

INFO *Singkat*

KAJIAN SINGKAT TERHADAP ISU AKTUAL DAN STRATEGIS

Vol. XI, No. 21/I/Puslit/November/2019

Info Singkat terbit sejak tahun 2009 dan hadir dua kali sebulan yang memuat artikel dari 5 bidang penelitian di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Topik yang diangkat bersifat aktual dan dikaji secara praktis untuk menjadi perhatian DPR RI.

Segala opini/pandangan yang tertuang di dalam Info Singkat ini adalah murni milik penulis dan tidak mewakili opini/pandangan DPR RI atau Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

PENANGGUNG JAWAB

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

PEMIMPIN REDAKSI

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

PENYUNTING/EDITOR

Dr. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

REDAKTUR PELAKSANA

Prof. Dr. phil. P. Partogi Nainggolan, M.A.

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.

Drs. Juli Panglima Saragih, M.M.

Debora Sanur L., S.Sos., M.Si.

Dewi Sendhikasari D., S.IP., M.P.A.

Luthvi Febryka Nola, S.H., M.Kn.

Rahmi Yuningsih, S.K.M., M.K.M.

Rafika Sari, S.E., M.S.E.

Sulis Winurini, S.Psi., M.Psi.

TATA LETAK

Achmad Wirabrata, S.T., M.M.

Sahat Aditua F. Silalahi, S.T., M.B.A.

PUTUSAN BEBAS TERKAIT PERKARA KORUPSI SOFYAN BASIR

Novianti

ISU STRATEGIS DALAM KTT KE-35 ASEAN DAN POSISI INDONESIA

Lisbet

PENCEGAHAN KECANDUAN GIM DARING PADA ANAK

Elga Andina

TARGET DAN TANTANGAN PEREKONOMIAN NASIONAL PEMERINTAHAN PRESIDEN JOKOWI PERIODE KEDUA

Mandala Harefa dan Burhanudin Mukhamad Faturahman

KOALISI BESAR KABINET: SISTEM PRESIDENSIAL DAN DILEMA STABILITAS PEMERINTAHAN

Prayudi



KOALISI BESAR KABINET: SISTEM PRESIDENSIAL DAN DILEMA STABILITAS PEMERINTAHAN

25

Prayudi

Abstrak

Melalui kabinet Indonesia Maju, Pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin terlihat memiliki upaya kuat dalam membangun koalisi besar di pemerintahan. Koalisi besar kabinet ini diharapkan dapat menjamin stabilitas pemerintahan selama 5 tahun mendatang, terutama dalam upaya untuk mencapai target dan pelaksanaan program unggulannya. Tulisan ini akan membahas bagaimana koalisi besar kabinet dapat menjaga stabilitas pemerintahan, serta apakah model stabilitas yang mengakomodasi beragam kekuatan politik dalam kabinet dapat menimbulkan dilema bagi masa depan demokrasi Indonesia di masa depan? Setidaknya, ada dua poin dilematis sebagai akibat koalisi besar, yaitu tidak lagi terjadi oposisi pengimbang yang signifikan perannya, dan kedua adalah stabilitas yang dihasilkan belum ditopang oleh institusi kepresidenan yang efektif. Ditambah, langkah akomodasi dalam membangun koalisi besar kabinet tadi sukar dipisahkan dari komposisi partai-partai, bahkan di tingkat ormas atau kelompok pendukung saat Pemilu 2019. Untuk itu disarankan, agar segera diagendakan RUU Kepresidenan dalam rangka menegaskan sistem presidensial yang ingin dibangun..

Pendahuluan

Pemerintahan Presiden Jokowi dan Ma'ruf Amien belum lama berselang mengumumkan nama-nama anggota kabinetnya. Dari segi latar belakang komposisi menteri, terdapat peningkatan dari mereka yang berlatar belakang pengurus atau anggota partai berbanding profesional pada Kabinet Indonesia Maju dibandingkan dengan Kabinet Kerja. Peningkatan itu adalah sebanyak 13 orang berbanding 21 orang menjadi 15 orang berbanding 20 orang, atau secara persentase

meningkat lebih dari 5 persen atau tepatnya 6,89 persen, yaitu dari 38 persen menjadi 44,89 persen (*Kompas*, 23 Oktober 2019).

Selain jajaran setingkat menteri, sebanyak 12 wakil menteri (Wamen) juga diangkat dari latar belakang yang beragam. Walaupun dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yaitu dalam Penjelasan Pasal 10, terdapat ketentuan Wamen bukan anggota kabinet, tetapi adanya unsur politis yang melatarinya tetap patut diperhitungkan dalam kabinet untuk menjaga stabilitas pemerintahan.



Tabel 1. Komposisi Kabinet Indonesia Maju

No.	Latar Belakang	Jumlah
1.	Non Partai	27
2.	PDI Perjuangan (PDI-P)	6
3.	Golkar	4
4.	Gerindra	2
5.	PKB	3
6.	Nasdem	3
7.	PPP	2
8.	PSI	1
9.	Perindo	1

Sumber: Tempo, 2 November 2019, h.35.

Dari jajaran Wamen, 5 orang berlatar belakang profesional, dan 5 orang lainnya berlatar belakang partai politik. Adapun 2 orang lainnya berlatar belakang sukarelawan dan tim pemenangan Jokowi-Ma'ruf saat Pemilu 2019 (Kompas, 26 Oktober 2019).

Secara keseluruhan bangunan eksekutif, dari unsur partai, PDI P mengisi kursi kabinet terbanyak, adapun tiga partai pengusung Jokowi-Ma'ruf Amin, yaitu Hanura, PKPI, dan PBB tidak masuk kabinet.

Politik akomodasi kabinet yang menjadi bagian dari koalisi besar pemerintahan hasil Pemilu 2019 menjadi menarik karena bergabungnya Partai Gerindra ke dalam koalisi Kabinet Indonesia Maju. Kabinet yang mencerminkan koalisi besar pemerintahan menjadi ujian bagi kabinet dalam mencapai target yang ingin dicapai sesuai visi dan misi Presiden/Wapres terpilih. Dengan demikian tulisan ini akan membahas tentang bagaimana koalisi besar kabinet dapat menjaga stabilitas pemerintahan? Terutama akibat model stabilitas yang mengakomodasi beragam kekuatan politik dalam kabinet, apakah kondisi tersebut dapat menimbulkan dilema bagi masa depan demokrasi Indonesia?

Sistem Presidensial Sesudah Era Reformasi

Pemerintahan Indonesia yang menggunakan sistem presidensial tegas dilandaskan pada konstitusi. Sistem presidensial yang dimulai saat beroperasinya sistem politik pada era demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin hingga Orde Baru telah mengakibatkan terjadinya pergeseran dari pola *legislative heavy* ke arah *presidential heavy*. Dalam hal ini perubahan UUD 1945 di era reformasi membawa harapan pada terciptanya stabilitas pemerintahan dengan pola yang lebih mengarah *check and balances* (Haris, 2014). Meskipun demikian sistem presidensial tidak terlepas dari kelemahan mendasar, yaitu adanya pertimbangan peta politik dalam parlemen yang memberi pengaruh secara signifikan bagi kelangsungan kekuasaan presiden. Juan Linz (1926) sebagaimana dikutip Kenneth Newton menyatakan bahwa sistem presidensial mengandung paradoks. Di satu sisi, presiden memiliki kedudukan kuat, karena dipilih langsung dan memiliki dukungan rakyat. Presiden dapat mengabaikan urusan "remeh-temeh" pertengkar partai dan fraksi, dan berbicara atas nama negara dan rakyat. Tetapi di sisi lain, pada

umumnya presiden terikat oleh segala ketentuan konstitusi yang membatasi kekuasaannya; ia harus memiliki dukungan legislatif untuk mengambil tindakan, keputusan, dan melakukan pengangkatan; ia harus menghadapi pengadilan yang independen; dan ia terkadang berhadapan dengan sistem kepartaian yang kacau, tidak disiplin (Newton dan Van Deth, 2015).

Jerat kepentingan partai menjadi tantangan bagi kabinet dalam menuju demokrasi deliberatif karena titik kulminasi dari performa kabinet semacam itu adalah menegakkan inti demokrasi deliberatif menyangkut legitimasi terhadap keputusan yang diambil berdasarkan proses deliberasi yang sejati (Dryzek, dalam Gaus, et.al, 2012). Hal ini terjadi di Indonesia pada era reformasi setelah perubahan UUD 1945, terutama setelah pemilihan langsung paslon pilpres diterapkan. Pada kabinet kali ini, Jokowi mencoba memberikan pesan atau bahkan tepatnya perintah pada menteri-menterinya guna memperkuat soliditas internal dan sekaligus percepatan langkah-langkahnya.

Politik Akomodasi Pembentukan Kabinet

Politik akomodasi penyusunan kabinet bisa dilihat perbandingannya pada komposisi keanggotaan DPR hasil Pemilu 2019. Dari 575 kursi DPR, koalisi Jokowi-Ma'ruf Amien menguasai 427 kursi atau 74,26 persen yang terdiri dari PDI-P, Golkar, Gerindra, Nasdem, PKB, dan PPP. Sementara, sebanyak 148 kursi DPR lainnya dimiliki oleh Partai Demokrat, PKS, dan PAN. Dengan demikian kekuatan koalisi Jokowi-Ma'ruf Amien di parlemen saat ini hampir sama dengan kekuatan koalisi pemerintahan SBY-Boediono pada 2009-2014 yang menguasai 75,5 persen kursi DPR. Menariknya, meski

saat itu partai koalisi menguasai 75,5 persen kursi DPR, namun dinamika politik tetap terjadi. Hal ini terlihat saat penggunaan hak angket DPR mengenai kasus Bank Century pada akhir tahun 2009 yang justru didukung oleh partai anggota koalisi SBY-Boediono (*Kompas*, 23 Oktober 2019). Hal ini menjawab bahwa koalisi besar kabinet belum tentu signifikan dalam menjamin sepenuhnya stabilitas pemerintahan. Kapasitas lobi di kalangan partai-partai atas kebijakan utamanya yang diinisiasi eksekutif justru yang menjadi faktor menentukan. Studi Nurliah Nurdin (2012) menunjukkan, untuk kasus Indonesia, partai menentukan *divided or unified government* (pemerintahan terbelah atau bersatu), sementara di AS *unified government* pada masa Obama tidak menjamin kebijakannya berjalan mulus di Kongres (Nurdin, 2012: 274).

Oleh sebab itu, fenomena kabinet saat ini justru lebih dari sekedar peluang intervensi partai dalam kebijakan yang diambil eksekutif. Hal ini karena luasnya peluang pengaruh dari sekedar lingkup partai bagi kewenangan prerogatif Presiden. Sebagaimana posisi-posisi tertentu kabinet yang secara tradisi biasanya direkrut dari kalangan ormas tertentu yang berskala nasional. Misalnya ketika dalam pembentukan kabinet, Nahdlatul Ulama (NU) kurang dilibatkan, maka sempat dipandang akan menimbulkan kesan tertentu dalam hubungan istana dengan NU.

Hal tersebut terjadi karena NU menolak anggapan bahwa menteri dari PKB sama dengan wakil NU di Kabinet. Di lain pihak, Wakil Sekjen Pengurus Besar NU, Isfah Abidal Aziz mengatakan bahwa ketiadaan perwakilan ormas NU karena sudah ada Ma'ruf Amien, mantan Rais Am PBNU, yang mendampingi Jokowi sebagai Wapres. Posisi Ma'ruf Amin

tersebut dinilai setara dengan lima menteri (*Tempo*, 4-10 November 2019). Demikian juga dengan adanya kemungkinan reaksi dari ormas. Bagi tim sukses Pilpres, politik akomodasi kabinet juga bisa menimbulkan gejolak internal tertentu. Hal ini sebagaimana dialami oleh kelompok pendukung Jokowi, yaitu saat Ketua Umum Projo, Budi Arie Setiadi diangkat sebagai Wakil Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal (*Tempo*, 4-10 November 2019).

Potensi Melemahnya Oposisi dan Perlunya RUU Kepresidenan

Meskipun optimisme meraih dukungan parlemen terhadap target 5 tahun ke depan yang ingin dicapai, terkait SDM, infrastruktur, penataan regulasi melalui penerapan *Omnibus law*, penyederhanaan birokrasi, dan transformasi ekonomi (Pidato Presiden pada Sidang Paripurna MPR RI, 2019), penajaman skala prioritas dan percepatan pencapaian target Kabinet Indonesia Maju tetap membutuhkan soliditas kabinet dalam merumuskan dan menggerakkan program prioritas unggulannya. Ada kekhawatiran koalisi besar untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam pencapaian target yang tergolong tinggi dan sejalan dengan visi-misi Presiden/Wapres, justru akan membawa peluang bagi kemungkinan penambahan kembali anggota kabinetnya.

Dalam hal ini meskipun Wamen bukan bagian dari kabinet, tetapi aspek politik dalam kemungkinan penambahan Wamen kembali menegaskan kekhawatiran koalisi besar dimaksud. Artinya, di satu sisi Perpres No. 67 Tahun 2019 telah menegaskan tidak dianutnya kewenangan veto bagi Menko, tetapi di sisi lain Perpres tadi belum menjawab posisi Wamen yang

proses pengangkatannya lebih kuat pertimbangan politisnya dibandingkan saat pengisian posisi Wamen di Kabinet Indonesia Kerja. Kepastian atas jawaban ketentuan Wamen ini untuk menegaskan politik akomodasi kabinet dalam menjaga stabilitas kabinet di tengah potensi melemahnya oposisi pemerintahan.

Potensi melemahnya oposisi justru terjadi di tengah beberapa partai di pemerintahan yang berusaha menjalankan komunikasinya dengan partai di luar pemerintahan. Ini merupakan konsekuensi atas belum jelasnya arah sistem presidensial yang ingin dibangun. Padahal, bukan sekedar di tingkat RUU Pemilihan Umum (RUU Pemilu), RUU Kepresidenan bisa lebih menegaskan arah tadi dan sekaligus mengikat aturan bagi partai-partai koalisi dalam pemerintahan dan posisi oposisi di luar pemerintahan. RUU Kepresidenan dalam sejarahnya pernah menjadi bahan awal coba usul inisiatif DPR pada 28 Juni 2001 (<https://www.hukumonline.com>), tetapi pada kenyataan berikutnya RUU ini tidak jadi dibahas di antara DPR secara kelembagaan dengan Pemerintah saat itu.

Dengan demikian, pertemuan para elit partai tidak lama setelah kabinet terbentuk, adalah salah satu indikasi betapa sistem presidensial yang ingin dibangun perlu ditegaskan kebijakannya secara jelas. Terlepas dari kesepakatan yang dicapai di antara kedua partai tadi untuk alasan menghidupkan simbol kebangsaan dan keseimbangan sistem politik yang menjaga oposisi dengan pihak pemerintah, atau populer dibahasakan guna tercipta *check and balances* (*Suara Pembaruan*, 31 Oktober 2019) atau dukungan bagi pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin hingga 2024

mendatang (Kompas, 12 November 2019), tetapi ketidakpuasan atas komposisi Kabinet Indonesia Maju bisa mendorong langkah-langkah ke arah membangun koalisi besar kabinet semakin meluas.

Langkah ini mendorong kritik dari partai lain di internal pemerintahan yang menilai langkah menjalin komunikasi penjajakan agenda lanjutan yang dibuka ruang oleh partai-partai dikritik sebagai tidak etis. Langkah bermain di dua kaki utamanya bagi partai-partai di barisan koalisi pemerintahan dianggap perlu dihindari (*The Jakarta Post*, 1 November 2019). Meskipun langkah demikian merupakan hal biasa dalam politik, tetapi kekhawatiran atas basis stabilitas pemerintahan yang mudah dijadikan ajang transaksi kekuasaan di antara elit partai. Faktor Presiden Jokowi yang sudah menjabat dua periode memasuki Kabinet Indonesia Maju dan agenda Pilkada serentak 2020 dan bahkan kepastian bertahap alih generasi di Pemilu 2024, mendorong partai-partai gencar melakukan manuver politik.

Penutup

Kabinet Indonesia Maju menunjukkan koalisi besar dibangun dalam pemerintahan hasil pemilu 2019. Koalisi besar ini diharapkan kondusif bagi stabilitas pemerintahan 5 tahun ke depan. Ada beberapa catatan dari bangunan koalisi kabinet ini. *Pertama*, koalisi kabinet tidak terlepas dari peta politik di parlemen yang menjadi jangkar dari kelembagaan penyusunan dan pembahasan kebijakan pemerintahan dilakukan. *Kedua*, politik akomodasi terhadap para anggota tim sukses paslon Jokowi Ma'ruf di pemerintahan,

baik dari yang berasal kalangan nonpartai maupun partai di luar dari peta perolehan kursi DPR. *Ketiga*, politik akomodasi yang meluas sangat membuka ruang bagi dilema demokrasi yang dihasilkan, yaitu di satu sisi guna memperkuat dukungan pencapaian kebijakan dan program yang ditargetkan sejak awal oleh kabinet. Tetapi di lain pihak, koalisi besar kabinet menjadi potensi bagi terjadinya pelemahan sistem politik demokrasi dan lebih mengandalkan pada kerja-kerja lobi politisi.

Menyadari dilema politik stabilitas kabinet tersebut, maka direkomendasikan sebagai berikut. *Pertama*, perlu dilakukan revisi terhadap UU No. 39 Tahun 2008 dan Perpres No. 67 Tahun 2019, utamanya terkait kejelasan status Wamen dan posisi kewenangan yang disandanginya. *Kedua*, perlu dukungan kapasitas presiden melalui agenda RUU Kepresidenan dalam Prolegnas, sebagai usaha menegaskan arah sistem presidensial yang ingin dibangun sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.

Referensi

- Gaus, Gerald F, et.al. (2012). *Hand Book Teori Politik*. Bandung: Nusa Media.
- Haris, Syamsuddin. (2014). *Praktik Demokrasi Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Isra, Saldi. (2019). *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Presidensial*. Depok: Rajawali Press.
- Nurdin, Nurliah. (2012). *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*. Jakarta. MIPI.

“Koalisi Besar Bukan Jaminan”, *Kompas*, 23 Oktober 2019, hal.1.
 Newton, Kenneth. (2016). *Perbandingan Sistem Politik: Teori dan Fakta*. Bandung: Nusa Media.
 “The Seven Commandments”, *Media Indonesia*, 24 Oktober 2019, hal.1.
 “Perjelas Tugas Wakil Menteri”, *Kompas*, 26 Oktober 2019, hal.1.
 “Juru Ceramah Dari Akademi Militer”, *Tempo*, 2 November 2019, hal. 35.
 Pidato Presiden RI Pada Sidang Paripurna MPR RI Dalam Rangka Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Periode 2019-2024, Jakarta, 20 Oktober 2019, hal. 6-8.

“Nasdem dan PKS Sepakat Jaga Keseimbangan”, *Suara Pembaruan*, 31 Oktober 2019, hal. 5.
 “Nasdem, PKS agree to ‘strengthen checks, balances’”, *The Jakarta Post*, 1 November 2019, hal.1.
 “Nahdliyin Ketinggalan Kereta”, *Tempo*, edisi 4-10 November 2019, hal. 34-37 dan hal. 40-41.
 “RUU Lembaga Kepresidenan (versi Usul Inisiatif DPR), dalam <https://www.hukumonline.com>, diakses 11 November 2019.
 “Rangkulan Sinyal Soliditas”, *Kompas*, 12 November 2019, hal. 2.



Prayudi
prayudi@dpr.go.id

Drs. Prayudi, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta pada tahun 1989, pendidikan S2 Ilmu Politik Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama Bidang Politik Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Posisi Birokrasi Dalam Persaingan Politik Pemilukada” (2013), “Media Penyiaran, Dinamika Pemerintahan Daerah dan Politik Kekuasaan” (2014), dan “Politik Binwas Provinsi terhadap Kabupaten/Kota (Kasus Bangka Belitung dan Sulawesi Selatan)” (2015).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
 ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.

PANDUAN PENULISAN INFO SINGKAT 2019

1. Artikel yang dimuat dalam Info Singkat merupakan hasil analisis terhadap masalah aktual dan strategis, serta dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Anggota DPR RI di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.
2. Naskah dikirimkan kepada Redaksi pada Kamis minggu pertama dan Kamis minggu ketiga paling lambat pada pukul 13.00 WIB.
3. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1½, dicetak pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
4. Jumlah halaman naskah minimal 6,5 halaman dan maksimal 7 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 6 halaman dan maksimal 6,5 halaman.
5. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Mencantumkan nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat *e-mail* pada halaman pertama.
8. Sistematika penulisan: Judul, Nama Penulis, Abstrak, Pendahuluan, Isi (informasi/ isu aktual, data, analisis, alternatif kebijakan), Penutup (Simpulan dan/atau Rekomendasi), dan Referensi.
9. Abstrak ditulis di bawah judul dan nama penulis dengan huruf Arial ukuran 11, spasi 1, sebanyak 100 - 150 kata.
10. Sumber kutipan dari buku ditulis dalam bentuk catatan perut.
Contoh: (Harefa, 2016: 23)
11. Kutipan dari sumber lain seperti peraturan perundang-undangan, jurnal, makalah, surat kabar, situs internet, dan lain-lain ditulis pada bagian Referensi.
12. Penulisan referensi diurutkan sesuai urutan abjad dengan tata cara seperti contoh berikut:

“Masa Tanggap Darurat Diperpanjang”, *Media Indonesia*, 24 September 2013, hal. 7.

Moon, M. & K. S. Kim. 2001. “A Case of Korean Higher Education Reform: The Brain Korea 21 Project”. *Journal of Asia Pacific Education Review*, Vol. 2, No. 2, pp. 96-105.

Uitto, Juha I. dan Asit K. Biswas. 2000. *Water for Urban Areas: Challenges and Perspectives*. Tokyo: United Nations University Press.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

United Nations Development Programme (UNDP). 2010. *Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen*. UNDP.

“Warga Miskin Ngawi Kesal Ikut Program BPJS Diharuskan Bayar Iuran”, <http://www.tribunnews.com/regional/2014/01/13/warga-miskin>, diakses 15 Januari 2014.