

Relasi Kekuasaan Presiden dan DPR dalam Sistem Presidensial

Power Relations President and Parliament in the Presidential System

Efriza

Universitas Nasional Jakarta
efriza.riza@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini membahas relasi Presiden-DPR selama satu dekade kepemimpinan Presiden SBY yang acap terjebak dalam ketegangan antarlembaga disebabkan oleh desain dari koalisi, lemahnya karakter institusional partai di DPR, dan persepsi diri DPR jika berhadapan dengan presiden tanpa perlu menyebabkan terjadinya konflik atau sampai terjadinya krisis pemerintahan. Kenyataan ini terjadi karena kepemimpinan Presiden SBY yang akomodatif, karakter institusional partai yang masih lemah, dan konstruksi konstitusi serta peraturan perundang-undangan seperti persetujuan bersama dan mekanisme rapat konsultasi presiden dan Pimpinan DPR yang dapat dijadikan solusi untuk mencairkan situasi ketegangan antarlembaga tersebut. Boleh dikata, faktor-faktor tersebut yang menjelaskan realitas dari keberhasilan kepemimpinan SBY dalam satu dekade. Untuk itu, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus yang bersifat instrumental. Selanjutnya, untuk memahami konsep sistem presidensial dan implikasinya, maka, penulis menggunakan perspektif teori yang melatarinya, yakni teori pembatasan kekuasaan, sistem presidensial, dan kombinasi sistem presidensial dan multipartai.

Kata kunci: Presidensial, Presiden-DPR, Presiden SBY

Abstract

This article discusses the powers of the President-Parliament relations in a decade leadership of the president SBY, who often get caught up in the tension between institutions caused by the design of the coalition, weak character of the institutional parties in the Parliament, and self-perception of the Parliament dealing with President but did not lead to conflict or until occurrence of a government crisis this occurs because the leadership of President SBY accommodative, institutional character of the party is still weak, and construction of the constitution and legislation such as collective agreements and mechanisms of consultation meetings the President and Chairman of the Parliament to be the solution to diffuse the situation of inter-institutional tensions. These factors that explain the reality of the SBY leadership succes in a decade. Underlying theory perspective is the theoretical limitation of power, the presidential system, and combination and multi-party presidential system; to comprehend the concept of a presidential system and its implications.

Keywords: Presidensial, Presiden-DPR, Presiden SBY

PENDAHULUAN

Salah satu problematik desain institusi presidensialisme di Indonesia pasca amandemen konstitusi adalah menguat dan meluasnya kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibanding sebelumnya. Sudah barang tentu, kenyataan tersebut berdampak pada munculnya persepsi diri dewan sebagai *watch-dog* bagi kekuasaan eksekutif, (Syamsuddin Haris, 2014).

Dengan kewenangan yang semakin dibatasi karena respons langsung atas kewenangan konstitusional presiden sebelum reformasi yang dinilai terlalu besar dan tanpa kontrol, maka, dapat disimpulkan bahwa kewenangan konstitusional presiden era reformasi dan setelah perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, jelas lebih kecil dan terbatas dibandingkan presiden sebelum reformasi (Denny Indrayana, 2011).

Meski demikian, Presiden SBY dapat menyelesaikan periode pertama dan keduanya, walau peluang munculnya kembali konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden dan DPR relatif besar. Sebab, hasil perubahan UUD 1945 justru memperbanyak titik singgung kedua lembaga ini bahkan ayunan bandul kekuasaan lebih condong "sarat DPR" sehingga purifikasi pascaperubahan UUD 1945 tidak mampu menghilangkan karakter sistem parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Tidak cukup sampai di situ, dalam konteks demokrasi presidensial di Indonesia, selain desain institusional yang di dalamnya presidensialisme dikombinasikan dengan sistem multipartai, serta faktor-faktor lain seperti institusi pemerintahan dan sistem pemilu, bahkan, faktor-faktor gaya kepemimpinan dan personalitas serta kecenderungan partisan presiden tampaknya juga turut memengaruhi pasang surut relasi kekuasaan Presiden-DPR, (Syamsuddin Haris, 2014).

Dari asumsi-asumsi tersebut, maka, secara spesifik penelitian ini hendak menjawab dua pokok permasalahan; yakni apa saja faktor-faktor yang memengaruhi relasi kekuasaan Presiden dan DPR dalam satu dekade kepemimpinan Presiden SBY? Sejauhmana faktor-faktor itu memengaruhi pemerintahan Presiden SBY dalam hubungannya dengan DPR?

Dalam membantu memudahkan dan menyederhanakan realitas sosial yang kompleks, khu-

susnya realitas politik, maka penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian menggunakan studi kasus yang bersifat instrumental (*instrumental case study*), (Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, 2009).

Tipe Pembatasan Kekuasaan, Sistem Presidensial, dan Presidensial Berkombinasi Multipartai

Ismail Sunny (1982), dalam bukunya "*Pembagian Kekuasaan Negara suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet, dan Indonesia*", untuk menentukan apakah suatu negara menganut model *division of power* atau *separation of power*, maka, ia menggunakan metode penelitian yang dikembangkan dari Sir Ivor Jennings dan E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips --- yakni dengan mengajukan tiga pertanyaan yang dapat diklasifikasikan dalam dua hal pokok yang ingin kita pahami dari hubungan tiga lembaga negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau trias politika). *Pertama*, apakah terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif; dan *kedua*, hubungan antara yudikatif dengan kedua alat perlengkapan negara pemerintahan lainnya (legislatif dan eksekutif).

Pertanyaan poin pertama adalah tiga pertanyaan yang diajukan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif, yakni: Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari badan legislatif dan eksekutif? Apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif? Adakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif?

Pertanyaan poin kedua adalah tiga pertanyaan yang diajukan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi itu terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara ketiga badan trias politika (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), yakni: Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari badan pengadilan dan badan eksekutif atau badan pengadilan dan badan legislatif? Apakah badan eksekutif dan legislatif yang mengontrol atau yang memen-

garuhi badan pengadilan atau badan pengadilan yang mengontrol atau yang memengaruhi badan eksekutif dan legislatif? Adakah badan eksekutif melaksanakan fungsi pengadilan atau badan legislatif melaksanakan fungsi badan pengadilan?

Adapun, ketiga pertanyaan tersebut di atas adalah berdasarkan dua hal pokok untuk mempelajari keseluruhan organ negara (trias politika) --- jika hasil penelitian dalam konstitusi menyatakan "ya", maka, yang diterapkan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti materiil atau pembagian kekuasaan (*division of power*), sebaliknya, jika didapatkan jawaban "tidak", maka, yang diterapkan adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan dalam arti formal.

Sebagaimana kita ketahui, yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan dalam arti bagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tugas-tugas (*functie-functie*) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan kepada tiga bagian, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sementara, pemisahan kekuasaan dalam arti formal disebut pembagian kekuasaan (*division of power*), maksudnya adalah pembagian kekuasaan tidak dipertahankan dengan tegas. Dengan kata lain, pemisahan kekuasaan dalam arti materiil sepantasnya disebut "pemisahan kekuasaan" (*separation of powers*), sedang dalam arti formal sebaiknya disebut "pembagian kekuasaan" (*division of powers*), (Ismail Sunny, 1982).

Dalam penelitian ini, analisis di atas juga didukung oleh analisis mengenai sistem presidensial, dan risiko kombinasi sistem presidensial dan multipartai. Sistem presidensial menurut Juan Linz dalam tulisannya *Risiko dari Presidensialisme*, adalah memiliki tiga kelemahan pokok, yakni: *pertama*, kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik (*deadlock*) akibat konflik eksekutif-legislatif. Potensi jalan buntu politik itu akan menjadi makin besar lagi apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai. *Kedua*, kekakuan sistematis yang melekat pada presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang mengganti presiden di tengah jalan jika kinerjanya tidak memuaskan publik. *Ketiga*, prinsip "pemenang mengambil semua:" (*the winner takes all*) yang inheren dalam sistem presidensial yang

menggunakan sistem mayoritas-dua-putaran pemilihan presiden, sehingga, memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat, dibandingkan dengan lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik, (Juan Linz, Risiko dari Presidensialisme, dalam Arend Lipjhart, 1995).

Asumsi Linz semakin menguat berdasarkan fakta penelitian Syamsuddin Haris di Indonesia, yang menyatakan bahwa; di luar faktor polarisasi kekuatan parlemen, presiden yang berasal dari partai kecil maupun koalisi kekuatan partai minoritas juga berpeluang menjadi faktor penting bagi instabilitas dan efektivitas demokrasi presidensial. Apalagi jika di satu pihak, pemilihan presiden didasarkan pada prinsip mayoritarian "pemenang mengambil semua" (*the winner takes all*), dan di pihak lain pemilihan anggota parlemen dilakukan atas dasar sistem proporsional, (Syamsuddin Haris, 2014).

Umumnya, problematik sistem presidensial terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi partai dan polarisasi ideologis yang relatif tinggi. Scott Mainwaring menjelaskan sebagai berikut: *There are three reasons why this institutional combination is problematic. First, multiparty presidentialism is especially likely to produce immobilizing executive/legislative deadlock, and such deadlock can destabilize democracy. Second, multipartism is more likely than bipartism to produce ideological polarization, thereby complicating problem often associated with presidentialism. Finally, the combination of presidentialism and multipartism is complicated by the difficulties of interparty coalition building in presidential democracies, with deleterious consequences for democratic stability,*" (Scott Mainwaring, 1993).

Terakhir, problematika instabilitas dalam sistem presidensial juga dijelaskan oleh John M. Carey dalam tulisannya *Presidential versus Parliamentary Government*, bahwa ada dua alasan instabilitas dalam sistem presidensial, yakni; *First, presidentialism lacks parliamentarism's safety valve, the confidence vote, that allows for the removal of a government from office in the event of a crisis without discarding the constitution. Second, presidentialism creates incentives and conditions*

that encourage such crises in the first place, and particularly that aggravate the relationship between the executive and the legislature... presidentialism inflames antagonism between the popular branches while proscribing any constitutional mechanism for resolving the most serious conflicts. The separation of survival means presidents lack the option of dissolving intransigent assemblies, and assemblies lack the option of voting no-confidence in the executive. This lack of options can

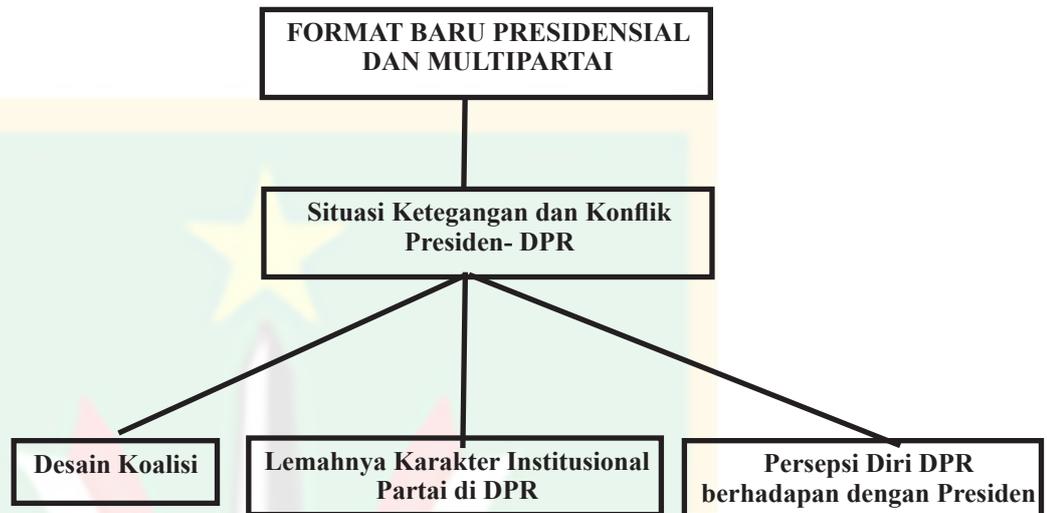
encourage one party or the other to resort to unconstitutional outside options in the event of conflict, threatening the stability of presidential democracy itself,” (John M. Carey, 2005).

Fluktuasi Relasi Presiden-DPR dalam Satu Dekade Pemerintahan SBY

Dalam tulisan ini digunakan dua alur pembahasan yaitu: pertama, menjelaskan mengenai faktor-faktor yang memengaruhi relasi Presiden-DPR berdasarkan satu dekade Pemerintahan SBY, dan kedua, menjelaskan mengenai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan kepemimpinan Presiden SBY selama periode berikutnya --- sehingga, dapat dihasilkan fakta penelitian mengenai relasi Presiden-DPR selama satu dekade.

Tulisan ini diawali dengan memetakan problem demokrasi presidensial di masa dua periode kepemimpinan SBY dalam bingkai desain konstitusi sesudah amandemen konstitusi. Selama satu dekade kepemimpinan Presiden SBY, cenderung terjadi peningkatan ketegangan dan menuju ke arah konflik dalam relasi Presiden-DPR yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti diuraikan dalam gambar 1 berikut ini.

Gambar 1 Faktor-faktor Memengaruhi terjadinya Konflik Presiden dan DPR



(Dielaborasi dari berbagai sumber)

Tidak ada yang bisa menepis, bahwa problem pertama dari Pemerintahan SBY adalah Desain Koalisi. Koalisi yang dirancang oleh Presiden SBY juga disebabkan oleh konstruksi perundang-undangan yang mengaturnya, terutama mengenai sistem pemilihan umum presiden langsung (Pilpres) dan kombinasi dari sistem presidensial dan multipartai.

Kombinasi sistem multipartai dengan presidensial menyebabkan koalisi menjadi barang wajib dalam sistem presidensial, sebab sistem kepartaian di Indonesia adalah sistem multipartai moderat, akan tetapi, tidak ada satu partai pun yang dominan. Kecenderungan ini umum terjadi di Indonesia, lihat saja, Hasil Pemilu 1999, 2004, dan 2009 yang sebenarnya tidak berbeda jauh dengan hasil Pemilu 1955. Perbedaannya hanya terdapat pada relasi ideologinya yang lebih cenderung moderat dan sentripetal (menuju ke pusat atau ke integrasi nasional) pada era Reformasi, sementara pada Pemilu 1955 relasi antarpartai yang satu dengan yang lain bernuansa konfliktual karena relasi ideologisnya cenderung bercorak ekstrem dan sentrifugal (menjauhi pusat atau hendak mengembangkan sistem tersendiri), (Kacung Marijan 2010).

Dukungan partai-partai politik yang mayoritas di pemerintahan dan parlemen adalah ke-niscayaan bagi sistem presidensial yang efektif. Presiden di era Orde Baru tidak memunyai masalah *political support*, karena Golkar selalu men-

jadi partai pendukung pemerintah yang memunyai kursi mayoritas mutlak di parlemen. Sehingga, Presiden Soeharto tidak perlu dipusingkan dengan keniscayaan perlunya koalisi di pemerintahannya. Jalannya pemerintahan dan kontrol parlemen berada di bawah kendali penuh Presiden --- apalagi UUD 1945 kala itu juga *executive heavy constitution*. Konsekuensinya, kontrol kepada presiden menjadi lemah.

Sementara itu, pada era demokratis sekarang, di satu sisi kewenangan presiden sangat dibatasi, di sisi lain kewenangan kontrol DPR menjadi jauh lebih kuat. Di tambah lagi, presiden tidak didukung oleh satu partai yang mayoritas mutlak sebagaimana era Orde Baru, mayoritas sederhana saja tidak terjadi. Persoalan semakin kompleks dan pada akhirnya turut mewarnai pola hubungan eksekutif dan legislatif pada khususnya dan pemerintahan pada umumnya selepas pemilihan presiden. Seperti, mekanisme Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) yang mendahului Pilpres, secara mendasar membuka peluang hadirnya sebetulnya koalisi yang tidak berkarakter atau koalisi pragmatis atau acap disebut sebagai kartelisasi kekuasaan. Kenyataannya, koalisi yang terbangun tidak dilandasi oleh sintesa ideologi atau kesamaan visi yang solid, melainkan lebih didasari oleh pemenuhan kuota pencalonan berdasarkan jumlah suara dan kursi.

Kondisi di atas juga ditopang oleh model pemilihan presiden dua putaran. Model mayoritas mutlak ini di satu sisi memang akan menyebabkan seorang presiden memiliki legitimasi yang kokoh di hadapan rakyat. Sementara, di sisi lain, dengan nuansa politik di Indonesia yang tidak berkarakter, maka, adanya pemilu presiden putaran kedua justru memberi peluang yang besar bagi partai-partai untuk alih suara demi sekadar mendapatkan posisi yang lebih baik tanpa mengindahkan komitmen yang telah dibangun sebelumnya. Jika dikaitkan antara Pemilihan Presiden dua putaran dengan model koalisi, maka, terjadi tiga tahap koalisi yang dibangun, yakni; koalisi tahap pertama diperlukan untuk memenuhi minimal dukungan pencalonan presiden dan wakil presiden. Jika terjadi pemilu dua putaran, maka, koalisi akan diperbaharui untuk menghadapi hal tersebut, terakhir koalisi dilakukan guna memperbesar dukungan di DPR (Syamsuddin Haris 2014; Denny Indrayana

2011; Saldi Isra, 2014).

Menyadari bahwa kombinasi sistem presidensial dengan multipartai moderat tanpa ada satu partai pun memperoleh suara mayoritas, maka, hal itu berimplikasi terhadap pembentukan koalisi yang dibentuk oleh Yudhoyono, yakni; membentuk *governing coalition* dan *parliamentary coalition*. Atau dengan kata lain, bisa memunculkan koalisi tahap ketiga dalam upaya untuk memperbesar dukungan di DPR.

Ternyata, utamanya, di masa kepemimpinan Presiden SBY, permasalahan lain dari perjalanan sistem presidensial yang dialami masa pemerintahan SBY-JK (2004-2009) juga terasa pula pada hubungan presiden dan wakil presiden dalam kaitannya dengan presiden minoritas. Kecuali di masa Orde Baru yang relatif penuh harmoni, karena, pada dasarnya pemilihan wakil presiden di MPR hanya bersifat "formalitas" belaka. Padahal, sementara itu, pola hubungan presiden dan wakil presiden di Indonesia selalu diwarnai riak-riak serta kesan terjadinya ketegangan dan persaingan, terutama di pemerintahan SBY-JK. Salah satu sebab utamanya adalah presiden dan wakil presiden berasal dari partai politik dan golongan yang berbeda (kohabitasi), sehingga antara kedua pengembangan jabatan ini kerap memunyai pandangan politik yang berbeda. Perpecahan yang terjadi antara presiden dan wakil presiden atau terjadinya *divided executive* tersebut tentu saja memperlemah sistem presidensial (Saldi Isram, 2014; Syamsuddin Haris, 2014).

Dalam konteks itu, menurut Saldi Isra, pilihan atas Boediono merupakan bentuk antisipasi untuk menghadapi kemungkinan terjadinya perpecahan antara presiden dan wakil presiden (Saldi Isra 2014). Meski beragam asumsi juga terjadi atas pemilihan Boediono, seperti di uraikan oleh Marzuki Ali bahwa,

"Pemilihan Yudhoyono terhadap Boediono disebabkan oleh realitas hubungan tidak harmonis disebabkan "JK rakus proyek;" pemilihan ke Pak Boed juga karena tidak ada tantangan (*no challenge*), sebab Pak Boed merupakan orang non-partai, tidak ambisius (mengikuti Pemilu Presiden berikutnya), dan sulit diterima partai, dan ini juga disebabkan Yudhoyono tidak suka orang lebih hebat dari dia apalagi melihat

realitas telah berakhirnya pemilihan untuk dirinya di Pemilu 2019.” (Wawancara, Marzuki Ali, Jakarta).

Oleh sebab itu, agar jalannya pemerintahan dapat efektif, hal itu menyebabkan presiden lebih membutuhkan *political support* ketimbang *electoral support*. Sehingga untuk menjawab tantangan kedua tentang minimnya dukungan politik, tidak ada jalan lain, presiden mesti melakukan koalisi. Dalam hal ini, dilakukanlah upaya-upaya seperti penandatanganan perjanjian koalisi dan pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) koalisi. Namun, dalam perjalanannya, komitmen koalisi ternyata labil dan jauh dari solid. Hal tersebut disebabkan, koalisi pemerintahan yang dibangun oleh SBY bukan berdasarkan ideologi dan visi-misi partai yang tergabung di dalam koalisi atau karena koalisi strategis didasarkan pada kesamaan dalam mengusung calon presiden, melainkan koalisi pragmatis yang sangat tergantung pada kesamaan isu yang diusung. Absennya soliditas tersebut terus berlangsung hingga periode kedua pemerintahan SBY, terbukti dengan berbedanya posisi anggota koalisi dalam *voting* hak angket Century, hak angket mafia pajak, dan pada perubahan APBN 2012 terkait kenaikan harga BBM (Denny Indrayana 2011; M. Faishal Aminuddin dan Moh. Fadjar Shodiq Ramdhan, 2015).

Pergeseran peta koalisi mulai dari Pilpres, pembentukan kabinet hingga koalisi di DPR, menunjukkan adanya pergeseran sikap partai seiring dengan dinamika isu dan kesempatan politik yang tersedia. Kecenderungan itu menyebabkan terjadinya kartelisasi kekuasaan yang dilakukan partai-partai politik --- hal ini ditunjukkan oleh sikap pragmatis dari partai-partai politik, sekaligus menunjukkan kelemahan partai-partai politik secara institusi (problem berikutnya) --- kenyataan ini terkait dalam upaya partai mendanai kelangsungan hidupnya dengan kata lain tidak ada kemandirian partai, kebutuhan pencitraan partai, yaitu; sikap partai politik digerakkan oleh dorongan elektoral dalam pasar politik, sehingga akhirnya bergabung sebagai partai-partai pendukung pemerintah.

Selaras dengan yang tersebut di atas, implikasi lain dari koalisi yang bersifat pragmatis seperti ini adalah tidak munculnya kompetisi

antarpartai politik di parlemen, sehingga tidak tampak perjuangan ideologis partai politik dalam memengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan. Inilah situasi di era pemerintahan SBY, terjadinya politik kartel. Jika demikian, ternyata ayunan dari sistem presidensial dengan kombinasi dari multipartai yang terjadi di era kepemimpinan pemerintahan Presiden SBY --- untuk menghindari terjadinya *deadlock* malahan menjadi kartelisasi kekuasaan --- juga tidak bisa dilepaskan dari lemahnya orientasi partai-partai politik di Indonesia (Wawancara, Firman Noor, Jakarta; Syamsuddin Haris, 2014).

Adapun, faktor terakhir yang juga krusial dalam memengaruhi relasi presiden dan DPR di era kepemimpinan SBY adalah persepsi diri anggota DPR atau ketika DPR berhadapan dengan pemerintahan. Sebagaimana kita ketahui, pasca amandemen UUD 1945, otoritas DPR menjadi begitu luas sehingga tidak hanya melahirkan situasi psiko-politik dewan sebagai *superbody* dalam berhadapan dengan pemerintah pada umumnya, melainkan juga melembagakan parlementarisme DPR ketika berhadapan dengan presiden pada khususnya. Ironisnya, di dua periode kepemimpinan Presiden SBY, ketika otoritas DPR begitu besar, namun, DPR juga cenderung gagal menjalankan otoritasnya.

Persepsi diri inilah yang seringkali mengaburkan substansi kinerja DPR, di antaranya, DPR mempersoalkan ketidakhadiran langsung presiden atau naskah penjelasan pemerintah yang tidak ditandatangani presiden sehingga sebagian memilih meninggalkan ruang rapat (*walk out*), sudah barang tentu, persoalan ini acap mengalahkan substansi interpelasi (Syamsuddin Haris 2014: 215). Tidak cukup sampai di situ, terkadang, dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPR hanya dianggap memainkan pementasan kebohongan, di antaranya kebijakan impor beras, atau beberapa partai politik yang semula mendukung hak angket, seketika menggeser hak angket menjadi hak interpelasi (Saldi Isra 2013).

Selain yang tersebut di atas, DPR juga gagal menjalankan tugasnya dalam fungsi pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara lainnya, sebab, yang terjadi, DPR hanya menunjukkan adanya pola hubungan yang berjalan tidak baik antara DPR dengan lembaga ne-

gara atau institusi di pemerintahan. Ada beberapa peristiwa yang tidak dapat dikatakan sederhana, misalnya, peristiwa “tidak ganteng” dalam Rapat Kerja antara Komisi III DPR dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Denny Indrayana, atau peristiwa “ustaz di kampung maling” dalam rapat kerja gabungan Komisi II dan Komisi III DPR dengan Jaksa Agung Abdurrahman Saleh yang berlangsung ricuh (Saldi Isra 2013). Akhirnya, secara tegas dapat dikatakan, meski otoritas DPR sudah besar, akan tetapi, \ DPR malahan disorientasi bahkan kehilangan arah. Mereka tidak tahu apa yang seharusnya dilakukan (Wawancara, I Made Leo Wiratma, Jakarta).

Langgengnya Kekuasaan Presiden SBY

Karena minoritas di DPR, maka, pengelolaan pemerintahan selama satu dekade kepemimpinan SBY menunjukkan adanya kecenderungan terjadinya pemerintahan yang terbelah. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem multipartai. Ironisnya, dalam praktiknya, yang hadir adalah sistem multipartai moderat walau tidak ada satu pun partai yang dominan. Permasalahan semakin kompleks, akibat perbedaan peta kekuasaan antara presiden dan DPR, sehingga Presiden SBY banyak mendengarkan partai-partai politik dan fraksi-fraksi yang ada di DPR. Oleh sebab itu, dalam masa kepemimpinannya, isu utama dalam hubungan eksekutif dan legislatif adalah terkait dengan koalisi partai-partai politik.

Walau hubungan Presiden dan DPR selama satu dekade kepemimpinan Presiden SBY cenderung fluktuatif, namun, di masa itu, hubungan Presiden SBY dan DPR belum dapat dikategorikan sebagai bermasalah --- karena tidak ada konflik yang berarti di antara kedua lembaga politik tersebut --- yang berkembang hanyalah perbedaan pendapat antara keduanya, mengingat, salah satu fungsi DPR adalah melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Perbedaan pendapat tentu saja tidak selalu sama dengan konflik yang perlu dikhawatirkan sebagaimana yang terjadi di era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Sudah barang tentu, hal ini sangat menarik perhatian. Selanjutnya, apa yang menyebabkan kepemimpinan Presiden SBY bisa tetap menjaga hubungan yang harmonis dengan DPR dan menghindari terjadinya konflik, uraian-

nya adalah sebagai berikut (Wawancara, Maswadi Rauf, Jakarta; Moch Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, 2009).

Sebagaimana yang kita pahami, faktor kepemimpinan dan gaya memerintah seorang presiden menjadi penyokong kelangsungan sistem presidensial dengan kombinasi multipartai. Dalam kaitan ini, tampak dengan jelas betapa Presiden SBY berhasil dalam mengelola politik secara efektif. Hal ini disebabkan oleh kecenderungan Presiden SBY yang akomodatif dan dilandasi keinginan untuk membangun demokrasi yang mulai tumbuh (Wawancara, Marzuki Ali, Jakarta). Misalnya, keputusan SBY untuk membentuk koalisi guna mendukung pemerintahannya, selain didasarkan pada pemikiran strategis, juga bisa dilihat sebagai bagian dari gaya atau pendekatan kepemimpinannya yang cenderung akomodatif (Djayadi Hanan, 2014).

Permasalahan utama dari relasi Presiden-DPR memang berada pada partai-partai politik yang menjadi mitra koalisi pemerintah. Dalam wilayah eksekutif, mereka mendapat posisi dalam kabinet, namun dalam wilayah legislatif, posisinya menjadi tidak jelas tergantung dari kepentingan partainya masing-masing. Akhirnya, relasi lembaga eksekutif dan legislatif menjadi tidak harmonis (Muhammad S. Sabri Shinta 2012: 66). Kondisi ini menimbulkan ketegangan-ketegangan antara presiden dan partai-partai politik mitra koalisi. Koalisi yang dibangun oleh Presiden SBY adalah koalisi besar atau Presiden Minoritas dengan Pemerintahan Mayoritas, akan tetapi, tidak solid. Dengan kata lain, walau memiliki dukungan besar di DPR, namun, presiden seringkali kehilangan dukungan partisan dalam menggolkan agenda-agenda pemerintahannya.

Meski begitu, harus diakui, bahwa kemampuan kepemimpinan SBY dalam upayanya terus mengelola koalisi besar meski penuh dengan ketegangan dalam internal koalisi, demokratisasi dan stabilitas politik serta pemerintahan yang lebih efektif, ternyata, selama kurang lebih satu dekade mampu mengondisikan peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB) tahunan menjadi sekitar 6%. Oleh sebab itu, kemajuan demokrasi dan politik serta pemerintahan dan juga didukung perkembangan kemajuan ekonomi, terkombinasi menjadi kekuatan pendukung Presiden SBY un-

tuk berkuasa melalui kemenangan dua kali Pemilu (Arbi Sanit, 2015). Secara tegas dapat dikatakan, ternyata, problematika sistem presidensial dan multipartai ini bisa diselesaikan oleh gaya memerintah seorang presiden yang akomodatif (simpulan dari wawancara Maswadi Rauf, Syamsuddin Haris, Effendi Choirie, dan Firman Noor, Jakarta).

Walau Presiden SBY dianggap cenderung akomodatif, akan tetapi, ia juga memiliki *personality* egois (sulit menerima pendapat orang). Kenyataan ini, selain tidak komunikatif, adalah merupakan dilema yang berikutnya. Marzuki Ali menyimpulkan, bahwa;

”Anggota koalisi merasakan mereka tidak didengar, mereka tidak bermanfaat, mereka cuma diindoktrinasi, diperintah-perintah saja. Jadi, pertemuan itu lebih untuk menjelaskan apa maunya pemerintah. Di sinilah ketersinggungan-ketersinggungan mereka sehingga tidak pernah datang lagi dalam pertemuan Setgab dan akhirnya bubar sendiri” (Wawancara, Marzuki Ali, Jakarta).

Meski demikian, Yudhoyono berbeda dengan Abdurrahman Wahid yang cenderung konfrontatif terhadap DPR. Yudhoyono yang menjalankan politik akomodatif dengan mudah dapat kembali mesra berhubungan dengan DPR melalui rapat konsultasi yang dilakukan secara berkala (Pengaturan rapat konsultasi DPR dan Presiden yang telah dilembagakan, diatur dalam Tata Tertib DPR periode 2004-2009, dalam Pasal 169 ayat (2)) antara presiden dan Pimpinan DPR yang *notabene* juga melibatkan pimpinan fraksi dan pimpinan komisi-komisi parlemen, seperti tampak dalam kasus interpelasi DPR terhadap kebijakan pemerintah mendukung resolusi Dewan Keamanan PBB terhadap masalah nuklir Iran, Dewan akhirnya ”dapat memahami” sikap pemerintah setelah rapat konsultasi dilakukan di istana negara dan di Gedung DPR, ketegangan di antara kedua lembaga itu pun mereda (Abubakar Eby Hara 2014). Tentu saja, berbeda dengan Abdurrahman Wahid, rapat konsultasi DPR dengan presiden secara berkala sudah dimulai di masa Abdurrahman Wahid, akan tetapi, karena *personality* presiden yang konfrontatif, maka, rapat tidak bisa menyele-

saikan ketegangan relasi antara Presiden dan DPR --- malahan, yang terjadi konflik berkepanjangan antara presiden-DPR dan berakhir pada pemakzulan Abdurrahman Wahid (<http://news.liputan6.com/read/5867/am-fatwa-rapat-konsultasi-presiden-tak-berguna>).

Seperti telah diuraikan sebelumnya, selama reformasi, sebagai institusional sejatinya partai-partai politik masih lemah, sehingga, yang terbentuk adalah kartelisasi kekuasaan. Kartel yang berkembang dalam pemerintahan SBY juga bisa jadi adalah upaya institusionalisasi kekuasaan maupun juga materi. SBY sadar, partainya tidak dapat berjalan tanpa dukungan politik dari para partai pendukungnya.

Namun, di balik kelemahan institusional partai, kenyataan tersebut memberikan keuntungan bagi Presiden SBY dalam mengelola pemerintahannya. Selama dua periode pemerintahannya, hanya pada kepengembarannya terjadi ketegangan politik antara Presiden-DPR namun tidak menimbulkan konflik hingga krisis pemerintahan seperti pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Meski harus diakui, di bawah kepemimpinan SBY, ada indikasi demokrasi yang tersandera dan terjebak dari pilihan SBY selama menjalankan pemerintahannya yang sangat menghindari adanya konflik politis dengan gaya kepemimpinan yang cenderung akomodatif. Hal itu juga didukung oleh lemahnya institusional partai, sehingga politik kartel dengan mudah bisa menyelusuri berbagai macam tingkatan, seperti di lembaga eksekutif dan legislatif (Kesimpulan wawancara Maswadi Rauf, Firman Noor, Syamsuddin Haris, Marzuki Ali; Syamsuddin Haris 2014).

Harus diakui, dalam dinamika pemerintahan, amandemen konstitusi yang telah memperluas otoritas DPR memberikan konsekuensi logis akan kecenderungan berlangsungnya praktik parlementer. Namun, di balik kelemahan bahkan kerancuan sistem presidensial, ternyata, membawa kecenderungan baik bagi relasi kekuasaan presiden dan DPR. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, otoritas legislasi telah dialihkan dari presiden ke DPR seperti diatur dalam Pasal 20 ayat (1) pascaperubahan pertama UUD 1945, walau demikian, Pasal 20 ayat (2) bahwa UU dibentuk atas persetujuan bersama presiden dan DPR, konsep ini menunjukkan adanya relasi yang kuat

antara eksekutif dan legislatif. Kekuatan legislasi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) ada di tangan DPR, akan tetapi, dalam implementasinya, konsep persetujuan bersama ketika melakukan fungsi legislasi, kekuatan Presiden dan DPR adalah *fifty-fifty* (Wawancara, Rizky Argama, Jakarta)

Konsep persetujuan bersama ini memiliki keuntungan bagi presiden untuk mengimbangi kekuasaan DPR. Apalagi, konsep persetujuan bersama ini juga berkorelasi dengan pengaturan rapat konsultasi DPR dan presiden yang telah dilembagakan. Dalam aturan Tata Tertib DPR periode 2004-2009, seperti dalam Pasal 169 ayat (2) berbunyi: "Pertemuan konsultasi dan koordinasi antara Pimpinan DPR, unsur Pimpinan Fraksi dan unsur Pimpinan alat kelengkapan DPR terkait, dengan Presiden dilakukan secara berkala atau dengan MK dan MA sesuai kebutuhan." Dua prosedur itu, dianggap solusi dalam memecahkan kebuntuan antara presiden dan DPR dalam hal legislasi. Dengan demikian, keberhasilan kepemimpinan Presiden SBY dalam mengelola pemerintahannya bukan saja didukung oleh gaya kepemimpinannya yang cenderung akomodatif dan masih lemahnya institusional partai-partai politik, melainkan juga didukung adanya mekanisme persetujuan bersama dan Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR yang dilakukan secara berkala sebagai forum penyelesaian konflik dalam berbagai persinggungan relasi presiden-DPR berkaitan dengan fungsi dan wewenang DPR --- misalnya; legislasi, pengawasan, dan anggaran, serta peranan DPR dalam proses pengangkatan pejabat-pejabat publik (Wawancara, Syamsuddin Haris dan Firman Noor, Jakarta).

SIMPULAN

Penelitian ini sudah barang tentu mengkonfirmasi asumsi teoritis dengan menggunakan tiga teori, yaitu; teori pembatasan kekuasaan, sistem presidensial, dan kombinasi sistem presidensial dan multipartai. Konfirmasi teori ini diawali dari teori pembatasan kekuasaan untuk memahami praktik yang terjadi dari penggunaan salah satu konsep di antara dua pilihan yang diperuntukkan untuk mencegah terjadinya kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan.

Hasilnya menunjukkan, UUD 1945 pas-

caperubahan keempat telah menganut sistem baru, yakni sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan dalam arti materiil yang bersifat horizontal fungsional berdasarkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*). Dengan begitu, maka, tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, karena, lembaga negara berdiri sejajar dan sekaligus menunjukkan diterapkannya supremasi konstitusi. Selain itu, hasil purifikasi sistem presidensial juga sudah menunjukkan ke arah pemerintahan yang lebih baik --- meski otoritas DPR cenderung diperbesar --- sekaligus menunjukkan bahwa wajah parlementer yang diterapkan adalah DPR berhasil menggeser fungsi eksekutif melalui proses *fit and proper test* antara lain: Panglima TNI, Kapolri, dan duta besar.

Adapun, periode satu dekade pemerintahan SBY pasca amandemen UUD 1945, asumsi-asumsi teori berikutnya yang digunakan adalah dari Linz, Mainwaring, M. Carey, dan Syamsuddin Haris. Kesemuanya terbukti dalam penelitian ini, dengan melihat fakta dari ketegangan relasi kekuasaan presiden-DPR yang disebabkan kombinasi sistem presidensial dan multipartai. Akan tetapi, *deadlock* hingga krisis pemerintahan tidak terjadi, bahkan hubungan presiden-DPR selama kepemimpinan SBY belum dapat dikategorikan bermasalah karena tidak terjadi konflik antara kedua lembaga tersebut, melainkan hanya ketegangan politik yang disebabkan oleh perbedaan pendapat akibat peran dan fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Hal tersebut dapat terjadi karena: (1) Gaya memerintah presiden yang cenderung akomodatif; (2). Lemahnya institusional partai dan cenderung pragmatis hingga terbentuknya kartelisasi kekuasaan; dan (3). Adanya mekanisme persetujuan bersama dan konsultasi antara presiden-DPR yang dilakukan secara berkala dari konstruksi konstitusi dan perundang-undangan yang dapat mencairkan kebuntuan politik; meski tak bisa dikesampingkan, poin nomor satu, yaitu gaya memerintah yang cenderung akomodatif adalah merupakan yang paling krusial dalam mengelola sistem presidensial.

Namun asumsi di atas akan mudah terbantahkan jika: gaya memerintah Presiden cenderung tidak akomodatif ketika berhadapan dengan DPR; partai-partai politik sudah terlembaga, sehingga

ketegangan politik yang mengarah *deadlock* sampai dengan krisis pemerintahan cenderung tetap saja bisa terjadi.

Kepustakaan

- Aminuddin, M. Faishal, dan Shodiq Ramdhan, Moh. Fadjar. 2015. "Match-All Party: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai Politik di Indonesia Pasca Pemilu 2009" dalam <http://jurnalpolitik.ui.ac.id/index.php/jp/article/view/9>. diakses pada 20 Januari 2015).
- Carey, John M. 2015. "Presidential versus Parliamentary Government, 2005" dalam [http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential %20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf](http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf). diakses pada 8 September 2015.
- Denzin, Norman K., dan Lincoln, Yvonna S., 2009. *Handbook of Qualitative Research* (terjemahan Dariyatno, at.all). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fatwa, AM. 2016. "Rapat Konsultasi Tak Berguna," dalam <http://news.liputan6.com/read/5867/am-fatwa-rapat-konsultasi-presiden-tak-berguna>, diakses pada 19 Januari 2016.
- Hanan, Djayadi. 2014. *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Haris, Syamsuddin. 2008. "Format Baru Relasi Presiden-DPR Dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amendemen Konstitusi (2004-2009)" dalam *Disertasi Doktor Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Politik Universitas Indonesia*. Jakarta: Fakultas Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Praktik Parleментарer Demokrasi Presidensial Indonesia*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Hermawan, Iwan. 2011. "Implikasi Politik Praktik Sistem Presidensial Pada Pemerintahan SBY-Boediono" dalam *Tesis Magister Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Jakarta: Universitas Nasional.
- Indrayana, Denny. 2011. *Indonesia Optimis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Isra, Saldi. 2014. *10 Tahun Bersama SBY: Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan*. Jakarta: Kompas.
- Kamal, A.H. Wakil. 2008. "Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif: Perspektif Yuridis Terhadap Sistem Multipartai di Indonesia" dalam "Tesis Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia". Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lipjhart, Arend (ed). 1995. *Sistem Pemerintahan Parleментарer dan Presidensial* (terjemahan Ibrahim R, at.all). Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kencana.
- Nurhasim, Moch., dan Ikrar Nusa Bhakti (ed). 2009. *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prasetya, Niko. 2012. "Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif Dikaitkan dengan Sistem Multipartai di Indonesia" dalam *Tesis Magister Hukum Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rauf, Maswadi. 1991. "Pendekatan-pendekatan dalam Ilmu Politik Sebuah Studi Penjajagan" dalam *Ilmu dan Budaya*, No. 7/April

1991, Tahun XIII.

Saldi, Isra. 2013. “Hubungan Presiden dan DPR” dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, September 2013.

S. Shinta, Muhammad Sabri. 2012. *Presiden Tersandera: Melihat Dampak Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai dalam Pemerintahan SBY-Boediono*. Jakarta: RM Books.

Sujatmiko, Badi Haendi. 2012. “Pemerintahan Indonesia Pasca Pemilu 1999: Studi Tentang Implementasi Presidensial dan Multipartai Era Reformasi 1999-2010” dalam *Tesis Magister Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional*. Jakarta: Universitas Nasional.

Sunny, Ismail, Pembagian Kekuasaan Negara suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet, dan Indonesia, Jakarta: Aksara Baru, 1982.



SEKOLAH PASCASARJANA ILMU POLITIK
Universitas Nasional



SEKOLAH PASCASARJANA ILMU POLITIK
Universitas Nasional