



# Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

Isnaini<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Universitas Muhammadiyah Mataram, Email: [isnainihtn.mh8@gmail.com](mailto:isnainihtn.mh8@gmail.com)

## INFO ARTIKEL

### Riwayat Artikel:

Diterima: 14-Maret-2020  
Disetujui: 31-Maret-2020

### Kata Kunci:

Koalisi  
Partai Politik  
Sistem Pemerintahan  
Presidensial

## ABSTRAK

**Abstrak:** Koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial menjadi penting ketika lembaga eksekutif dan lembaga legislatif memiliki ruang intervensi terhadap kerja pemerintahan seperti di Indonesia. Pemerintah merasa perlu membangun koalisi yang mampu menstabilkan dan memuluskan kebijakan dan kerja pemerintahan. Penelitian ini bertujuan menganalisis eksistensi koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Penelitian ini juga bertujuan mengkaji bagaimana mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal pada sistem multipartai di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dalam bentuk deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa eksistensi koalisi partai politik dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terjadi perluasan arti, koalisi partai politik secara konstitusi dilakukan dalam rangka pemilihan umum. Koalisi sulit dihindari dalam sistem multipartai di Indonesia. Sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai tidak cocok jika dikombinasikan karena dapat menghancurkan demokrasi, bangsa harus menentukan pilihannya antara mempertahankan sistem pemerintahan presidensial murni sesuai konstitusi. Sistem kepartaian harus dimodifikasi menjadi sistem multipartai terbatas. Selanjutnya ada 3 hal yang harus dilakukan untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal bagi demokrasi Indonesia; a) Menyederhanakan partai politik, b) Mengatur koalisi tetap, dan c) Mengatur lembaga oposisi.

**Abstract:** *The presidential government system coalition becomes important when the executive and legislative have an intervention to government work as well as Indonesia. The government needs to build coalitions which are able to stabilize and smooth government policies and work. This study aims to analyze the existence of a coalition of political parties in Indonesia's presidential government system, also to realize an ideal presidential government system in a multiparty system in Indonesia. This study uses a normative juridical approach, used to study or analyze secondary data in the form of legal materials, especially primary and secondary data. Data collection method was done through literature study in descriptive form. The results showed that the existence of a coalition of political parties in the government expanded the meaning, a coalition of political parties constitutionally carried out in the context of general elections. Coalition cannot be avoided in a multiparty system in Indonesia. A presidential government system with a multiparty system is not suitable if it combined, because it can destroy democracy, the nation must make its choice in maintaining a purely presidential government system in accordance with constitution. The party system must be modified to a limited multiparty system. Furthermore, there are 3 things that must be done to realize an ideal presidential government system for Indonesian democracy; a) Simplifying political parties, b) Arranging permanent coalitions, and c) Organizing opposition institutions.*

## A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik yang merupakan negara hukum. Pengertian tersebut ialah salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai prinsip negara hukum. Prinsip tersebut tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum"[1]. Secara historis, negara hukum adalah negara

yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana yang dituangkan dalam penjelasan umum UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan Negara Indonesia berdasarkan atas negara hukum (*rechtstaats*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaats*). Dengan demikian, segala tindakan pemerintah harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara tertulis. Peraturan perundang-undangan

tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

Indonesia adalah negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik dan menganut sistem pemerintahan presidensial dimana Presiden Negara Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara (head of state) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (head of government), dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggungjawab kepadanya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 4 dan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggungjawab secara langsung kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain bahwa kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Namun yang menarik yaitu sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia dapat menjadi pembahasan khusus, karena pada umumnya negara yang menggunakan sistem presidensial hanya memiliki sistem kepartaian dua partai saja. Seperti halnya yang terjadi pada sistem presidensial di Amerika Serikat. Hal tersebut sangat erat kaitannya terhadap penguatan pemerintah, dimana apabila Presiden terpilih tersebut adalah dari partai PDI-P maka secara otomatis partai Republik akan menjadi pihak yang oposisi dan begitupun sebaliknya. Hal tersebut menjadi dasar terwujudnya *check and balances* oleh eksekutif dan legislatif.

Perpaduan antara sistem presidensial dan multipartai seperti di Indonesia akan memiliki implikasi politik terhadap konfigurasi serta pola koalisi politik. Koalisi di Indonesia terjadi sejak era reformasi telah memperlihatkan sebuah fenomena baru, seiring proses demokrasi yang tengah mencari bentuk idealnya. Koalisi menjadi pilihan yang tak terelakan di tengah kehadiran sistem multipartai pasca reformasi.

Koalisi dalam sistem presidensial menjadi penting ketika lembaga eksekutif dan lembaga legislatif memiliki ruang intervensi terhadap kerja di pemerintahan seperti di Indonesia. Pemerintah merasa perlu membangun koalisi yang dapat menstabilkan dan memuluskan kebijakan dan kerja pemerintahan. Mengenai hal tersebut, koalisi dibangun pemerintah dengan pembagian kursi-kursi kekuasaan sebagai bentuk ikatan dari sebuah koalisi, hal demikian yang tampak di dalam proses demokrasi sejak era reformasi.

Dalam perjalanannya koalisi mengalami beragam bentuk penekanan dan di dalam pelaksanaannya pun juga demikian, namun pemerintahan yang terbentuk sejak era reformasi tidak dapat dilepaskan dari koalisi partai politik, begitu juga yang terjadi setelah Pemilihan Presiden 2014-2019, dikenal dengan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP). Jika dicermati lebih mendalam menurut konstitusi, koalisi

patrai politik di bentuk pada saat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden seperti yang tertuang dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, namun setelah pemilihan Presiden tidak ada aturan yang mengatur lebih lanjut tentang berkoalisi seperti halnya yang terjadi di Indonesia dewasa ini [2].

Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan posisi penting partai politik yakni "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik". Demikian pula dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Namun demikian, masih diperlukan undang-undang untuk mengatur tentang pemilihan umum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6A ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan wakil Presiden lebih lanjut diatur dengan undang-undang" dan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang" [3].

Pengaruh Koalisi politik yang terjadi akibat komposisi DPR yang diisi oleh kekuatan partai politik yang banyak inilah yang kemudian akan mempengaruhi kewenangan Presiden karena membutuhkan persetujuan oleh DPR. Karena ada beberapa pasal di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang masih menjadi perdebatan diantaranya Pasal 13 Ayat (1): Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 13 ayat (2): Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 13 ayat (3): Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat [4].

Sebagai dasar kajian ilmiah, ada beberapa penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya yang juga membahas tentang koalisi partai politik di Indonesia; penelitian pertama dilakukan oleh Decky Wospakrik [5], dengan judul 'Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial di Indonesia'. Penelitian ini menitikberatkan pembahasan pada Koalisi Partai Politik Indonesia yang menjelaskan bahwa kekuasaan presiden adalah kekuasaan yang terbatas dikarenakan adanya kompromi-kompromi politik antarpolitical politik dan Presiden yang tergabung dalam koalisi pemerintah. Koalisi yang dibentuk oleh pemerintah (Presiden beserta partai pengusung), dibagi berdasarkan komposisi kursi diparlemen dan dukungan partai selama Pilpres (Pemilu Presiden). Hal ini berimbas pada komposisi jumlah menteri di dalam kabinet pemerintah. Pembentukan koalisi diharapkan akan memberikan kestabilan terhadap agenda politik dan kerja presiden dikarenakan dukungan politik di parlemen yang kuat. Dengan

demikian, solidnya koalisi dapat didasarkan pada kesamaan tujuan dan agenda politik bersama di antara koalisi partai politik.

Penelitian selanjutnya yang juga tidak jauh berbeda adalah study yang dilakukan oleh Sukri Tamma dan Sakinah Nadir [6], dengan judul 'Koalisi Politik Di Indonesia Pasca Soeharto'. Tulisan ini berupaya menjawab pertanyaan tentang model koalisi politik di Indonesia pasca Soeharto, juga mengkaji kecenderungan koalisi partai pasca Soeharto. Penelitian ini dilakukan melalui kajian pustaka, hasil kajian menunjukkan: pertama, pada dasarnya koalisi politik yang terbentuk pasca Soeharto menunjukkan dua model, *government coalition* dan *legislatif coalition*; kedua, koalisi yang terjadi di Indonesia dewasa ini, cenderung berorientasi pragmatis, terutama pada kesepakatan-kesepakatan pada level partai politik.

Terdapat beberapa perbedaan yang signifikan antara penelitian-penelitian yang disebutkan diatas dengan tulisan ini, antara lain; penelitian pertama, secara teknis cenderung pada pembahasan tentang komposisi kekuasaan pada legislatif maupun yudikatif sebagai akibat dari koalisi partai. Sedangkan studi yang dilakukan peneliti lebih fokus menyorot tentang eksistensi koalisi partai politik dan mengkaji bagaimana mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal pada sistem multi partai sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Kemudian, studi kedua membahas kasus yang lebih spesifik, yaitu koalisi partai politik pasca rezim Suharto. Penelitian ini hanya khusus mengangkat tipe koalisi partai setelah tumbangnya orde baru, sehingga kajiannya dilakukan secara mendalam dan tentu dengan cakupan yang lebih sempit. Hal ini tentu memberikan gambaran secara umum bahwa penelitian sebelumnya dan penelitian ini berbeda dalam scope kajian.

Meskipun demikian, penelitian terdahulu dengan penelitian ini sama-sama menggunakan kajian pustaka sebagai sumber data, dan membedah masalah-masalah yang diangkat berdasarkan kajian yuridis normatif sekaligus pendekatan deskriptif-kualitatif dalam mempresentasikan hasil analisis data. Dari pembahasan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah; (a) Menganalisis eksistensi koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945, (b) Menganalisis metode untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal pada sistem multipartai di Indonesia.

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Sistem pemerintahan presidensial dilaksanakan secara murni hanyalah di Negara Amerika Serikat. Sistem ini banyak pula diikuti oleh negara lainnya dengan modifikasi tertentu, seperti

Republik Philipina. Sistem ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Presiden adalah kepala eksekutif pemimpin kabinet yang semua anggota diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus juga berkedudukan sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh Undang-Undang Dasar.
- 2) Presiden tidak dipilih langsung oleh badan legislatif, tetapi oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif.
- 3) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan dalam hal ini tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.
- 4) Sebagai imbangnya Presiden dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif.

Dalam sistem pemerintahan presidensial seorang Presiden bertanggung jawab terhadap pemilihnya (*kiescollege*). Sehingga Presiden diberhentikan atas tuduhan *House Of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misalnya sistem pemerintahan presidensial di USA.

Etimologis kata partai berasal dari bahasa latin *pars*, yang berarti bagian. Karena hanya satu bagian, membawa konsekuensi pengertian adanya bagian-bagian lain. Oleh karena itu, jika hanya terdapat satu partai dalam satu negara berarti tidak sesuai dengan makna etimologis dari partai itu sendiri [7].

Partai politik dari akar kata *part* yang berarti bagian atau golongan [8]. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivasinya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi publik. Di dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.

Jadi partai politik adalah sekelompok orang-orang satu ide dan memiliki cita-cita yang sama dalam suatu level negara, yang terorganisasi dengan rapi terutama dalam orientasi terhadap nilai-nilai kehidupan, oleh karena itu mereka mempunyai sasaran merebut kedudukan politik tertentu sehingga memperrjuangkan kekuasaan, agar secara konstitusional, absah dileginitas

serta kebijaksanaannya diterima kemudian ikut dalam pengambilan keputusan pemerintah.

Secara harfiah koalisi adalah penggabungan. Koalisi merupakan kelompok individu yang berintegrasi yang sengaja dibentuk secara independen dari struktur organisasi formal, terdiri dari keanggotaan yang dipersepsikan saling menguntungkan, berorientasi masalah atau isu, memfokuskan pada tujuan (pengaruh pada pihak-pihak) di luar koalisi, serta memerlukan aksi bersama para anggota.

#### 1. Bentuk-Bentuk Koalisi

Secara garis besar, berdasarkan jenisnya, koalisi dapat dikelompokkan menjadi tiga macam, yaitu:

- 1) Koalisi potensial, yaitu suatu keadaan di mana terdapat kepentingan yang muncul, bisa menjadi koalisi jika tindakan kolektif diambil. Koalisi ini dibagi lagi menjadi dua, yaitu Latent (belum terbentuk menjadi koalisi aktif) dan Dormant (terbentuk sebelumnya, tapi sudah tidak aktif).
- 2) Koalisi aktif (operating), yaitu koalisi yang sedang berjalan. Koalisi ini dibagi menjadi dua, yaitu koalisi mapan (established), merupakan koalisi yang aktif, relatif stabil, dan berlangsung dalam rentang waktu terbatas, dan koalisi temporer (temporary) adalah koalisi yang dibentuk untuk jangka pendek, fokus pada isu tunggal.
- 3) Koalisi berulang (recurring), yaitu koalisi temporer yang berlanjut karena isu yang belum terpecahkan.

Koalisi yang dimaksud disini adalah koalisi di dalam khazanah politik, di mana koalisi merupakan dua partai atau lebih dengan tujuan untuk membentuk secara bersama satu pemerintahan. Jika dikaitkan dengan politik maka Andrew Heywood menyatakan, koalisi adalah penggabungan sekelompok partai politik yang berkompetisi, secara bersama-sama memiliki persepsi tentang kepentingan, atau dalam menghadapi ancaman serta dalam penggalangan energi kolektif.

Koalisi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari di dalam proses politik bangsa yang menganut sistem multipartai. Ada banyak alasan bagi partai politik melakukan koalisi. Efriza berpendapat alasan koalisi lantas dikualifikasi menjadi dua bagian utama yaitu koalisi taktis dan koalisi strategis. Koalisi taktis dibangun tidak untuk memenuhi kepentingan visi dan ideologis dari partai politik yang bergabung. Koalisi ini dibangun tidak berdasarkan pada asas keseimbangan sehingga sangat terlihat dominasi kekuasaan berada dan ditentukan oleh partai politik yang lebih besar. Motivasi koalisi sangat pragmatis.

Pragmatis bisa dalam bentuk politik uang (money politics) dan juga politik dagang sapi[9]. Sementara itu, berbeda halnya dalam pandangan Bambang Eka Wijaya, terciptanya koalisi lebih dikarenakan kentalnya keputusan oligarki elit kekuasaan tertinggi partai, cenderung menyampingkan aspirasi konstituen partai di basis massa. Jangan banyak

berharap terhadap koalisi taktis ini karena koalisi model ini sangat tidak konsisten untuk berfikir dan bertindak dalam memenuhi harapan-harapan rakyat.

Secara garis besar menurut Arend Lipjhart bahwa koalisi dapat dipetakan dalam beberapa macam, Pertama, koalisi yang dilatarbelakangi oleh kepentingan untuk meraih kemenangan di parlemen. Kemenangan ini menjadi penting karena politik lebih dimaknai sebagai kuantitas suara di parlemen yang akan menentukan kelangsungan pemerintahan (eksekutif). Koalisi ini disebut minimal winning coalition. Kedua, koalisi yang didasarkan kesamaan ideologi, walaupun kemenangan tetap menjadi target, namun koalisi ini tetap berpihak pada kesamaan ideologi yang dianutnya. Koalisi ini disebut minimum connected winning coalition [10].

Ketiga, Partai dengan suara terbanyak akan mencari partai yang lebih kecil untuk sekedar mencapai suara mayoritas, dengan partai partner sekecil mungkin (pemuhan 50%+1), koalisi disebut minimal sizecoalition. Keempat, koalisi dengan jumlah partai paling sedikit. Prinsip dapat memudahkan proses negosiasi dan tawar menawar karena anggota atau rekan koalisi hanya sedikit, jumlah rekan yang sedikit juga bukan jaminan bahwa koalisi akan berjalan lancar. Koalisi ini disebut sebagai bargaining proposition. Kelima, dasar koalisinya adalah kedekatan pada kecenderungan ideologis yang memudahkan partai dan atau lebih yang berkoalisi membentuk kabinet. Pertimbangan partai tersebut akan mudah mencapai konsensus karena adanya kedekatan ideologis, jenis koalisi ini disebut sebagai minimal range coalition.

## B. METODE PENELITIAN

### a. Pendekatan Penelitian

Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, metode pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Menganalisis bagaimanakah eksistensi koalisi partai politik UUD NRI Tahun 1945 dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia dan menganalisis bagaimanakah mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal di tengah sistem multi partai yang dianut oleh Indonesia. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan Undang-undang dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif. Penelitian berbentuk deskriptif[11] bertujuan menggambarkan realitas obyek yang diteliti, dalam rangka menemukan hubungan diantara dua gejala, dengan memberikan gambaran secara sistematis, mengenai peraturan hukum dan fakta-fakta sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di lapangan.

## b. Jenis dan Sumber Data

Sumber data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Adapun data sekunder adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang mengikat yakni beberapa peraturan dasar baik yang pernah berlaku dan baik yang masih berlaku, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), konstitusi RIS 1945, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amandemen). Adapun peraturan-peraturan lainnya seperti Undang-undang Nomor. 2 Tahun 2008 tentang partai politik, Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden[12].
2. Bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah bahan yang memberikan penjelasan dan tafsiran terhadap sumber bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, media online, media cetak, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan sebagainya yang berhubungan dengan dengan penulisan ini.
3. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus politik, ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan sebagainya yang berhubungan dengan penulisan ini.

## c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi pustaka (library research), yaitu metode pengumpulan data dengan mencari, mencatat, berdasarkan obyek penelitian, seperti mempelajari buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu kalau ada, majalah, artikel, surat kabar, buletin, internet, dan dokumentasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif normatif, data yang diperoleh setelah disusun secara sistematis, metode analisis yang pada dasarnya dipergunakan pemikiran logis, analisis dengan logika, dengan induksi, analogi/interpretasi, komparasi dan sejenisnya. Metode berfikir yang dipergunakan adalah metode induktif, yaitu dari data/fakta menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, termasuk melakukan sintesis dan mengembangkan teori (bila diperlukan dan datanya menunjang). Dari analisis tersebut kemudian ditarik kesimpulan untuk dapat dicapai kejelasan mengenai permasalahan yang diteliti dan sebagai jawaban atas permasalahan yang diteliti dalam penulisan ini.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Hasil Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang dijabarkan sebelumnya, maka penelitian ini akan mencoba mendeskripsikan hasil penelitian berdasarkan 2 point penting, yaitu; 1) Bagaimana eksistensi koalisi partai politik menurut UUD NRI Tahun 1945?, 2) Bagaimana mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang ideal pada sistem multipartai di Indonesia?. Selain itu, penelitian ini merupakan kajian pustaka, dimana sumber data berasal dari dokumen-dokumen tertulis berupa buku, catatan-catatan sejarah dan sumber lain yang relevan dengan penelitian ini. Sehingga menjadi penting, jika ulasan yang dijabarkan dalam penelitian ini disertakan dengan catatan-catatan sejarah terkait koalisi partai yang pernah ada di Indonesia dari masing-masing periode kepemimpinan presiden.

#### a. Eksistensi Koalisi Partai Politik Menurut UUD NRI Tahun 1945

Eksistensi koalisi partai politik menurut UUD NRI Tahun 1945, yang terdapat dalam Pasal 6A Ayat (2) menyatakan "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Demikian pasal tersebut membuka ruang adanya koalisi partai politik peserta pemilihan umum, koalisi yang maksud adalah dalam rangka pemilihan umum.

Selanjutnya tertuang dalam UU No. 42 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (3) menyatakan "Gabungan Partai Politik adalah gabungan 2 (dua) Partai Politik atau lebih yang bersama-sama bersepakat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden". dan Pasal 1 Ayat (4) "Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, selanjutnya disebut Pasangan Calon, adalah pasangan calon peserta Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang telah memenuhi persyaratan". Pasal 8 "Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik". Selanjutnya Pasal 9 "Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum 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 pemilihan umum anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden" [12].

Konstitusi hanya memberikan ruang untuk melaksanakan koalisi partai politik dalam mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden, partai politik yang tengah mempersiapkan calon Presiden dan Wakil Presiden

harus sejak dini mempertimbangkan agar koalisi tidak menjadi cobaan berat bagi Presiden untuk menjalankan roda pemerintahan. Ide dasar pembentukan koalisi partai politik harus dalam kerangka yang luas untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Kalau hanya dilandaskan pada perhitungan untuk memenuhi target untuk memenangkan pemilihan umum, koalisi partai politik akan mengalami pecah-kongsi sejak awal pembentukan pemerintahan.

Setelah dicermati menurut teorinya koalisi partai politik memberikan kontribusi pada pemerintahan yang kuat, mandiri dan tahan lama. Suatu keharusan yang tidak bisa di hindari adanya koalisi jika dipadukan antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai. Jelas bahwasanya pasal-pasal tersebut di atas membenarkan eksistensi koalisi partai politik hanyalah dibentuk pada saat pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden saja, setelah pemilihan Presiden tidak terlihat adanya aturan yang mengatur lebih lanjut tentang koalisi partai politik seperti terbentuk di Indonesia dewasa ini pasca pemilihan umum Presiden 2014-2019 yang dikenal dengan Koalisi Indonesia Hebat (KIH), dan Koalisi Merah Putih (KMP), sehingga bisa dikatakan koalisi yang terbentuk sekarang ini pasca pemilihan umum Presiden dan Wakil presiden adalah tidak dibenarkan oleh UUD NRI Tahun 1945, karena hanya mengedepankan kepentingan belaka, bukan sebaliknya mendukung untuk memperkuat jalannya pemerintah atau mengawal pemerintah sehingga tidak terjadinya kekuasaan Presiden yang terlalu besar (executive heavy) dan terciptanya chakes and balances antara legislatif dan eksekutif.

### b. Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

Dalam dinamika politik, koalisi merupakan gabungan dua partai atau lebih dengan tujuan untuk membentuk secara bersama satu pemerintahan. Sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai di Indonesia memiliki implikasi politik terhadap konfigurasi dan pola koalisi di lembaga eksekutif dan legislatif. Jumlah partai politik peserta pemilihan umum yang cukup banyak menghasilkan partai yang banyak pula. Perubahan kekuatan politik yang terjadi berimbas terhadap perubahan kekuatan politik pada lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

Sejak pemilihan umum pertama yang dilangsungkan di era reformasi, koalisi partai politik sebagai bentuk power sharing sudah terbentuk dengan segala dinamika kepentingannya. Pada Pemilihan umum tahun 1999 terbentuk koalisi Poros Tengah yang mengusung dan berhasil menempatkan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan Amin Rais sebagai Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

(MPR RI). Koalisi Poros Tengah yang terdiri atas partai politik Islam ini menunjukkan atau berdasarkan atas kesamaan identitas. Koalisi Poros Tengah terdiri atas Partai Politik Islam, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan (PK), Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Daulah Ummat yang merupakan gabungan dari partai-partai dengan kursi terkecil di DPR RI. Kemenangan Abdurrahman Wahid merupakan hasil dari soliditas koalisi dan ditambah oleh dukungan partai Golkar, setelah kehilangan calon Presiden yang diusungnya. Koalisi ini sejatinya menjadi kekuatan di parlemen untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang stabil. Apalagi dengan terpilihnya Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden, keanggotaan koalisi semakin meluas, bahkan nyaris tidak tersisa menggabungkan identitas politik. Hal ini terlihat di dalam susunan Kabinet Pemerintahan Abdurrahman Wahid-Megawati Soekarno Putri. Begitupun pada masa Megawati Soekarno Putri menjadi Presiden, keterlibatan banyak partai menjadi simbol koalisi besar (grand coalition) bagi pemerintahan.

Perkembangan koalisi besar yang ada pada pemerintahan Abdurrahman Wahid maupun Megawati Soekarno Putri tidak menunjukkan ikatan yang kuat sebagaimana layaknya koalisi. Koalisi hanya terformat dalam bentuk distribusi kursi kekuasaan tanpa loyalitas pada visi dan misi bersama untuk membangun pemerintahan yang kuat dan solid. Hal ini terbukti dengan adanya beberapa gejolak politik yang digerakkan oleh partai politik pendukung pemerintah.

Pada masa Abdurrahman Wahid misalnya, terjadi penggunaan hak pelengseran terhadap Abdurrahman Wahid oleh partai dan tokoh yang mendukungnya sebagai Presiden. Pelengseran itu sendiri dilakukan oleh Sidang MPR RI yang dipimpin oleh Ketua MPR RI Amin Rais, yang dimana sebagai salah satu penggagas terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden. Bahkan Wakil Ketua MPR RI dari PKB Matori Abdul Djilil yang juga Ketua Umum PKB juga ikut menghadiri Sidang Pelantikan Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden yang secara tidak langsung mendukung terhadap pelengseran Abdurrahman Wahid.

Perolehan Kursi Partai Politik di DPR RI dan peta koalisi pemerintahan pada Pemilihan umum 1999, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Perolehan Kursi Partai Politik di DPR RI & Koalisi Pemerintah pada Pemilihan umum 1999.**

No	Nama Partai	Jumlah Kursi	462 /38 %	Abdurrahman Wahid		Megawati Soekarno Putri
				I (33)	II (33)	
1	PDIP	154	33,6	5	4	6
2	Golkar	120	26	5	4	4

3	PPP	59	11,6	2	1	3
4	PKB	51	10,2	5	6	1
5	PAN	35	6,8	5	4	6
6	PBB	13	2,6	1	1	1
7	PKS	6	1,3	1	1	
8	PKPI	6	1,3			
9	PNU	3	0,6			
10	PDKB	3	0,6			
11	PBTI	3	0,6			
12	PDI/PDIP	2	0,4			
13	Parpol lain	7	1,4			
14	TNI			5	4	4
15	Profesional			4	6	6

Sumber: Diolah dari data KPU

Selanjutnya pada Pemilihan umum tahun 2004 ada 16 partai yang mendapat kursi di DPR. Meskipun dari 24 partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 tidak semuanya memperoleh kursi di DPR, tetapi ada lebih dari separuhnya berada di DPR.

Pemilihan umum tahun 2004 telah menghasilkan proses politik yang dinamis bagi efektivitas sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden dimenangkan pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Muhammad Yusuf Kalla. Pasangan Presiden dan Wakil Presiden tersebut mulanya hanya didukung oleh empat partai kecil dan menengah yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan Bangsa Indonesia (PKBI) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dengan kursi minoritas di DPR (113 kuris atau 20,5 persen dari keseluruhan kursi).

Proses politik pada pemilihan umum tahun 2004 menunjukkan bahwa tidak ada satupun kekuatan politik di DPR dengan angka mayoritas tanpa melakukan proses koalisi. Angka maksimal yang dicapai Fraksi Partai Golkar sebagai Fraksi terbesar di DPR hanya mencapai 23 persen dari seluruh anggota DPR. Angka tersebut tidak mencapai seperempat dari seluruh kekuatan di DPR. Koalisi tersebut berdampak pada sulitnya partai politik atau fraksi untuk mencapai suara mayoritas dalam proses pengambilan keputusan di DPR tanpa adanya koalisi partai politik.

**Tabel 2.**  
**Fraksi di DPR RI Pemilihan umum Tahun 2004 (Periode 2004-2009)**

No	Fraksi	%	Kursi
1	Fraksi Golkar	23	129
2	Fraksi PDI Perjuangan	20	109
3	Fraksi PPP	10	58
4	Fraksi Partai Demokrat	10	57
5	Fraksi PAN	10	53
6	Fraksi PKB	9	52
7	Fraksi PKS	8	45
8	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (Fraksi Gabungan)	4	20
9	Fraksi PBR	2	14
10	Fraksi Partai Damai Sejahtera	2	13

Sumber: Fraksi DPR RI pada pemilihan umum tahun 2004 (Periode 2004-2009)

**Tabel 3.**  
**Fraksi di DPR RI Pemilihan umum Tahun 2009 (Periode 2009-2014)**

No	Fraksi	Kursi
1	Fraksi Partai Demokrat	148
2	Fraksi Partai Golkar	107
3	Fraksi Partai PDI Perjuangan	94
4	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera	57
5	Fraksi Partai Amanat Nasional	46
6	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	37
7	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	28
8	Fraksi Partai Gerindra	26
9	Fraksi Partai Hanura	17

Sumber: Fraksi DPR RI pada pemilihan umum tahun 2004 (Periode 2004-2009)

Pada proses politik pada pemilihan umum tahun 2009 terjadi hanya satu putaran yang didukung oleh kemenangan Partai Demokrat yang cukup signifikan dengan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden dan Boediono sebagai Wakil Presiden. Melalui hasil Pemilihan umum tahun 2009 tersebut, Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono berusaha membangun koalisi melalui mekanisme yang lebih jelas dan mengikat secara prosedural melalui pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) sebagai wadah konsolidasi bagi partai koalisi dan menjadikan bentukan koalisi yang lebih konkrit dari koalisi yang dibangun pada periode sebelumnya.

Selain hal tersebut di atas, desain UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan juga cenderung mempersulit posisi Presiden berhadapan dengan DPR. Hal tersebut juga didasari, terutama dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Berdasarkan dari beberapa fenomena perubahan konfigurasi dan peta koalisi partai politik dalam sistem presidensial di Indonesia tersebut, dibangun di atas pondasi kepentingan-kepentingan pragmatisme politik kekuasaan, bukan koalisi yang berdasarkan kedekatan ideologi atau persamaan platform. Peta koalisi akan selalu mengalami perubahan. Intensitas koalisi yang terjadi akan berjalan serba instan dan cepat. Pola koalisi yang dibangun partai politik sangat cair, rapuh dan pragmatis.

Rapuhnya ikatan koalisi menyebabkan partai mitra koalisi pemerintahan cenderung menggunakan politik pragmatis dalam menyikapi kebijakan pemerintahan. Di satu sisi bergabung di kabinet, tetapi di sisi lain seolah berperan sebagai partai oposisi di DPR. Faktor utama dari tidak efektifnya koalisi yang dibangun dalam sistem presidensial di Indonesia adalah lemahnya ikatan koalisi yang terbentuk. Koalisi pendukung pemerintahan yang dibangun selama ini bukan

merupakan koalisi yang permanen, melainkan koalisi pragmatis yang sangat rapuh.

Sebelum pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dikenal adanya koalisi permanen, tujuh partai politik yang mengukung Prabowo-Hatta pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden 9 Juli 2014 lalu, bersepakat melanggengkan Koalisi Merah-Putih. Partai politik pendukung itu mendeklarasikan “koalisi permanen” agar kohesivitas mereka di parlemen solid selama lima tahun. Prabowo didaulatkan sebagai Ketua Dewan Pembina koalisi permanen itu.

Publik umumnya menilai sinis deklarasi itu. Karena bila pasangan Prabowo-Hatta kalah dalam pilpres, yang akan diputuskan KPU 22 Juli, yang permanen tinggal kepentingan untuk eksis. Jika untuk kepentingan politik, hijrah ke Jokowi-JK lebih menguntungkan, sejumlah partai politik akan meninggalkan Koalisi Merah Putih. Tujuan koalisi permanen adalah untuk menjaga keutuhan dan kekuatan empat pilar, yakni Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI. Sebab, empat pilar merupakan harga mati dan harus terus didukung oleh seluruh rakyat Indonesia. Semua partai anggota koalisi, menjamin pemerintahan stabil yang membawa perbaikan pada bangsa dan negara.

Tergabung dalam koalisi permanen itu ada tujuh partai politik yang, yakni Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Bulan Bintang (PBB). Dari tujuh partai itu, hanya PBB yang tidak memiliki wakil di DPR. Berdasarkan hasil Pileg 2014, jumlah kursi DPR dari partai politik anggota koalisi permanen tersebut sangat besar, yakni 353 kursi atau 63%. Rinciannya, Partai Golkar 91 kursi, Partai Gerindra 73 kursi, Partai Demokrat 61 kursi, PAN 49 kursi, PKS 40 kursi, dan PPP 39 kursi. Jumlah kursi koalisi partai politik pengusung Jokowi-JK tentu kalah dari koalisi permanen. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) mendapatkan 109 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 47 kursi, Partai Nasdem 35 kursi, dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 16 kursi. Koalisi ini mendapat dukungan 207 kursi atau 37% di parlemen [13].

Berdasarkan pengalaman selama ini, koalisi di parlemen sulit untuk solid, di tengah sifat pragmatisme politik wakil rakyat, tak mudah untuk membangun suatu koalisi permanen di parlemen. Arah angin di DPR akan mudah berubah, apalagi jika partai-partai yang membangun koalisi itu tidak memiliki visi, misi, dan kepentingan yang sama seperti terlihat sekarang Koalisi Merah Putih sudah tidak mampu lagi bertahan seperti yang diharapkan demikian setelah kekalahannya. Partai-partai yang berkoalisi sudah banyak yang keluar bahkan ada yang masuk bergabung dengan Koalisi Indonesia Hebat dengan alasan ingin memperkuat pemerintahan.

Seperti pengalaman sebelumnya, partai politik anggota koalisi tidak bisa memberikan jaminan bahwa kader mereka di DPR memiliki satu suara dengan partai atau fraksinya. Ketidak kompak koalisi itu kerap diperlihatkan dalam setiap pemungutan suara (voting) di DPR. Artinya, sangat mungkin koalisi permanen bubar di tengah jalan dan itu sudah terbukti karena koalisi yang dibangun bukan berdasarkan kepentingan kenegaraan melainkan kepentingan kekuasaan belaka.

Selain itu, sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia bakal turut memberikan sumbangan bagi perpecahan koalisi. Istilah koalisi hanya dikenal di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Bahkan, koalisi yang kuat dalam suatu pemerintahan parlementer dapat menjatuhkan perdana menteri.

Koalisi partai politik yang dibangun dalam pemerintahan presidensial di Indonesia bisa dikatakan sebagai suatu anomali. Kekuatan jumlah kursi koalisi di parlemen tidak memberikan jaminan soliditas anggota bagi pengawasan yang ketat terhadap kinerja pemerintahan. Koalisi yang dibangun di Indonesia lebih berorientasi pada kekuasaan. Koalisi partai di Indonesia baru dibentuk menjelang pilpres. Koalisi dibentuk hanya untuk memenuhi syarat ambang batas perolehan jumlah suara atau kursi partai atau gabungan partai agar bisa mengusung pasangan capres-cawapres.

Dalam sistem presidensial seperti yang dianut Indonesia, koalisi yang dibangun justru seharusnya adalah koalisi rakyat. Sebab, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, bukan parlemen. Dukungan atau kritikan rakyat terhadap kinerja pemerintahan akan jauh lebih penting dibandingkan parlemen. Jika kebijakan dan program-program yang dijalankan Presiden dan Wakil Presiden terpilih sangat prorakyat, sulit bagi parlemen, termasuk koalisi oposisi, untuk menolaknya. Rakyat akan memberikan dukungan penuh kepada pemerintahan yang peduli terhadap nasib mereka.

Terlepas dari itu, kita tentu berharap agar koalisi permanen yang dibentuk itu benar-benar bertujuan untuk membangun bangsa. Partai politik dan elite di parlemen yang tergabung dalam koalisi harus bisa melepaskan kepentingan pribadi dan kelompok untuk kemudian bersama-sama menjaga, merawat, dan membesarkan bangsa.

Seandainya koalisi permanen tidak masuk dalam jajaran pemerintah, kita ingin agar mereka memberikan kritik membangun bagi pemerintahan, bukan untuk menjatuhkan. Kita berharap, koalisi permanen juga bisa memberikan dukungan penuh terhadap program dan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk menyejahterakan rakyat.

## **2. Pembahasan**

### **a. Implikasi Koalisi Partai Politik Dalam Pembentukan Pemerintah yang Efektif**

Implikasi utama yang akan terjadi dengan sistem presidensial dengan sistem multipartai adalah tingkat pelembagaan kepartaian rendah dan kekuatan politik di parlemen cenderung berubah oleh berbagai kepentingan dan kemajemukan partai yang cukup tinggi. Selain itu, cenderung kekuatan partai terdistribusi secara merata dan sulit memperoleh kekuatan mayoritas di dalam parlemen. Jadi sangat diperlukan adanya bangunan koalisi yang kuat di pemerintahan (kabinet) dan parlemen. Namun, karena tipologi partai Indonesia rata-rata memiliki ideologi yang lemah dan bersifat pragmatis, ikatan koalisi di tengah jalan sifatnya goyah. Koalisi partai politik yang dilakukan pemerintah bukanlah sebuah penyimpangan namun merupakan bentuk menjaga keseimbangan dan stabilitas sistem politik dan pemerintahan, meskipun pilihan ini menimbulkan konsekuensi politik yang terkesan menyandera kepentingan rakyat secara luas demi kepentingan sebagian partisan dari partai politik.

Idealnya, untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam struktur politik presidensial, partai Presiden haruslah partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen. Kekuatan mayoritas ini diperlukan dalam parlemen, untuk menjamin stabilitas pemerintahan Presiden terpilih agar Presiden mudah mendapatkan dukungan secara politik dari parlemen guna meluncurkan kebijakan politik yang dibuat Presiden. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh oleh partai Presiden dalam situasi multipartai, kecuali mengandalkan koalisi partai politik di parlemen dan kabinet agar dapat meraih suara mayoritas untuk menjamin stabilitas pemerintahan [14].

Penerapan presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis atau presidensialisme kompromis (*compromise-presidentialism*) berdampak pada sulitnya memperoleh suara mayoritas, baik di dalam pemilihan umum maupun perolehan kursi di parlemen. Akibatnya, Presiden terpilih pun akan sulit mendapatkan dukungan politik mayoritas dari parlemen. Implikasinya, Presiden yang akan terpilih adalah Presiden minoritas (*minority-president*) terhadap kekuatan politik di parlemen. Kompromi yang dapat dilakukan Presiden adalah membentuk koalisi pemerintahan dengan partai politik lain, baik di kabinet maupun di parlemen. Dukungan politik dari partai politik melalui koalisi merupakan strategi politik utama Presiden untuk menjaga stabilitas politik di dalam pemerintahan.

Bersamaan dengan situasi koalisi itu, secara tidak langsung Presiden membuka ruang bagi aktor diluarnya untuk berperan dan mempengaruhi struktur kekuasaannya. Ketika membuka ruang koalisi dalam pemerintahan, konsekuensinya Presiden akan melibatkan peran partai-partai dalam pengambilan

kebijakan pemerintahan maupun penyusunan kabinet. Sekaligus mengundang campur tangan dan intervensi partai politik di dalam proses penyusunan kabinet (pengangkatan dan pemberhentian menteri). Kompromi politik yang sulit dihindari adalah Presiden harus mengakomodasi kepentingan partai politik agar mendapat dukungan di parlemen. Akomodasi Presiden terhadap kepentingan partai politik ini determinan dalam intervensi partai politik terhadap Presiden.

Berangkat dari problematika politik tersebut, ada empat aspek kompromi secara eksternal, pola relasi Presiden dan parlemen (*check and balances*), relasi Presiden dan partai politik, serta konfigurasi koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen yang berpotensi muncul dalam dilema perpaduan sistem presidensial dan multipartai pragmatis (*presidentialisme kompromis*). Meskipun kompromi politik ini bersifat dilematis, kompromi-kompromi politik ini justru dapat menjaga keseimbangan sistem dan efektivitas presidensialisme. Aspek kompromi ini bahkan sulit dihindari dalam presidensialisme kompromis.

Aspek kompromi ini merupakan relasi yang saling mempengaruhi antara struktur presidensialisme dan kekuasaan Presiden, baik secara institusi (lembaga kepresidenan) maupun personalitas Presiden (aktor individu). Pertama, adanya intervensi partai politik terhadap Presiden dan sebaliknya akomodasi Presiden terhadap kepentingan partai politik dalam proses pengangkatan atau pemberhentian anggota kabinet. Kedua, rapuhnya ikatan koalisi partai, koalisi yang terbangun sangat cair dan rapuh. Ketiga, adanya kontrol parlemen terhadap pemerintah secara berlebihan atau kebablasan (*over-control*) sehingga mengganggu stabilitas pemerintahan. Keempat, perjalanan pemerintahan seringkali dibayangi ancaman *impeachment* dari parlemen dan Presiden masih rentan dimakzulkan karena alasan politis atau adanya kebijakan pemerintah yang ditentang parlemen.

Hal tersebut juga menjadi indikasi sebagai bentuk pelemahan hak prerogratif Presiden dalam penyusunan kabinet. Profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar pengisian jabatan pada Kementerian Negara, dilemahkan oleh pengaruh kekuatan partai mitra koalisi. Keadaan tersebut berakces pada kinerja pemerintahan yang terbentuk. Selain hal tersebut, koalisi yang terbentuk tidak menjadikan partai-partai yang tergabung ke dalam koalisi yang memiliki wakil di badan legislatif akan selalu mendukung program-program pemerintahan. Padahal, salah satu tujuan dibentuknya koalisi adalah agar Presiden mendapat dukungan mayoritas badan legislatif untuk menghindari *deadlock* antara eksekutif dan legislatif dan serta immobilisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam fakta yang terjadi saat ini bahwa koalisi partai politik yang ada sekarang terbangun antara

partai-partai politik di Indonesia tidak memiliki aturan dalam bentuk format undang-undang melainkan hanya dibangun berdasarkan fakta integritas atau kesepakatan-kesepakatan politik antara partai-partai politik yang melakukan koalisi tersebut. Hal tersebut menjadikan indikasi bahwa tidak adanya implikasi hukum yang terjadi antara partai-partai koalisi yang dibangun jika dikemudian hari terjadi ketidaksepahaman antara koalisi partai politik.

Regulasi di level undang-undang juga perlu mengatur model koalisi yang lebih permanen agar terbentuk kekuatan politik mayoritas yang akan menopang pemerintahan yang kuat dan efisien. Partai-partai politik perlu didorong melakukan koalisi sejak sebelum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan diikat secara permanen (koalisi elektoral permanen). Koalisi elektoral permanen tersebut diinisiasi agar membentuk kekuatan mayoritas yang akan menopang jalannya pemerintahan. Koalisi semacam ini dibangun di atas konsensus platform yang sama untuk dijadikan pengikat bagi semua anggota koalisi. Koalisi terbangun tersebut juga idealnya tidak bisa dibubarkan di tengah jalan.

Model koalisi permanen sebenarnya sudah banyak dipraktekkan di berbagai negara, misalnya Koalisi Barisan Nasional antara partai-partai di Malaysia dan koalisi partai politik yang terjadi di negara Jepang. Terbukti bahwa kedua koalisi yang terjadi di beberapa negara tersebut mampu membentuk pemerintahan yang kuat dan stabil. Pengaturan koalisi ini tidak bisa hanya berdasarkan komitmen antara partai saja, tetapi regulasi mengenai koalisi permanen sudah semestinya dilembagakan dalam sebuah peraturan setingkat undang-undang ataupun undang-undang (undang-undang Koalisi) atau diatur secara integral di dalam paket undang-undang politik yang lainnya, seperti undang-undang Susduk dan undang-undang pemilihan umum. Koalisi permanen semacam ini menjadi kebutuhan mendasar bagi efektivitas ataupun efisiensi presidensialisme. Karena itu, stabilitas dan efektivitas pemerintahan mesti didukung oleh penataan institusi politik dengan merancang koalisi permanen yang tidak bisa dicabut atau dibubarkan di tengah jalan.

Untuk menciptakan pemerintahan yang kuat dan efektif diperlukan adanya koalisi permanen. Koalisi ini bisa dikukuhkan di dalam undang-undang. Jika saat ini tidak terbentuk koalisi permanen, maka sulit untuk menjalankan pemerintahan dengan efektif. Lebih lanjut, ia mengusulkan bahwa di parlemen nantinya untuk mendukung pemerintahan yang ada, maka hanya ada dua fraksi yaitu gabungan fraksi pemerintah dan fraksi oposisi. Koalisi permanen tersebut, harus mencapai 55 persen atau lebih baik lagi kalau jumlah tersebut bisa mencapai 60 persen. Ia mengatakan, masa transisi pemerintahan sudah cukup selama lebih dari 10 tahun terakhir ini. Saat ini harusnya sudah ada konsolidasi

mengenai sistem politik, tata negara dan pemerintahan daerah, untuk menciptakan pemerintahan yang kuat. Artinya bahwa koalisi permanen tersebut bukan hanya berlaku ditingkat pusat melainkan di semua daerah di Indonesia guna menjamin kesinambungan [8].

Pengaturan pelembagaan koalisi tersebut sangat penting untuk menjaga agar partai koalisi pendukung pemerintah konsisten untuk mendukung jalannya pemerintahan agar tercipta stabilitas pemerintahan dan untuk menghindari peran ganda diantara partai koalisi yang sewaktu waktu bisa menyerang kebijakan pemerintahan yang dianggap tidak sesuai.

Tujuan pelembagaan tersebut juga akan mendorong terciptanya stabilitas pemerintahan, maka upaya menciptakan tujuan negara seperti yang telah diamanatkan di dalam UUD NRI Tahun 1945 akan berjalan dengan efektif. Hal ini dikarenakan segenap elemen dalam pemerintahan akan mendukung program-program yang dicanangkan pemerintah untuk mencapai tujuan negara tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, dapat kita lihat bahwa terjadinya ketidakefektifan pemerintahan yang di Indonesia selama ini salah satu faktor penyebabnya adalah karena format koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan di Indonesia selama ini masih belum menitikberatkan pada kesamaan visi dan program dan koalisi tersebut masih bersifat jangka pendek. Hal tersebut, tentu saja bisa mengganggu keefektifan dan stabilitas pemerintahan di Indonesia yang pada akhirnya berakibat pada terganggunya usaha pemerintah dalam mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, dalam upaya membentuk pemerintahan yang efektif, sudah saatnya partai politik yang ada di Indonesia membangun koalisi yang berdasarkan kesamaan visi dan program. Visi dan program yang dimaksud tersebut bukan karena figur ataupun alasan-alasan pragmatis dan kekuasaan semata dan perlu adanya penguatan melalui peraturan perundang-undangan.

Konsekuensi logis dari pilihan untuk mempertahankan praktek koalisi politik dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia adalah dengan melakukan perbaikan-perbaikan dalam praktek koalisi tersebut. Pada akhirnya, perbaikan tersebut akan menciptakan pola hubungan yang kondusif antara eksekutif dan legislatif. Upaya perbaikan yang dapat dilakukan antara lain sebagai berikut:

1. Pembentukan koalisi dilakukan melalui serangkaian tahapan negosiasi formal untuk menghindari terjadinya inkoherensi paradigm bernegara, inkoherensi sistem politik dan pemerintahan, dan inkoherensi tingkah laku kekuasaan berdemokrasi antar partai koalisi. Tahapan negosiasi formal ini merupakan landasan penting untuk menetapkan komitmen dan konsistensi partai politik dalam rangka menjaga keberlangsungan koalisi. Dalam

tahapan ini, partai politik yang akan membentuk koalisi bersama-sama menentukan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diusung. Untuk menentukan calon tersebut, dapat didasarkan pada hasil pemilihan umum legislatif dan/atau popularitas calon. Dengan demikian, partai politik anggota koalisi mempunyai tanggungjawab yang lebih besar atas kelangsungan pemerintahan koalisi.

2. Pelaksanaan praktek koalisi tidak hanya didasarkan pada transaksi politik, tetapi juga didasarkan pada platform bersama yang mengakomodasi kepentingan rakyat. Pembentukan platform ini didasari oleh kebersamaan ideologi partai politik bersangkutan. Artinya bahwa, partai-partai yang mempunyai kesamaan ideologi saja yang dapat menjadi mitra koalisi. Selain itu, platform yang telah disepakati tersebut harus dideklarasikan kepada rakyat secara layak sehingga rakyat turut serta mengawal jalannya koalisi. Sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada rakyat, koalisi tersebut harus menyampaikan pencapaian-pencapaiannya selama masa pemerintahan.

#### **b. Mewujudkan Sistem Pemerintahan yang Ideal Pada Sistem Multi Partai di Indonesia**

Dari hasil kajian dan studi pustaka yang telah dilakukan, maka ada 3 poin penting yang menjadi catatan sekaligus rancangan teori yang bisa disimpulkan. Ketiga poin tersebut diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

##### **1. Menyederhanakan partai politik**

Sistem multipartai dalam pemilihan umum di Indonesia telah berkonsekuensi membludaknya partai politik yang ingin mengikuti pemilihan umum. Hal ini wajar karena pasca reformasi telah terbuka peluang untuk pendirian partai-partai politik baru diluar 3 partai politik yang hidup pada era Orde Baru. Namun demikian, pembatasan partai politik peserta pemilihan umum memang perlu dilakukan untuk memperkuat dan memperdalam demokrasi.

Oleh sebab itu, untuk Indonesia, sistem presidensial itu dapat dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam sistem banyak partai. Namun, karena bangsa Indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin lagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti pada masa Orde Baru. Diperlukan adanya mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat menciut dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat 'imperative'. Dengan demikian, dalam jangka panjang bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yaitu munculnya dua partai besar, sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktekkan seolah-olah bersifat dua partai saja. Penciutan jumlah partai politik itu dapat dilakukan asal saja direayasa

agar hal itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis [15].

##### **2. Mengatur koalisi tetap**

Berbicara tentang koalisi pemerintahan di Indonesia, sesungguhnya pola ini bukan hal yang baru di negeri ini. Pada awal kemerdekaan, ketika pemerintahan menganut sistem parlementer, kabinet yang terbentuk merupakan hasil koalisi antara partai-partai di parlemen saat itu.

Koalisi ini niscaya dilakukan karena tidak ada kekuatan politik yang dominan di DPR. Selain untuk mendapat dukungan nantinya di DPR bila terpilih dan dukungan suara dari partai pendukung partai, koalisi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan karena regulasi UU Nomor. 42 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 "Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum 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 pemilihan umum anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden".

Mainwaring dan Linz mengatakan bahwa problem sistem presidensial manakala dikombinasikan dengan sistem multi partai. Kombinasi seperti ini akan menghasilkan instabilitas pemerintahan. Ini terjadi karena faktor konstelasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen dan "jalan buntu" bila terjadi konflik relasi eksekutif-legislatif. Oleh karena, dalam sistem presidensial lebih cocok menggunakan sistem dwi partai. Dengan menggunakan sistem ini, efektifitas dan stabilitas pemerintahan relatif terjamin [16].

##### **3. Mengatur lembaga oposisi**

Oposisi merupakan salah satu agenda politik reformasi yang harus segera diwujudkan. Karena hingga sekarang sekalipun dilakukan pemilihan umum, pilpres langsung dan pilkada langsung, konstruksi pemerintahan yang terbangun tidak bisa dikontrol secara efektif. Oleh sebab itu, diperlukan suatu oposisi yang secara resmi dan terus menerus untuk mengawasi penggunaan kekuasaan. Hampir dapat dipastikan, setiap penguasa secara jelas akan berbicara tentang kepentingan rakyat, kepentingan bangsa dan negara sebagai suatu keharusan retorika dan kampanye politik.

Oposisi di samping fungsinya mengontrol kekuasaan, juga diperlukan karena apa yang baik dan benar dalam politik haruslah diperjuangkan melalui konteks politik dan diuji dalam wacana politik yang terbuka dan publik. Dengan adanya oposisi masalah accountability atau pertanggungjawaban akan lebih diperhatikan pemerintah. Pelbagai kebijakan pemerintah tidak selalu akan diterima begitu saja,

seakan-akan dengan sendirinya jelas atau beres dalam pelaksanaannya.

Kehadiran oposisi membuat pemerintah harus selalu menerangkan dan mempertanggungjawabkan mengapa suatu kebijaksanaan diambil, apa dasarnya, apa pula tujuan dan urgensinya, dan dengan cara bagaimana kebijaksanaan itu akan diterapkan.

Untuk itulah perlu pelembagaan oposisi melalui cara, pertama, sekurang-kurangnya harus ada partai politik yang rela dan siap mengambil jalan di luar pemerintahan, sebagai oposisi. Partai politik yang berpendirian loyal kepada sistem, sanggup memberi alternatif dan mendidik publik, tidak sekadar asal berbeda, dan mempunyai kekuatan dan kesanggupan mental untuk menjadi oposisi. Partai politik yang demikian akan mempunyai kontribusi di dalam proses pelembagaan oposisi demokratik.

Selain terbentuknya koalisi permanen di DPR, yang juga perlu dibangun adalah adanya kekuatan oposisi. Keberadaan oposisi di DPR penting untuk menegakkan mekanisme check and balances. Jika kedua syarat tersebut terpenuhi, koalisi permanen dan adanya koalisi, selain akan terwujudnya pemerintahan presidensial yang kuat dan efektif, juga terwujudnya sistem pemerintahan presidensial yang demokratis dan stabil [17].

Untuk itulah perlu kiranya mengatur lembaga oposisi guna menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di Indonesia guna menjamin jalannya roda pemerintahan di arah yang benar dan mendorong terciptanya sistem pemerintahan presidensial yang sesuai dengan ciri khas Indonesia.

#### D. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa 1) Eksistensi koalisi partai politik dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terjadi perluasan arti, secara konstitusi dikenal koalisi partai politik adalah dalam rangka pemilihan umum. 2) Koalisi merupakan sebuah keniscayaan yang tidak bisa dihindari dalam proses politik bangsa yang menganut sistem multipartai. Apalagi jika sistem multipartai dipadukan dengan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia memiliki implikasi politik terhadap pola koalisi di lembaga eksekutif dan legislatif.

Dengan demikian artikel ini menyarankan bahwa diperlukan adanya koalisi partai politik yang permanen melalui undang-undang supaya tidak terjadi perluasan arti dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Agar tercipta stabilitas sistem pemerintahan presidensial yang ideal di Indonesia, maka ada 3 hal yang perlu dibenahi dalam sistem presidensial kita, yaitu menyederhanakan partai politik, mengatur koalisi tetap. Dan mengatur lembaga oposisi.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. H. A. Muin Fahmal, SH.,MH. dan Ibu Dr. Satri Hasyim, SH.,MH selaku tim pembimbing yang senantiasa memberikan bimbingan dengan baik, motivasi serta arahan bijak untuk penyelesaian penelitian hingga akhir.

#### DAFTAR RUJUKAN

- [1] R. Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- [2] U.-U. Nomor 2, "Tahun 2008 tentang Partai politik," *Pustaka Yustisia, Jakarta*, 2008.
- [3] Y. Putri, M. Indra, and J. Junaidi, "Tinjauan Yuridis Sengketa Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014 Berdasarkan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden." Riau University, 2015.
- [4] R. Ristawati, "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia Dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensial," *KONSTITUSI J.*, vol. 2, no. 1, p. 10, 2009.
- [5] D. Wospakrik, "Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial di Indonesia," *Papua Law J.*, vol. 1, no. 1, pp. 142–161, 2016.
- [6] S. Tamma and S. Nadir, "Koalisi Politik di Indonesia Pasca Soeharto," *J. Rev. Polit.*, vol. 3, no. 2, p. 2013, 2013.
- [7] M. L. Marzuki, "Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945," *J. Konstitusi*, vol. 7, no. 1, pp. 15–28, 2016.
- [8] A. Jimly, "Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi," *Sinar Graf. Jakarta*, 2010.
- [9] P. E. Efriza, "Sebuah Kajian Ilmu Politik," *Bandung Alf.*, 2004.
- [10] A. B. Ihsan, "Rekonstruksi dan Revitalisasi Koalisi dalam Sistem Quasi Presidensial," *J. Penelit. Polit.*, vol. 8, no. 1, p. 13, 2016.
- [11] S. Soerjono, "Pengantar Penelitian Hukum," *Univ. Indones. Jakarta*, 1986.
- [12] R. Indonesia, "Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat," *Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Drh. (Lembaran Negara Nomor 117 Tahun 2012, Tambah. Lembaran Negara Republik Indones. Nomor 5316)*, 2012.
- [13] U.-U. Nomor, "Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur," *Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang.*, 1AD.
- [14] H. Y. A. R, *Presidensialisme setengah hati: dari dilema ke kompromi*. Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- [15] J. Asshiddiqie, "Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi," 2005.
- [16] L. O. Husen, "Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan." Makassar: PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, 2009.
- [17] M. Rauf, M. Nurhasim, and I. N. Bhakti, *Sistem presidensial dan sosok presiden ideal*. Pustaka Pelajar, 2009.