

EKSISTENSI KOALISI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DI INDONESIA MENURUT UUD 1945

COALITION EXISTENCE IN PRESIDENTIAL SYSTEM IN INDONESIA ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF INDONESIA 1945

Beverly Evangelista

Pemerhati Kebijakan Daerah dan Masyarakat

E-mail : Evangelista@yahoo.com

Naskah dimuat : 16/05/2015; revisi : 27/05/2014; disetujui : 06/08/2014

ABSTRACT

The purposes of this research are to determine whether the coalition is conceptually consistent with presidential system according to the Constitution of Republic of Indonesia 1945, it influences to the governance and to the effectiveness of check and balances mechanism in implementation of government activities in Indonesia. Researcher employs normative-method with statute approach, conceptual approach and comparative approach. Upon collecting legal materials, the researcher performs the analysis of legal documents in stages by the problem group focused in this study. Analyses were performed with a consistent and systematic set of activities to obtain an answer to the existence of the coalition in the presidential system according to the Constitution of Republic of Indonesia 1945. The existence of the coalition in the presidential system in Indonesia is conceptually only intended in the election system, not in the governance system. In fact, coalition that is built in the multi-parties and presidential system as Indonesia is not appropriate and impact on governance leading to disharmony among coalition partners and ultimately affect the effectiveness of check and balances mechanism. Thus it can be concluded that, the practice of coalition in presidential system in Indonesia is contrary with the Constitution of Republic of Indonesia 1945. With regard to the impact, coalition in the presidential system is not appropriate. It will lead to disharmony relations among the coalition partners that affect the effectiveness of check and balances mechanism.

Keywords: Coalition, Presidential, System

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah secara konseptual koalisi telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensil berdasarkan UUD 1945 dan pengaruh koalisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan serta terhadap efektivitas Check And Balances dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan Undang-undang (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) dan pendekatan komparatif (*Comparative Approach*). Setelah bahan-bahan hukum terkumpul, dilakukanlah analisis secara bertahap sesuai dengan kelompok permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Analisis dilakukan dengan serangkaian kegiatan konsisten dan sistematis dengan maksud untuk memperoleh jawaban terhadap eksistensi koalisi dalam sistem pemerintahan presidensil menurut UUD 1945. Eksistensi koalisi dalam sistem presidensil di Indonesia secara konseptual hanya dimaksudkan pada sistem pemilu saja, tidak dalam sistem pemerintahan karna pada kenyataannya, koalisi yang dibangun dalam sistem pemerintahan presidensil yang multipartai seperti di Indonesia sangat tidak tepat dan berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan yang menimbulkan diharmonisasi antara mitra koalisi sehingga berpengaruh pada efektivitas Check And Balances. sehingga dapat disimpulkan bahwa, praktik koalisi

dalam sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia bertentangan dengan UUD 1945 dan jika melihat dampaknya, koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial sangatlah tidak tepat dipraktikkan jika dilihat dari akibatnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan, terlebih koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia justru menimbulkan disharmonisasi hubungan antar mitra koalisi yang berpengaruh terhadap efektifitas Check And Balances.

Kata kunci : Sistem Pemerintahan Presidensial, Koalisi

PENDAHULUAN

SALAH SATU TUJUAN dilakukannya amandemen UUD 1945 adalah upaya memperkuat praktik sistem pemerintahan presidensial di Indonesia yang sekaligus diikuti dengan peralihan sistem kepartaian dominan menjadi sistem kepartaian majemuk atau sistem multipartai. Gambaran praktik sistem pemerintahan presidensial yang dibangun dengan sistem multipartai baru dapat dilihat lebih jelas setelah Pemilihan Umum (Pemilu) 2004 yang membawa implikasi terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. kombinasi sistem presidensial Indonesia dengan sistem multipartai yang merupakan amanat dari UUD 1945 menghasilkan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui partai politik atau gabungan partai politik, membuat dinamika politik menumbuhkembangkan banyaknya partai baru yang mengikuti pemilu dan merupakan sebuah pilihan yang dijalankan di Indonesia. Sehingga, kestabilan politik dan pemerintahan selalu mengalami pasang surut.

Secara umum, menurut Scott Mainwaring, ketika sistem presidensial digabungkan dengan sistem multipartai akan terjadi pemerintahan terbelah (*divided government*) atau pemerintahan yang terbagi. Karena disatu sisi presiden sebagai kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat sedangkan DPR sebagai lembaga legeslatif dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga suara DPR dan Suara dari Presiden itu bisa saja berbeda karena sama-sama langsung bertanggungjawab kepada rakyat. disatu sisi juga ketika sistem presidensial ini dikombinasikan dengan

sistem multipartai maka gampang terjadi suatu pemerintahan yang minoritas (*government minority*) karena suara pendukung Presiden dan pendukung DPR itu dapat saja berbeda. Seperti partai politik yang mengusungkan Presiden menjadi seorang presiden dan presiden tersebut menjadi pemenang dalam pemilihan, bisa saja partai politik yang mengusungkan presiden tersebut mendapat suara minoritas di legeslatif atau DPR sehingga suara antara legeslatif dan eksekutif berbeda. Apalagi kalau memakai sistem presidensial yang di mana apabila dikombinasikan dengan multipartai sering terjadi perelisihan yang panjang antara eksekutif dan legeslatif sehingga kebijakan-kebijakan pemerintah yang membutuhkan dukungan suara dari legeslatif tersebut menemui jalan buntu. Sehingga efektifitas dan stabilitas jalannya pemerintahan tersebut sedikit terganggu karena suara partai politik pendukung presiden tidak mencapai suara mayoritas di parlemen walaupun pemenang pemilu sekaligus karena tidak mencapai 50 % + 1 untuk menentukan jalannya suatu pemerintahan yang efektif.¹

Namun demikian, mengutip kembali pendapat Scott Mainwaring mengemukakan, pembentukan koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Kesulitan itu terjadi karena dalam sistem presidensial *coalitions are not institutional necessary* (koalisi tidak secara kelembagaan

¹ Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, dalam M. Ilham Habib, *Government Coalitions and legislative success Under presidentialism and parliamentarism*, (British Journal of political science, 2004). hlm.565-566

diperlukan) dan sistem presidensil *not conductive to political cooperation* (tidak kondusif bagi kerjasama politik), walaupun terbentuk, koalisi dalam sistem presidensil lebih rapuh dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Selain persoalan tidak kondusifnya hubungan antar eksekutif dan legislatif, pembentukan kabinet dalam pemerintahan koalisi dalam sistem presidensil multipartai juga cenderung terlihat hanya sebagai langkah untuk memelihara dukungan partai politik dengan kompensasi di kabinet, bukan atas dasar profesionalitas maupun loyalitas.

Dari uraian pendahuluan di atas, maka perlu dirumuskan beberapa hal untuk diketahui :

Apakah secara konseptual koalisi telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensil berdasarkan UUD 1945::

Bagaimanakah pengaruh koalisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia : Bagaimanakah pengaruh koalisi terhadap efektifitas check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Metode penelitian dalam penyusunan tulisan ini adalah yuridis normatif, yaitu jenis penelitian yang dilakukan dengan mengkaji kaidah atau norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dan sumber referensi lain yang terkait dengan terkait dengan Eksistensi Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil Di Indonesia Menurut UUD 1945.

PEMBAHASAN

1. Konseptual Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil Menurut UUD 1945

Secara konstitusional, Negara Republik Indonesia menganut sistem Presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan

negara (kepala eksekutif) adalah Presiden sedangkan menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden, hal itu tertuang di dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Beberapa Pasal dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, diantaranya:

Pasal 4 ayat (1) berbunyi: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar". Pasal 17 ayat (1) berbunyi: "presiden dibantu oleh menteri-menteri negara". Pasal 17 ayat (2) berbunyi: "menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden".

Sistem presidensial di Indonesia menjadi suatu persoalan yang amat menarik untuk di kaji karna dikombinasikan dengan sistem multipartai sebagai mana yang dipraktikkan sampai saat ini.

Sistem multipartai di Indonesia merupakan Implementasi tuntutan reformasi terhadap kebebasan berpartai atau mendirikan partai politik dimulai sejak pemilu 1999. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca reformasi. Kebebasan berpartai politik ini terekspresi dengan banyaknya jumlah partai politik, ada 180 partai baru berdiri, meskipun hanya 142 partai yang dapat didaftarkan, dan hanya 48 yang lolos penyaringan dan ikut bertarung dalam pemilu 1999.²

Berkenaan dengan dukungan lembaga legislatif kepada presiden (eksekutif), meski presiden memenangkan pemilihan umum dan mendapat dukungan mayoritas

² Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, And Sebastian M. Saiegh, Dalam M. Ilham Habib, *Government Coalitions And Legislative Success Under Presidentialism And Parliamentarism, Dalam British Journal Of Political Science*, (Vol. 1 No. 34 Agustus 2004), hlm.565-566

dari pemilih, tidak jarang partai politik presiden menjadi kekuatan minoritas di lembaga legislatif. Karena presiden dan lembaga legislatif sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat (pemilih), perbedaan partai mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik presiden sering berdampak pada ketegangan di antara keduanya. Misalnya, praktik sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat. Perbedaan partai politik mayoritas di kongres dengan partai politik presiden sering menimbulkan pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Jika dirinci lebih jauh ke tingkat kabupaten/kota, SBY-JK menang di 339 (77%) dan Mega-Hasyim menang di 101 (23%) dari keseluruhan jumlah kabupaten/kota.

Meski SBY-JK berhasil menang secara mencolok, secara keseluruhan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden hanya menghasilkan *minority government* (pemerintahan minoritas). Menurut Jose A. Cheibub, *minority government* terjadi karena pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di lembaga legislatif atau dalam sistem bikameral, pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di salah satu kamar lembaga legislatif. Pasalnya, partai politik pendukung awal SBY-JK (Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, Partai Keadilan Sejahtera dan Persatuan Indonesia) hanya mendapat dukungan 68 kursi (12%) di DPR. Dengan kondisi dukungan itu, pemerintahan koalisi menjadi pilihan yang tak terhindarkan.

Sekalipun berhasil membangun pemerintahan koalisi dengan dukungan mayoritas absolut (sekitar 70 persen) kekuatan politik di DPR, langkah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merangkul beberapa partai politik diluar pendukung awal, tidak membuat pemerintah menjadi lebih mudah menghadapi setiap agenda ketatanegaraan yang bersentuhan dengan kewenangan DPR. Bahkan dalam banyak kejadian, partai politik yang berada dalam

barisan pendukung koalisi sering mempersulit agenda pemerintah. Sulit dibantah dan secara jujur harus diakui, sepanjang pemerintahannya, koalisi berubah menjadi perolematika mendasar bagi SBY-JK. Sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri sampai era SBY-JK, praktik sistem presidensial di Indonesia selalu menghadirkan *minority government*. Sebagaimana diketahui, hasil Pemilu 1999 tidak menghasilkan partai politik pemenang suara mayoritas di DPR. Sebagai pemenang pemilu, PDI Perjuangan (PDI-P) hanya memperoleh 153 kursi (33,7%) dari 500 kursi DPR. Dengan hasil itu, hampir mustahil bagi PDI-P meloloskan ketua umumnya menjadi presiden tanpa dukungan partai politik lain. Ironisnya, kata Syamsuddin Haris, hampir tidak ada inisiatif politik dari Megawati Soekarnoputri selaku Ketua Umum PDI Perjuangan sekaligus calon presiden yang direkomendasikan oleh Kongres PDI Perjuangan di Bali untuk menggalang dukungan dan kerja sama politik dengan partai politik lain di luar PDI Perjuangan.³

Sementara itu, pada pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu jilid II, kondisi malah semakin buruk, nampak sekali kabinet yang terbentuk sangat rapuh melihat perombakan kabinet secara besar-besaran yang dilakukan oleh SBY karna kondisi carut-marut kinerja menteri-menterinya. Anggota DPR dari Jawa Barat, Deding Ishak beranggapan bahwa, tantangan KIB Jilid II ini akan jauh lebih berat dibanding periode yang lalu. Selain ditantang mengatasi persoalan korupsi yang sudah begitu menggejala di Tanah Air ini, pemerintah juga ditantang untuk mengatasi masalah kemiskinan, pengangguran, serta masalah politik dan ekonomi yang belum stabil. Oleh sebab itu, bila pada periode ini para menteri masih belum dapat berkinerja sesuai dengan keinginan rakyat, dan belum

³http://Id.Wikipedia.Org/Pemerintahan_Koalisi, Diakses Pada Tanggal 27 Februari 2014

bisa menyelesaikan persoalan-persoalan bangsa, maka *reshuffle* akan menjadi kurang berarti.

Tidak hanya pada kasus Bank Century, retaknya koalisi kembali nampak pada kasus pengusulan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Angket Perpajakan. Isu untuk menggulirkan penggunaan hak angket DPR guna menyelidik kasus mafia pajak terus berputar berbulan-bulan dan terus mendapatkan pendukung dari hari ke hari. Dalam Keputusan rapat paripurna DPR, Selasa 22 Februari 2011 itu, Dari 530 anggota Dewan yang hadir dalam rapat paripurna kali ini, 264 menerima usul hak angket pajak dan 266 menolak. Maka dengan itu, sidang paripurna memutuskan untuk menolak usulan Pansus Hak angket Mafia pajak. Dalam pemungutan suara, dari Fraksi Partai Demokrat hadir 145 orang dan seluruhnya menyatakan menolak. Fraksi PAN hadir 43 orang dan solid menyatakan menolak. Begitu juga Fraksi PPP yang hadir 26 orang sepakat menolak. Sementara dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, dari yang hadir 28 orang, 26 orang menolak. Sedangkan dua anggota F PKB, yakni Lili Wahid dan Effendi Choirie, menyatakan menerima. Dan, Fraksi Gerindra hadir 26 orang, seluruhnya menyatakan menolak.

Sementara itu, dua partai anggota koalisi yang membelot yakni Golkar dan PKS, dari 106 anggota Fraksi Partai Golkar yang hadir, seluruhnya solid menerima opsi hak angket pajak. Selanjutnya, Sebanyak 65 anggota Fraksi PKS seluruhnya menyatakan menerima. Dari Fraksi PDI Perjuangan yang hadir 84 orang, seluruhnya sepakat menerima, begitu pula dari Fraksi Hanura hadir 16 orang dan solid menerima. Dengan ditolaknya usulan terhadap Pansus angket perpajakan, hal ini tentu berdampak pada menumbuhsuburkan praktik mafia pajak di Tanah Air. Keputusan rapat paripurna DPR itu juga mencer-

minkan adanya kepentingan dan pengaruh jaringan mafia pajak yang merasuki parlemen. Dikhawatirkan ke depan mafia pajak makin merajalela.

Dalam perkembangannya, kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai banyak menghadirkan persoalan karena anggota lembaga legislatif dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Seringkali kombinasi antara kedua sistem tersebut dapat menyebabkan disharmonisasi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang bisa mengarah pada kebuntuan antar kedua lembaga tersebut apabila yang menguasai lembaga kepresidenan dan yang menguasai parlemen dari partai yang berbeda. Salah satu kelemahan sistem presidensial yang multipartai dalam hal ini adalah ketegangan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Seringkali presiden tidak dapat menyelesaikan agenda-agendanya akibat kurangnya dukungan dalam parlemen dan banyaknya intrupsi atas usulan-usulan presiden baik yang bersifat legislasi maupun non-legislasi.

Dengan situasi seperti itu, banyak kalangan meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintah dalam sistem presidensial yang multipartai. Misalnya, Jose A. Cheibub, Adam Przewozski, dan Sebastian M. Saiegh dalam tulisan "*Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*" mencatat banyak pendapat yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintahan presidensial dalam sistem multipartai.⁴

Tidak hanya dalam sistem dua partai, perbedaan suara mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik pendukung presiden juga terjadi dalam sistem multipartai. Biasanya, untuk mendapatkan dukungan di lembaga legislatif, presiden

⁴ Saiful Mujani, *Gerak Politik Yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta : Surya Press. 2002), hlm.13

melakukan koalisi dengan sejumlah partai politik. Dalam praktiknya, koalisi merupakan cara paling umum dilakukan oleh pemerintah yang hanya mendapatkan dukungan minoritas (*minority government*).

Jika merujuk pada UUD 1945, praktik koalisi memang secara konseptual dilegalkan sebagaimana penjelasan pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum”. Jadi, jelas bahwa koalisi dibenarkan keberadaannya. Namun, menurut analisis penulis, yang dimaksud dalam pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 merupakan koalisi hanya pada proses mengusulkan calon presiden, bukan dalam proses berjalannya sebuah pemerintahan.

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga membenarkan demikian, bahwa yang dimaksud dalam pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 adalah koalisi partai politik dalam sistem pemilu bukan dalam sistem pemerintahan.

Hal ini dapat dilihat pada pasal 9 UU No.42 Tahun 2008 bahwa :

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

Mekanisme koalisi partai politik dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 UU No. 42 Tahun 2008 yang menentukan bahwa:

1. Dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai melalui mekanisme internal Partai Politik bersangkutan;
 2. Dapat dilakukan dengan kesepakatan antar Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon;
 3. Partai politik atau Gabungan Partai Politik tersebut hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik dan/ atau musyawarah Gabungan Partai Politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka.
 4. Calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden yang telah diusulkan dalam satu pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak boleh dicalonkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik lainnya.
2. Pengaruh Koalisi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia

Di Indonesia, koalisi yang dibangun pada hakikat merupakan upaya untuk memperkuat pemerintahan yang solid dan tahan lama dengan cara membangun kerjasama antar partai politik. Praktik koalisi antar partai politik bukanlah merupakan hal baru dalam dunia perpolitikan di Indonesia. Koalisi tidak muncul pertama kalinya pada saat Pemilu Capres/ Cawapres tahun 2004 lalu, melainkan dari tahun 1945.

Pada Pemilu 2004 saat diadakannya pemilihan presiden secara langsung untuk pertama kalinya di Indonesia, wacana koalisi terangkat kembali, partai politik yang mengusung pasangan Capres-Cawapres adalah partai politik yang saling berkoalisi demi memenangkan pemilu. Namun, dalam praktiknya, koalisi ternyata tidak hanya dipraktikkan dalam sistem pemilihan umum saja, melainkan dalam penyelenggaraan pemerintah.

Pada pemilu 2004, dalam pemilihan presiden, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK) mendapat dukungan 69.266.350 (60.62%) suara sah dan pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi memperoleh 44.990.704 (39, 38%) suara sah secara nasional. Jika hasil itu diletakkan di tingkat provinsi, SBY-JK unggul di 28 provinsi atau 88% dan pasangan Mega-Hasyim hanya mampu menguasai 4 provinsi atau 12% dari jumlah provinsi yang ada.⁵

Berkaca dari pengalaman Megawati Soekarnoputri itulah yang kemudian menjadikan Langkah darurat Presiden SBY sebagai presiden dengan hanya didukung modal awal 12 persen suara di DPR. Untuk memperbesar dukungan di DPR, SBY-JK merangkul beberapa partai politik di luar Partai Demokrat yakni : PBB, PKS, PPP, PAN, Partai Golkar, dan PKB.

Sekalipun berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 pengangkatan menteri-menteri merupakan hak prerogatif Presiden, sebagaimana kecenderungan koalisi dalam sistem presidensial yang dikemukakan Cheibub, langkah yang dilakukan Presiden SBY adalah membagi jabatan menteri kepada sejumlah partai politik yang menjadi bagian dari koalisi SBY-JK.

Namun, melihat dari pengalaman koalisi kabinet SBY-JK, sejumlah partai politik pendukung koalisi salah satu contohnya adalah Golkar justru sering mempersulit pemerintahan SBY-JK dengan menolak mengakui menteri yang berasal dari kader Golkar sebagai representasi partai berlabang pohon beringin ini di kabinet. Meskipun kemudian ada penambahan jumlah kader di kabinet, Golkar tetap saja tidak sepenuh hati mendukung agenda pemerintah di DPR. Kecenderungan serupa juga

dilakukan partai politik lain yang menjadi pendukung koalisi pemerintahan SBY-JK.

Problematika koalisi kemudian berlanjut pada era pemerintahan SBY-Boediono di mana salah satu anggota koalisi yakni dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) mengeluarkan ancaman akan keluar dari koalisi lantaran adanya isu menteri akan digantikan. Belum lagi persoalan korupsi dan ketidak profesionalan para menteri dalam membantu presiden.

Menurut penulis, hal ini diakibatkan karna pemilihan menteri-menteri tersebut bukan dari professional di bidangnya, melainkan hanya bentuk kompensasi atas dukungan dari koalisi. Hal ini tentu menimbulkan berbagai kritik tajam khususnya dari masyarakat baik kalangan akademisi, pengamat politik, dan komponen masyarakat lainnya. Sebagian besar kritik itu menyoroti kurang kompaknya atau rendahnya kinerja beberapa menteri diposisi strategis dalam menjalankan tugasnya, bahkan mereka menganggap, sikap kehati-hatian presiden selama ini dianggap sebagai keraguan dalam memilih menteri untuk membantunya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai kritik masyarakat yang dimunculkan media massa memang tampak bervariasi, ada yang bersifat mendukung, menolak dan bersifat netral tidak memihak. Dalam realitasnya, hampir semua opini publik yang dikonstruksi media umumnya memberikan tekanan kepada presiden agar segera melakukan *reshuffle* kabinet, khususnya terhadap para menteri yang dianggap kurang optimal kinerjanya.

Maka, untuk mengatasi pemerintahan koalisi kabinet yang tidak stabil, kerap kali presiden khususnya dalam pemerintahan SBY melakukan perombakan kabinet atau *reshuffle* sebagai upaya memperbaiki kinerja menteri sekaligus sebagai upaya memperbaiki pencitraan dihadapan masyarakatnya sendiri.

⁵ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR Dan Dilema Transisi Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2007. hlm.69.

Pada pemerintahannya, Presiden SBY merancang Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) Jilid pertama (2004-2009) dengan mempertimbangkan berbagai aspek demi menjaga stabilitas pemerintahannya selama 5 tahun. Kabinet yang beranggotakan 36 menteri ini rancangan Presiden dengan berbagai pihak terutama mitra koalisi yang dinilai bisa menyokong jalannya pemerintahan. Pada kenyataannya, walaupun kabinet dirancang dengan seakomodatif mungkin, ancaman *reshuffle* tetap saja membayang pada priode pertama masa pemerintahannya, Yudhoyono merombak posisi 13 menterinya, tahun 2005 sebanyak 6 menteri dan tahun 2007 sebanyak 7 menteri diganti.⁶

Apabila *reshuffle* selalu menjadi langkah utama setiap kepemimpinan presiden dalam menyelamatkan pemerintahannya, maka sesungguhnya hal tersebut memberikan indikasi adanya ketidakstabilan politik khususnya internal Kabinet yang dipimpin Presiden. Kondisi tersebut memberikan dampak kurang baik kepada semua sektor termasuk para menteri dan kementeriannya itu sendiri.

Dari semua fenomena tersebut, penulis menyimpulkan bahwa, permasalahan yang muncul pada upaya perbaikan kinerja Kabinet Indonesia Bersatu baik jilid I dan jilid II ini adalah pada tekanan koalisi partai pendukung SBY yang sangat besar. Besarnya tekanan tersebut menurut penulis membuat SBY memilih jalan aman mengangkat wakil menteri dari kalangan profesional untuk menunjang kinerja menteri yang ditempati orang-orang parpol.

3. Pengaruh Koalisi Terhadap Efektifitas *Check And Balances* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menimbulkan implikasi yang cukup

mendasar terhadap ketatanegaraan Indonesia, tidak saja terhadap pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat, struktur, kedudukan dan hubungan antar lembaga-lembaga atau organ-organ negara, tetapi juga terhadap sistem pemerintahannya. Terkait sistem pemerintahan, yang menjadi tuntutan dari reformasi tersebut adalah mempertegas system pemerintahan presidensial didalam Undang-Undang Dasar 1945 dan mewujudkan kerangka mekanisme *check and balances*, khususnya di antara lembaga legislatif dan eksekutif. Mempertegas dalam hal ini juga meliputi penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial.

Namun, setelah diamandennya Undang-Undang Dasar 1945 persoalan tidak kunjung berhenti, perdebatan terus berlangsung baik itu diantara para akademisi, ahli tata negara maupun para politisi. Salah satu Persoalan yang muncul sampai hari ini adalah terkait dengan dibentuknya koalisi partai politik dalam pemerintahan khususnya di era pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Berbagai pandangan telah muncul sejak dibentuknya koalisi kabinet pemerintahan SBY dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut dalam konstitusi Negara Republik Indonesia.

Langkah koalisi yang dipraktikan oleh pemerintahan SBY di dalam kabinet presidensial saat ini adalah dengan harapan untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari para anggota koalisi partai politik di dewan perwakilan rakyat (legislatif) yang akan mendukung kebijakan-kebijakan yang akan diambil untuk menjalankan pemerintahan. Sehingga terjalin kerja sama anggota koalisi di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dengan cara memberi posisi menteri kabinet kepada partai politik anggota koalisi.

⁶ "Presiden Bidik Calon Menteri Yang Gesit Dan Cekatan", [Http://www.Tribunnews.Com/2011/10/03/](http://www.Tribunnews.Com/2011/10/03/) Diakses Tanggal 27 Februari 2014

Sejauh ini, koalisi pemerintahan yang dibangun oleh SBY dapat dikatakan tidak bersifat permanen bahkan cenderung berdampak pada disharmonisasi hubungan antar eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPR). Bahkan, partai politik yang mendukung pemerintah pun tidak selalu mendukung rancangan undang-undang maupun kebijakan-kebijakan lainnya yang berasal dari prakarsa pemerintah. Partai pendukung koalisi yang kemudian duduk di fraksi-fraksi justru sering menunjukkan ketidak kompakannya antar koalisi.

Salah satu contoh persoalan yang menunjukkan keretakan koalisi yang paling mencolok terlihat pada Kasus *bailout* Bank Century sekaligus menjadi salah satu isu yang paling banyak menyita perhatian masyarakat Indonesia di samping persoalan lain seperti, pemilihan umum (pemilu), mafia pajak dan mafia hukum.

Keterlibatan kalangan anggota DPR Fraksi Golkar dalam hak angket Century, kabarnya membuat perselisihan politik kubu demokrat dan Golkar makin memanas. Sudah bukan rahasia lagi, kubu Golkar proaktif agar kasus Bank Century diungkap tuntas. Demikian halnya kubu PKS dan PAN. Ketua umum partai Golkar Aburizal Bakrie memerintahkan anggotanya di DPR yang ikut dalam Pansus Hak Angket Bank Century untuk segera mengusut tuntas dalam mendapatkan penyelesaian yang kongrit dan transparan. Ini menunjukkan bahwa, koalisi yang dibangun SBY dan partai Demokrat dengan partai-partai anggota koalisi retak dan mengalami disharmonisasi. Hal ini pun menyebabkan gencarnya desakan kepada partai Golkar melalui kader-kader mereka untuk keluar dari koalisi. Puluhan kader dan pengurus DPD partai Golkar Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan aksi unjuk rasa di halaman kantor DPD di jalan Jendral Sudirman, Yogyakarta. Aksi ini langsung dip-

impin oleh ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain di ikuti pengurus DPD tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota seluruh DIY, aksi ini juga di ikuti sejumlah anggota DPRD DIY dari Fraksi partai Golkar. Mereka menyatakan, justru dengan berkoalisi, kebebasan partai Golkar dalam memperjuangkan kepentingan rakyat merasa dikekang akibat perjanjian koalisi.⁷

Koalisi yang cenderung rapuh dan diwarnai konflik internal adalah harga politik yang harus dibayar oleh Presiden Yudhoyono yang terlanjur membentuk koalisi yang semu dan mudah rapuh serta tanpa kesamaan ideologis di satu pihak. Ironisnya, keterlanjuran dan kesalahan membentuk koalisi yang dilakukan Presiden Yudhoyono pada 2004-2009, diulangi kembali dalam periode kedua pemerintahannya pada 2009-2014. Karena itu, penataan kembali seperti apapun yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono terkait format dan mekanisme internal koalisi, hal itu tidak pernah bisa menjadi jaminan bagi soliditas di antara parpol koalisi. Persoalannya berakar dari desain koalisi, personalitas, dan gaya kepemimpinan Yudhoyono sendiri serta karakter dari para politisi parpol di DPR yang kurang memahami nilai-nilai demokrasi.

Penggalangan koalisi yang dilakukan oleh SBY ditengarai sebagai upaya untuk menguatkan sistem Presidensial, di mana Presiden dan para menteri bisa dengan nyaman mengambil keputusan politik tanpa harus bernegosiasi panjang dengan parlemen. Kenyataannya, harapan SBY itu tidak terlaksana dengan baik sepanjang kepemimpinannya sebagai presiden, fakta tetap menunjukkan koalisi yang dibangun memang besar dan menghimpun banyak kekuatan politik. Namun, kebesaran koalisi ini tidak berjalan sebagaimana mestin-

⁷ "Koalisi Retak Dalam Pembahasan Mafia Pajak" www.google.com. Diakses Pada Tanggal 1 Maret 2014

ya, karena terjadi pasang surut hubungan di kalangan kerabat koalisi.

Bagaimanapun juga, koalisi dalam pemerintahan tetap saja merupakan hal yang tidak tepat untuk di praktikkan dalam sistem Presidensial yang multipartai. Terlebih hal tersebut dapat merusak hubungan kinerja antara eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPR). Sebagaimana fakta yang terjadi dalam kasus-kasus di atas, seringkali presiden SBY dengan mudahnya menaikkan isu *resaffle* sebagai alat untuk mengancam anggota koalisi manakala anggota partai koalisi membelot terhadap kesepakatan koalisi dalam hal melakukan perlawanan kepada pemerintahan SBY dengan menggunakan semisal hak angket mereka seperti pada kasus Bank Century. Hal ini tentu akan menghambat efektifitas *Chack And Balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tidak hanya menimbulkan disharmonisasi hubungan antara pemerintah dan DPR, namun dengan kesepakatan koalisi, anggota DPR yang tergabung dalam koalisi seolah tidak bisa menjalankan perannya sebagai wakil rakyat sekaligus memberikan pengawasan kinerja terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dan pada akhirnya, koalisi yang dibangun dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia tidak lagi pada hakikat yang sebenarnya, yakni membangun pemerintahan yang solid dan tahan lama.

KESIMPULAN

Secara konseptual, praktik koalisi memang dilegalkan sebagaimana penjelasan pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945. Namun, menurut analisis penulis, yang dimaksud dalam pasal 6 A Ayat 2 UUD 1945 merupakan koalisi hanya pada proses mengusulkan calon presiden, bukan dalam proses berjalannya sebuah pemerintahan. hal ini kemudian diperkuat oleh pasal 9 dan pasal 10 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008

Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan syarat dan mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden. Pengaruh Koalisi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia sangat berdampak pada pembentukan kabinet oleh Presiden terpilih selaku pemegang hak prerogatif dalam pembentukan kabinet sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 17 UUD 1945. Kabinet yang dibentuk khususnya pada era pemerintah presiden Susilo Bambang Yudhoyono nampak tidak mengedepankan profesionalitas dan kompetensi para menteri yang akan menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam kabinet yang akan dibentuk, namun lebih didasarkan pada kompensasi kekuasaan atas dukungan koalisi yang telah dibangun. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kinerja para menteri-menteri dalam membantu presiden menjalankan kebijakan-kebijakan terhadap penyelenggaraan pemerintahan: Pengaruh Koalisi Terhadap Efektifitas *Check And Balances* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia sangat berdampak pada disharmonisasi hubungan antara pemerintah dengan Dewan perwakilan Rakyat (parlemen) terhadap perumusan dan pengambilan kebijakan baik yang bersifat legislasi maupun non legislasi. Baik pemerintah maupun DPR, seringkali tidak dapat menjalankan kinerjanya masing-masing secara optimal dan professional akibat perjanjian koalisi yang seolah digunakan sebagai alat untuk mengancam partai-partai anggota koalisi manakala keluar dari kesepakatan koalisi. Hal ini menunjukkan bahwa, bangunan koalisi yang dibentuk bukan atas dasar kesamaan ideologis dan strategis, tetapi lebih pada kepentingan pragmatis, yakni upaya untuk menyelamatkan kepemimpinan Presiden selama lima tahun tanpa interupsi yang terlalu berarti dari parlemen.

Daftar Pustaka

- Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, dalam M. Ilham Habib, *Government Coalitions and legislative success Under presidentialism and parliamentarism*, (British Journal of Political Science, 2004).
- Koiruddin. *Partai Politik Dan Agenda Transisi Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2004.
- Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, And Sebastian M. Saiegh, Dalam M. Ilham Habib, *Government Coalitions And Legislative Success Under Presidentialism And Parliamentarism*, Dalam *British Journal Of Political Science*, (Vol. 1 No. 34 Agustus 2004)
- Saiful Mujani, *Gerak Politik Yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta : Surya Press. 2002).
- Eep Saifulloh Fatah Dkk, *Pemimpi Perubahan: PR Untuk Presiden RI 2005-2009*, Kotakita Press, Jakarta, 2009.
- Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR Dan Dilema Transisi Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2007.
- Peraturan Perundang-undangan
Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, Undang-Undang No 42 Tahun 2008. Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 176. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924.
- Resa Indrawan Samir, *Koalisi Dalam Sistem Presidensial Menurut UUD NRI 1945*, www.google.com, (download pada tanggal 11 Januari 2014).
- “*Presiden Bidik Calon Menteri Yang Gesit Dan Cekatan*”, [Http://Www.Tribunnews.Com/2011/10/03/](http://www.Tribunnews.Com/2011/10/03/) Diakses Tanggal 27 Februari 2014
- “*Koalisi Retak Dalam Pembahasan Mafia Pajak*” [Www.Google.Com](http://www.Google.Com). Diakses Pada Tanggal 1 Maret 2014
- [Http://Id.Wikipedia.Org/Pemerintahan_Koalisi](http://id.wikipedia.org/Pemerintahan_Koalisi), Diakses Pada Tanggal 27 Februari 2014
- Rangga. www.google.com. *Retaknya Koalisi Gemuk*. Diakses pada tanggal 1 maret 2014