SEMINAR NASIONAL KOMISI ILMU SOSIAL AIPI · SERI 3 · KOALISI MULTI-PARTAI DALAM KABINET DAN PEMERINTAHAN DEMOKRASI PRESIDENSIAL · JAKARTA, 20 OKTOBER 2026

Stabil, tetapi Tidak Efektif

Menakar Dua Tahun Pemerintahan Prabowo-Gibran dalam Bingkai Hukum Tata Negara dan Demokrasi

Jawaban atas pertanyaan kedua seminar: stabil dan efektif, stabil tetapi tidak efektif, atau tidak stabil dan tidak efektif?

Titi Anggraini

Pengajar Bidang Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Tata letak slide disusun dengan bantuan kecerdasan buatan (AI). Seluruh isi disiapkan oleh dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Pertanyaan Seminar dan Jawabannya

Pertanyaan kedua dalam TOR KIS-AIPI Seri 3 (penanggung jawab: Ramlan Surbakti)

> “Apakah Pemerintahan Presiden Prabowo Subianto berlangsung Stabil dan Efektif, Stabil tetapi tidak Efektif, atau tidak Stabil dan tidak Efektif (tidak stabil tidak mungkin Efektif)?”

JAWABAN: STABIL, TETAPI TIDAK EFEKTIF

1. **Stabil.** Tidak ada ancaman terhadap kelangsungan pemerintahan: koalisi pendukung menguasai 470 dari 580 kursi DPR (81%), lima ketua umum partai duduk di kabinet, dan pemakzulan Presiden secara politik tertutup.

2. **Tidak efektif.** Delapan kali perombakan kabinet dalam 24 bulan, tiga Menteri Keuangan, 43.838 korban keracunan MBG tanpa satu pun pertanggungjawaban hukum, dan kepuasan publik merosot dari 81,2% ke 44,5% (SMRC).

3. **Tegas.** Ini stabilitas kekuasaan (*elite settlement*), bukan stabilitas demokrasi konstitusional. Stabilitas dibeli dengan kursi kabinet dan dibayar dengan rapuh dan lumpuhnya fungsi pengawasan DPR (Pasal 20A UUD 1945).

Peta posisi pemerintahan 2024–2026

	EFEKTIF	TIDAK EFEKTIF
STABIL	Demokrasi presidensial yang bekerja: dukungan DPR disertai kinerja dan akuntabilitas	**INDONESIA 2024–2026**: stabilitas kartel, kinerja rendah, pengawasan lumpuh
TIDAK STABIL	Secara logis mustahil: tidak stabil tidak mungkin efektif (tesis TOR)	Krisis pemerintahan: kabinet jatuh-bangun, kebijakan macet

Indonesia berada di kuadran kanan atas. Stabilitas di sini adalah stabilitas kekuasaan, bukan stabilitas demokrasi konstitusional: pemerintahan bertahan, tetapi tujuan bernegara tidak tercapai dengan cara yang akuntabel.

Sumber: TOR KIS-AIPI Seri 3 (Surbakti, 2026); KPU, penetapan kursi DPR 2024–2029; Jawa Pos (20/10/2026); JPPI (3/9/2026); SMRC, survei 1–10 Oktober 2026.

Kerangka: Makna Stabil dan Efektif dalam Demokrasi Presidensial

S STABILITAS

Pengertian. Pemerintahan bertahan sampai akhir masa jabatan tanpa krisis yang mengancam kelangsungan tatanan konstitusional (Linz 1990; Mainwaring 1993).

Indikator. (1) dukungan legislatif yang terjaga; (2) tidak ada ancaman pemakzulan (Pasal 7A–7B UUD 1945); (3) kepastian arah kebijakan dan personel; (4) ketertiban publik tanpa represi.

Catatan. Stabilitas bisa demokratis, berbasis kinerja dan pengawasan, atau kartel, berbasis bagi-bagi kekuasaan (Slater 2018). Keduanya sama-sama “stabil”, tetapi hanya yang pertama menopang efektivitas.

E EFEKTIVITAS

Pengertian. Kemampuan merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang mencapai tujuan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945 melalui prosedur yang akuntabel (Chaisty, Cheeseman & Power 2018; Lijphart 2012).

Indikator. (1) koherensi dan keberlanjutan kabinet; (2) hasil program unggulan dibanding biayanya; (3) kredibilitas fiskal dan kualitas legislasi; (4) bekerjanya *checks and balances* (Pasal 20A dan Pasal 23 UUD 1945).

Catatan. Dalam negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), efektivitas diukur dari tercapainya tujuan konstitusional dengan cara konstitusional, bukan dari cepatnya kekuasaan bekerja.

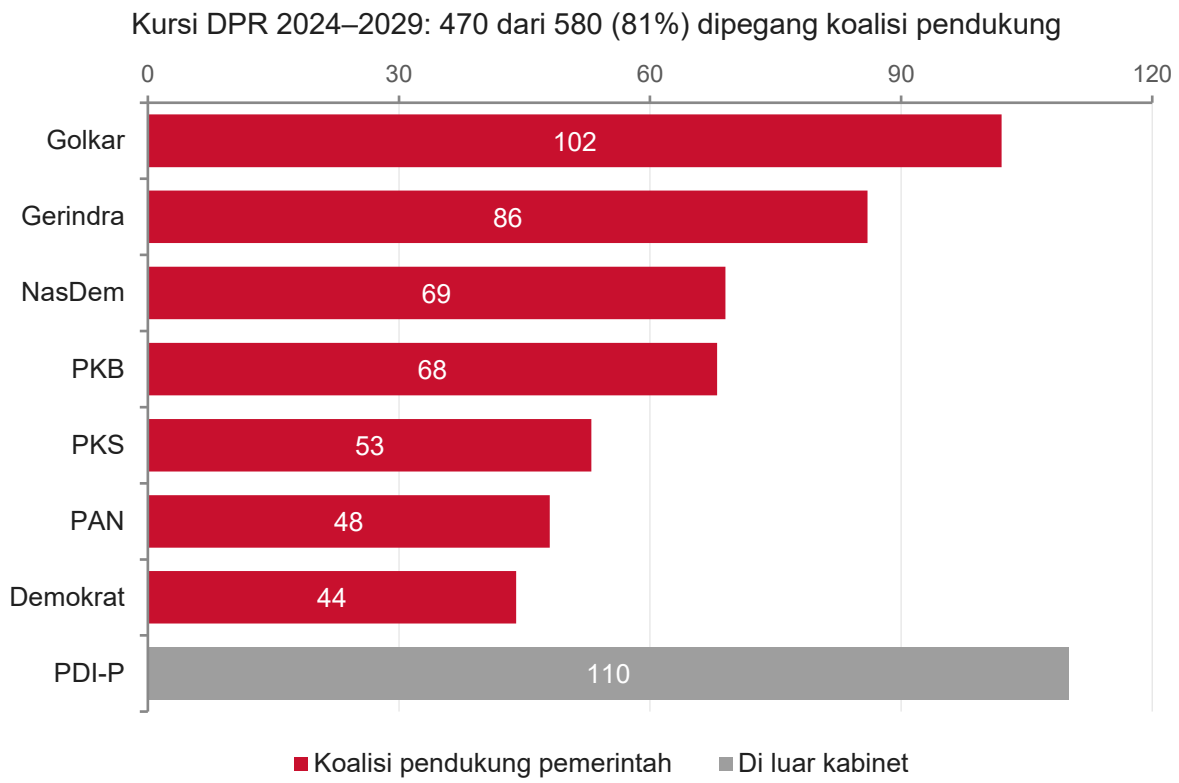
Premis analisis. Stabilitas adalah syarat perlu, bukan syarat cukup, bagi efektivitas. Tesis TOR benar: tidak stabil tidak mungkin efektif. Kebalikannya tidak berlaku: pemerintahan bisa sangat stabil justru karena tidak ada yang memaksanya efektif. Karena itu dua dimensi ini harus diuji terpisah, dengan bukti, sebelum disimpulkan.

Pisau analisis

Linz (1990); Mainwaring (1993); Cheibub (2007); Chaisty, Cheeseman & Power (2018); Slater & Simmons (2013); Slater (2018); Mietzner (2016); Hanta Yuda (2010); Huq & Ginsburg (2018).

Rujukan lengkap pada slide 10. Pasal yang dirujuk: UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3), Pasal 7A–7B, Pasal 17, Pasal 20A, Pasal 23.

Bukti Stabilitas: Koalisi Besar, Oposisi Nyaris Tidak Ada



Tujuh dari delapan fraksi berada dalam koalisi pendukung. PDI-P di luar kabinet, tetapi tidak pernah mendeklarasikan diri sebagai oposisi, dan Ketua DPR berasal dari PDI-P. Dalam istilah Slater (2018): kartelisasi partai, oposisi tinggal pilihan, bukan kelembagaan.

1. Lima ketua umum partai duduk di kabinet: Gerindra (Presiden), Golkar, PAN, Demokrat, PKB. Partai tanpa kursi DPR pun diberi jabatan: PBB, PSI, Gelora, Perindo, PRIMA (TOR KIS-AIPI, 2026).

2. Legislasi strategis lolos cepat dan nyaris tanpa penolakan: UU BUMN (Februari 2025), UU Minerba (Februari 2025), UU TNI (Maret 2025), KUHAP baru (November 2025).

3. Hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat praktis tidak digunakan (IPC, *Indeks Kinerja Parlemen* 2025). Desakan angket MBG dan tindak lanjut putusan MK soal syarat Wapres berhenti di tahap wacana.

4. Kepercayaan publik bertahan di 64,8% (Poltracking, Oktober 2026). Pemerintahan melewati gelombang unjuk rasa Agustus–September 2025 tanpa satu pun partai keluar dari koalisi.

Kesimpulan sementara: secara politik, pemerintahan ini stabil. Pertanyaannya: stabil untuk apa, dan dengan biaya apa?

Sumber: KPU, penetapan perolehan kursi DPR 2024–2029; TOR KIS-AIPI Seri 3 (2026); Indonesian Parliamentary Center, Indeks Kinerja Parlemen 2025; Poltracking Indonesia (19/10/2026); Suara.com (8/10/2026); Slater, *Journal of East Asian Studies* 18(1), 2018.

Bukti Inefektivitas (1): Kabinet Obesitas, Delapan Kali Dirombak

117

pejabat kabinet: 49 menteri, 11 setingkat menteri, 57 wakil menteri. Saat dilantik (Oktober 2024): 109, terbesar sejak 1966.

8×

perombakan dalam 24 bulan, rata-rata satu kali setiap tiga bulan; tiga kali di Oktober 2026 saja.

17 | 53

posisi menteri berganti | pejabat baru dilantik dalam dua tahun (Jawa Pos, 20/10/2026).

3

Menteri Keuangan dalam dua tahun: Sri Mulyani, Purbaya Yudhi Sadewa, Suahasil Nazara.

No	Tanggal	Perubahan pokok
1	**19 Feb 2025**	Mendiktisaintek Satryo Brodjonegoro diganti Brian Yuliarto.
2	**8 Sep 2025**	Menkeu Sri Mulyani diganti Purbaya; Menko Polkam dan Menpora dicopot; Menkop dan Menteri P2MI diganti; Kementerian Haji dibentuk. Sepekan setelah unjuk rasa Agustus 2025.
3	**17 Sep 2025**	Menko Polkam Djamari Chaniago; Menpora Erick Thohir; Kepala KSP dan Kepala Badan Komunikasi Pemerintah baru.
4	**8 Okt 2025**	Wamendagri, Wamenkes, dan dua Asisten Khusus Presiden dilantik.
5	**27 Apr 2026**	Menteri LH Jumhur Hidayat; Hanif Faisol bergeser menjadi Wamenko Pangan; Kepala KSP Dudung Abdurachman; Qodari ke Badan Komunikasi Pemerintah.
6	**14 Sep 2026**	Menkeu Purbaya diganti Suahasil Nazara tanpa alasan resmi dari Istana; IHSG sempat turun lebih dari 2,5% pada hari yang sama.
7	**1 Okt 2026**	16 posisi: Menko Polkam, Menko PMK, Menko Hilirisasi (Bahlil merangkap ESDM), Menlu, Menperin, lima wakil menteri, Kapolri, Kepala KSP.
8	**15 Okt 2026**	9 pejabat: dua Wamenhan, Wamentan, Wamen Imipas, Kepala BNPB, Wakil Panglima TNI, KSAD.

Bingkai hukum tata negara

Pasal 17 UUD 1945: menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Hak prerogatif ini sah. Namun pergantian sesering ini, tanpa alasan yang diumumkan, menunjukkan seleksi awal yang gagal dan evaluasi kinerja yang tidak pernah dilembagakan.

UU 61/2024 menghapus batas 34 kementerian dalam UU 39/2008. Satu-satunya rem hukum atas ukuran kabinet dicabut beberapa hari sebelum kabinet dilantik.

Empat dari delapan kursi Menko dipegang ketua umum partai (Golkar, PAN, Demokrat, PKB), sementara pos teknis diisi profesional: pembagian kerja yang menegaskan kabinet sebagai alat konsolidasi koalisi.

Sumber: CNBC Indonesia (1/10/2026); Kompas.com (15–16/10/2026); Jawa Pos (20/10/2026); Katadata (15/9/2026); Kontan (17/9/2026); Kompas (2/10/2026) sebagaimana dikutip TOR KIS-AIPI; Setkab (21/10/2024).

Bukti Inefektivitas (2): Program Unggulan dan Legitimasi Kinerja

43.838

korban keracunan MBG di 36 provinsi sejak 2025 hingga Agustus 2026; 15.735 di antaranya pada Januari–Agustus 2026. Belum satu pun penyedia (SPPG) diproses hukum (JPPI, 3/9/2026).

Rp335 T

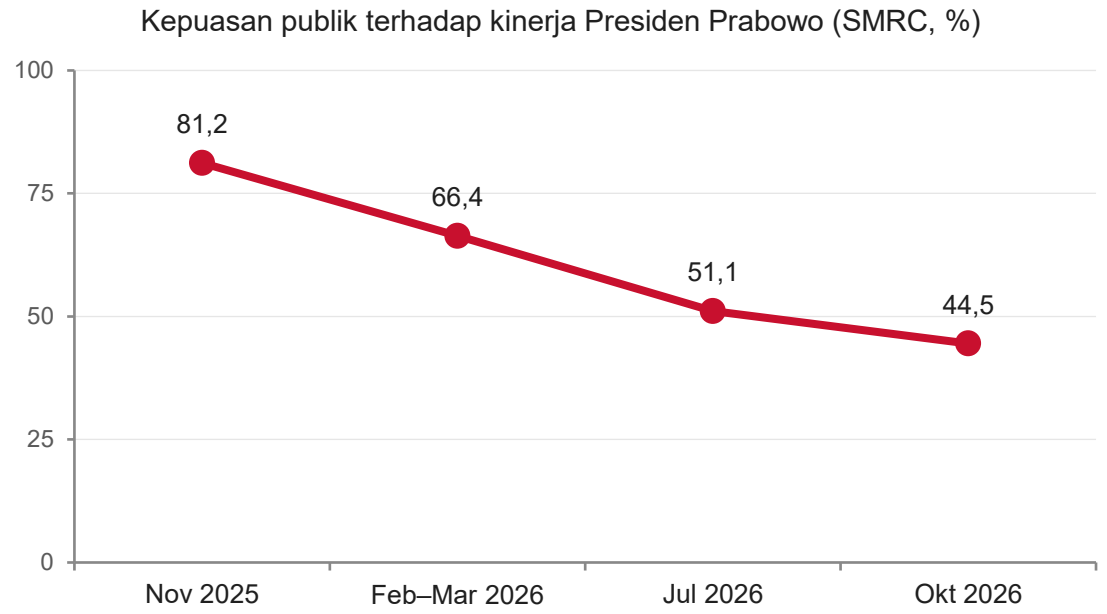
anggaran MBG 2026, naik dari Rp71 T (2025). Rp223,55 T dicatat sebagai anggaran pendidikan; transfer pendidikan ke daerah turun 23,7% (Perpres 118/2025; Bisnis, 28/1/2026).

Rp306,7 T

“efisiensi” belanja 2025 lewat Inpres 1/2025, dialihkan ke prioritas Presiden dengan Perpres, bukan lewat persetujuan DPR. Pola yang sama berlanjut dalam UU APBN 2026 (Pasal 8 ayat (5)).

Rp17.635

per dolar AS (JISDOR) saat Menkeu diganti, 14/9/2026; IHSG sempat anjlok lebih dari 2,5% dalam sehari. Pasar menagih satu hal: kepastian aturan main fiskal (Kontan, 17/9/2026).

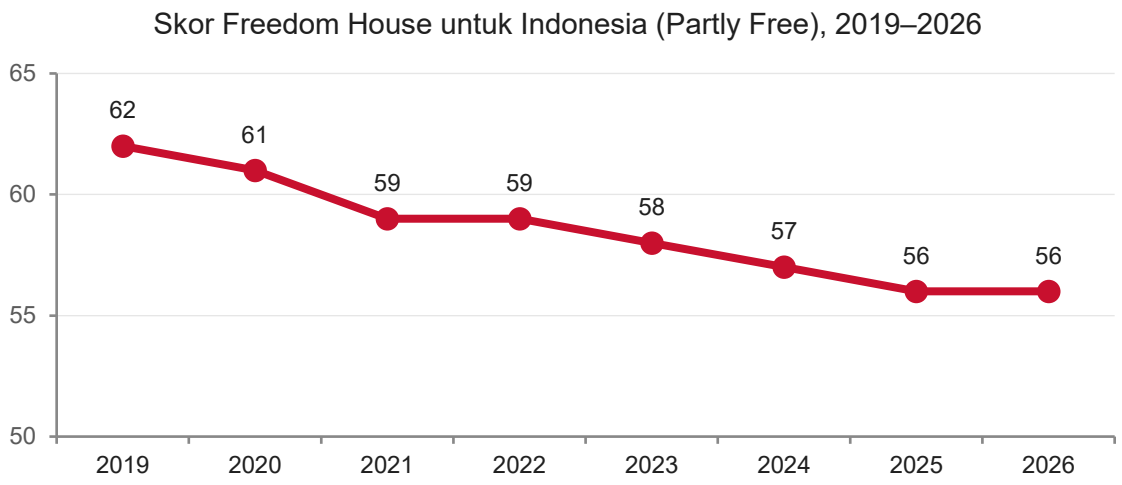


Lembaga lain, Oktober 2026: Arawicaksa 50,1%; Poltracking 55,3% (stagnan sejak Agustus); PPI 65,4%. Pada usia pemerintahan yang sama, SBY dan Jokowi masih dinilai puas oleh sekitar dua pertiga publik (SMRC, 16/10/2026). Legitimasi kinerja merosot justru ketika dukungan elite paling solid: tanda bahwa stabilitas dan efektivitas sedang berjalan ke arah berlawanan.

Koalisi yang gemuk tidak mencegah kegagalan implementasi. Ia justru meniadakan koreksi: tidak ada fraksi yang menuntut pertanggungjawaban, dan korban diperlakukan sebagai angka.

Sumber: JPPI/Kompas (3/9/2026); Databoks (3/9/2026); Perpres 118/2025 dan Bisnis.com (28/1/2026); Inpres 1/2025; Bank Indonesia JISDOR dan Kontan (17/9/2026); SMRC (16/10/2026); Poltracking (19/10/2026); PPI (18/10/2026); Arawicaksa Institute (13/10/2026).

Bukti Inefektivitas (3): *Checks and Balances* yang Melemah



Indeks demokrasi lainnya

V-Dem, *Democracy Report 2026*: Indonesia digolongkan *electoral autocracy* sejak 2024, setelah lebih dari dua dekade menjadi *electoral democracy*.

EIU, *Democracy Index*: 6,71 (2022), 6,53 (2023), 6,44 (2024), 6,37 (2025); turun tiga tahun berturut-turut, peringkat 60 dari 167, kategori *flawed democracy*.

RSF, *World Press Freedom Index* 2025: peringkat 127 dari 180, turun dari 111 (2024). Freedom House 2026: kebebasan sipil 28 dari 60.

Fungsi anggaran DPR dipulihkan oleh MK, bukan oleh DPR. Putusan MK 100/PUU-XXIV/2026 (16/9/2026): perubahan belanja menurut fungsi lewat Perpres (Pasal 8 ayat (5) dan Pasal 29 ayat (1) UU APBN 2026) wajib dengan persetujuan DPR sesuai Pasal 23 UUD 1945; diskresi fiskal pemerintah "tidak tak terbatas". Pemohon (MBG Watch) menyebut praktik ini otoritarianisme fiskal.

Ujian Pasal 7A UUD 1945. Putusan MK 01/PHPU.PRES-XXIV/2026 (6/10/2026) tidak menemukan bukti ijazah setara SMA Wakil Presiden, lalu menyerahkan persoalannya kepada lembaga yang berwenang. Dua pekan kemudian, DPR baru "mempertimbangkan" angket. Koalisi 81% menentukan apakah pengawasan bekerja atau dibungkam.

Ruang sipil menyempit. Koalisi Masyarakat Sipil (19/10/2026) mencatat kriminalisasi aktivis dan *politics of fear*. Stabilitas yang dijaga dengan menyusutkan kritik adalah stabilitas yang menghapus mekanisme koreksinya sendiri: bukan tanda efektivitas, melainkan tanda ketiadaan umpan balik.

Sumber: Freedom House, *Freedom in the World* 2019–2026; V-Dem Institute, *Democracy Report 2026*; EIU via Databoks (2026); RSF (2025); MK RI, Putusan 100/PUU-XXIV/2026 dan 01/PHPU.PRES-XXIV/2026; Jawa Pos (20/10/2026).

Diagnosis: Stabilitas Kartel Melumpuhkan Efektivitas

1 Koalisi presidensial multipartai: kursi kabinet ditukar dengan dukungan DPR (*coalitional presidentialism*).

2 Kabinet gemuk dan terfragmentasi: 117 pejabat, 8 Menko, partai tanpa kursi DPR ikut masuk; seleksi berbasis loyalitas dan akomodasi.

3 Kinerja rendah: 43.838 korban MBG, realokasi anggaran lewat Perpres, inkonsistensi fiskal, tiga Menkeu dalam dua tahun.

4 Perombakan berulang (8 kali) menggantikan evaluasi kinerja; akuntabilitas berhenti pada pergantian orang.

5 DPR tidak mengoreksi (81% kursi milik koalisi): pengawasan diganti loyalitas. Stabilitas bertahan, efektivitas tidak pulih.

Siklus terkunci: tanpa tekanan korektif dari DPR maupun pemilih, pola ini berulang dan memperkuat dirinya sendiri

Teori yang menjelaskan

Mainwaring (1993): presidensialisme dan multipartai adalah *difficult combination*. Chaisty, Cheeseman & Power (2018): presiden mengelola koalisi dengan "kotak perkakas" berisi kursi kabinet, anggaran, dan patronase. Slater & Simmons (2013) dan Slater (2018): di Indonesia polanya menjadi *promiscuous powersharing* dan kartelisasi partai. Mietzner (2016): *coalitional presidentialism* yang memaksa loyalitas. Hanta Yuda (2010): "presidensialisme setengah hati".

Jawaban atas tesis TOR

- Benar bahwa pemerintahan yang tidak stabil tidak mungkin efektif. Tetapi kebalikannya ternyata tidak berlaku: stabil pasti efektif.
- Pemerintahan saat ini stabil justru karena membeli dukungan dengan kursi kabinet, dan harga yang dibayar adalah hilangnya tekanan untuk berkinerja. Ketika tidak ada yang bisa memaksa koreksi, Presiden hanya punya satu alat: mengganti orang.
- Delapan kali perombakan dalam dua tahun adalah bukti bahwa yang dikoreksi orangnya, bukan sistemnya.

Rujukan: Mainwaring (1993); Chaisty, Cheeseman & Power (2018); Slater & Simmons (2013); Slater (2018); Mietzner (2016); Hanta Yuda (2010). Data: slide 4–7.

Kesimpulan: Stabil, tetapi Tidak Efektif

Kartu penilaian dua tahun pemerintahan Prabowo-Gibran, 20 Oktober 2024 – 20 Oktober 2026

Dimensi	Indikator	Temuan 2024–2026	Penilaian
Stabilitas kekuasaan	Dukungan legislatif; ancaman pemakzulan	470 dari 580 kursi DPR; lima ketua umum partai di kabinet; tidak ada ancaman pemakzulan Presiden	**STABIL**
Stabilitas kebijakan	Konsistensi arah dan personel	8 perombakan; 3 Menkeu; realokasi anggaran lewat Perpres; alasan pergantian tidak diumumkan	**TIDAK STABIL**
Efektivitas kabinet	Koherensi, seleksi, evaluasi	117 pejabat, 8 Menko; evaluasi kinerja tidak pernah dilembagakan; perombakan jadi pengganti evaluasi	**TIDAK EFEKTIF**
Efektivitas program	Hasil dibanding biaya	43.838 korban MBG; anggaran Rp335 T; nol pertanggungjawaban hukum (JPPI)	**TIDAK EFEKTIF**
Efektivitas konstitusional	*Checks and balances*	DPR pasif; MK harus memulihkan fungsi anggaran DPR (Putusan 100/PUU-XXIV/2026); putusan soal syarat Wapres belum ditindaklanjuti	**TIDAK EFEKTIF**
Legitimasi kinerja	Kepuasan publik	81,2% menjadi 44,5% dalam 11 bulan (SMRC); Poltracking stagnan di 55,3%	**MEROSOT**

Kesimpulan: pemerintahan Prabowo-Gibran stabil secara politik, tetapi tidak efektif secara kebijakan maupun konstitusional. Stabilitasnya adalah stabilitas kartel kekuasaan, bukan stabilitas demokrasi konstitusional. **Implikasi bagi pertanyaan keempat:** teks UUD 1945 tetap presidensial, tetapi praktiknya adalah presidensialisme koalisional yang mengikis pemisahan kekuasaan. Stabilitas tanpa akuntabilitas adalah jalan autokratisasi yang berbaju konstitusi (Huq & Ginsburg 2018; V-Dem 2026).

Sumber: ringkasan slide 4–8. Huq & Ginsburg, “How to Lose a Constitutional Democracy”, *UCLA Law Review* 65 (2018); V-Dem Institute, *Democracy Report 2026*.

Rekomendasi untuk *Policy Brief* KIS-AIPI dan Rujukan Utama

1. **Batasi ukuran kabinet lewat undang-undang.** Revisi UU 61/2024 untuk mengembalikan batas jumlah kementerian (UU 39/2008 menetapkan 34) dan mewajibkan alasan tertulis yang diumumkan atas setiap pemberhentian menteri.

2. **Lembagakan standar seleksi dan evaluasi menteri.** Kontrak kinerja yang terbuka untuk publik, kode etik kabinet, dan larangan merangkap jabatan ketua umum partai dengan jabatan menteri atau menteri koordinator.

3. **Pulihkan fungsi pengawasan DPR.** Gulirkan angket atas MBG; tindak lanjuti Putusan MK 01/PHPU.PRES-XXIV/2026 sesuai Pasal 7A–7B UUD 1945; lembagakan hak oposisi dalam Tata Tertib DPR agar pengawasan tidak bergantung pada kebaikan hati koalisi.

4. **Tegakkan disiplin fiskal konstitusional.** Laksanakan Putusan MK 100/PUU-XXIV/2026: setiap realokasi belanja lintas fungsi wajib persetujuan DPR (Pasal 23 UUD 1945; UU 17/2003). Hentikan pembiayaan program lewat pemangkasan sepihak.

5. **Rancang ulang insentif koalisi lewat sistem pemilu dan kepartaian.** Tindak lanjuti Putusan MK 62/PUU-XXII/2024 (penghapusan ambang batas pencalonan presiden) dan 135/PUU-XXII/2024 (pemisahan pemilu nasional dan daerah) dengan desain yang mendorong koalisi berbasis program dan keterbukaan dana partai, agar dukungan tidak lagi dibeli dengan kursi kabinet.

Rujukan utama

Chaisty, Cheeseman & Power (2018). *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective*. Oxford University Press.

Cheibub (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.

Hanta Yuda A.R. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati*. Gramedia.

Huq & Ginsburg (2018). "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review* 65.

Lijphart (2012). *Patterns of Democracy*, edisi ke-2. Yale University Press.

Linz (1990). "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1(1).

Mainwaring (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy", *Comparative Political Studies* 26(2).

Mietzner (2016). "Coercing Loyalty", *Contemporary Southeast Asia* 38(2).

Slater & Simmons (2013). "Coping by Colluding", *Comparative Political Studies* 46(11); Slater (2018). "Party Cartelization, Indonesian-Style", *Journal of East Asian Studies* 18(1).

V-Dem Institute (2026). *Democracy Report 2026*; EIU (2026). *Democracy Index 2025*; Freedom House (2026). *Freedom in the World 2026*.

MK RI: Putusan 62/PUU-XXII/2024; 135/PUU-XXII/2024; 100/PUU-XXIV/2026; 01/PHPU.PRES-XXIV/2026. UU 39/2008 jo. UU 61/2024; UU 17/2003; UU 17/2025.

Data: JPPI (3/9/2026); SMRC (16/10/2026); Poltracking (19/10/2026); PPI (18/10/2026); Jawa Pos (20/10/2026); Kompas (2/10/2026); TOR KIS-AIPI Seri 3 (2026).

Tata letak slide disusun dengan bantuan kecerdasan buatan (AI). Seluruh isi disiapkan oleh dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. · Terima kasih.