

PENGARUH KOALISI PARTAI POLITIK TERHADAP PEMBENTUKAN KABINET PROFESIONAL (*ZAKEN KABINET*) DI INDONESIA

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Email: jamaludin.ghafur@uii.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/10eyh576>

Abstrak

Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi ditandai oleh dua hal yakni penguatan sistem presidensil dan berkembangnya banyak partai (multipartai). Guna meminimalisir dampak negatif kombinasi presidensil dan multi partai seperti potensi munculnya instabilitas pemerintahan akibat konflik eksekutif-legislatif, maka diadopsi kebijakan koalisi partai. Paper ini mengkaji dampak koalisi partai politik terhadap pembentukan kabinet profesional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasil kajiannya menunjukkan bahwa selain koalisi partai belum sepenuhnya menjamin terciptanya pemerintahan yang stabil, koalisi juga menimbulkan efek negatif yaitu mendegradasi berbagai hak prerogatif presiden utamanya dalam membentuk susunan kabinet profesional (*zaken cabinet*) dan melahirkan pragmatisme politik. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya aturan main yang jelas mengenai pembentukan koalisi. Partai tidak diberi batasan dalam mencari mitra koalisi misalnya harus memiliki kedekatan visi-misi dan kesamaan program kebijakan. Akibatnya, pembentukan koalisi partai lebih didominasi oleh keinginan untuk memperoleh kekuasaan sebanyak-banyak dan dalam rangka meraup suara setinggi-tinggi dalam pemilu. Ke



© 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

depan, perlu dibentuk aturan untuk memastikan pembentukan koalisi tidak akan mengganggu upaya presiden menunjuk para menteri berdasarkan kapasitas, integritas dan pengalamannya, dan bukan semata-mata didasarkan pada pertimbangan politik sehingga dapat tercipta kabinet profesional.

Kata Kunci: *Koalisi, Multipartai, Sistem Pemerintahan Presidensial, dan Kabinet Profesional.*

Latar Belakang

Kehancuran rezim otoriter di akhir abad ke-20 telah melahirkan sistem politik baru yaitu munculnya fenomena perpaduan antara meningkatnya praktik pemilihan presiden secara langsung dan berkembangnya sistem multipartai yang terfragmentasi. Atas hal ini, Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J. Power menyebut, *Contemporary democracy is marked by two trends: the rise of directly elected presidents, and the increasing fragmentation of party systems*. (Demokrasi kontemporer ditandai oleh dua tren: berkembangnya praktik pemilihan presiden secara langsung, dan meningkatnya fragmentasi sistem kepartaian).¹ Akibatnya, peluang presiden untuk gagal memerintah secara mayoritas di lembaga legislatif juga meningkat. Hal ini menimbulkan ketakutan yang dengan jelas diidentifikasi oleh Juan Linz dan Scott Mainwaring bahwa presidensialisme minoritas akan rentan terhadap konflik dan kehancuran institusional.

Apa yang menjadi fenomena secara global tersebut, juga terjadi di Indonesia. Pasca reformasi, sistem politik di Indonesia dicirikan oleh dua hal yaitu meningkatnya komitmen atas penguatan sistem presidensial di satu sisi yang salah satunya ditandai oleh perubahan pemilihan presiden oleh

¹ Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J. Power., *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, (New York: Oxford University Press:2018), h. 1

MPR ke pemilihan langsung oleh rakyat,² dan keinginan untuk memberikan kebebasan bagi warga negara dalam mendirikan partai politik. Dampaknya, perhelatan pemilu 5 tahunan selalu diikuti oleh banyak parpol (multipartai). Peserta pemilu pertama era reformasi tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik, pemilu 2004 sejumlah 24 partai politik, pemilu 2009 ada 38 partai politik (termasuk parpol lokal), peserta pemilu 2014 diikuti oleh 15 partai politik (termasuk parpol lokal), dan 16 parpol nasional dan 4 parpol lokal menjadi peserta pemilu 2019, serta akan terdapat 24 parpol nasional dan lokal yang akan mengikuti kompetisi pemilu 2024 yang akan datang.

Kebebasan bagi warga negara dalam mendirikan parpol tentu merupakan kabar yang menggembirakan karena hal ini mengindikasikan semakin baiknya proses berdemokrasi. Keberadaan parpol dalam negara demokrasi adalah mutlak sebagaimana tergambar dari pendapat para pakar, misalnya: Yves Meny and Andrew Knapp menyatakan, “*A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine*”.³ Richard S. Katz dan William Crotty berpendapat, parpol tak terelakkan. Tidak ada negara merdeka tanpa parpol. Tidak ada yang telah menunjukkan bagaimana pemerintah representatif bisa bekerja tanpa mereka. Parpol menciptakan ketertiban dari kekacauan bagi banyak pemilih.⁴ Clinton Rossiter menegaskan, “*no America without democracy, no democracy without politics, and no politics without parties*”.⁵ Russell J. Dalton berujar, “*parties are the primary institutions of*

² Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi, *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*. Sementara dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen berbunyi, *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*.

³ Yves Meny and Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3th Edition, (New York: Oxford University Press, 1998), h. 86

⁴ Richard S. Katz dan William Crotty. *Handbook Partai Politik*. (Bandung: Nusa Media, 2014), h. 7

⁵ Clinton Rossiter. *Parties and Politics in America*. Ithaca, (New York: Cornell University Press, 1960), h. 1

representative democracy;⁶ dan Richards Katz menyimpulkan, “*modern democracy is party democracy*”.⁷

Namun demikian, terlalu banyaknya jumlah parpol (multipartai ekstrem) ternyata tidak selamanya merupakan kabar gembira terutama bila hal ini eksis dalam sistem pemerintahan presidensil. Salah satu implikasi dari diadopsinya sistem multi partai adalah sulitnya – untuk tidak mengatakan mustahil – menciptakan/menghasilkan parpol pemenang mayoritas karena persebaran suara akan menyebar dalam banyak partai. Hasil pemilu pasca reformasi dari tahun 1999 sampai dengan pemilu 2019 menunjukkan tidak ada satu partai pun yang berhasil menjadi pemenang mayoritas kursi parlemen. Padahal, meskipun presiden memiliki legitimasi yang sama kuat seperti anggota legislatif karena sama-sama dipilih secara langsung dalam pemilu, tidak berarti presiden tidak membutuhkan dukungan parlemen. Dalam beberapa hal, kewenangan yang melekat pada presiden mensyaratkan adanya pertimbangan bahkan persetujuan dari parlemen.⁸ Sehingga dapat dipastikan, dukungan minoritas dari parlemen akan menyebabkan tidak maksimalnya kinerja presiden bahkan hal ini dapat mempengaruhi stabilitas pemerintahan. Tidak heran bila hasil penelitian Mainwaring menyimpulkan bahwa menciptakan stabilitas demokrasi presidensial yang berpadu dengan multi-partai adalah hal yang sangat sulit. Bahkan secara terang-terangan Jones meyakini bahwa sistem presidensial hampir pasti gagal bila tidak mampu secara konsisten meraih dukungan yang memadai dari legislatif.⁹

⁶ Russell J. Dalton. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. (New Jersey: Chatham House Publisher, 1988), h. 143

⁷ Richard S. Katz. *A Theory of Parties and Electoral System*. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980). h. 1

⁸ Misalnya Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*. Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*.

⁹ Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. *Government*

Salah satu cara untuk meminimalisir dampak negatif multipartai dalam sistem presidensial, dikembangkanlah kebijakan pembentukan koalisi sebagaimana lazim dipraktikkan dalam tradisi sistem pemerintahan parlementer. Dalam praktik bernegara, koalisi adalah kebijakan yang relatif baru bahkan pada mulanya tidak dikenal dalam sistem presidensial, hal mana merupakan sesuatu yang lumrah dalam sistem parlementer. Karenanya, topik tentang koalisi dalam sistem presidensial pada mulanya sangat jarang menjadi objek penelitian para ahli. Tentang hal ini David Altman menyampaikan pendapat, bahwa:¹⁰

A vast number of alternative hypotheses of why and how coalitions are built have been put forward by a large number of scholars. However, they all share at least one characteristic: none have studied coalition-building under presidential regimes. The reasons for this are twofold. The first has already been pointed out: under presidential systems governments do not require parliamentary confidence, which means that coalitions are not institutionally necessary. The second reason appears to be the widespread belief that presidentialism is not conducive to political cooperation.

Penjelasan tentang mengapa sangat jarang tentang kajian yang mempelajari pembentukan koalisi dalam rezim presidensial adalah karena dua hal. *Pertama*, dalam sistem presidensial, pemerintah tidak memerlukan dukungan parlemen, yang berarti koalisi tidak diperlukan secara kelembagaan. Hal ini dapat dipahami karena presiden memiliki legitimasi yang sama kuat berhadapan dengan parlemen sehingga keduanya tidak bisa saling menjatuhkan. Berbeda halnya dalam parlementarisme, di mana setiap pemerintah (eksekutif) harus mendapatkan dukungan mayoritas parlemen karena

Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, (2004), h. 566

¹⁰ David Altman. The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, Vol 6. No.3. 1 July 2000. h. 261

legislatif dapat membubarkan pemerintahan jika diinginkan. Oleh karena itu, seorang perdana menteri dapat diganti kapan saja, dengan atau tanpa pemilu. Data yang disampaikan oleh Cheibub menunjukkan bahwa 163 dari 291 perdana menteri berhenti tanpa melalui proses pemilu antara tahun 1946 sampai dengan tahun 1995 di negara-negara yang tergabung dalam organisasi kerjasama ekonomi dan pembangunan (*Organization for Economic Cooperation and Development Countries*). Sebaliknya, dalam sistem presidensialisme, hal tersebut tidak bisa dilakukan. Seorang presiden akan tetap menjadi kepala pemerintahan bahkan ketika dia ditentang oleh mayoritas di kongres.¹¹ Kedua, adanya kepercayaan yang luas bahwa presidensialisme tidak kondusif untuk kerja sama politik (koalisi) karena salah satu sifat dari sistem presidensial adalah partai pemenang akan mengambil semua posisi jabatan dalam pemerintahan (*the winner takes all*). Atas dasar ini, Arturo Valenzuela menegaskan: aturan sistem presidensial sering menghasilkan tekanan yang merusak logika pembentukan koalisi.¹²

Namun dalam perkembangannya, pembentukan koalisi juga menjadi sesuatu yang lumrah diadopsi dalam sistem presidensial. Seperti perdana menteri minoritas dalam sistem parlementer, presiden minoritas telah mencoba mengurangi masalah konflik institusional dengan membangun koalisi dengan beberapa partai. Meskipun presiden minoritas tidak menghadapi ancaman kehilangan kepercayaan yang bisa berujung pada pemecatan seperti perdana menteri minoritas dalam sistem parlementer, mereka tetap menggunakan strategi koalisi. Data yang disampaikan oleh Chaisty dan Power menyebutkan, antara tahun 1974 sampai dengan tahun 2013,

¹¹ Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. *Op. Cit.*, h. 567

¹² Arturo Valenzuela. *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*, dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds). *The Failure of Presidential Democracy*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), h. 93

52 persen presiden minoritas yang memerintah dalam sistem politik demokrasi membentuk kabinet lebih dari satu partai.

Sebagai data pembandingan, menurut José Antonio Cheibub, pembentukan koalisi memang lebih sering terjadi dalam sistem pemerintahan campuran (*mixed democracies*) dan dalam sistem parlementer (*parliamentary democracies*) daripada di negara demokrasi presidensial (*presidential democracies*). Namun, bukan berarti pemerintahan koalisi sama sekali tidak ada dalam demokrasi presidensial. Dalam situasi di mana pemerintah adalah minoritas, maka tingkat pembentukan koalisi di negara-negara demokrasi presidensial adalah sebesar 40%, 43% terjadi di negara parlementer, dan 70% untuk negara demokrasi campuran. Sedangkan dalam situasi pemerintah adalah mayoritas, koalisi relatif jarang terbentuk. Hanya terjadi pada 18% kasus di bawah presidensialisme, 11% dalam sistem parlementer, dan 34% di sistem campuran. Catatannya adalah, di semua kondisi (baik mayoritas atau minoritas), sistem campuran (*mixed systems*) memiliki kecenderungan terbesar terhadap pembentukan koalisi.¹³ Dengan demikian, dalam sistem politik modern, presiden semakin bergantung pada koalisi multipartai.

Mengapa hal ini terjadi? Menurut Paul Chaisty dan Svitlana Chernykh, koalisi dalam Presidensialisme adalah respon strategis institusional oleh presiden minoritas terhadap tantangan dalam mendapatkan dukungan legislatif di parlemen yang multi partai.¹⁴ Hal yang sama disampaikan oleh Paul Chaisty, Nic Cheeseman dan Timothy Power bahwa:¹⁵

¹³ José Antonio Cheibub. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 2007), h. 77-78

¹⁴ Paul Chaisty and Svitlana Chernykh. How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. *Political Research Quarterly*. Vol 70, Issue 4, 2017. h. 2

¹⁵ Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy Power, Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective, *Politics and International Relations*, Oxford University, Oxford, UK. 2012. h. 3

Coalitional presidentialism is a strategic response to the institutional dilemmas posed by the coexistence of a presidential executive with a fragmented multiparty legislature. In order to win support for the legislative agenda of the executive, presidents must behave much like prime ministers in the multiparty democracies of Western Europe: they must first assemble and then cultivate interparty coalitions on the floor of the assembly. The objective of the president is to foster the emergence of a legislative cartel which will reliably defend the preferences of the executive branch.

Ada sedikit perbedaan mendasar antara pembentukan koalisi dalam sistem parlementer multi-partai dan dalam sistem presidensial multi-partai. Dalam rezim parlementer, kemungkinan sebuah parpol diundang/ ditawarkan untuk berpartisipasi dalam koalisi eksekutif sangat tinggi. Dalam rezim jenis ini, tidak ada partai dan individu yang dapat memimpin pemerintahan tanpa memperhatikan keseimbangan kekuatan di legislatif karena jika pemerintah kehilangan kepercayaan dari legislatif, perdana menteri dan pemerintahannya harus mengundurkan diri.

Sementara, di bawah rezim presidensial, ketentuan ini berubah menjadi:¹⁶ *Pertama*, kecuali dalam keadaan terdapat gangguan terhadap rezim atau *impeachment*, presiden akan tetap memegang jabatannya sampai akhir periode karena relasi eksekutif dan parlemen aturannya adalah tidak bergantung pada kepercayaan bersama. Karena itu, pembentukan koalisi dalam sistem presidensial bukan merupakan sebuah keharusan. *Kedua*, Presiden hampir selalu memainkan peran sebagai penentu dalam pembentukan koalisi. Peran vital dan sentral presiden dalam pembentukan koalisi dikarenakan presiden memiliki legitimasi yang kuat melalui pemilihan langsung sehingga ia memiliki sejumlah hak prerogatif yang terlepas dari

¹⁶ David Altman. Op. Cit., h. 260

hasil negosiasi koalisi. Bahkan di bidang legislatif, adakalanya konstitusi memberikan kekuasaan untuk menunda dan/atau memveto terhadap undang-undang yang dihasilkan oleh kongres. Sangat sulit, jika bukan tidak mungkin, koalisi mana pun untuk memerintah tanpa dukungan presiden. Oleh karena itu, presiden sebagai mitra koalisi adalah aktor utama yang secara leluasa dapat menentukan siapa yang akan masuk atau harus keluar dari barisan koalisi.

Praktik presidensialisme di Indonesia yang berpadu dengan multipartai mau tidak mau juga meniscayakan diterapkannya kebijakan koalisi ini. Namun demikian, harapan agar dengan koalisi tercipta stabilitas pemerintahan nampaknya masih belum begitu berhasil maksimal. Sifat koalisi pemerintahan masih sangat cair dan kurang disiplin. Hal ini disinyalir karena bangunan koalisi yang ada sangat rapuh dan kurang solid disebabkan oleh model koalisi yang tidak programatik dan ideologis tetapi lebih bercorak koalisi pragmatis. Artinya, praktik koalisi yang berlangsung selama ini kebanyakan hanya soal bagi-bagi kekuasaan tanpa kejelasan visi dan misi bersama sehingga tidak mengherankan bila antar partai dalam satu bangunan koalisi kadangkala saling bertolak belakang dalam menyikapi sebuah isu publik. Bahkan, tidak jarang pula terjadi mitra koalisi berbelot dari barisan koalisi ketika hal itu dianggap lebih menguntungkan secara elektoral bagi partainya. Sehingga, yang terjadi bukan situasi pemerintahan yang kondusif, tetapi justru pemerintahan yang ribut dan tidak stabil.

Bukti belum stabilnya jalannya sistem presidensial dengan model koalisi di Indonesia khususnya di era reformasi, menurut Syamsuddin Haris dapat dilihat dari banyaknya penggunaan hak angket dan hak interpelasi. Celaknya, usulan kedua hak DPR tersebut bukan hanya diinisiasi oleh parpol oposisi, tetapi juga didukung oleh parpol mitra koalisi. Sejak era Presiden Abdurrahman Wahid hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono,

sekitar 16 (enam belas) usulan penggunaan hak interpelasi dan 9 (sembilan) usulan hak angket digulirkan oleh DPR.¹⁷ Di era pemerintahan Jokowi, hak interpelasi dan hak angket juga terjadi seperti hak angket KPK dan usulan hak interpelasi atas pelantikan Komjen Pol Mochamad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat dan interpelasi kenaikan BBM.

Selain itu, pembentukan koalisi partai ternyata berpengaruh terhadap hak prerogatif presiden – utamanya dalam penyusunan komposisi kabinet. Sebagaimana lazim diketahui bahwa karakteristik dasar kabinet dalam sistem presidensial adalah kabinet profesional. Namun faktanya, kementerian negara tidak sepenuhnya diisi oleh orang-orang profesional dalam arti memiliki kapabilitas, kemampuan dan integritas. Pengisian jabatan dalam kabinet sebagian besarnya justru sangat ditentukan oleh berbagai kekuatan politik yang bersaing di antara mitra koalisi presiden. Bahkan sebagian orang ditunjuk sebagai Menteri hanya karena yang bersangkutan adalah tim sukses di masing-masing partai koalisi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka paper ini akan mengkaji satu isu yang dirumuskan dalam rumusan masalah yakni bagaimana dampak atau pengaruh koalisi partai politik terhadap pembentukan kabinet profesional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Pembahasan

Secara historis, kajian tentang presidensialisme telah berkembang dalam 3 (tiga) tahap/ fase yaitu: Fase pertama didominasi oleh argumen klasik Linz tentang keunggulan

¹⁷ Syamsuddin Haris, Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR, dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting). *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) h. 96

parlementerisme daripada presidensialisme, terutama untuk negara demokrasi muda yang belum teruji. Linz mengklaim bahwa legitimasi demokrasi yang bersaing di bawah presidensialisme (presiden dan legislatif yang dipilih secara terpisah) akan mengarah pada konflik yang berulang.¹⁸ Gelombang pertama ini berlangsung hingga pertengahan 1990-an dan bahkan lebih. Namun, sebagian besar terbatas pada tahun-tahun awal periode tersebut. Dalam debat fase kedua, diwakili oleh pendapat Mainwaring yang menyatakan bahwa masalahnya bukanlah presidensialisme semata, melainkan 'kombinasi yang sulit' dari presidensialisme dengan sistem multipartai yang terfragmentasi.¹⁹ Gelombang kedua studi presiden/ parlemen dimulai sekitar tahun 1992-1993. Pada fase ketiga, argumen 'kombinasi yang sulit' antara presidensialisme dan multipartai dibantah oleh para sarjana (terutama para sarjana muda Amerika Latin yang menyelesaikan disertasi doctoral di universitas-universitas AS dan Eropa antara tahun 1997 sampai dengan 2007) yang mengklaim bahwa presidensialisme dapat bekerja seperti parlementerisme: presiden mampu membangun koalisi multipartai yang stabil, bahkan dalam sistem kepartaian yang belum terinstitusionalisasi dengan baik sekalipun.²⁰ 'Gelombang ketiga' ini dimulai pada tahun 1995.

Karena itu, ketika para pakar demokrasi era 1980-an dan 1990-an menyatakan bahwa rezim presidensial multipartai ditakdirkan untuk runtuh, hari ini ada konsensus yang berkembang bahwa presidensialisme tetap dapat bekerja seperti parlementerisme, sebab dalam negara-negara presidensial sama-sama mampu membangun koalisi yang efektif dan stabil seperti rekan-rekan

¹⁸ Juan Linz. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1. (1990).

¹⁹ Scott Mainwaring. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Vol 26, Issue 2. (1993).

²⁰ Daniel Chasqueti, Democracia, presidencialismo y partidos politicos America Latina: evaluando la dificil combinacion. sebagaimana dikutip oleh Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy Power, *Op. Cit.*, h. 4

mereka di rezim parlementer.²¹ Dalam dekade belakang ini, literatur tentang desain kelembagaan dan demokratisasi telah mengambil beberapa arah baru. Seperti disampaikan oleh Robert Elgie bahwa perdebatan tentang presidensialisme telah banyak berubah sejak masa kritik klasik Linz. Diskusi telah bergerak jauh melampaui topik seputar perbandingan kelemahan dan kelebihan presidensialisme versus parlementerisme itu sendiri²² menjadi beralih dan berfokus pada soal koalisi dalam presidensialisme karena sejak dimulainya gelombang ketiga demokratisasi, mayoritas presiden minoritas dan pemerintahan koalisi telah meluas seiring semakin meningkatnya fragmentasi partai. Selama periode ini, lebih dari separuh dari semua presiden minoritas dalam sistem politik demokrasi telah memerintah dengan kabinet multipartai.²³

Ada dua alasan utama pembentukan koalisi pada sistem pemerintahan presidensial, yaitu: *Pertama*, dalam presidensialisme multipartai, partai politik umumnya tidak dapat memobilisasi suara yang diperlukan untuk mengamankan kursi kepresidenan. Mereka perlu membangun koalisi untuk memenangkan pemilihan.²⁴ Fragmentasi partai yang tinggi cenderung menghasilkan sejumlah partai menengah sehingga tidak mengherankan, partai pengusung kandidat presiden akan mencari dukungan dari partai lain untuk mengurangi jumlah kandidat yang bersaing. Kesepakatan semacam itu akan meningkatkan peluang keberhasilan partai tersebut menguasai kursi kepresidenan.

²¹ Josep M. Colomer and Gabriel L. Negretto. Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?. *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1 (2005). h. 60–89

²² Robert Elgie. (2005). From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies? Sebagaimana dikutip oleh Timothy J. Power. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1. (2010). h.23

²³ Paul Chaisty & Timothy J. Power. Flying solo: Explaining Single-Party Cabinets Under Minority Presidentialism. *European Journal of Political Research*, Volume 58, Issue 1. (2019). h. 163

²⁴ André´ Borges and Mathieu Turgeon. Presidential Coattails in Coalitional Presidentialism, *Party Politics*, Vol 25, Issue 2, 2019. (2019). h. 2

Kedua, membangun koalisi mayoritas dalam demokrasi presidensial adalah penting karena banyak kebijakan-kebijakan yang membutuhkan dukungan parlemen untuk dapat terealisasi. Pembentukan koalisi akan meningkatkan kemampuan eksekutif memastikan seluruh programnya melalui legislatif dapat disetujui. Selain itu, karena presiden minoritas tidak bisa dijatuhkan oleh legislatif, hal ini berimplikasi pada kemungkinan: (a) terciptanya pemerintah yang terbelah atau jalan buntu; (b) krisis konstitusional relasi eksekutif-legislatif; (c) upaya *impeachment* yang bisa menjadi pengalaman traumatis, dan (d) ketidakstabilan rezim. Dengan demikian, tujuan yang kedua dari pembentukan koalisi adalah untuk menciptakan stabilitas pemerintahan.

Sejumlah studi dan praktik ketatanegaraan di beberapa negara menunjukkan bahwa kebijakan pembentukan koalisi dalam sistem presidensial menjadi instrumen yang efektif dalam menggapai tujuan-tujuan sebagaimana diterangkan di atas. Dalam sebuah studi tentang perilaku memilih di Kongres Brasil antara tahun 1989 sampai dengan tahun 1998, Amorim Neto menemukan bahwa memberi penghargaan kepada semua partai koalisi secara proporsional atas kursi kabinet/kementerian sesuai dengan kontribusi atau perolehan suara masing-masing parpol, secara signifikan telah meningkatkan peluang suksesnya pelaksanaan program legislatif presiden.²⁵

Secara lebih rinci, manfaat yang akan diperoleh presiden minoritas dari pendistribusian kursi kabinet (koalisi) didokumentasikan dengan baik dalam penelitian tentang presidensialisme koalisi di Amerika Latin. *Pertama*, Presiden minoritas yang berbagi kursi kabinet dengan sekutu koalisi mereka menikmati tingkat dukungan legislatif yang lebih tinggi; *Kedua*, pembentukan koalisi meningkatkan kemungkinan

²⁵ Eric Magar and Juan Andre's Moraes. *Factions with Clout: Presidential Cabinet Coalition and Policy in the Uruguayan Parliament*, *Party Politics*, Vol 18, Issue 3. (2012). h. 429-430.

bahwa beberapa proposal/agenda legislatif presiden akan disahkan menjadi hukum; *Ketiga*, mempercepat diambilnya dan diberlakukannya sebuah kebijakan presiden; *Keempat*, memperkuat “perisai legislatif” terhadap upaya *impeachment* atau pemakzulan; dan *Kelima*, kebijakan ini menambah daya tahan dan efektivitas pemerintah. Karena itu, tidak mengherankan jika survei lintas-regional terhadap anggota parlemen berkesimpulan bahwa pembagian kursi kabinet merupakan strategi manajemen koalisi yang paling banyak digunakan oleh presiden minoritas di berbagai konteks regional.²⁶

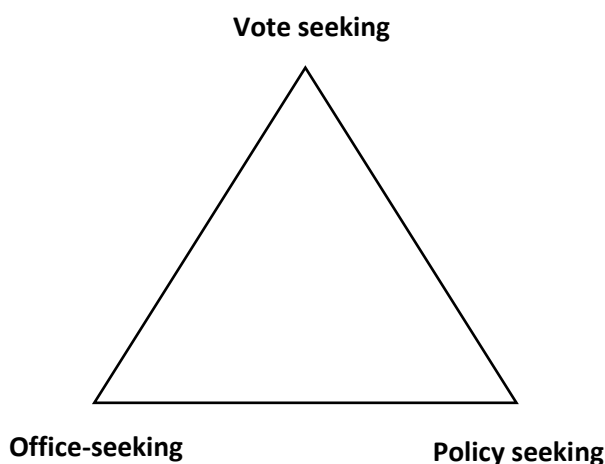
Memang, dalam pembentukan koalisi, instrumen yang digunakan oleh presiden sebagai daya tawar (*bargaining*) terhadap para mitra koalisi tidaklah tunggal tetapi beragam seperti pemberian proyek tertentu, sumbangan dana kampanye, atau bantuan lainnya. Praktik ini dikenal dengan “gentong babi” (*pork barrel*)/ bagi-bagi rejeki”. Hal ini tentu memberi presiden cukup banyak kebebasan untuk menegosiasikan dukungan partai-partai tanpa memberi mereka kursi di meja kabinet. Tetapi *sharing* kekuasaan melalui pembagian kursi kabinet merupakan media utamanya sebagaimana tergambar dari hasil survei Paul Chaisty & Timothy J. Power yang menunjukkan bahwa, dari 338 legislator yang disurvei di sembilan negara, sekitar 49 persen menganggap kekuatan kabinet sebagai alat yang paling efektif dan lebih dari 70 persen sebagai salah satu dari dua yang paling efektif. Menggabungkan data yang tersedia di berbagai negara (Armenia, Benin, Brasil, Chili, Ekuador, Kenya, Malawi, Rusia dan Ukraina), lebih dari 40 persen responden menilai kekuatan kabinet sebagai sumber daya paling penting yang digunakan dalam pembangunan koalisi di tujuh dari kesembilan kasus. Ketika diajukan pertanyaan terbuka kepada anggota parlemen, Secara umum apa imbalan atau manfaat bagi partai atau politisi yang bergabung dengan koalisi kepresidenan? Diperoleh

²⁶ Paul Chaisty and Svitlana Chernykh. *Op. Cit.*, h. 2.

jawaban bahwa ‘posisi kabinet’ adalah jawaban tunggal paling populer, yang dikutip secara spontan oleh 131 dari 355 orang yang diwawancarai (36,9 persen).²⁷

Dari sisi motivasi, merujuk pada 3 (tiga) tipologi kepartaian yang disampaikan oleh Kaare Strom yaitu: (i) partai dengan tipe pencari suara (*vote-seeking*), (ii) tipe pencari kekuasaan (*office-seeking*), dan (iii) tipe partai berbasis kebijakan (*policy-seeking*), maka spirit/motivasi yang melandasi pembentukan koalisi tidak akan lepas dari pengaruh ketiga karakter tersebut.

Bagan Tipologi Perilaku Partai Politik²⁸



Model partai pencari suara (*The Vote-Seeking Party*) pertama kali dikenalkan oleh Down sehingga model ini dikenal dengan *Downsian views*. Dalam model ini, partai tidak lebih dari sekedar a “*teams of men*” seeking to maximize their electoral support for the purpose of controlling government. Thus Downsian parties are not only vote seekers but vote maximizers.²⁹ Adapun tipe partai pencari jabatan (*The Office-Seeking Party*) yaitu tipe partai yang

²⁷ Paul Chaisty & Timothy J. Power. *Op. Cit.*, h. 166.

²⁸ Kaare Strom. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2 (May, 1990). h. 572

²⁹ *Ibid.* h. 566

berusaha untuk memaksimalkan, bukan suara mereka, tetapi kontrol mereka atas jabatan politik/ jabatan yang dipilih(*elected office*). Melalui sejumlah jabatan yang dikendalikannya, partai ini akan memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi lewat barter berbagai kebijakan politik. Sementara itu, partai pencari kebijakan (*The Policy-Seeking Party*) lebih berorientasi pada bagaimana memaksimalkan pengaruhnya terhadap pembentukan kebijakan-kebijakan publik.

Menurut Kaare Strom, ada beberapa kondisi yang dapat mendorong partai-partai berperilaku sebagai partai pencari suara, partai pemburu jabatan, atau partai yang berorientasi pada kebijakan. Beberapa kondisi dimaksud sebagaimana tabel di bawah ini:³⁰

Condition	Model		
	Vote Seeking	Office Seeking	Policy Seeking
Public party finance	Large	Large	Large
Organizational form	Capital	Capital	Labor
	intensive	intensive	intensive
Intraparty democracy	Low	Low	High
Recruitment channels	Permeable	Permeable	Impermeable
Leadership accountability	Low	High or Low	High
Electoral competitiveness	High	Low	Low
Electoral system distortion	Low	High	High
Spatial dimensions	Many	Few	Few

³⁰ *Ibid.* h. 593

Number of parties	Few	Many	Many
Office benefit differential	High or low	High	Low
Policy influence differential	High or low	Low	High
Example	British Conservatives	Italian Christian Democrats	Finnish Social Democrats(?)

Merujuk pada tiga karakter perilaku partai di atas, maka harus diakui bahwa model koalisi yang berkembang di Indonesia pasca reformasi menunjukkan perilaku partai dalam meracik menu koalisi dipengaruhi oleh dua karakter:³¹ Karakter pertama, upaya memburu jabatan (*office seeking*), di mana perilaku partai dalam membangun koalisi lebih didasarkan pada kehendak untuk memperbesar peluang dalam memperoleh posisi di kabinet-pemerintahan yang akan terbentuk. Sehingga akhirnya dalam memilih mitra koalisi, elite partai politik cenderung didorong oleh keinginan untuk memaksimalkan proses negoisasi dalam *power sharing*. Itulah sebabnya muncul manuver di internal partai untuk merapat pada kandidat yang potensial menang dalam pilpres.

Karakter kedua, modus pencari suara (*vote seeking*), di mana elite partai politik dalam membentuk koalisi lebih didasarkan pada upaya memenangkan pemilihan. Modus untuk menang itulah yang membuat partai membuka diri pada siapa saja yang ingin masuk (*catch all*), asal kemenangan dalam pilpres bisa diraih. Dalam logika *catch all* ini tidak ada alasan bagi partai untuk menolak sekutu yang ingin bergabung untuk mengalahkan kompetitor. Dalam konteks semacam ini, jarak ideologi bukan sesuatu yang penting. Yang paling penting adalah

³¹ AA GN Ari Dwipayana, Multi Partai, Presidensialisme dan Efektifitas Pemerintahan, *Makalah*, disampaikan dalam seminar nasional dengan tema "Membedah Undang-Undang Partai Politik, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation.

memenangkan pertarungan. Itulah sebabnya, dalam logika *vote seeking* akan muncul paradoks dalam proses pembentukan koalisi, di mana partai-partai yang memiliki jarak ideologis yang lebar bisa bertemu.

Apa implikasinya pada jalannya pemerintahan? Koalisi yang terbentuk dengan dasar *office seeking* dan *vote seeking* pada dasarnya koalisi yang rapuh. Karena bagaimanapun, koalisi itu dibentuk oleh pertimbangan yang pragmatis-jangka pendek. Dalam perjalanan selanjutnya, logika *office seeker* selalu ditandai dengan upaya memaksimalkan daya guna posisi politik dalam kabinet untuk kepentingan ekonomi-politik elite partai. Begitupula, atas nama pencari suara (*vote seeking*), partai politik juga bisa bermanuver untuk meraih simpati publik dalam proses pemilu berikutnya. Dengan kata lain, koalisi akan melalui dua periode: periode bulan madu (1-2,5 tahun) dan periode berikutnya (2,5-5 tahun) akan ditandai dengan ketegangan-ketegangan dalam kabinet pemerintahan. Ketegangan itu bisa jadi muncul sebagai konsekuensi perebutan sumberdaya ekonomi-politik negara ataupun karena berbagai isu-isu dan agenda kebijakan yang berkaitan dan berimplikasi terhadap basis pendukung partai mitra koalisi.

Selain itu, koalisi yang dibangun hanya berdasar pertimbangan *vote seeking* akan membuat partai hanya hadir di tengah-tengah masyarakat pada saat momen-momen pemilihan, baik pemilu lokal maupun pemilu nasional. Dan dalam banyak hal, perilaku partai juga sangat dipengaruhi oleh logika pemilihan (elektoralis), seperti menjadi lebih berorientasi *catch all party* dibandingkan ideologis-kebijakan. Sedangkan, orientasi *office seeking* membuat perilaku partai lebih pragmatis-jangka pendek terutama dalam mengejar posisi-posisi strategis dalam pemerintahan. Kosekuensinya, partai-partai tidak bisa dibedakan satu dengan yang lainnya dari sisi orientasi kebijakannya.

Implikasi paling serius dari bagunan koalisi yang hanya semata-mata beroreintasi pada *vote seeking* dan *office seeking* adalah tergerusnya hak-hak prerogatif Presiden khususnya dalam menunjuk para menteri berdasarkan kompetensi, keahlian, integritas dan pengalaman. Presiden akan dipaksa untuk mengikuti irama dan kemauan politik para mitra koalisinya yang sebagian besarnya tidak cocok dengan kebijakan, program dan visi-misi Presiden. Dalam kondisi yang seperti ini, cita-cita untuk membangun kabinet profesional (*zaken kabinet*) akan mustahil dapat diwujudkan. Padahal secara konstitusional dalam sistem presidensil, para menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan seorang menteri. Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan, *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*. Dengan demikian, yang bertanggung jawab adalah Presiden, bukan Menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidentil itu bersifat lebih profesional daripada politis.

Sebab itu, dalam menetapkan kriteria seseorang untuk diangkat menjadi menteri, presiden sudah selayaknya lebih mengutamakan persyaratan teknis kepemimpinan selain persyaratan dukungan politis karena dalam sistem pemerintahan presidensil lebih menuntut kabinetnya sebagai *zaken-kabinet* daripada kabinet dalam sistim parlementer yang lebih menonjol sifat politisnya. Dalam parlementarisme, menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada parlemen. Dengan demikian, syarat utama dan paling penting untuk duduk dalam kabinet adalah mendapatkan dukungan politik dari parlemen. Sekalipun dalam sistem parlementer kedudukan menteri bersifat sentral karena kinerja pemerintahan sepenuhnya berada di tangan para menteri yang dikomandani oleh seorang Perdana Menteri, pertimbangan politis dalam pengangkatan menteri lebih dominan daripada pertimbangan aspek profesionalisme.

Merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie, kebutuhan untuk membentuk kabinet yang profesional dalam sistem presidensial diperkuat oleh kenyataan bahwa menteri itu sendiri adalah pemimpin yang tertinggi dalam kegiatan pemerintahan di bidangnya masing-masing. Oleh karena dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden tergabung fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus, maka tentunya Presiden dan Wakil Presiden tidak mungkin terlibat terlalu mendetil dalam urusan-urusan operasional pemerintahan sehari-hari. Bahkan, untuk kepentingan koordinasi, terbukti pula diperlukan adanya jabatan menteri senior, seperti para Menteri Koordinator. Artinya, untuk melakukan fungsi koordinasi teknis saja, Presiden dan Wakil Presiden sudah tidak dapat lagi terlalu diharapkan efektif. Oleh karena itu, jabatan menteri untuk masing-masing bidang pemerintahan tersebut memang seharusnya dipercayakan penuh kepada para menteri yang kompeten di bidangnya masing-masing.³²

Bukti bahwa pembentukan kabinet tidak sepenuhnya berdasarkan pertimbangan pengalaman, kapasitas dan integritas adalah, dari 9 (Sembilan) menteri yang terlibat kasus korupsi sejak era pertama pemerintahan SBY hingga Era kedua pemerintahan Jokowi, 8 orang merupakan kader parpol dan 1 orang profesional walaupun sebenarnya juga memiliki kedekatan dengan partai tertentu. Fenomena ini menunjukkan kalau mereka dipilih sebagai menteri hanya sekedar menjadi “ATM” partai sehingga orientasi kerjanya tidak kepada kepentingan rakyat tetapi kepentingan kelompok dan pribadi.

³² Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) h. 62-63

Tabel: Menteri Yang Terlibat Kasus Korupsi

No	Nama Menteri	Partai Politik/ Non-Partai Politik	Era Pemerintahan
1	Siti Fadillah	Non-Partai Politik	SBY
2	Andi Mallarangeng	Partai Demokrat	SBY
3	Suryadharma Ali	PPP	SBY
4	Jero Wacik	Partai Demokrat	SBY
5	Juliari Batubara	PDI-P	Jokowi
6	Idrus Marham	Partai Golkar	Jokowi
7	Imam Nahrawi	PKB	Jokowi
8	Edhy Prabowo	Partai Gerindra	Jokowi
9	Johnny G Plate	Partai NasDem	Jokowi

Kini, sudah saatnya bangunan koalisi dalam sistem presidensial di Indonesia untuk lebih dititik tekankan pada *policy seeking*. Dalam teori koalisi berbasis kebijakan (*policy seeking*) mengasumsikan bahwa koalisi hanya akan dibuat oleh dan antar partai-partai yang memiliki kesamaan atau kemiripan, atau paling tidak dekat satu sama lain, dalam ruang kebijakan. Partai yang secara ideologi dan garis kebijakan berbeda dan berjarak sebegitu jauh, tentu tidak akan menjadi bagian dari mitra koalisi. Keuntungan yang akan didapat dari corak koalisi berdasar pada kebijakan adalah segala keputusan negara akan pertama-tama mempertimbangkan kepentingan rakyat luas. Sementara pada koalisi pencari suara dan pemburu jabatan hanya akan berfikir kepentingan pribadi dan kelompok.

Memang, motivasi pembentukan koalisi yang berbasis pada kebijakan (*policy seeking*) biasanya hanya diposisikan sebagai pelengkap – bukan pengganti – motivasi pencari jabatan (*office seeking*) karena dalam teori koalisi yang berorientasi pada kebijakan biasanya mengasumsikan bahwa partai-partai juga mengejar jabatan karena jabatan dianggap sebagai prasyarat untuk mempengaruhi kebijakan. Bahkan, melalui jabatan pula,

keuntungan elektoral yaitu memaksimalkan perolehan suara (*vote seeking*) dalam pemilu dapat digapai oleh parpol. Artinya, menurut Budge dan Laver, motivasi untuk mendapatkan kedudukan (*office seeking*) dalam berbagai jabatan pemerintahan dapat dinilai sebagai tujuan itu sendiri atau bisa juga sebagai sarana untuk mempengaruhi kebijakan (*policy seeking*); dengan cara yang sama, keluaran kebijakan (*policy seeking*) dapat dinilai sebagai tujuan dalam diri mereka sendiri atau sebagai sarana untuk meningkatkan kesempatan memaksimalkan suara pada pemilihan berikutnya (*vote seeking*).³³ Hal yang sama disampaikan oleh Carol Mershon bahwa secara umum diasumsikan bahwa tidak ada partai yang, “sama sekali tidak tergerak oleh keinginan untuk memegang jabatan, sama seperti tidak ada yang sepenuhnya mengabaikan kebijakan atau masalah pemilihan”.³⁴ Karena itu, Budge dan Laver menambahkan, membedakan antara keduanya sangat sulit karena, “jabatan dapat dicari baik sebagai tujuan itu sendiri maupun sebagai sarana untuk memenuhi tujuan kebijakan. Demikian pula, kebijakan dapat ditempuh baik sebagai tujuan itu sendiri maupun sebagai sarana untuk mencapai jabatan”.³⁵

Dengan demikian, sekalipun karakter partai dapat dibedakan ke dalam tiga kategori yaitu *vote seeking*, *office seeking*, dan *policy seeking*, namun ketiganya tidak dapat dipisahkan karena satu dengan lainnya saling berinteraksi. Partai yang berorientasi pada pemaksimalan suara dalam pemilu dan berhasil mewujudkannya, pada akhirnya akan mendapatkan posisi jabatan yang signifikan, dan pada gilirannya partai-partai

³³ Ian Budge and M. J. Laver, *Coalition Theory, Government Policy and Party Policy*, dalam M. J. Laver and Ian Budge (ed). *Party Policy and Government Coalitions*. (London: The Macmillan Press, 1992), h. 1

³⁴ Carol Mershon, *The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments*. Sebagaimana dikutip oleh Matt Evans. *Policy-Seeking and Office-Seeking: Categorizing Parties Based on Coalition Payoff Allocation*. *Politics & Policy*, Volume 46, No. 1. 2018, h. 3

³⁵ Ian Budge and Michael Laver. *Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory*. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 11, No. 4. (1986). h. 486

ini akan dapat mengontrol berbagai kebijakan negara. Namun demikian, presiden tetap perlu mengedepankan kesamaan ideologi atau kebijakan sebagai basis dalam pembentukan koalisi karena koalisi yang hanya didasarkan pada mencari jabatan dan memaksimalkan suara akan cenderung memposisikan jabatan dalam kabinet sebagai sesuatu yang intrinsik yaitu jabatan hanya untuk jabatan itu sendiri tanpa berfikir lebih jauh yaitu untuk kemanfaatan bangsa dan negara. Sementara koalisi yang lebih berorientasi pada kebijakan akan menjadikan serta memperlakukan jabatan dalam pemerintahan hanya sebatas sarana (nilai instrumental) yang harus digunakan semaksimal mungkin untuk tujuan mulia yaitu memengaruhi keluaran kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara.

Jika pendekatan yang berorientasi pada kesamaan arah kebijakan dan kesamaan ideologi ini yang dikedepankan, maka tentu Presiden sebagai penggagas koalisi pastilah tidak akan mengajak partai sebanyak-banyaknya untuk masuk dalam mitra koalisi. Untuk membangun koalisi yang ideologis, jumlah parpol dalam koalisi cukup memenuhi kebutuhan minimalis saja (*minimal winning coalition*) yaitu untuk menang dalam pemilu dan menang voting di parlemen. Sebab, setiap pembentukan koalisi yang terlalu gemuk justru akan memerlukan banyak jatah jabatan yang harus disediakan oleh presiden sementara pada saat yang bersamaan mungkin sebagian dari kelebihan mitra koalisi tersebut tidak berkontribusi maksimal dalam mencapai tujuan dibentuknya koalisi. Riker menegaskan, ... *Any 'surplus' actors, would consume some of the spoils of office without having contributed to winning them.*³⁶ Dalam koalisi pencari kebijakan (*policy seeking*), presiden sudah seharusnya hanya memilih parpol-parpol yang memiliki jarak ideologis terkecil saja yang perlu diakomodir, selebihnya tentu tidak perlu.

³⁶ Ian Budge and M. J. Laver, *Coalition Theory ...Op. Cit.*, h. 2

Ada dua cara yang dapat ditawarkan untuk mewujudkan koalisi pemerintahan yang berorientasi pada kebijakan (*policy seeking*), yaitu: *Pertama*, ke depan pembentukan koalisi harus didasarkan pada “kontrak politik” di antara partai-partai yang berkoalisi sehingga masyarakat bisa menagih komitmen partai-partai di DPR dalam mendukung efektifitas sistem demokrasi presidensial. Koalisi perlu dilembagakan secara permanen dengan cara memperkuat ikatan koalisi melalui semacam kesepakatan yang bersifat notariat atau dituangkan dalam perjanjian legal dan diumumkan secara publik oleh KPU; dan *Kedua*, waktu pembentukan koalisi wajib dilakukan sebelum Pilpres, bukan setelah pilpres selesai. Peraturan perundang-undangan harus melarang adanya perubahan mitra koalisi pasca pelaksanaan Pilpres untuk menutup peluang munculnya praktik-praktik pragmatisme politik di mana koalisi hanya semata-mata soal bagi-bagi kekuasaan sebagaimana terjadi dalam pemilu 2019 di mana Partai Gerinda yang menjadi rival PDI-P dalam pemilu, tiba-tiba masuk sebagai bagian dari mitra koalisi.

Kesimpulan

Sebagaimana telah ditegaskan dalam pembahasan di atas bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, koalisi adalah wajib. Sementara pada sistem presidensial, hal itu bukan sebuah keharusan. Akan tetapi, sistem presidensial yang berpadu dengan sistem multipartai, ada kebutuhan untuk membangun koalisi demi terciptanya stabilitas pemerintahan. Yang harus dipahami adalah, stabilitas dan efektifitas jalannya pemerintahan presidensial hanya akan mungkin tercipta bila dasar pembentukan koalisi antar partai dilandasi oleh kesamaan ideologi dan preferensi kebijakan (*policy seeking*), bukan pada alasan semata-mata untuk meraih jabatan sebanyak-banyaknya (*office seeking*) atau dalam rangka mengumpulkan dukungan suara (*vote seeking*). Tanpa berorientasi pada kedekatan ideologi

dan program kerja, pembentukan koalisi tidak akan banyak memberikan faedah bagi tatakelola pemerintahan yang baik. Bahkan, hal ini bisa mempersubur praktik-praktif koruptif melalui bagi-bagi kekuasaan di antara partai peserta koalisi.

Selain itu, pentingnya koalisi berbasis ideologi adalah dalam rangka menghadirkan kabinet profesional (*zaken-kabinet*). Sebagaimana sudah menjadi pengetahuan umum bahwa, kedudukan menteri di dalam sistem presidensil dan parlemen memiliki karakteristik yang berbeda. Dalam parlementarisme, menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada parlemen. Dengan demikian, syarat utama dan paling penting untuk duduk dalam kabinet adalah mendapatkan dukungan politik dari parlemen. Sekalipun dalam sistem parlementer kedudukan menteri bersifat sentral karena kinerja pemerintahan sepenuhnya berada di tangan para menteri yang dikomandani oleh seorang Perdana Menteri, pertimbangan politis dalam pengangkatan menteri lebih dominan daripada pertimbangan aspek profesionalisme.

Sedangkan dalam sistem presidensil, para menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan seorang menteri. Dengan demikian, yang bertanggung jawab adalah Presiden, bukan Menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidensil itu bersifat lebih profesional daripada politis. Sebab itu, dalam menetapkan kriteria seseorang untuk diangkat menjadi menteri, presiden sudah selayaknya lebih mengutamakan persyaratan teknis kepemimpinan selain persyaratan dukungan politis karena dalam sistem pemerintahan presidensil lebih menuntut kabinetnya sebagai *zaken-kabinet* daripada kabinet dalam sistem parlementer yang lebih menonjol sifat politisnya.

Daftar Pustaka

Buku :

- Clinton Rossiter. *Parties and Politics in America*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1960.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- José Antonio Cheibub. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007.
- Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- M. J. Laver and Ian Budge (ed). *Party Policy and Government Coalitions*. London: The Macmillan Press, 1992.
- Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting). *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Paul Chaisty, Nic Cheeseman, and Timothy J. Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, New York: Oxford University Press, 2018.
- Richard S. Katz dan William Crotty. *Handbook Partai Politik*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Richard S. Katz. *A Theory of Parties and Electoral System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980.
- Russell J. Dalton. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New Jersey: Chatham House Publisher, 1988.
- Yves Meny and Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3th Edition, New York: Oxford University Press, 1998.

Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal, dan Makalah :

- Andre' Borges and Mathieu Turgeon. Presidential Coattails in Coalitional Presidentialism, *Party Politics*, Vol 25, Issue 2, 2019.
- David Altman. The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, Vol 6. No.3. 1 July 2000.
- Eric Magar and Juan Andre's Moraes. Factions with Clout: Presidential Cabinet Coalition and Policy in the Uruguayan Parliament, *Party Politics*, Vol 18, Issue 3. 2012.
- GN Ari Dwipayana, Multi Partai, Presidensialisme dan Efektifitas Pemerintahan, *Makalah*, disampaikan dalam seminar nasional dengan tema "Membedah Undang-Undang Partai Politik, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation.
- Ian Budge and Michael Laver. Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 11, No. 4. 1986.
- Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, 2004.
- Josep M. Colomer and Gabriel L. Negretto. 'Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?'. *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1. 2005.
- Juan Linz. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1. 1990.
- Kaare Strom. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2. 1990.

- Matt Evans. Policy-Seeking and Office-Seeking: Categorizing Parties Based on Coalition Payoff Allocation. *Politics & Policy*, Volume 46, No. 1. 2018.
- Paul Chaisty & Timothy J. Power. Flying solo: Explaining Single-Party Cabinets Under Minority Presidentialism. *European Journal of Political Research*, Volume 58, Issue 1. 2019.
- Paul Chaisty and Svitlana Chernykh. How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. *Political Research Quarterly*. Vol 70, Issue 4, 2017.
- Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy Power, Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective, *Politics and International Relations*, Oxford University, Oxford, UK. 2012.
- Scott Mainwaring. Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Vol 26, Issue 2. 1993.
- Timothy J. Power. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1. 2010.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.