

KOALISI DALAM SISTEM DEMOKRASI PRESIDENSIAL INDONESIA: Faktor-faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono

Oleh: Syamsuddin Haris

Abstract

Although the concept of coalition is only prevalent in parliamentary democratic system, but multi-party presidential system scheme which is applied in Indonesia necessitates the existence of coalition among its party. The presence of Coalition is necessary to minimize the risk of political deadlock in relations between President and Parliament on the one hand, and due to built effectiveness in the government as the outcome of general election. But in fact, political coalition do not guarantee effectiveness in government administration, even on the contrary it has become a "prison" for president because opposition comes from inside of The Parliament which also part of the coalition member in government. In the era of President Yudhoyono, there are three important factors that lead to fragility of the coalition; the coalition design factor, personality factor of the President, and character of the party in the parliament. In order to Built effectiveness in government which requires restructuring the coalition form, especially related to coalition base, political nature of the agreement and contract among the members of coalition, scope of material agreement, and internal mechanism in the coalition, in the future, the effectiveness is also going to be base on restructuring general election format to become national general election (to elect President and Vice President, and members of parliament) and local elections (to choose head of local government, province and district, and members of local house of representatives)

Pengantar

Hanya beberapa bulan setelah membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II (2009–2014), Presiden Susilo Bambang Yudhoyono harus menghadapi "perlawanan" sebagian partai politik (parpol) koalisi pendukungnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Melalui penggunaan hak angket, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) bersekutu dengan parpol oposisi di DPR (PDI Perjuangan, Partai Gerindra, dan Partai Hanura) mempersalahkan kebijakan pemerintah terkait pemberian dana talangan (*bail out*) atas Bank Century. Dalam pemungutan suara yang disiarkan langsung oleh televisi nasional dan disaksikan sendiri oleh Presiden dan para anggota kabinetnya di Istana Negara, Golkar, PKS, dan PPP di DPR memperlakukan Yudhoyono dengan menyetujui posisi parlemen yang menyatakan "telah terjadi pelanggaran hukum" dalam skandal *bail out* atas Bank Century. Selain itu, DPR juga menyebut mantan Gubernur Bank Indonesia, Boediono, dan Ketua Komite Stabilitas Sistem

Keuangan (KSSK), Sri Mulyani Indrawati, sebagai pejabat paling bertanggung jawab dalam skandal tersebut.

Fenomena ini jelas suatu ironi karena Partai Golkar, PKS, dan PPP bersama-sama dengan Partai Demokrat (PD), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) tergabung ke dalam koalisi parpol pendukung pemerintah yang sebelumnya menandatangani kesepakatan dan kontrak politik dengan Presiden Yudhoyono. Atas dasar kesepakatan itu Yudhoyono mendistribusikan lebih dari separuh kursi menteri KIB II kepada enam parpol pendukungnya, PD (6 kursi menteri), PKS (4), Golkar (3), PAN (2), PKB (2), dan PPP (2). Sebagai kompensasi distribusi kursi menteri tersebut Presiden Yudhoyono tentu berharap keenam parpol koalisi tidak hanya mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah di parlemen, tetapi juga turut mengawal pemerintahannya hingga Pemilu 2014.

Alih-alih menghukum Golkar, PKS, dan PPP yang telah memperlakukan pemerintah

di DPR, Presiden Yudhoyono justru menunjuk Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie sebagai Ketua Harian Sekretariat Gabungan Parpol Pendukung Pemerintah (Setgab Koalisi) –membuat format baru koalisi yang ditata ulang usai perlawanan Golkar, PKS, dan PPP terkait skandal Bank Century.

Sebaliknya, pada saat hampir bersamaan, meski memuji tinggi prestasi dan integritas Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, Presiden Yudhoyono akhirnya mencopot menteri keuangan terbaik Asia versi *Emerging Market* (2006) tersebut.¹ Dengan kata lain, Presiden Yudhoyono lebih memilih bersekutu kembali dengan Golkar yang telah memermalukan pemerintah ketimbang menghukum dan mengeluarkannya dari barisan parpol koalisi.

Memasuki semester ketiga pemerintahan hasil Pemilu 2009, fenomena politik hampir serupa kembali terulang. Hampir semua petinggi PD di luar Yudhoyono meminta Presiden menghukum Golkar dan PKS yang lagi-lagi melakukan perlawanan politik melalui penggunaan hak angket pajak di DPR. Meski usulan pembentukan Pansus hak angket pajak akhirnya kandas melalui pemungutan suara di parlemen, para petinggi PD berpendapat, sudah waktunya Presiden Yudhoyono mengeluarkan Golkar dan PKS dari Setgab Koalisi serta menggantikannya dengan PDI-P dan atau Partai Gerindra. Kendati sempat berpidato secara nasional dan menyebut “satu-dua” parpol dianggap melanggar kesepakatan dan kontrak koalisi dengannya, Presiden Yudhoyono akhirnya merangkul kembali Golkar ke dalam pangkuan Setgab Koalisi setelah bertemu langsung dengan Aburizal Bakrie.²

Mengapa koalisi dalam praktiknya di Indonesia pasca-Orde Baru lebih menjadi “beban” ketimbang solusi bagi terbentuknya pemerintahan yang efektif? Apa yang salah dalam format koalisi di bawah sistem demokrasi presidensial? Dalam kaitan tersebut, tulisan ini mencoba memetakan problematik koalisi di bawah sistem presidensial

pada umumnya serta dalam konteks pemerintahan Presiden Yudhoyono pada khususnya. Selain itu, akan coba dikemukakan mengenai perspektif alternatif bagi terbentuknya format koalisi yang menjanjikan efektivitas pemerintahan.

Koalisi dalam Skema Presidensial

Sebelum menjawab beberapa pertanyaan di atas, tulisan ini terlebih dahulu akan menguraikan penjelasan atas konsep-konsep pokok yang digunakan di dalamnya, di antaranya konsep demokrasi presidensial itu sendiri, konsep koalisi, konsep hubungan eksekutif-legislatif, dan konsep pemerintahan yang efektif.

Sistem presidensial yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah sistem pemerintahan yang menempatkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus pusat kekuasaan negara. Ini berarti bahwa presiden adalah kepala pemerintahan dan juga kepala negara. Selain itu, sistem presidensial dicirikan oleh pemilihan kepala eksekutif secara langsung oleh rakyat, bukan dipilih oleh parlemen seperti berlaku dalam sistem parlementer. Presiden bukan bagian dari parlemen dan tidak bisa diberhentikan oleh parlemen kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*); dan Presiden tidak dapat membubarkan parlemen sebagaimana halnya sistem parlementer yang memberi hak kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.

Ciri lain dari presidensialisme adalah kedudukan lembaga parlemen yang tidak hanya terpisah dari eksekutif melainkan juga independen terhadapnya; serta menteri-menteri yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden.³ Dari berbagai ciri tersebut, menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga ciri yang menjadi elemen esensial dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan

¹ Dalam pernyataan resmi yang disiarkan langsung oleh televisi nasional, Presiden menyatakan Menteri Keuangan Sri Mulyani mengundurkan diri karena yang bersangkutan diminta sebagai Managing Director oleh Bank Dunia.

² Lihat misalnya, “SBY dan Ical Sepakat Tetap Berkoalisi”, dalam *www.republika.co.id*, 8 Maret 2011.

³ Tentang perbedaan sistem presidensial dan parlementer, lihat Lijphart (Ed.), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995).

kepala eksekutif yang bersifat tunggal.⁴ Karena itu, perlu segera dicatat bahwa kecuali tiga ciri pokok tersebut, desain institusi dan praktik sistem presidensial di berbagai negara sebenarnya tidak pernah seragam, terdapat variasi-variasi yang signifikan, termasuk di negara-negara Amerika Latin di mana presidensialisme menjadi pilihan populer ketimbang parlementarisme. Akan tetapi, terlepas dari berbagai varian presidensialisme, hampir semua negara yang menganut sistem presidensial cenderung menjadikan praktik presidensialisme di Amerika Serikat sebagai inspirasi sekaligus model terbaik.

Konsep koalisi lazimnya menunjuk pada persekutuan dua partai atau lebih yang didasarkan pada kepentingan politik dan *platform* (haluan) politik yang sama. Pemerintahan koalisi (*coalition government*) adalah suatu pemerintahan yang dibentuk oleh lebih dari satu partai politik.⁵ Pemerintahan koalisi lazimnya adalah pemerintahan gabungan partai-partai di dalam sistem parlementer yang berbasis multipartai. Namun, konsep koalisi pemerintahan (*government coalition*) menunjuk pada pemerintahan yang didukung oleh lebih dari satu partai di dalam konteks sistem presidensial.

Secara teoritik model koalisi sebenarnya sangat beragam, namun atas dasar skala atau besarnya model koalisi dapat dibedakan atas tiga kategori, yaitu *minimal winning coalition*, *minority coalition*, dan *grand coalition* atau *oversized coalition*.⁶ Kategori pertama, "koalisi pemenang minimal", menunjuk pada pemerintahan yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Kategori kedua, "koalisi minoritas", koalisi pemerintahan dari partai-partai kecil dan karena itu tidak mendapat dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Sementara itu, kategori ketiga, "koalisi besar", menunjuk pada koalisi pemerintahan yang didukung oleh mayoritas

mutlak partai politik di parlemen. Format koalisi yang terbentuk lazimnya memengaruhi kecenderungan relasi kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Konsep hubungan eksekutif-legislatif mengacu pada pola relasi, baik yang dibangun melalui desain institusional maupun terbangun dalam realitas politik, antara lembaga eksekutif di satu pihak dan parlemen di pihak lain. Pada sistem parlementer, lembaga eksekutif dan legislatif pada dasarnya merupakan satu kesatuan, sedangkan di dalam sistem presidensial, eksekutif dan legislatif terpisah satu sama lain. Secara umum, desain institusi dan realitas relasi eksekutif-legislatif dalam konteks sistem demokrasi diwarnai oleh dua kecenderungan utama, yakni *pertama*, pola relasi yang bersifat dominasi satu lembaga atas yang lain, baik dominasi eksekutif atas legislatif maupun sebaliknya. *Kedua*, pola relasi yang didasarkan pada keseimbangan kekuasaan di antara eksekutif dan legislatif. Sejauhmana kecenderungan pola relasi antara eksekutif dan legislatif di dalam realitas sistem presidensial, apakah pola pertama, pola kedua, atau fluktuatif di antara kedua pola tersebut, tidak hanya ditentukan oleh desain institusi yang dibangun dan dilembagakan, melainkan juga variabel-variabel lain yang bersifat kondisional suatu negara demokrasi.⁷ Bagaimana sesungguhnya pola relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif ini menjadi salah satu faktor penting yang turut mempengaruhi terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Konsep pemerintahan yang efektif (*governability*) menunjuk pada situasi di mana lembaga eksekutif dapat mewujudkan proses pelaksanaan kebijakan yang berorientasi aspirasi dan kepentingan rakyat tanpa hambatan berarti dari lembaga legislatif. Singkatnya, pemerintahan efektif adalah "pemerintahan yang bisa memerintah". Sistem presidensial secara teoritis memungkinkan terwujudnya pemerintahan yang efektif karena lembaga presiden memiliki legitimasi dan mandat yang kuat lantaran dipilih secara langsung oleh rakyat. Selain itu, prinsip sistem presidensial yang memisahkan kekuasaan

⁴ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Linz dan Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), hlm. 91-105.

⁵ Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, (Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd, 2000), hlm. 64.

⁶ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 134-138.

⁷ Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (Yale: Yale University, 1984), hlm. 67-89; juga Lijphart, *Pattern of Democracy...*, hlm. 116-142.

eksekutif dan legislatif memberi peluang bagi Presiden untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan tanpa harus terganggu oleh dinamika lembaga legislatif.

Asumsinya, semakin minim distorsi dan interupsi proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan akan membuat pemerintahan lebih efektif sehingga pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa menjadi lebih nyata. Hanya saja sejauh mana efektivitas pemerintahan di dalam konteks sistem presidensial tampaknya sangat tergantung pada pola relasi antara eksekutif dan legislatif di satu pihak, dan sistem kepartaian yang berlaku di pihak lain. Persoalannya, sistem presidensial cenderung akan menghasilkan pemerintahan yang efektif apabila presiden didukung oleh mayoritas sederhana kekuatan parlemen melalui *minimal winning coalition*. Sebaliknya, jika Presiden hanya didukung kekuatan minoritas parlemen cenderung membuka peluang pemakzulan bagi Presiden, dan bila Presiden didukung kekuatan mayoritas mutlak parlemen maka yang cenderung terjadi adalah pemerintahan yang kolusif.⁸

Problematik Presidensial Indonesia

Seperti dikemukakan sebelumnya, sistem presidensial memang memiliki kelebihan-kelebihan dibandingkan sistem parlementer, di antaranya: keterpisahan institusi presiden dan lembaga parlemen, masa jabatan presiden (dan wapres) yang bersifat tetap, dan pemilihan langsung presiden oleh rakyat. Ketiga ciri tersebut tak hanya dianggap dapat menjamin tegaknya prinsip *checks and balances* dalam relasi eksekutif-legislatif, melainkan juga terbentuknya pemerintahan yang stabil dan efektif.

Namun bagi Juan Linz⁹, kelebihan-kelebihan tersebut justru merupakan sumber kelemahan presidensialisme. Pertama, sebagai konsekuensi keterpisahan antara lembaga presiden dan institusi parlemen, potensial terjadi apa yang disebut

sebagai “legitimasi demokratis ganda” (*dual democratic legitimacy*) dalam relasi eksekutif-legislatif. Kedua, akibat kekakuan sistemik yang melekat pada sistem presidensial, presiden yang terpilih dengan suara mayoritas mutlak, potensial mengabaikan suara parlemen sehingga cenderung menjadi otoriter. Ketiga, parlemen yang juga merasa memiliki legitimasi sebagai representasi rakyat, potensial menghambat dan bahkan “menjegal” kebijakan-kebijakan pemerintah yang akhirnya berujung pada instabilitas demokrasi presidensial.

Problematik presidensial semakin bertambah ketika dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti berlaku di Indonesia. Problematik tambahan itu di antaranya, pertama, sebagai akibat banyaknya partai yang bersaing, pemilu presiden hampir selalu menghasilkan “presiden minoritas” (*minority president*) atau presiden dengan basis politik minoritas di parlemen. Ujung dari realitas politik seperti ini tentu saja adalah terbentuknya pemerintahan minoritas (*minority government*). Kedua, pemilu legislatif hampir selalu menghasilkan peta kekuatan parlemen yang sangat fragmentatif serta tanpa partai mayoritas di parlemen. Dampak dari situasi ini, seperti dikhawatirkan oleh Mainwaring adalah potensi terjadinya jalan buntu politik (*deadlock*) dalam relasi presiden-parlemen.¹⁰

Dalam kasus Indonesia problematik institusional presidensial tersebut tidak hanya dialami Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (sejak 2004), tetapi juga dialami Presiden Abdurrahman Wahid (1999–2001) dan Presiden Megawati (2001–2004) —meski pada era Wahid dan Megawati belum berlaku presidensial murni, seperti amanat UUD 1945 hasil amandemen. Baik Yudhoyono (Partai Demokrat) maupun Wahid (PKB) dan Megawati (PDI Perjuangan), pada dasarnya adalah “presiden minoritas” karena basis politik mereka tidak mencapai mayoritas sederhana kekuatan DPR.

Karena itu, tidak mengherankan jika Wahid, Megawati, dan Yudhoyono membentuk kabinet yang menyertakan pula partai-partai lain. Kabinet Persatuan Nasional yang dibentuk Wahid, Kabi-

⁸ Denny Indrayana, “Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden ‘Sial’ atawa Presiden ‘Sialan’”, Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, 13 Desember 2006.

⁹ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, dalam Linz dan Arturo Valenzuela, (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Volume 1, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), him. 3–90

¹⁰ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, him. 198–228

net Gotong Royong era Megawati, dan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) di bawah Yudhoyono saat ini, pada hakikatnya adalah kabinet koalisi partai-partai dalam rangka mengamankan kebijakan pemerintah di parlemen. Kabinet koalisi partai-partai hasil pemilu demokratis pasca-Soeharto tersebut secara teoritis memiliki basis lebih dari 70% kursi kekuatan partai politik di DPR. Hal itu sudah dialami oleh Abdurrahman Wahid (1999–2001)¹¹ dan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001–2004), ketika PKB yang menjadi basis politik Wahid hanya menguasai 51 kursi dari 500 kursi DPR dan PDI-P sebagai basis politik Megawati, hanya memiliki 153 kursi, tak sampai sepertiga dari total kursi DPR. Kecenderungan yang sama dialami Presiden Yudhoyono pasca-amandemen konstitusi ketika Partai Demokrat yang menjadi basis politiknya hanya memperoleh 55 dari 550 kursi DPR (10%) pada Pemilu 2004, dan 149 dari 560 kursi DPR (26,6%) pada Pemilu 2009, padahal PD memenangkan pemilu parlemen terakhir tersebut.

Realitas politik ini melatarbelakangi keputusan Presiden Wahid, Megawati, dan Yudhoyono membentuk kabinet yang bersifat koalisi partai-partai politik. Seperti diketahui, selain Partai Demokrat yang menjadi basis politiknya, Kabinet Yudhoyono periode pertama (2004–2009) didukung oleh tujuh parpol lainnya: Golkar (128 kursi), PPP (58), PAN (53), PKB (52), PKS (45), PBB (11), dan PKPI (1) sehingga secara keseluruhan parpol koalisi menguasai 403 dari 550 kursi DPR (73,3%). Sementara itu, kabinet Yudhoyono periode kedua (2009–2014) didukung oleh PD (149), Golkar (106), PKS (57), PAN (46), PPP (37), dan PKB (28), atau total 423 dari 560 kursi DPR (75,5%). Dengan demikian, pemerintahan Yudhoyono I dan II menguasai lebih dari 70% kursi DPR sehingga menjadi modal politik besar bagi jenderal purnawirawan TNI Angkatan Darat itu untuk membawa Indonesia keluar dari perangkap salah “urus” negara dan pemerintahan serta merealisasikan pemerintahan yang bersih, adil serta sejahtera bagi rakyat.

Akan tetapi, alih-alih melembagakan pemerintahan yang efektif, koalisi politik pendukung Presiden justru menjadi perangkap sekaligus “penjara” bagi Yudhoyono sendiri. Betapa tidak, selama periode 2004–2009 Presiden Yudhoyono harus melayani sekurang-kurangnya 14 usulan hak interpelasi dan sembilan usulan hak angket yang diajukan DPR. Ironisnya sebagian usulan dilakukan atas inisiatif parpol-parpol pendukung pemerintah di parlemen. Untuk meredam konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden dan DPR, selama periode yang sama sekurang-kurangnya dilakukan 12 kali rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR.

Sebenarnya tidak ada yang salah dengan penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan rapat konsultasi antara presiden dan pimpinan DPR karena secara politik dijamin oleh konstitusi dan perundang-undangan. Hanya saja persoalannya, Presiden Yudhoyono selaku kepala pemerintahan harus melayani *politicking* parpol-parpol di DPR sehingga segenap energi tersita untuk itu yang akhirnya berdampak pada produktivitas pemerintahan yang rendah.

Faktor institusional lain di balik keberhasilan amandemen konstitusi pada 1999–2002 adalah konstruksi konstitusi yang cenderung “DPR heavy” ketimbang “Presiden heavy” sebagaimana seharusnya dalam skema demokrasi presidensial. Konstruksi demikian dilatarbelakangi oleh pengalaman panjang sistem otoriter Orde Baru yang sangat Presiden *heavy*, sementara DPR tak lebih dari “stempel” bagi setiap kebijakan politik yang didesain oleh eksekutif. Tidak mengherankan jika amandemen konstitusi diwarnai oleh semangat “menghabisi” otoritas Presiden, dan sebaliknya memperbesar otoritas DPR.¹²

Salah satu “celah” yang dimanfaatkan DPR untuk terus memperkuat dan memperbesar otoritasnya adalah Pasal 20 UUD 1945 hasil amandemen yang mengubah *locus* fungsi pembentukan undang-undang (UU) dari Presiden ke DPR, kendati tetap harus melalui persetujuan Presiden. Melalui celah ini DPR secara terus-menerus semakin memperbesar

¹¹ Tentang periode Abdurrahman Wahid, lihat misalnya, Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Grafiti Press, 2007).

¹² Antara lain lihat, Syamsuddin Haris, “Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)”, Disertasi Doktor di FISIP UI, Jakarta, 2008.

kekuasaannya sendiri dengan cara merancang UU yang memberi hak politik bagi DPR untuk turut menyeleksi dan menentukan pejabat publik, otoritas yang seharusnya merupakan domain presiden dalam skema presidensial. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika hampir semua anggota dan pimpinan komisi-komisi negara, seperti KPK, KPU, KPI, KY, dan seterusnya lebih ditentukan oleh DPR ketimbang Presiden. Termasuk di dalamnya pimpinan institusi negara yang sangat strategis, seperti Gubernur Bank Indonesia dan para deputy gubernurnya serta para anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Faktor Kerapuhan Koalisi Era Yudhoyono

Faktor Desain Koalisi

Secara teoritis, terutama jika dilihat dari skala atau besaran kekuatan parpol pendukung pemerintah di DPR, koalisi yang dibentuk Presiden Yudhoyono sebenarnya termasuk kategori "koalisi besar", atau bahkan "koalisi super-besar". Seperti dikemukakan sebelumnya, KIB I (2004–2009) didukung oleh delapan parpol yang mencakup 73,3% kekuatan DPR. Sementara itu, KIB II (2009–2014) didukung oleh enam parpol yang mendominasi 75,5% kekuatan politik di Senayan.

Namun demikian, koalisi besar pendukung Yudhoyono tersebut ternyata rapuh secara internal. Fenomena pengusulan 14 hak interpelasi dan sembilan hak angket selama periode 2004–2009, begitu pula perpecahan koalisi terkait kesimpulan Panitia Khusus Angket skandal Bank Century, jelas menunjukkan kerapuhan koalisi. Dalam kaitan ini, penataan ulang melalui pembentukan sekretariat gabungan (*Setgab*) parpol koalisi pasca-hak angket Century serta reposisi Ketua Harian *Setgab* Koalisi Aburizal Bakrie pasca-hak angket pajak, harus dilihat sebagai upaya Presiden Yudhoyono mengonsolidasikan kembali koalisi yang rapuh tersebut.

Pertanyaannya kemudian, mengapa koalisi besar yang dibangun Yudhoyono begitu rapuh? Terlepas dari persoalan teoritis bahwa konsep koalisi lazimnya merupakan skema sistem demokrasi parlementer, paling kurang ada empat faktor problematik di balik desain koalisi yang

dibentuk Yudhoyono, yakni problematik basis koalisi, sifat kesepakatan dan kontrak politik, cakupan materi kesepakatan, dan problematik mekanisme internal koalisi.

Pertama, problematik basis koalisi. Sudah menjadi pengetahuan umum koalisi politik pendukung pemerintah yang dibentuk oleh Presiden Yudhoyono lebih berbasiskan kepentingan mengamankan kelangsungan pemerintahan hasil pemilu ketimbang faktor kesamaan ideologi dan haluan politik tentang arah reformasi dan penataan bangsa ke depan dari parpol-parpol yang tergabung di dalamnya. Sebagai kompensasi dukungan politik parpol terhadap pemerintah, Presiden Yudhoyono membagikan kursi menteri kabinet kepada parpol pendukung secara proporsional, yakni sesuai perolehan suara setiap parpol dalam pemilu legislatif. Skema basis koalisi seperti ini dibangun Presiden Yudhoyono, baik ketika membentuk KIB I (2004–2009) maupun KIB II (2009–2014) sehingga hampir sekitar separuh anggota KIB I berasal dari parpol dan meningkat menjadi lebih dari separuh pada KIB II.

Konsekuensi logis dari skema koalisi berbasis kepentingan jangka pendek seperti ini adalah lemahnya ikatan dan soliditas koalisi sehingga dukungan parpol terhadap pemerintah acapkali ditentukan oleh "mood politik" para politisi parpol anggota koalisi, apakah tengah kecewa dengan Presiden atau sebaliknya sedang berbulan madu dengan Yudhoyono. Tak mengherankan jika Golkar dan PKS misalnya, seolah-olah tak memiliki beban untuk sewaktu-waktu berbeda sikap politik dengan parpol koalisi lainnya, PD, PAN, PPP dan PKB, seperti tampak dalam penggunaan hak angket dalam skandal Bank Century dan upaya pengusulan hak angket pajak yang akhirnya kandas di DPR. Implikasi lain dari koalisi yang bersifat pragmatis seperti ini adalah tidak munculnya kompetisi antarpol di parlemen sehingga tidak tampak perjuangan ideologis parpol dalam memengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan.

Kedua, problematik sifat kesepakatan dan kontrak politik. Seperti dilansir berbagai media, koalisi yang dibentuk oleh Presiden Yudhoyono didasarkan pada sejumlah kesepakatan politik yang ditandatangani oleh pimpinan parpol

anggota koalisi. Selain kesepakatan pada tingkat pimpinan parpol tersebut, Yudhoyono juga mengikat para menteri dari parpol anggota koalisi dengan kontrak politik yang bersifat individual, yaitu dokumen pakta integritas yang harus ditandatangani sebagaimana lazimnya kewajiban yang dibebankan bagi setiap pejabat publik.

Problem mendasar dari sifat kesepakatan politik tersebut adalah bahwa komitmen koalisi lebih merupakan keputusan pimpinan parpol di tingkat pusat ketimbang suatu komitmen parpol secara institusi yang disosialisasikan dan dilembagakan secara internal parpol masing-masing. Di sisi lain, kontrak politik yang bersifat individual antara Yudhoyono dan para menteri dari parpol pada dasarnya tidak bisa mengikat parpol secara institusi karena sesuai UUD 1945 hasil amandemen, otoritas pengangkatan dan pemberhentian para menteri kabinet sepenuhnya berada di tangan Presiden. Realitas ini tak hanya membatasi ruang gerak parpol dalam mengontrol kader parpol dalam kabinet, melainkan juga tidak bisa memberi garansi apa pun bagi Presiden Yudhoyono untuk mengontrol sikap politik parpol di DPR.

Ketiga, problematik cakupan materi kesepakatan koalisi. Apa saja cakupan atau ruang lingkup materi yang disepakati oleh parpol koalisi pendukung Presiden Yudhoyono sebenarnya tak pernah jelas bagi publik. Masyarakat hanya menduga-duga cakupan materi kesepakatan tanpa memperoleh konfirmasi yang jelas, baik dari Presiden Yudhoyono maupun parpol anggota koalisi, mengenai isi kesepakatan yang telah ditandatangani oleh pimpinan parpol koalisi pada 15 Oktober 2009 yang lalu. Secara umum publik hanya tahu bahwa parpol koalisi bersepakat mendukung dan mempertahankan pemerintahan Yudhoyono hingga Pemilu 2014 dengan kompensasi pembagian kursi menteri sesuai dengan proporsi kekuatan parpol di DPR.

Terkait cakupan materi, ada 11 (sebelas) butir kesepakatan yang ditandatangani oleh pimpinan parpol anggota koalisi pada pertengahan Oktober 2009 yang lalu, yakni.¹³

1. Bersepakat memelihara keutuhan Negara Kesatuan RI;

2. Bersepakat melaksanakan sistem pemerintahan presidensial;
3. Presiden akan mengikutsertakan kader parpol sebagai menteri di Kabinet Indonesia Bersatu II;
4. Presiden menetapkan sejumlah nama yang diusulkan menjadi menteri dan, dalam hal lain, parpol tidak akan menolak putusan Presiden;
5. Para menteri wajib melaksanakan tugas sesuai kontrak kerja dan berperilaku sesuai dengan pakta integritas yang ditandatangani;
6. Presiden dapat memberhentikan menteri yang tidak memenuhi kontrak kerja dan pakta integritas. Presiden memberitahu pimpinan parpol untuk dicarikan penggantinya;
7. Presiden, baik langsung maupun melalui wakil presiden dan para menteri, dapat berkonsultasi ke pimpinan parpol, mengenai kebijakan khusus dan strategis. Parpol anggota koalisi harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan presiden, baik melalui fraksi di DPR maupun saluran lain;
8. Dalam menyikapi keputusan dan pelaksanaan tugas di DPR, fraksi partai koalisi selalu berkomunikasi dengan sesama fraksi anggota koalisi;
9. Tanpa harus kehilangan daya kritis dan fungsi pengawasan, fraksi partai koalisi wajib mendukung kebijakan pemerintah sebagaimana disebut pada poin 7 dan 8;
10. Pimpinan parpol anggota koalisi tidak dapat secara sepihak menarik menternya yang memiliki masalah internal dengan partainya. Pimpinan parpol harus berkonsultasi dahulu dengan Presiden untuk mencari solusi;
11. Jika pimpinan parpol secara resmi dan terbuka menyatakan menarik dukungan terhadap pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, koalisi atau keberadaan para menteri di kabinet Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono akan batal/berakhir.

Menarik bahwa ternyata tidak semua pimpinan parpol anggota koalisi benar-benar tahu cakupan materi kesepakatan politik yang telah ditandatangani di depan Presiden Yudhoyono dan Wapres Budiono. Wakil Sekjen PKS, Mahfudz Siddik, misalnya beranggapan bahwa kesepakatan

¹³ Dikutip dalam "Cepat Selesaikan Koalisi" dalam *Kompas*, 4 Maret 2011, hlm. 3.

an antara Yudhoyono dan parpol hanya terkait kerja sama di pemerintahan dan di legislatif.¹⁴ Selain itu, baik Golkar maupun PKS yang berbeda sikap dengan parpol koalisi lainnya dalam kasus hak angket pajak yang gagal, secara publik acapkali mengatakan tidak tahu persis apa sebenarnya yang dilanggar oleh mereka ketika mengajukan usulan hak angket pajak, padahal jelas dimaksudkan untuk turut mendukung kebijakan pemerintah dalam meningkatkan pendapatan negara melalui sektor pajak di satu pihak, dan memberantas mafia pajak di pihak lain. Di sisi lain, tidak ada kesepakatan internal Setgab sendiri bahwa memang ada larangan bagi anggota koalisi untuk menggulirkan hak angket pajak.

Selain itu, problematik terpenting di balik sebelas butir kesepakatan koalisi adalah tidak jelasnya koridor bagi parpol anggota koalisi, apa saja cakupan kebijakan khusus dan strategis yang harus didukung oleh parpol di DPR seperti dinyatakan dalam butir 7 kesepakatan tersebut. Terlepas dari kemungkinan adanya agenda lain, apakah upaya membongkar pelanggaran hukum dari skandal Century serta membongkar mafia pajak di balik usulan hak angket pajak tidak bisa dianggap sebagai bagian dari komitmen Golkar dan PKS mendukung penegakan hukum dan pembentukan pemerintahan yang bersih?

Keempat, problematik mekanisme internal koalisi. Meskipun Presiden Yudhoyono menata ulang format koalisi pasca-skandal Century dengan membentuk Setgab, menarik bahwa parpol anggota koalisi lebih suka memperdebatkan persoalan koalisi secara publik melalui media ketimbang mendiskusikannya secara internal melalui forum rapat Setgab. Sejatinya Setgab diciptakan sebagai forum pendahuluan bagi parpol koalisi untuk menyepakati atau tidak menyepakati suatu isu kebijakan strategis tertentu sebelum rapat-rapat formal DPR, tetapi dalam realitasnya para politisi parpol anggota koalisi lebih sering memperdebatkan isu-isu kebijakan secara publik melalui media ketimbang mendiskusikannya dalam rapat-rapat internal Setgab. Akibatnya, berbagai perbedaan pendapat dan sikap politik parpol koalisi menjadi santapan

seksi bagi kalangan media sehingga polemik antarpolitisi parpol koalisi seringkali berkembang menjadi "debat kusir" yang tidak bermanfaat, menyita energi, dan belum tentu bermanfaat bagi kepentingan bangsa.

Faktor *Personality* Presiden

Pilihan-pilihan kebijakan seorang presiden tidak cukup dipahami dari prosedur institusional serta interaksi dan saling-pengaruh antaraktor politik di lingkaran dalam kantor kepresidenan, melainkan juga perlu dicari penjelasannya dari watak personal sang presiden sebagai *locus* kekuasaan dalam skema presidensialisme. Amerika Serikat (AS) misalnya, meskipun telah memiliki lembaga kepresidenan yang sudah mapan dan pola interaksi politik yang teruji lebih dari satu abad, pilihan-pilihan kebijakan Presiden AS seringkali dilatarbelakangi oleh watak personal dan gaya kepemimpinan presiden yang bersangkutan.

Stephen Skowronek misalnya, mengidentifikasi sekurangnya-kurangnya empat kelompok karakteristik kepemimpinan presidensial sepanjang sejarah AS, yakni *Jeffersonian leadership* (dengan contoh Thomas Jefferson, James Monroe, John Quincy Adams), *Jacksonian leadership* (Andrew Jackson, James Polk, dan Franklin Pierce), *Republican leadership* (Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Herbert Hoover), dan *Liberal Leadership* (Franklin D. Roosevelt, Lyndon Johnson, Jimmy Carter).¹⁵ Jadi, meskipun pemilu-pemilu AS didominasi oleh dua partai politik utama, Partai Demokrat dan Partai Republik, namun karakteristik kepemimpinan presiden bisa sangat beragam dan cenderung mengikuti watak personal dan gaya kepemimpinan sang presiden.

Hal yang sama tampaknya berlaku bagi Indonesia di bawah Yudhoyono. Kajian psikologis yang dilakukan oleh Bagus Takwin dan Niniek L. Karim, misalnya, menemukan bahwa secara personal Yudhoyono memiliki cukup banyak aspek yang menonjol sebagai modal kepemimpinan, di antaranya: sifat moderat, mementingkan intelektualitas, keterbukaan

¹⁴ "Mahfudz: Ada 2 Kesepakatan PKS-SBY, Bukan 11 Poin", dalam *www.metronews.com*, 3 Maret 2011, jam 17:08.

¹⁵ Lihat Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership From John Adams to Bill Clinton*, (Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, cetakan ketiga, 2000).

pikiran, pola penalaran sistematis, kebutuhan prestasi, kebutuhan afiliasi, dan penampilan yang selalu terjaga serta berwibawa.¹⁶ Akan tetapi, persoalannya berbagai aspek personal Yudhoyono yang menonjol tersebut, bukan hanya berpotensi menjadi kekuatan, melainkan juga sekaligus bisa menjadi sumber kelemahan yang melekat dan sulit diubah pada diri Yudhoyono. Salah satu kelemahan terpenting Presiden Yudhoyono adalah kecenderungan membangun gaya kepemimpinan yang berselubung pencitraan.

Kecenderungan Yudhoyono membentuk citra positif dalam penampilan personal dan kepemimpinannya ini berhubungan dengan latar belakangnya sebagai anak tunggal dengan pendidikan dan pengasuhan yang baik. Menurut pelopor psikologi individual, Alfred Adler (1870-1937), anak tunggal dengan pengasuhan dan pendidikan yang baik akan cenderung tampil baik di depan umum untuk menjaga agar perhatian orang lain tetap tertuju padanya.¹⁷ Selanjutnya dikemukakan, "Kebutuhan untuk terus diperhatikan, mendorongnya untuk cenderung menjaga perasaan orang lain. Orang seperti ini akan berusaha untuk tidak melakukan hal-hal yang mungkin menimbulkan konflik".¹⁸ Selain selalu berupaya menghindari konflik, terutama dalam berhadapan dengan DPR, tiga ciri kepemimpinan Yudhoyono lainnya adalah (1) terlalu banyak pertimbangan sehingga lambat mengambil keputusan; (2) terkesan ragu-ragu karena menunggu banyak masukan dari pihak lain sebelum membuat keputusan; (3) dapat menimbulkan kesan berpura-pura dan tidak menampilkan yang sebenarnya.¹⁹

Watak personal Presiden Yudhoyono seperti di atas berdampak pada dua kecenderungan, pertama, kepemimpinan yang cenderung mengutamakan pencitraan publik. Politik pencitraan demikian sekurang-kurangnya tampak dalam tiga hal, yakni (1) pencitraan tentang keseriusan

presiden sebelum memutuskan suatu kebijakan;²⁰ (2) pencitraan bahwa pemerintah sungguh-sungguh bekerja keras;²¹ dan (3) pencitraan bahwa kebijakan pemerintah berpihak kepada kepentingan rakyat.²²

Kedua, kepemimpinan yang terlalu hati-hati dan tidak berani mengambil risiko, lamban, tidak tegas, dan kompromistis. Meskipun Presiden memuji tinggi Sri Mulyani sebagai menteri yang paling kompeten, kredibel, dan profesional dalam kabinetnya, namun Yudhoyono memilih bersekutu secara politik dengan Aburizal Bakrie dan Golkar yang melakukan perlawanan politik terhadapnya di DPR ketimbang mempertahankan mantan Menteri Keuangan tersebut. Kecenderungan serupa tampak dalam respons Presiden terhadap upaya kriminalisasi yang dilakukan oleh pihak kepolisian dan kejaksaan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menyebabkan dua orang pimpinannya, Chandra M. Hamzah dan Bibit Chandra, dijadikan tersangka oleh kepolisian. Publik berharap Presiden melakukan tekanan terhadap kepolisian dan kejaksaan dalam rangka menyelamatkan institusi KPK, tetapi Yudhoyono memilih membentuk Tim Delapan yang dipimpin oleh

²⁰ Politik pencitraan yang dilakukan Presiden Yudhoyono telah tampak dalam prosesi penyusunan Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) dan II (2009-2014) yang hendak menggambarkan betapa cermat, hati-hati, dan seriusnya Yudhoyono memilih para calon menteri. Setiap calon menteri yang diundang ke kediamannya di Puri Cikeas, Bogor, diminta memberikan pandangan tentang isu tertentu sebagai bagian dari proses *fit and proper test* yang harus dilalui. Kentalnya suasana prosesi atau upacara pencitraan juga tampak pada perombakan kabinet terbatas pertama (2005) dan kedua (2007), padahal esensi *reshuffle* kabinet yang dilakukannya ternyata hanya pergeseran posisi menteri yang berasal dari partai politik.

²¹ Untuk menunjukkan keseriusan pemerintah bekerja, intensitas rapat kabinet seringkali tidak mengenal tempat, waktu, dan bahkan jarak. Dari segi tempat, untuk pertama kalinya rapat kabinet berpindah-pindah dari kantor departemen yang satu ke kementerian lainnya, bahkan dari bandara yang satu ke bandara lainnya. Dari segi waktu, rapat-rapat kabinet acapkali dilakukan pada hari-hari libur, bahkan juga pada malam hari ketika presiden, wapres, dan para menteri seharusnya beristirahat. Sementara itu, dari segi jarak, putra Pacitan kelahiran 9 September 1949 tersebut melakukan rapat kabinet jarak jauh secara *teleconference* dari Amerika Serikat yang akhirnya memicu usulan interpelasi DPR.

²² Presiden Yudhoyono hampir selalu menegaskan kebijakannya yang pro-rakyat ataupun pro-poor, tetapi menurut Hendri Saparini, Managing Director Econit Advisory Group, hal itu sebenarnya tidak tercermin dalam struktur APBN yang diajukan pemerintah ke DPR.

¹⁶ Lihat, Bagus Takwin dan Niniek L. Karim, *Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2004), hlm. 239-247.

¹⁷ Seperti dikutip Bagus Takwin dan Niniek L. Karim dalam *Sang Kandidat*, hlm. 239.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 241.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 246.

Adnan Buyung Nasution. Sinyalemen publik tentang bahaya mafia hukum dan atau mafia kasus pun direspons dengan membentuk Satuan Tugas (Satgas) Mafia Hukum, padahal publik berharap agar Presiden Yudhoyono memerintahkan dua institusi pemerintah dalam penegakan hukum tersebut melakukan "pembersihan" internal tanpa pandang bulu.

Karakter personal dan kepemimpinan yang lembek, lamban, tidak tegas, dan berpusat pada pencitraan ini tampaknya menjadi faktor penting di balik kerapuhan koalisi politik yang dibentuk Yudhoyono. Persoalannya, tanpa harus tergantung sepenuhnya pada dukungan koalisi, Presiden Yudhoyono yang memiliki legitimasi besar bisa menggalang dukungan rakyat jika kebijakan-kebijakan pemerintah yang berpihak pada kepentingan bangsa "diganggu" oleh manuver para politisi parpol di DPR.

Faktor Karakter Parpol di DPR

Secara teoritis sistem kepartaian Indonesia adalah sistem multipartai. Dari 38 partai politik peserta Pemilu 2009, dewasa ini terdapat sembilan partai politik yang memperoleh kursi di parlemen nasional. Sementara itu, di tingkat lokal struktur kepartaian jauh lebih kompleks dan beragam karena persyaratan *parliamentary threshold* tidak berlaku di DPRD provinsi dan kabupaten/kota sehingga parpol dengan perolehan satu kursi pun dapat duduk di parlemen setempat.

Meskipun berlaku sistem multipartai, relatif tidak tampak perbedaan ideologis yang signifikan di antara parpol di DPR dewasa ini. Dengan kata lain, secara formal semua parpol mengklaim memiliki ideologi yang berbeda satu sama lain, namun dalam realitas politik hal itu tidak begitu tampak dalam perdebatan terkait berbagai isu politik dan kebijakan. Semua parpol, termasuk PKS yang dianggap lebih ideologis dibandingkan parpol lainnya, bisa saling bekerja sama satu sama lain tanpa hambatan ideologis sehingga fenomena kepartaian Indonesia lebih merefleksikan fragmentasi politik di antara para elite partai ketimbang suatu polarisasi ideologis antarpol. Konsekuensi logis dari fenomena ini adalah berkembangnya politik kartel dalam sistem kepartaian, yang antara lain ditandai oleh kecenderungan faktual bahwa konflik, persaingan,

dan kerja sama antarpol lebih berpusat pada perburuan rente (*rent seeking*) ketimbang kompetisi memperjuangkan kebijakan atas dasar ideologi tertentu untuk kepentingan umum.²³

Tampaknya fenomena politik kartel inilah terutama yang menjelaskan mengapa semua parpol ingin mendekat dan menjadi bagian dari pemerintah yang berkuasa atau negara—sumber dana terbesar dan perputaran roda ekonomi Indonesia saat ini. Partai Golkar misalnya, baik pasca-Pemilu 2004 maupun pasca-Pemilu 2009 lebih memilih menjadi bagian dari kekuasaan dan koalisi politik yang dibentuk Presiden Yudhoyono daripada menjadi oposisi di Parlemen. Hal yang sama tampak jelas dalam perilaku PDI-Perjuangan pasca-Pemilu 2009 dan menjelang Kongres Bali (2010), yakni keinginan besar sebagian elitnya di bawah kubu Taufik Kiemas—Ketua Dewan Pertimbangan PDI Perjuangan, suami Megawati, dan Ketua MPR—untuk bergabung dengan koalisi politik pemerintahan Yudhoyono. Meskipun keinginan ini ditolak oleh Megawati, Kongres PDI Perjuangan di Bali tidak lagi menggunakan istilah "oposisi" dalam merumuskan sikapnya terhadap pemerintahan Yudhoyono, melainkan sebagai "pengontrol dan penyeimbang", kendati esensinya sama.

Karakter parpol yang cenderung berorientasi perburuan rente seperti inilah yang tidak diwaspadai oleh Presiden Yudhoyono. Akibatnya, baik koalisi politik yang dibentuk pada Pemilu 2004 maupun 2009, cenderung menjadi perangkap politik sekaligus "penjara" bagi Yudhoyono sendiri ketimbang meningkatkan efektivitas dan produktivitas pemerintahan yang dipimpinnya. Seperti dikemukakan sebelumnya, pada periode 2004–2009 parpol koalisi pendukung pemerintah di DPR turut menggugat berbagai kebijakan pemerintah melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket sehingga energi, waktu, dan perhatian pemerintah dan DPR tersita untuk menyelesaikan konflik dan ketegangan politik dalam relasi eksekutif-legislatif. Pada Maret 2008 parpol koalisi di DPR bahkan menolak Agus Martowardojo dan Raden Pardede yang diajukan Presiden sebagai calon Gubernur Bank Indonesia

²³ Selanjutnya lihat, Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009).

menggantikan Burhanudin Abdullah. Secara teoritis pemerintahan Yudhoyono didukung oleh lebih dari 70% kekuatan parpol di DPR sehingga semestinya tidak ada penolakan DPR atas calon gubernur bank sentral, apalagi Jusuf Kalla sebagai Ketua Umum Golkar, parpol terbesar di parlemen, dan pada saat yang sama menduduki jabatan wakil presiden.

Akan tetapi, itulah fakta politik tentang karakter parpol di DPR yang tidak disiplin dalam berkoalisi, cenderung pragmatis dan oportunistik dalam berperilaku serta lebih berorientasi perburuan rente ketimbang mendukung efektivitas pemerintahan dalam skema presidensial. Meskipun konflik dan ketegangan politik dalam relasi eksekutif-legislatif tidak menghasilkan *deadlock* seperti dikhawatirkan Mainwaring, terutama karena adanya mekanisme persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembentukan UU, tetapi fenomena tersebut jelas menghambat kesempatan Indonesia memanfaatkan momentum demokratisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang lebih signifikan.

Koalisi 2009–2014 dan Kasus Century

Koalisi politik yang dibentuk oleh Presiden Yudhoyono melalui Kabinet Indonesia Bersatu II pada dasarnya masih sama dengan sebelumnya. Kecuali parpol kecil seperti PBB dan PKPI yang gagal memenuhi persyaratan *parliamentary threshold* untuk duduk di DPR hasil Pemilu 2009, semua parpol lain dalam koalisi 2004–2009 turut bergabung dalam koalisi 2009–2014. Perbedaan lainnya, Partai Demokrat yang menjadi basis politik Yudhoyono menjadi partai terbesar dengan meraih 149 dari 560 kursi DPR hasil Pemilu 2009, dibandingkan hanya 55 dari 550 kursi DPR pada Pemilu 2004.

Atas dasar pengalaman 2004–2009, publik sebenarnya berharap Presiden Yudhoyono membentuk kabinet profesional ketimbang kabinet politik agar pemerintahannya lebih fokus pada agenda perbaikan kehidupan ekonomi. Apalagi Yudhoyono menang pemilihan presiden dalam satu putaran secara langsung, dan partainya sendiri, Partai Demokrat, memenangkan pemilu legislatif. Artinya, mandat politik dan legitimasi Yudhoyono pada Pemilu 2009 jauh lebih besar dibandingkan pada Pemilu 2004.

Namun, seperti diuraikan sebelumnya, secara personal Yudhoyono tidak memiliki cukup keberanian untuk memenuhi harapan publik. Presiden tampaknya tetap beranggapan bahwa pemerintahannya akan "aman" jika didukung oleh koalisi politik lebih besar sehingga akhirnya membentuk kabinet koalisi superjumbo karena mencakup lebih dari 75% kekuatan parpol di DPR. Pilihan Yudhoyono tampaknya didasarkan pula pada keyakinan bahwa dia kini memilih Boediono sebagai wakil presiden, seorang profesional serta mantan menteri koordinator perekonomian dan gubernur bank sentral sehingga potensi "gangguan" dari disharmoni dengan pasangannya, seperti dialami dengan Jusuf Kalla, telah teratasi.

Selain faktor karakter parpol yang sangat pragmatis, tidak disiplin, dan berorientasi perburuan rente, problematik mendasar koalisi politik yang dibentuk Yudhoyono adalah tidak adanya konsensus minimum yang bersifat institusional sehingga cenderung longgar dan tidak mengikat secara publik. Artinya, tidak begitu jelas bagi publik, apa saja cakupan kesepakatan di antara parpol dalam mendukung Presiden Yudhoyono; apa ruang lingkup kode etik pihak-pihak yang berkoalisi; serta mekanisme hukuman dan ganjaran seperti apa yang mengikat parpol yang berkoalisi. Karena itu, koalisi tak hanya sangat longgar, tetapi juga bersifat elitis. Ironisnya, pola koalisi serupa, bahkan jauh lebih longgar dan terfragmentasi, terjadi pula pada tingkat lokal hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung.²⁴

Realitas politik seperti itu melatarbelakangi munculnya gugatan keras parpol, termasuk parpol koalisi di DPR terhadap kebijakan pemerintah Yudhoyono, atas dasar rekomendasi KSSK yang waktu itu dipimpin oleh Menkeu Sri Mulyani, menyelamatkan Bank Century melalui penyalangan dana sebesar Rp6,7 triliun. Kebijakan pemerintah pada akhir 2008 tersebut sebenarnya telah memperoleh persetujuan DPR periode 2004–2009, namun nilai awal dana *bail out* yang disepakati dan dikucurkan oleh Lembaga

²⁴ Lihat misalnya, Pratikno, "Political Parties in Pilkada: Some Problems for Democratic Consolidation", dalam Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistiyanto (Ed.), *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, (Singapore: ISEAS, 2009), hlm. 53–73.

Penjamin Simpanan (LPS) pada 23 November 2008 hanya Rp632 miliar atau sekitar 10% dari total dana penyalangan yang dipersoalkan DPR 2009–2014 sebesar Rp6,7 triliun. Parpol-parpol di DPR mencurigai bahwa pembengkakan dana penyalangan atas Bank Century terjadi karena ada penyimpangan penyalangan dana yang diduga masuk ke kantong Partai Demokrat dalam rangka kampanye Pemilu 2009. Kecurigaan parpol di DPR sangat wajar karena pembengkakan dana *bail out* Century berlangsung pada periode 23 November 2008 hingga 21 Juli 2009, yakni momentum berlangsungnya kampanye pemilu legislatif dan pemilu presiden 2009. Selama periode tersebut LPS mengucurkan empat tahap dana penyalangan, yakni dari pengucuran pertama Rp632 miliar pada 23 November 2008 hingga total Rp6,762 triliun pada 21 Juli 2009.²⁵

Meskipun DPR gagal membuktikan adanya penyimpangan dan korupsi, namun melalui *voting*, parlemen akhirnya memutuskan bahwa kebijakan *bail out* atas Bank Century bermasalah dan melanggar hukum.²⁶ Beberapa parpol koalisi, seperti Golkar dan PKS, menyebut Sri Mulyani dan Boediono sebagai pejabat paling bertanggung jawab dalam skandal *bail out* Bank Century. Di pihak lain, Presiden Yudhoyono melalui pidato secara nasional menyatakan kebijakan tersebut sudah tepat dan harus diambil dalam rangka menghindari dampak krisis keuangan global pada 2008. Dalam pidato yang sama, Yudhoyono bahkan memuji keputusan KSSK yang dipimpin oleh Menkeu Sri Mulyani dan Boediono selaku Gubernur Bank Indonesia.

Sebagai tidak lanjut keputusan DPR, beberapa politisi seperti Akbar Faisal (Hanura),

Bambang Susatyo (Golkar), Maruar Sirait (PDI Perjuangan), dan inisiator hak angket lainnya, mewacanakan perlunya penggunaan hak menyatakan pendapat sebagai tahap awal proses pemecatan (*impeachment*) terhadap Wakil Presiden Boediono yang dianggap turut bertanggung jawab dalam skandal Century. Namun demikian sikap resmi parpol koalisi sebenarnya tidak sampai sejauh itu. Apalagi, secara teoritis—sesuai UU No. 27 Tahun 2009 tentang Parlemen—usulan penggunaan hak menyatakan pendapat membutuhkan dukungan kehadiran sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga-perempat) anggota DPR, sedangkan keputusannya memerlukan dukungan minimal $\frac{2}{3}$ (dua-pertiga) suara Dewan. Syarat dukungan minimal $\frac{2}{3}$ suara juga dinyatakan secara eksplisit dalam konstitusi hasil amandemen. Artinya, jika seluruh anggota Fraksi Partai Demokrat di DPR (sekitar 26% dari total 560 anggota) tidak menghadiri sidang, maka rapat paripurna yang mengagendakan usulan hak menyatakan pendapat tidak akan memenuhi syarat korum yang ditentukan UU.

Meskipun telah menyatakan sikapnya bahwa kebijakan *bail out* atas Bank Century sudah benar dan tepat, dan di sisi lain secara parlementer hampir mustahil bagi DPR memecat Boediono, Presiden Yudhoyono tampaknya tetap merasa tidak nyaman melihat kenyataan bahwa dia berhadapan dengan DPR. Karena itu, kendati berkali-kali para elite Partai Demokrat meminta Presiden agar melakukan kocok-ulang koalisi atau merombak Kabinet Indonesia Bersatu II dengan "menendang" para menteri dari Golkar dan PKS, tetapi jenderal kelahiran Pacitan, Jawa Timur, ini tidak melakukannya. Seperti dikemukakan sebelumnya, secara personal Yudhoyono adalah sosok pemimpin yang tidak percaya diri, berorientasi "harmoni" dan sebaliknya selalu berusaha menghindari konflik—apalagi dengan parlemen, meskipun dia memperoleh dukungan elektoral secara absolut dalam Pemilu 2009.

Watak dan karakter personal Yudhoyono seperti ini tampaknya dipahami benar oleh Golkar dan ketua umumnya Aburizal Bakrie. Apalagi Yudhoyono dan Partai Demokrat secara finansial acapkali konon masih tergantung pada dukungan pemimpin korporasi Bakrie

²⁵ Lihat misalnya, <http://www.detikfinance.com/read/2010/03/04/221600/1311609/5/sby-tak-singgung-ketidakkuratan-data-bailout-century-dari-bi>, 4 Maret 2010.

²⁶ Menurut keterangan Daniel Sparingga (staf khusus Presiden bidang komunikasi politik) dalam suatu diskusi tertutup dengan beberapa akademisi di Jakarta pada Mei 2010 yang lalu, sidang paripurna DPR terkait skandal Bank Century dipantau langsung oleh Yudhoyono sejak pagi hingga tengah malam. Pada mulanya Yudhoyono memperoleh kepastian dari Aburizal Bakrie bahwa Golkar di DPR akan berubah sikap untuk mendukung pemerintah pada saat parlemen mengambil keputusan. Namun, sikap politik Aburizal ternyata ditolak oleh para anggota fraksinya yang mencurigai adanya *deal* politik antara Presiden dan Aburizal. Menurut kesaksian Daniel Sparingga, Yudhoyono mukanya merah dan marah besar atas sikap Golkar yang melawan pemerintah tersebut.

ini.²⁷ Karena itu, meski tampak ada konflik dan ketegangan politik antara Presiden dan Golkar, dan secara publik Presiden pernah secara tidak langsung menyebut kelompok usaha Bakrie sebagai pengemplang pajak dengan nilai triliunan rupiah²⁸, hal itu tampaknya tidak mengganggu intensitas komunikasi personal antara Yudhoyono dan Aburizal.

Gabungan berbagai faktor yang diuraikan singkat di atas tampaknya melatarbelakangi keputusan Presiden Yudhoyono meminta Menkeu Sri Mulyani mundur dari kabinet pasca-skandal Bank Century. Yudhoyono akhirnya lebih memilih mempertahankan harmoni koalisi yang dibentuknya ketimbang mempertahankan menteri terbaiknya, Sri Mulyani. Partai Golkar yang sebelumnya merupakan lawan politik Yudhoyono dalam Pilpres 2009, akhirnya, setidaknya untuk sementara, memenangkan pertarungan politik panjang terkait skandal Bank Century, yang ditandai dipilihnya Aburizal Bakrie sebagai Ketua Harian Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi mendampingi Yudhoyono sebagai ketua.²⁹

Catatan Penutup

Untuk membentuk “pemerintah yang bisa memerintah” dalam skema presidensial berbasis multipartai seperti berlaku di Indonesia, diperlukan koalisi berbasis kesamaan ideologi dan haluan (*platform*) politik di antara parpol yang berkoalisi. Melalui basis koalisi semacam ini diharapkan bahwa dukungan ataupun penolakan terhadap suatu kebijakan lebih berorientasi kepentingan kolektif bangsa kita, bukan semata-mata kepentingan jangka pendek para politisi

²⁷ Menurut keterangan salah seorang Wakil Ketua Umum Partai Demokrat, Kongres Partai Demokrat di Bandung pada 21–23 Mei 2010 konon turut dibiayai oleh Ketua Umum Golkar Aburizal Bakrie.

²⁸ Lihat misalnya, “Presiden: Pengemplang Pajak Khianati Rakyat”, dalam <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2010/03/18/headline/krn.20100318.194215.id.html>, tanggal 18 Maret 2010

²⁹ Dalam perkembangan mutakhir pasca-usulan hak angket pajak yang akhirnya gagal di DPR, struktur Ketua Harian Setgab akhirnya ditiadakan. Ketua Umum Golkar Aburizal Bakrie diposisikan sebagai Wakil Ketua Setgab, sementara Ketua Setgab dijabat langsung oleh Presiden Yudhoyono. Lihat antara lain, “Aburizal Jadi Wakil Ketua”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/04/12/02350838/Aburizal.Jadi.Wakil.Ketua>, Selasa, 12 April 2011 | 02:35 WIB.

parpol di DPR. Koalisi berbasis ideologi dan haluan politik yang sama juga diperlukan agar relasi Presiden-DPR tidak semata-mata menjadi arena transaksi politik antarpetinggi pemerintah dan politisi parpol di Senayan.

Koalisi politik yang cenderung rapuh dan diwarnai konflik internal adalah harga politik yang harus dibayar oleh Presiden Yudhoyono yang telanjur membentuk koalisi semu dan longgar serta tanpa kesamaan ideologis di satu pihak. Selain itu, keadaan tersebut merupakan buah pahit dari kepemimpinan politik yang lembek, tidak percaya diri, dan tidak memiliki keberanian politik dalam berhadapan dengan parpol di DPR. Kalau saja Yudhoyono yang memiliki legitimasi politik begitu besar cukup percaya diri dengan popularitas elektoral yang direbutnya dalam Pemilu 2009, sebenarnya tak ada alasan yang masuk akal bagi putera Pacitan Jawa Timur ini untuk khawatir terhadap kelangsungan pemerintahannya jika muncul “gangguan” politik dari DPR. Apalagi, seperti diuraikan sebelumnya, parpol-parpol yang dihasilkan pemilu-pemilu demokratis pasca-Orde Baru adalah parpol tanpa komitmen ideologis yang jelas.

Ironisnya, keterlanjuran dan kesalahan membentuk koalisi politik superbesar, tetapi semu dan longgar yang dilakukan Presiden Yudhoyono pada 2004–2009 diulangi kembali dalam periode kedua pemerintahannya pada 2009–2014. Karena itu, penataan kembali seperti apa pun yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono terkait format dan mekanisme internal koalisi, hal itu tidak pernah bisa menjadi jaminan bagi kohesifitas dan soliditas di antara parpol koalisi. Persoalannya berakar pada desain koalisi, personalitas, dan gaya kepemimpinan Yudhoyono sendiri serta karakter oportunistik dari para politisi parpol di DPR.

Dalam kaitan ini, salah satu solusi yang ditawarkan ke depan adalah menata ulang format pemilu dalam arti luas. Maksudnya, ke depan hanya terdapat dua momentum pemilu, yakni pemilu nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara bersamaan dengan pemilu DPR dan DPD serta pemilu lokal untuk memilih kepala daerah dan DPRD provinsi serta kabupaten dan kota yang dilakukan dua tahun sesudah pemilu nasional.

Melalui perubahan format pemilu seperti ini parpol-parpol "dipaksa" berkoalisi sejak sebelum pemilu legislatif sehingga peluang terbentuknya koalisi berbasis ideologi dan haluan politik menjadi lebih besar.

Daftar Pustaka

- Ambardi, Kuskritho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Bealey, Frank. 2000. *Dictionary of Political Science*, Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd.
- Haris, Syamsuddin. 2008. "Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amendemen Konstitusi (2004-2008)", *Disertasi Doktor di FISIP UI*, Jakarta.
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Press.
- Indrayana, Denny. "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", *Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS*. 13 Desember 2006.
- Lijphart. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale: Yale University.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Linz dan Valenzuela (Ed.). *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- 1995. *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", dalam Linz dan Arturo Valenzuela, (Ed.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Volume 1. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring. Scott. 1993. "Presidentialism, Multi-partism, and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*. Vol. 26, No. 2.
- Pratikno. 2009. "Political Parties in *Pilkada*: Some Problems for Democratic Consolidation", dalam Maribeth Erb, dan Priyambudi Sulistyanto, (Ed.). *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS.
- Skowronek, Stephen. 2000. *The Politics Presidents Make: Leadership From John Adam to Bill Clinton*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press. Cetakan ketiga.
- Sparingga, Daniel (Staf Khusus Presiden Bidang Komunikasi Politik). *Diskusi tertutup dengan beberapa akademisi di Jakarta pada Mei 2010*.
- Takwin, Bagus dan Karim, Niniek L. 2004. *Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- "Aburizal Jadi Wakil Ketua", dalam <http://nasional.kompas.com/read/2011/04/12/02350838/Aburizal.Jadi.Wakil.Ketua>, Selasa, 12 April 2011.
- "Cepat Selesaikan Koalisi" dalam *Kompas*, 4 Maret 2011.
- "Mahfudz: Ada 2 Kesepakatan PKS-SBY, Bukan 11 Poin", dalam www.metronews.com, 3 Maret 2011.
- "Presiden: Pengemplang Pajak Khianati Rakyat", dalam <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2010/03/18/headline/krn.20100318.194215.id.html>, 18 Maret 2010.
- "SBY dan Ical Sepakat Tetap Berkoalisi", dalam www.republika.co.id, 8 Maret 2011.
- "SBY Tak Singgung Ketidakakuratan Data Bailout Century Dari BI", dalam <http://www.detikfinance.com/read/2010/03/04/221600/1311609/5/sby-tak-singgung-ketidakakuratan-data-bailout-century-dari-bi>, 4 Maret 2010.