

Menakar Kohabitasi Perancis dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019

Dri Utari C.R., S.H., LL.M.

Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Kampus B UNAIR - Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya 60286

Email: dri.utari@fh.unair.ac.id

Abstrak

Kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum Presiden tidak memberikan kemudahan bagi Presiden untuk membentuk *zaken cabinet*. *Political appointment* seringkali menjadi konsekuensi dalam mengakomodir efek *Presidential threshold*. Posisi Presiden akhirnya tanpa kontrol, hal yang merupakan antithesis dalam sebuah demokrasi. Rumusan *pertama* menelaah Perancis dengan *Fifth Republic*-nya yang berusaha memperkuat Presidennya walaupun dengan konsekuensi adanya kohabitasi pemerintahan. Bahasan ini juga menganalisis efek *Presidential threshold* yang diharapkan membawa penguatan sistem Presidensiil. Rumusan *kedua* mengurai kewenangan Presiden dalam sistem Presidensiil di Amerika Serikat dengan nomenklatur: *enumerated power; implied power; inherent power*; atau *prerogative power*. Kabinet yang memiliki kompetensi sekaligus integritas adalah keniscayaan, dalam ranah prerogatif Presiden.

Analisis *pertama* menyatakan bahwa purifikasi sistem Presidensiil yang dilakukan oleh Indonesia dalam beberapa pilpres tetap menunjukkan adanya kohabitasi dalam pemerintahan. *20% Presidential threshold* membuat posisi Presiden semakin lemah sebab harus mampu mengakomodir kepentingan parpol pendukung atau parpol oposisi dalam kerangka koalisi yang rapuh. Analisis *kedua* menunjukkan bahwa pengangkatan menteri yang bersifat prerogatif atau melekat pada Presiden tetap harus mengacu pada UUD NRI 1945 sebagai *supreme of the land* dan prinsip meritokrasi.

Kata Kunci: partai politik, *Presidential threshold*, Presiden, prerogatif, kabinet

Abstract

The people's sovereignty in the Presidential election does not make easy for the President to form a zaken cabinet. Political appointment has been often a consequence because of accommodating the Presidential threshold. The power of the President tends to be without control, which is the antithesis of a democratic state. The first formula examines France with its Fifth Republic which seeks to strengthen the President despite the consequences of government cohabitation. This is also subject to analyze the Presidential threshold effect which is expected to bring about the strength of the Presidential system. The second formula unravels the President's authority in the Presidential system in the United States with the nomenclature: enumerated power; implied power; inherent power; or prerogative power. A cabinet that has both competence and integrity is a necessity, related to the prerogative realm of the President.

The first analysis states that the purification of the Presidential system carried out by Indonesia in several Presidential elections still shows cohabitation in government. 20% Presidential threshold weakens the position of President because the President must be able to accommodate the interests of supporting political parties or opposition parties within the framework of a fragile coalition. The second analysis shows that the appointment of ministers who are prerogative or attached to the President still refer to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as the supreme of the land and the principle of meritocracy.

Keywords: political parties, Presidential threshold, President, prerogative, cabinet

1. Pendahuluan

Pembentukan kabinet merujuk Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) merupakan aturan yang tidak diubah pada saat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).¹ Presiden dibantu oleh menteri negara telah menjadi pemikiran dari *the framers of the constitution* pada saat membentuk konstitusi Indonesia untuk pertama kalinya. Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008) merupakan tindak lanjut Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945,² yang penjelasannya menyatakan bahwa pembentukan UU 39/2008 sebagai upaya membangun sebuah sistem pemerintahan Presidensial yang efektif dan efisien.

Artinya format pembentukan kabinet yang diinginkan oleh UU 39/2008 sejalan dengan salah satu tujuan perubahan UUD 1945 yaitu untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensial. Secara khusus, penguatan institusi Presiden dalam perubahan UUD 1945 adalah dengan memilihnya secara langsung (Pasal 6A ayat [1]), tanpa lagi melibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), membatasi periodisasi jabatan Presiden (Pasal 7), serta menata mekanisme pemakzulan Presiden dengan tidak lagi mendasarkan pada mosi tidak percaya oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) saja (Pasal 7A dan 7B).³

‘Ruh’ sistem pemerintahan Presidensial dalam pembentukan kabinet pasca diberlakukannya pemilihan umum Presiden (pilpres) secara langsung dengan mekanisme *Presidential threshold* (PT) setidaknya telah menjadikan ‘pengelompokan politik’ jika tidak ingin disebut sebagai ‘perpecahan politik’ oleh masing-masing partai politik (parpol) sejak awal kontestasi pemilihan umum (pemilu). Hal tersebut berbanding lurus dengan terjadinya ‘*divided government*’ pasca dibentuknya kabinet, sebagaimana dialami oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Presiden Joko Widodo (JKW). Apabila ditelisik lebih jauh, pemerintahan yang terbelah tersebut bukan merupakan ciri dari pemerintahan yang memilih melaksanakan sistem pemerintahan Presidensial.

Artikel ini berusaha mencari jalan keluar, bagaimana sistem multipartai yang merupakan keniscayaan⁴ di negara Indonesia dapat menghasilkan mekanisme *checks and balances* atau berfungsinya pengawasan oposisi sebagai ‘*government watchdog*’. Pembahasan *pertama* mencoba melihat negara Perancis yang dalam *Fifth Republic*-nya (Republik Kelima)

1 Dalam artikel ini, penulisan UUD 1945 merujuk pada Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, dan penulisan UUD NRI 1945 merujuk pada Undang-Undang Dasar sesudah amandemen.

2 Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dalam 2 tahun telah membuat keputusan yang dianggap ‘berani’ antara lain terkait pembubaran 2 Kementerian, yaitu Departemen Penerangan dan Departemen Sosial. Lihat “Sepuluh Tahun, Dua Perubahan”, *Kompas.com*, 19 Juni 2013, Diakses pada 23 Juli 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2013/06/19/08483863/Sepuluh.Tahun.Dua>.

3 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan pertama. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 63.

4 Kondisi multipartai di Indonesia menurut Giovanni Sartori sebagaimana dikutip oleh Ramlan Surbakti, menyatakan bahwa dalam sebuah negara berkembang sistem kepartaian pluralisme ekstrem (*polarized pluralism*) biasanya akan terbentuk dalam masyarakat yang secara *socio-cultural* sangat majemuk. Jumlah partai yang ada sangat banyak dan memiliki ideologi yang saling bertetangan sehingga susah dicari konsensusnya, sehingga diperlukan kemampuan untuk membentuk sebuah koalisi untuk mencapai stabilitas politik. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: PT Grasindo, 2010), hlm. 164.

berusaha memperkuat Presidensialisme untuk menstabilkan pemerintahannya, walaupun pada akhirnya menganut sistem semi Presidensiil dibandingkan sistem Presidensiil murni. Bahasan ini juga melihat efek PT yang diharapkan membawa penguatan sistem Presidensiil pada saat sebelum dan sesudah pemilu, terkait pembentukan kabinet. Pembahasan *kedua* menelaah bagaimana Presiden dengan kewenangannya dapat memilih menteri dan membentuk kementerian sehingga terbentuk kabinet yang mampu membantu Presiden dengan segala kompetensi dan integritasnya, dalam konteks prerogatif atau diskresi.

2. Pembahasan

2.1. Semi Presidensiil Perancis vs Presidensiil Indonesia

Perancis merupakan negara yang mengalami perubahan tatanan politik sekaligus pemerintahan, berasal dari negara monarki, pada tahun 1792 berubah menjadi negara republik (republik pertama). Pemimpin negara pada saat itu juga berubah-ubah, dari seorang direktur, kaisar (kembali ke model monarki), dan pada akhirnya seorang Presiden (pertama) di tahun 1848 yaitu Louis-Napoléon Bonaparte. Konstitusi 1958 atau *Fifth Republic* memberikan kewenangan yang lebih kuat pada eksekutif apabila dibandingkan dengan parlemen, sehingga Perancis mulai berkarakter '*twin-headed executive*' atau '*executive dyarchy*'.⁵ Presiden sebagai kepala negara yang dipilih oleh *electoral college* yang terdiri dari parlemen dan perwakilan pemerintah daerah, sementara kepala pemerintahannya adalah Perdana Menteri yang sebelumnya ditunjuk Presiden.

Perubahan konstitusi tahun 1962 semakin memperkuat karakter sistem Presidensiil sebab Presiden dipilih melalui pemilu. Wright, sebagaimana dikutip oleh Robert Elgie menyatakan bahwa Presiden tidak diberikan kekuasaan baru, namun diberikan kekuasaan baru yang penting yaitu *popular legitimacy*.⁶ Pasca pemilu, Perdana Menteri yang diangkat Presiden akan memilih para anggota kabinetnya, dalam hal ini Presiden bisa saja mengangkat Perdana Menteri yang merupakan 'lawan politiknya' sehingga posisi Presiden dan Perdana Menteri dalam keadaan berhadapan atau *cohabitation* (kohabitasi).

Situasi kohabitasi Perancis menempatkan posisi Perdana Menteri sebagai pusat kekuasaan pemerintahan, Presiden dan Perdana Menteri akan membagi tanggungjawab masing-masing dengan sangat jelas. Urusan dalam negeri adalah kekuasaan Perdana Menteri, sementara urusan luar negeri, pertahanan kebijakan Eropa berada di bawah kendali Presiden, walaupun dalam beberapa kesempatan kewenangan tersebut dapat digunakan dengan maksimal atau sebaliknya. Robert Elgie menyatakan bahwa bukti-bukti menunjukkan jika kedudukan dan peran Presiden semakin melemah, dan hal tersebut menjadi kesempatan bagi Perdana Menteri untuk menjadi semakin berperan dalam pemerintahan.⁷

5 Robert Elgie, *Comparative European Politics, Semi-Presidentialism in Europe*, (New York: Oxford University Press, 2004), hlm. 68.

6 *Id.*, hlm 67.

7 *Id.*, hlm. 73-74.

Kondisi Perancis yang melaksanakan pilpres langsung, namun sekaligus memberikan peran yang besar pada Perdana Menteriya setidaknya menempatkan Perancis sama dengan Amerika Serikat dan Jerman. Perancis dipersamakan dengan Amerika Serikat yang berkarakter republik Presidensiil jika tidak memiliki Perdana Menteri namun melaksanakan pemilu Presiden secara langsung, sementara Perdana Menteri Perancis yang memiliki peran yang sangat menonjol dalam pemerintahan akan menempatkan Perancis berkarakter seperti Jerman.⁸

Pemilihan Perancis sebagai negara yang layak dijadikan sebagai perbandingan dalam bahasan ini adalah bahwa dengan pelaksanaan pemilu Presiden secara langsung di tahun 1962, maka Presiden memiliki legitimasi lebih besar dibanding sebelumnya dan sekaligus mengukuhkan statusnya sebagai negara yang sebelumnya berkarakter parlementer menjadi semi-Presidensiil sistem.⁹ Hal tersebut juga dialami oleh Indonesia, cita-cita yang ingin dicapai dalam perubahan UUD 1945 menginginkan Presiden menjadi lebih kuat, namun nyatanya justru menempatkan Indonesia (tetap) dalam karakter semi presidensiil sebagaimana kondisi sebelum perubahan UUD 1945.¹⁰

Kohabitasi di Perancis sebenarnya (bisa dinyatakan) juga telah dialami Indonesia sejak dilaksanakannya pemilu Presiden dengan menerapkan mekanisme PT. Persyaratan prosentase dukungan untuk menjadi calon Presiden dalam kondisi multipartai, menjadikan terbelahnya dukungan baik sebelum dan sesudah pelaksanaan pemilu adalah sebuah keniscayaan, hal tersebut mulai nampak saat PT 20% diberlakukan dalam pilpres 2009. Berikut tabel penerapan besaran PT dalam pilpres yang membuat parpol saling memilih dan bergabung dengan parpol yang lain untuk memenuhi persyaratan PT:

-
- 8 A.W. Heringa dan Ph. Kiiver, *Constitutions Compared – An Introduction to Comparative Constitutional Law*, (Portland: Intersentia Antwerp – Oxford, 2009), hlm. 135.
- 9 *Id.* Hal tersebut seturut dengan pendapat Ananda B. Kusuma bahwa sistem pemerintahan Indonesia yang dirancang oleh *Framers of the Constitutions* berbeda dengan Amerika Serikat dengan Presidensiilnya dan Inggris dengan parlementernya. Sistem pemerintahan Perancis yang diawali dengan republik kelima Perancis dinyatakan sesuai dengan karakter sistem pemerintahan Indonesia. Lihat R.M. Ananda Kusuma, “Sistem Pemerintahan Indonesia,” *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 2004, hlm. 150. Lihat juga R.M. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” versus Sistem Presidensiil “Orde Reformasi”*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 29-31. Adnan Buyung N. pernah mengusulkan untuk mewujudkan sistem Presidensiil yang efektif, efisien dan akuntabel maka akan lebih baik mempraktekkan sistem semi Presidensiil. Belajar dari Negara Perancis yang justru mengalami masa kelam pada saat mempraktekkan sistem parlementer, sehingga berbenah dengan menerapkan sistem semi Presidensiil di tahun 1958 dengan *Fifth Republic*-nya. Lihat Adnan Buyung N, “Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi,” *Jurnal Hukum Nomor 28 Vol 12 Januari 2005*, hlm. 6-7.
- 10 Begitu juga setelah perubahan UUD 1945 yang ingin melaksanakan purifikasi sistem presidensiil tetap mendapatkan kritikan, sebagaimana dikemukakan oleh Hanta Yuda AR. Dimana UUD NRI 1945 melahirkan ketidakseimbangan baru karena dominasi kekuasaan bergeser dari Presiden ke parlemen. Lihat Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*. (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 4. Saldi Isra juga menyatakan bahwa pemerintahan Presidensial Indonesia lebih mengedepankan ‘wajah parlementer’. Lihat Saldi Isra, *Presidensial Berwajah Parlementer*, Media Indonesia, Selasa 10 Desember 2013.

Tabel 1. Prosentase Presidential Threshold dan Kolaborasi Partai Politik

Tahun/ Dasar Hukum	Prosentase & Pelaksanaan Presidential Threshold	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Pertama)	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Kedua)	Pemerintahan vs Oposisi
2004 UU 23 tahun 2003	15% kursi di DPR atau 20% suara sah nasional Hanya menerapkan PT sebesar 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari suara sah nasional karena merujuk pada ketentuan peralihan UU 23/2003 sehingga diikuti oleh 5 pasang calon Presiden/ wakil Presiden	<p>Wiranto Salahuddin Wahid</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Golongan Karya Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan Partai Patriot Pancasila Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia <p>Megawati Soekarnoputri Hasyim Muzadi</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Partai Damai Sejahtera <p>Amien Rais Siswono Yudo Husodo</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Amanat Nasional Partai Keadilan Sejahtera Partai Bintang Reformasi Partai Nasional Banteng Kemerdekaan Partai Nasional Indonesia Marhaenisme Partai Penegak Demokrasi Indonesia Partai Sarikat Indonesia Partai Buruh Sosial Demokrat <p>Susilo Bambang Yudhoyono Muhammad Jusuf Kalla</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrat Partai Bulan Bintang Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia <p>Hamzah Haz Agum Gumelar</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Persatuan Pembangunan 	<p>Megawati Soekarnoputri Hasyim Muzadi</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Partai Golongan Karya Partai Persatuan Pembangunan Partai Bintang Reformasi Partai Damai Sejahtera <p>Susilo Bambang Yudhoyono Muhammad Jusuf Kalla</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrat Partai Kebangkitan Bangsa Partai Keadilan Sejahtera Partai Amanat Nasional Partai Bulan Bintang Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 	<p>Kabinet Indonesia Bersatu I</p> <p>Partai Golkar Partai Demokrat PKB PBB PPP PAN PKS PKPI</p> <p>vs</p> <p>PDIP</p>
2009 UU 42 tahun 2008	20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional Konsisten menerapkan PT sebesar 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional karena merujuk pada ketentuan Pasal 9 UU	<p>Megawati-Prabowo</p> <ul style="list-style-type: none"> PDIP Partai Gerindra Partai Kedaulatan Pakar Pangan PNI Marhaenisme Partai Buruh PSI Partai Merdeka 		<p>Kabinet Indonesia Bersatu II</p> <p>Partai Demokrat PKS PAN PPP PKB Partai Golkar</p> <p>vs</p> <p>PDIP</p>

Tahun/ Dasar Hukum	Prosentase & Pelaksanaan Presidential Threshold	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Pertama)	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Kedua)	Pemerintahan vs Oposisi
	42/2008 sehingga diikuti oleh 3 pasang calon Presiden	<p style="text-align: center;">SBY-Boediono</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Demokrat • PKS • PAN • PPP • PKB • PBB • PDS • PKPB • PBR • PPRN • PKPI • PDP • PPPI • Partai RepublikaN • PNBK • PMB PPI • Partai Pelopor • PKDI • PIS • PPIB • PPNUI • PPDI <p style="text-align: center;">JK-Wiranto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Golkar • Partai Hanura • PDK 	-	
2014 UU 42 tahun 2008	20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional Konsisten menerapkan PT sebesar 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional karena merujuk pada ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 sehingga diikuti oleh 2 pasang calon Presiden/ wakil Presiden	<p style="text-align: center;">Prabowo Subianto Hatta Rajasa (Koalisi Merah Putih)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Golongan Karya • Partai Gerakan Indonesia Raya • Partai Amanat Nasional • Partai Keadilan Sejahtera • Partai Persatuan Pembangunan • Partai Bulan Bintang • Partai Demokrat <p style="text-align: center;">Joko Widodo Muhammad Jusuf Kalla (Koalisi Indonesia Hebat)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan • Partai Kebangkitan Bangsa • Partai NasDem • Partai Hati Nurani Rakyat • Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 	-	<p style="text-align: center;">Koalisi Indonesia Hebat</p> <p style="text-align: center;">PDIP PKB Partai NasDem Partai Hanura PKPI Golkar (1 November 2015) PAN (2 September 2015 s/d Agustus 2018) PPP (7 Oktober 2014)</p> <p style="text-align: center;">vs</p> <p style="text-align: center;">Partai Gerindra PKS PBB</p>

Tahun/ Dasar Hukum	Prosentase & Pelaksanaan Presidential Threshold	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Pertama)	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Kedua)	Pemerintahan vs Oposisi
2019 UU 7 tahun 2017	20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional Penerapan PT didasarkan atas hasil pemilu legislatif tahun 2014, sebagaimana merujuk pada ketentuan Pasal 222 UU 17/2017 sehingga diikuti oleh 2 pasang calon Presiden/ wakil Presiden	<p>Joko Widodo Ma'ruf Amin (Koalisi Indonesia Kerja)</p> <ul style="list-style-type: none"> • PDIP • Partai Golkar • PKB • Partai NasDem • PPP • Partai Hanura • PKPI • PBB • PSI • Partai Perindo <p>Prabowo Subianto Sandiaga Uno (Koalisi Indonesia Adil Makmur)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Gerindra • Partai Demokrat • PAN • PKS • Partai Berkarya • Partai Idaman • Partai Aceh 	-	?

Tabel 1 menunjukkan bahwa pasca pilpres, posisi parpol akan berada pada persimpangan, bergabung dengan Presiden terpilih dalam koalisi pemerintahan, atau berpendirian sebagai oposisi pemerintahan. Peran oposisi dalam hal ini sebenarnya diletakkan dalam koridor mekanisme *checks and balances* sebagaimana konsekuensi negara demokrasi modern, yang seharusnya meninggalkan oligarki dan elitisme partai. Kajian demokrasi terbelah atas 2 sudut pandang, Firman Noor yang mendasarkan pada pendapat Schumpeter dan Przeworski menyatakan bahwa fokus pertama demokrasi hanya berpusat seputar pelaksanaan pemilu sebagai upaya pergantian pemerintahan (pandangan minimalis). Sementara pandangan kedua sebagaimana dikemukakan oleh Robert Dahl bahwa selain pemilu kondisi peran serta masyarakat termasuk memberikan koreksi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam demokrasi (pandangan maksimalis).¹¹

Memberikan peran kepada masyarakat, baik pada saat sebelum dan juga setelah pemilu merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam politik. Bahwa partisipasi masyarakat dalam politik dapat dilakukan baik secara individu ataupun 'terbangun' dalam sebuah institusi formal dan/atau non formal, dimana secara formal dapat diwakili oleh parpol.

11 Firman Noor, "Oposisi Dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia," *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol 42 (1) Juli 2016, hlm. 2-3. Pandangan maksimal juga mengkaitkan dengan *liberal democracy*; *hybrid democracy*; *poliarchy*; *deliberative democracy*; *deepening democracy*, dan *communicative democracy* (sebagaimana dikaji oleh Held, 1960; Mayo, 1991; Diamond & Morlino, 2004; Gutmann & Thompson, 2004; Young, 2002; Roberts, 1999).

Ramlan Surbakti dalam salah satu rambu-rambu partisipasi politik menyatakan bahwa kegiatan memberikan pengaruh pada pemerintah selaku pembentuk kebijakan, termasuk di antaranya apakah mendukung ataupun menentang pilihan politik pemerintahan.¹² Kegiatan mengkritisi dan menentang kebijakan tersebut logikanya dilakukan parpol oposisi.

Parpol berfungsi lebih daripada seorang warga negara bukannya tanpa sebab, merujuk Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (UU 2/2008) menyatakan bahwa parpol adalah sebuah organisasi yang bertujuan untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik dari anggota parpol, masyarakat, bangsa dan negara. Lebih lanjut Pasal 10 ayat (2) huruf a UU 2/2008 memperkuat peran parpol dalam upaya meningkatkan partisipasi politik anggota parpol beserta masyarakat. Artinya selain kedudukannya secara sah diakui dalam konteks menjalankan sebuah pemerintahan, parpol juga dianggap lebih berdayaguna dan terstruktur dalam memberikan masukan dan/atau mengkritisi kebijakan politik pemerintah, jika dibandingkan dengan masyarakat.

Pengaturan parpol dalam UU 2/2008 tersebut juga sejalan dengan pendapat Ramlan Surbakti yang menyatakan bahwa dalam formula pembentukannya parpol memiliki beberapa fungsi, antara lain sebagai pemandu kepentingan, pengendali konflik dan kontrol politik. Negara demokratis tentu saja membiarkan sebuah perbedaan, sehingga parpol harus mampu menampung dan menyelaraskan kepentingan-kepentingan yang saling bertolak belakang tersebut.¹³ Kepentingan tersebut akan diperjuangkan dalam kontestasi pemilu, yang apabila belum mampu mendapatkan respon dari rakyat maka adalah sebuah keniscayaan bila parpol tersebut tetap berperan sebagai pihak yang akan memperjuangkan kebijakan yang telah disepakati dari awal.

Fungsi pengendalian konflik muncul sebagai konsekuensi negara demokratis, selain mengijinkan perbedaan dalam masyarakatnya juga memberikan kesempatan pada setiap warga negaranya atau sekelompok masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan mereka melalui parpol. Parpol harus mampu mendialogkan kepentingan yang berbeda tersebut dalam sebuah forum perwakilan sehingga muncul keputusan politik sebagai penyelesaian konflik tersebut.¹⁴ Peran inilah harusnya dimanfaatkan parpol oposisi, sehingga pada akhirnya bukan hanya kritik tanpa solusi yang konstruktif.

Fungsi kontrol politik lebih mengedepankan kritik yang obyektif kepada pemerintah, sehingga diperlukan tolak ukur yang harus disepakati bersama dan mampu diimplementasikan dalam keijakan sekaligus peraturan perundang-undangan. Artinya kesepakatan tersebut juga harus berlaku pada parpol pengkritik pada saat berposisi sebagai pemerintah nantinya.¹⁵ Fungsi ini dalam sistem presidensiil hendaknya dibedakan dengan mekanisme kontrol dalam sistem parlementer yang memungkinkan adanya upaya menjatuhkan pemerintahan (parpol yang berkuasa). Hal ini tidak mampu membuat Presiden menjadi percaya diri pada saat membentuk kabinetnya, ada ketakutan bila tidak menempatkan parpol oposisi dalam

12 Ramlan Surbati. *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: PT. Grasindo, 2010), hlm. 181.

13 *Id.*, hlm. 151-152.

14 *Id.*, hlm. 153-154.

15 *Id.*, hlm. 154.

lingkungan kabinet maka kebijakan pemerintahan tidak akan mendapat persetujuan di lembaga perwakilan.

Oposisi yang diperankan secara konsisten oleh PDIP pada masa pemerintahan Presiden SBY (2004 s/d 2014) setidaknya patut diapresiasi, bila dibandingkan dengan perubahan posisi beberapa parpol yang pada awalnya berada di luar pemerintahan Presiden JKW (2014), dan 'kursi menteri' adalah sebagai kompromi parpol masuk kabinet (lihat tabel 1).¹⁶ Pengelolaan konflik internal koalisi dilakukan Presiden SBY dengan membentuk Sekretariat gabungan koalisi (Setgab),¹⁷ harapannya menyamakan pendapat dan pandangan dengan sesama parpol pendukungnya sehingga suara mayoritas dalam pemerintahan tetap terjaga.

Merujuk pada analisis Adriaan Bedner yang dikutip oleh Herlambang P. Wiratraman, terdapat 3 elemen dalam mengidentifikasi sebuah negara hukum, yang dalam hal ini menurut penulis mampu mendukung oposisi dalam konteks partisipasi rakyat yang telah terlembaga dalam parpol, yaitu: *pertama*, elemen prosedural menyatakan bahwa tindakan negara setidaknya harus tunduk pada hukum dan memenuhi legalitas formal (hukum harus jelas dan diberlakukan sama bagi setiap individu). *Kedua*, elemen substansial menempatkan hukum dan interpretasinya harus berpegang pada prinsip fundamental dan keadilan (perhatian pada hak asasi perorangan dan/atau kelompok). *Ketiga*, elemen pengawasan dapat dilakukan baik oleh lembaga peradilan atau lembaga yang memiliki tanggungjawab dalam menjaga dan melindungi elemen negara hukum.¹⁸

Elemen prosedural menyatakan bahwasannya parpol merupakan sebuah organisasi yang secara sah diperbolehkan mengajukan calon Presiden dan setelahnya bebas memilih menjadi oposisi atau tidak. Elemen pertama berkesinambungan dengan elemen pengawasan yang menyatakan bahwa parpol juga berhak dan mampu menjadi lembaga pengawas atau *watchdog* bagi kebijakan yang dibuat oleh parpol koalisi pemerintahan, pendulum pengawasan diserahkan pada parpol untuk digunakan atau tidak. Elemen substansial setidaknya memberikan ruang pada parpol untuk memberikan 'tenaganya' terlebih untuk kebaikan bangsa dan negara. Bahwasanya menjadi oposisi yang berintegritas juga tidak akan mengurangi hakikat (dan/atau harga diri) parpol sebagai pelaku politik, meskipun dalam pemilu belum mampu menarik perhatian masyarakat untuk memilih parpol tersebut.

Peran parpol sebagai oposisi juga dikuatkan dalam pendapat Giovanni Sartori yang mendefinisikan parpol sebagai:

Organisasi yang mempunyai kegiatan berkesinambungan, terbuka dan permanen di tingkat pusat dan lokal. Para pemimpinnya berkehendak kuat untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan, membuat keputusan politik baik secara mandiri atau berkoalisi (garis bawah oleh penulis), melakukan kegiatan untuk mencari dukungan dari para pemilih

16 Herlambang Perdana W. dalam analisisnya menyatakan bahwa parpol memiliki daya tawar yang sangat besar atas pemerintahan Presiden Joko Widodo, parpol yang sebelumnya bukan merupakan parpol pengusung Presiden terpilih pada saat pilpres, dipertengahan pemerintahan mampu 'merangsek' masuk dalam jajaran kabinet (jatah menteri). Lihat Herlambang P. Wiratraman, "Partisipasi Publik, Pemilu, dan Politik Regulasi", *Jurnal Hukum Kenegaraan. Volume 1 Nomor 2 Desember 2018*, hlm. 39.

17 Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia – Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Cetakan I, (Bandung: PT Mizan Publika, 2014), hlm. 209-210

18 Herlambang Perdana W., *supranote 16*, hlm. 39-40.

melalui pemilu atau cara lain untuk memperoleh dukungan umum.¹⁹

Kata 'mandiri' bisa dikategorikan sebagai oposisi, sebagaimana lawan dari 'koalisi', sehingga adalah sebuah keniscayaan bila ada parpol yang memilih untuk menjadikan dirinya sebagai alat *checks and balances* parpol koalisi pemerintahan di dalam kabinet. Firman Noor menyatakan ada 3 fungsi oposisi dalam kehidupan demokrasi, yaitu: *pertama*, akan memberi keseimbangan pada kekuasaan sehingga membentengi pemerintah terpilih menjadi otoriter; *kedua*, menyuarakan kebijakan alternatif sehingga rakyat mendapatkan kebijakan-kebijakan yang bisa jadi lebih baik dari program pemerintah; dan *ketiga*, menimbulkan nuansa persaingan yang sehat antar para elit politik dan pemerintah, keduanya akan berlomba-lomba memberikan kebijakan dan kinerja yang terbaik dari masing-masing koalisi.²⁰

Demikian pentingnya fungsi oposisi dalam mekanisme *checks and balances* tidak nampak pada masa pemerintahan orde baru. Parpol yang 'dikondisikan' hanya ada 3 dan dalam pelaksanaannya selalu dimenangkan oleh Partai Golkar menjadikan demokrasi menjadi tidak berkembang. Hal tersebut setidaknya terbawa dalam iklim demokrasi pasca reformasi, oposisi dianggap tidak sesuai dengan karakter bangsa, tidak dikenal dalam sistem presidensiil atau bahkan bukan merupakan garis kebijakan partai.²¹

Solusi yang diberikan Firman Noor untuk menghilangkan label buruk pada oposisi adalah: *pertama*, menghilangkan stigma buruk sebagai oposisi sebagaimana diterapkan pada masa Orde Lama (dianggap kontra-revolusi dan merupakan budaya asing) dan Orde Baru (dianggap anti Pancasila dan pembangunan). Anggapan bahwa oposisi akan menimbulkan suasana pemerintahan yang tidak stabil, pembangunan menjadi terhambat dan kesejahteraan menjadi tidak tercapai juga tidak terbukti. Budaya oposisi yang dibangun sistem parlementer justru melahirkan negara-negara yang stabil dalam pemerintahannya, baru setelahnya diikuti oleh pemerintahan dengan sistem semi presidensiil (13 banding 1).²²

Solusi *kedua* lebih difokuskan pada kondisi internal parpol yaitu: pemantapan ideologi; pelaksanaan kaderisasi; dan kemandirian partai. Pemantapan ideologi terjadi di beberapa negara seperti Perancis (Partai Sosialis dan Persatuan Gerakan Masyarakat),²³ Amerika Serikat (Partai Demokrat dan Partai Republik), atau Inggris (Partai Buruh dan Partai Konservatif). Negara-negara tersebut sebenarnya memiliki parpol lebih dari dua, namun dalam perjalanan politiknya partai-partai kecil yang tidak memperoleh suara yang signifikan dalam pemilu akan membentuk koalisi (kaukus) dengan sesama parpol yang memiliki kedekatan (kesamaan ideologi).

Penggabungan parpol juga telah dilakukan oleh Indonesia pada masa-masa awal Orde Baru, dari sistem multipartai di Orde Lama (Pemilu 1955 diikuti: 118 peserta, yang terdiri dari 36 parpol, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan), maka pemilu ketiga 1977 hanya diikuti oleh 3 parpol berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang

19 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 404-405.

20 Firman Noor, *supranote* 11, hlm. 5-6.

21 *Id.*, hlm. 9-10.

22 *Id.*, hlm. 10-12.

23 *Id.*, hlm. 13.

Partai Politik dan Golongan Karya (UU 3/1975).²⁴ Perbedaannya adalah peleburan parpol yang memiliki kesamaan ideologi tidak dilakukan secara alamiah melalui mekanisme hasil pemilu, namun mendasarkan pada 'paksaan' legislasi parpol. Tujuan penyederhanaan parpol yang dilakukan oleh UU 3/1975 pada hakekatnya mengurangi hak berserikat dan berkumpul, sebaliknya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dimasa reformasi kembali menumbuhkan parpol-parpol baru, dari hanya 3 menjadi 48, sehingga demokrasi dan kedaulatan rakyat lebih dimungkinkan tercapai.

Membangun sistem kaderisasi secara sistematis dan berjenjang sehingga menciptakan kader yang militan, berdedikasi penuh, yang memahami tujuan parpolnya dibentuk. Pada saat parpol tidak mampu bertahan dalam pemilu maka kader parpol tidak perlu bersikap apatis dan pragmatis dengan segera mendekati diri dengan parpol pemenang pemilu.²⁵ Parpol diharapkan secara konsisten melaksanakan kaderisasi secara berjenjang ini, sehingga tidak ada lagi kader-kader *new comer* yang hanya berperan sebagai *vote-getter*²⁶ yang mencoba berada peruntungan dengan para kader yang telah merintis karir di parpol dari bawah.

Kemandirian parpol diusahakan terjadi dengan alokasi pendanaan dari pemerintah kepada parpol dengan tetap berpegang pada prinsip keterbukaan dan pertanggungjawaban.²⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor

24 Merujuk pada Penjelasan UU 3/1975, bahwasannya pembagian 2 parpol dan 1 Golongan Karya tersebut mewadahi beberapa partai yang mempunyai afiliasi yang sama, yaitu: *pertama*, Partai Persatuan Pembangunan merupakan gabungan dari Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah; *kedua*, Partai Demokrasi Indonesia adalah gabungan dari Partai Nasional Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia dan Partai Murba; *ketiga*, Golongan Karya yang merupakan gabungan Organisasi-Organisasi Golongan Karya. Merujuk pendapat Julian M. Boileau, sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Haris, bahwa pada awalnya Golongan Karya adalah sekretariat bersama dari organisasi-organisasi yang didukung militer (TNI Angkatan Darat), sebagai upaya menyaingi organisasi-organisasi massa yang dibentuk oleh PKI di masa pemerintahan Sukarno. Lihat Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 24. Lihat juga Julian M. Boileau, *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*, (Jakarta: CSIS, 1983).

25 Firman Noor, *supranote II*, hlm. 13-14.

26 Fenomena seniman (artis) yang tertarik pada politik sebenarnya telah ada sejak masa Orde Lama, walaupun pada saat itu hanya berperan pada masa kampanye (Lekra untuk PKI). Pada masa Orde Baru, selain berkampanye, para artis sudah mulai duduk di lembaga perwakilan melalui Utusan Golongan dari kelompok seniman (Rhoma Irama dan Sophaan Sophiana). Masa reformasi, dalam pemilu legislatif 2009 yang mulai menggunakan sistem proporsional terbuka, para artis semakin berpeluang menjadi caleg karena dirasa sudah dikenal oleh masyarakat terlebih dulu dibandingkan kader partai lainnya. Fenomena artis maju menjadi caleg sekaligus calon kepala daerah juga semakin bertambah dari pemilu satu ke pemilu berikutnya, pada tahun 2014 jumlah artis yang bisa duduk di DPR ada sejumlah 16 orang, sementara tahun 2019 ada kecenderungan menurun menjadi 11 orang. Lihat "Hanya 16 Persen Caleg Artis yang Lolos Pemilu 2014", *Tirto.id*, 26 Juli 2018, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe> dan Lihat "Pindah Panggung, Banyak Artis Lolos ke Senayan", JPNN.com, 18 Mei 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.jpnn.com/news/pindah-panggung-banyak-artis-lolos-ke-senayan?page=1>. Jumlah artis yang berhasil duduk di DPR sebenarnya jauh dari jumlah caleg yang berkontestasi, beberapa analisa yang menyatakan bahwa menjadi DPR tidak hanya membutuhkan popularitas adalah: *pertama*, keberadaan caleg petahana yang sudah punya 'nama' di dapil yang sama dengan para artis itu sehingga mereka sudah lebih mengetahui seluk-beluk maupun karakter masyarakat di dapilnya. Faktor *kedua*, faktor *blusukan* atau terjun langsung ke masyarakat, para caleg artis masih mengandalkan popularitas semata tanpa melakukan 'turba' kepada warga di dapilnya. Faktor *ketiga*, sistem pileg dan pilpres yang digelar serentak membuat masyarakat semakin sulit mengenal lebih jauh para caleg-calegnya karena lebih berfokus pada Pilpres. Lihat "Rontok Caleg Artis: Popularitas Tak Cukup Rayu Warga", CNN Indonesia, 24 Mei 2019, Diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190521172410-32-397019/rontok-caleg-artis-popularitas-tak-cukup-rayu-warga>.

27 *Id.*, hlm. 14.

2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah mengatur sumber keuangan yaitu berasal dari iuran anggota, sumbangan perorangan/organisasi/badan dan bantuan dari APBN/APBD. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik menyatakan bahwa dana APBN yang semula hanya Rp. 108/suara telah dinaikkan menjadi Rp. 1.000/suara.

Ide bahwa negara harus kembali menambah alokasi dana tambahan pada parpol dari APBN dengan jumlah yang lebih besar disebabkan karena adanya indikasi tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kader-kader parpol itu sendiri.²⁸ Penelitian (terhadap parpol menengah; PKS, PAN, dan PPP) menyatakan bahwa sumbangan perseorangan bukan anggota dan sumbangan badan usaha sama sekali tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak nampak pendapatannya, namun tertera jumlah pembelanjannya). Pengeluaran parpol tersebut di atas juga dirasa besar pasak daripada tiang (defisit), sebab belanja parpol per/tahun mencapai Rp. 51,2 miliar, sementara total pendapatan hanya Rp. 1,2 miliar, artinya ada selisih sebesar Rp. 50 miliar. Selisih tersebut dimungkinkan diperoleh dari: beberapa individu bukan anggota partai politik; dari kalangan pengusaha melalui komponen badan usaha; dan anggota partai politik sendiri, yang pada akhirnya berpotensi menjadikan kader parpol melakukan tindak pidana korupsi; parpol cenderung melayani kepentingan penyumbang bukan lagi anggota atau masyarakat; memperkuat praktik oligarki oleh elit partai; dan parpol menjadi semakin tidak mandiri.²⁹

Memposisikan parpol menjadi oposisi yang kompeten dan konsisten dengan koalisi parpolnya harusnya dimulai dengan lebih memperhatikan pembenahan atas internal parpol itu sendiri. Stigma buruk yang diberikan pada oposisi, sebenarnya telah dihapus oleh kemampuan PDIP menjadi parpol oposisi selama 10 tahun ‘melawan’ pemerintahan Presiden SBY. Artinya ketakutan akan diberi label sebagai penghambat pembangunan dan membuat pemerintahan menjadi tidak stabil adalah jauh api dari panggung. Keinginan kuat untuk memurnikan sistem pemerintahan presidensiil telah menempatkan Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945 sebagai mekanisme pemakzulan yang tidak hanya mendasarkan pada mosi tidak

28 Beberapa contoh tindak pidana korupsi telah dilakukan oleh kader parpol (ketua parpol) yaitu: Anas Urbaningrum/Partai Demokrat, Lutfi Hasan Ishaq/PKS, Suryadharna Ali dan Romahurmuziy/PPP, Setya Novanto/Partai Golkar. Lihat “OTT Romahurmuziy Menambah Daftar Ketua Parpol Ditangkap KPK”, *Tempo.co*, 16 Maret 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, https://nasional.tempo.co/read/1185805/ott-romahurmuziy-menambah-daftar-ketua-parpol-ditangkap-kpk?page_num=2. Almas/ICW meneliti (2015-2017) bahwa mayoritas parpol yang kadernya terkena tindak pidana korupsi adalah kader dari empat partai besar yang menduduki kursi DPR dan DPRD yaitu PDIP, Partai Golkar, PAN dan Partai Demokrat. Khusus Golkar dan PDIP, kedua parpol tersebut memiliki kader paling banyak di pemerintahan (saat pemerintahan Presiden Joko Widodo). Lihat “ICW Sebut 4 Parpol Ini Korupsi Politik Kelas Kakap”, *Republika.co.id*, 28 Oktober 2017, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/28/oyirpq384-icw-sebut-4-parpol-ini-korupsi-politik-kelas-kakap>. Berikut daftar jumlah kader parpol yang telah diproses KPK sejak tahun 2002 sampai dengan Maret 2019 yaitu: Partai Golkar/24 orang; PDIP/18 orang; Partai Demokrat/9 orang; PAN/6 orang; PPP/5 orang; PKS,PKB, dan HANURA/2 orang; Partai Nasdem, PBB dan PBR/1 orang. Lihat “Inilah Partai yang Kadernya Paling Banyak Diproses oleh KPK,” *Jogja IDN Times.com*, 28 Maret 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://jogja.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/kpk-ott-lagi-total-anggota-dpr-yang-ditangkap-72-orang-regional-jogja/full>.

29 Veri Junaidi dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik Pengaturan Dan Praktek*, Cetakan I, (Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 102-107.

percaya sebagaimana berlaku dalam sistem parlementer. Artinya tidak perlu ada kekhawatiran akan ada upaya menurunkan atau mengganti pemerintahan yang telah terpilih.

Data menunjukkan bahwa efek parpol menjadi oposisi pada suatu pemerintahan bisa jadi tidak sama antara parpol satu dengan yang lain. PDIP yang konsisten menjadi parpol oposisi di tahun 2004 (21.026.629/109 kursi), justru hasil pemilu legislatif-nya (pileg) di tahun 2009 menurun (14.600.091/109 kursi). Hal tersebut tidak berlaku bagi Partai Gerindra dan PKS yang memperoleh tambahan suara dalam pileg 2019 saat konsisten menjadi oposisi pada saat pemerintahan Presiden JKW. Partai Golkar, PAN dan PPP yang sebelumnya berada 1 koalisi dengan Partai Gerindra dan PKS justru perolehan suaranya menurun atau stagnan dalam pileg 2019, sebab di tahun 2015 memutuskan untuk bergabung dengan pemerintahan.³⁰

Peran oposisi antara PDIP dengan Partai Gerindra bisa dinyatakan lebih memberikan nilai plus pada PDIP sebab seringkali memposisikan dirinya sebagai ‘penyerang’ pemerintah dengan beberapa hak angket dan hampir meluncurkan *impeachment* pada Presiden SBY terkait kebijakan perdagangan BBM di tahun 2008.³¹ Namun Partai Gerindra relatif mampu memainkan perannya sebagai satu-satunya partai oposisi di DPR yang konsisten menolak revisi UU KPK di tahun 2016.³² Artinya nilai tambah bukan hanya mendasarkan pada seberapa banyak oposisi menentang kebijakan pemerintah, namun harus dilihat alasannya.

Terlembaganya oposisi pasca reformasi setidaknya patut dipertahankan, namun model PT sebesar 20% yang secara tidak langsung akan membuat kondisi politik terbelah juga banyak dikritik karena dianggap tidak mampu menghasilkan calon yang lebih variatif juga memiliki kecenderungan terjadinya polarisasi di masyarakat karena model *head to head*.³³ Akibat tingginya ambang batas pencalonan maka parpol kecil adalah pihak yang paling dirugikan, bukan rahasia lagi bila PDIP dan partai Golkar termasuk parpol yang mendukung tingginya angka PT.

Mahkamah Konstitusi (MK) telah 3 kali memutuskan *judicial review* tentang Presidential, Putusan MK terakhir Nomor 53/PUU-XV/2017 menyatakan negara penganut sistem presidensiil harus mampu menyederhanakan sistem kepartaiannya. Koalisi dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 perlu dimaknai akan membawa parpol yang memiliki *platform*, visi atau ideologi yang sama akan saling berkoalisi dalam mencalonkan calon Presiden dan wakilnya. Akhirnya akan terjadi koalisi secara permanen yang menjadikan penyederhanaan parpol tercapai secara alamiah. MK berharap dengan tetap dipakainya PT dalam Pasal 222 Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum maka calon Presiden dan wakilnya akan memiliki dukungan dari parpol atau gabungan parpol, sehingga

30 “Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu Legislatif Tahun 2004-2014, BPS, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-2004-2014.html>. Lihat juga “INFOGRAFIK: Perolehan Suara Partai Politik dalam Pemilu 2019 Versi KPU”, *Kompas.com*, 22 Mei 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/22/16141831/infografik-perolehan-suara-partai-politik-dalam-pemilu-2019-versi-kpu>.

31 “Urgensi Hak Angket BBM”, *Tempo.co*, 27 Juni 2008, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/126854/urgensi-hak-angket-bbm>.

32 “Gerindra Berjuang Sendirian Tolak Revisi UU KPK”, *Kompas.com*, 10 Februari 2016, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/10/18160651/Gerindra.Berjuang.Sendirian.Tolak.Revisi.UU.KPK>.

33 “Presidential Threshold, Perludem: Hapus Agar Tidak Terpolarisasi”, *Perludem.org*, 3 Mei 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <http://perludem.org/2019/05/03/Presidential-threshold-perludem-hapus-agar-tidak-terpolarisasi/>.

mendorong terciptanya penyederhanaan parpol.

Adanya ketidakcocokan antara sistem Presidensiil dengan sistem multipartai sudah banyak disampaikan, salah satu argumen yang sesuai dengan kondisi Indonesia adalah pendapat Scott Mainwaring yang menyatakan bahwa kombinasi presidensiil dan multipartai tidak memudahkan bangunan koalisi antar partai, sehingga merusak stabilitas demokrasi.³⁴ David Altman memperkuat pendapat Scott Mainwaring di atas, bahwa koalisi dalam sistem presidensiil tidak memiliki daya tahan yang kuat dibandingkan sistem parlementer. Koalisi tidak perlu dilembagakan dan kerjasama politik tidak akan memberikan efek yang positif pada pemerintahan.³⁵

Koalisi yang dibentuk dalam pemerintahan SBY menampakkan kondisi ketidak konsistenan koalisi yang telah dibangun pada awal pencalonan sampai pada saat terbentuknya pemerintahan dan berpotensi menjadikan perpecahan di tubuh pemerintah sendiri. Partai Golkar yang mendukung Megawati dalam proses pencalonan Presiden (2004), namun akhirnya menjalin koalisi dalam pemerintahan dengan Presiden SBY. Bergesernya posisi Partai Golkar dari oposisi menjadi *the rulling party* yang menimbulkan kohabitasi dalam kepemimpinan eksekutif, dimana Presiden dari Partai Demokrat dan wapres dari Partai Golkar.³⁶ Kohabitasi juga nampak saat dibentuknya Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) oleh Presiden (2006) tanpa sepengetahuan Jusuf Kalla.³⁷ PAN dan PKS (bagian koalisi) juga pernah terlibat dalam usulan hak interpelasi kasus Iran.³⁸ Pengesahan RAPBN tahun 2013, fraksi PKS (bagian koalisi) bersama-sama dengan PDIP, Partai Hanura dan Partai Gerindra menolak pengesahannya, yang di dalamnya terdapat opsi kenaikan harga BBM.³⁹

Koalisi dalam pemerintahan JKW, nampaknya relatif lebih tenang dibandingkan koalisi sebelumnya. Gaya komunikasi Presiden JKW yang cenderung lebih aktif dengan DPR menghasilkan hubungan yang tidak terlalu 'bergolak' jika dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, hal tersebut menurut Djayadi Hanan bermanfaat untuk mengatasi *political dead-lock* sehingga pertemuan rutin baik formal dan/atau informal perlu dijalankan.⁴⁰ Presiden SBY mengatasi perpecahan dengan parpol pendukungnya di DPR dengan membentuk Setgab sehingga komunikasi politik dan penyamaan persepsi dapat terjalin kembali. Walaupun pada akhirnya metode Presiden JKW yang lebih memilih langsung berkomunikasi dengan DPR dianggap lebih efektif dan bermanfaat bagi pemerintahannya, dibandingkan dengan pembentukan Setgab. Komunikasi yang terjalin walaupun dalam

34 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. Comparative Political Studies", *Vol. 26 Nomor 2 1993*, hlm. 1998.

35 David Altman, "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democraies: The Case of Uruguay 1989-1999", *Journal Party Politic, Vol. 6 Nomor 3 2000*, hlm. 261.

36 Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Lab. Jurusan Ilmu Pemerintahan, 2009), hlm. 128.

37 Josef M. Monteiro, "Multipartai Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden", *Jurnal Konstitusi, Vol. II Nomor 1 Juni 2009*, hlm. 60.

38 Sigit Pamungkas, *supranote 36*, hlm. 129.

39 "PKS dan PDI-P Tolak Kenaikan Harga BBM", *BBC*, 17 Juni 2013, diakses pada 8 Agustus 2019, http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/06/130617_preview_rapatparipurna_bbm.shtml.

40 "Setelah KMP Kuasai Parlemen", *Kompas.com*, 11 Oktober 2014, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/11/19081071/Setelah.KMP.Kuasai.Parlemen.?page=all>.

kondisi kohabitasi selayaknya juga dilakukan dalam pemerintahan Perancis. Walaupun kohabitasi memiliki karakter konflik, namun hal tersebut juga ditandai dengan kompromi, sehingga ada insentif bagi kedua belah pihak untuk saling bekerjasama.⁴¹

Pada akhirnya kita harus memilih apakah tetap mempertahankan PT dalam mekanisme pengajuan Presiden dan wakilnya. Pandangan praktis membela PT dikemukakan oleh Jamal Wiwoho saat pemilu 2014, dimana parpol cenderung tetap mempertahankan PT dengan 2 pertimbangan: *pertama*, keinginan dominasi parpol besar untuk tetap eksis dalam kancah politik nasional. *Kedua*, berdasarkan pertimbangan praktis yakni mencegah adanya capres/cawapres dari partai “gurem” dan terjadinya banyak koalisi partai-partai kecil, sehingga ada kekhawatiran adanya “minoritas Presiden” dan akan selalu diganggu oleh kekuatan eksternal dari DPR.⁴²

Sebaliknya Syamsuddin Haris berpendapat negara presidensiil memberlakukan ambang batas minimum bagi keterpilihan Presiden, sehingga PT bukan untuk membatasi pencalonan Presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang Presiden (nampak dalam Pasal 6 ayat [3] UUD NRI 1945). Secara teoritis, basis legitimasi seorang Presiden dalam skema sistem presidensiil tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pileg. Persyaratan ambang batas pencalonan Presiden yang didasarkan perolehan kursi parpol di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensiil, apalagi konstitusi menjamin bahwa DPR dan Presiden tidak bisa saling menjatuhkan.⁴³ Walaupun menurut Giovanni Sartori tidak dapat dipungkiri dukungan parlemen tetap dibutuhkan dalam sistem Presidensiil.⁴⁴

Beberapa catatan untuk menciptakan pemerintahan Presiden yang kuat dengan tetap mendapat dukungan dari parlemen dalam konteks mekanisme oposisi adalah: *catatan pertama*, membedakan pemilu serentak di level nasional (Presiden/Wapres, DPD, DPR) dan pemilu serentak di daerah (Kepala Daerah/DPRD). August Mellaz menyatakan secara teoritik bila pemilihan nasional atas Presiden/Wapres dan DPR dilakukan serentak maka parpol berpeluang mendapat perolehan suara yang signifikan (*coattails*).⁴⁵ Pengalaman pemilu serentak 2019 menunjukkan bila *coat-tail effect* atau Efek Ekor Jas (CTE) yang diinginkan masih belum diperoleh secara signifikan. Pengalaman Brasil dan Chile yang merupakan negara presidensiil bersistem multipartai sebagaimana diteliti oleh Andre Borges dan Mathiu Turgeon yang dikutip oleh Djayadi Hanan, bahwa CTE dikenal dengan *diffused coattail effect* atau CTE yang terdistribusi secara tidak proporsional (DCTE). Dalam pemilu serentak

41 Robert Elgie, *Devised Government in Comparative Perspective*, First Published, (New York: Oxford University Press, 2001), hlm. 124-125.

42 “Presidential threshold: ya atau tidak?” Ekbis.Sindonews.com, 27 September 2013, diakses pada 5 April 2014, <http://ekbis.sindonews.com/read/2013/09/27/18/787996/Presidential-threshold-ya-atau-tidak>. Hal tersebut nampak saat Yusril Ihza Mahendra dan Rhoma Irama mengajukan gugatan *judicial review* ke MK karena hanya didukung oleh parpol-parpol kecil, masing-masing dengan Putusan MK Nomor 108/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017.

43 “Salah Kaprah Presidential Threshold”, *Syamsuddinharis.wordpress.com*, 30 Oktober 2014, diakses pada 2 April 2014, <http://syamsuddinharis.wordpress.com/2012/10/30/salah-kaprah-Presidential-threshold/>.

44 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (New York: University Press, 1997), hlm. 173.

45 “Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Kesenentakan Pemilu Nasional”, Augustmellaz:multiplyjournal.com, diakses pada 9 Agustus 2019, <http://Augustmellaz:multiplyjournal.com/item/4>.

di Brasil dan Chile, partai yang dianggap partai formatur koalisi (pembentuk koalisi, yakni Presiden) memperoleh dampak DCTE paling besar.⁴⁶ Adapun partai-partai anggota koalisi lainnya memperoleh dampak DCTE tergantung pada kuat lemahnya asosiasi mereka dengan sang formatur koalisi di mata publik pemilih. Berikut akan diterangkan dalam bentuk tabel perbandingan perolehan suara dalam pileg 2014 dan 2019:

Tabel 2. Perbandingan Perolehan Suara Partai Politik
Dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 dan Tahun 2019

Nomor urut	Kandidat	Partai politik	% suara	Jumlah kursi DPR	% suara	Jumlah kursi DPR
01	Calon Presiden: Joko Widodo Calon Wakil Presiden: Ma'ruf Amin	PDIP	19,5	109	19,33	128
		Partai Golkar	16,2	91	12,31	85
		PKB	8,4	47	9,69	58
		Partai Nasdem	6,3	36	9,05	59
		PPP	7,0	39	4,52	19
		Partai Hanura	2,9	16	1,54	0
		PKPI	0	0	0,22	0
		PBB	0	0	0,79	0
		PSI	0	0	1,89	0
		Perindo	0	0	2,67	0
		Jumlah		62,71	338	61,98
Nomor urut	Kandidat	Partai politik	2014		2019	
			% suara	Jumlah kursi DPR	% suara	Jumlah kursi DPR
02	Calon Presiden: Prabowo Subianto Calon Wakil Presiden: Sandiaga Uno	Partai Gerindra	11,81	73	12,57	78
		Partai Demokrat	10,9	61	7,77	54
		PAN	8,7	48	6,84	44
		PKS	7,1	40	8,21	50
		Partai Berkarya	0	0	2,09	0
		Partai Idaman	0	0	0	0
		Partai Aceh	0	0	0	0
		Jumlah		39,7	222	37,48

Catatan: diambil dari berbagai sumber

46 Djayadi Hanan, *Efek Ekor Jas*, Harian Kompas, Kamis 8 Februari 2018.

Hasil pemilu 2019 tidak terlalu menunjukkan perolehan CTE yang terlalu signifikan, namun DCTE juga dialami oleh parpol-parpol pendukung calon Presiden dan wakilnya. Koalisi capres 01 yang menunjukkan penambahan suara hanya PDIP, PKB, dan Partai Nasdem. PDIP dimungkinkan karena figur dan rasa puas atas kinerja Presiden JKW-nya; PKB mendapatkan tambahan berkat figur Ma'ruf Amin yang pada saat-saat terakhir dipilih untuk mengakomodir mayoritas pemilih yang berbasis agama Islam; Partai Nasdem mendapat tambahan suara dikarenakan slogan parpolnya yang anti mahar dalam pencalonan, setidaknya mampu menarik minat pemilih disaat banyak kader parpol berafiliasi dengan tindak pidana korupsi. Penurunan suara yang signifikan dialami oleh Partai Golkar dan PPP, indikasinya adalah kader-kadernya yang tertangkap KPK karena tindak pidana korupsi, bahkan hal tersebut dialami oleh masing ketua parpolnya (Setya Novanto dan Muhammad Romahurmuziy). Partai Hanura dimungkinkan tidak mendapatkan perhatian karena Oesman Sapta Odang sebagai ketua partai terlalu sibuk dengan kepentingan pribadinya saja untuk menjadi calon anggota DPD.

Hasil suara Koalisi capres 02 juga tidak terlalu meningkat, dibandingkan Partai Gerindra, PKS menambah jumlah suaranya lebih banyak. Sikap konsisten PKS sebagai partai oposisi dan militansi-nya pada Partai Gerindra membuat semakin banyak yang bersimpati pada partai ini. Partai Demokrat menunjukkan penurunan yang signifikan disebabkan adanya perpecahan di internal parpol yang mendesak Presiden SBY mundur sebagai ketua umum sebab dianggap gagal memimpin Partai Demokrat sejak ia menggantikan Anas Urbaningrum lewat Kongres Luar Biasa Demokrat pada akhir Maret 2013. Selain itu figur calon Presiden dari Partai Demokrat yang selama 2 kali pilpres ada di tahun 2004 dan 2009, pada tahun 2019 sudah tidak ada lagi. Artinya CTE benar-benar memiliki efek yang signifikan atas penambahan suara dalam pemilu, sebagaimana dialami PDIP dengan figur JKW-nya. PAN walaupun mengalami penurunan perolehan suara namun masih tetap lolos ke DPR, setidaknya disebabkan ketidak konsistenan sikapnya. Pada saat pencalonan Presiden di tahun 2014 PAN mendukung Prabowo Subianto, namun di tahun 2015 bergabung dengan Presiden JKW, namun disaat parpol mulai menjajaki berkoalisi untuk pilpres 2019, di tahun 2018 PAN sekali lagi memisahkan diri dari pemerintahan dan kembali mendukung pencalonan Prabowo Subianto. Ketidak konsistenan dalam koalisi yang berimbas pada penurunan perolehan suara, setidaknya juga dapat dipersamakan dengan hasil perolehan Partai Golkar dan PPP yang suaranya juga mengalami penurunan.

Harapan untuk menciptakan CTE tidak hanya di level nasional namun juga di daerah juga diakomodir dengan pemisahan pemilu di dua level yang berbeda tersebut. Sistem proporsional terbuka yang memungkinkan parpol menampilkan seluruh gambar peserta baik di kertas suara DPR, DPRD Provinsi dan Kota/Kabupaten tentu saja tidak mudah bagi pemilih untuk mengakomodirnya dalam bingkai CTE. Perlu mendapat perhatian bahwa kekuatan hasil pemilu dengan model ini adalah memperkecil peluang terciptanya pemerintah yang terbelah, mendorong pemerintah yang efektif, mendorong parpol bekerja lebih giat, dan fragmentasi politik masyarakat menjadi rendah.⁴⁷

47 Ramlan Surbakti dkk, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Daerah*, (Jakarta: Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 55.

Catatan kedua, tetap menggunakan PT⁴⁸ sebagai syarat pengajuan calon Presiden dan wakilnya, namun prosentasenya diturunkan. Pada saat PT mulai diterapkan di tahun 2009, polarisasi di antara parpol untuk saling bekerjasama dalam proses pencalonan Presiden dan wapresnya sudah mulai nampak konsisten. Data menunjukkan bahwasanya parpol yang mampu memperoleh minimal PT 20% hanya Partai Golkar di tahun 2004 (21,58%) dan Partai Demokrat di tahun 2009 (20,85%). Partai Golkar memanfaatkan perolehan suaranya di tahun 2004 untuk maju mengusung kadernya sendiri yaitu Jusuf Kalla sebagai capres di tahun 2009 bersama Wiranto dari partai Hanura ('alumni' Partai Golkar). Hal yang tidak bisa dilakukan oleh Partai Demokrat di tahun 2014, dengan perolehan suara yang sangat besar di tahun 2009 disebabkan pada periode kedua elektabilitas Partai Demokrat semakin menurun dikarenakan kasus korupsi yang banyak dialami kadernya. Upaya konvensi juga telah dilakukan untuk menjaring calon Presiden juga tidak mampu menaikkan elektabilitas parpol, sehingga hanya berakhir sebagai partai pendukung dalam pencalonan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa.

Tabel 1 menunjukkan penurunan pencalonan Presiden dan wakilnya dari tahun ke tahun, baru di tahun 2014 mulai terpolarisasi dalam 2 koalisi yang relatif sama calon Presiden dan parpol pengusungnya. Hal tersebut sebenarnya bisa dijadikan sebagai bukti bahwa PT yang diberlakukan di awal proses pencalonan mampu menyederhanakan parpol. Permasalahannya adalah prosentase PT yang terlalu tinggi menyebabkan parpol susah menghasilkan capres yang lebih bervariasi atau memberikan alternatif lain dari 2 'petahana' capres. Bahkan Partai Golkar dan Partai Demokrat yang memperoleh peringkat 2 dan 4 dalam pileg 2014 tidak mampu mencalonkan kadernya. Poros ketiga setidaknya pernah diwacanakan dengan menggabungkan parpol-parpol Islam yang belum menentukan arah tujuannya yaitu PKB, PAN, PKS, dan PBB, sementara PPP telah menyatakan bergabung dengan pencalonan Joko Widodo. Kemungkinan munculnya poros Islam tersebut juga dianalisis oleh Ray Rangkuty, bahwasannya tokoh alternatif yang dapat dipilih yaitu Ketua Umum PKB Muhaimin Iskandar dan Ketua Umum PAN Zulkifli Hasan.⁴⁹

Pengalaman koalisi yang relatif konsisten dalam pilpres 2014 dan 2019 dan juga kurang munculnya calon-calon alternatif sebaiknya diperbaiki dengan: *langkah pertama*, menurunkan angka PT menjadi berkisar pada angka 6% atau 7%, sebab hasil pileg mayoritas menempatkan angka tersebut dalam posisi yang sering muncul,⁵⁰ bila hal tersebut diterapkan di pilpres 2024 maka tokoh alternatif akan banyak bermunculan kurang lebih 8 kandidat. Hal tersebut memungkinkan parpol mengajukan masing-masing kadernya sehingga mekanisme rekrutmen⁵¹ sebagai salah satu fungsi parpol dapat tercapai.

48 Hal ini sangat bertentangan dengan pendapat Saldi Isra yang menyatakan bahwa mempertahankan *Presidential threshold* sama saja dengan memelihara cacat konstitusional dalam proses pilpres yang merujuk pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Partai yang dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu sudah punya hak untuk mengajukan pasangan capres-cawapres. Cambridge University Press Lihat Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. (Jakarta: Themis Publishing, 2017), hlm. 20-21.

49 "Poros Baru Capres 2019", *Republika.co.id*, 7 Maret 2018, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/03/07/p56hx7440-poros-baru-capres-2019>.

50 BPS dan Akbar Bhayu Tamtomo, *supranote* 30.

51 Ramlan Surbakti, *supranote* 12, hlm. 150.

Langkah kedua, ketika parpol sudah diberikan kesempatan lebih mudah untuk mengajukan kadernya sendiri sebagai capres atau cawapres, maka mekanisme rekrutmen dan kaderisasi internal parpol harus diperbaiki dan menghindari politik oligarki yang selama ini dipraktikkan justru oleh parpol-parpol besar. Mekanisme konvensi oleh Partai Golkar (2003) dan Partai Demokrat (2014) setidaknya memberikan contoh bahwa masih ada mekanisme yang kompetitif dalam pencalonan, bagi kader parpol ataupun non kader. Hanya saja budaya konvensi ini belum mampu menghasilkan ‘petarung’ yang tangguh untuk diajukan sebagai calon Presiden, bisa jadi karena parpolnya tidak konsisten melaksanakan hasil konvensi (Wiranto/Konvensi Golkar) atau mekanisme konvensi yang ujung-ujungnya tetap tidak transparan, selalu bergantung pada elit parpol dan akhirnya belum mampu melakukan *lobbying* dengan parpol lain untuk mendukung kader hasil konvensi (Dahlan Iskan/Konvensi Demokrat).⁵²

Langkah ketiga, membangun mekanisme koalisi yang lebih konsisten (*fix term*)⁵³ dan memiliki visi/misi dan program yang sama. Pengalaman pemerintahan SBY dan JKW pada akhirnya menempatkan Presiden harus selalu mengakomodir ‘keinginan’ parpol-parpol baik pendukung atau bukan pendukungnya sehingga pemerintahan berjalan lancar dengan mekanisme *reshuffle* kabinet. Tahap koalisi yang bisa dibagi dalam beberapa tahap nyatanya bersifat sangat rapuh dan pada akhirnya menyulitkan Presiden sendiri, alternatifnya adalah koalisi dibangun dengan beberapa kondisi:

Koalisi mendasarkan pada *policy-based coalitions* (mendasarkan pada preferensi tujuan kebijakan yang akan direalisasikan) bukan hanya sekedar *policy blind coalitions* (tanpa mendasarkan pada pertimbangan kebijakan). Kebijakan merupakan penjabaran ideologi yang dianut sehingga bila koalisi mendasarkan pada preferensi kebijakan yang akan diwujudkan, maka partai yang berkoalisi tersebut memiliki orientasi ideologi yang identik.⁵⁴

Koalisi dijabarkan dalam bentuk kontrak tertulis dengan bentuk AD/ART oleh seluruh jajaran koalisi dengan memuat: *pertama*, platform politik sebagai penyesuaian ideologi yang bervariasi sebagai kesepakatan dalam bertindak; *kedua*, menyusun tatanan baru kepemimpinan dengan menyesuaikan pada susunan koalisi; *ketiga*, pola pembagian kekuasaan bersama yang sudah atau akan dilakukan; *keempat*, strategi perjuangan koalisi.⁵⁵

Memilih pemimpin yang kuat dan menjalankan kesepakatan kontrak politik koalisi secara disiplin.⁵⁶

Sebaiknya diatur dengan sebuah undang-undang: *pertama*, aturan tentang pembagian pemerintahan antar parpol di antara pemenang pemilu; *kedua*, partai pemenang pemilu

52 Dri Utari CR., *Esensi Konvensi Partai Demokrat*, Harian Jawa Pos, Sabtu 26 April 2014.

53 Arbi Sanit menyatakan bahwa idealnya koalisi bersifat permanen dan strategis yang tidak hanya bersifat *ad hoc* dan pragmatis yang mendasarkan pada *gentlemen agreement* antar elit parpol saja untuk beraliansi. Lihat Arbi Sanit, “Urgensi Koalisi Strategik”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 31 tahun 2009*, hlm. 19-20.

54 “Policy Blind Coalitions-Ethnicity And Political Coalitions In Kenya Under Multipartyism” Researchgate.net, diakses pada 9 Agustus 2019, https://www.researchgate.net/publication/267844024_Policy_Blind_Coalitions_-Ethnicity_and_political_coalitions_in_Kenya_under_multipartyism.

55 Arbi Sanit, *supranote* 53, hlm. 20.

56 Jose Foweraker, *Institutional Design, Party System, Governability: Differentiating the Presidential Regime of Latin America. British Annual of Political Science*, (Cambridge University Press, 28 (4) (Oct.), 1998), hlm 656-674.

yang mendapatkan minimal *winning coalition* (50% + 1) diberikan kewenangan menyusun pemerintahan; *ketiga*, mengatur tentang periode berlakunya koalisi.⁵⁷

2.2. Kewenangan Prerogatif Presiden Republik Indonesia Atas Pasal 17 UUD NRI 1945

Berbagai kajian menunjukkan bahwa pemilihan menteri dalam kabinet merupakan hak prerogatif Presiden, hal mana secara historis hak tersebut berasal dari negara Inggris yang merupakan negara monarki dan menggunakan sistem parlementer. Proses pemilihan menteri dalam sistem parlementer otomatis berbeda dengan sistem presidensiil. Dalam lingkup parlementer kewenangan pengangkatan menteri diberikan pada Perdana Menteri yang nantinya mereka akan bertanggungjawab pada parlemen, sementara sistem presidensiil memberikan kewenangan penuh pada Presidennya sekaligus berhak menuntut pertanggungjawaban mereka.

Mengkaji tentang konsep dan karakter hak prerogatif Presiden Indonesia dapat dirujuk dari pandangan *the framers of the constitution*, mayoritas menempatkan republik⁵⁸ sebagai pilihan bentuk pemerintahan Indonesia, namun tidak secara eksplisit memilih sistem pemerintahan. Hal tersebut menyebabkan banyak kajian yang menyatakan Indonesia menjalankan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan Presidensiil, atau sistem pemerintahan campuran.⁵⁹

Bahwa tidak ada pilihan yang secara eksplisit memilih sistem pemerintahan Indonesia bukan berarti tidak nampak konsep bernegara yang diinginkan pada masa kemerdekaan. Merujuk dari risalah persidangan BPUPK, walaupun tidak memilih sistem parlementer

57 Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia – Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Cetakan I, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2016), hlm. 361-362.

58 Bagir Manan menyebut republik sebagai bentuk pemerintahan, sedangkan bentuk negara lebih kepada pilihan antara negara kesatuan, negara serikat, dan negara konfederasi. Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (selanjutnya disebut Bagir Manan I), (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 18. RM. A.B. Kusuma, BPUPK* menulisnya sebagai “Bentuk Negara Dan Kepala Negara”. Lihat juga RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 181-183. BPUPK* menurut RM. A.B. Kusuma, penyebutan BPUPK (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan) dengan tambahan Indonesia kurang tepat sebab *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* dibentuk oleh *Rigukan* (Angkatan Darat Jepang) yang wewenangnya hanya meliputi Jawa dan Madura. Lihat RM. A.B. Kusuma, hlm. 1.

59 Kelompok yang setuju menempatkan negara Indonesia sebagai penganut sistem presidensiil antara lain adalah Ismail Suni, Miriam Budiardjo, dan Bagir Manan, sementara kelompok yang menganut sistem campuran antara lain Usep Ranawijaya, Sri Soemantri, Sofyan Effendi, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 54-59. Sri Soemantri mengklasifikasikan UUD 1945 menganut sistem pemerintahan campuran berdasarkan: *pertama*, Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; *kedua*, Presiden adalah mandataris atau kuasa dari MPR; *ketiga*, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi; *keempat*, Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR; dan *kelima*, Presiden *untergeordnet* kepada MPR. Lihat Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 52-53. Berlawanan dengan pendapat Sri Soemantri yang menjadikan badan legislatif sebagai pengawas bagi Presiden (eksekutif), maka Bagir Manan berpendapat bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR bukan merupakan tanggungjawab kepada lembaga legislatif sebagaimana dilakukan dalam sistem pemerintahan parlementer. Mekanisme pertanggungjawaban Presiden pada MPR tersebut merupakan upaya konstitusionalitas *checks and balances*. Lihat Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (selanjutnya disebut Bagir Manan II), (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 78.

(Inggris) atau sistem Presidensiil (Amerika),⁶⁰ namun menurut R.M. A.B. Kusuma ada keinginan untuk membentuk pemimpin negara yang bersifat “*Single Executive* yang kuat” bukan “*Plural Executive*” atau “*Council*”. Itulah sebabnya meskipun MPR membuat Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR sebab harus menjalankan GBHN, namun semua tanggungjawab dan kekuasaan tetap berpusat pada Presiden (*concentration of responsibility upon the President*).⁶¹ Oleh sebab itu konsep hak prerogatif Presiden di Indonesia pada awalnya pembentukannya lebih ‘serupa’ dengan kondisi ketatanegaraan republik Presidensiil Amerika daripada kondisi monarki parlementer di Inggris.

Richard M. Pious yang menyatakan jika *prerogative rights* yang dimiliki Presiden Amerika Serikat mencakup 3 kekuasaan yaitu: (1) *express powers, which are explicitly mentioned such as the veto and appointment powers*; (2) *implied powers, which Presidents say they need in order to accomplish what is expressly permitted and* (3) *inherent powers*⁶² (*that is, all executive functions*) *which the President claims because of separation of powers*.⁶³ Louis Fisher dalam kajiannya menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensiil, mayoritas merujuk pada model Amerika Serikat yang berdasar pada Konstitusinya, sehingga menghilangkan istilah sekaligus karakter *royal prerogative*. Konsep (istilah) yang dipakai bermacam-macam yaitu: “*enumerated and implied powers*”; “*inherent powers*”, dan “*prerogative powers*”.⁶⁴

Dalam beberapa kajian, konsep kekuasaan Presiden Amerika tersebut seringkali disamakan (terutama antara konsep *enumerated and implied powers* dan *inherent powers*), sehingga mengaburkan makna yang sebenarnya. Perbedaan mendasar antara dua konsep

60 Lihat R.M. A.B. Kusuma, *supranote* 58, hlm. 38-39.

61 R.M. A.B. Kusuma saat memberi komentar atas Kunci Pokok III Sistem Pemerintahan dalam Penjelasan UUD 1945 yaitu Presiden harus tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR, ia ialah “mandataris” MPR, ia wajib menjalankan putusan MPR setidaknya merujuk pada pendapat beberapa penyusun Konstitusi Amerika, antara lain: *pertama*, Alexander Hamilton menyatakan jika kekuasaan diserahkan pada suatu Dewan maka rakyat tidak bisa meminta pertanggungjawaban siapa yang bersalah; *kedua*, James Iredell, menyatakan jika seorang Presiden harus bertanggungjawab secara pribadi atas pelanggaran terhadap kepercayaan yang sudah diberikan oleh rakyat; *ketiga*, William Davie, bahwa konvensi telah membuktikan jika eksekutif akan lebih mampu bertanggungjawab bila itu hanya dibebankan pada seorang eksekutif. Sebagai upaya penyeimbang maka dibuat aturan tentang “*impeachment*” (garis bawah oleh penulis). Lihat *id.*, hlm. 36.

62 *Inherent powers* menurut Theodore Roosevelt adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu yang tidak secara langsung dilarang, sepanjang hal tersebut untuk melayani kepentingan masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Sebaliknya William Howard Taft menyatakan bahwa *inherent power* terbatas dan seharusnya merupakan perintah dari Konstitusi atau undang-undang. Lihat David M. O’Brien, *Constitutional Law and Politics*, Volume One: Struggles for Power and Governmental Accountability, (New York: W. W. Norton & Company, 2008), hlm. 235.

63 Richard M. Pious, *American Politics and Government*, (USA: Zapf Book Light by York Graphic Service, Inc, 1986), hlm. 351-352.

64 Secara khusus Bab 3 berjudul *The Powers of the President* membahas tentang kekuasaan Presiden Amerika yang mendasarkan pasal-pasal dalam Konstitusi Amerika, namun dalam penerapannya sangat tergantung kepada banyak hal, baik dari lembaga legislatif atau yudisiil, kebijakan politik dalam dan luar negeri, pada partai pendukung atau oposisi, dan terutama adalah Presiden dan para penasehatnya. Tindakan Presiden memang merujuk pada Konstitusi, namun juga dipengaruhi dengan hakekat dan karakter kekuasaan itu sendiri, bagaimana kekuasaan yang bersifat prerogatif harus dibedakan dengan kekuasaan yang memang melekat pada diri Presiden sebagai pemegang kekuasaan negara dan sekaligus pemerintahan. Lihat Louis Fisher, *The Law of The Executive Branch – Presidential Power* (selanjutnya disebut Louis Fisher I), (New York: Oxford University Press, 2014), hlm. 58-76.

tersebut adalah *enumerated and implied powers*⁶⁵ merupakan kekuasaan Presiden yang tersurat dalam teks atau pasal-pasal di Konstitusi, sebaliknya, *inherent powers*⁶⁶ tidak memerlukan dasar-dasar kekuasaan Presiden yang tersirat dalam pasal-pasal di Konstitusi. Lebih lanjut konsep *prerogative powers* lebih banyak dipersamakan dengan konsep *inherent powers*, hal tersebut tentu saja tidak dapat dibenarkan. Penerapan *inherent powers* memberikan keleluasaan pada Presiden untuk bertindak tanpa ‘campur tangan’ dari cabang kekuasaan yang lain, sebaliknya *prerogative powers*⁶⁷ memperbolehkan inisiatif seorang Presiden, namun setelahnya cabang legislatif diberikan kekuasaan untuk menilai perbuatan Presiden tersebut. Berikut akan diterangkan dalam bentuk tabel perbedaan pendapat Richard M. Pious dan Louis Fisher (Tabel 3).

Walaupun berbeda dalam menempatkan hak prerogatif, namun semua kekuasaan yang dimiliki Presiden tersebut didasarkan pada Konstitusi Amerika Serikat. Meskipun Richard M. Pious menempatkan hak prerogatif sebagai kekuasaan yang ‘makro’ dan sebaliknya Louis Fisher menemukannya sebagai salah satu kekuasaan yang ‘mikro’, namun keduanya tetap harus mendasarkan pada pasal-pasal yang ada secara tersurat dalam Konstitusinya. Artinya sifat hak prerogatif tersebut melekat (*inherent*) pada Presiden sebagai kepala negara, namun tetap harus dinyatakan dalam pasal-pasal Konstitusi secara tersurat (*express power* atau *enumerated power*), sehingga walaupun Presiden memiliki kekuasaan yang banyak, tetap menempatkan Konstitusi sebagai *supreme law of the land*.

Secara tersurat kewenangan Presiden membentuk susunan kabinet menurut Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 merupakan kewenangan yang tidak memerlukan campur tangan pihak lain. Teks konstitusi tersebut dalam konteks sistem Presidensial yang menjalankan multipartai merupakan hal yang tidak mudah untuk dikompromikan oleh Presiden yang pada saat awal pencalonannya (saja) sudah harus melakukan *lobbying* dengan parpol lain apabila tidak memenuhi PT 20%. Kabinet yang

65 *Implied power, are those that can be reasonably drawn from the express power (clearly stated in the text of the Constitution). Its an express duty of the President to see that the laws are faithfully executed, any executive officer who prevents a law from being carried out can be removed by the President.* Lihat Louis Fisher, *Presidential Power in National Security: A Guide to The President-Elect* (selanjutnya disebut Louis Fisher II), (*The White House Transition Project*, 2007), hlm. 2. Lihat juga Louis Fisher, *The Unitary Executive and Inherent Executive Power* (selanjutnya disebut Louis Fisher III), *Journal of Constitutional Law*, Vol. 12:2 Feb 2010, hlm. 586.

66 *Inherent power, aren't drawn from express powers. Its an authority possessed without it being derived from another. Its describes the essential character of something: belonging by nature or habit. Those words are so nebulous that they invite political abuse, offer convenient justifications for illegal and unconstitutional actions, and endanger individual liberties.* Lihat Louis Fisher II, hlm. 2-3. *Inherent can imply superior, exclusive, and enduring. The verb "inhere" is used to describe a fixed element, including the belief that "all virtue inhered in the farmer" or the "excellence inhering in the democratic faith". "Inherence" may imply a power that has "permanent existence as an attribute". "Inherence" is associated with a quality that settled or established, as "belonging by nature or settled habit".* Lihat juga Louis Fisher III, hlm. 589 (sebagaimana merujuk Webster's Third New International Dictionary 1163, 1965).

67 Definisi Prerogative seringkali merujuk pada pemikiran John Locke (1690) yang menyatakan bahwa *prerogative as the power of the executive "to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it"*. Louis Fisher dalam kajiannya membedakan *prerogative powers* dan *inherent powers* dari segi keterlibatan legislatif. *Prerogative accepts that the executive may take the initiative, but only with the understanding that the legislative branch act later: approving or modifying the executive's decision or even punishing and removing the executive for illegal and unconstitutional conduct. In exercising the prerogative, the President recognizes that he is not acting under the law. On the contrary under inherent power, the President claims authority to act independently without any interference from the other branches.* Lihat Louis Fisher I, hlm. 73.

Tabel 3. Perbandingan Hak Prerogatif oleh Richard M. Pious dan Louis Fisher

Richard M. Pious	Louis Fisher
Prerogatif rights mencakup: 1. Express power 2. Implied power 3. Inherent power	Menyatakan beberapa kekuasaan Presiden, antara lain: 1. Enumerated power 2. Implied power 3. Inherent power 4. Prerogative power
Bahwa prerogative rights itu hanya dimiliki Presiden Amerika sebagai eksekutif. Merujuk pada perbedaan pendapat Theodore Roosevelt dan William Howard Taft, maka hendaknya hak yang melekat (inherent power) pada Presiden dalam menjalankan fungsi eksekutif itu memiliki dasar hukum di Konstitusi. Sebagaimana pengertian express power yang mensyaratkan bahwa kekuasaan Presiden harus tersurat dalam Konstitusi, dalam pelaksanaannya juga memiliki konsekuensi-konsekuensi yang dapat disebut implied power untuk menyelesaikan hal-hal yang dicantumkan dalam Konstitusi.	Kesimpulan yang dapat ditarik atas pendapat Louis Fisher ini adalah bahwa Prerogative power akan menjadi obyek penilaian dari Legislatif. Kekuasaan Presiden Amerika didasarkan pada pasal-pasal Konstitusi (enumerated power), dan selanjutnya berdasarkan pasal tersebut dijadikan sebagai dasar pemberlakuan kekuasaan Presiden lainnya (implied power) yang tidak tercantum dalam Konstitusi. Pendapat Louis Fisher setidaknya menyatakan bahwa prerogative power memiliki cakupan yang lebih sempit dibanding pendapat Richard M. Pious.

dibentuk oleh Presiden SBY dan Presiden JKW merupakan kabinet koalisi kompromis yang menurut Hanta Yuda AR. disebut sebagai kabinet pelangi sebab berisi dari beberapa koalisi parpol sehingga jauh dari karakter *zaken cabinet* (kabinet professional).⁶⁸

Konstitusi Amerika Serikat (Pasal I, ayat 2, angka 2) juga memberikan kewenangan Presiden untuk mengangkat menternya, namun kewenangan tersebut disertai dengan hak konfirmasi⁶⁹ oleh Senat. Menteri (*Secretary*) termasuk *officers of the United State*, meskipun tidak secara eksplisit dicantumkan dalam Konstitusi namun kenyataannya soal pengangkatan menteri selalu memerlukan persetujuan Senat (*Senatorial Approval*). Praktik *co-administration* antara Presiden dan Senat bukannya tanpa konflik, tindakan Presiden A. Jhonson yang mengangkat dan memecat Menteri Pertahanan Edwin Stanton juga sempat menggulirkan *impeachment* terhadap Presiden.⁷⁰

Memberlakukan konfirmasi atas pengangkatan menteri di Indonesia, bila mengacu pada Amerika maka peran Senat digantikan oleh DPD yang bukan merupakan representasi politik. Hal tersebut justru tidak sesuai dengan esensi Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945, yang sejatinya merupakan salah satu manifestasi Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Bagir

68 Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 53-54.

69 Hak konfirmasi tersebut merupakan fungsi yang bersifat *co-administratif*, yaitu dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian pejabat tertentu, pada hakekatnya Presiden dan Parlemen menjalankan fungsi *co-administratif* atau pemerintahan bersama. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 81.

70 "UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif", Hukumonline.com, 16 Agustus 2000, diakses pada 9 Agustus 2019, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif>.

Manan menilai bahwa hak konfirmasi ini memiliki efek positif yang lebih banyak daripada efek negatifnya. Efek positifnya adalah: *pertama*, dapat dicegah *spoil system* dalam memilih seorang menteri sebab badan perwakilan akan membantu sekaligus melakukan *check and balances*, sehingga menteri yang terpilih adalah seseorang yang memiliki kompetensi antara lain dalam hal ideologi, kecakapan, dan integritas. *Kedua*, menteri mendapat konfirmasi lolos dari Senat adalah seseorang yang dianggap mampu melayani masyarakat. *Ketiga*, konfirmasi Senat merupakan pertanggungjawaban pengisian jabatan kepada rakyat yang diwakili di daerah. Efek negatifnya dimungkinkan terjadi politik dagang sapi (*koenhendel*) antara Presiden dan badan perwakilan, maupun antara partai-partai di badan perwakilan, serta memerlukan waktu yang tidak efektif sebab bisa saja konfirmasi badan perwakilan diambil dalam waktu yang lama.⁷¹

Konfirmasi dari badan perwakilan masih memungkinkan untuk terjadinya transaksi jabatan sebenarnya juga dapat terjadi ketika Presiden sendiri yang akan memilih menterinya. Prinsip yang harus diperhatikan Presiden dalam mengangkat pembantunya adalah meritokrasi,⁷² asas kemanfaatan hendaknya menjadi indikator utama dalam memilih menteri. Seseorang yang mempunyai kompetensi atau keahlian sesuai yang dibutuhkan oleh kementerian tertentu tersebut hendaknya yang layak dipilih oleh Presiden. Pasal 22 UU 39/2008 hanya memberikan persyaratan umum seseorang untuk menjadi menteri, tetapi tidak memberikan tata cara atau mekanisme untuk mendapatkan menteri yang tidak hanya berkompeten di bidangnya, namun juga memiliki integritas. Masing-masing Presiden melakukan cara-cara masing-masing dalam memilih para menteri, faktanya jabatan menteri adalah alat transaksional antara Presiden dengan parpol yang mendukungnya dalam pencalonan atau pada parpol yang sebelumnya berada di koalisi oposisi (contohnya Partai Golkar, PAN dan PPP).

Faktor penentu keberhasilan sebuah organisasi meliputi tiga unsur yang saling berkaitan, yaitu sekelompok orang, kerjasama, dan tujuan, sementara Sugi Rahayu menyatakan bahwa unsur kerjasama orang-orang dalam organisasi mempunyai peran yang sangat penting dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut.⁷³ Mengutip pendapat Gregory Nunn '*the right man on the right place, at the right time, can steal millions*',⁷⁴ maka unsur manusia adalah faktor terpenting dalam keberhasilan pencapaian sebuah tujuan organisasi. Apabila organisasi di atas dianalogikan sebagai negara dan sekelompok orang dianalogikan sebagai para menteri, maka sudah menjadi tugas Presiden untuk dapat menempatkan 'orang-orang terbaik-nya' dalam menjalankan pemerintahan, sehingga tujuan yang ditetapkan negara dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 dapat tercapai.

71 Bagir Manan I, *supranote* 58, hlm. 46-47.

72 Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 107.

73 Sugi Rahayu, "Mutasi Sebagai Upaya Penempatan Pegawai Secara The Right Man On The Right Place", *Jurnal Efisiensi – Kajian Ilmu Administrasi*, Vol. III, No. 2, Agustus 2003, hlm. 102.

74 Tobias Wagner menyatakan bahwa "Penempatan yang tepat akan menghasilkan pelaksanaan pekerjaan yang baik ini adalah kunci keberhasilan dan jalan utama kearah efisiensi", sementara prinsip *The Right Man On The Right Place and The Right Man Behind The Right Job*, menurut pendapat Moenir "Penempatan yang tepat sesuai dengan keahliannya jelas akan menguntungkan perusahaan sebab pekerjaan tersebut dapat ditangani dengan tepat, cepat, hemat dan selamat (efisien)". Lihat *Id.*, hlm. 105.

3. Kesimpulan

PT telah terbukti merupakan salah satu cara menyederhanakan parpol sekaligus membagi parpol dalam sebuah koalisi, namun koalisi tersebut masih bersifat cair atau rapuh. Kecenderungan inkonsistensi dukungan dalam pemilu sebaiknya mulai ditata demi terwujudnya negara presidensiil multipartai yang mampu menjalankan pemerintahan dalam koridor negara demokrasi dan stabil. Caranya adalah dengan melaksanakan pemilu serentak, namun terpisah di level nasional (Presiden/Wapres, DPD, DPR) dan pemilu serentak di daerah (Kepala Daerah/DPRD). Menurunkan prosentase PT menjadi 6-7%, dengan rasio merujuk hasil rata-rata perolehan suara parpol dalam pileg sejak tahun 2004-2019. Lebih lanjut menata ulang sistem kaderisasi sehingga parpol memiliki kader-kader yang kompeten sekaligus berintegritas, serta melembagakan koalisi dalam susunan yang lebih permanen dan strategis bagi kedua belah pihak.

Sistem presidensiil Amerika Serikat pada batas tertentu sesuai dengan sistem di Indonesia dalam hal pengangkatan menteri, namun negara Indonesia merasa tidak perlu menggunakan hak konfirmasi badan perwakilan sebagaimana dilakukan oleh Senate untuk pengangkatan menteri. Nomenklatur *enumerated power*; *implied power*; *inherent power*; atau *prerogative power* sebagai kewenangan presiden merupakan hak yang melekat (*inherent*) pada Presiden sebagai kepala negara, namun tetap harus dinyatakan dalam pasal-pasal Konstitusi secara tersurat (*express power* atau *enumerated power*), sehingga walaupun Presiden memiliki kekuasaan yang besar, tetap menempatkan Konstitusi sebagai *supreme law of the land*. Satu hal yang pasti, pemilihan menteri harus mendasarkan pada meritokrasi, bukan semata transaksional politik (*political appointment*).

Referensi

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Elgie, Robert. *Comparative European Politics, Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Elgie, Robert. *Divided Government in Comparative Perspective*, First Published. New York: Oxford University Press, 2001.
- Foweraker, Jose. *Institutional Design, Party System, Governability: Differentiating the Presidential Regime of Latin America*. *British Annual of Political Science*, Cambridge University Press, 28 (4) (Oct. 1998).
- Fisher, Louis. *Presidential Power in National Security: A Guide to The President-Elect*, The White House Transition Project, 2007.
- _____. *The Law of The Executive Branch – Presidential Power*, New York: Oxford University Press, 2014.
- Heringa, A.W. dan Ph. Kiiver. *Constitutions Compared – An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Portland: Intersentia Antwerp – Oxford, 2009.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia – Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Cetakan I. Bandung: PT Mizan Publika, 2014.
- Haris, Syamsuddin. *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, cetakan pertama. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.

- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan pertama. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- _____. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017.
- Junaidi dkk., Veri. *Anomali Keuangan Partai Politik Pengaturan Dan Praktek*, cetakan I. Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Kusuma, R.M. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- _____. *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- Mainwaring, Scoot. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*". Vol. 26 Nomor 2 1993, hlm. 1998.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- _____. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- M. O'Brien, David. *Constitutional Law and Politics, Volume One: Struggles for Power and Governmental Accountability*, New York: W. W. Norton & Company, 2008.
- M. Pious, Richard. *American Politics and Government, USA: Zapf Book Light by York Graphic Service, Inc*, 1986.
- M. Boileau, Julian. *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*, Jakarta: CSIS, 1983.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Lab. Jurusan Ilmu Pemerintahan, 2009.
- Riwanto, Agus. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia – Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Cetakan I. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2016.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, cetakan ketujuh. Jakarta: PT Grasindo, 2010.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: University Press, 1997.
- Surbakti dkk., Ramlan. *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Daerah*. Jakarta: Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan, 2011.
- Soematri, Sri. *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Tarsito, Bandung, 1976.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.
- Yuda AR., Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Jurnal:

- Altman, David. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999". *Journal Party Politic*, Vol. 6 Nomor 3 2000.
- Buyung N., Adnan. "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyekksi". *Jurnal Hukum Nomor 28 Vol 12 Januari 2005*.
- Fisher, Louis. "The Unitary Executive and Inherent Executive Power". *Journal of Constitutional Law*, Vol. 12:2 Feb 2010.
- Kusuma, R.M. A.B. "Sistem Pemerintahan Indonesia". *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 2004.
- Monteiro, Josef M. "Multiparty Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden." *Jurnal Konstitusi*, Vol. II Nomor 1 Juni 2009.
- Noor, Firman. "Oposisi Dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia." *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol 42 (1) Juli 2016.
- Perdana W., Herlambang. "Partisipasi Publik, Pemilu, dan Politik Regulasi". *Jurnal Hukum Kenegaraan. Volume I Nomor 2 Desember 2018*.
- Rahayu, Sugi. "Mutasi Sebagai Upaya Penempatan Pegawai Secara The Right Man On The Right Place". *Jurnal Efisiensi – Kajian Ilmu Administrasi*, Vol. III, No. 2, Agustus 2003.
- Sanit, Arbi. "Urgensi Koalisi Strategik". *Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 31 tahun 2009*.

Media Massa Cetak:

- Isra, Saldi, *Presidensial Berwajah Parlemen*, Media Indonesia, Selasa 10 Desember 2013.
- Utari CR., Dri. *Esensi Konvensi Partai Demokrat*, Harian Jawa Pos, Sabtu 26 April 2014.

Media Online:

- "ICW Sebut 4 Parpol Ini Korupsi Politik Kelas Kakap". [Republika.co.id](https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/28/oyirpq384-icw-sebut-4-parpol-ini), 28 Oktober 2017. Diakses pada 7 Agustus 2019.
<https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/28/oyirpq384-icw-sebut-4-parpol-ini>

korupsi-politik-kelas-kakap

- "Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu Legislatif Tahun 2004-2014". BPS, 4 Maret 2009. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-2004-2014.html>
- "Inilah Partai yang Kadernya Paling Banyak Diproses oleh KPK". Jogja IDN Times.com, 28 Maret 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://jogja.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/kpk-ott-lagi-total-anggota-dpr-yang-ditangkap-72-orang-regional-jogja/full>
- "Hanya 16 Persen Caleg Artis yang Lolos Pemilu 2014". Tirto.id, 26 Juli 2018. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe>
- "Salah Kaprah Presidential Threshold". Syamsuddinharis.wordpress.com, 30 Oktober 2012. Diakses pada 2 April 2014. <http://syamsuddinharis.wordpress.com/2012/10/30/salah-kaprah-presidential-threshold/>
- "Gerindra Berjuang Sendirian Tolak Revisi UU KPK". Kompas.com, 10 Februari 2016. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/10/18160651/Gerindra.Berjuang.Sendirian.Tolak.Revisi.UU.KPK>
- "UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif". Hukumonline.com, 6 Agustus 2000. Diakses pada 9 Agustus 2019. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif>
- "Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Keserentakan Pemilu Nasional". Augustmellaz:multiplyjournal.com. Diakses pada 9 Agustus 2019. <http://Augustmellaz:multiplyjournal.com/item/4>
- "Poros Baru Capres 2019". Republika.co.id, 7 Maret 2018. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/03/07/p56hx7440-poros-baru-capres-2019>
- "Pindah Panggung, Banyak Artis Lolos ke Senayan". JPNN.com, 18 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://www.jpnn.com/news/pindah-panggung-banyak-artis-lolos-ke-senayan?page=1>
- "Presidential Threshold, Perludem: Hapus Agar Tidak Terpolarisasi". Perludem.org, 3 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <http://perludem.org/2019/05/03/Presidential-threshold-perludem-hapus-agar-tidak-terpolarisasi/>
- "PKS dan PDI-P Tolak Kenaikan Harga BBM". BBC, 13 Juni 2013. Diakses pada 8 Agustus 2019. http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/06/130617_preview_rapatparipurna_bbm.shtml
- "Rontok Caleg Artis: Popularitas Tak Cukup Rayu Warga". CNN Indonesia.com, 24 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190521172410-32-397019/rontok-caleg-artis-popularitas-tak-cukup-rayu-warga>
- "Sepuluh Tahun, Dua Perubahan". Kompas.com, 19 Juni 2013. Diakses pada 23 Juli 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2013/06/19/08483863/Sepuluh.Tahun.Dua>
- "INFOGRAFIK: Perolehan Suara Partai Politik dalam Pemilu 2019 Versi KPU". Kompas.com, 22 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/22/16141831/infografik-perolehan-suara-partai-politik-dalam-pemilu-2019-versi-kpu>
- "Urgensi Hak Angket BBM". Tempo.co, 27 Juni 2008. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://nasional.tempo.co/read/126854/urgensi-hak-angket-bbm>
- "Setelah KMP Kuasai Parlemen". Kompas.com, 11 Oktober 2014. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/11/19081071/Setelah.KMP.Kuasai.Parlemen.?page=all>
- "OTT Romahurmuziy Menambah Daftar Ketum Parpol Ditangkap KPK". Tempo.co, 16 Maret 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. https://nasional.tempo.co/read/1185805/ott-romahurmuziy-menambah-daftar-ketum-parpol-ditangkap-kpk?page_num=2
- "Presidential threshold: ya atau tidak?". Ekbis.Sindonews.com, 27 September 2013. Diakses pada 5 April 2014. <http://ekbis.sindonews.com/read/2013/09/27/18/787996/Presidential-threshold-ya-atau-tidak>
- "Policy Blind Coalitions-Ethnicity And Political Coalitions In Kenya Under Multipartyism". Researchgate.net. Diakses pada 9 Agustus 2019. https://www.researchgate.net/publication/267844024_Policy_Blind_Coalitions_-Ethnicity_and_political_coalitions_in_Kenya_under_multipartyism

Biografi singkat

Dri Utari Christina Rachmawati, S.H., LL.M., lahir pada tanggal 27 Mei 1979 di Surabaya adalah salah satu Dosen di Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga. S1 diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2001), sementara S2 diperoleh dari Pune University (2010), yang merupakan program kerjasama antara Universitas Airlangga dan Mahkamah Konstitusi. Sejak tahun 2005 bergabung dengan almamaternya untuk mengabdikan diri sebagai salah satu Staf Pengajar. Pada saat ini sedang dalam proses Studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Penulis dapat dihubungi di nomor 081703345640 dan email: dri.utari@fh.unair.ac.id

