersama dengan presiden sehingga membentuk kelompok oligarki baru yang dapat disaksikan sekarang.

Dampak yang lain juga akibat muncul praktik koalisi yang menggunakan model parlementer ini adalah tidak optimalnya fungsi

lembaga legislatif. Kecenderungan ini dapat dilihat dari berkembangnya budaya politik yang sesungguhnya menjadi karakter masyarakat kelas bawah, tapi mengalami penyebaran sehingga menjadi budaya elite partai. Ini dapat dilihat dari terbentuknya budaya *patront-client* dalam sistem politik yang tidak lagi terjadi pada masyarakat di tingkat akar rumput. Budaya politik seperti ini telah menjadi bagian tidak terpisahkan dalam praktik politik di tubuh partai. Seperti diketahui, bahwa elite partai yang duduk di pemerintahan hasil bentukan koalisi terdiri dari mereka yang menjadi petinggi di partai politik. Kedudukan ini tidak jarang menjadi dilema bagi anggota partai politik di lembaga legislatif. Kalau pun ada kebijakan yang dibuat dan “berseberangan” dengan cara pikir anggota partai di lembaga legislatif, maka perdebatan yang terjadi cenderung tidak akan panjang mengingat menteri-menteri yang ada di kabinet adalah para petinggi partai politik. Jadi jelas, keengganan untuk memperdebatkan rancangan kebijakan oleh anggota DPR ini menyebabkan pelaksanaan fungsi lembaga legislatif menjadi tidak optimal.

Ini adalah bukti nyata bahwa budaya *patront-client* dalam sistem politik di Indonesia telah membungkam sikap kritis *client* terhadap *patront*-nya. Sepanjang masih menguatnya budaya ini, maka proses pendalaman demokrasi tidak akan berjalan dengan baik. Bahkan dalam konteks hubungan ini, sebenarnya yang paling diuntungkan adalah *patront* ketimbang *client*. Karena pada dasarnya “...dialah yang memiliki sumber daya yang lebih besar dan lebih kuat ketimbang *client*”²⁷ sehingga dapat menggunakannya untuk kepentingan tertentu. Jelas, tidak adanya keberanian anggota partai yang duduk di lembaga legislatif mengkritik kebijakan pemerintah karena adanya ketakutan terhadap kebijakan *recall* yang dilakukan pimpinan partai tempat mereka bernaung. Realita inilah yang menjadi hambatan berkembangnya mekanisme *check and balances* dalam praktik demokrasi.

Masalah terakhir yang dapat diidentifikasi terkait dengan praktik koalisi model parlementer ini adalah melemahkan sistem presidensial itu sendiri. Idealnya, sistem presidensial menempatkan posisi presiden yang

²⁶ Richard Robison and Vedi R Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age Markets*, (London: Routledge Curzon, 2004), hlm. 103.

²⁷ Afan Gaffar. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 110.

kuat dan otonom dalam bertindak. Kalau pun ada perdebatan di antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatifnya tidak lebih sebagai bentuk pelaksanaan mekanisme *check and balances*. Akan tetapi yang terjadi, presiden justru tersandera oleh misi partai politik yang ikut mendukungnya sehingga tidak otonom dalam bertindak. Bahkan sistem presidensial yang dipraktikkan di Indonesia bukanlah sistem presidensial yang sebenarnya. Masih ada pengaburan substansi terkait dengan pelaksanaan sistem presidensial ini dengan praktik koalisi model parlementer yang dilaksanakan. Karenanya perlu ada usaha yang sungguh-sungguh dari penyelenggaran negara mengembalikan hakikat sistem presidensial ini.

Lalu, apa yang dapat dilakukan agar sistem presidensial ini bisa diselenggarakan sesuai dengan hakikatnya? Paling tidak ada beberapa langkah yang dapat dipraktikkan sehingga sistem presidensial ini menemukan kembali hakikatnya. Pertama, merevisi UU pemilihan presiden yang menetapkan adanya *presidential threshold* sebanyak 20 persen jumlah kursi di lembaga legislatif. Seperti yang dijelaskan di atas, bahwa aturan dalam UU inilah salah satu yang menyebabkan koalisi model parlementer ini berlangsung. Karena semakin banyak partai yang mengikuti Pemilu, maka polarisasi pilihan masyarakat akan terjadi dalam Pemilu tersebut. Akibatnya adalah tidak munculnya partai pemenang Pemilu yang dapat melewati angka 20 persen perolehan kursi di lembaga legislatif untuk bisa mengajukan calon presiden sendiri. Memang, ada beberapa partai yang berhasil mencapai jumlah tersebut. Namun faktanya, partai politik itu pun tidak memiliki kepercayaan diri untuk mengajukan calon presidennya sendiri seperti Partai Demokrat pada Pemilu tahun 2009 yang lalu. Karena efek psikologis yang lebih dominan menghinggapi cara pikir setiap partai yang memenangkan Pemilu legislatif adalah bagaimana bisa mengusulkan calon presiden juga dibantu oleh partai pemenang lainnya. Hal ini bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan bisa dilaksanakan dengan lancar tanpa gangguan dari partai oposisi di lembaga legislatif.

Selain itu, UU kepartaian juga perlu direvisi mengingat jumlah partai yang terlalu banyak juga mendorong terjadi koalisi model parlementer ini sehingga melemahkan sistem presidensial tersebut. Bahkan strategi politik

dengan menerapkan *parliamentary threshold* sebanyak 3,5 persen pada Pemilu 2014 terasa tidak efektif karena hanya bisa mengeliminasi 2 partai politik di DPR. Apalagi pada tahun 2019, keputusan Mahkamah Konstitusi telah menetapkan pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dilaksanakan serentak. Artinya, secara logika sederhana, maka setiap peserta Pemilu akan berkesempatan mengajukan calon presidennya sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan UU yang akan dibuat. Dapat dibayangkan, akan ada banyak calon presiden yang akan bertanding dalam Pemilu mendatang. Jika partai politik ini tidak diatur dengan baik, tentu jumlah partai politik yang akan muncul menjelang Pemilu tahun 2019 akan bertambah. Akibatnya juga tidak terhindarkan koalisi menjelang Pemilu legislatif dan presiden akan terjadi.

Aspek berikutnya yang dapat dilakukan adalah memperbaiki sistem pemilu. Memang menggunakan sistem perwakilan berimbang sudah sesuai dengan pluralnya masyarakat Indonesia. Namun, sistem ini juga berdampak pada munculnya beragam kekuatan partai politik di lembaga legislatif. Munculnya pluralisme kekuasaan di DPR ini justru mendorong partai ini melakukan koalisi untuk memperjuangkan kepentingan politik mereka. Partai politik melakukan kerjasama untuk memaksimalkan fungsinya di lembaga legislatif, terutama ketika menghadapi badan eksekutif. Selain itu, kemacetan politik dalam pembahasan kebijakan antara badan legislatif dan badan eksekutif juga mendorong munculnya kerjasama jangka pendek di antara partai politik yang ada. Hal ini dimungkinkan karena adanya mekanisme pemungutan suara (voting) sebagai jalan keluar ketika terjadi kemacetan politik yang dihadapi kedua lembaga ini.

Memang sistem perwakilan berimbang ini dianggap sistem Pemilu yang paling demokratis dan kompetitif. Bahkan sistem ini digunakan paling banyak di negara-negara yang ingin mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil.²⁸ Namun, kelemahan dari sistem perwakilan berimbang ini justru terletak pada kelebihanannya, yaitu memberi kesempatan pada partai-partai kecil mendapat kursi di lembaga legislatif. Akibatnya adalah menguatnya polarisasi kekuasaan di lembaga legislatif. Jadi sepanjang sistem Pemilu perwakilan berimbang masih tetap

²⁸ *Ibid*, hlm. 258.

digunakan, sulit bagi pemerintah melakukan penyederhanaan sistem kepartaian dan melakukan penguatan pada sistem presidensial. Namun, ini juga menjadi dilema, walaupun ingin mengubah sistem perwakilan berimbang ini, tentu aspek keterwakilan partai di lembaga legislatif juga harus mendapat perhatian agar substansi Pemilu tidak hilang. Memang banyak pilihan sistem Pemilu yang tersedia. Akan tetapi yang jadi persoalan sekarang, apakah sistem Pemilu yang dipilih bisa memperkuat sistem presidensial sebagaimana yang diinginkan UUD 1945?. Tentu ini memerlukan pembahasan yang lebih mendalam.

Aspek ketiga yang perlu dilakukan untuk memperkuat sistem presidensial ini adalah memperkuat fungsi partai politik. Banyak pihak percaya bahwa jika fungsi partai politik ini dapat berjalan dengan baik, maka sistem presidensial ini dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan masyarakat. Bagaimana tidak, salah satu fungsi partai tersebut adalah sarana untuk mengendalikan konflik yang terjadi dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Artinya, sepanjang anggota partai politik di lembaga legislatif menyadari fungsi ini, tentu orientasi kekuasaannya digunakan untuk mewakili kepentingan masyarakat lebih menonjol ketimbang aspek yang lain. Akan tetapi, ini sulit dilakukan karena dominannya kepentingan partai sehingga persaingan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif tidak terhindarkan. Begitu juga dengan hakikat fungsi rekrutmen anggota baru yang dilakukan oleh partai politik. Idealnya, partai politik harus dapat mencari calon anggota yang memiliki kompetensi dan integritas oral yang baik. Selama ini, banyak pihak menyoroti masalah ini. Rekrutmen partai yang dilakukan terkesan asal jadi sehingga mengabaikan aspek kompetensi dan integritas moral. Akibatnya, partai politik hanya menawarkan kader partai yang kurang berkualitas.

Munculnya kemacetan politik dalam pembuatan kebijakan publik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif adalah dampak dari kurang berkualitasnya kader partai yang duduk di lembaga legislatif. Mereka hanya memikirkan kepentingan pribadi dan kelompoknya di partai. Jelas ini mengancam hakikat demokrasi perwakilan yang dilaksanakan. Oleh karena itu, memperkuat sistem presidensial ini tidak hanya berasal

dari lembaga eksekutif saja. Lebih jauh, penguatan ini juga membutuhkan mitra seajar yang berkualitas agar dapat menyeimbangkan kompetensi yang dimiliki oleh lembaga eksekutif. Faktanya, dengan rendahnya kualitas anggota legislatif ini, maka penggunaan hak inisiatif mereka dalam membuat rancangan undang-undang jarang terpenuhi sesuai dengan program legislasi nasional yang ditetapkan.

Penutup

Memang terdapat sejumlah dilema dalam melaksanakan sistem presidensial ini. Pada akhirnya pilihan sistem apa yang terbaik untuk membangun demokrasi yang lebih matang terletak pada tafsir konstitusi yang sudah mengatur hal ini. Tentu ada kelebihan dan kelemahan terkait dengan sistem pemerintahan yang dipilih. Akan tetapi yang terpenting adalah bagaimana melaksanakan sistem tersebut secara konsisten dan bertanggung jawab. Sama halnya dengan keinginan bangsa ini dalam memilih sistem presidensial sebagai bentuk sistem pemerintahan yang sesuai dengan upaya mewujudkan cita-cita negara ini. Sepanjang, elite politik melaksanakan segala kelebihannya dan bersama-sama menutupi kelemahannya, maka apa yang menjadi keinginan rakyat dapat diwujudkan.

Sistem presidensial yang dilaksanakan, terutama setelah rezim Orde Baru jatuh, memunculkan sejumlah preseden politik yang turut mewarnai penyelenggaraan negara ini. Praktik koalisi di antara partai yang memperoleh kursi di DPR menjadi cara baru agar dapat menyempurnakan kekuasaan partai ini baik di lembaga legislatif, maupun lembaga eksekutif. Pembentukan koalisi ini menjadi keniscayaan dalam sistem presidensial karena ketentuan yang diatur dalam UU. Apalagi dengan adanya pelaksanaan Pemilu yang terpisah antara Pemilu untuk memilih anggota legislatif dengan Pemilu untuk memilih presiden menyebabkan pilihan pada koalisi tidak terhindarkan. Banyak akibat politik yang ditimbulkan dalam proses koalisi ini, khususnya ancaman terhadap keberlangsungan sistem presidensial ini. Oleh karena itu, perlu ada upaya politik yang tegas sehingga penguatan terhadap sistem presidensial ini dapat dilakukan. Seperti yang dijelaskan dalam tulisan ini, ada beberapa cara yang dapat dilakukan seperti memperbaiki kembali

UU Pemilu, UU Kepartaian, UU susunan dan kedudukan MPR/DPD/DPR/DPR serta UU pemilihan presiden. Apalagi dengan sudah ditetapkannya penyelenggaraan Pemilu serentak untuk memilih anggota legislatif dan presiden, maka dinamika politik menjelang Pemilu tahun 2019 akan berjalan sangat dinamis.

Selain itu, untuk memperkuat sistem presidensial ini agar dilaksanakan secara konsisten, maka pelaksanaan fungsi partai politik secara sungguh-sungguh harus terus diupayakan. Selama ini, pelaksanaan fungsi partai ini sedikit terabaikan sehingga berdampak pada penguatan sistem presidensial. Faktanya, fungsi ideal partai yang harusnya dapat mengendalikan konflik di antara lembaga-lembaga negara justru menjadi sumber konflik baru sehingga mengancam pelaksanaan demokrasi di republik ini. Sepanjang masalah ini tidak menjadi perhatian semua pihak, maka keinginan untuk menjadikan sistem presidensial berjalan dengan baik sulit ditemukan dalam realita politik.

Daftar Pustaka

Buku

- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gaffar, Afan, 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Gomez, Edmund. 2002. *Political Business in East Asia*, New York: Routledge.
- Hague, Rod and Harrop, Martin. 2001. *Comparative Government and Politics*. 5th Ed. New York: Palgrave Macmillan
- Haris, Syamsuddin. 2010. Membaca Hak Angket DPR. Dalam Aloysius Soni BL de Rosari (ed). *Centurygate Mengurasi Konspirasi Penguasa-Pengusaha*. Jakarta: Kompas
- Haris, Syamsuddin, 2014. *Masalah-masalah demokrasi kebangsaan di era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Horowitz, Donald L., 2013, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kawamura, Koichi. 2013. President Restrained: Effects of Parliamentary Rule and Coalition Government on Indonesia's Presidentialism. Dalam Yuko Kasuya (Ed). *Presidents, Assemblies and Policy-Making in Asia*. New York: Palgrave Macmillan
- Lesmana, Tjipta. 2009. *Dari Soekarno Sampai SBY: Intrik Dan Lobi Politik Para Penguasa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Terjemahan. Ibrahim R. Jakarta: Rajawali Pers
- Mainwarring, Scott. 2003. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. Dalam. Robert Dahl, Ian Shapiro and Jose Antonio Cheibub (Eds). *The Democracy Sourcebook*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology
- Manning, Chris & van Diermen, Peter (Eds.). 2000. *Indonesia Di Tengah Transisi: Aspek-Aspek Sosial dari Reformasi dan Krisis*. Yogyakarta: LKIS.
- Moury, Catherine. 2013. *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreement Constrain Ministerial Action*. London: Routledge
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell Jr, Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Massachusetts: Harvard University Press
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press
- Robison, Richard and Hadiz, Vedi R. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age Markets*. London: Routledge Curzon
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiarda, Howard J & Polk, Jonathan T., 2012, "Separation of Legislative and Executive Government Power", dalam David Scot Clark (ed.), *Comparative Law and Society*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing
- Yudha, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.