

**FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR
DALAM DEMOKRASI PRESIDENSIAL DI INDONESIA
PASCA-AMANDEMEN KONSTITUSI
(2004-2008)**

DISERTASI

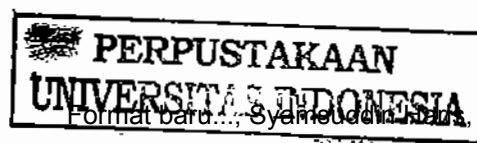
Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Politik

Nama: Syamsuddin Haris
NPM: 8903210084


*D
2008/3/4*



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
Jakarta, Desember 2008**



FISIP UI, 2008



Mengenang
Ayahanda Tuan Guru H. Abd. Rahman Idris
(1910-1991)
dan Ibunda Hj. Halimah Ismail
(1920-2006)

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Syamsuddin Haris

NPM : 8903210084

Tanda tangan : 

Tanggal : 10 Desember 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh:

Nama : Syamsuddin Haris
NPM : 8903210084
Program Studi : Ilmu Politik
Judul Disertasi : Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amendemen Konstitusi (2004-2008)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Promotor : Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA (.....)

Co-Promotor : Prof. Dr. Burhan Djabir Magenda (.....)

: Prof. Dr. Amir Santoso, M.Soc.Sc (.....)

Tim Penguji : Dr. Valina Singka Subekti, MSi (Ketua) (.....)

: Dr. Daniel Dhakidae (Anggota) (.....)

: Dr. Isbodroini Suyanto, MA (Anggota) (.....)

: Dr. Julian Aldrin Pasha, MA (Anggota) (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 10 Desember 2008

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Syamsuddin Haris
NPM : 8903210084
Program Studi : Ilmu Politik
Departemen : Ilmu Politik
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Disertasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004-2008)”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 10 Desember 2008
Yang menyatakan,



(Syamsuddin Haris)

ABSTRAK

Nama : Syamsuddin Haris
Program Studi : Ilmu Politik
Judul : Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Sistem Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004-2008)

Disertasi ini membahas dan menganalisis problematik format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi (2004-2008) yang terperangkap situasi konflik. Konflik seperti apa yang terjadi, dan faktor-faktor apa saja yang melatarbelakanginya? Untuk menjawabnya, studi ini menggunakan metode kualitatif dengan pengumpulan data melalui kajian literatur, penelusuran dokumen, dan wawancara mendalam terutama dengan narasumber yang terlibat. Perspektif teori yang melatarinya adalah asumsi Juan J. Linz (1994) bahwa demokrasi presidensial adalah pilihan berisiko karena cenderung menghasilkan instabilitas dibandingkan sistem parlementer, serta asumsi Scott Mainwaring (1993) bahwa kombinasi presidensial dan sistem multipartai cenderung menghasilkan *deadlock* dan *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif..

Studi ini menemukan: (1) format baru relasi Presiden-DPR hasil amandemen konstitusi cenderung “sarat-DPR” (*DPR heavy*) sehingga memicu munculnya situasi konflik dan ketegangan politik; (2) *personality* dan kepemimpinan Presiden yang kompromistis dan tidak efektif, serta sikap “parlementarian” dan disorientasi partai-partai di DPR, adalah faktor signifikan lain yang turut mempengaruhi terbentuknya situasi konflik; (3) meskipun ada upaya penyelesaian konflik melalui mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR, faktor-faktor institusional yang melekat pada kombinasi sistem presidensial-multipartai turut mempertajam situasi konflik; (4) namun situasi konflik tersebut tidak mengarah pada kebuntuan politik eksekutif-legislatif seperti dikhawatirkan Mainwaring, ataupun risiko instabilitas demokrasi yang dikemukakan Linz.

Disertasi ini mengajukan perspektif teoritis baru: (1) meskipun perpaduan presidensial-multipartai merupakan kombinasi yang sulit, potensi jalan buntu politik dan instabilitas demokrasi terhindarkan apabila tersedia mekanisme konsultasi dan persetujuan bersama eksekutif-legislatif; (2) walaupun menjanjikan stabilitas, mekanisme demikian cenderung menghasilkan relasi eksekutif-legislatif yang bersifat politik-transaksional ketimbang institusional, serta pemerintahan yang tidak efektif; (3) variabel *personality* dan kepemimpinan Presiden serta kualitas partai-partai berpengaruh signifikan bagi stabilitas dan efektifitas demokrasi presidensial.

Namun perspektif teoritis baru di atas melahirkan implikasi teoritis lain bagi Indonesia ke depan: (1) konflik Presiden-DPR yang mengarah pada kebuntuan politik berpotensi muncul jika relasi keduanya lebih bersifat institusional ketimbang politik-transaksional seperti periode studi ini; (2) potensi kebuntuan politik tersebut cenderung membesar apabila kepemimpinan Presiden tidak melayani kompromi politik dengan DPR dan partai-partai di Dewan semakin melembaga dan lebih ideologis.

Kata kunci: presidensial, multipartai, konflik, kebuntuan politik, stabilitas demokrasi.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya kepada penulis untuk menyelesaikan disertasi ini. Penulis pada mulanya sempat khawatir sehubungan dengan berakhirnya masa studi program doktor selama 10 semester di FISIP UI pada Juli 2008 yang lalu. Setelah menyelesaikan tahap ujian hasil penelitian untuk memperoleh hak memperpanjang masa studi selama satu semester, disertasi ini akhirnya rampung juga sehingga sidang promosi doktor bisa berlangsung pada hari ini.

Pilihan terhadap topik disertasi ini dilatarbelakangi oleh optimisme penulis bahwa bangsa ini sesungguhnya bisa membangun suatu Indonesia baru yang lebih adil, demokratis, dan sejahtera bagi rakyatnya apabila ada komitmen yang kuat dari seluruh elemen bangsa, terutama para pemimpin dan elite politik, untuk keluar dari belenggu krisis yang tak berkesudahan. Komitmen tersebut tidak hanya diperlukan untuk menata ulang struktur ketata-negaraan dan sistem politik yang menjadi sumber krisis, melainkan juga dalam rangka melembagakan terbangunnya kepemimpinan yang berkarakter, demokratis, dan juga *amanah*.

Reformasi 1998 yang diikuti oleh pemilu demokratis pertama pasca-Orde Baru pada 1999 serta empat tahap amandemen konstitusi (1999-2002) jelas merupakan momentum emas untuk itu. Namun kesempatan yang tidak pernah datang untuk kedua kalinya tersebut ironisnya tidak secara maksimal dimanfaatkan oleh mereka yang memperoleh mandat, baik melalui Pemilu 1999 maupun Pemilu 2004. Dalam kaitan tersebut, studi ini adalah salah satu upaya untuk membaca ulang arah penataan politik, terutama berkaitan dengan terbentuknya format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi. Betapa pun upaya ini relatif kecil di tengah belantara persoalan bangsa yang sungguh besar, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka merajut kembali cita-cita suatu Indonesia baru yang belum kunjung terwujud tersebut.

Selaku peneliti bidang perkembangan politik Indonesia pada Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), penulis cukup beruntung bisa berinteraksi dengan banyak pihak, baik para akademisi, aktivis LSM, aktivis partai, jurnalis, maupun aktor politik di jajaran pemerintah, DPR, dan DPD. Butir-butir pikiran yang berkembang dalam berbagai forum diskusi, seminar, dan lokakarya yang melibatkan

penulis turut memberikan kontribusi dalam membangun kerangka pemikiran disertasi ini. Begitu pula keterlibatan penulis selaku anggota Tim Ahli Revisi UU Bidang Politik yang dibentuk Menteri Dalam Negeri, serta sebagai narasumber Pansus DPR yang membahas RUU Politik, membentuk cara pandang penulis yang beberapa di antaranya terekam dalam studi ini.

Namun demikian penyelesaian disertasi ini tidak mungkin dilakukan tanpa dukungan banyak pihak, baik langsung maupun tidak langsung. Dalam hubungan ini ijinkan penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus kepada semua pihak yang telah membantu, mendorong, dan memberi semangat pada penulis untuk menyelesaikan disertasi ini. Akan tetapi karena terbatasnya ruang yang tersedia, tidak semua pihak yang membantu penulis disebut namanya di sini.

Pertama-tama penghargaan dan ucapan terima kasih disampaikan kepada Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA selaku promotor, serta Prof. Dr. Burhan Djabir Magenda dan Prof. Dr. Amir Santoso, M.Soc selaku co-promotor. Bimbingan dan pandangan Profesor Maswadi, mengenai fokus dan perspektif kajian sangat membantu penulis membangun kerangka pemikiran dalam studi ini sehingga koherensi penulisan disertasi ini relatif terjaga. Penghargaan dan terima kasih yang sama disampaikan kepada Profesor Burhan dan Profesor Amir yang turut memberikan masukan dan perspektif yang diperlukan untuk memperkaya berbagai aspek analisis dalam disertasi ini.

Di luar promotor dan co-promotor, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada tim penguji, Dr. Daniel Dhakidae, Dr. Isbodroini Suyanto, MA, dan Dr. Julian Aldrin Pasha. Penghargaan serupa disampaikan kepada Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, MSc, Dekan FISIP UI sekaligus Ketua Dewan Penguji. Apresiasi patut diberikan pula atas dedikasi dan pengabdian para staf sekretariat Program Pasca-Sarjana Ilmu Politik yang turut melahirkan para magister dan doktor ilmu politik baru.

Penghargaan dan terima kasih disampaikan pula kepada para narasumber, akademisi dan pimpinan fraksi DPR, yang bersedia diwawancarai untuk memperkaya kajian disertasi ini. Mereka di antaranya adalah Prof. Dr. Ryaas Rasyid, Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, Dr. J. Kristiadi, Drs. Arbi Sanit, dan A. Rahman Tolleng. Sedangkan pimpinan fraksi di DPR adalah Drs. H. Priyo Budi Santoso (Ketua Fraksi Partai Golkar), Ganjar Pranowo SH (Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan), Drs. Mahfudz Siddik, MSi

(Ketua Fraksi PKS), Dr. H. A. Effendy Choirie, M.Ag, MH (Ketua Fraksi PKB), Zulkifli Hasan, SE, MM (Ketua Fraksi PAN), dan Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin (Ketua Fraksi PPP). Walaupun demikian, tanggung jawab akhir atas keseluruhan naskah disertasi ini sepenuhnya berada di tangan penulis.

Sementara itu dukungan dan dorongan yang diberikan oleh para kolega juga turut membantu. Di lingkungan P2P LIPI, semangat dan dorongan yang diberikan oleh Prof. Dr. Mochtar Pabottingi, Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar, Prof. Dr. Indria Samego, Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, dan Dr. Luhulima, APU, tentu sangat berarti. Dukungan yang sama diberikan teman-teman peserta program doktor: Saudara Dr. Lili Romli, Dr. Adi Suryanto, Dr. Muhammad Findi, Tommi A. Legowo, Arry Bainus, Yunita Budi Rahman, Dadang Kodri, Kevin R. Evans, dan Pak Sudiman.

Terakhir, ucapan terima kasih disampaikan kepada Dra. Rochmawati, isteri penulis, serta Ayu Susanti Aditya dan Diah Fanny Amalia, kedua puteri kami, karena cinta dan kasih sayang mereka jualah maka disertasi ini terselesaikan. Semoga generasi Ayu dan Fanny kelak menjadi bagian dari Indonesia baru yang kini belum terwujud.

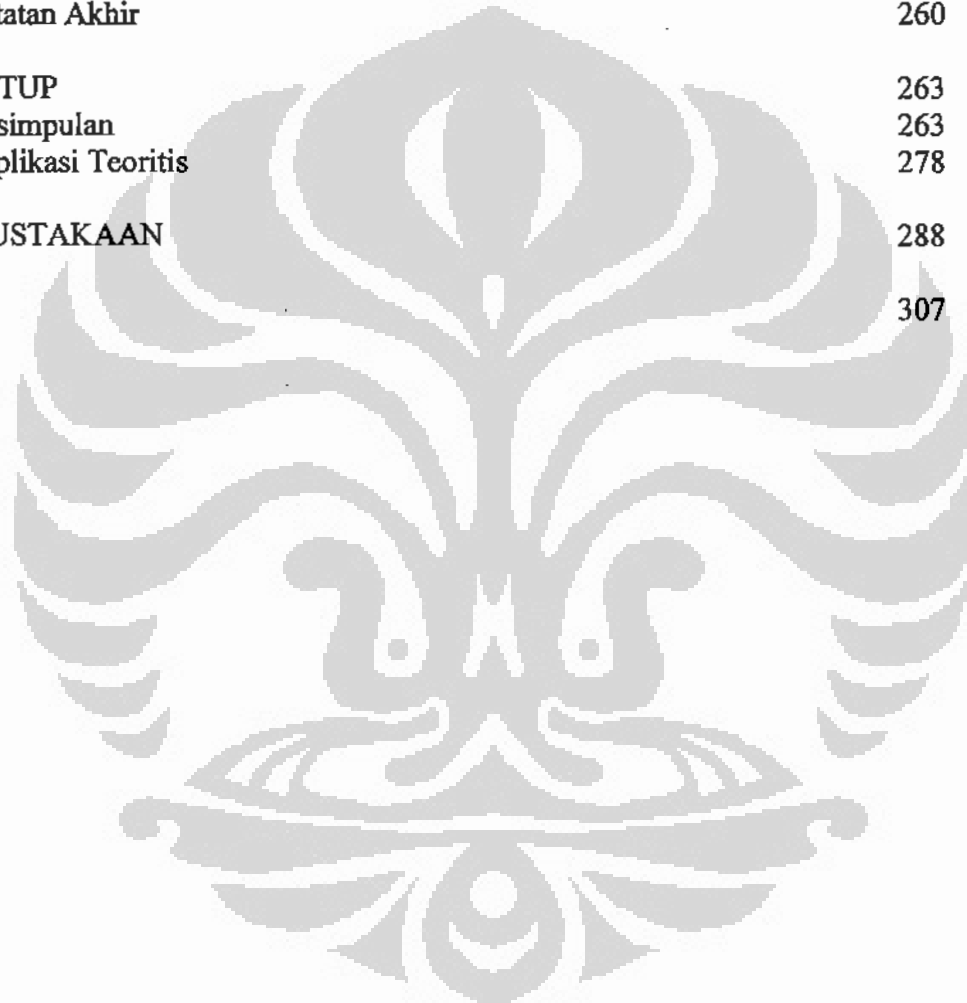
Jakarta, Desember 2008.

Penulis,
Syamsuddin Haris

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Pernyataan Orisinalitas	i
Halaman Pengesahan	ii
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi	iii
Abstrak	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel dan Bagan	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Pokok Masalah dan Pertanyaan Penelitian	8
3. Tujuan penelitian	17
4. Signifikansi Studi	18
5. Kerangka Teori	19
6. Kerangka Analisis	40
7. Asumsi	41
8. Metode Penelitian	42
9. Sistematika Penulisan	46
BAB II RELASI PRESIDEN-DPR MENURUT UUD 1945 DAN TRANSISI MENUJU FORMAT BARU KONSTITUSI HASIL AMANDEMEN	49
1. Pengantar	49
2. Pembubaran DPR 1955: Ke Arah Dominasi Presiden	50
3. Soeharto dan Subordinasi DPR era Orde Baru	58
4. Reformasi dan Penolakan MPR atas BJ Habibie	67
5. Konflik ke Kompromi: Relasi Presiden-DPR era Wahid dan Megawati	77
6. Urgensi Format Baru Relasi Presiden-DPR	104
BAB III FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR, PERANGKAP KONFLIK DAN DILEMA KOMBINASI PRESIDENSIAL-MULTIPARTAI	109
1. Pengantar	109
2. Format Baru Relasi Presiden-DPR	111
3. Perangkap Konflik dalam Format Baru Relasi Presiden-DPR	123
4. Dilema Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai	152
BAB IV PENGARUH FAKTOR-FAKTOR INSTITUSIONAL DALAM FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR	158
1. Pengantar	158
2. Problematik Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian	161
3. Dilema Presiden Minoritas	170
4. Model Koalisi dan Disiplin Partai	180

5. Problematik “Kohabitasi” Presiden-Wapres	191
6. Catatan Akhir	201
BAB V PENGARUH FAKTOR-FAKTOR NON-INSTITUSIONAL DALAM FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR	205
1. Pengantar	205
2. Konteks Psiko-Politik: Persaingan Legitimasi Presiden-DPR	207
3. Personalitas dan Gaya Kepemimpinan Presiden	215
4. Persepsi-diri dan “Parlementarianisme” DPR	244
5. Disorientasi Partai-partai di DPR	251
6. Catatan Akhir	260
BAB VI PENUTUP	263
1. Kesimpulan	263
2. Implikasi Teoritis	278
DAFTAR KEPUSTAKAAN	288
LAMPIRAN	307



DAFTAR TABEL DAN BAGAN

	Hal.
<i>Tabel:</i>	
Tabel 1.1. Usulan Penggunaan Hak Interpelasi DPR (1999-2008)	10
Tabel 1.2. Usulan Penggunaan Hak Angket DPR (1999-2008)	11
Tabel 2.1. Hasil Pemilihan Presiden dan Perkiraan Sumber Dukungan Calon Presiden dalam SU MPR 1999	90
Tabel 3.1. Perbandingan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen	113
Tabel 3.2. Perbandingan Prinsip-prinsip Pokok Sistem Pemerintahan Presidensial dan Sistem Pemerintahan Parlementer	115
Tabel 3.3. Intensitas Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR	141
Tabel 4.1. Fragmentasi Partai-partai Politik Hasil Pemilu 1999 dan 2004 di DPR	161
Tabel 4.2. Kabinet Indonesia Bersatu setelah Perombakan Terbatas Kedua	172
Tabel 4.3. Peta Kekuatan Koalisi di DPR (akhir 2004)	183
Tabel 5.1. Personalitas Menonjol serta Kekuatan dan Kelemahan Yudhoyono Sebagai Calon Presiden	218
<i>Bagan:</i>	
Bagan 1 Problematik Kombinasi Sistem Presidensial dan Sistem Multipartai	31
Bagan 2 Kerangka Analisis Problematik Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi	40

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Hubungan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif hampir selalu mengalami tarik-menarik secara dinamis dalam sejarah moderen Indonesia. Tarik-menarik relasi tersebut antara lain berpangkal pada pilihan terhadap sistem pemerintahan yang cenderung berubah-ubah selama lebih dari 60 tahun Indonesia merdeka. Pada awal kemerdekaan, sistem pemerintahan bernuansa presidensial yang dianut Undang-undang Dasar (UUD) 1945 tiba-tiba harus dipraktikkan secara parlementer karena begitu kuatnya tekanan domestik dan internasional atas Republik yang dianggap sebagai produk fasisme pemerintahan pendudukan Jepang¹. Meskipun konstitusi lebih bersifat presidensial, praktik sistem parlementer tetap berlanjut hingga terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 1949. Setelah berakhirnya periode negara federal di bawah Konstitusi Negara RIS, pada Agustus 1950 bangsa Indonesia kembali memasuki fase baru dengan konstitusi baru, yakni UUD Sementara 1950, namun melanjutkan sistem Demokrasi Parlementer².

Kekecewaan Presiden Soekarno dan militer —khususnya TNI Angkatan Darat— terhadap praktik Demokrasi Parlementer yang dianggap “liberal” pada 1950-an berujung dengan diakhirinya sistem demokrasi yang bercirikan pemerintahan partai-partai tersebut

¹ George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1995; juga Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal. 426.

² Mengenai Demokrasi Parlementer lihat terutama Herbert Feith, *Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962.

pada 1959³. Bangsa Indonesia selanjutnya mengalami periode panjang sistem politik otoriter di bawah Demokrasi Terpimpin Soekarno (1959-1965) dan Orde Baru Soeharto (1966-1998) dengan praktik manipulatif atas UUD 1945 sebagai landasannya. Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri jabatannya pada 21 Mei 1998 terbuka peluang bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali sistem pemerintahan melalui perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945, yang akhirnya berlangsung empat tahap sejak perubahan pertama (1999), perubahan kedua (2000), perubahan ketiga (2001), dan perubahan keempat (2002).

Pergantian konstitusi sebelum Orde Baru dan perubahan konstitusi pasca-Orde Baru, yang diikuti pula dengan penyempurnaan dan penataan ulang sistem pemerintahan, tak hanya berdampak pada perubahan struktur kekuasaan lembaga legislatif dan eksekutif, melainkan juga pola relasi atau hubungan kekuasaan di antara eksekutif, legislatif, dan lembaga yudikatif. Apabila pada era Demokrasi Parlementer pada periode 1950-an sistem pemerintahan lebih bernuansa “sarat-legislatif” (*legislative-heavy*), maka selama hampir 40 tahun era otoriter Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru corak relasi itu sangat “sarat-eksekutif” (*executive-heavy*). Empat dekade otoritarianisme tersebut sekaligus melingkupi gambaran dominasi lembaga eksekutif sepanjang sejarah Indonesia sebagai sebuah negara moderen. Apalagi pengenalan bangsa Indonesia dengan lembaga legislatif atau parlemen baru terjadi pada awal abad ke-20 ketika pemerintah kolonial Belanda membentuk *Volksraad* (1918)⁴. Karena itu pula, ketika Orde Baru Soeharto

³ Tentang peran Soekarno dan tentara dalam “penggagalan” Demokrasi Parlementer, lihat antara lain, Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992.

⁴ Burhan Djibir Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia”, dalam *Jurnal Civility*, No. 1, Juli-September 2001, hal. 5-30; juga Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia”, dalam *Jurnal Gloria Juris*, Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.

berakhir pada 1998, pendulum keseimbangan relasi antara legislatif-eksekutif pun berubah lagi di mana kecenderungan *legislative heavy* tampak menguat kembali. Puncak dari kecenderungan tersebut adalah berlangsungnya Sidang Istimewa MPR yang akhirnya mencopot Presiden Abdurrahman Wahid dari kekuasaannya pada Juli 2001⁵.

Seperti diketahui, proses pemakzulan (*impeachment*) atas Presiden Wahid tidak terjadi secara tiba-tiba. Sebelum terjadi pemakzulan atas cucu pendiri Nahdlatul Ulama, KH Hasyim Asy'ary, berkembang konflik politik yang tajam antara Presiden dan DPR, yang dipicu oleh kebijakan-kebijakan kontroversial Presiden di satu pihak, dan tuduhan para politisi Dewan atas keterlibatan Presiden Wahid dalam penyalahgunaan dana Yanatera Badan Urusan Logistik (Bulog) dan dana sumbangan Sultan Brunei –yang dikenal sebagai skandal *Buloggate* dan *Bruneigate*. Diawali penggunaan hak interpelasi DPR hanya sekitar setahun pemerintahan baru hasil Pemilu 1999 berjalan, kekecewaan Dewan semakin bertumpuk ketika penjelasan Wahid atas berbagai kebijakan kontroversial, terutama bongkar-pasang kabinet, tidak pernah memuaskan partai-partai yang semula mendukungnya di Parlemen. Koalisi longgar partai-partai Islam “Poros Tengah” yang semula mendukung Wahid akhirnya berkoalisi dengan Partai Golkar dan PDI Perjuangan untuk mengirim memorandum pertama dan kedua DPR ke Presiden. Alih-alih memberikan klarifikasi atas berbagai tuduhan yang dialamatkan kepadanya, Presiden Wahid justru mengeluarkan Maklumat Presiden untuk membubarkan MPR, DPR, dan membekukan Partai Golkar, sehingga MPR pun menggelar Sidang Istimewa yang memutuskan pemakzulan terhadap mantan Ketua Umum PBNU tersebut⁶.

⁵ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007.

⁶ *Ibid.*

Meskipun pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004) lahir dari kekecewaan DPR terhadap Presiden Wahid, hal itu cenderung tidak mengubah pola relasi Presiden-DPR. Sebagai ketua umum partai pemenang Pemilu 1999 dengan jumlah kursi terbesar di DPR, Presiden Megawati tidak sepenuhnya dapat mengendalikan DPR karena kekuatan PDI Perjuangan hanya sekitar sepertiga (153 kursi) dari keseluruhan anggota Dewan (500 kursi). Selama sekitar tiga tahun tiga bulan masa pemerintahannya, kebijakan Presiden Megawati beberapa kali dicoba digugat oleh DPR melalui usul penggunaan hak interpelasi, antara lain dalam kasus lenyapnya kepemilikan Indonesia atas pulau Sipadan dan Ligitan, dan kasus dana bantuan asrama bagi TNI/Polri. Meskipun demikian ketegangan relasi Presiden-DPR pada era pemerintahan Megawati tidak separah konflik Presiden Wahid dan DPR pada era sebelumnya. Namun pengalaman traumatik pada era Presiden Wahid tersebut membuat partai-partai politik di DPR menahan diri sehingga Presiden Megawati bisa bertahan sampai akhir masa jabatannya pada 20 Oktober 2004.

Problematis konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR inilah tampaknya yang menjadi salah satu faktor pendorong keberhasilan Badan Pekerja MPR – terlepas dari banyak kritik terhadap produk amandemen konstitusi yang dianggap masih tambal-sulam⁷—menyelesaikan perubahan keempat konstitusi pada 2002, sehingga terbangun format baru relasi Presiden-DPR khususnya, dan di antara lembaga-lembaga negara pada umumnya, di dalam suatu sistem demokrasi presidensial yang mendekati

⁷ Lihat misalnya Mochtar Pabottingi “Memburuknya Krisis Konstitusi Kita: Mengapa UUD 1945 dan Proses serta Hasil Amandemen Atasnya Tanpa Konstitusionalitas dan Batal Demi Nasion”; juga Bambang Widjojanto, “Kapita Selekta Amandemen (Problematis Perubahan UUD 1945)”, masing-masing dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002, hal. 447-474 dan hal. 475-484.

presidensial murni sebagaimana berlaku di Amerika Serikat⁸. Selain pengaturan pembatasan kekuasaan yang lebih jelas dan pemilihan langsung Presiden oleh rakyat, amandemen konstitusi juga mengalihkan *locus* fungsi legislasi dari Presiden ke DPR kendati tetap dengan persetujuan bersama dan disahkan oleh Presiden. Perubahan konstitusi juga meniadakan esensi lembaga MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga sebagai konsekuensi logisnya mekanisme pertanggungjawaban Presiden ke MPR pun dihapus. Begitu pula otoritas MPR untuk melakukan pemakzulan terhadap Presiden atas dasar pertimbangan politik diadukan, dan digantikan oleh pertimbangan hukum lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi (MK). Walaupun DPR berhak mengajukan usulan pemakzulan Presiden kepada MPR, penilaian akhir atas pelanggaran yang dilakukan Presiden berada di tangan MK⁹.

Oleh karena itu ketika pada Pemilu 2004 pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla berhasil memenangkan pemilihan langsung Presiden-Wapres untuk pertama kalinya sepanjang sejarah moderen Indonesia, segera membubung harapan besar di hampir semua elemen bangsa akan terbentuknya pemerintahan baru yang lebih demokratis, stabil dan efektif dalam mengimplementasikan rencana-rencana kebijakan. Termasuk di antara harapan besar itu adalah melembaga dan tegaknya prinsip *checks and balances* serta terbangunnya pola relasi yang lebih konstruktif antara Presiden dan DPR di satu pihak, dan melembaganya sistem demokrasi presidensial yang efektif di pihak lain.

⁸ Andrew Ellis, "The Indonesian Constitutional Transition: Conservative or Fundamental Change", dalam *Singapore Journal of International and Comparative Law*, No. 6, 2002, seperti dikutip dalam Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", Makalah 13 November 2006.

⁹ Tentang proses dan hasil amandemen konstitusi, lihat, Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007; juga, Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Namun demikian harapan besar itu tidak didukung oleh realitas politik hasil Pemilu 2004. Walaupun pasangan Yudhoyono-Kalla berhasil memperoleh dukungan mayoritas mutlak dengan meraih lebih dari 60 persen suara pada putaran kedua pemilu presiden, dua orang mantan menteri koordinator era Megawati tersebut hanya didukung oleh koalisi longgar partai-partai kecil, yakni Partai Demokrat (PD, 55 kursi), Partai Keadilan Sejahtera (PKS, 45 kursi), Partai Bulan Bintang (PBB, 11 kursi), serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI, satu kursi). Itu artinya, peluang bagi munculnya kembali konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden dan DPR relatif besar. Tampaknya, sadar akan realitas politik tersebut maka Presiden Yudhoyono tidak hanya membentuk Kabinet Indonesia Bersatu yang bersifat koalisi antarpantai, melainkan juga memperkenankan Wapres Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum Partai Golkar dengan harapan agar pemerintahannya didukung oleh kekuatan mayoritas di DPR.

Meskipun pemerintahan hasil Pemilu 2004 didasarkan pada koalisi longgar partai-partai dalam Kabinet Indonesia Bersatu, tetapi yang menarik, di dalam realitas politik ternyata partai-partai pendukung pemerintah tetap saja menentang dan/atau menggugat sejumlah kebijakan pemerintah. Gugatan partai-partai pendukung pemerintah di DPR terhadap kebijakan pemerintah tersebut tampak dari munculnya usul penggunaan hak interpelasi dan hak angket Dewan atas berbagai kebijakan. Fenomena atau realitas politik ini sungguh menarik untuk dikaji karena gugatan partai-partai pendukung pemerintah atas kebijakan pemerintah ini kemudian menimbulkan konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR, terutama ketika Presiden Yudhoyono tidak memenuhi undangan Rapat Paripurna Dewan untuk mendengarkan penjelasan pemerintah. Meskipun akhirnya

relasi Presiden-DPR mencair kembali setelah melalui “rapat konsultasi”¹⁰ antara Presiden dan Pimpinan DPR (termasuk pimpinan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan Dewan lainnya), fenomena perbedaan pandangan partai-partai politik pendukung pemerintah dan pemerintah berkaitan dengan beberapa kebijakan ini menunjukkan semacam keanehan hubungan kekuasaan eksekutif-legislatif pasca-Orde Baru¹¹. Konsultasi informal Presiden dan Pimpinan DPR ini tampaknya merupakan salah satu instrumen “ekstra-institusional” yang digunakan oleh Presiden untuk meredam suara kritis DPR, sehingga situasi konflik dalam relasi Presiden-DPR seketika berubah menjadi suasana konsensus¹².

Dinamika konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi itulah yang menjadi fokus studi ini. Sementara itu pengulangan ungkapan “format baru” pada judul dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa dinamika relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi yang menjadi fokus studi ini memang merupakan pengalaman baru bagi Indonesia yang perlu dikaji kelebihan dan kelemahannya, sehingga bisa menjadi rujukan bagi perbaikannya di masa depan. Apalagi penelitian tentang relasi Presiden-DPR ini menjadi penting karena masih terbatasnya kajian tentang tema serupa dalam studi politik Indonesia¹³.

¹⁰ Rapat konsultasi sebagai forum pertemuan informal antara Presiden dan Pimpinan DPR diintrodusir kembali, baik pada era Presiden Abdurrahman Wahid maupun Presiden Megawati. Pada era Presiden Wahid rapat konsultasi akhirnya berhenti setelah mantan Ketua Umum PBNU menyebut DPR sebagai “taman kanak-kanak” dan membuat sebagian anggota Dewan marah. Rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan MPR/DPR, sebelumnya menjadi semacam “konvensi” selama berlangsungnya pemerintahan Soeharto. Lazimnya rapat konsultasi Presiden-Pimpinan MPR/DPR berlangsung menjelang Sidang Umum MPR dalam rangka mencari calon Wakil Presiden yang “direstui” oleh Soeharto.

¹¹ Tentang “keanehan” di balik fenomena perbedaan pandangan partai-partai politik pendukung pemerintah dengan pemerintah dalam beberapa kebijakan, lihat antara lain Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif”, hal. 131.

¹² Setelah berlangsung “rapat konsultasi” antara Presiden dan Pimpinan DPR yang juga melibatkan pimpinan fraksi, komisi, dan pimpinan alat kelengkapan Dewan lainnya, respons para politisi partai di DPR pun berubah. Lihat misalnya, “DPR Melunak Soal Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 Juli 2007; juga, “Jawaban Pemerintah Cukup Memuaskan”, dalam *Suara Karya*, tanggal 11 Juli 2007.

¹³ Kajian tentang tema serupa di antaranya adalah Aulia Aman Rachman, “Sistem Pemerintahan Presidential Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Suatu Studi tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe

2. Pokok Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Terbentuknya pemerintahan baru hasil pemilu yang relatif bebas dan demokratis pada 1999 semestinya merupakan momentum emas bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan tata-kelola pemerintahan yang lebih demokratis, stabil dan efektif, yang ditandai oleh terlaksananya program dan kebijakan pemerintah. Harapan akan terbentuknya pemerintahan yang lebih stabil dan efektif itu kembali menguat ketika bangsa Indonesia untuk pertama kalinya sepanjang sejarah melaksanakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dengan sistem mayoritas-dua-putaran pada 2004. Harapan itu semakin besar karena pemerintahan baru hasil Pemilu 2004 bekerja atas dasar desain konstitusi hasil amandemen yang berorientasi pada penguatan dan pematangan sistem demokrasi presidensial yang memungkinkan melembaganya format baru relasi Presiden-DPR di atas prinsip *checks and balances* sebagaimana lazimnya berlaku dalam sistem presidensial.

Meskipun memiliki legitimasi dan mandat yang kuat melalui dukungan mayoritas mutlak pemilih, ternyata kinerja pemerintahan hasil Pemilu 2004 tersebut tidak begitu efektif. Hal ini tercermin dari sejumlah hasil survei yang dilakukan oleh lembaga-lembaga survei yang mengkonfirmasi kekecewaan publik terhadap prestasi pemerintahan hasil Pemilu 2004 tersebut¹⁴. Selain faktor yang bersifat personal berkenaan dengan gaya

Konstitusi”, Disertasi Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Maret 2007; Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI Press, 1996; dan Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Press, 2007.

¹⁴ Menurut survei LSI (Lingkaran Survei Indonesia) pimpinan Denny JA, memasuki tahun ke-3, tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintahan Yudhoyono –dalam pengertian menginginkan Yudhoyono tetap menjadi Presiden—hanya sekitar 29,3 persen, padahal ketika terpilih sebagai Presiden memperoleh dukungan lebih dari 60 persen. Survei yang dilakukan pada 9-14 September 2007 di 33 propinsi dan mencakup 1.200 orang responden tersebut menggarisbawahi tidak begitu efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004. Memasuki tahun ke-4, popularitas Presiden Yudhoyono kembali merosot, karena menurut survei Indo Barometer di 33 propinsi yang mencakup 1.200 responden pada tanggal 5-16 Juni 2008, hanya

kepemimpinan Presiden Yudhoyono, efektifitas pemerintahan juga terganggu oleh begitu banyaknya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR yang turut digulirkan oleh partai-partai pendukung pemerintah dalam rangka mempertanyakan dan menyelidiki sejumlah kebijakan pemerintah.

Sejak pemerintahan Presiden Yudhoyono bekerja, tidak kurang dari 14 usulan hak interpelasi digulirkan oleh partai-partai politik di DPR untuk mempertanyakan dan menggugat kebijakan pemerintah (Tabel 1.1). Sebagian besar hak interpelasi tersebut gagal atau ditolak melalui *voting* dalam Rapat Paripurna DPR, sedangkan sebagian kecil lainnya –atas dukungan partai-partai yang turut berkoalisi dalam pemerintahan—diterima sebagai hak interpelasi dan hak angket Dewan. Meskipun penggunaan hak interpelasi merupakan salah satu hak DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah, namun dalam realitas politik hal itu tak hanya menyita waktu dan energi masing-masing pihak –Presiden dan DPR—melainkan juga menciptakan situasi konflik dan ketegangan politik yang tidak produktif bagi efektifitas sistem presidensial. Konflik dan ketegangan itu tidak hanya bersumber pada perdebatan tentang urgensi materi hak interpelasi, melainkan juga berpangkal pada protes keras sebagian anggota DPR atas ketidakhadiran Presiden Yudhoyono secara langsung untuk memberikan jawaban pemerintah dalam Rapat Paripurna Dewan.

sekitar 20,7 persen responden yang ingin memilih kembali Yudhoyono sebagai Presiden –menyusul kebijakan kenaikan harga BBM untuk ketiga kalinya pada Mei 2008. Sementara itu menjelang Pemilu 2009, menurut hasil survei LSI (Lembaga Survei Indonesia) pimpinan Saiful Mujani yang dilakukan pada 8-20 September 2008 yang mencakup 1.239 responden di seluruh propinsi, popularitas Yudhoyono pada September 2008 sedikit naik menjadi 32 persen dibandingkan pada Juni 2008 pasca-kenaikan harga BBM ketika popularitas putra Pacitan tersebut hanya sekitar 25 persen. Berturut-turut lihat, “Bye-Bye...SBY”, dalam *Duta Masyarakat*, tanggal 5 Oktober 2007, dikutip kembali dalam www.lsi.co.id, 07/10/2007, 15:52; “Mega Mulai Melewati Popularitas SBY”, dalam *Seputar Indonesia*, tanggal 30 Juni 2008; LSI, “Evaluasi Pemilih atas Presiden SBY Menjelang Pemilu Presiden 2009: Trend Opini Publik”, dalam www.lsi.or.id.

Tabel 1.1
Usulan Penggunaan Hak Interpelasi DPR (1999-2008)

Periode	Tanggal	Materi Interpelasi	Unsur Pengusul	Status Usulan
Presiden Abdurrahman Wahid	18 Nov 1999	Pembubaran Depsos dan Deppen	Semua fraksi kecuali F-KB	Diterima
	20 Juli 2000	Pencopotan Hamzah Haz dan Laksamana Sukardi	Semua fraksi kecuali F-KB	Diterima
Presiden Megawati Sukarnoputeri	24 Mei 2002	Bantuan Presiden untuk pembangunan asrama TNI/Polri	Semua fraksi kecuali F-PDIP & F-TNI/Polri; 48 orang	Tidak berlanjut karena Golkar tidak mendukung
	Awal Juni 2002	Kunjungan Presiden Megawati ke Timor Leste menghadiri undangan Presiden Xanana Gusmao	Semua fraksi kecuali F-PPP dan F-TNI/Polri; 25 orang	Tidak berlanjut
	24 Jun 2003	Lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan	Semua fraksi kecuali PDIP	Diterima
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	06 Nov 2005	Penarikan surat Presiden Megawati tentang penggantian Panglima TNI	F-PDIP; F-KB; F-DS; 49 orang	Ditolak
	17 Jan 2005	SK Wapres No.1/2004 ttg Pembentukan Timnas Penanganan Bencana di Aceh	F-PDIP, F-KB, F-PAN, F-PBR; 15 orang	Tidak berlanjut
	Awal Feb 2005	Surat Setwapres tentang arahan Wapres agar menteri tidak anggap penting Raker dengan DPR	Semua fraksi kecuali F-PG dan F-PD; 19 orang	Tidak berlanjut
	Akhir Agust 2005	MoU Helsinki tentang Penyelesaian Kasus Aceh	F-PDIP; F-KB; F-PAN	Tidak berlanjut
	Sept 2005	<i>Teleconference</i> Presiden dari Amerika Serikat	Lintas fraksi; 20 orang	Tidak berlanjut
	13 Sept 2005	Kasus busung lapar dan polio	Semua fraksi kecuali F-PD	Diterima
	17 Okt 2005	Kenaikan harga BBM	F-PDIP, F-KB	Ditolak
	24 Jan 2006	Impor Beras (I)	F-PP, F-KB, F-PAN, F-PDS	Ditolak
	17 Okt 2006	Impor Beras (II)	F-PDIP	Ditolak
	05 Jun 2007	Dukungan pemerintah atas Resolusi PBB tentang isu nuklir Iran	Semua fraksi kecuali F-PD; 280 orang	Diterima
17 Jun 2007	Semburan Lumpur Lapindo di Sidoarjo	Semua fraksi kecuali F-PD; 153 orang	Ditunda	

	04 Des 2007	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI	Semua fraksi	Diterima
	Juni 2008	Kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM	Semua fraksi kecuali F-PD	Diterima
	Jun 2008	Kenaikan harga BBM	F-PD dan F-PPP; fraksi lain usul hak angket	Ditolak

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Sementara itu pada periode yang sama, pemerintahan Yudhoyono-Kalla juga paling kurang menghadapi delapan usulan penggunaan hak angket yang digulirkan partai-partai di DPR untuk menyelidiki kemungkinan adanya pelanggaran di balik kebijakan-kebijakan pemerintah yang dipertanyakan oleh Dewan. Walaupun hanya dua usulan hak angket yang akhirnya diterima menjadi hak angket DPR secara institusi, yakni hak angket penjualan kapal tanker Pertamina dan angket terhadap kebijakan energi nasional – termasuk transparansi pengelolaan minyak dan gas oleh Pertamina—di balik kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (Tabel 1.2), namun penggunaan hak pengawasan DPR terhadap pemerintah ini cenderung mempertajam konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR. Seperti juga usulan penggunaan hak interpelasi, usulan hak angket DPR pun pada umumnya didukung oleh partai-partai yang memiliki wakil di dalam Kabinet Indonesia Bersatu.

Tabel 1.2
Usulan Penggunaan Hak Angket DPR (1999-2008)

Periode	Tanggal	Materi Angket	Unsur Pengusul	Status Usulan
Presiden Abdurrahman Wahid	28 Agst 2000	Dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (Buloggate dan Bruneigate)	Semua fraksi kecuali F-KB dan F-PDKB	Diterima
	28 Agst 2000	Dana nonbujeter Bulog (kasus Akbar Tandjung)	F-KB, F-PDIP, F-PDKB, F-KKI	Ditolak
Presiden Megawati Sukarnoputri	Jan 2003	Divestasi PT Indosat	F-Reformasi; F-KB; F-PDU; 137 orang	Tidak berlanjut

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	31 Mei 2005	Kenaikan harga BBM	F-PDIP, F-KB, F-PDS	Ditolak
	31 Mei 2005	Lelang gula ilegal	F-PDIP, F-KB, F-PDS	Ditolak
	7 Juni 2005	Penjualan tanker Pertamina	Semua fraksi	Diterima
	17 Jan 2006	Kredit macet Bank Mandiri	F-PDIP, yang lain tarik diri	Tidak berlanjut
	24 Jan 2006	Impor Beras	F-PDIP, F-PKS, F-PAN, F-PDS	Ditolak
	30 Mei 2006	Pengelolaan Blok Cepu	F-PDIP, F-PAN, F-BPD	Ditolak
	Maret 2008	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI	Semua fraksi, kecuali F-PD; 55 orang	Tidak berlanjut, F-PG, F-PDIP, F-PKS turut menolak
	2 Juni 2008	Kebijakan energi nasional, termasuk transparansi pengelolaan migas oleh Pertamina	Semua fraksi kecuali F-PD dan F-G	Diterima

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Format baru relasi Presiden-DPR ditandai terutama oleh terbangunnya hubungan kekuasaan yang relatif seimbang di antara kedua institusi pemerintahan tersebut. Keseimbangan relatif dalam relasi kekuasaan Presiden-DPR antara lain tercermin dalam otoritas legislasi atau pembentukan undang-undang (UU). Setelah amandemen konstitusi, kekuasaan pembentukan UU yang sebelumnya berada di tangan Presiden dialihkan ke DPR –kendati tetap harus melalui persetujuan bersama dengan Presiden. Selain pengalihan *locus* otoritas legislasi dari Presiden ke DPR, konstitusi hasil amandemen semakin memperkuat otoritas kontrol Dewan terhadap Presiden melalui pelembagaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat 2), serta hak individual anggota Dewan dalam mengajukan pertanyaan, usul dan pendapat (Pasal 20A ayat 3). Di luar itu, format baru relasi Presiden-DPR ditandai oleh semakin terbatasnya otoritas non-legislasi Presiden dalam pengangkatan pejabat-pejabat publik karena melalui konstitusi hasil amandemen kewenangan tersebut harus melalui konfirmasi politik DPR,

baik dalam bentuk persetujuan maupun pertimbangan Dewan¹⁵. Seperti akan dibahas selanjutnya pada Bab III, dengan otoritas legislasi yang dimilikinya, DPR kemudian semakin memperluas kewenangannya melalui sejumlah UU yang mengharuskan konfirmasi Dewan sebelum Presiden mengangkat dan memberhentikan pejabat publik¹⁶. Semua ini pada akhirnya menghasilkan format relasi yang cenderung “sarat-DPR” (*DPR-heavy*) ketimbang suatu hubungan kekuasaan yang benar-benar seimbang antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Meluasnya otoritas dan hak DPR dalam konstitusi hasil amandemen ini menjadi faktor pendorong yang penting di balik begitu tingginya intensitas usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket, sehingga terbangun situasi konflik dalam format baru relasi Presiden-DPR yang tidak menguntungkan dalam upaya pelebagaan demokrasi presidensial yang stabil dan efektif. Sebagian situasi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR mungkin saja tidak begitu substansial jika hanya berkaitan dengan keinginan DPR agar Presiden Yudhoyono datang sendiri ke gedung Parlemen, dan sebaliknya Yudhoyono menolak hadir memenuhi undangan DPR dan mewakilkan keterangan pemerintah melalui para menterinya¹⁷. Namun persoalannya tentu tidak sesederhana itu apabila pada akhirnya situasi konflik Presiden-DPR tersebut mengganggu dan bahkan cenderung tidak produktif bagi efektifitas pemerintahan hasil Pemilu 2004.

¹⁵ Otoritas non-legislasi Presiden yang harus melalui konfirmasi DPR di antaranya adalah pengangkatan duta besar Indonesia di luar negeri dan penempatan duta besar negara lain di Indonesia, pemberian amnesti dan abolisi.

¹⁶ Kekuasaan non-legislasi Presiden di luar yang diatur secara eksplisit oleh konstitusi yang harus melalui konfirmasi DPR di antaranya adalah pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara, pengangkatan dan pemberhentian Gubernur Bank Indonesia, serta pengangkatan anggota komisi-komisi negara seperti Komnas HAM, KPU, KPI, dan sejumlah komisi negara lainnya.

¹⁷ Lihat misalnya, “Anggota DPR Ancam *Walk Out*”, dalam *Republika*, tanggal 5 Juni 2007; “Sebagian Anggota DPR Kecewa”, dalam *Kompas*, tanggal 6 Juni 2007; juga, “DPR Tolak Utusan Presiden”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

Karena itu pertanyaannya kemudian, situasi konflik dan ketegangan politik seperti apa yang cenderung mewarnai format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi?

Secara hipotetis, Presiden-presiden produk Pemilu 1999 dan 2004 adalah “Presiden minoritas”, yakni presiden dengan basis politik yang relatif kecil di Parlemen. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang menjadi basis politik Presiden Wahid hanya menguasai 51 kursi dari 500 kursi DPR. Begitu pula Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang menjadi basis politik Presiden Megawati, meskipun merupakan partai pemenang Pemilu 1999, namun hanya menguasai 153 kursi, tak sampai sepertiga dari total kursi DPR. Sedangkan pasangan Presiden Yudhoyono-Wapres Kalla, kendati pencalonannya didukung oleh koalisi PD (55 kursi), PBB (11), PKPI (1), dan PKS (45), juga merupakan “Presiden minoritas” karena secara keseluruhan hanya menguasai 113 kursi dari total 550 kursi DPR hasil Pemilu 2004. Di sisi lain, pemerintah-pemerintah hasil Pemilu 1999 dan 2004 sebenarnya dapat dikatakan sebagai “pemerintahan mayoritas” karena baik Kabinet Persatuan Nasional¹⁸, Kabinet Gotong Royong¹⁹, maupun Kabinet Indonesia Bersatu merupakan kabinet koalisi antarpolisi yang memiliki kursi mayoritas di DPR.

Seperti dikemukakan sebelumnya, selain didukung PD, PBB, PKS, dan PKPI, Kabinet Indonesia Bersatu didukung pula oleh empat partai lainnya, yakni Golkar (128

¹⁸ Kabinet Persatuan Nasional yang mengalami beberapa kali perombakan, pada mulanya merupakan koalisi longgar tujuh partai yang memperoleh kursi cukup signifikan di DPR, yakni PKB (51 kursi), Partai Golkar (120), PDI-P (153), PPP (58), PAN (34), PBB (13), dan Partai Keadilan (7) –identitas PKS pada Pemilu 1999. Dengan demikian pemerintahan Presiden Wahid sebenarnya didukung oleh kekuatan mayoritas partai-partai (sekitar 437 kursi dari 500 kursi) di DPR.

¹⁹ Pola koalisi antarpolisi dalam pembentukan kabinet itu dilanjutkan oleh Presiden Megawati melalui Kabinet Gotong Royong yang partai-partai yang hampir sama, kecuali PK yang tidak ada menterinya di dalam kabinet, sehingga hanya berkurang dukungan tujuh kursi Partai Keadilan. Asal partai anggota Kabinet Kabinet Gotong Royong berdasarkan Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002, hal. 261-266.

kursi), PPP (58), PAN (53), dan PKB (52), sehingga secara teoritis pemerintahan Yudhoyono didukung kekuatan mayoritas mutlak di DPR (mencakup 403 kursi atau lebih dari 70 persen dari 550 kursi DPR)²⁰. Dukungan terhadap Kabinet Indonesia Bersatu menjadi lebih besar lagi apabila diperhitungkan bahwa Partai Bintang Reformasi (PBR) dan Partai Pelopor juga menyatakan diri sebagai partai pendukung pemerintah meskipun tidak memperoleh satu pun kursi kabinet²¹.

Sebagai sebuah “pemerintahan mayoritas”, pola relasi Presiden-DPR pada era pemerintahan Yudhoyono-Kalla semestinya terbangun secara konstruktif sehingga menghasilkan pemerintahan yang stabil dan efektif. Akan tetapi dalam realitasnya, efektifitas kerja kabinet dan pemerintahan pada umumnya hampir selalu terganggu oleh manuver partai-partai politik di DPR yang notabene sebagian di antaranya adalah partai yang turut berkoalisi dalam kabinet. Tarik-menarik politik hampir selalu terjadi ketika partai-partai mengusulkan penggunaan hak interpelasi untuk mempertanyakan kebijakan pemerintah dan hak angket DPR sebagai upaya menyelidikinya. Muncul kesan secara publik bahwa manuver politik sebagian anggota DPR berhasil jika bisa “memojokkan” Presiden secara politik. Namun juga cukup menarik bahwa situasi konsensual segera terbangun, kendati tidak selalu demikian, ketika berlangsung rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR sebelum ataupun sesudah Rapat Paripurna DPR gagal menghadirkan Presiden Yudhoyono ke Gedung DPR.

²⁰ Selain didukung PD (56 kursi), PBB (11), PKS (45), dan PKPI (1), Kabinet Indonesia Bersatu didukung pula oleh empat partai lainnya, yakni Golkar (127 kursi), PPP (58), PAN (53), dan PKB (52), sehingga secara teoritis pemerintahan Yudhoyono sekurang-kurangnya didukung mayoritas (403 kursi atau lebih dari 70 persen dari 550 kursi) kekuatan partai di DPR. Asal partai anggota Kabinet Indonesia Bersatu berdasarkan Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, hal. 261-266.

²¹ Bandingkan, Eep Saefulloh Fatah, “Praktik Presidensialisme dan Demokrasi di Indonesia Selepas Pemilu 2004”, makalah seminar yang diselenggarakan oleh Kantor Sekretariat Wakil Presiden, tanggal 14 Februari 2007.

Format baru relasi Presiden-DPR yang masih diwarnai suasana konflik dan ketegangan politik inilah yang menjadi fokus studi ini. Persoalannya, konflik dan ketegangan politik yang berkepanjangan dalam relasi Presiden-DPR bukan hanya berdampak pada tidak begitu efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004, melainkan juga merupakan gugatan langsung terhadap desain format baru relasi Presiden-DPR itu sendiri. Seperti diungkapkan oleh mantan Ketua MPR Amien Rais, yang berlangsung dalam relasi Presiden-DPR pada akhirnya adalah situasi yang mengarah pada “adu prestise” antara Presiden dan DPR²², sehingga bukan hanya tidak memberikan kontribusi bagi upaya pelebagaan pemerintahan yang efektif, melainkan juga, sebagaimana dikatakan oleh Arbi Sanit, nasib rakyat terabaikan²³.

Situasi konflik dan ketegangan politik yang terbangun dalam format format baru relasi Presiden-DPR tersebut tampaknya tidak hanya disebabkan oleh faktor-faktor non-institusional, yakni faktor personalitas dan kepemimpinan Presiden Yudhoyono dan perilaku “parlementarian” para politisi partai DPR, melainkan juga turut dipengaruhi oleh faktor-faktor institusional, yaitu faktor-faktor yang melekat pada desain demokrasi presidensial di satu pihak, serta faktor yang ditimbulkan oleh komplikasi dari kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai di lain pihak.

Dalam kaitan tersebut, studi ini mencoba mencari penjelasan di balik dinamika konflik dan ketegangan politik dalam format baru hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR pasca-amandemen konstitusi. Oleh karena itu secara spesifik studi ini hendak menjawab dua kelompok pertanyaan penelitian, yaitu:

²² Amien Rais seperti dikutip dalam, “Interpelasi Mengarah ke Adu Prestise”, dalam *Kompas*, tanggal 15 Juni 2007.

²³ Arbi Sanit seperti dikutip dalam, “Debat Kusir Interpelasi di Senayan: Rakyat Diabaikan”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

1. Situasi konflik dan ketegangan politik seperti apa sebenarnya yang mewarnai format baru relasi Presiden-DPR selama periode studi ini (2004-2008)? Bagaimana upaya kedua pihak, Presiden dan DPR, meredakan situasi konflik di antara mereka agar terhindar dari perangkap kebuntuan politik (*deadlock*) dalam relasi Presiden-DPR? Mengapa partai-partai politik pendukung pemerintah di DPR justru menentang kebijakan pemerintah melalui usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket?
2. Faktor atau variabel apa saja yang mempengaruhi munculnya situasi konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono? Sejauh mana pengaruh faktor-faktor institusional lain di luar desain konstitusi mempengaruhi konflik tersebut? Sejauh mana faktor-faktor non-institusional seperti *personality* dan kepemimpinan Presiden serta persepsi-diri DPR dan kalangan politisi partai mempengaruhi tarik-menarik relasi Presiden-DPR?

3. Tujuan Penelitian

Atas dasar latar belakang masalah dan pertanyaan penelitian seperti dikemukakan di atas, studi ini memiliki dua tujuan utama, yaitu:

1. Memetakan, membahas, dan menganalisis kecenderungan format baru relasi Presiden-DPR, serta perangkap situasi konflik yang ditimbulkan oleh kombinasi sistem demokrasi presidensial dan sistem multipartai pasca-amandemen konstitusi di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

2. Menganalisis faktor atau variabel-variabel yang mempengaruhi terbangunnya situasi konflik dalam format baru relasi Presiden-DPR dan dampak pengaruh tersebut bagi stabilitas dan efektifitas demokrasi presidensial di bawah pemerintahan Yudhoyono.

4. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini secara akademik diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritik terhadap studi hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR di Indonesia sehingga bisa menjadi salah satu acuan bagi penelitian serupa di masa depan. Dalam upaya memberikan kontribusi teoritik tersebut urgensi studi ini di antaranya adalah, *pertama*, kebutuhan akan konfirmasi teoritik terhadap pandangan Juan J. Linz bahwa pilihan institusional terhadap sistem presidensial sangat berisiko dan membahayakan stabilitas serta kelangsungan demokrasi presidensial itu sendiri dibandingkan sistem parlementer²⁴. *Kedua*, keperluan akan konfirmasi teoritik terhadap asumsi lain bahwa perpaduan antara presidensialisme dengan sistem multipartai merupakan “kombinasi yang sulit” karena berpotensi menghasilkan jalan buntu politik (*deadlock*) ataupun *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif²⁵. *Ketiga*, kebutuhan untuk mengidentifikasi variabel-variabel lain, baik institusional maupun non-institusional, di luar variabel desain konstitusi yang

²⁴ 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, hal. 3-90; Linz, “The Perils of Presidentialism”, dalam *Journal of Democracy* 1, No. 1, Winter 1990, hal. 51-69; juga Linz, “Risiko dari Presidensialisme”, dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 124-133.

²⁵ Antara lain, Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228; juga, Mainwaring, “Presidensialisme di Amerika Latin”, dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 117-123.

mempengaruhi munculnya konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR dalam praktik demokrasi presidensial di Indonesia pasca-amandemen konstitusi.

Di sisi lain, secara praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan, penelitian tentang format baru relasi Presiden-DPR dalam sistem demokrasi presidensial di Indonesia pasca-amandemen konstitusi diharapkan, *pertama*, dapat memberikan kontribusi positif bagi setiap upaya penataan kembali struktur kekuasaan dan atau kewenangan Presiden dan DPR, sehingga terbangun pola relasi yang lebih konstruktif serta menjamin tegaknya prinsip *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan di satu pihak, dan terbentuknya pemerintahan yang stabil serta lebih efektif di pihak lain. *Kedua*, hasil studi ini diharapkan bisa menjadi rujukan dalam upaya penyempurnaan sistem demokrasi presidensial Indonesia di masa depan, sehingga tidak sekadar menghasilkan demokrasi prosedural, melainkan juga bermuara pada praktik demokrasi substansial.

5. Kerangka Teori

Dalam upaya membangun suatu kerangka pemikiran yang utuh dalam memahami fenomena konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR, studi ini pertama-tama akan membatasi cakupan konsep-konsep utama yang dipakai di dalamnya agar jelas maksud dan ruang lingkupnya. Setelah penjelasan atas konsep-konsep utama akan didiskusikan perspektif teoritis para ahli mengenai problematik sistem demokrasi presidensial, dan problematik relasi kekuasaan eksekutif-legislatif jika sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti berlaku di Indonesia

pasca-amandemen konstitusi. Atas dasar diskusi teoritis tersebut kemudian dicoba dibangun kerangka pemikiran yang dianggap relevan untuk memahami problematik hubungan Presiden dan DPR dalam sistem demokrasi presidensial Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono.

Ruang Lingkup Konsep-konsep

Sejumlah konsep utama yang saling terkait dan membutuhkan batasan serta penjelasan ruang lingkungannya di dalam studi ini di antaranya adalah demokrasi, transisi demokrasi, sistem pemerintahan, sistem presidensial, koalisi pemerintahan, hubungan kekuasaan eksekutif-legislatif, dan pemerintahan yang efektif. Apabila diperlukan, konsep-konsep penting lain yang berkaitan dengan substansi studi akan dijelaskan melalui catatan kaki ketika konsep tersebut dipakai untuk pertama kalinya dalam deskripsi studi ini.

Konsep demokrasi yang dimaksudkan di dalam kajian ini adalah suatu bentuk pemerintahan yang dianggap terbaik yang tercipta melalui proses demokratis. Robert A. Dahl mengemukakan, paling kurang ada lima kriteria yang harus dipenuhi oleh suatu negara-bangsa dalam proses demokrasi sehingga terbentuk pemerintahan yang bisa dikategorikan sebagai demokrasi –atau yang secara spesifik disebutnya sebagai poliarki. Kelima kriteria tersebut adalah persamaan hak pilih, partisipasi efektif, pembeberan kebenaran, kontrol terhadap agenda, dan pencakupan. Selanjutnya Dahl mengatakan ada tujuh lembaga demokrasi yang harus ada dalam rangka proses demokrasi, yaitu (1) para pejabat yang dipilih; (2) pemilu yang bebas dan adil; (3) hak untuk memilih yang inklusif; (4) hak dipilih atau dicalonkan dalam pemilu; (5) kebebasan menyatakan

pendapat; (6) hak mendapat informasi alternatif; dan (7) kebebasan berserikat²⁶. Secara lebih spesifik, Juan Linz mengatakan bahwa suatu sistem dapat dianggap demokratis, “jika ia memungkinkan dirumuskannya secara bebas preferensi-preferensi politik, dengan menggunakan kebebasan-kebebasan dasar, yaitu untuk berserikat, untuk mendapatkan informasi, dan untuk berkomunikasi, dengan tujuan membuka persaingan bebas di antara para pemimpin untuk mendapatkan keabsahan pada jangka waktu tertentu dengan sarana-sarana antikekerasan, ...tanpa menyingkirkan jabatan publik efektif apapun dari persaingan tersebut atau melarang anggota komunitas politik mana pun untuk menunjukkan preferensi mereka”²⁷.

Apakah yang dimaksudkan dengan transisi demokrasi? Guillermo O'Donnell dan kawan-kawan yang pernah melakukan serangkaian studi mengenai fenomena transisi demokrasi yang terjadi di Amerika Latin dan Eropa Selatan --yang menghasilkan karya mereka *Transitions from Authoritarian Rule* (1986)²⁸-- secara sederhana menjelaskan "transisi" sebagai "interval waktu antara satu rezim politik dan rezim politik yang lain"²⁹.

Secara lebih jelas dan agak rinci Juan J. Linz dan Alfred Stepan merumuskan,

*"A democratic transition is complete when sufficient agreement has been reached about political procedures to produce an elected government, when a government comes to power that is the direct result of a free and popular vote, when this government de facto has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power generated by the new democracy does not have to share power with other bodies de jure"*³⁰.

²⁶ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jilid II, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hal. 17-21.

²⁷ Juan Linz (1975) seperti dikutip Richard Gunther, "Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semipresidensial", dalam Juan Linz, et. al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001, hal. 125-162

²⁸ Karya Guillermo O'Donnell, et. al., *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986, diterjemahkan menjadi *Transisi Menuju Demokrasi*, empat jilid, Jakarta: LP3ES, 1993.

²⁹ O'Donnell dan Philippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta: LP3ES, 1993, hal. 6.

³⁰ Juan J. Linz dan Alfred Stepan, "Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions and

(Suatu transisi demokrasi telah berlangsung jika kesepakatan yang memadai tentang prosedur-prosedur politik telah dicapai dalam rangka menghasilkan suatu pemerintahan terpilih, ketika suatu pemerintahan memegang kekuasaan sebagai hasil langsung pemilihan umum yang bebas, ketika pemerintahan tersebut secara *de facto* mempunyai otoritas untuk menghasilkan kebijakan baru, dan ketika kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang dihasilkan oleh demokrasi baru itu tidak harus berbagai kekuasaan dengan lembaga lain secara *de jure*).

Dengan begitu maka transisi demokrasi yang dimaksudkan dalam kajian ini adalah interval waktu antara rezim nondemokratis (otoriter) menuju rejim politik demokratis. Dalam konteks Indonesia, momentum bagi transisi demokratis berlangsung sejak gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa berhasil "memaksa" Soeharto mundur dari kekuasaan yang telah dipegangnya selama sekitar 30 tahun.

Menurut O'Donnell dan Schmitter, proses transisi demokrasi mencakup tahap liberalisasi politik dan tahap demokratisasi, yang bisa berlangsung secara gradual -- liberalisasi lebih dahulu kemudian berlanjut kepada demokratisasi-- atau secara bersama-sama dan sekaligus, atau bisa juga suatu transisi tanpa tahap demokratisasi sama sekali. Dalam kaitan ini O'Donnell dan Schmitter membedakan secara kategoris antara "demokratisasi" dan "liberalisasi politik". Menurut kedua ahli tersebut, liberalisasi politik hanya mencakup perluasan serta perlindungan bagi hak-hak dan kebebasan individu maupun kelompok dari kesewenangan negara atau pihak lain, tanpa perubahan struktur pemerintahan dan akuntabilitas penguasa terhadap rakyatnya. Dengan begitu, maka demokratisasi harus mencakup perubahan struktur pemerintahan (yang otoriter) dan adanya pertanggungjawaban penguasa kepada rakyat (yang sebelumnya tidak ada).

Consolidation", dalam R. William Liddle, ed., *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001, hal. 17-34; lihat juga tulisan yang sama, Linz dan Stepan, "Mendefinisikan dan Membangun Demokrasi", dalam Linz, et. al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001, hal. 25-49.

O'Donnell dan Schmitter menyebut transisi yang bermuara pada liberalisasi ini sebagai "otoritarianisme yang diliberalkan" (*liberalized authoritarianism*)³¹.

Menurut Gerry van Klinken, perspektif standar dalam literatur demokrasi dewasa ini menyebutkan bahwa demokratisasi bergerak dari pembusukan sebuah rejim otoriter, melewati masa transisi, menuju konsolidasi, dan akhirnya menuju pematangan³². Namun keberhasilan suatu negara yang mengalami transisi mewujudkan demokrasi yang terkonsolidasi amat ditentukan oleh pola dan kecenderungan transisi itu sendiri serta interaksi berbagai faktor di dalamnya. Karena itu proses transisi demokrasi tidak selalu berakhir dengan konsolidasi demokrasi. Bisa saja suatu transisi demokrasi berlangsung tetapi hanya pada tingkat liberalisasi politik belaka tanpa diikuti fase demokratisasi yang bermuara pada suatu konsolidasi. Dengan demikian demokratisasi merupakan tahap lebih lanjut dari liberalisasi politik di dalam suatu transisi menuju demokrasi. Dalam bahasa yang lain, demokratisasi yang secara harfiah diartikan sebagai "*the process of becoming democratic*" (suatu proses menjadi demokrasi)³³, adalah proses substansial dan terpenting dari suatu negara yang tengah mengalami transisi dari rejim otoriter menuju rejim demokratis. Dalam konteks fase transisi demokrasi inilah penataan kembali sistem pemerintahan melalui amandemen konstitusi berlangsung di Indonesia pasca-Orde Baru.

Sistem pemerintahan yang dimaksudkan di dalam studi ini adalah sistem pemerintahan demokrasi yang unsur-unsurnya dicirikan oleh pandangan Robert Dahl dan Juan Linz seperti dikemukakan sebelumnya. Secara umum dapat dibedakan tiga sistem pemerintahan demokrasi, yakni sistem presidensial (*presidential systems*), sistem

³¹ *Ibid*, hal. 10-11.

³² Gerry van Klinken, "Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokratis Tercapai", dalam Arief Budiman, et.al., *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Jakarta: BIGRAF Publishing, 2000, hal. 74.

³³ Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd, 2000, hal. 100.

parlemerter (*parliamentary systems*), dan sistem semi-presidensial (*semipresidential systems*)³⁴. Sistem presidensial berlaku di Amerika Serikat, sebagian besar negara-negara Amerika Latin, dan juga Filipina di Asia Tenggara serta Korea Selatan di Asia Timur. Sistem parlemerter berlaku di Inggris dan pada umumnya negara-negara jajahan Inggris seperti Australia, India, dan Malaysia serta Singapura. Sedangkan kasus spesifik sistem semipresidensial, yang juga disebut sebagai “sistem campuran” atau sistem hibrida, terutama berlaku di Perancis. Selain pembedaan klasik dan standar tersebut, dalam studinya terhadap 36 negara demokrasi pada periode 1945-1996, Arend Lijphart mengelompokkan sistem demokrasi atas dua kategori besar, yakni pemerintahan demokrasi mayoritarian –dengan contoh tipikal model Westminster Kerajaan Inggris— di satu pihak, dan demokrasi konsensual –dengan contoh tipikal Swiss atau Belgia— di pihak lain³⁵. Ciri-ciri demokrasi mayoritarian di antaranya adalah penggunaan sistem pemilu mayoritas-FPTP (*first-past-the-post*), memiliki dua partai politik utama, kabinet satu partai, sistem perwakilan satu kamar, dan dalam konteks negara kesatuan dengan pemerintahan tersentralisasi. Sedangkan demokrasi konsensual memiliki ciri antara lain, penggunaan sistem pemilu proporsional dengan distrik berwakil banyak, sistem multipartai, kabinet yang bersifat koalisi, sistem perwakilan dua-kamar, dan dalam konteks negara federal dengan pemerintahan terdesentralisasi. Pengelompokkan yang dilakukan Lijphart ini tidak sepenuhnya sama dengan pembedaan sistem presidensial dan parlemerter. Karena itu pula tidak mengklasifikasikan model demokrasi Amerika Serikat

³⁴Richard Gunther, “Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlemerter, dan Semi-Presidensial”, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, ed., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001.

³⁵ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999; Buku Lijphart ini merupakan hasil studi lanjutan dari buku sebelumnya, Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale: Yale University, 1984.

sebagai salah satu kategori mayoritarian ataupun konsensual, sehingga ia menyebutnya sebagai model campuran –*a mixed majoritarian-consensual type of democracy*.³⁶

Sistem presidensial yang dimaksudkan dalam penelitian 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 presiden³⁷. 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 kepala eksekutif yang bersifat tunggal³⁸. Karena itu perlu segera dicatat bahwa 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

³⁶ Lijphart, *ibid*, hal. 36.

³⁷ Tentang perbedaan sistem presidensial dan parlementer, lihat Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995.

³⁸ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Linz dan Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I, hal. 91-105.

presidensialisme menjadi pilihan populer ketimbang parlementarianisme. 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 yang sama. Pemerintahan koalisi (*coalition government*) adalah suatu pemerintahan yang dibentuk oleh lebih dari satu partai politik³⁹. Pemerintahan koalisi lazimnya adalah pemerintahan gabungan partai-partai di dalam sistem parlementer yang berbasis multipartai. Sedangkan konsep koalisi pemerintahan (*government coalition*) yang dipergunakan dalam studi ini menunjuk pada pemerintahan yang didukung oleh lebih dari satu partai di dalam konteks sistem presidensial.

Secara teoritik, model koalisi dapat dibedakan atas tiga kategori, yaitu *minimal winning coalition*, *minority coalition*, dan *oversized coalition*⁴⁰. 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 mempengaruhi kecenderungan relasi kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

³⁹ Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, hal. 64.

⁴⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, op cit, hal. 134-138.

Konsep hubungan eksekutif-legislatif mengacu kepada pola relasi, baik yang dibangun melalui desain institusional maupun terbangun dalam realitas politik, antara lembaga eksekutif di satu pihak dan parlemen di pihak lain. Berbeda dengan sistem parlementer di mana lembaga eksekutif dan legislatif pada dasarnya merupakan satu kesatuan, maka 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 demokrasi⁴¹. Bagaimana sesungguhnya pola relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif ini menjadi salah satu faktor penting terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Konsep pemerintahan yang efektif (*governability*) menunjuk pada situasi di mana lembaga eksekutif dapat mewujudkan proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan yang berorientasi aspirasi dan kepentingan rakyat tanpa hambatan berarti dari lembaga legislatif. Sistem presidensial secara teoritis memungkinkan terwujudnya pemerintahan yang efektif karena lembaga presiden memiliki legitimasi dan mandat yang kuat lantaran dipilih secara langsung oleh rakyat, serta Presiden memiliki masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*). Selain itu, prinsip sistem presidensial yang memisahkan kekuasaan

⁴¹ Lijphart, *Democracies...*, hal. 67-89; juga Lijphart, *Pattern of Democracy...*, hal. 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 efektifitas 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 kolusif⁴².

Problematik Sistem Presidensial

Para ahli yang mendalami studi perbandingan politik sebenarnya sudah menyadari berbagai problematik yang melekat pada sistem presidensial sebagaimana dipraktikkan di Amerika Serikat dan diadopsi di negara-negara Amerika Latin. Stabilitas eksekutif yang disebabkan oleh masa jabatan presiden yang bersifat tetap, legitimasi dan mandat politik presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan pemisahan kekuasaan yang relatif tegas di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan —terutama eksekutif-legislatif— adalah tiga di antara sejumlah kelebihan utama sistem presidensial.

⁴² Denny Indrayana, "Mendesaian Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, tanggal 13 Desember 2006.

Namun demikian di samping kelebihan-kelebihannya dibandingkan sistem parlementer, sistem presidensial memiliki tiga kelemahan pokok, yakni *pertama*, kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik (*deadlock*) akibat konflik eksekutif-legislatif. Potensi jalan buntu politik itu semakin besar lagi apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti dikhawatirkan Mainwaring⁴³. *Kedua*, kekakuan sistemik 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 di 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 lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik. Juan Linz bahkan mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak begitu cocok diadopsi di negara-negara demokrasi baru⁴⁴.

Terlepas dari posisi teoritis Linz selaku penganjur dan pendukung sistem parlementer⁴⁵, pengalaman negara-negara Amerika Latin sendiri memperlihatkan bahwa praktik sistem presidensial pun bervariasi begitu pula institusi pendukungnya, sehingga ia bukanlah suatu sistem pemerintahan yang homogen. Berbagai variasi institusi dan praktik

⁴³ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228.

⁴⁴ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference”, dalam Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

⁴⁵ Tulisan-tulisan yang memperlihatkan pemihakan teoritik Linz atas parlementarianisme. Lihat, *ibid*, juga Linz, “Kebaikan-kebaikan Parlemenarisme”, dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, hal. 221-225; serta Gunther, “Membuka Dialog...”, *op. cit*.

sistem presidensial itu di antaranya ditentukan oleh format presidensialisme –apakah “murni” sebagaimana dipraktikkan di AS, cakupan kekuasaan legislatif yang dimiliki presiden, sistem kepartaian dan fragmentasinya, serta disiplin partai di parlemen. Oleh karena itu desain institusional berkenaan dengan kekuasaan presiden dan lembaga legislatif, sistem kepartaian, dan kemampuan presiden mengimplementasikan agenda-agendanya menjadi faktor-faktor penting yang turut menentukan stabilitas demokrasi presidensial⁴⁶.

Pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif misalnya, di satu pihak dipandang sebagai kelebihan presidensialisme dibandingkan parlementarianisme, namun di pihak lain juga membuka peluang terbentuknya “pemerintahan yang terbelah” (*divided government*), di mana presiden dan parlemen dikuasai atau dikontrol oleh partai yang berbeda. Pengalaman demokrasi presidensial di AS sendiri memperlihatkan bahwa lembaga kepresidenan dan Kongres–sidang gabungan DPR (*House of Representative*) dan Senat—pernah pula dikontrol oleh dua partai yang berbeda, Partai Republik dan Partai Demokrat⁴⁷. Selama periode 1968–1992 misalnya, fenomena “pemerintahan terbelah” di AS berlangsung dalam kurun waktu selama 20 tahun, ketika Partai Republik selalu menduduki Gedung Putih –kecuali masa empat tahun di bawah Jimmy Carter—sedangkan Partai Demokrat mendominasi Kongres⁴⁸. Hanya saja sistem presidensial AS memiliki mekanisme institusi yang melekat pada dirinya, termasuk mekanisme *checks and balances* dan sistem dua-partai, selain pengalaman ratusan tahun mempraktikkan sistem tersebut, sehingga fenomena “pemerintahan terbelah” tidak mengancam stabilitas

⁴⁶ Richard Gunther, *ibid.* Juga, Linz dan Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1994.

⁴⁷ Tentang sistem presidensial AS lihat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, tanpa tahun.

⁴⁸ Denny Indrayana, “Mendesain Presidensialisme...”, *op.cit.*

demokrasi. Karena itu persoalan menjadi lain jika desain presidensialisme tersebut tidak memiliki mekanisme internal untuk mengatasi fenomena “pemerintahan terbelah” sehingga tidak mengancam *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif ataupun terjadinya proses pemakzulan atas presiden oleh parlemen.

Problematik sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi partai dan polarisasi ideologis yang relatif tinggi. Dalam hubungan ini Scott Mainwaring mengatakan⁴⁹,

“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”.

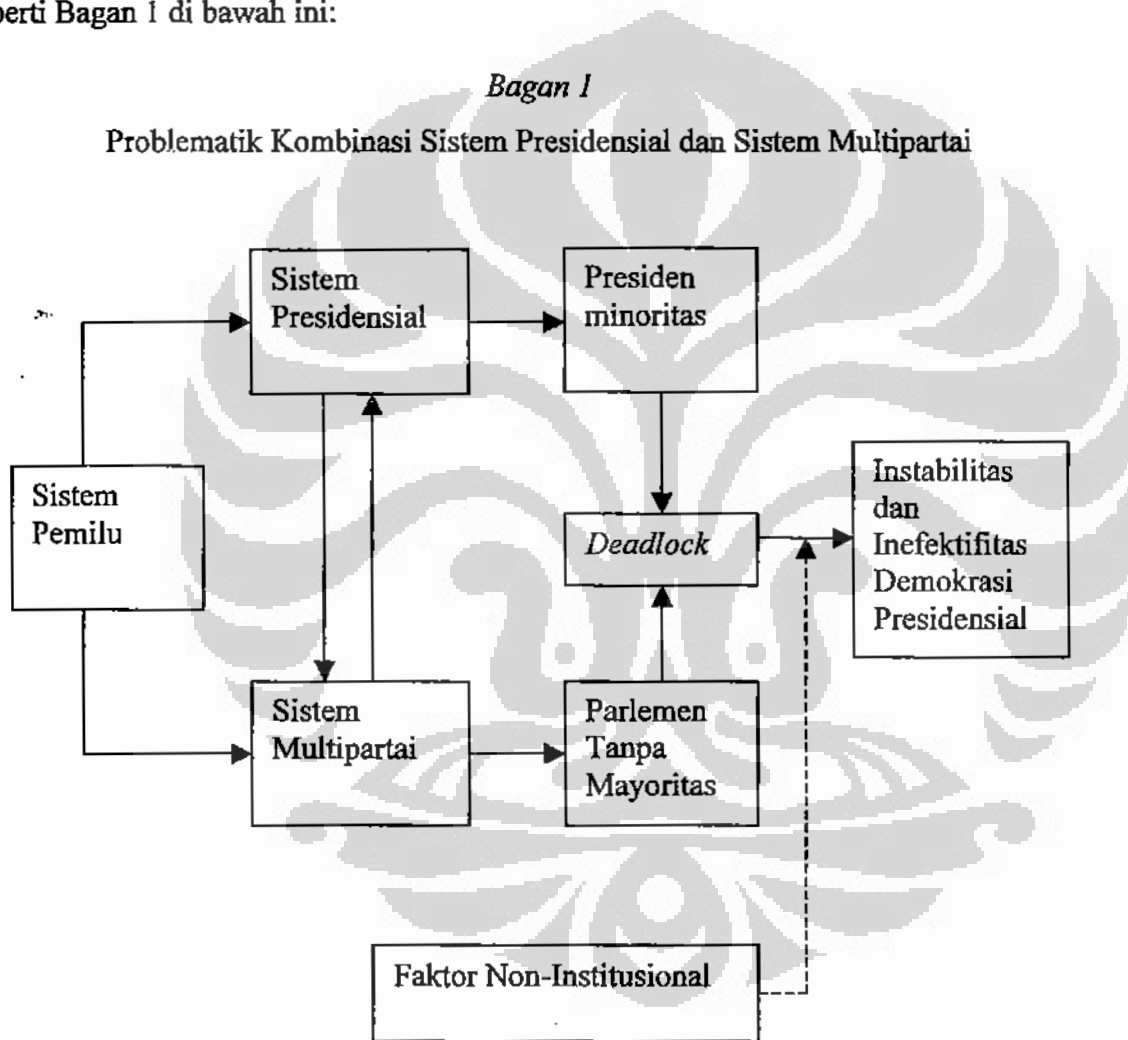
(Terdapat tiga alasan mengapa kombinasi institusional semacam itu bermasalah. Pertama, sistem presidensial berbasis multipartai cenderung menghasilkan kelompokan akibat kebuntuan eksekutif-legislatif, dan kebuntuan itu berujung pada instabilitas demokrasi. Kedua, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dua-partai, sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan presidensialisme. Terakhir, kombinasi presidensial dan multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antarpantai dalam demokrasi presidensial, sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi).

Seperti dikhawatirkan oleh Mainwaring di atas, serta juga Gunther, Linz, dan Lijphart sebagaimana dikemukakan sebelumnya, presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya *immobilism* dan atau *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Dilema presidensialisme tersebut bertambah kompleks jika tidak ada satu partai pun yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Fragmentasi kekuatan partai-partai di parlemen seperti ini lazimnya adalah

⁴⁹ Scott Mainwaring, “Presidentialism...”, *op.cit*, hal. 198.

produk dari penggunaan sistem pemilu perwakilan berimbang (*proportional representation systems*)⁵⁰.

Problematik sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai yang kemudian berpotensi menghasilkan situasi *deadlock* dalam relasi presiden dan parlemen sehingga berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial digambarkan seperti Bagan 1 di bawah ini:



Di luar faktor polarisasi kekuatan kekuatan parlemen, presiden yang berasal dari partai kecil ataupun koalisi kekuatan partai minoritas juga berpeluang menjadi faktor

⁵⁰ Gunther, *op.cit.*

penting bagi stabilitas dan efektifitas 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. Pada saat yang sama, Juan Linz mengemukakan, prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif pada sistem presidensial berpotensi menghasilkan “legitimasi demokratis ganda” (*dual democratic legitimacy*) yang berisiko bagi stabilitas demokrasi presidensial⁵¹. Seperti juga dikemukakan oleh Gunther, saling klaim legitimasi yang mengarah pada konflik dan ketegangan di antara lembaga presiden dan parlemen berpeluang muncul jika tidak ada mekanisme institusi yang mengubah perilaku konfliktual menjadi konsensual dalam relasi presiden-parlemen⁵².

Problematis sistem presidensial sesungguhnya tidak berhenti di situ. Peluang bagi munculnya demokrasi presidensial yang tidak stabil dan tidak efektif bisa terjadi apabila lembaga presiden yang semestinya merupakan eksekutif tunggal terdiri atas dua partai yang berbeda dari presiden dan wakil presiden. Persoalannya menjadi lebih kompleks jika presiden berasal dari partai yang relatif lebih kecil dibandingkan basis politik dari wakil presiden. Jika kecenderungan demikian terjadi dalam struktur parlemen yang terfragmentasi, maka tarik-menarik kekuasaan antara presiden dan parlemen bisa jadi merupakan ongkos politik dari tipe demokrasi presidensial yang berlaku tersebut.

Problematis Sistem Presidensial Indonesia

Kecuali pada periode revolusi kemerdekaan, masa Republik Indonesia Serikat yang pendek, dan era Demokrasi Parlementer (1950-1959), sebagian besar sejarah politik

⁵¹ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, dalam Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1, hal. 3-90.

⁵² Gunther, “Membuka Dialog”.

Indonesia sesungguhnya diwarnai sistem presidensial. Meskipun para ahli berbeda pendapat tentang hakikat sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh UUD 1945 sebelum perubahan, apakah “quasi-presidensial” seperti diidentifikasi Ismail Suny, atau “sistem mandataris” sebagaimana disebut oleh Padmo Wahono, atau “sistem sendiri” yang khas Indonesia seperti dikatakan oleh Sofian Effendi⁵³, yang jelas konstitusi produk BPUPKI pada 1945 tersebut memiliki ciri-ciri presidensialisme sebagaimana diuraikan sebelumnya. Di antara ciri-ciri itu adalah pemisahan kekuasaan yang relatif jelas antara eksekutif dan legislatif yang ditandai tidak boleh saling menjatuhkan di antara keduanya; kemudian presiden adalah eksekutif tunggal yang memegang jabatannya selama lima tahun –dengan tambahan kata-kata “dapat dipilih kembali” tanpa pembatasan yang jelas; serta para menteri adalah pembantu presiden yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden.

Seperti dikemukakan Mainwaring, Cheibub, Gunther, Linz, dan juga Lijphart di atas, salah satu problematik sistem demokrasi presidensial adalah jika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai. Presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya kelumpuhan atau *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Ironisnya, fenomena itulah yang terjadi di Indonesia pasca-Soeharto, sistem presidensial berlangsung bersamaan dengan sistem multipartai. Problematik kombinasi antara presidensialisme dan sistem multipartai ini tak hanya berlangsung pada era Presiden Wahid dan Presiden Megawati, melainkan juga para era Presiden Yudhoyono. Fragmentasi dan polarisasi kekuatan partai di DPR hasil Pemilu

⁵³ Tentang ini lihat, Sofian Effendi, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, Pidato Dies UGM, tanggal 23 November 2006.

1999 dan 2004 menggambarkan dengan jelas potensi problematik sistem dan praktik presidensialisme pasca-Soeharto. Pemilu 1999 yang diikuti 48 partai ternyata menghasilkan 21 partai politik efektif di DPR yang kemudian mengelompok ke dalam 10 fraksi. Sedangkan Pemilu 2004 yang diikuti 24 partai menghasilkan 16 partai yang juga mengelompok ke dalam 10 fraksi politik. Lebih jauh dari, tidak satu pun partai politik yang berhasil menjadi kekuatan mayoritas di DPR, sehingga tarik-menarik antarpantai di parlemen dalam interaksi dengan presiden cenderung menghasilkan pola relasi yang kurang mendukung terciptanya stabilitas dan efektif demokrasi presidensial.

Di sisi lain, baik Presiden Wahid, Megawati, maupun Yudhoyono adalah figur presiden dengan basis politik minoritas di DPR. Seperti dikemukakan pada bagian sebelumnya Presiden Wahid yang pencalonannya didukung oleh koalisi longgar partai-partai Islam dan partai berbasis Islam "Poros Tengah" hanya memiliki basis 51 kursi PKB di DPR. Presiden Megawati mempunyai basis relatif besar, yakni 153 kursi PDI-P di DPR, tetapi bukan partai mayoritas di Dewan. Sementara itu Presiden Yudhoyono yang berasal dari PD bahkan hanya memiliki modal 55 kursi DPR kendati ada dukungan partai-partai pengusungnya, yakni PKS (45 kursi), PBB (11 kursi), dan PKPI (satu kursi). Pembentukan "kabinet pelangi" atau kabinet koalisi dari banyak partai, baik yang dilakukan oleh Presiden Wahid, Megawati, dan Yudhoyono adalah upaya mengatasi problematik tersebut dengan harapan bahwa pemerintah memperoleh dukungan politik yang luas di DPR.

Problematic berikutnya adalah bahwa koalisi-koalisi pemerintahan yang dibentuk Presiden Wahid, Megawati, dan Yudhoyono bukan hanya bersifat longgar bahkan cenderung "semu", melainkan juga tanpa platform politik atau kesepakatan minimum di

antara pihak-pihak yang berkoalisi. Akibatnya, seperti dialami baik oleh Presiden Wahid, Megawati, maupun Yudhoyono, pemerintahnya digugat bukan hanya oleh partai-partai di luar pemerintahan, melainkan juga oleh partai-partai pendukung pemerintah yang memiliki kursi di dalam kabinet. Tidak mengherankan jika sistem pemerintahan Indonesia pasca-Soeharto dirumuskan sebagai “presidensial dengan cita rasa parlementer” karena acapkali tergelincir ke dalam praktik “informal parlementarism”⁵⁴. Salah satu faktor penting dalam kaitan ini adalah lemah dan atau tidak adanya disiplin partai dalam sistem partai yang terfragmentasi sebagaimana juga tercermin dalam praktik demokrasi presidensial di Amerika Latin⁵⁵.

Meskipun studi Linz ataupun Mainwaring memperlihatkan korelasi antara pilihan desain sistem pemerintahan dan stabilitas serta efektifitas sistem demokrasi, namun Gunther mengingatkan bahwa desain institusi –parlementer ataupun presidensial— bukanlah satu-satunya faktor determinan. Termasuk di dalamnya presidensialisme yang dikombinasikan dengan sistem multipartai. Desain institusi hanyalah salah satu faktor dari banyak faktor atau variabel lainnya, dan pengaruh pilihan institusional itu pun lebih bersifat tidak langsung ketimbang langsung⁵⁶. Di samping faktor pilihan institusional seperti presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai, faktor-faktor pilihan sistem pemilu serta faktor kondisional atau non-institusional seperti sosial, kultural, politik dan ekonomi setiap negara juga turut menentukan stabilitas dan efektifitas sistem demokrasi. Seperti ditunjukkan oleh studi Lijphart atas 36 negara demokrasi, faktor tingkat pluralitas dan perkembangan ekonomi suatu negara merupakan dua faktor penting yang menentukan daya tahan sistem demokrasi selain pilihan-pilihan desain institusional

⁵⁴ Eep Saefulloh Fatah, “Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia”, *op.cit.*

⁵⁵ Mainwaring dan Shugart, *Presidentialism and Democracy...* *op.cit.*

⁵⁶ Gunther, “Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia...”, *op.cit.*, hal. 134-136.

seperti tipe sistem pemerintahan⁵⁷. Sementara itu Fred W. Riggs menyebut variabel kultur hukum yang melembaga⁵⁸, sedangkan G. Bingham Powell, Jr⁵⁹ mengidentifikasi faktor budaya politik, sebagai variabel non-institusional yang turut mempengaruhi stabilitas dan kelangsungan demokrasi presidensial di Amerika Serikat dibandingkan presidensialisme di Amerika Latin dan negara-negara lain.

Salah satu problematik desain institusi presidensialisme di Indonesia pasca-amandemen konstitusi adalah menguat dan meluasnya kekuasaan DPR dibandingkan sebelumnya yang berdampak pada munculnya persepsi-diri Dewan sebagai *watch-dog* bagi kekuasaan eksekutif. Meskipun kekuasaan MPR selaku pelaksana kedaulatan rakyat telah ditiadakan, supremasi legislatif semakin diperkuat melalui kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam kebijakan-kebijakan yang semestinya merupakan otoritas presiden dalam skema sistem presidensial. Kekuasaan tambahan DPR di luar fungsi legislasi itu adalah keharusan adanya konfirmasi DPR dalam pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Polri, serta konfirmasi serupa dalam pengangkatan duta besar Indonesia di luar negeri dan penerimaan duta besar negara asing di Tanah Air. Oleh karena itu tidak mengherankan jika ada yang menyebut fenomena tersebut sebagai “perkawinan haram” antara presidensialisme dan supremasi legislatif⁶⁰.

Faktor institusional lain yang mempengaruhi fluktuasi relasi Presiden-DPR tampaknya adalah berupa dampak lanjutan dari sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi relatif tinggi, yaitu model koalisi presiden-wapres di satu

⁵⁷ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, hal. 48-61.

⁵⁸ Fred W. Riggs, “Presidensialisme: Tipe Rezim Problematik”, dalam Arend Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 226-231

⁵⁹ G. Bingham Powell, Jr, “Demokrasi Dewasa Ini: Partisipasi, Stabilitas, dan Pergolakan”, dalam Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer*, hal. 232-244.

⁶⁰ A. Rahman Tolleng, “What Next Hubungan Eksekutif-Legislatif”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Agustus 2001.

pihak, koalisi pemerintahan di lain pihak. Baik pasangan Presiden Wahid-Wapres Megawati maupun pasangan Presiden Megawati-Wapres Hamzah Haz, berasal dari partai berbeda yang tidak memperoleh mayoritas di parlemen jika basis politik masing-masing presiden dan wapres menjadi basis koalisi. Kedua pasangan presiden-wapres tersebut bahkan terpilih secara terpisah dalam pemilihan yang dilakukan oleh MPR, masing-masing pada 1999 dan 2001. Sementara itu, meskipun Presiden Yudhoyono dan Wapres Jusuf Kalla dipilih secara paket dalam pemilihan langsung presiden pada 2004, keduanya berasal dari partai politik yang berbeda, yang basis politiknya tidak mencapai mayoritas sederhana di parlemen. Situasi seperti ini berpeluang melahirkan semacam “krisis kohabitasi”⁶¹ ketika presiden tidak sepenuhnya bisa bekerjasama dengan wapres. Problematik tersebut bertambah kompleks karena koalisi pemerintahan yang terbentuk, baik pada era Wahid (Kabinet Persatuan Nasional), Megawati (Gotong Royong), maupun Yudhoyono (Indonesia Bersatu), pada dasarnya adalah koalisi longgar tanpa ikatan politik yang jelas di antara partai-partai, sehingga membuka peluang yang besar terjadinya manuver politik para politisi DPR yang mengganggu efektifitas kerja pemerintahan.

Dalam konteks demokrasi presidensial di Indonesia pasca-Orde Baru, selain faktor pilihan tipe presidensial yang dianut sebelum dan sesudah amandemen konstitusi, sistem kepartaian, dan sistem pemilu, faktor-faktor gaya kepemimpinan dan personalitas serta kecenderungan partisan presiden, tampaknya turut mempengaruhi pasang-surut relasi Presiden-DPR. Urgensi faktor personalitas dan gaya kepemimpinan presiden dalam

⁶¹ Kohabitasi (*cohabitation*) adalah situasi yang menggambarkan perbedaan basis politik antara Presiden dan Perdana Menteri, dan karena itu pada umumnya terjadi di dalam sistem semipresidensial seperti di Perancis dan Finlandia. Mengenai penjelasan konsep kohabitasi, lihat Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, hal. 66. Tentang “krisis kohabitasi” untuk konteks Indonesia, lihat Eep Saefulloh Fatah, “Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004”.

mempengaruhi pola relasi Presiden-DPR tampak, baik dalam relasi Presiden Wahid-DPR yang cenderung konfliktual maupun hubungan Presiden Megawati-DPR yang cenderung kompromistis dibandingkan Wahid⁶². Richard Gunther bahkan mengatakan bahwa situasi yang lebih buruk dari kelumpuhan kebijakan, berupa konflik dan instabilitas demokrasi, berpeluang terjadi jika seorang presiden sangat keras kemauannya atau kurang pragmatis⁶³. Selain itu, perilaku mayoritarian yang ditunjukkan para elite politik juga turut menentukan stabilitas demokrasi, apalagi di dalam konteks masyarakat pluralistik yang terpolarisasi. Dalam situasi masyarakat yang terbelah, pola interaksi yang bersifat konsensual di antara para elite politik hanya dapat terbangun apabila ada pembagian yang proporsional atas pos-pos pemerintahan, sehingga mengurangi risiko konflik politik yang melekat pada pilihan sistem pemerintahan⁶⁴.

Kerangka pemikiran di atas setidaknya-tidaknya menggarisbawahi bahwa stabilitas dan efektifitas sistem demokrasi presidensial pada umumnya dan pola relasi eksekutif dan legislatif pada khususnya, tidak semata-mata ditentukan oleh desain dan pilihan institusional, melainkan juga faktor-faktor atau variabel non-institusional yang bersifat kondisional yang berbeda-beda pada setiap negara demokrasi. Saling keterkaitan antarvariabel institusional dan non-institusional itu semakin kompleks lagi ketika sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti berlaku di Indonesia pasca-Soeharto pada umumnya, dan pasca-amandemen konstitusi pada khususnya. Relasi Presiden-DPR yang diwarnai konflik dan ketegangan politik dalam praktik demokrasi presidensial di Indonesia pasca-amandemen konstitusi seperti yang menjadi fokus studi ini pun tampaknya hanya dapat dipahami dalam konteks demikian.

⁶² Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, op cit.

⁶³ Gunther, hal. 145.

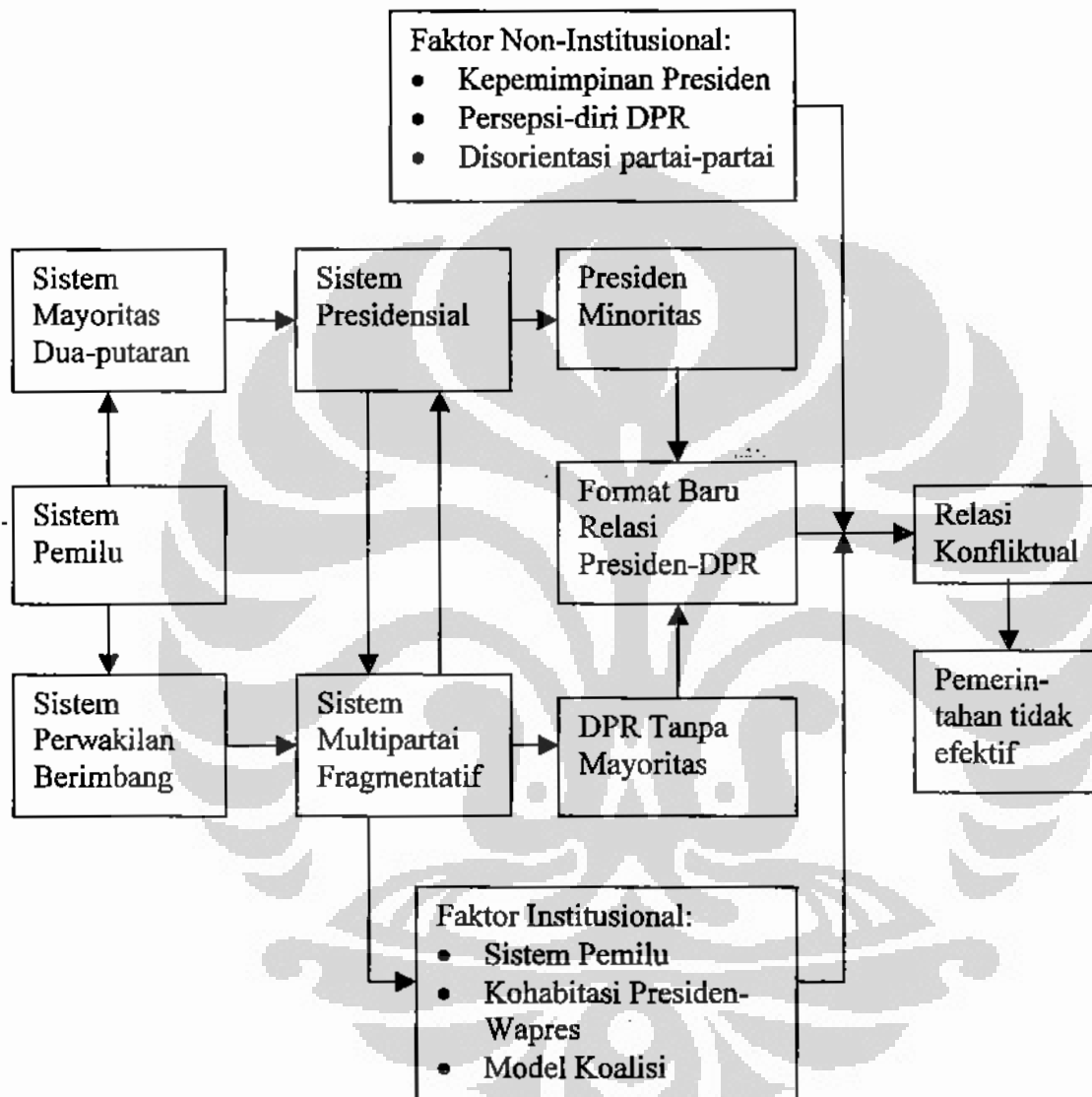
⁶⁴ *Ibid*, hal. 135.

6. Kerangka Analisis

Melalui perspektif teori tentang problematik sistem presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai seperti dikemukakan di atas, keterkaitan antarvariabel dalam studi ini dapat digambarkan dalam Bagan 2 di bawah ini. Bagan yang sekaligus merupakan ringkasan dari alur pemikiran studi ini menggambarkan bahwa situasi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR tidak hanya dipengaruhi oleh variabel-variabel institusional yang melekat di dalam kombinasi sistem presidensial-sistem multipartai –yakni Presiden minoritas dan Parlemen tanpa mayoritas—melainkan juga dipengaruhi oleh variabel-variabel non-institusional dan variabel institusional lain –yaitu problematik kohabitasi Presiden-Wapres dan model koalisi pemerintahan yang terbentuk—yang merupakan komplikasi dari kombinasi presidensialisme-sistem multipartai. Sedangkan variabel-variabel non-institusional yang mempengaruhi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR adalah *personality* dan gaya kepemimpinan Presiden di satu pihak, serta persepsi-diri DPR sebagai *watch-dog* bagi Presiden pasca-rejim otoriter Orde Baru dan kualitas partai-partai politik di pihak lain.

Bagan 2

Kerangka Analisis Problematik Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi



7. Asumsi

1. Terciptanya situasi konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi tidak hanya bersumber pada

konstruksi konstitusi dan perundang-undangan yang cenderung “sarat-DPR” (*DPR-heavy*), melainkan juga disebabkan oleh pengelolaan format baru relasi Presiden-DPR yang cenderung tidak didasarkan pada problematik yang melekat pada kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multipartai.

2. Situasi konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden DPR dalam demokrasi presidensial di Indonesia pasca-amandemen konstitusi dipengaruhi oleh *pertama*, gabungan faktor atau variabel institusional yang mencakup sistem pemilu (dan sistem multipartai), serta komplikasi faktor institusional seperti Presiden dengan basis politik relatif kecil, model koalisi dan disiplin partai, dan problematik perbedaan basis politik antara Presiden dan Wakil Presiden; *kedua*, gabungan factor non-institusional yang mencakup *personality* dan gaya kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di satu pihak, serta persepsi-diri DPR sebagai *watch-dog* bagi Presiden pasca-rejim otoriter dan disorientasi partai-partai di pihak lain.

8. Metode Penelitian

Dalam upaya menjawab dan mencari penjelasan atas pertanyaan-pertanyaan pokok yang diajukan dalam studi ini digunakan metode penelitian yang unsur-unsurnya mencakup (1) tipe penelitian; (2) teknik pengumpulan data; (3) klasifikasi narasumber; dan (4) teknik pengolahan dan analisis data.

Tipe Penelitian

Studi ini dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif-analitis, yaitu suatu tipe penelitian yang berusaha menggambarkan realitas sosial yang kompleks melalui

penyederhanaan dan klasifikasi dengan memanfaatkan konsep-konsep yang bisa menjelaskan suatu gejala sosial secara analitis⁶⁵. Mengingat tujuan penelitian setiap penelitian sosial adalah menyederhanakan realitas sosial yang kompleks, khususnya realitas politik, maka penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif tanpa suatu uji hipotesis. Namun demikian asumsi yang bersifat umum tetap diperlukan dalam rangka merumuskan hubungan dan keterkaitan antarvariabel penelitian, sehingga kompleksitas realitas politik yang diteliti lebih sederhana dan mudah dipahami, sehingga analisis yang relatif tepat bisa dilakukan atasnya.

Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka memperoleh data yang diperlukan, pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui dua teknik atau cara pengumpulan data. *Pertama*, studi pustaka, yaitu penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis, baik laporan media mengenai relasi Presiden-DPR, berbagai pendapat dan analisis atasnya, maupun penelusuran dokumen yang berkaitan dengan interaksi kekuasaan antara Presiden dan DPR. *Kedua*, wawancara mendalam dengan para narasumber, baik para pelaku maupun akademisi, dengan tujuan menggali informasi lebih luas dan mendalam tentang substansi penelitian. Melalui dua cara pengumpulan data tersebut diharapkan dapat diperoleh gambaran yang memadai mengenai realitas format baru relasi Presiden-DPR selama periode studi ini, baik relasi yang menimbulkan konflik dan ketegangan politik maupun relasi yang dilakukan dalam rangka penyelesaian konflik di antara kedua pihak. Sementara itu wawancara dilakukan

⁶⁵ Lihat J. Vredenburg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia, 1983, hal. 34-35.

dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) yang telah dipersiapkan sebelumnya.

Klasifikasi Narasumber

Narasumber penelitian ini mencakup, *pertama*, sejumlah anggota DPR yang menjadi pimpinan dari fraksi-fraksi “partai pendukung pemerintah”⁶⁶ yang dianggap memiliki posisi relatif menentukan dalam pembentukan sikap partai dan keputusan Dewan, yakni Fraksi Partai Golkar, PPP, PAN, PKB, dan Fraksi PKS. Untuk memperoleh gambaran yang lebih utuh mengenai realitas relasi Presiden-DPR dalam periode studi ini, diwawancarai pula pimpinan Fraksi PDI Perjuangan yang menyatakan diri sebagai satu-satunya partai oposisi di DPR. *Kedua*, sejumlah akademisi, yakni ahli politik, pengamat politik dan ahli hukum tatanegara yang dianggap memiliki kompetensi dalam memahami problematik relasi Presiden-DPR. Karena tujuan wawancara mendalam adalah menggali informasi yang lebih luas tentang substansi penelitian, maka kedalaman dan kelengkapan informasi lebih diutamakan ketimbang jumlah informan kunci yang menjadi narasumber. Para narasumber yang telah diwawancarai dalam rangka pendalaman terhadap substansi studi ini adalah:

1. Drs. H. Priyo Budi Santoso, Ketua Fraksi Partai Golkar, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta
2. Zulkifli Hasan, SE, MM, Ketua Fraksi PAN, tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta.
3. Drs. Mahfudz Siddik, MSi, Ketua Fraksi PKS, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.
4. Drs. H. Lukman Hakim Saefuddin, Ketua Fraksi PPP, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

⁶⁶ Konsep “partai pendukung pemerintah” dalam studi ini maksudnya adalah partai-partai yang memiliki tokoh dan atau kader dalam Kabinet Indonesia Bersatu yang dibentuk oleh Presiden Yudhoyono pada akhir Oktober 2004.

5. Dr. H. A. Effendy Choirie, M.Ag, MH, Ketua Fraksi PKB, tanggal 13 Juni 2008 di Jakarta.
6. Ganjar Pranowo, SH, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan, tanggal 24 Juni 2008 di Jakarta.
7. Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid, ahli pemerintahan dan anggota DPR, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta.
8. Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, ahli hukum tata negara, mantan Mensesneg Kabinet Indonesia Bersatu, dan Ketua Dewan Pertimbangan Partai Bulan Bintang, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.
9. Prof. Dr. Mochtar Pabottingi, ahli politik dan peneliti senior Pusat Penelitian Politik LIPI, tanggal 25 Juli 2008 di Jakarta.
10. Dr. J. Kristiadi, ahli politik dan Direktur Eksekutif CSIS, tanggal 29 Mei 2008 di Jakarta.
11. Arbi Sanit, pengamat politik senior, tanggal 29 Mei 2008 di Jakarta.
12. A. Rahman Tolleng, aktivis, pengamat politik, dan mantan anggota DPR pada awal Orde Baru, tanggal 20 Juni 2008, di Jakarta.

Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data-data yang terkumpul diseleksi atas dasar kontribusi setiap data terhadap variabel-variabel penelitian yang sudah ditentukan sebelumnya. Data hasil wawancara mendalam dan data hasil penelusuran pustaka mempunyai posisi yang sama pentingnya sebagai sumber data dalam penelitian ini. Karena itu data yang dikumpulkan melalui kedua teknik pengumpulan data tersebut masing-masing bisa saling mengontrol dan mengkonfirmasi atas yang lain. Hasil analisis terhadap data yang terkumpul tersebut kemudian diberikan interpretasi teoritik mengenai pola dan kecenderungan format baru relasi Presiden-DPR di Indonesia pasca-amandemen konstitusi yang menjadi focus studi ini.

9. Sistematika Penulisan

Untuk menjaga koherensi antara rencana dan hasil studi, sistematika penulisan disusun sbb:

Bab 1: Pendahuluan

Di dalam Bab 1 ini diuraikan latar belakang masalah yang berkaitan dengan dinamika relasi eksekutif-legislatif terutama pada periode pasca-Orde Baru serta juga alasan memilih fokus studi. Selain latar belakang masalah, keseluruhan uraian dalam bab ini mencakup pokok masalah dan pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi studi, juga kerangka teori atau pemikiran yang melandasi studi ini, kerangka analisis dan asumsi-asumsi awal terhadap pertanyaan penelitian, serta metode penelitian.

Bab 2: Relasi Presiden-DPR menurut UUD 1945 dan Transisi Menuju Format Baru

Bab ini mendeskripsikan konstruksi UUD 1945 yang menjadi acuan formal dalam relasi Presiden-DPR, baik dalam konteks implementasi pada periode sebelum reformasi, maupun dalam konteks trauma politik terhadap sistem parlementer yang dialami oleh bangsa Indonesia berkaitan dengan implementasi tersebut. Empat kelompok pembahasan bab ini mencakup: (1) Pembubaran DPR hasil Pemilu 1955 dan perubahan sistem Demokrasi Parlementer ke Demokrasi Terpimpin sehingga sistem politik mengarah pada kecenderungan sarat-presiden (*president-heavy*) ataupun sarat-eksekutif (*executive-heavy*) yang berujung pada penolakan Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara Bung Karno oleh MPRS; (2) Dominasi Presiden Soeharto dan subordinasi DPR selama era Orde Baru; (3) Relasi Presiden-DPR-MPR pada periode awal transisi demokrasi di bawah kepemimpinan Presiden BJ Habibie yang berujung pada penolakan pidato

pertanggungjawaban putera Pare-pare tersebut di depan SU MPR 1999; dan (4) Relasi Presiden-DPR di bawah Presiden Abdurrahman Wahid yang cenderung konfliktual serta di bawah Presiden Megawati yang cenderung kompromistis.

Bab 3: Format Baru Relasi Presiden-DPR, Perangkat Konflik dan Dilema Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai

Bab ini mendeskripsikan dan menganalisis konstruksi konstitusi hasil amandemen yang menghasilkan format baru relasi Presiden-DPR dalam desain sistem presidensial. Dalam kaitan tersebut, pembahasan bab ini mencakup: (1) Format baru relasi Presiden-DPR yang diamanatkan konstitusi hasil amandemen; (2) Perangkat konflik yang muncul di balik format baru relasi Presiden-DPR tersebut; dan (3) Dilema yang melekat pada kombinasi presidensialisme-multipartai di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono.

Bab 4: Pengaruh Faktor-faktor Institusional dalam Format Baru Relasi Presiden-DPR

Bab ini mendeskripsikan dan menganalisis pengaruh faktor-faktor institusional dalam format baru relasi Presiden dan DPR di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono. Karena itu pembahasannya mencakup: (1) Problematik sistem pemilu dan sistem kepartaian yang berdampak pada fragmentasi politik di DPR hasil Pemilu 2004; (2) Dilema basis politik Presiden Yudhoyono yang relatif kecil yang akhirnya melahirkan “presiden minoritas” dan format kabinet yang bersifat “pelangi” atau kabinet koalisi partai-partai; (3) Dilema model koalisi yang terbentuk di antara partai-partai pendukung pemerintahan; dan (4) problematik “kohabitasi” antara Presiden Yudhoyono-Wapres Kalla, yang tidak hanya berdampak pada pola relasi keduanya, melainkan juga

mempengaruhi relasi institusi Presiden dan lembaga DPR. Bab ini ditutup dengan semacam kesimpulan berupa catatan akhir.

Bab 5: Pengaruh Faktor-faktor Non-Institusional dalam Format Baru Relasi Presiden-DPR

Bab ini mendeskripsikan sekaligus menganalisis faktor-faktor non-institusional yang mempengaruhi fluktuasi Presiden-DPR di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono. Faktor-faktor non-institusional utama yang menjadi fokus bab ini adalah: (1) Konteks psiko-politik yang melatarbelakangi sekaligus membentuk format baru relasi di antara dua lembaga, yakni faktor persaingan legitimasi antara lembaga Presiden dan institusi DPR; (2) Personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden; (3) Persepsi-diri DPR pasca-rejim otoriter yang cenderung “parlementarian”; (4) Disorientasi partai-partai di DPR sebagai akibat tidak jelasnya komitmen ideologis dan lemahnya visi politik; serta diakhiri oleh semacam kesimpulan.

Bab 6: Penutup

Dalam bab terakhir ini diuraikan pokok-pokok kesimpulan dari studi ini dan implikasi teoritis yang ditimbulkannya, baik dalam konteks relasi eksekutif-legislatif pada khususnya maupun dalam konteks daya tahan sistem presidensial pada umumnya. Selain itu juga dicoba dirumuskan perspektif teori alternatif bagi kombinasi presidensialisme-multipartai atas dasar pengalaman empirik Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono.

BAB II

RELASI PRESIDEN-DPR MENURUT UUD 1945 DAN TRANSISI MENUJU FORMAT BARU KONSTITUSI HASIL AMANDEMEN

1. Pengantar

Sejarah politik Indonesia moderen ditandai oleh setidaknya-tidaknya empat pengalaman fenomenal berkaitan dengan relasi lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Pengalaman fenomenal *pertama* adalah ketika Presiden Sukarno selaku kepala negara membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, pemilu demokratis pertama sejak Indonesia merdeka¹. *Kedua*, ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pada sidang-sidangnya selama periode 1966-1967 menolak pidato pertanggungjawaban Presiden Sukarno berkaitan dengan Peristiwa Gerakan 30 September 1965 yang menewaskan enam orang jenderal TNI Angkatan Darat yang diduga melibatkan Partai Komunis Indonesia (PKI). Pidato Bung Karno itu dikenal sebagai Nawaksara dan naskah jawaban susulan terhadap pertanyaan MPRS yang disebut Pelengkap Nawaksara. *Ketiga*, tatkala Sidang Umum MPR hasil Pemilu 1999 menolak pidato pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie pada periode transisi dari rejim otoriter Orde Baru ke era pemerintahan yang lebih demokratis². Sedangkan pengalaman fenomenal *keempat* justru terjadi tatkala Indonesia memasuki tahap demokratisasi usai pemilu bebas dan demokratis pertama pascaruntuhnya rejim Soeharto. Setelah mengirim dua memorandum kepada Presiden

¹ Tentang pembubaran DPR hasil Pemilu 1955 lihat di antaranya, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca New York: Cornell University Press, 1962, juga Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992

² Tentang penolakan pidato pertanggungjawaban BJ Habibie, lihat antara lain, Marcus Mietzner, "Sidang Umum MPR 1999: Wahid, Megawati, dan Pergulatan Perebutan Kursi Kepresidenan", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, ed., *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKIS, 2000.

Abdurrahman Wahid, DPR hasil Pemilu 1999 memprakarsai berlangsungnya Sidang Istimewa MPR pada 2001 yang akhirnya melakukan pemecatan atas Wahid sebagai presiden pertama dalam sejarah yang dipilih secara demokratis oleh Majelis yang sama³.

Dalam kaitan itu, sekaligus untuk memahami latar historis dan konteks politik studi ini, bab ini akan membahas empat kelompok persoalan yang pada dasarnya tak dapat dipisahkan dari problematik penataan ulang relasi eksekutif-legislatif pasca-Orde Baru. Keempat kelompok persoalan tersebut masing-masing adalah (1) pembubaran DPR hasil Pemilu 1955 dan perubahan sistem Demokrasi Parlementer ke Demokrasi Terpimpin yang sangat “sarat-presiden” (*president-heavy*) ataupun “sarat-eksekutif” (*executive-heavy*) yang berujung pada penolakan Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara Bung Karno oleh MPRS; (2) dominasi Presiden dan subordinasi DPR selama era rejim otoriter Soeharto; (3) relasi Presiden-DPR-MPR pada periode awal transisi demokrasi di bawah kepemimpinan Presiden BJ Habibie yang berujung pada penolakan pidato pertanggungjawaban putera Pare-pare tersebut di depan Sidang Umum MPR 1999; dan (4) relasi Presiden-DPR di bawah masa pendek pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang cenderung bersifat konfliktual (1991-2001) dan era Presiden Megawati (2001-2004) yang cenderung kompromistis.

2. Pembubaran DPR 1955: ke Arah Dominasi Presiden

Pergeseran ke Sistem Parlementer

Format baru relasi Presiden-DPR yang dilembagakan melalui empat tahap perubahan atau amandemen terhadap UUD 1945 pada 1999-2002 jelas tidak terjadi seketika.

³ Selanjutnya lihat Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Press, 2007.

Seperti dikemukakan di atas, sejarah panjang upaya pelebagaan format relasi yang konstruktif dan seimbang antara lembaga eksekutif dan legislatif telah berlangsung sejak para pendiri bangsa menyepakati UUD 1945 sebagai konstitusi Republik yang baru lahir pada 1945. Upaya itu tampak jelas dalam semangat presidensialisme yang dianut oleh UUD 1945 kendati pada saat yang sama dianut juga prinsip supremasi MPR melalui fungsi penetapan garis-garis besar haluan Negara (GBHN) yang harus dilaksanakan oleh Presiden –selaku Mandataris MPR, serta fungsi pemilihan dan bahkan pemberhentian Presiden dari jabatannya yang juga menjadi kewenangan Majelis.

Walaupun konstruksi konstitusi telah disepakati para pendiri bangsa, sistem pemerintahan Republik yang disebut sebagai sistem kuasi-presidensial oleh Ismail Suny, atau “sistem mandataris” oleh Padmo Wahono, tersebut hampir tidak pernah benar-benar terimplementasi secara efektif selama periode 1945-1949. Pemerintahan dalam skema UUD 1945 yang cenderung bersifat presidensial dengan Soekarno sebagai Presiden dan Mohamad Hatta sebagai Wapres hanya berumur kurang dari tiga bulan, yakni dari 19 Agustus hingga 14 November 1945. Dalam periode singkat tersebut, beberapa pejuang muda yang dipimpin Sutan Sjahrir mempengaruhi dan mendesak Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) agar mengubah sistem kabinet presidensial menjadi kabinet parlementer⁴. Perubahan ini tercermin dari, *pertama*, perubahan status Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula merupakan pembantu Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR menurut konstitusi, menjadi parlemen sementara. *Kedua*, pengalihan tanggung jawab para menteri dari sebelumnya kepada Presiden sebagaimana amanat konstitusi, menjadi bertanggung jawab kepada KNIP selaku parlemen sementara. *Ketiga*, pemisahan jabatan kepala negara (presiden) dari jabatan kepala pemerintahan

⁴ Ali Sastroamidjojo, *Tonggak-Tonggak di Perjalananku*, Jakarta: PT Kinta, 1974, hal. 185.

(perdana menteri), sehingga kabinet baru yang terbentuk pada 14 November 1945 langsung dipimpin oleh seorang perdana menteri, yakni PM Sjahrir. *Keempat*, munculnya anjuran pembentukan partai-partai melalui Maklumat Pemerintah pada 3 November 1945, sehingga terbentuk sistem multipartai sebagai pilihan ketimbang sistem partai tunggal atau partai Negara sebagaimana pernah diwacanakan di dalam KNIP⁵. Yang menarik, seperti kesaksian Ali Sostroamidjojo, perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer tersebut justru mendahului terbentuknya sistem multipartai sebagai respons terhadap Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta⁶.

Menurut Miriam Budiardjo, format sistem pemerintahan parlementer inilah sebenarnya yang efektif berlaku sejak 1945 hingga keluarnya Dekrit Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959, baik ketika periode berlakunya UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) maupun UUD Sementara pada 1950⁷. Tekanan eksternal yakni kecaman-kecaman pihak Sekutu yang menganggap kemerdekaan Indonesia beserta segenap produknya termasuk UUD 1945, sebagai hasil rekayasa kolaborator Jepang, serta juga pengaruh para aktivis muda revolusioner yang menganggap kabinet presidensial tidak demokratis, menjadi faktor pendorong utama perubahan sistem pemerintahan tersebut. Realitas historis tersebut menunjukkan bahwa relasi presiden dan parlemen selama periode 1945-1959—baik dalam wujud KNIP maupun DPRS—adalah relasi dalam konteks sistem parlementer, yakni ketika Soekarno

⁵ Tentang perubahan-perubahan tersebut lihat Ali Sostroamidjojo, *ibid*: juga Mohammad Hatta, *Memoir*, Jakarta: Tinta Mas, 1979; Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1978; Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal. 424-431.

⁶ Ali Sostroamidjojo, *ibid*, hal. 186.

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hal. 426-427.

hanya berperan sebagai kepala negara karena pemerintahan sehari-hari dikendalikan oleh perdana menteri selaku kepala pemerintahan beserta kabinetnya.

Pergeseran sistem pemerintahan dari kuasi-presidensial ke sistem parlementer ini membawa konsekuensi logis penting, yakni di satu sisi, meluasnya peranan partai-partai politik dalam menentukan kebijakan pemerintahan –di dalam parlemen dan kabinet, baik pada periode revolusi fisik (1945-1949) maupun selama era Demokrasi Parlementer (1949-1959). Di sisi lain, peranan Presiden Soekarno semakin berkurang karena hanya menjadi simbol pemersatu bangsa dalam kedudukan selaku kepala negara.

Selama era Demokrasi Parlementer konstruksi hubungan Presiden-DPR adalah dalam kerangka sistem parlementer dengan sistem multipartai, sehingga efektifitas pemerintahan sehari-hari lebih ditentukan oleh partai-partai di parlemen, perdana menteri dan kabinetnya ketimbang Presiden Soekarno selaku kepala negara. Fragmentasi politik yang tajam akibat persaingan ideologis partai-partai menjadi sumber konflik politik yang berdampak pada terciptanya instabilitas pemerintahan⁸. Gambaran terjadinya instabilitas pemerintahan era Demokrasi Parlementer tampak jelas dari masa kerja kabinet-kabinet yang tak pernah lebih dari dua tahun. Meskipun ada upaya Kabinet Wilopo menyederhanakan struktur politik melalui Pemilu 1955 yang berlangsung demokratis dan menghasilkan empat partai besar (PNI, Masyumi, NU, dan PKI), hal itu relatif tak berhasil mengurangi intensitas konflik antarpartai. Sebaliknya, Pemilu 1955 justru

⁸ Untuk kajian tentang persaingan ideologi atau aliran pemikiran politik, lihat terutama, Herbert Feith dan Lance Castles, ed., *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, Ithaca New York: Cornell University Press, 1970.

semakin melembagakan fragmentasi partai-partai dengan hadirnya 28 partai dan perorangan yang memperoleh kursi DPR⁹.

Soekarno dan Penolakan Nawaksara

Realitas politik ini kemudian membentuk cara pandang minor Presiden Soekarno dan kalangan militer—khususnya TNI Angkatan Darat—mengenai peranan partai-partai pada khususnya dan format sistem parlementer pada umumnya. Tidak mengherankan jika kemudian Soekarno dalam suatu pidatonya pada 1956 mengungkapkan kekesalannya dengan menyerukan agar partai-partai politik dikuburkan saja. Di pihak lain, kalangan tentara yang juga kecewa terhadap partai-partai di parlemen yang dinilai turut campur dalam urusan internal TNI sehingga terjadi peristiwa 17 Oktober 1952, turut mendorong Soekarno agar kembali ke UUD 1945 yang kemudian benar-benar diwujudkan melalui Dekrit Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959. Itu artinya, format relasi Presiden-DPR didasarkan kembali pada konstruksi konstitusi yang sebagian unsurnya mengadopsi sistem presidensial, dan sebagian lainnya menganut faham supremasi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Problematikanya adalah bahwa Konstituante—badan yang memiliki wewenang merumuskan UUD baru menggantikan UUDS 1950—dan DPR yang dihasilkan Pemilu 1955 malah kemudian dibubarkan Soekarno, sementara MPR belum pernah terbentuk karena selama periode revolusi kemerdekaan, peran dan fungsi MPR serta DPR yang diamanatkan UUD 1945 untuk sementara dilaksanakan oleh KNIP. Memanfaatkan momentum dekrit yang dikeluarkannya, Soekarno kemudian memperluas kekuasaannya

⁹ Mengenai kompetisi dan dinamika partai-partai era Demokrasi Parlementer, lihat Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*; juga Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-partai*.

bukan hanya dengan membentuk kabinet tanpa basis partai dan mengangkat dirinya sebagai Perdana Menteri, melainkan juga menciptakan berbagai lembaga ekstra-konstitusional seperti Front Nasional, Dewan Nasional, Dewan Perancang Nasional, serta juga DPR Gotong Royong dan MPR Gotong Royong yang anggota-anggota diangkat oleh Presiden, sementara pimpinan lembaga-lembaga tersebut diberi status sebagai menteri negara. Lebih jauh lagi atas dasar peraturan presiden yang dibuatnya sendiri, Soekarno juga memberi otoritas kepada Presiden untuk mencampuri kekuasaan legislatif dan yudikatif, serta puncaknya adalah pengangkatan dirinya sebagai presiden seumur hidup oleh MPR-GR yang anggota-anggotanya telah diseleksi oleh Presiden¹⁰.

Meskipun secara formal semangat awal pembentukan Demokrasi Terpimpin adalah “kembali ke UUD 1945”, dalam realitas politik yang berlangsung adalah sistem politik otoriter yang mengatasnamakan “demokrasi” karena cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lain seperti legislatif dan yudikatif justru menjadi bagian integral dari kekuasaan eksekutif yang berpusat di tangan Soekarno. Fenomena otoritarianisme Soekarno sekaligus menandai pergeseran keseimbangan kekuasaan eksekutif-legislatif dalam sejarah politik Indonesia, dari kecenderungan “sarat-legislatif” pada era Demokrasi Parlemerter menjadi sangat “sarat-eksekutif” pada masa Demokrasi Terpimpin.

Konsentrasi kekuasaan Soekarno selama era Demokrasi Terpimpin ini kemudian menjadi perangkat bagi proklamator bangsa tersebut karena dimanfaatkan oleh dua kekuatan politik yang saling bersaing, yakni militer di satu pihak, dan PKI di pihak lain, yang berusaha merebut hati dan memperoleh kepercayaan Presiden. Militer yang mengklaim turut berjasa dalam mempertahankan Republik selama revolusi kemerdekaan

¹⁰ Tentang Demokrasi Terpimpin, lihat di antaranya, Herbet Feith, *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

berkepentingan untuk memperluas peranan politiknya, sedangkan PKI berkepentingan mengambil alih kekuasaan dengan mendompleng momentum “revolusi yang belum selesai” yang terus-menerus dikampanyekan oleh Soekarno selaku “Pemimpin Besar Revolusi”. Tampaknya situasi terperangkap itulah yang akhirnya benar-benar dialami oleh presiden seumur hidup itu ketika ia tersingkir secara politik menyusul Gerakan 30 September 1965 –yang disebut Soekarno sebagai “Gestok” atau Gerakan 1 Oktober— yang sekaligus menjadi momentum tersisihnya PKI di satu pihak, dan lahirnya kepemimpinan militer di bawah Jenderal Soeharto di lain pihak –melalui Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar).

Perangkap berikutnya dialami Soekarno ketika MPRS –yang keanggotaannya telai “dibersihkan” dari para pendukung setia Soekarno terutama dari kalangan PKI dan PNI Ali Sastroamidjojo—melalui sidang-sidangnya pada 1966-1967 meminta Presiden mempertanggungjawabkan sikapnya terhadap Gerakan 30 September 1965. Pada 22 Juni 1966 Soekarno akhirnya memenuhi permintaan MPRS dan menyampaikan pidato yang diberi nama “Nawaksara” –sembilan pokok persoalan—oleh Bung Karno sendiri¹¹. Namun pidato Soekarno ditolak oleh Majelis dan kembali meminta presiden pertama tersebut melengkapi keterangannya terutama berkenaan dengan Gerakan 30 September

¹¹ Secara spesifik Presiden Soekarno sendiri sebenarnya tidak menyebut secara terinci sembilan perkara pokok yang dimaksudkan dalam Pidato Nawaksara, kecuali bahwa sistematika naskah pidato tersebut terdiri atas sembilan bagian, yaitu (1) restrospeksi, (2) landasan kerja melanjutkan pembangunan, (3) hubungan politik dan ekonomi, (4) detail ke DPR, (5) tetap demokrasi terpimpin, (6) merintis jalan ke arah pemurnian pelaksanaan UUD 1945, (7) wewenang MPR dan MPRS, (8) kedudukan presiden dan wakil presiden, dan (9) penutup. Bung Karno menganggap pidatonya lebih sebagai *progress report*, bukan pertanggungjawaban sebagaimana diminta MPRS. Karena itu pula di dalam Pidato Nawaksara Presiden tidak menyinggung mengenai Gerakan 30 September 1965 atau yang disebutkannya sebagai “Gestok”. Soal “Gestok” baru disinggung Bung Karno dalam Pelengkap Nawaksara, yang dikatakannya sebagai akibat (a) *keblingeran* pimpinan PKI, (b) kelihaihan subversi nekolim, dan (c) keberadaan banyaknya oknum-oknum yang “tidak benar”. Lihat Naskah Pidato Nawaksara Bung Karno dalam *Tempointeraktif.com*, edisi 05/02-05/April 1997.

dan epilognya serta menurunnya kondisi ekonomi dan moral¹². Dalam keterangan tambahan yang disampaikan kepada MPR dan diumumkan sendiri oleh Presiden di Istana Merdeka –dikenal sebagai “Pelengkap Nawaksara”—Soekarno mengatakan telah mengutuk “Gestok” dan juga mempertanyakan kembali kepada MPRS apakah dia harus bertanggungjawab atas peristiwa itu. Keterangan tambahan dalam bentuk “Pelengkap Nawaksara” akhirnya juga ditolak oleh Badan Pekerja MPRS, sehingga kemudian menjadi dasar bagi Majelis untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa MPR pada Februari 1967 dengan agenda utama memberhentikan Presiden Soekarno, dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai pejabat presiden¹³.

Terlepas dari berbagai kontroversi, baik tentang kuatnya rekayasa militer atas sidang-sidang MPRS, kualitas keterlibatan dan juga tanggung jawab Bung Karno atas “Gestapu” ataupun “Gestok” seperti tercermin dalam Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara, maupun keabsahan MPRS mencopot Soekarno serta mengangkat Soeharto sebagai pejabat presiden, proses politik di Majelis itu sendiri adalah produk dari konstruksi UUD 1945 yang menjadi satu-satunya kerangka institusional pada periode penuh konflik tersebut. Bahkan mungkin dapat dikatakan pada masa 1966-1967 itulah untuk pertama kalinya disadari bahwa kontruksi konstitusi Republik tidak hanya memberi peluang besar bagi munculnya Presiden yang otoriter, melainkan juga bisa menjadi perangkap bagi pemakzulan terhadap Presiden sendiri jika terdapat perbedaan-perbedaan politik antara Presiden di satu pihak dan DPR serta MPR di pihak lain.

¹² Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1986, hal. 226.

¹³ “Hari-hari Terakhir Presiden Soekarno”, dalam *Tempointeraktif.com*, edisi 05/02-05/April 1997.

3. Soeharto dan Subordinasi DPR era Orde Baru

Pemerintahan Orde Baru yang lahir melalui mandat kontroversial Supersemar pada mulanya diklaim para pendukung Soeharto sebagai antitesis terhadap “Orde Lama” Soekarno yang penuh dengan penyelewengan UUD 1945. Tidak mengherankan jika rejim Orde Baru Soeharto mengkampanyekan “pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen” dalam suatu sistem pemerintahan yang disebut sebagai “Demokrasi Pancasila”. Namun dalam realitasnya rejim Orde Baru Soeharto tidak hanya mengulang kembali struktur politik yang diwariskan Soekarno, melainkan juga memanfaatkan kelemahan konstruksi konstitusi untuk kepentingan *status-quo* kekuasaan. Lebih jauh lagi atas nama konstitusi, Presiden Soeharto tak hanya membungkam dan menyingkirkan lawan-lawan politiknya, tetapi juga menjadikan struktur politik yang dibangunnya hampir tak terkoreksi selama lebih dari tiga dekade.

Struktur Otoriter dan Pemerintahan “Sarat-Eksekutif”

Selama sekitar tiga dekade periode rejim Orde Baru, relasi Presiden-DPR bukan sekadar tidak seimbang lantaran sangat sarat-eksekutif, melainkan juga cenderung monopolistik karena kekuasaan pemerintahan di hampir semua cabangnya, eksekutif, legislatif, dan yudikatif berpusat di tangan Presiden Soeharto. Hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR didesain sedemikian rupa sehingga kedudukan parlemen dan bahkan lembaga-lembaga negara lainnya tak lebih dari sub-ordinasi Presiden.

Dalam kaitan tersebut tidak mengherankan jika para ahli tentang Indonesia secara teoritis mengklasifikasikan kecenderungan sistem politik Orde Baru sebagai “pluralisme-

birokratik” (*bureaucratic-pluralism*)¹⁴, “kepolitikan-birokratik” (*bureaucratic-polity*)¹⁵, “korporatisme negara” (*state-corporatism*)¹⁶, “otoriter-birokratik” (*bureaucratic-authoritarian*)¹⁷ dan perspektif teoritis lain yang hampir senada dengan itu. Salah satu benang merah terpenting dari berbagai pendekatan teoritis atas Orde Baru tersebut adalah pembatasan partisipasi politik rakyat dalam proses politik dan marjinalisasi keterlibatan lembaga perwakilan dalam pembuatan kebijakan karena segenap proses politik berpusat pada birokrasi sipil dan militer di bawah kendali Soeharto sebagai pusat kekuasaan. Oleh karena itu wajar pula jika DPR yang dihasilkan melalui pemilu-pemilu era Orde Baru acapkali dicap sebagai lembaga “stempel” bagi pemerintah mengingat fungsinya yang hanya menyetujui kebijakan-kebijakan yang diusulkan pemerintah. Secara formal-juridis berbagai fungsi seperti fungsi legislasi, kontrol, dan anggaran dimiliki oleh DPR, tetapi dalam realitasnya fungsi-fungsi dan hak-hak parlemen tersebut hampir tidak pernah bisa memberdayakan Dewan dalam mengontrol lembaga eksekutif.

Walaupun pemilihan umum bisa diselenggarakan secara berkala dalam memilih anggota DPR, pemilu-pemilu selama rejim Orde Baru telah didesain sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan munculnya kekuatan penyeimbang terhadap Presiden di Parlemen. Desain pemilu tersebut berpusat pada upaya melestarikan kekuasaan rejim Soeharto melalui panitia pemilihan yang unsur-unsurnya berasal dari pemerintah, seleksi atas calon-calon legislatif melalui penelitian khusus (*litsus*) oleh rejim –mengenai

¹⁴ Donald K. Emmerson, “Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia”, *Asian Survey* 23, No. 11/November 1983, hal. 1220-1241.

¹⁵ Karl D. Jackson, “Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia”, dalam Jackson dan Lucian W. Pye, ed., *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.

¹⁶ Mohtar Mas’oed, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.

¹⁷ Dwight Y. King, “Indonesia’s New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic-Regime: What Differences Does It Make?”, dalam Benedict Anderson dan Audrey Kahin, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca NY: Cornell Modern Indonesia Project, 1982.

loyalitasnya terhadap sistem yang berlaku—serta pembatasan partai politik peserta pemilu hanya pada PPP, PDI, dan Golkar. Kebijakan “deparpolisasi” dan “depolitisasi” yang dilakukan pemerintahan Soeharto menjadi bagian tak terpisahkan dari kerangka struktur politik otoriter ini¹⁸. Tidak mengherankan jika pemilu-pemilu Orde Baru diselenggarakan untuk menjustifikasi kemenangan mayoritas mutlak Golkar sebagai partai pemerintah yang selalu siap meredam munculnya oposisi di lembaga parlemen¹⁹.

Gabungan kekuatan mayoritas tunggal Golkar yang menguasai lebih dari 60 persen kursi DPR dan fraksi ABRI yang diangkat oleh Soeharto, menjamin kelangsungan struktur dominasi Presiden di satu pihak, serta sub-ordinasi DPR di pihak lain. Struktur dominasi Presiden atas parlemen lebih diperkuat lagi di MPR yang memiliki kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena sebagian besar anggota Majelis (yang separohnya berasal dari DPR) diangkat oleh Presiden. Sementara itu untuk memperkokoh dominasi Presiden atas Parlemen, kepemimpinan lembaga DPR dan MPR yang semestinya merupakan dua institusi terpisah dengan kewenangan berbeda, dipegang oleh satu orang yang sama sejak DPR hasil Pemilu 1971 hingga berakhirnya Orde Baru, sehingga memungkinkan Presiden mengendalikan kedua lembaga negara tersebut. Tidak mengherankan jika sidang-sidang umum MPR dengan agenda pemilihan presiden dan wapres setiap lima tahun sekali selama Orde Baru tak lebih dari prosesi pelestarian *status quo* rejim Soeharto ketimbang suatu persidangan wakil-wakil rakyat dalam arti yang sesungguhnya. Oleh karena itu relasi Presiden-DPR di satu pihak dan hubungan Presiden-

¹⁸ Untuk analisis sangat kritis terhadap struktur otoriter Orde Baru Soeharto, lihat Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.

¹⁹ Tentang pemilu-pemilu manipulatif Orde Baru, lihat antara lain Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998; juga Syamsuddin Haris, “General Election under the New Order”, dalam Hans Antlov dan Sven Cederroth, ed., *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*, London and New York: RoutledgeCurzon, 2004, hal. 18-37.

MPR di lain pihak adalah format hubungan semu yang didesain untuk melestarikan sistem otoriter pada umumnya dan mempertahankan kekuasaan Soeharto pada khususnya.

Pada tahun 1973 sebenarnya pernah muncul pandangan kritis DPR dari unsur PPP tentang RUU Perkawinan yang diusulkan pemerintah yang akhirnya mengalami perubahan cukup drastis. Begitu pula usul interpelasi tentang kebijakan NKK/BKK yang diprakarsai oleh Syafii Sulaiman dari PPP pada 1978 dan didukung oleh 25 orang anggota DPR dari F-PP dan F-PDI, sempat menumbuhkan harapan publik akan suara kritis DPR. Selanjutnya pada 1980 muncul usulan penggunaan hak angket atas kasus korupsi di Pertamina yang diajukan oleh 30 orang anggota DPR gabungan dari F-PDI (14 orang) dan F-PP (16 orang) namun kandas karena begitu kuatnya tekanan Golkar dan pemerintah Orde Baru. Kalangan Golkar bahkan mengatakan bahwa, "Hak angket mengenai Pertamina pada saat ini adalah manifestasi dari sikap tidak mempercayai kepemimpinan Kepala Negara Presiden Soeharto", sehingga nasib angket tersebut sudah kandas di tingkat Badan Musyawarah DPR²⁰. Oleh karena itu fenomena RUU Perkawinan, usul interpelasi kebijakan NKK/BKK, dan usul angket Pertamina hanyalah riak-riak kecil suara kritis DPR dari gelombang besar sikap *yesman* Dewan terhadap setiap kebijakan yang diusulkan pemerintahan Soeharto. Apalagi dalam realitasnya hampir semua RUU yang kemudian menjadi UU berasal dari pemerintah, sehingga fungsi DPR tak lebih dari sekadar "stempel" bagi setiap usulan kebijakan yang disiapkan oleh rejim Soeharto hingga berakhirnya Orde Baru pada 1998. Meskipun demikian harus diakui bahwa pola dominasi eksekutif dan sub-ordinasi legislatif selama Orde Baru ini

²⁰ Lihat, "Nasib Hak Angket di Masa Lalu", dalam *Kompas*, tanggal 13 Juni 2000.

relatif bisa menghasilkan pemerintahan yang efektif dibandingkan pemerintahan demokrasi pasca-Soeharto²¹.

Di luar faktor sistem otoriter dan sentralisasi kekuasaan rejim Orde baru, salah satu faktor yang menyebabkan tidak adanya suara kritis DPR terhadap pemerintah adalah dihapuskannya hak interpelasi sebagai salah satu hak politik Dewan sejak 1982. Sebelum 1982 hak interpelasi masih melekat pada institusi DPR sehingga membuka peluang bagi Syafii Sulaiman dari PPP memprakarsai pengajuan usulan interpelasi tentang kebijakan NKK/BKK yang didukung pula oleh PDI²². Pengalaman traumatis Orde Baru dengan usul interpelasi Syafii Sulaiman dkk itulah tampaknya yang mendorong rejim Soeharto kemudian menghapus hak interpelasi dari Tata Tertib DPR melalui prakarsa Ketua DPR/MPR Amirmachmud pada 1982 karena dianggap berbau “liberal”²³. Seperti diketahui, hak interpelasi dihidupkan kembali sebagai hak politik yang melekat pada DPR sejak berakhirnya Orde Baru.

Absennya sikap kritis DPR dan hampir tidak adanya kekuatan oposisi yang signifikan terhadap pemerintah inilah tampaknya yang menjelaskan mengapa efektifitas pemerintahan relatif menonjol selama era Orde Baru. Realitas politik ini didukung oleh pembatasan terhadap partai-partai yang dilakukan rejim Soeharto melalui kebijakan fusi partai pada 1973 dan mulai diimplementasikan sejak Pemilu 1977, sehingga format multipartai pada Pemilu 1971 kemudian berubah menjadi sistem tiga partai, atau sistem

²¹Burhan Djaber Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia”, dalam *Jurnal Gloria Juris*, Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.

²² Setelah melalui *voting*, usul interpelasi Syafii Sulaiman dan kawan-kawan akhirnya kandas di Rapat Paripurna DPR pada tanggal 11 Februari 1980 dengan perimbangan kekuatan yang menolak interpelasi sebanyak 279 anggota (dari Fraksi Golkar dan F-ABRI), dan setuju sebanyak 101 anggota (dari F-PPP dan F-PDI). Lihat M. Syafei Hassanbasari, “Hak Interpelasi Hampir Dihapus dari Tatib DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 11 Oktober 1999.

²³ *Ibid.*

kepartaian hegemonik²⁴, karena pemilu-pemilu sesudahnya cenderung didesain dalam rangka mempertahankan hegemoni Golkar –yang secara formal menolak disebut partai tetapi secara substansi merupakan partai pemerintah. Melalui sistem kepartaian terbatas yang diciptakannya tersebut rejim Soeharto tidak hanya bisa mengontrol oposisi dan menghindari fragmentasi politik di parlemen, melainkan juga melembagakan hadirnya kekuatan mayoritas di DPR hingga berakhirnya rejim Orde Baru. Terlepas dari struktur otoriter yang menjadi lanskap politik Orde Baru, secara obyektif hadirnya kekuatan mayoritas di parlemen jelas diperlukan dalam rangka efektifitas pemerintahan sehingga kebijakan-kebijakan pemerintah dapat diwujudkan tanpa hambatan berarti dari badan legislatif.

Problematik Konstitusi dan Urgensi Reformasi Politik

Tak bisa dipungkiri bahwa catatan keberhasilan rejim Orde Baru Soeharto dalam pembangunan ekonomi yang antara lain ditandai oleh tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata di atas enam persen pertahun, tingkat inflasi yang terkendali, dan swasembada pangan –terutama beras—turut dikontribusikan oleh stabilitas politik yang relatif panjang, sehingga memungkinkan pemerintah bekerja efektif tanpa gangguan politik dari parlemen. Meskipun kesenjangan sosial-ekonomi terjadi antara daerah perkotaan dan pedesaan serta antara pulau Jawa dan daerah-daerah di luar Jawa, pertumbuhan ekonomi memungkinkan terbentuknya kelas menengah yang semakin besar populasinya, yang pada gilirannya menuntut pula hak-hak politik dan sipil, kebebasan berserikat yang semakin luas, serta pemilu yang lebih *fair* dan demokratis, yang kesemuanya belum bisa

²⁴ Tentang sistem kepartaian hegemonik dalam konteks Indonesia, lihat Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

diberikan oleh Orde Baru. Berbagai elemen kelas menengah baru produk Orde Baru tersebut terdiri atas kalangan mahasiswa, para aktivis LSM, dan kalangan akademisi yang membentuk berbagai kelompok pro-demokrasi dan HAM yang melakukan berbagai bentuk gerakan mulai dari advokasi dan bantuan hukum, pendidikan politik bagi rakyat, hingga penyadaran tentang kesetaraan gender.

Kehadiran kelas menengah baru inilah tampaknya yang turut mendorong munculnya semangat keterbukaan politik pada awal 1990-an selain berbagai kelompok generasi tua yang termarginalisasi dari kekuasaan Soeharto, baik di kalangan nasionalis, Islam, maupun kelompok kiri. Seperti dicatat oleh Anders Uhlin, gejala awal gelombang demokratisasi di Indonesia sebenarnya telah mulai muncul sejak awal 1990-an yang disebutnya sebagai fase “pra-transisi”, namun kekuasaan rejim Orde Baru masih terlalu tangguh untuk dapat dijatuhkan oleh kekuatan oposisi yang sangat terfragmentasi dan sama sekali tidak terkonsolidasi²⁵. Tuntutan keterbukaan politik dan demokratisasi tersebut diinspirasi pula oleh gelombang demokratisasi yang telah dan sedang berlangsung di banyak negara sedang berkembang, termasuk di Korea Selatan sejak awal 1980-an, “people power” di Filipina pada paroh kedua 1980-an, dan transisi menuju demokrasi di Thailand pada awal 1990-an.

Namun demikian tuntutan keterbukaan politik dan demokratisasi yang semakin gencar tersebut relatif tidak menggugah Soeharto untuk melonggarkan cengkeraman kekuasaan yang berada di tangannya. Seperti menjadi komitmen Soeharto sejak awal Orde Baru, ia tetap berdiri tegak di atas landasan konstruksi konstitusi yang memang

²⁵ Anders Uhlin, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Bandung: Mizan, 1998.

memberi peluang besar bagi munculnya otoritarianisme politik seperti berlangsung selama Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru Soeharto.

Seperti dikemukakan oleh Mahfud MD, paling kurang ada lima kelemahan sekaligus problematik UUD 1945 yang memberi peluang bagi siapa pun yang berkuasa cenderung terperangkap pada otoritarianisme. *Pertama*, sistem hubungan kekuasaan yang dianut oleh konstitusi Republik tersebut sangat “sarat-eksekutif”; *kedua*, tidak ada mekanisme *checks and balances* yang menjamin keseimbangan kekuasaan di dalamnya; *ketiga*, UUD 1945 terlalu banyak mendelegasikan aturan konstitusional ke tingkat undang-undang; *keempat*, terdapat sejumlah pasal yang bermakna ambigu sehingga membuatnya rancu; dan *kelima*, konstitusi yang dihasilkan para bapak bangsa tersebut cenderung bergantung pada niat baik para penyelenggara negara²⁶.

Selain berbagai kelemahan yang dikemukakan di atas, UUD 1945 juga tidak secara lugas membatasi masa jabatan presiden kecuali menyebutkan bahwa, “Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Tidak ada penjelasan lebih lanjut apakah ungkapan “sesudahnya dapat dipilih kembali” tersebut untuk sekali masa jabatan atau bisa berkali-kali seperti ditafsirkan oleh Presiden Soeharto dan MPR sepanjang Orde Baru. Tidak mengherankan jika Soeharto memanfaatkan kelemahan UUD 1945 untuk mengkondisikan kelangsungan kekuasaannya hingga keenam kalinya melalui pengukuhan simbolik setiap lima tahun sekali oleh SU MPR, termasuk pada sidang Majelis yang terakhir sebelum runtuhnya Orde Baru pada awal Maret 1998.

²⁶ Seperti dikutip oleh Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, hal. 152.

Akan tetapi yang menarik, berbagai elemen kekuatan oposisi yang mengeritik keras rejim Orde Baru Soeharto sejak periode akhir 1980-an hingga 1990-an, cenderung melihat bahwa sumber persoalan bangsa Indonesia bukan pada Pancasila dan UUD 1945. Kelompok Petisi 50 dan Forum Pemurnian Kedaulatan Rakyat (FKKR) misalnya, memandang bahwa konstitusi proklamasi tersebut masih bisa menjadi landasan untuk membangun sistem demokrasi yang sehat. Penolakan terang-terangan terhadap UUD 1945 hanya terjadi di kalangan aktivis LSM yang lebih junior yang cenderung lebih melihat demokrasi liberal sebagai model ketimbang mempertahankan konstitusi yang memiliki banyak kelemahan tersebut²⁷.

Oleh karena itu terlepas dari kelihaihan dan kecerdasan Soeharto memanfaatkan kelemahan UUD 1945, tampaknya kesadaran yang luas akan problematik konstitusi itu sendiri baru muncul kemudian. Tampak di sini bahwa cara pandang yang melihat UUD 1945 sebagai suatu naskah yang begitu “keramat”, seolah-olah sebagai kitab suci yang tidak bisa diubah, tidak hanya dianut oleh rejim Soeharto yang didominasi unsur militer, melainkan juga menjadi cara pandang sebagian unsur oposisi di kalangan kekuatan politik sipil. Pandangan konservatif terhadap UUD 1945 seperti ini misalnya dianut oleh PDI Perjuangan bahkan setelah Soeharto mundur dari kekuasaannya²⁸, padahal partai yang dipimpin Megawati ini menjadi korban tindakan represif Orde Baru ketika terjadi peristiwa 27 Juli 1996. Dalam kaitan ini tidak mengherankan pula jika segenap elemen kekuatan masyarakat pasca-lengsernya Soeharto tidak memiliki agenda reformasi

²⁷ Tentang kecenderungan ini lihat, Anders Uhlin, *Oposisi Berserak*, hal. 226-246.

²⁸ Mengenai konservatisme PDI-P dalam konteks amandemen konstitusi, lihat Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008; juga Blair A. King, *Empowering The Presidency: Interests and Perceptions in Indonesia's Constitutional Reforms, 1999-2002*, Disertasi Ph.D pada The Ohio State University, 2004.

institusional yang jelas, sehingga tuntutan “reformasi total” yang disuarakan gerakan mahasiswa dan berbagai unsur reformis radikal lainnya, tidak memperoleh respon para pemimpin partai berbasis massa luas seperti Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Amien Rais²⁹.

4. Reformasi dan Penolakan atas BJ Habibie

Berakhirnya rejim otoriter Orde Baru yang ditandai dengan pernyataan pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 memberi peluang besar bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali kehidupan politik, ekonomi, dan hukum ke arah yang lebih terbuka, adil, dan demokratis. Kebutuhan akan suatu tatanan kehidupan baru tersebut kemudian disuarakan para mahasiswa melalui aksi-aksi demonstrasi menuntut suatu reformasi yang bersifat total atau menyeluruh. Di bidang politik tuntutan itu adalah obsesi akan suatu sistem politik demokratis di satu pihak dan tegaknya pemerintahan yang bersih serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di pihak lain.

Secara spesifik tuntutan reformasi sekurang-kurangnya mencakup enam agenda, yakni (1) reformasi hubungan negara-masyarakat; (2) reformasi pola distribusi dan relasi kekuasaan antara eksekutif-legislatif-yudikatif; (3) reformasi praktik penyelenggaraan negara dari negara kekuasaan menjadi negara hukum; (4) reformasi pola hubungan sipil-militer dari “supremasi militer” menjadi supremasi sipil; (5) reformasi pola hubungan Pusat-Daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi; dan (6) reformasi pola hubungan

²⁹ Syamsuddin Haris, “Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru”, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, ed., *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3ES, 2002, hal. 3-21.

politik dan ekonomi dari negara pembangunan dengan ideologi pertumbuhan menjadi negara kesejahteraan³⁰

Namun demikian keberhasilan pencapaian agenda-agenda reformasi dalam rangka transisi dari rejim otoriter ke pemerintahan demokratis, termasuk reformasi hubungan kekuasaan eksekutif-legislatif-yudikatif, tidak sepenuhnya berjalan mulus. Para ahli yang mendalami fenomena transisi demokrasi menggarisbawahi bahwa keberhasilan transisi demokrasi di suatu negara turut ditentukan oleh format atau pola transisi itu sendiri.

Dalam kaitan tersebut, Alfred Stepan misalnya, mencatat 8 (delapan) jalur demokratisasi yang dialami oleh negara-negara yang berbeda satu sama lain. Kedelapan jalur itu kemudian dikelompokkan ke dalam tiga kecenderungan utama, yaitu *pertama*, transisi yang dilatarbelakangi oleh faktor-faktor eksternal atau internasional, baik dalam bentuk peperangan maupun penaklukan atas rejim otoriter. *Kedua*, redemokratisasi yang diprakarsai dari dalam oleh rezim otoriter. Dan *ketiga*, transisi yang didorong oleh tekanan kekuatan oposisi dari luar pemerintahan otoriter³¹. Menurut Stepan, kecenderungan ketiga, yaitu perubahan politik yang disebabkan oleh tekanan oposisi, coraknya lebih beragam. Tekanan oposisi dari luar pemerintahan otoriter itu bisa terlembaga melalui partai-partai politik, yang tidak terlembaga atau sporadis melalui demonstrasi rakyat dan mahasiswa, namun bisa pula merupakan gabungan dari semua itu. Perubahan menuju demokrasi akan lebih signifikan apabila transisi dilatari oleh tekanan oposisional yang terlembaga dan kerjasama antarkomponen masyarakat³².

³⁰ Lihat dan bandingkan, Ramlan Surbakti, "Perubahan UUD 1945 dalam Perspektif Politik", dalam Riza Sibudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002.

³¹ Alfred Stepan, "Berbagai Jalur Menuju Demokratisasi: Sejumlah Pertimbangan Teoritis dan Komparatif", dalam O'Donnell, et.al., *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, Jakarta: LP3ES, 1993, hal. 104-143.

³² *Ibid*, hal. 106-107.

Melalui perspektif teoritis Alfred Stepan tampak bahwa pola transisi yang dialami Indonesia mendekati corak ketiga yang diajukannya, yakni perubahan yang disebabkan oleh tekanan oposisi di luar rezim otoritarian. Namun demikian dalam kasus Indonesia, tekanan terhadap rezim otoriter Soeharto itu terutama muncul dari gelombang gerakan mahasiswa, dan bukan dari oposisi yang terlembaga melalui partai-partai politik. Seperti diketahui, aktor utama dan terpenting di balik tumbangnya rezim Soeharto para mahasiswa yang menyuarakan aspirasi rakyat mengenai mendesaknya perubahan politik atau reformasi yang bersifat menyeluruh melalui berbagai aksi demonstrasi yang menyebar hampir di semua kota perguruan tinggi di Indonesia³³. Partai-partai politik relatif tidak mengambil bagian secara signifikan dalam proses kejatuhan Soeharto karena sebagai produk rezim Orde Baru, elite partai-partai tidak percaya bahwa bapak pembangunan Orde Baru bisa dipaksa mundur akibat tekanan mahasiswa dan massa melalui berbagai aksi demonstrasi dan unjuk rasa.

Gejala bahwa Indonesia memiliki potensi bagi berlangsungnya transisi demokrasi sebenarnya telah diidentifikasi oleh Anders Uhlin dalam studinya mengenai gerakan prodemokrasi pada paruh pertama 1990-an. Uhlin bahkan mengatakan bahwa pada periode itu Indonesia tengah memasuki fase pratransi bagi demokrasi yang dicirikan oleh meningkatnya tekanan dari bawah bagi reformasi demokratis, dan di sisi lain adanya konflik-konflik di dalam tubuh elite rezim Orde Baru³⁴. Hanya saja dalam studinya itu

³³ Antara lain lihat, Donald K. Emmerson, "Krismon dan Lengser: Kemelut Tahun 1997-1998", dalam Emmerson, ed., *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan The Asia Foundation, 2001, hal. 521-613; juga Gerry van Klinken, "Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokratis Tercapai", dalam Arief Budiman, et al., *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Jakarta: Bigraf Publishing, 2000, hal. 79. Mengenai anatomi gerakan mahasiswa menjelang jatuhnya Soeharto, lihat Muridan S. Widjojo, et.al., *Penakluk Rezim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa 1998*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

³⁴ Anders Uhlin, *Oposisi Berserak*, hal. 162-171.

Uhlen tidak sampai pada proposisi bahwa reformasi demokratis yang dibayangkannya itu bisa berlangsung di bawah tekanan kuat dari gerakan mahasiswa.

Namun demikian kerangka Stepan tidak cukup bisa menjelaskan mengapa rezim yang begitu kuat dan didukung oleh angkatan bersenjata tiba-tiba runtuh tak berdaya "hanya" karena tekanan demonstrasi mahasiswa dan massa. Dalam kaitan ini, Adam Przeworski mengemukakan teori mengenai hilangnya legitimasi sebuah rezim sebagai faktor keruntuhannya. Dua unsur utama teori "hilangnya legitimasi" itu adalah (1) setiap rezim membutuhkan legitimasi, dukungan, atau paling tidak "persetujuan tanpa protes" dari rakyat agar bisa bertahan; (2) bila rezim kehilangan legitimasi, ia harus mereproduksinya, atau ia (rezim itu) akan jatuh³⁵. Soeharto yang telah berkuasa lebih dari 30 tahun tampaknya sadar betul bahwa beberapa hari pascakerusuhan 13-15 Mei 1998 ia mulai kehilangan legitimasi. Betapa tidak, janji Soeharto untuk membentuk Komite Reformasi, percepatan pemilu, dan pembentukan Kabinet Reformasi ternyata gagal karena tidak mendapat dukungan elite politik, baik para menteri kabinetnya maupun para elite masyarakat yang diundang ke Istana Negara. Soeharto akhirnya mundur dari kekuasaannya setelah berturut-turut ikut didesak oleh pimpinan DPR/MPR Harmoko yang mendapat tekanan luar biasa dari massa demonstran, berkurangnya dukungan TNI, dan penarikan dukungan 16 orang menteri kabinetnya sendiri. Di belakang faktor-faktor ini, krisis moneter yang kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi, tentu saja menjadi awal delegitimasi Orde Baru yang lahir, tumbuh, dan besar melalui klaim subyektifnya mendistribusikan pembangunan dan kesejahteraan ekonomi.

³⁵ Adam Przeworski, "Sejumlah Masalah dalam Studi Transisi Menuju Demokrasi", dalam O'Donnell, et.al., *TMD: Tinjauan Berbagai Perspektif...*, *op cit*, hal. 81.

Dari uraian di atas terlihat bahwa tekanan oposisi yang datang dari mahasiswa dan massa demonstran tampaknya bukan satu-satunya faktor penyebab keruntuhan otoritarianisme Orde Baru. Dalam kasus Indonesia, keruntuhan rezim otoriter Orde Baru tampaknya disebabkan oleh gabungan faktor-faktor tekanan mahasiswa dan massa demonstran, krisis ekonomi, delegitimasi Soeharto selaku pemimpin Orde Baru, dan penarikan diri unsur-unsur pendukung rezim seperti 16 orang menteri kabinet, dan juga DPR/MPR yang didominasi Golkar.

Apabila perspektif teoritis transisi demokrasi menjadi rujukan, proses transisi menuju demokrasi di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak Presiden Habibie membuka kebebasan pers, melepaskan para tahanan politik, dan melakukan reformasi atas undang-undang bidang politik (UU Partai Politik, UU Pemilihan Umum, serta UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD). Namun karena Habibie sendiri cenderung dianggap merupakan reproduksi Orde Baru, begitu pula DPR masih merupakan produk pemilu manipulatif rejim Soeharto --sehingga belum ada perubahan struktur kekuasaan dan pertanggungjawaban penguasa hasil pemilu demokratis, maka yang terjadi lebih merupakan liberalisasi ketimbang demokratisasi. Tahap demokratisasi, menurut O'Donnell dan Schmitter, ditandai terutama oleh perubahan struktur pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu yang adil, jujur, dan demokratis. Ditinjau dari perspektif teoritis tersebut, proses transisi menuju demokrasi di Indonesia telah dimulai oleh rejim Habibie namun fase demokratisasi atau proses "menjadi demokrasi" baru terjadi ketika Pemilu 1999 yang relatif bebas dan *fair* menghasilkan pemerintah dan parlemen baru yang terpilih melalui pemilu yang sama.

Kecenderungan seperti itu terlihat pada struktur pemerintah yang pada umumnya masih didominasi pilar-pilar otoritarianisme rezim Orde Baru --terutama militer dan Golkar--, begitu pula DPR, MPR, dan lembaga-lembaga peradilan, relatif dikuasai oleh personalia produk rezim Soeharto pula. Meskipun kemudian pemerintah mengagendakan pemilu demokratis dan memperbaharui tiga undang-undang bidang politik (UU Pemilu, UU Partai Politik, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD), Habibie tidak berusaha secara serius mengagendakan reposisi militer (ABRI) di satu pihak, dan pengadilan atas Soeharto dan para kroninya di lain pihak. Mantan Jaksa Agung Andi Muhammad Ghalib bahkan memberikan kesaksian kontroversial bahwa Habibie memang tidak menghendaki pengadilan atas Soeharto dan keluarganya³⁶. Walaupun demikian, apa yang dilakukan oleh rezim Habibie selama 15 bulan pemerintahannya dapat dipandang sebagai prasyarat awal bagi demokratisasi. Langkah-langkah kebijakan yang diambil rezim Habibie mencakup dua komponen dasar bagi pembentukan sistem demokrasi, yaitu perluasan hak-hak politik (*political rights*) dan kebebasan sipil (*civil liberties*)³⁷. Apalagi jelas bahwa selama lebih dari 30 tahun rezim otoriter Soeharto dua komponen dasar tersebut tidak pernah diberikan kepada masyarakat. Dalam konteks komparatif berbagai negara, Indonesia pada 1978-1988 diklasifikasikan oleh Gastil berada pada situasi "*partly free*" dengan indeks rata-rata 5 dan tidak mengalami perubahan selama periode tersebut³⁸.

Walaupun Habibie berhasil mengagendakan liberalisasi politik sebagai tahap awal dari proses transisi menuju demokrasi, namun ia gagal mempertahankan kekuasaannya karena telanjur dipandang sebagai reproduksi rezim otoritarian Soeharto. Liberalisasi

³⁶ Lihat biografi Andi Muhammad Ghalib, *Menepis Badai Menegakkan Kebenaran*, Jakarta: 2001.

³⁷ Raymond Duncan Gastil, "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", dalam Alex Inkeles, ed., *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick: Transaction Publisher, 1993, hal. 21-46.

³⁸ *Ibid*, hal. 38-43.

politik yang berlangsung di bawah pemerintahannya cenderung tidak dipandang sebagai gagasan *genuine* yang berasal dari dirinya pribadi. Habibie dinilai tidak akan membuka kebebasan pers, tidak pula memberi kebebasan untuk berserikat jika tidak mendapat tekanan yang luar biasa besarnya dari kelompok oposisi yang dipelopori para mahasiswa. David Bouchier bahkan mengatakan, "hak-hak itu direbut oleh sekumpulan rakyat yang riuh berteriak menuntut kebebasan demokratis"³⁹. Karena itu tidak mengherankan jika upaya Golkar untuk mempertahankannya di kursi kepresidenan gagal setelah ia mengundurkan diri dari pencalonan menyusul penolakan atas pidato pertanggungjawabannya oleh MPR hasil pemilu produk pemerintahannya.

Keberhasilan Habibie melaksanakan Pemilu 1999 secara relatif damai, adil, dan demokratis membuka peluang besar bagi bangsa Indonesia untuk melanjutkan proses transisi ke tahap demokratisasi. Belajar dari pengalaman otoritarianisme Orde Baru yang membatasi ruang gerak parlemen dalam mengontrol eksekutif, MPR hasil Pemilu 1999 mengagendakan mekanisme kontrol dan pertanggungjawaban yang lebih ketat bagi eksekutif, khususnya lembaga presiden. Seperti dikemukakan oleh O'Donnell dan Schmitter yang sudah dikutip sebelumnya, pembeda paling jelas antara kategori liberalisasi dan demokratisasi adalah adanya perubahan struktur pemerintahan serta berlakunya pertanggungjawaban penguasa kepada rakyat. Mengingat Indonesia belum menganut mekanisme pemilihan presiden secara langsung maka pertanggungjawaban itu secara prosedural dilakukan melalui lembaga MPR. Dalam rangka itu, di luar mekanisme pertanggungjawaban lima tahunan pada akhir masa jabatan presiden, melalui Tata Tertib yang baru MPR juga memperluas kewenangan yang dimilikinya dengan mengharuskan

³⁹ David Bouchier, "Pemerintahan Peralihan Habibie: Reformasi, Pemilihan Umum, Regionalisme, dan Pergulatan Meraih Kekuasaan", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, ed., *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LkiS, 2000, hal. 36.

presiden memberikan laporan perkembangan pekerjaan (*progress report*) secara tahunan sebagai mekanisme kontrol tambahan bagi presiden. Selain itu, partai-partai di MPR juga sepakat untuk melembagakan mekanisme baru bahwa setiap pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepala Kepolisian RI (Kapolri) harus melalui persetujuan DPR. Seperti diketahui, mekanisme politik baru ini kemudian menjadi salah satu faktor yang mempertajam konflik Presiden-DPR.

Walaupun berhasil melakukan liberalisasi politik dan secara longgar menata ulang format relasi Negara-masyarakat serta pola relasi eksekutif-legislatif, pemerintahan Presiden Habibie hanya dapat bertahan selama sekitar 15 bulan. Habibie—mantan Ketua ICMI, penasehat Golkar, dan orang kepercayaan terdekat Soeharto—akhirnya jatuh melalui proses parlementer di MPR hasil pemilu demokratis produk pemerintahannya. Setelah menolak pidato pertanggungjawaban Habibie melalui pemungutan suara, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 mengangkat Abdurrahman Wahid sebagai presiden baru, dan Megawati Sukarnoputeri sebagai wakil presiden.

Terlepas dari berbagai kontroversi di balik penolakan MPR terhadap pidato pertanggungjawaban Presiden Habibie, realitas penolakan itu sendiri mengindikasikan munculnya tanda-tanda bagi terbentuknya format baru dalam relasi Presiden dan Parlemen. Meskipun preseden politik penolakan Majelis terhadap pidato presiden telah dialami sebelumnya oleh Presiden Soekarno ketika MPRS menolak Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara, tetapi fenomena Habibie berbeda konteks dengan presiden pertama dan proklamator tersebut. MPRS yang menolak Pidato Nawaksara Bung Karno bukan hanya berstatus sementara, melainkan juga karena semua anggotanya diangkat atau ditunjuk, sebagian besar oleh Soeharto selaku pemegang mandat Surat Perintah 11

Maret (Supersemar). Sementara itu MPR yang menolak pidato Habibie sebagian besar anggotanya merupakan hasil pemilu demokratis pertama pasca-Orde Baru.

Itu artinya MPR hasil Pemilu 1999 benar-benar mulai memanfaatkan legitimasi politik yang dimilikinya untuk mengimbangi sekaligus mengontrol kekuasaan Presiden yang pernah begitu dominan selama hampir empat dekade sistem otoriter, baik di bawah Demokrasi Terpimpin Soekarno maupun Orde Baru Soeharto. Seperti diuraikan terdahulu, selama rejim Orde Baru berkuasa, MPR selalu menerima secara aklamasi pidato pertanggungjawaban Presiden Soeharto, sehingga anak petani dari Kemusuk, Yogyakarta, tersebut dipilih kembali sebagai presiden bahkan hingga keenam kalinya pada SU MPR awal Maret 1998.

Terlepas dari munculnya berbagai kontroversi di balik penolakan terhadap pidato pertanggungjawaban BJ Habibie, fenomena tersebut menjadi momentum penting yang menandai berlangsungnya pergeseran kekuasaan dalam relasi antara Presiden dan DPR serta MPR (yang mayoritas anggotanya berasal dari DPR). Dominasi Presiden di satu pihak dan sub-ordinasi DPR di pihak lain yang terjadi selama berlangsungnya pemerintahan Soeharto, akhirnya bergeser ke arah keseimbangan baru relasi eksekutif-legislatif, meskipun pergeseran keseimbangan tersebut belum sepenuhnya terwadahi melalui amandemen konstitusi karena MPR yang sama baru mulai mengagendakan perubahan pertama atas UUD 1945. Juga, terlepas dari kontroversi sosok Presiden Habibie sebagai reproduksi Orde Baru, secara faktual jelas bahwa mantan Menristek dan Wapres tersebut adalah Presiden pertama yang menjadi korban dari reformasi politik yang turut digulirkannya melalui pembebasan para tahanan politik, penciptaan kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan pemilu yang relatif demokratis –kendati semua itu

merupakan tuntutan reformasi. Sementara itu sebelumnya, pada masa transisi dari Demokrasi Terpimpin ke Orde Baru, Presiden Soekarno yang pidatonya ditolak oleh MPRS pada 1966-1967 menjadi korban dari semangat “kembali ke UUD 1945” yang telah diletakkan oleh presiden pertama tersebut melalui Dekrit 5 Juli 1959.

Realitas historis dan politik yang dikemukakan di atas jelas menggarisbawahi bahwa memang ada problematik institusional di balik konstruksi UUD 1945, sehingga reformasi konstitusi menjadi kebutuhan obyektif yang tak terelakkan jika bangsa Indonesia hendak melembagakan sistem politik yang stabil serta menjamin peralihan kekuasaan secara damai. Dalam hubungan ini, penataan ulang hubungan kekuasaan eksekutif dan legislative atas dasar pengalaman Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, dan Orde Baru, merupakan salah satu agenda penting para wakil rakyat yang terpilih melalui pemilu yang relatif bebas dan demokratis pada 1999.

Meskipun pengalaman sekitar 32 tahun Orde Baru menjadi bukti bahwa sistem “kuasi-presidensial” atau sistem “supremasi MPR” yang dianut UUD 1945 bisa menghasilkan pemerintahan yang relatif stabil dan efektif, namun biaya politik yang harus dibayar bangsa untuk hal itu juga mungkin tak ternilai. Terbatasnya hak-hak sipil dan kebebasan politik, melembaganya prasangka dan saling-curiga antargolongan masyarakat, terbatasnya partisipasi masyarakat, tiadanya mekanisme sirkulasi kekuasaan secara demokratis, dan terbunuhnya potensi kepemimpinan, harus diakui adalah sebagian dari biaya politik rejim otoriter dan pemerintahan “sarat-eksekutif” model Orde Baru.

Oleh karena itu ketika Soeharto akhirnya benar-benar mundur dari jabatan kepresidenannya pada 21 Mei 1998, semestinya hal itu menjadi momentum emas bagi segenap kekuatan sipil mengkonsolidasikan diri menyusun langkah dan agenda bersama

dalam rangka penataan ulang berbagai aspek kehidupan bangsa. Namun sayangnya, seperti akan diuraikan pada bab berikutnya, kesempatan yang tak akan pernah datang untuk kedua kalinya itu cenderung tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh para aktor politik baru yang dihasilkan melalui Pemilu 1999. Mereka terperangkap pada pertarungan kepentingan yang bermuara pada konflik dan krisis relasi Presiden-DPR sehingga trauma politik yang dialami Bung Karno pada 1966-1967 dan juga pengalaman Habibie yang ditolak pidato pertanggungjawabannya kembali menghinggapi bangsa Indonesia.

5. Konflik ke Kompromi:

Relasi Presiden-DPR era Wahid dan Megawati

Setelah menolak pidato pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie melalui pemungutan suara, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 mengangkat Abdurrahman Wahid sebagai Presiden yang baru, dan Megawati Sukarnoputeri sebagai Wakil Presiden. Meskipun Pemilu 1999 dimenangkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang dipimpin Megawati, koalisi longgar partai-partai berbasis Islam, Poros Tengah, berhasil "menganjal" Megawati dan memuluskan proses terpilihnya deklator Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Abdurrahman Wahid sebagai presiden⁴⁰.

Selama tiga bulan pertama masa pemerintahannya duet Abdurrahman-Mega dipuji sebagai pasangan "dwi-tunggal" yang ideal karena dianggap merefleksikan perpaduan dua kekuatan besar bangsa Indonesia, yaitu Islam yang direpresentasikan Abdurrahman Wahid, dan golongan nasionalis yang diwakili oleh sosok Megawati⁴¹.

⁴⁰Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, op cit

⁴¹ Lihat misalnya komentar pers atas terpilihnya Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati dalam, "Satukan Visi Keislaman dan Kebangsaan"; juga, "Terwujudnya 'Dwitunggal'

Namun secara berangsur kepercayaan dan legitimasi pemerintahan demokratis produk Pemilu 1999 tersebut makin merosot menyusul munculnya berbagai wacana dan kebijakan presiden yang dianggap kontroversial serta terungkapnya kasus penyalahgunaan dana Yanatera Bulog dan dana sumbangan Sultan Brunei. Yang menarik, meskipun Abdurrahman Wahid dan Megawati terpilih melalui proses parlementer yang sama di Majelis, secara spesifik kemerosotan kepercayaan dan legitimasi lebih terfokus dan menggumpal bagi diri presiden ketimbang wakil presiden. Puncak merosotnya kepercayaan dan legitimasi terhadap Abdurrahman Wahid itu muncul dalam bentuk konflik Presiden dengan DPR yang akhirnya bermuara pada keluarnya memorandum pertama dan kedua DPR serta keputusan Dewan untuk merekomendasikan Sidang Istimewa MPR sebagai forum untuk meminta pertanggungjawaban presiden yang dijadwalkan mulai berlangsung pada 1 Agustus 2001 --yakni tepat dua bulan sesudah DPR mengirim memorandum kedua tanggal 30 Mei 2001⁴².

Konflik antara Presiden Wahid dan DPR memuncak ketika di tengah ketegangan politik yang tinggi --menyusul kebijakan kontroversial Presiden Wahid menonaktifkan Kapolri Jenderal Bimantoro serta pengangkatan Wakapolri Chaeruddin Ismail sebagai pejabat sementara Kapolri tanpa persetujuan DPR⁴³--, Abdurrahman Wahid justru mengeluarkan Maklumat Presiden untuk membubarkan DPR dan MPR, menetapkan percepatan pelaksanaan pemilu, dan membekukan Partai Golkar. Atas dasar keluarnya maklumat atau dekrit tersebut, fraksi-fraksi MPR --minus fraksi PKB dan PDKB-- kemudian memutuskan mempercepat pelaksanaan sidang istimewa yang akhirnya

Abdurrahman Wahid-Megawati: Pebisnis Hingga Sopir Angkot pun Berbunga-bunga", dalam *Kompas*, tanggal 22 Oktober 1999.

⁴² Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, op cit.

⁴³ Tentang konflik Presiden Wahid dan Kapolri, lihat Muhammad Nasir, *Konflik Presiden versus Polri di Era Transisi Demokrasi*, Jakarta: Pusat Studi Politik Madani Institute, 2004.

menetapkan pemberhentian Abdurrahman Wahid sebagai presiden karena dinilai melakukan pelanggaran terhadap konstitusi. Pada sidang yang sama MPR mengangkat Wapres Megawati menjadi presiden dan Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan Hamzah Haz sebagai wakil presiden.

Dalam kaitan tersebut bagian ini akan mendeskripsikan sekaligus menganalisis kecenderungan konflik dan bahkan konfrontasi dalam relasi Presiden Wahid-DPR di satu pihak, dan kecenderungan kompromi dalam relasi Presiden Megawati dan DPR di lain pihak. Konteks institusi –yakni UUD 1945 yang belum selesai diamandemen—dan konteks politik –yaitu persaingan elite akibat fragmentasi politik hasil Pemilu 1999—menjadi fokus analisis yang melatarbelakangi pola relasi konfliktual Presiden Wahid-DPR (1999-2001). Sedangkan konteks politik yang lain, yakni trauma politik pasca-pemakzulan terhadap Presiden Wahid serta semangat politik untuk memberi kesempatan presiden menyelesaikan masa jabatannya, menjadi fokus analisis yang melatarbelakangi terbangunnya format relasi kompromi antara Presiden Megawati-DPR (2001-2004).

Dilema Fragmentasi Politik

Konteks relasi konfliktual antara Presiden Abdurrahman Wahid dan para politisi partai besar di DPR yang berujung pada pemakzulan dirinya sebagai Presiden oleh Sidang Istimewa MPR 2001 tak bisa dipisahkan dari gabungan faktor fragmentasi politik hasil Pemilu 1999, persaingan antarelite politik merebut jabatan presiden menjelang SU MPR, dan personalitas serta gaya kepemimpinan Presiden Wahid dalam menghadapi DPR. Problematik dalam relasi Presiden-DPR bertambah kompleks karena perubahan politik yang berlangsung pasca-Orde Baru tersebut tidak didahului penataan ulang hubungan

kekuasaan antara lembaga eksekutif-legislatif, sehingga masih didasarkan pada lanskap politik yang diwariskan rejim Soeharto.

Hasil Pemilu 1999 memperlihatkan dengan jelas polarisasi peta kekuatan politik baru di DPR pasca-rezim Orde Baru. Tidak ada kekuatan mayoritas yang mendominasi perolehan kursi di DPR seperti yang dialami Golkar yang selalu mendominasi perolehan suara 60-70 persen selama enam kali pemilu Orde Baru. PDI Perjuangan yang memenangkan pemilu secara pluralitas hanya memperoleh 33,8 persen suara, sementara di urutan berikutnya Golkar, PKB, PPP, dan PAN masing-masing memperoleh 22,5 persen, 12,6 persen, 10,7 persen, 7,1 persen. Meskipun dalam perolehan suara PKB lebih banyak dari PPP, namun dalam perolehan kursi, PPP mendapat 59 kursi sedangkan PKB hanya 51 kursi karena persebaran keunggulannya tidak seluas PPP. PDI Perjuangan sebagai pemenang pemilu memperoleh 153 kursi, Golkar 120 kursi, sementara PAN hanya meraih 35 kursi. Di luar partai lima besar tersebut, PBB memperoleh 13 kursi, PK mendapat tujuh kursi, PKP memperoleh enam kursi, sedangkan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) "lama", yakni PDI produk Kongres Medan yang "direstui" pemerintah Orde Baru memperoleh dua kursi. Sementara itu sepuluh partai lainnya, yaitu Partai Bhinneka Tunggal Ika (PBI), Partai Katolik Demokrat (PKD), Partai Nasional Indonesia (PNI) Supeni, PNI-Front Marhaenis, PNI-Massa Marhaen, Partai Persatuan (PP), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Masyumi Baru (PMB), Partai Daulat Rakyat (PDR), dan Partai Kebangkitan Umat (PKU) masing-masing memperoleh satu kursi DPR⁴⁴.

⁴⁴ Tentang peta perolehan hasil Pemilu 1999, lihat, Syamsuddin Haris, "Pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia", dalam *Memastikan Arah Baru Demokrasi*, Bandung: LIP FISIP UI-Mizan, 2000, hal. 30-47; David Bouchier, "Pemerintahan Peralihan Habibie", hal. 23-24; Greg Fealy, "Parties and Parliament: Serving Whose Interest", dalam Grayson Lloyd dan Shannon Smith, ed. *Indonesia Today*:

Secara teoritis koalisi PDI-P dan Golkar memang bisa menjadi mayoritas di DPR karena mencapai 273 kursi, lebih dari separoh total 500 kursi DPR. Tetapi persoalannya, di MPR yang beranggotakan 700 orang –berasal dari 500 orang anggota DPR dan 135 orang utusan daerah serta 65 orang utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung— koalisi PDI-P dan Golkar tidak bisa menjadi mayoritas. Meskipun ke-135 orang utusan daerah itu menyebar ke dalam fraksi-fraksi yang ada –sesuai asal partai masing-masing— dan tidak membentuk fraksi tersendiri, namun polarisasi politik di MPR jelas menuntut adanya kerjasama dan koalisi antarpolisi dan antarfraksi agar tercapai konsensus dan kesepakatan yang kokoh dalam pengambilan keputusan.

Implikasi lebih jauh dari realitas hasil Pemilu 1999 seperti ini adalah bahwa siapa pun yang dipilih MPR sebagai presiden, maka kelangsungan kekuasaannya sangat tergantung kepada kemampuannya memberi kompensasi politik kepada partai politik yang ikut mendukung dan memilihnya sebagai presiden. Apalagi jelas bahwa pemilihan presiden dilakukan oleh MPR yang polarisasi kekuatannya lebih tajam dan beragam dibandingkan dengan DPR. Di sisi lain, konstitusi yang belum diamandemen memberi peluang bagi MPR –atas usul DPR—memakzulkan presiden atas dasar pertimbangan politik dan atau kebijakan yang diambilnya. Realitas fragmentasi dan polarisasi kekuatan politik yang menyebar di dalam MPR serta desain konstitusi yang belum berubah itulah yang dihadapi oleh segenap elite politik baru hasil Pemilu 1999 dalam proses pemilihan presiden secara demokratis melalui Sidang Umum MPR 1999.

Peta kekuatan politik di DPR dan MPR yang sangat kompetitif sekaligus juga fragmentatif –di mana terdapat 10 fraksi di DPR dan 11 fraksi di MPR serta tidak ada

Challenges of History, Singapore: ISEAS, 2001, hal. 97-111; juga Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002, hal. 103-104.

satu pun partai yang menguasai mayoritas— memang menjanjikan proses politik yang lebih demokratis dibandingkan era Orde Baru. Namun di sisi lain peta kekuatan politik yang menyebar dan fragmentatif seperti itu sebenarnya menyimpan banyak persoalan. Salah satu persoalan krusial adalah, siapa pun yang terpilih menjadi presiden dalam SU MPR, tidak akan bisa bertahan tanpa dukungan partai-partai lain di parlemen. Sebelumnya pemerintahan Habibie mengindrodusir sistem pemilu proporsional atau perwakilan berimbang (*proportional representation system*) dengan konsekuensi melembagakan sistem multipartai, namun pada saat yang sama struktur dan mekanisme hubungan Presiden-DPR-MPR warisan Orde Baru belum diubah atau diperbaharui. Problematik itu makin bertambah ketika para elite partai besar gagal memberikan prioritas kepada partai pemenang pemilu untuk membentuk pemerintahan. Meskipun faktor yang disebut terakhir sebagian bersumber pada sikap diam dan percaya diri yang berlebihan dari Megawati selaku ketua umum partai pemenang pemilu, kegagalan para elite partai besar membangun saling percaya di antara mereka jelas menyimpan potensi kerapuhan pemerintahan yang dihasilkannya. Di sisi lain, sebagai dampak dari tidak adanya reformasi kelembagaan sebagai wadah bagi format politik baru yang berbasis sistem multipartai, maka percaturan politik pasca-Pemilu 1999 sangat diwarnai oleh perbedaan penafsiran pribadi dan kelompok dari para elite politik partai-partai besar yang tengah bersaing. Akibatnya, kompetisi politik lebih didasarkan kemampuan personal para tokoh mengolah wacana, membentuk citra kharismatik, dan mengadu taktik serta siasat politik jangka pendek ketimbang membangun relasi yang bersifat institusional, rasional, dan berorientasi jangka panjang.

Persaingan Merebut Kursi Presiden

Sejak dipercaya sebagai pemimpin PDI —sebelum menjadi PDI Perjuangan—yang didukung arus-bawah dalam Kongres PDI yang gagal di Surabaya (1993), Megawati Soekarnoputeri muncul sebagai tokoh oposisi alternatif yang menjanjikan di tengah kegagalan kaum oposisi Indonesia mengkonsolidasikan diri. Meskipun kepemimpinan Megawati tidak diakui oleh pemerintah, hal itu tak mengurangi popularitasnya sebagai calon pemimpin masa depan yang diharapkan dapat menjadi penyeimbang yang signifikan bagi kekuasaan rejim otoriter Orde Baru yang telah berumur lebih dari seperempat abad. Harapan besar terhadap Megawati sebagai “wakil” golongan nasionalis tampaknya bisa dipahami karena di sisi lain pada saat yang sama sikap politik PPP sebagai “partai Islam” formal cenderung akomodatif, sementara kekuatan Islam di luar parlemen cenderung terkooptasi melalui ICMI yang pembentukannya turut dimotori oleh pemerintah pada 1990.

Pemaksaan kehendak rejim Orde Baru untuk mencopot Megawati melalui Kongres Medan (1996), menjadi momentum berikut bagi tampilnya Megawati, bukan sekadar sebagai pemimpin oposisi alternatif, melainkan juga sebagai simbol perlawanan terhadap otoritarianisme Orde Baru. Resistensi massa pendukung yang tetap ingin mempertahankannya sebagai pemimpin PDI dukungan arus-bawah —yang kemudian dideklarasikan sebagai PDI Perjuangan—dan kegagalan PDI Soerjadi-Budi Harjono yang “direstui” pemerintah dalam Pemilu 1997⁴⁵, makin memperkuat posisi Megawati sebagai

⁴⁵ Dalam Pemilu 1997 PDI Soerjadi yang “direstui” pemerintah hanya meraih 10 kursi DPR, padahal pada Pemilu 1992, ketika Megawati masih berada di dalamnya, PDI memperoleh 60 kursi DPR. Sebagian massa pendukung PDI diperkirakan memberikan suara mereka bagi PPP, dan sebagian lainnya tidak ikut memilih (golput). Fenomena bergabungnya massa pendukung PDI ke PPP dapat dilihat antara lain dari munculnya kampanye Mega-Bintang dalam Pemilu 1997. Tentang ini lihat misalnya, Syamsuddin Haris, “Mega-Bintang tanpa Koalisi”, dalam Haris, *Menggugat Politik Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1998, hal. 115-118.

simbol sekaligus pusat perlawanan oposisi terhadap penindasan dan represi politik rejim Orde Baru.

Dalam posisi strategis itu Megawati menjadi tokoh politik yang banyak diharapkan ketika Presiden Soeharto akhirnya mundur secara terpaksa menyusul kerusuhan besar pada 13-15 Mei 1998, pendudukan gedung DPR/MPR oleh para mahasiswa dan massa demonstran, penarikan dukungan semua fraksi DPR, perubahan sikap tentara, serta pengunduran diri 14 orang menteri kabinetnya pada 20 Mei 1998. Namun demikian, seperti dikemukakan sebelumnya, inisiatif bagi tuntutan perubahan politik tidak sepenuhnya datang dari pemimpin-pemimpin oposisi formal-institusional, termasuk Ketua Umum PDI Perjuangan Megawati. Desakan bagi pengunduran diri Soeharto sebagian besar diprakarsai oleh gerakan-gerakan mahasiswa yang didukung massa rakyat yang memperoleh momentum dari krisis ekonomi yang mendorong kenaikan harga-harga kebutuhan pokok sehingga mengancam kemampuan mayoritas rakyat untuk bertahan⁴⁶.

Karena itu ketika para mahasiswa demonstran memprakarsai pertemuan para tokoh reformasi seperti Megawati, Amien Rais, Abdurrahman Wahid, dan Sri Sultan Hamengku Buwono X di Ciganjur pada minggu kedua November 1998, tak ada pilihan bagi Mega kecuali harus mengambil bagian di dalamnya. Pertemuan yang akhirnya melahirkan "Deklarasi Ciganjur" itu diharapkan bisa menjadi forum awal bagi para tokoh oposisi yang berbasis massa luas tersebut untuk melakukan konsolidasi dan menjalin kerjasama dalam rangka membangun visi bersama mengenai arah reformasi serta masa depan bangsa. Kebutuhan akan kerjasama dan konsolidasi kekuatan oposisi itu

⁴⁶ Mengenai perspektif demokratisasi dari bawah yang dialami Indonesia pasca-Orde Baru, di antaranya lihat Denny JA, *Democratization from Below: Protest Events and Regime Change in Indonesia 1997-1998*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.

diperlukan dalam rangka memperkuat tekanan publik dan posisi tawar (*bargaining position*) dalam berhadapan dengan Presiden Habibie sebagai reproduksi Orde Baru di satu pihak, dan DPR dan MPR yang seutuhnya masih merupakan produk pemilu terakhir rejim Soeharto di pihak lain. Namun ironisnya, pertemuan Ciganjur ternyata menjadi forum pertama sekaligus terakhir yang mempertemukan para tokoh reformasi hingga terbentuknya pemerintah baru hasil Pemilu 1999. Dalam pertemuan berikutnya di rumah Alwi Shihab –masih di kawasan Ciganjur, Jakarta Selatan—yang kemudian melahirkan “Deklarasi Poso”, Megawati tidak hadir, sehingga forum hanya dihadiri oleh Abdurrahman Wahid dan Amien Rais.

Sebagai ketua umum partai pemenang Pemilu 1999, Megawati semestinya mengambil inisiatif bagi suatu kerjasama dan aliansi di antara para pemimpin sipil yang secara obyektif dibutuhkan, baik dalam rangka menyamakan visi dan persepsi tentang arah reformasi, maupun dalam meminimalisasi pengaruh sisa-sisa kekuatan rejim otoriter Orde Baru. Harapan akan munculnya prakarsa politik Megawati suatu konsolidasi kekuatan sipil itu dikemukakan berbagai pihak selama periode pasca-Pemilu 1999 hingga menjelang Sidang Umum MPR 1999⁴⁷. Namun ironisnya, momentum yang diharapkan publik dan para pemimpin partai baru tersebut tidak kunjung terjadi. Ketua Umum PAN Amien Rais bahkan memandang perlu diselenggarakannya suatu pertemuan “Ciganjur II” dalam rangka menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka menjelang SU MPR⁴⁸. Pada kesempatan lain Amien Rais mengemukakan, “Jika Megawati terus diam

⁴⁷ Lihat antara lain, “Mega Harus Bicara”, dalam *Suara Karya*, 6 Juli 1999.

⁴⁸ Lihat, “Pertemuan Gus Dur-Amien Rais: Secepatnya, Pertemuan ‘Ciganjur II’”, dalam *Kompas*, 7 Juli 1999.

maka masyarakat tidak akan pernah tahu jalan pikiran serta visinya. Kita menunggu Mbak Mega bicara. Kita tidak bisa menunggu orang yang diam terus”⁴⁹.

Kegagalan Megawati melakukan lobi politik, kecenderungannya untuk diam tanpa suatu prakarsa politik, fanatisme massa pendukungnya yang dikhawatirkan akan bentrok dengan massa pendukung Habibie, isu dominasi kalangan non-Muslim dalam susunan calon anggota legislatif (caleg) PDI-P, dan realitas bahwa Megawati seorang perempuan –yang secara kontroversial dipandang tidak boleh menjadi *imam* dalam Islam—adalah gabungan faktor yang dipolitisasi oleh para penentangannya untuk mempromosikan pencalonan Abdurrahman Wahid sebagai presiden. Pilihan terhadap mantan Ketua Umum PBNU tersebut merupakan "jalan tengah" karena dianggap memiliki "risiko minimal" bagi bangsa ketimbang dua calon lain, Megawati dan juga Habibie yang ditolak massa demonstran dari kalangan reformis radikal⁵⁰, karena putera Pare-pare, Sulawesi Selatan, tersebut cenderung dianggap sebagai reproduksi Orde Baru.

Urgensi akan suatu solusi “jalan tengah” itulah yang kemudian ditangkap secara cerdas oleh para politisi partai-partai berbasis Islam dengan membentuk koalisi longgar “Poros Tengah” yang dipelopori oleh Ketua Umum PAN Amien Rais⁵¹. Koalisi Poros Tengah mencakup para politisi dari PAN, PPP, PBB, PK, dan beberapa partai Islam kecil seperti PKU. Sebagai suatu koalisi longgar, Poros Tengah sebenarnya merupakan forum kaukus di antara para elite politisi dari partai berbasis Islam yang memiliki sikap dan

⁴⁹ Lihat, “Gus Dur Bertemu Habibie: Saling Mencalonkan Merupakan Hal Sehat”, dalam *Kompas*, tanggal 22 Juli 1999.

⁵⁰ Mengenai kategori reformis radikal, reformis moderat, dan kelompok *status-quo* dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia, lihat antara lain Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*.

⁵¹ Poros Tengah untuk pertama kalinya pada 16 Juli 1999 digagas oleh Zarkasih Noer, salah seorang Ketua DPP PPP, yang kemudian mendapat respon positif dari elite partai Islam dalam sejumlah pertemuan informal di antara mereka. Mengenai pertemuan-pertemuan intens di antara para politisi partai Islam yang akhirnya bermuara pada pembentukan koalisi longgar Poros Tengah, lihat terutama Agus Hermawan, et.al., *Akrobat Politik: Investigasi Jurnalistik Membongkar Skenario dan Intrik Politik*, Bandung: Rosda, 2000.

pandangan politik yang sama, yakni mengajukan Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden alternatif di luar Megawati dan Habibie dalam MPR 1999.

Akan tetapi perjuangan Poros Tengah tidak mudah. Paling kurang ada empat persoalan yang dihadapi Poros Tengah untuk menjadikan koalisi yang solid dalam mewujudkan Wahid menjadi presiden⁵². *Pertama*, sebagian politisi di dalam PPP dan PBB secara terbuka telah memberikan dukungannya terhadap pencalonan Habibie sebagai presiden untuk satu periode lagi. *Kedua*, Abdurrahman Wahid sendiri telanjur mendorong PKB untuk mendukung terpilihnya Megawati sebagai presiden, kendati Wahid sendiri sering berubah-ubah dalam pernyataan persnya mengenai hal ini. Dalam hubungan ini, bukan hal yang mudah bagi Wahid untuk meyakinkan PKB, para kiai, dan Matori Abdul Jalil yang menjadi Ketua Umum PKB, bahwa dirinya harus menerima pencalonan itu, dan tentu saja kalangan NU harus berdiri di belakang penghormatan yang diberikan oleh Poros Tengah tersebut. *Ketiga*, Poros Tengah tetap membutuhkan dukungan dari partai-partai lain di MPR, karena kecil kemungkinan untuk meloloskan Abdurrahman sebagai calon presiden tanpa tambahan suara dari partai-partai lain secara signifikan. *Keempat*, sebagian kalangan masih meragukan kesungguhan Amien Rais mencalonkan Abdurrahman sebagai presiden mengingat kondisi kesehatan fisiknya yang tidak memungkinkan. Kalangan yang disebut terakhir khawatir adanya “agenda tersembunyi” Amien dan Poros Tengah di balik pencalonan tersebut⁵³. Apalagi, seperti diketahui, Amien Rais dan Abdurrahman Wahid masing-masing merupakan pemimpin

⁵² Mengenai tiga hambatan yang disebut pertama, lihat Marcus Mietzner, “Sidang Umum MPR 1999”, hal. 49.

⁵³ Untuk menghindari tuduhan tidak nyaman terhadap dirinya di balik pembentukan koalisi itu, Amien – sejak tahu bahwa partainya hanya memperoleh tujuh persen suara—menyatakan mundur dari pencalonan presiden karena merasa tidak etis baginya karena partainya (PAN) hanya memperoleh 7,5 persen suara dalam Pemilu 1999. Lihat, “Amien Rais: Gus Dur Calon Presiden Alternatif”, dalam *Suara Karya*, 21 Juli 1999.

Muhammadiyah dan NU, dua ormas Islam terbesar di Indonesia yang sepanjang sejarahnya hampir tidak pernah benar-benar rukun karena konflik yang bersifat *khilafiyah*⁵⁴. Abdurrahman bahkan dikenal sebagai pengeritik terkemuka terhadap ICMI di mana Amien Rais duduk sebagai Ketua Dewan Pakar-nya sebelum Amien sendiri berseberangan secara politik dengan Habibie.

Oleh karena itu kalangan NU maupun PKB pada mulanya tidak percaya bahwa Abdurrahman Wahid benar-benar menerima tawaran Poros Tengah bagi pencalonan dirinya sebagai presiden. Ketua Umum PKB Matori Abdul Djalil misalnya, sangat yakin bahwa penerimaan Abdurrahman atas tawaran Amien Rais dari Poros Tengah tak lebih sekadar sebagai basa-basi politik belaka. “Sekadar sopan santun. Gus Dur memang mengiyakan pencalonannya, tapi ia tetap menyatakan mendukung Megawati”⁵⁵. Pada kesempatan lain Matori merespons pencalonan Wahid oleh Poros Tengah dengan mengatakan, “Ibarat orang tua yang menerima lamaran seorang perjaka terhadap anak gadisnya. Ia mengucapkan terima kasih atas lamaran itu, tapi lalu mohon maaf karena puterinya sudah bertunangan dengan perjaka lain”⁵⁶. Namun perkembangan politik yang terjadi dalam SU MPR 1999 mendorong PKB segera berubah sikap dan ikut mencalonkan Abdurrahman Wahid setelah sebelumnya Fraksi Reformasi (gabungan PAN dan Partai Keadilan) dan PAN sendiri secara resmi mencalonkan Ketua Umum PBNU tersebut.

Sementara itu sebagian kalangan Golkar mendesak Akbar Tandjung maju sebagai calon presiden menggantikan Presiden BJ Habibie yang mundur dari pencalonan setelah

⁵⁴ Tentang konflik khilafiyah NU-Muhammadiyah pada periode sebelum merdeka, lihat terutama Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta: LP3ES, 1980.

⁵⁵ Lihat, “PKB-Mega: Sembilan Bintang buat Megawati”, dalam *Tempo*, 30 Agustus 1999.

⁵⁶ *Ibid.*

pidato pertanggungjawabannya ditolak dalam SU MPR 1999. Akbar pada mulanya menolak, tetapi kemudian dalam rapat mendadak DPP dan DPD-DPD diputuskan Akbar akan maju menggantikan posisi Habibie, meskipun kelompok “Iramasuka” yang dimotori oleh DPD Sulawesi Selatan (basis Golkar dan daerah asal Habibie) bersikeras menolak pencalonan Akbar. Nama Akbar kemudian diajukan secara resmi sebagai calon presiden di samping nama-nama Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Yusril Ihza Mahendra yang sudah didaftarkan beberapa saat sebelumnya. Namun beberapa saat sebelum pemilihan presiden, nama Akbar Tandjung kemudian ditarik kembali oleh fraksinya karena desakan para pendukung Habibie⁵⁷. Mengenai hal ini Akbar mencatat, ia menangkap suasana ketidakpuasan internal Golkar dan menyimpulkan bahwa DPD-DPD memang tidak solid mendukungnya sehingga Akbar menyatakan kepada Habibie untuk mundur dari pencalonan serta sepakat untuk mendukung Abdurrahman Wahid yang diusung oleh Poros Tengah⁵⁸.

Namun demikian di balik keberhasilan Poros Tengah membujuk dan akhirnya menjadikan Abdurrahman Wahid sebagai presiden terpilih dalam SU MPR 1999, sebenarnya terdapat sejumlah persoalan krusial yang berpotensi berpengaruh terhadap kelangsungan transisi demokrasi pada umumnya, dan pemerintahan Wahid pada khususnya. Persoalan itu di antaranya adalah, *pertama*, pembentukan koalisi longgar Poros Tengah yang menghadang terpilihnya Megawati bukan hanya meninggalkan “luka politik” di kalangan PDI-P, tetapi juga mempertajam konflik antara golongan nasionalis sekuler dan golongan Islam. *Kedua*, sikap diam Megawati di satu pihak, maupun upaya Poros Tengah mengganjalnya dalam pemilihan presiden di lain pihak, pada dasarnya

⁵⁷ “Setelah Habibie Mundur, Suara Golkar Pecah”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 21 Oktober 1999.

⁵⁸ Akbar Tandjung, *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Reformasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007, hal. 264.

justru memperlihatkan masih kuatnya saling curiga dan prasangka politik di antara para elite politik sipil pasca-Orde Baru. *Ketiga*, keberhasilan Abdurrahman Wahid menjadi presiden –yang notabene hanya memiliki basis politik 51 kursi di DPR—menunjukkan dengan jelas bahwa struktur MPR dan mekanisme pemilihan presiden perlu ditata kembali dalam rangka efektifitas pemerintahan hasil pemilu. *Keempat*, posisi Wakil Presiden Megawati yang memiliki basis politik lebih besar dari Presiden Wahid, jelas bisa menjadi ancaman bagi keutuhan “dwi-tunggal” dan kemitraan presiden-wapres jika pengaturan hubungan dan mekanisme lembaga kepresidenan tidak ditata-ulang.

Problematik Kepemimpinan Wahid

Dengan selisih suara yang relatif tidak jauh berbeda (375 suara memilih Abdurrahman Wahid, 313 suara untuk Megawati, dan 5 suara abstain) Abdurrahman Wahid memenangkan pertarungan kekuasaan perebutan jabatan RI-1 melawan Megawati melalui pemungutan suara (*voting*) secara tertutup, sementara Ketua Umum PBB Yusril Ihza Mahendra yang juga maju sebagai calon presiden, mengundurkan diri dari pencalonan dan memberikan dukungannya bagi Abdurrahman. Dukungan bagi terpilihnya Abdurrahman Wahid ternyata bukan hanya datang dari partai-partai di lingkungan Poros Tengah –termasuk PKB yang akhirnya menggabungkan diri—tetapi juga berasal dari Golkar dan fraksi lain.

Sumber dukungan terbesar bagi terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai presiden diperkirakan berasal dari Golkar, disusul kemudian oleh suara dari partai-partai di lingkungan Poros Tengah –termasuk PKB yang seluruh suara mereka diberikan kepada Wahid (lihat tabel). Selain itu, dukungan bagi Wahid juga berasal dari sebagian besar

utusan daerah dan fraksi TNI/Polri. Sedangkan dukungan bagi Megawati berasal dari semua anggota Fraksi PDI-P, sebagian besar utusan golongan, serta sejumlah kecil suara yang diperkirakan berasal dari Golkar, utusan daerah, partai-partai nasionalis yang lain (seperti PNI Front Marhaenis, PNI Massa Marhaen, PDKB, PBI, dan PKD). Suara Golkar bagi Abdurrahman Wahid tampaknya tidak hanya berasal dari para anggota serta simpatisan NU dan Muhammadiyah dalam partai tersebut, tetapi juga suara-suara yang semula akan diberikan bagi Habibie yang ternyata mengundurkan diri sebagai calon presiden.

Tabel 2.1
Hasil Pemilihan Presiden dan Perkiraan Sumber Dukungan Calon Presiden dalam SU MPR 1999

No.	Pilihan	Perolehan Suara	Perkiraan Sumber Dukungan	
			Partai/Fraksi	Suara
01	Abdurrahman Wahid	373	Golkar	100
			PPP	57
			PKB	51
			PAN	35
			PBB	12
			PK	6
			Partai Islam lain	10
			Utusan Daerah	57
			Utusan Golongan	15
			TNI/Polri	30
02	Megawati Sukarnoputeri	313	PDI-P	154
			Utusan Golongan	69
			Utusan Daerah	50
			Golkar	20
			Partai nasionalis lain	17
			TNI/Polri	3
03	Abstain	5	TNI/Polri	5

Sumber: Diolah kembali dari Leo Suryadinata, 2002, hal. 149; juga dimuat dalam Syamsuddin Haris, 2007, hal. 84.

Sebagai konsekuensi logis dari kesediaan diusung menjadi presiden oleh partai-partai dalam koalisi Poros Tengah dan juga kemudian Partai Golkar, maka Abdurrahman

Wahid harus menyusun pemerintahannya berdasarkan “rekomendasi” para elite partai-partai besar yang telah mendukungnya, yaitu Amien Rais (PAN), Akbar Tanjung (Golkar), Hamzah Haz (PPP), dan Wiranto (TNI/Polri), di samping Wapres Megawati. Akibatnya, kabinet baru yang dibentuk pemerintahan Abdurrahman Wahid yakni Kabinet Persatuan Nasional, mau tidak mau bersifat kompromi karena harus mengakomodasi wakil-wakil partai politik untuk turut serta duduk di dalam Kabinet Persatuan Nasional. Tidak mengherankan jika kemudian muncul reaksi kecewa sebagian masyarakat terhadap format kabinet baru yang diumumkan oleh Presiden Wahid⁵⁹.

Dari 34 orang anggota kabinet yang diumumkan –termasuk pejabat setingkat menteri (Jaksa Agung dan Sekretaris Negara)—23 orang di antaranya atau sekitar 67,6 persen merupakan wakil partai-partai dan militer, yakni Partai Golkar (4 orang), PAN (4), PDI-P (3), PKB (3), PPP (2), PBB (1), PK (1), dan TNI (5)⁶⁰. Karena itu Kabinet Persatuan Nasional yang mewadahi kepentingan partai-partai pendukung Wahid di DPR dan MPR pada hakikatnya merupakan produk dari perangkat koalisi longgar yang diprakarsai para pemimpin Poros Tengah. Kesediaan Wahid menerima tawaran Poros Tengah pada akhirnya membawa konsekuensi logis lain bagi arah pemerintahannya, yaitu beban moral dan “utang budi politik” pada koalisi longgar partai-partai berbasis Islam tersebut, sehingga ketika Abdurrahman menekan Hamzah Haz untuk mundur dari kabinet –dalam waktu hanya sekitar sebulan setelah pembentukan kabinet—maka konflik terbuka antara Poros Tengah dan Abdurrahman Wahid tinggal soal waktu belaka.

⁵⁹ “Kabinet Persatuan Nasional Sangat Kompromistis”, juga “Pasar Kecewa, Kabinet Tidak Sesuai Harapan”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Oktober 1999.

⁶⁰ Asal partai Kabinet Persatuan Nasional didasarkan pada Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002, hal. 261-262.

Ketika pada akhirnya *reshuffle* dan bongkar-pasang kabinet menjadi “tradisi baru” yang mewarnai kecenderungan kebijakan Presiden Wahid di tengah tuntutan peningkatan kinerja bagi kabinetnya, dan ternyata komposisinya secara politik tidak sesuai dengan kesepakatan awal pembentukan kabinet, maka perpecahan antara Presiden dan para politisi partai-partai besar di DPR tidak terhindarkan lagi. Kekecewaan PPP misalnya, bukan semata-mata lantaran ketua umum mereka didesak mundur dari kabinet dengan isu KKN, melainkan juga karena pengganti Hamzah tidak diambil dari kalangan PPP⁶¹. Hal yang cenderung sama dialami oleh PDI-P dan Golkar ketika Laksamana Sukardi dan Yusuf Kalla dicopot dari jabatan mereka masing-masing sebagai Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN, dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan⁶². Ironisnya, selama 21 bulan pemerintahannya, Abdurrahman paling kurang melakukan 13 belas kali bongkar-pasang Kabinet Persatuan Nasional, termasuk dua kali perombakan (*reshuffle*) secara besar-besaran pada 26 Agustus 2000 dan pada 1 Juni 2001.

Kecenderungan bongkar-pasang kabinet tanpa alasan yang jelas inilah yang memicu berkembangnya relasi konflik bahkan cenderung konfrontatif antara Presiden Wahid dan DPR selama pemerintahannya. Kecenderungan itu sendiri sebagian berakar pada personalitas dan karakter kepemimpinan Presiden Wahid, dan sebagian lainnya bersumber dari cara pandang Wahid mengenai format hubungan Presiden-DPR yang secara institusional masih berlandaskan pada UUD 1945 yang belum diamandemen.

⁶¹ Lihat misalnya, “Hamzah Haz Mundur”, dalam *Kompas*, tanggal 27 November 1999. Seperti diketahui, Hamzah Haz digantikan oleh Prof. Basri Hasanuddin, akademisi dari Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulsel, bukan dari kader PPP.

⁶² Tentang pencopotan Laksamana Sukardi dan Yusuf Kalla, lihat, “Gus Dur Bebas-Tugaskan Laksamana dan Jusuf Kalla”, dalam *Kompas*, 25 April 2000.

Bagi kalangan Nahdlatul Ulama (NU), Presiden Wahid cenderung dipercaya lebih dari sekadar seorang kiai “berdarah biru”, cucu dari Rois Akbar dan pendiri NU KH Hasjim Asy’ari dan KH Bisri Sjansuri, serta putera mantan Menteri Agama KH Wachid Hasjim. Mantan Ketua Umum PBNU selama tiga periode (1984-1999) ini merupakan generasi ketiga pemimpin kharismatik NU, sesudah generasi pertama pendiri NU yang kebetulan kakeknya sendiri, KH Hasyim Asy’ari dan KH Bisri Sjansuri, serta generasi kedua, KH Wahid Hasyim yang tidak lain adalah putera Hasyim Asy’ari dan ayah kandung Abdurrahman Wahid. Mungkin karena itu maka sebagian pendukungnya percaya bahwa ia adalah seorang “Wali” (*Waliyullah*), yaitu orang suci yang menjadi kekasih Allah yang derajatnya di hadapan Tuhan lebih tinggi dari “sekadar” seorang kiai atau ulama biasa⁶³. Tak mengherankan jika muncul perilaku irasional dari pendukungnya seperti sikap “berani mati” untuk membela dan mempertahankan Wahid sebagai presiden⁶⁴. Problematik Presiden Wahid adalah bahwa dia tampaknya sangat menikmati penokohnya sebagai kiai luar biasa dan bahkan “Wali” tersebut, sehingga membentuk personalitas yang memiliki kepercayaan diri yang luar biasa besar pula. Namun kepercayaan diri berlebihan yang bersumber dari posisi kulturalnya yang istimewa ini pula yang menjadi perangkap bagi Wahid karena bermuara kecenderungan munculnya personalisasi kekuasaan. Presiden Wahid gagal memisahkan posisi personalnya sebagai pemimpin kharismatik NU, dan kedudukan formal-institusionalnya sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.

⁶³ Konon ada dua kategori Wali, yaitu yang dipilih langsung oleh Allah, dan Wali yang menempuh proses suluk (belajar) melalui seorang guru mursyid sehingga tingkatan syariat, tareqat, hakikat, dan makrifat bisa dilampaui. Lihat, Helmi Zubaidi, *Bagaimana Menjadi Wali*, Jakarta: Penerbit Intermedia, 2000.

⁶⁴ Lihat, “KH Hasyim Muzadi: Tak ada Instruksi untuk Jihad”, dalam *Kompas*, 14 April 2001.

Selain kecenderungan personalisasi kekuasaan, problematik kepemimpinan Wahid juga bersumber pada kegagalan dalam mengelola dan merawat dukungan politik partai-partai di DPR. Sebagai seorang presiden yang terpilih atas dukungan koalisi longgar partai-partai berbasis Islam “Poros Tengah” plus Golkar, Presiden Wahid sama sekali tidak berusaha mengelola dan merawat dukungan politik yang diterimanya. Sebaliknya, Wahid cenderung menantang DPR secara konfrontatif, sehingga menimbulkan kekecewaan partai-partai yang mengusung serta mendukungnya sebagai presiden. Akumulasi kekecewaan partai-partai di satu pihak, serta atmosfer politik DPR pasca-Soeharto yang cenderung anti-otoritarianisme lembaga presiden, akhirnya menjadi gabungan factor yang memicu relasi konfrontatif kedua institusi yang berujung pada pemakzulan. Apalagi, konstruksi konstitusi memberi peluang yang besar bagi DPR mengusulkan ke MPR untuk memakzulkan presiden dari jabatannya.

Politik Partisan DPR

Di sisi lain, partai-partai politik di DPR hasil Pemilu 1999 bukan tanpa masalah sama sekali. Manuver politik Poros Tengah yang dipimpin Amien Rais menjadi factor penting yang turut menyebabkan terjadinya konflik politik antara Presiden-DPR yang berujung pada pemakzulan terhadap Presiden Wahid. Menguatnya kepentingan politik kelompok yang bersifat sebenarnya bukan merupakan gejala baru dalam perilaku elite politik di Indonesia. Gejala yang bisa dikategorikan sebagai “oportunisme” ini telah berakar jauh dalam kehidupan elite politik sejak masa kolonialisme Belanda, dan perilaku demikian tumbuh bersamaan waktunya dengan munculnya kesadaran kebangsaan di kalangan elite politik yang lain. Robert van Niel, misalnya, mencatat bahwa di luar kalangan elite

pergerakan yang menolak melakukan kerjasama dengan pemerintah kolonial, selalu saja ada kelompok elit bumiputera yang bersedia bekerja untuk kepentingan kolonial⁶⁵, walaupun harus segera pula dicatat bahwa pilihan sebagian elite bekerjasama dengan Jepang misalnya, tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi juga dalam rangka taktik dan strategi perjuangan itu sendiri.

Konteks oportunisme politik yang dimaksudkan di sini lebih dekat pada gejala serupa yang bisa ditemukan pada sebagian elite politik yang bersedia membela dan mempertahankan struktur politik otoriter Orde Baru demi kepentingan pribadi atau kelompok belaka. Seperti diketahui, sikap dan perilaku oportunistik merupakan kecenderungan utama sebagian politisi di bawah Orde Baru, sehingga selama sekitar 30 tahun rezim politik ini tidak terkoreksi dan tak terkontrol secara signifikan⁶⁶. Koor setuju seribu orang anggota MPR hasil Pemilu 1997 dalam SU MPR 1998 untuk mengangkat kembali Soeharto untuk masa jabatan presiden ketujuh kalinya, bisa jadi merupakan momentum terakhir bersejarah yang memperlihatkan begitu kentalnya oportunisme politik di kalangan politisi, khususnya dari partai-partai politik selama Orde Baru. Betapa tidak, hanya sekitar dua bulan kemudian, segenap anggota MPR melalui ketuanya Harmoko, justru meminta Soeharto mundur, karena itulah yang menjadi tuntutan rakyat dan para mahasiswa dalam rangkaian demonstrasi terbesar pasca-kerusuhan Mei 1998.

Setelah Soeharto mundur dari kekuasaannya, fenomena oportunisme politik partai-partai menguat kembali menjelang Pemilu 1999 dan selama masa kerja DPR hasil pemilu demokratis pertama sejak Pemilu 1955 tersebut. Pembentukan Poros Tengah sendiri sesungguhnya lebih dilatari pertarungan kelompok ketimbang kekhawatiran yang

⁶⁵ Robert van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1984.

⁶⁶ Lihat misalnya, Syamsuddin Haris, *Menggugat Politik Orde Baru*, op cit.

berlebihan dan tidak cukup beralasan dari Amien Rais dan kawan-kawan bahwa seolah-olah tampilnya Habibie atau Megawati sebagai presiden akan menyebabkan terjadinya “pertumpahan darah”. Sebab bagaimana pun, secara etika politik calon presiden dari PDI-P dan Golkar sebagai pemenang pertama dan kedua Pemilu 1999 lebih “berhak” didukung sebagai presiden ketimbang calon yang berasal dari partai urutan ketiga atau keempat. Hanya saja karena begitu kentalnya kepentingan kelompok dan tingginya tingkat kecurigaan kelompok Islam terhadap kelompok nasionalis-sekuler yang dipimpin Megawati, kecenderungan Mega yang diam terus, dan adanya peluang politik di balik mekanisme konstitusi yang belum diubah, maka Amien Rais dan para politisi Poros Tengah pun mencari “pembenaran” yang paling tepat untuk menolak Megawati sebagai presiden⁶⁷.

Meskipun kemunculan Poros Tengah sendiri merupakan produk dari arogansi Megawati yang tak kunjung mengajak kerjasama dengan partai-partai lain, Poros Tengah dan Amien Rais semestinya mengedepankan upaya membangun kerjasama dalam rangka konsolidasi kekuatan politik sipil pasca-rejim Soeharto. Karena itu, di luar faktor obyektif kegagalan Presiden Wahid merawat dukungan politik partai-partai di DPR dan kecenderungan membangun relasi konfrontatif dengan Dewan, kepentingan subyektif para aktor politik yang saling bersaing turut berpengaruh terhadap daya tahan pemerintahan hasil Pemilu 1999 tersebut. Aktor-aktor tersebut tidak hanya mencakup Amien Rais dan Poros Tengah yang memiliki kecurigaan ideologis terhadap Megawati dan PDI-P, Megawati yang kecewa terhadap pengkhianatan Wahid yang semula mendukungnya, ataupun kecewa karena sebagai Wakil Presiden acapkali tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan penting, melainkan juga mencakup para aktor di kalangan

⁶⁷ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, op cit.

Golkar dan pendukung Habibie yang mencari peluang politik baru pasca-rejim otoriter, serta TNI/Polri yang tengah mencari format baru keterlibatan politik mereka dalam era demokratisasi⁶⁸.

Konstruksi konstitusi yang belum diamandemen memang memungkinkan partai-partai di DPR mengusulkan kepada MPR untuk memakzulkan Presiden atas dasar pertimbangan politik. Namun demikian, kebutuhan obyektif bangsa Indonesia akan suatu konsolidasi kekuatan sipil pasca-rejim otoriter semestinya menjadi pertimbangan politik terpenting di atas kepentingan partisan para aktor, baik Presiden Wahid sendiri maupun para politisi dan kelompok politik yang saling bersaing di DPR. Karena itu kebutuhan akan suatu kerangka konstitusional baru yang menjamin keseimbangan relasi antara Presiden dan menjadi suatu kebutuhan yang dirasakan semakin mendesak pasca-pemakzulan terhadap Presiden Wahid dari jabatannya.

Relasi Kompromi Presiden Megawati-DPR

Secara personal Megawati Soekarnoputeri memiliki kepribadian dan gaya kepemimpinan yang jauh berbeda dengan Presiden Wahid yang digantikannya. Bagaimana karakter kepemimpinan Megawati, sebenarnya sudah tampak pada periode pasca-Pemilu 1999 dan menjelang pemilihan presiden dan wakil presiden pada SU MPR tahun yang sama. Seperti dikemukakan sebelumnya, problematik kepemimpinan Megawati berpangkal pada kepercayaan diri yang terlalu besar yang tampaknya terbentuk sedemikian rupa setelah ternyata partai yang dipimpinnya memenangkan Pemilu 1999. Kepercayaan diri yang terlampau besar tersebut tampaknya menjelaskan mengapa Megawati cenderung

⁶⁸ Syamsuddin Haris, *ibid.* Untuk persaingan para aktor menjelang dan pada saat pemilihan Presiden dalam SU MPR 1999, lihat Marcus Mietzner, "Sidang Umum MPR 1999", hal. 45-66.

diam dan tidak mengambil inisiatif untuk menggalang dukungan dalam rangka pemilihan presiden yang dilakukan melalui SU MPR.

Dalam hubungan ini Megawati dan PDI-P yang dipimpinnya mengabaikan tiga hal. *Pertama*, problematik yang melekat pada konstruksi konstitusi yakni bahwa pemilihan presiden dilakukan oleh MPR, sehingga siapa pun berpeluang menjadi presiden walaupun partainya tidak memenangkan pemilu legislatif. *Kedua*, secara faktual, PDI-P yang memenangkan pemilu legislatif hanya memperoleh sekitar 33,7 persen suara atau 153 kursi dari 500 kursi DPR, jauh dari cukup untuk memenangkan persaingan perebutan jabatan kursi di MPR yang beranggotakan 700 orang. *Ketiga*, para pemimpin partai-partai besar sebelumnya tidak pernah membuat kesepakatan minimum atau semacam *memory of understanding* apa pun tentang arah politik menjelang dan pasca-Pemilu 1999. Pertemuan para elite politik sipil berbasis massa luas seperti Abdurrahman Wahid, Megawati, Amien Rais, dan Sri Sultan Hamengku Buwono yang diprakarsai aktivis mahasiswa Jakarta dan Bandung di Ciganjur hanya menghasilkan “Deklarasi Ciganjur” yang sangat longgar dan cenderung kompromistis⁶⁹. Singkatnya, para elite politik sipil gagal membangun saling-percaya di antara mereka sehingga saling-curiga dan prasangka politik masih tetap melembaga ketika Pemilu 1999 ternyata menghasilkan peta politik yang sangat fragmentatif.

Realitas politik seperti dikemukakan di atas ironisnya cenderung diabaikan Megawati dan PDI-P. Hal ini diperburuk oleh karakter personal Megawati yang “konservatif dan tidak fleksibel” serta cenderung “nenampilkan kesan superior yang menuntut untuk terus dituruti” –seperti terungkap dalam kajian psikologi yang dilakukan

⁶⁹ Selanjutnya lihat Syamsuddin Haris, “Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi”, hal. 3-21.

Bagus Takwin dan Niniek L. Karim⁷⁰. Akibatnya, seperti diuraikan sebelumnya, Megawati ditinggalkan oleh partai-partai lain dan akhirnya mengusung Abdurrahman Wahid sebagai presiden keempat Indonesia pada SU MPR 1999.

Personalitas dan gaya kepemimpinan seperti inilah pada dasarnya yang mewarnai sekitar 39 bulan masa pemerintahan Megawati. Setelah mengalami periode 21 bulan pertarungan politik yang begitu sengit antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR yang berujung pada pemakzulan terhadap Wahid dari kursi kepresidenan, bangsa Indonesia kemudian memasuki era politik kompromi dalam relasi Presiden-DPR di bawah Presiden Megawati dan Wapres Hamzah Haz. Meskipun ada riak-riak konflik dan ketegangan politik antara Megawati dan DPR selama sekitar 38 bulan pemerintahannya, secara umum hubungan Presiden-Dewan berlangsung relatif kondusif. Trauma politik atas perilaku parlementarianisme DPR pada era Presiden Wahid tampaknya menjadi faktor penting yang menjelaskan mengapa partai-partai politik yang sama di parlemen bisa menahan diri untuk menyelamatkan pemerintahan Megawati hingga akhir masa jabatannya.

Dalam rangka memperoleh dukungan politik DPR, Presiden Megawati membentuk Kabinet Gotong Royong yang formatnya hampir sama dengan Kabinet Persatuan Nasional, yakni kabinet koalisi partai-partai besar dan menengah. Selain berasal dari PDI-P, unsur partai dalam Kabinet Megawati mencakup pula Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN. Satu-satunya partai yang sebelumnya terlibat dalam Kabinet Wahid tetapi tidak dilibatkan dalam Kabinet Gotong Royong hanyalah Partai Keadilan –yang

⁷⁰ Lihat, "Megawati Soekarnoputeri: Bertahan dari Masa Lalu yang Kelam", dalam *Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 86-95.

kemudian mengalami metamorfosa menjadi Partai Keadilan Sejahtera menjelang Pemilu 2004.

Meskipun pemerintahan Megawati lahir dari kekecewaan DPR terhadap Presiden Wahid, hal itu cenderung tidak mengubah pola relasi Presiden-DPR kendati situasi konfrontatif seperti era sebelumnya tidak terjadi lagi. Sebagai ketua umum partai pemenang Pemilu 1999 dengan jumlah kursi terbesar di DPR, Presiden Megawati tidak sepenuhnya dapat mengendalikan DPR karena kekuatan PDI Perjuangan hanya sekitar sepertiga (153 kursi) dari total keseluruhan anggota Dewan (500 kursi). Karena itu dukungan partai-partai lain diperlukan agar ada jaminan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah tidak mengalami ganjalan di DPR. Walaupun demikian, selama sekitar 1186 hari masa pemerintahannya, kebijakan Presiden Megawati beberapa kali dicoba digugat oleh DPR melalui usulan penggunaan hak interpelasi, antara lain dalam kasus lenyapnya kepemilikan Indonesia atas Pulau Sipadan dan Ligitan, kunjungan Megawati ke Timor Leste, dan kasus dana bantuan sebesar Rp 30 miliar bagi asrama TNI/Polri.

Kecuali interpelasi DPR tentang lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan yang didukung oleh semua fraksi di Dewan kecuali PDI-P, upaya penggunaan hak interpelasi lainnya gagal karena Partai Golkar di bawah kepemimpinan Akbar Tandjung yang sekaligus juga Ketua DPR hampir selalu menolak usulan penggunaan hak interpelasi untuk masalah-masalah yang tidak begitu krusial⁷¹. Akbar sendiri mengakui bahwa hubungan antara Partai Golkar dan pemerintahan Megawati secara umum lebih baik dibandingkan dengan pemerintahan Abdurrahman Wahid⁷². Namun demikian ada juga

⁷¹ Lihat di antaranya, "Akbar backs Megawati on TNI donation", dalam *The Jakarta Post*, tanggal 12 April 2002; "Golkar Tolak Interpelasi", dalam *Kompas*, tanggal 3 Juni 2002; juga, "F-PG: Interpelasi Tak Perlu diteruskan", dalam *Suara Karya*, tanggal 4 Juni 2002.

⁷² Akbar Tandjung, *The Golkar Way*, op cit, hal. 281.

yang mempertanyakan kurang berminatnya Partai Golkar mendukung usulan interpelasi kasus dana bantuan bagi asrama TNI/Polri. Partai yang dipimpin Megawati sendiri mencurigai bahwa, baik sikap lunak Akbar Tandjung dalam soal interpelasi dana bantuan bagi asrama TNI/Polri, maupun sikap keras anggota F-PG dalam usulan interpelasi kunjungan Megawati ke Timor Leste, berkaitan dengan upaya Golkar mencegah pembentukan Panitia Khusus (Pansus) kasus dana nonbujeter Bulog yang melibatkan Akbar Tandjung⁷³.

Di luar upaya penggunaan hak-hak interpelasi, riak-riak konflik dalam relasi Presiden-DPR pada era Megawati juga sempat terjadi ketika 137 orang anggota Dewan dari lintas fraksi mencoba menggunakan hak angket dalam kasus divestasi atau penjualan PT Indosat, sebuah BUMN yang sebenarnya secara ekonomi merupakan aset besar bangsa Indonesia. Namun lagi-lagi usulan penggunaan hak angket kasus Indosat gagal menjadi hak institusi DPR karena setelah perdebatan panjang yang memakan waktu 13 bulan, hanya F-Reformasi (PAN dan PK), F-KB, dan F-PDU yang benar-benar mendukung, sedangkan Golkar dan PPP menarik diri⁷⁴.

Riak-riak konflik Presiden-DPR juga dipicu oleh banyak kebijakan pemerintahan Megawati yang dinilai tidak konsisten dengan semangat reformasi. Di antaranya kebijakan pemekaran Papua padahal sudah ada UU Otonomi Khusus Papua; kebijakan “pengampunan” terhadap para obligator BLBI melalui penerbitan *release and discharge* dalam bentuk Inpres No. 8/2002; penanganan kasus Aceh melalui operasi militer; dan kasus divestasi PT Indosat yang sudah disebutkan. Dilemanya, Golkar sebagai partai

⁷³ Lihat misalnya, “PDIP Curiga Golkar Cegah Pansus Bulog melalui Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 29 Mei 2002.

⁷⁴ Marwan Batubara, “Setahun Setelah Divestasi Indosat: Bukti yang Tak Terbantahkan”, Jumat, 19 Maret 2004.

terbesar kedua di DPR tidak begitu kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah karena berkepentingan memperoleh dukungan politik PDI-P dalam kasus penyalahgunaan dana nonbujeter yang melibatkan Ketua Umum Golkar Akbar Tandjung.

Sikap politik Partai Golkar pada era Presiden Megawati ini tidak hanya mengundang reaksi partai-partai lain, melainkan juga menimbulkan kekecewaan internal Golkar, serta juga sebagian unsur PDI-P yang kecewa atas kepemimpinan Megawati. Salah satu bentuk reaksi itu adalah pembentukan Kaukus Penyelamatan Bangsa yang bersifat lintas fraksi dan bahkan melibatkan Menteri Negara/Kepala Bappenas Kwik Kian Gie dari PDI-P⁷⁵. Selain reaksi internal DPR, kekecewaan terhadap pemerintahan Megawati juga mengundang reaksi berbagai kelompok oposisi di kalangan aktivis LSM, mahasiswa, dan sejumlah tokoh seperti Abdurrahman Wahid serta beberapa pensiunan jenderal, dengan menggulirkan wacana pembentukan “Presidium” untuk menggantikan pemerintahan Megawati⁷⁶. Kalangan aktivis LSM, buruh (FNPBI), PRD dan Front Aksi Mahasiswa UI bahkan kemudian membentuk Koalisi Nasional dengan agenda pokok menurunkan pasangan Megawati-Hamzah Haz dari jabatan presiden dan wakil presiden⁷⁷. Namun berbagai langkah yang bersifat ekstra-parlementer tersebut, baik Kaukus, Presidium, maupun Koalisi Nasional pada akhirnya berhenti sebagai wacana di kalangan elite politik dan para aktivis karena gagal mengubah karakter kepemimpinan Megawati yang menjadi sumber kebijakan-kebijakannya yang dinilai tidak konsisten terhadap semangat reformasi.

⁷⁵Lihat di antaranya, “Sejumlah Politikus Membentuk Kaukus Penyelamatan Bangsa”, dalam *Kompas*, tanggal 7 Januari 2003; juga, “Kaukus Terbentuk Akibat Kecewa pada Megawati”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Januari 2003.

⁷⁶ “Berkembang Wacana Membentuk Presidium”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 11 Januari 2003.

⁷⁷ “Tak Ada Kesepakatan: Megawati Harus Dijatuhkan atau Dipertahankan”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Februari 2003.

Beberapa kali Presiden Megawati mencoba membangun komunikasi yang lebih baik dengan DPR dengan menghidupkan kembali mekanisme rapat konsultasi Presiden-DPR yang pernah dicoba pada era Presiden Wahid. Rapat-rapat konsultasi yang digelar bergantian di Istana Negara dan Gedung DPR tersebut relatif berhasil mencairkan komunikasi Presiden dan Pimpinan DPR. Namun demikian, rapat konsultasi cenderung menjadi forum bagi pemerintah Megawati untuk meredam suara kritis DPR, sehingga sebagian usulan penggunaan hak interpelasi oleh anggota Dewan acapkali kandas di Badan Musyawarah DPR. Di sisi lain, rapat konsultasi pada era Megawati juga dikritik oleh para anggota DPR sendiri karena cenderung berlangsung satu arah dan tidak ada dialog antara Presiden dan pimpinan fraksi serta pimpinan komisi⁷⁸. Meskipun demikian secara umum relasi Presiden-DPR relatif lebih kondusif, terutama karena pengalaman traumatik pada era Presiden Wahid membuat partai-partai politik di DPR menahan diri sehingga Presiden Megawati bisa bertahan sampai akhir masa jabatannya pada 20 Oktober 2004.

6. Urgensi Format Baru Relasi Presiden-DPR

Pengalaman dua periode pemerintahan yang pendek, era Presiden Wahid (1999-2001) dan Presiden Megawati (2001-2004) memberi gambaran yang cukup jelas bahwa konstruksi UUD 1945 tidak hanya memberi peluang bagi munculnya sentralisasi kekuasaan di tangan presiden, melainkan juga berpotensi menghasilkan instabilitas politik mengingat adanya peluang bagi DPR untuk memakzulkan Presiden secara politik. Seperti dikemukakan oleh Manuel Kaisiepo, dalam konstruksi kelembagaan politik

⁷⁸ "Rapat Konsultasi Presiden Hanya Berlangsung Satu Arah: Anggota DPR Kecewa", dalam *Kompas*, tanggal 17 Juli 2002.

semacam itu, maka siapa pun yang akan memegang wewenang sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, presiden, wakil presiden, ketua MPR dan ketua DPR, selalu terbuka kemungkinan terjadinya konflik tajam antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, atau mencerminkan suatu sistem pemerintahan negara yang disebut *the divided government* (pemerintah yang terbelah)⁷⁹. Karena itu pemakzulan terhadap Presiden Wahid pada SI MPR 2001 adalah produk dari konstruksi konstitusi yang belum diamandemen, selain faktor personalisasi kekuasaan pada Wahid sendiri di satu pihak, dan mengentalnya kepentingan jangka pendek partai-partai di DPR di pihak lain.

Di luar konteks konstitusi yang akhirnya berhasil diselesaikan amandemennya pada era Presiden Megawati –terlepas dari berbagai kelemahan seperti proses dan substansi hasil amandemen—dinamika relasi Presiden-DPR juga turut ditentukan oleh fragmentasi politik di DPR hasil Pemilu 1999. Seperti tampak dalam relasi Presiden Wahid-DPR maupun Presiden Megawati dan DPR, faktor fragmentasi politik hasil pemilu ditambah faktor konstruksi konstitusi yang memungkinkan pemakzulan Presiden atas dasar pertimbangan politik, mau tidak mau memaksa Presiden membentuk kabinet yang bersifat koalisi partai-partai. Kasus pemakzulan terhadap Presiden Wahid menunjukkan bahwa kabinet yang bersifat koalisi dari partai-partai mayoritas di DPR ternyata tidak pernah bisa menjadi jaminan bagi kelangsungan pemerintahannya, kendati, karakter kepemimpinan Wahid menjadi faktor yang tak kalah pentingnya dalam memicu munculnya format relasi Presiden-DPR yang diwarnai konflik tak berkesudahan.

Pengalaman Megawati memberi pelajaran lain, yakni bahwa karakter kepemimpinan bisa menjadi faktor bagi kelangsungan dan stabilitas demokrasi

⁷⁹ Manuel Kaisiepo, "Menuju Keseimbangan Baru yang Lebih Ideal", dalam *Kompas*, tanggal 17 Agustus 2000.

presidensial. Berbeda dengan Presiden Wahid yang pernah merombak kabinetnya selama 13 kali, Megawati sebaliknya, mempertahankan formasi Kabinet Gotong Royong hingga pemerintahannya berakhir. Walaupun Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono dan Menko Kesra Jusuf Kalla mundur dari kabinet dalam rangka pencalonan presiden-wapres Pemilu 2004, Megawati tetap mempertahankan formasi kabinetnya. Artinya, Megawati berusaha merawat dukungan partai-partai dengan cara tidak mengusik formasi kabinet. Kendati demikian, tidak berarti Presiden Megawati tidak ditentang oleh partai-partai yang turut berkoalisi di dalam pemerintahannya. Lolosnya usulan interpelasi kasus Pulau Sipadan dan Ligitan menjadi hak DPR menunjukkan bahwa ada persoalan lain yang mempengaruhi relasi Presiden-DPR di satu pihak, dan stabilitas demokrasi presidensial di lain pihak. Dari pengalaman Indonesia pada era Wahid dan masa Megawati tampak bahwa faktor lain itu di antaranya adalah format koalisi partai-partai serta juga persoalan perbedaan basis politik antara Presiden dan Wakil Presiden. Persoalannya, secara faktual tidak pernah ada kesepakatan di antara partai-partai tentang basis persekutuan di antara mereka, baik dalam Kabinet Persatuan Nasional maupun Kabinet Gotong Royong. Di sisi lain, seperti juga telah dikemukakan sebelumnya, salah satu faktor di balik keberhasilan pemakzulan terhadap Wahid adalah perlawanan yang dilakukan oleh Wapresnya sendiri, yakni Megawati, yang turut terperangkap ke dalam permainan politik Poros Tengah dan Golkar. Ini berarti format relasi Presiden-Wapres pun sebenarnya perlu didesain dalam rangka konsistensi terhadap pilihan-pilihan institusional yang disepakati melalui amandemen konstitusi.

Keberhasilan MPR menyelesaikan empat tahap amandemen konstitusi pada 2002 di satu sisi bisa mewartakan kebutuhan bangsa Indonesia akan format baru relasi Presiden-

DPR yang menjamin keseimbangan kekuasaan di antara keduanya serta juga stabilitas demokrasi yang dihasilkannya. Namun di sisi lain, desain konstitusi sesungguhnya bukanlah satu-satunya faktor yang bisa menjamin terbangunnya keseimbangan baru dalam relasi Presiden-DPR. Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, baik dalam perspektif teoritis pada bab terdahulu maupun atas dasar pengalaman era Wahid dan Megawati, faktor-faktor non-institusional seperti kepemimpinan elite politik di eksekutif dan legislatif menjadi variabel yang turut menentukan. Selain itu, kejelasan komitmen dan orientasi partai-partai politik di DPR turut pula menjadi faktor yang menentukan, sejauh mana format baru relasi Presiden-DPR hasil amandemen konstitusi memberikan kontribusi bagi stabilitas demokrasi presidensial di satu pihak, dan efektifitas pemerintahan di lain pihak.

Pengalaman pemerintahan era Presiden Wahid dan Presiden Megawati memberi pelajaran sangat berharga bagi bangsa Indonesia bahwa transisi dari rejim otoriter menuju sistem demokrasi tidak hanya memerlukan reformasi institusional, terutama amandemen konstitusi sebagai prasyaratnya, melainkan juga membutuhkan transformasi kultur politik para elite politik yang memperoleh mandat sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan. Transformasi kultur politik tersebut tak hanya berkaitan dengan keperluan bangsa Indonesia akan para pemimpin politik yang demokratis dalam sikap dan perilaku politik, serta konsisten terhadap pilihan-pilihan politik yang telah disepakati bersama, melainkan juga para pemimpin yang bisa dan mau menempatkan kepentingan kolektif di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. Karena itu sejauh mana format baru hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR dalam konstruksi konstitusi hasil amandemen yang semakin memperkuat sistem presidensial turut mengubah kultur politik

para elite politik, jelas akan menentukan tingkat pencapaian dari reformasi politik itu sendiri.

Dalam kaitan tersebut, bab-bab berikut dari studi ini akan membahas dan menganalisis format baru relasi Presiden-DPR hasil amandemen konstitusi, perangkap konflik yang muncul di balik format baru tersebut serta problematik kombinasi sistem presidensial-sistem multipartai seperti dialami Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono. Sedangkan pada bab berikutnya dibahas saling pengaruh berbagai faktor institusional di satu pihak, dan faktor non-institusional di pihak lain, dalam format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi, serta implikasinya terhadap stabilitas demokrasi presidensial di satu pihak dan efektifitas pemerintahan yang dihasilkannya di lain pihak.

BAB III

FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR, PERANGKAP KONFLIK DAN DILEMA KOMBINASI PRESIDENSIAL-MULTIPARTAI

I. Pengantar

Para ahli perbandingan politik yang mendalami fenomena transisi demokrasi menggarisbawahi urgensi reformasi konstitusi sebagai bagian tak terpisahkan dari proses transisi menuju demokrasi yang terkonsolidasi¹. Diamond bahkan mengatakan bahwa agenda institusionalisasi politik adalah salah satu faktor kunci bagi suatu demokrasi yang terkonsolidasi². Dalam konteks Indonesia pasca-Soeharto upaya reformasi institusional telah dimulai pada era pemerintahan BJ Habibie yang ditandai dengan perubahan UU Pemilu, UU Kepartaian, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (UU Susduk). Atas dasar perubahan itu maka pemilu bebas dan demokratis pertama pasca-Soeharto diselenggarakan pada Juni 1999. Pemilu di bawah sistem multipartai tersebut kemudian menghasilkan DPR, MPR dan pemerintah baru yang mengagendakan reformasi konstitusi melalui empat tahap perubahan (amandemen), yakni amandemen pertama (1999) dan kedua (2000) pada era Presiden Abdurrahman Wahid, serta amandemen ketiga (2001) dan amandemen keempat (2002) pada era Presiden Megawati Soekarnoputri.

Perubahan atau amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR tidak hanya menghasilkan konstitusi sebagai hukum dasar yang lebih demokratis dibandingkan

¹ Antara lain, Juan J. Linz dan Alfred Stepan, "Mendefinisikan dan Membangun Demokrasi", dalam Linz, et al, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-The Ford Foundation, 2001, hal. 25-49; juga Richard Gunther, "Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semi-Presidensial", dalam Linz, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, hal. 125-162.

² Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

sebelumnya, melainkan juga keseimbangan baru dalam hubungan kekuasaan di antara tiga cabang kekuasaan pemerintahan, yakni lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lebih khusus lagi, amandemen terhadap konstitusi yang dilakukan pada 1999-2002 tersebut telah menghasilkan format baru hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR dalam konteks sistem demokrasi presidensial yang secara institusi lebih diperkuat ketimbang format konstitusi sebelum amandemen.

Namun demikian format baru relasi Presiden-DPR yang dilembagakan dalam sistem presidensial yang semakin diperkuat tersebut ternyata tidak menjamin terbentuknya format relasi eksekutif-legislatif yang lebih stabil dan efektif. Meskipun tidak terjadi konflik politik yang mengarah pada konfrontasi Presiden-DPR seperti era Presiden Abdurrahman Wahid, namun sulit pula dibantah bahwa memang ada konflik dan ketegangan politik dalam realitas relasi antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR hasil Pemilu 2004. Fenomena bergulirnya sejumlah hak interpelasi dan hak angket DPR yang turut didukung oleh partai pendukung pemerintah pada era Yudhoyono jelas mengindikasikan adanya konflik dalam hubungan Presiden-DPR. Meskipun perbedaan-perbedaan politik antara eksekutif dan legislatif tersebut bisa diredam melalui mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR, sehingga tidak berimplikasi pada munculnya kebuntuan politik, tetapi kecenderungan tersebut berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004.

Dalam kaitan tersebut, bab ini akan membahas dan menganalisis tiga masalah utama, yaitu (1) format baru relasi Presiden-DPR sebagaimana dihasilkan melalui amandemen konstitusi dan undang-undang bidang politik; (2) perangkat konflik Presiden-DPR yang terjadi dalam realitas politik di bawah desain institusional baru relasi

Presiden-DPR tersebut; dan (3) dilema kombinasi sistem demokrasi presidensial dan sistem multipartai dalam realitas politik Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono.

2. Format Baru Relasi Presiden-DPR

Ketika rejim Orde Baru berkuasa, barangkali hampir tak seorang pun memperkirakan bahwa pada akhirnya reformasi konstitusi terjadi juga di Indonesia. Betapa tidak, UUD 1945 begitu dikeramatkan dalam kehidupan politik nasional selama sekitar tiga dekade rejim Soeharto. Setiap gagasan amandemen terhadap UUD 1945 cenderung dipandang sebagai subversi karena dianggap merupakan pengkhianatan terhadap negara dan cita-cita proklamasi. Seperti dikemukakan pada bab sebelumnya, meskipun Orde Baru sendiri lahir dari kehendak untuk “melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen”, dalam realitas politik yang terjadi sesungguhnya adalah pelanggaran mendasar terhadapnya.

Terlepas dari berbagai kritik terhadap proses dan hasil amandemen terhadap UUD 1945, sebagian besar ketentuan pokok konstitusi yang begitu disakralkan pada era Orde Baru tersebut sebenarnya telah mengalami perubahan yang mendasar. Hal ini tercermin dari cakupan perubahan yang meliputi paling kurang 174 ketentuan baru dibandingkan 25 butir ketentuan yang tidak berubah, sehingga secara keseluruhan empat tahap amandemen konstitusi mengalami perubahan hingga lebih dari 300 persen³. Secara substansi cakupan perubahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan pelebagaan hak-hak asasi manusia (HAM) secara umum, partisipasi warga negara, serta hak-hak sipil dan

³ Tentang rincian perubahan terhadap UUD 1945, lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007, hal. 114-141.

politik yang menjadi keniscayaan dalam demokrasi konstitusional, melainkan juga meliputi perubahan pola hubungan kekuasaan di antara cabang-cabang pemerintahan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam konteks sistem pemerintahan, konstitusi hasil amandemen secara substansi mengurangi distorsi yang membuka peluang bagi munculnya sebuah sistem otoriter seperti pernah berlaku pada era Demokrasi Terpimpin Soekarno dan Orde Baru Soeharto.

Pemurnian dan Penguatan Presidensialisme

Selain kesepakatan untuk tetap mempertahankan keberadaan Pembukaan UUD 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, memasukkan Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal, serta konsensus tentang cara perubahan dilakukan secara *addendum*, kesepakatan politik lain yang dibuat oleh MPR sebelum proses amandemen konstitusi adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial⁴. Namun demikian, kesepakatan-kesepakatan tersebut sebenarnya belum menjadi konsensus formal Majelis menjelang Perubahan Pertama atas konstitusi dilakukan. Wacana tentang perlunya kesepakatan atau konsensus yang berkaitan dengan lima isu tersebut sudah dikemukakan secara terpisah oleh partai-partai sebelum amandemen, namun ia baru menjadi kesepakatan formal fraksi-fraksi di Majelis di tengah berlangsungnya Perubahan Pertama pada 2001⁵.

Konstitusi sebelum amandemen sebenarnya telah mengandung unsur-unsur sistem pemerintahan presidensial. Unsur-unsur itu di antaranya adalah pemisahan kekuasaan

⁴Jimly Asshiddiqie, *ibid*, hal. 97; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, hal. 337; juga Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Press, 2008, hal. 85.

⁵ Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, salah seorang mantan anggota MPR yang kini menjabat Ketua Fraksi PPP di DPR, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang tidak bisa saling menjatuhkan, kedudukan presiden sebagai eksekutif tunggal yang memegang jabatan selama lima tahun dan dapat dipilih kembali –tanpa batas waktu yang jelas—dan kedudukan para menteri sebagai pembantu presiden yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden. Selain itu, konstitusi sebelum amandemen mengamanatkan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR, begitu pula sebaliknya Dewan tidak bisa menjatuhkan Presiden. Namun demikian, di sisi lain UUD 1945 juga mengandung unsur-unsur sistem parlementer, di antaranya adalah kedudukan MPR sebagai *locus of power* yang memegang kedaulatan Negara tertinggi yang bisa memberhentikan presiden. Karena pencampuran antara unsur-unsur sistem presidensial dan sistem parlementer yang dianut oleh UUD 1945 ini maka Sofian Effendi menyebut bahwa bangsa Indonesia sesungguhnya menganut pemerintahan “sistem sendiri” yang khas Indonesia⁶. Sementara itu Ismail Suny menyebut sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 sebelum amandemen sebagai “quasi-presidensial”, sedangkan Padmo Wahono menamakannya sebagai “sistem Mandataris”⁷.

Melalui empat tahap perubahan konstitusi, unsur-unsur sistem presidensial tersebut tetap dipertahankan dan bahkan makin diperkuat. Perubahan Pertama yang berlangsung pada 1999 MPR mengubah Pasal 7 UUD 1945 yang multitafsir tentang masa jabatan presiden selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali, menjadi maksimal dua periode atau dua kali lima tahun. Selain itu, melalui Perubahan Pertama, MPR mempertajam pemisahan kekuasaan, terutama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Penajaman tersebut tampak dalam perubahan Pasal 5 dan Pasal 20 di

⁶ Sofian Effendi, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, makalah Pidato Dies UGM, 23 November 2006.

⁷ *Ibid*, hal. 2.

mana otoritas legislasi dialihkan dari presiden ke DPR, kendati tetap ada hak presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

Tabel 3.1
Perbandingan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

No	Unsur	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
1.	Locus kedaulatan negara	Berada di tangan rakyat, dilakukan oleh MPR	Berada di tangan rakyat, dilakukan menurut UUD
2.	Masa jabatan Presiden bersifat tetap	Lima tahun dan dapat dipilih kembali (tanpa kejelasan berapa kali)	Lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan
3.	Pemilihan Presiden dan Wapres	Dilakukan oleh MPR	Dipilih secara langsung oleh rakyat
4.	Kedudukan menteri	Pembantu presiden, diangkat dan diberhentikan oleh presiden	Tetap
5.	Kekuasaan pembentukan UU	Berada di tangan Presiden atas persetujuan DPR	Berada di tangan DPR atas persetujuan Presiden
6.	Kekuasaan kehakiman	Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA menurut UU	Kekuasaan kehakiman bersifat merdeka, dilakukan oleh MA dan MK;
7.	Kekuasaan MPR	Memilih Presiden dan Wapres, menetapkan GBHN, menetapkan UUD	Kecuali menetapkan UUD, kekuasaan MPR yang lain dihapus
8.	Hubungan Presiden-DPR	Presiden tidak dapat membubarkan DPR, begitu pula sebaliknya	Tetap
9.	Fungsi Pengawasan DPR	Tidak diatur	DPR memiliki hak interpelasi, angket, dan pernyataan pendapat
10.	Pemakzulan (<i>impeachment</i>) Presiden	DPR bisa mengusulkan pemakzulan Presiden kepada MPR atas dasar pertimbangan politik	DPR bisa mengusulkan pemakzulan Presiden kepada MPR tetapi hanya atas dasar pertimbangan hukum dari MK
11.	Pembatasan kekuasaan Presiden	<ul style="list-style-type: none"> • Pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain tanpa konfirmasi DPR; • Otoritas Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi tanpa konfirmasi DPR; • Otoritas Presiden dalam pemberian grasi dan rehabilitasi tanpa konfirmasi MA; • Pengaturan BPK ditetapkan UU; 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain melalui pertimbangan DPR; • Pemberian amnesti dan abolisi melalui pertimbangan DPR; • Pemberian grasi dan rehabilitasi melalui pertimbangan MA; • Pemilihan anggota BPK melalui pertimbangan DPD;

Sumber: Diolah dari UUD 1945 hasil Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat.

Pemurnian sekaligus penguatan sistem presidensial berikutnya dilakukan melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 pada 2001 ketika MPR mempreteli kekuasaannya sendiri dengan mengubah Pasal 1 ayat (2) menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, serta menambah Pasal 6A ayat (1) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Otoritas MPR yang juga dikurangi adalah kewenangan pemakzulan Presiden yang harus melalui konfirmasi oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian melalui Perubahan Ketiga tersebut MPR tidak hanya meniadakan unsur-unsur sistem parlementer dalam UUD 1945 melainkan juga sekaligus memperkuat presidensialisme dengan menegaskan kembali kedaulatan rakyat tanpa melalui MPR, dan sebagai konsekuensi logisnya adalah keharusan pemilihan secara langsung pasangan presiden dan wakil presiden. Dalam kaitan pemurnian presidensialisme, paling kurang ada empat langkah yang dilakukan MPR dalam amandemen konstitusi, yaitu (1) pengalihan fungsi dan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR serta pembatasan masa jabatan presiden; (2) penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR serta perbaikan mekanisme pemakzulan terhadap Presiden; (3) pembaharuan posisi MPR yang sebelumnya memiliki supremasi politik; dan (4) pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat⁸.

Sementara itu untuk mempertajam pemisahan kekuasaan sekaligus mengintrodusir mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, MPR melalui Perubahan Pertama menetapkan bahwa pemberian grasi dan rehabilitasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1)).

⁸ Lihat misalnya, I Made Leo Wiratma, “Purifikasi Sistem Presidensial”, dalam *Analisis CSIS*, Vol. 35, No. 1, Maret 2006, hal. 79-94.

Begitu pula kewenangan Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi harus melalui konfirmasi DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945). Lebih jauh lagi, Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman bersifat independen –“kekuasaan yang merdeka”—yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24).

Dalam kaitan ini, paling kurang ada sembilan prinsip pokok yang perlu dipenuhi oleh suatu sistem pemerintahan agar bisa dikategorikan sebagai sistem presidensial yang sekaligus membedakannya dengan sistem parlementer (lihat tabel).

Tabel 3.2
Perbandingan Prinsip-prinsip Pokok Sistem Pemerintahan Presidensial dan Sistem Pemerintahan Parlementer

No	Prinsip-prinsip Sistem Presidensial	Prinsip-prinsip Sistem Parlementer
1	Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif	Eksekutif dan legislatif tidak terpisah
2	Presiden adalah eksekutif tunggal, kekuasaannya tidak terbagi	Eksekutif terpisah antara kepala pemerintahan dan kepala negara
3	Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara	Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara
4	Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggung jawab kepadanya	Kepala pemerintahan mengangkat para menteri sebagai suatu kesatuan institusi yang bersifat kolektif
5	Anggota parlemen tidak boleh merangkap jabatan menteri, begitu juga sebaliknya	Menteri bisa merangkap menjadi anggota parlemen
6	Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat membubarkannya	Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen
7	Berlaku prinsip supremasi konstitusi	Berlaku prinsip supremasi parlemen
8	Presiden bertanggung jawab kepada rakyat	Sebagai konsekuensi supremasi parlemen maka kedudukan parlemen lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lainnya
9	Sebagai konsekuensi pemisahan kekuasaan maka kekuasaan negara tersebar ke cabang pemerintahan lainnya	Kekuasaan negara terpusat pada parlemen

Sumber: Diolah dari Verney dalam Lijphart (1995: hal. 35-50); Asshiddiqie (2007: 315-316); juga Budiardjo (2008: 295-360);

Dari uraian di atas terlihat bahwa reformasi konstitusi yang berlangsung sejak 1999 hingga 2002 tampaknya tidak hanya berupaya mempertahankan dan mempertegas sistem presidensial yang sebagian unsurnya telah dimiliki oleh UUD 1945 melainkan juga memurnikan sekaligus memperkuatnya⁹. Hampir semua unsur dan prinsip pokok sistem presidensial tersebut dipenuhi oleh UUD 1945 pasca-amandemen kendati tidak semua unsurnya dinyatakan secara eksplisit oleh konstitusi. Oleh karena itu menurut Jimly Asshiddiqie sistem presidensial yang dianut bangsa Indonesia pasca-amandemen konstitusi bukan hanya memenuhi kategori sistem presidensial, melainkan juga dapat dikatakan sebagai sistem presidensial yang lebih murni sifatnya dibandingkan sebelumnya¹⁰.

Pembatasan Kekuasaan Presiden, Perluasan Otoritas DPR

Pemurnian sekaligus penguatan sistem demokrasi presidensial sebagaimana dikemukakan di atas jelas menandai dimulainya format baru relasi Presiden-DPR dalam sejarah politik Indonesia. Salah satu ciri utama format baru relasi Presiden-DPR tersebut adalah cukup kuatnya semangat untuk melembagakan prinsip hubungan kekuasaan secara seimbang antara institusi kepresidenan di satu pihak dan lembaga parlemen di pihak lain. Dalam konteks sistem presidensial, keseimbangan kekuasaan di antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif lazimnya dilembagakan melalui prinsip sekaligus mekanisme *checks and balances*.

⁹ Sebenarnya tidak ada praktik sistem presidensial yang benar-benar “murni”, termasuk di Amerika Serikat yang dianggap sebagai contoh ideal presidensialisme. Karena itu yang dimaksudkan dengan ungkapan “pemurnian” presidensial dalam konteks studi ini adalah penataan sistem presidensial yang mengarah pada pemenuhan prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi presidensial atas dasar pembedaannya dengan sistem demokrasi parlementer.

¹⁰ Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, hal. 317.

Seperti diuraikan dalam bab terdahulu, meskipun sebagian unsur presidensialisme telah dianut juga oleh UUD 1945 sebelum amandemen, namun prinsip *checks and balances* tidak berlaku karena dominasi Presiden yang terlalu besar dalam relasi eksekutif-legislatif-yudikatif. Selama periode Orde Baru misalnya, sebagian anggota DPR dan sebagian besar anggota MPR diangkat oleh Presiden, sementara mereka yang dipilih melalui pemilu telah diseleksi sedemikian rupa oleh rejim otoriter, sehingga hampir tidak ada peluang bagi munculnya kontrol legislatif terhadap eksekutif. Di sisi lain, sejak Demokrasi Terpimpin Soekarno hingga Orde Baru Soeharto, “dalam hal-hal tertentu” kekuasaan kehakiman dimungkinkan diintervensi oleh Presiden¹¹. Semua ini bermuara pada praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang benar-benar sarat-eksekutif (*executive-heavy*). Mengenai hal ini, Miriam Budiardjo misalnya, menulis,

“Selama 32 tahun Orde Baru, Soeharto secara sistematis meminimalisir fungsi dan peran lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, kehakiman, dan Mahkamah Agung untuk mengikuti kebijakan dan aturan yang ditetapkan olehnya. Dengan kata lain, lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden Soeharto menjadi menjadi kekuatan baru yang “membawahkan” lembaga legislatif dan yudikatif. Kekuatan baru yang dibangun Presiden Soeharto ini ditopang oleh birokrasi—sipil dan militer—dan Golkar”¹².

Oleh karena itu, pengalihan kekuasaan pembentukan UU pada DPR serta pelembagaan MA dan MK sebagai “kekuasaan yang merdeka” seperti dihasilkan melalui amandemen konstitusi jelas merupakan suatu terobosan konstitusional yang semakin melembagakan tegaknya prinsip trias politika pada umumnya dan prinsip *checks and balances* pada khususnya, baik dalam relasi eksekutif-legislatif maupun dalam hubungan segitiga eksekutif-legislatif-yudikatif.

¹¹ Selanjutnya lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal. 288.

¹² Miriam Budiardjo, *ibid*, hal. 289.

Walaupun demikian, empat tahap perubahan atau amandemen konstitusi bukan tanpa masalah sama sekali. Masalah-masalah itu terutama berpangkal pada kecenderungan MPR yang melakukan amandemen konstitusi untuk membatasi dan/atau mempreteli sebagian otoritas Presiden di satu pihak, dan sebaliknya kecenderungan untuk memperluas otoritas, peran, dan fungsi institusi DPR di pihak lain¹³. Sebagaimana juga akan diuraikan dalam bab lain studi ini, perluasan kekuasaan, peran, dan fungsi institusi DPR inilah yang terutama membentuk citra-diri Dewan sedemikian rupa sehingga muncul kecenderungan “parlementarianisme” dalam *performance* DPR ketika berhadapan dengan Presiden. Di sisi lain kecenderungan demikian, sebagaimana akan diuraikan di bagian berikut bab ini, memicu munculnya situasi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR ketika pengangkatan pejabat publik atau anggota komisi negara harus melalui konfirmasi dan atau persetujuan DPR.

Pembatasan masa jabatan Presiden dan pengalihan kekuasaan legislasi dari Presiden ke DPR jelas dibutuhkan dalam rangka pemurnian dan penguatan sistem pemerintahan presidensial. Begitu pula pelembagaan independensi kekuasaan yudikatif melalui MA dan MK diperlukan dalam rangka mempertegas prinsip pemisahan kekuasaan agar terbangun hubungan kekuasaan yang bersifat *checks and balances* di dalam presidensialisme. Namun demikian persoalannya konstitusi hasil amandemen juga membatasi kekuasaan Presiden dalam wilayah yang seharusnya menjadi otoritas penuh Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Beberapa otoritas Presiden yang membutuhkan pertimbangan ataupun konfirmasi DPR adalah pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain serta pemberian amnesti dan abolisi. Di sisi lain,

¹³ Semangat membatasi kekuasaan Presiden di satu pihak dan memperluas otoritas DPR di pihak lain, lihat Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, terutama Bab 4, hal. 191-208

melalui Ketetapan MPR No. VII Tahun 2000 yang menjadi dasar bagi terbitnya UU TNI dan UU Kepolisian Negara diamanatkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI serta Kepala Kepolisian RI harus melalui persetujuan DPR. Dalam konteks sistem presidensial, semestinya pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kepala Kepolisian hanya menjadi kewenangan Presiden karena campur tangan Dewan dalam masalah tersebut menjadikan tanggung jawab Presiden cenderung kabur lantaran turut dipilih oleh DPR¹⁴.

Konstitusi hasil amandemen tidak sekadar membatasi kekuasaan Presiden dalam rangka pemurnian dan penguatan sistem presidensial, melainkan juga semakin memperluas otoritas, fungsi, dan peran DPR dalam proses politik nasional pada umumnya, dan dalam relasi dengan Presiden khususnya. Di samping pengalihan *locus* otoritas legislasi dari Presiden ke DPR, konstitusi hasil amandemen semakin memperkuat otoritas kontrol Dewan terhadap Presiden melalui pelembagaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat 2), serta hak individual anggota Dewan dalam mengajukan pertanyaan, usul dan pendapat (Pasal 20A ayat 3). Perluasan otoritas itu juga tampak dalam penambahan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 yang memungkinkan sebuah rancangan undang-undang (RUU) bisa berlaku efektif sebagai UU jika dalam 30 hari tidak ditandatangani oleh Presiden. Selengkapnya Pasal 20 ayat (5) tersebut menyatakan,

“Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

¹⁴ Maswadi Rauf, “Evaluasi Sistem Presidensial”, Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008, hal. 11.

Menurut Denny Indrayana, penambahan Pasal 20 ayat (5) yang ditetapkan oleh MPR melalui Perubahan Kedua tersebut masih proporsional dalam konteks tegaknya prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Parlemen. Apalagi, menurutnya, melalui Pasal 20 ayat (2) Presiden telah memiliki semacam “hak veto” dalam bentuk keharusan bagi setiap RUU memperoleh persetujuan Presiden. Karena itu yang diperlukan justru adalah menambah otoritas Parlemen –dalam hal ini DPR dan DPD—agar memiliki “hak veto” yang sama seperti yang dimiliki oleh Presiden¹⁵.

Akan tetapi berbeda dengan pendapat Denny Indrayana, Miriam Budiardjo berpandangan bahwa penambahan Pasal 20 ayat (5) hasil amandemen konstitusi tersebut justru menjadikan pendulum keseimbangan kekuasaan eksekutif-legislatif mengarah pada kecenderungan sarat-legislatif (*legislative heavy*)¹⁶. Kecenderungan berlangsungnya perluasan otoritas DPR juga tampak dalam kewenangan DPR dalam memilih anggota lembaga negara seperti BPK, Gubernur Bank Indonesia, hakim agung pada MA, sebagian anggota MK (karena sebagian lainnya atas usul Presiden dan MA), serta hampir semua anggota komisi-komisi negara lainnya seperti KPU, KPK, Komnas HAM, dan Komisi Yudisial.

Di dalam praktiknya, perluasan otoritas DPR sesungguhnya melebihi desain konstitusi hasil amandemen ataupun undang-undang bidang politik sebagai implementasi konstitusi. Hal ini tidak hanya tampak dalam kecenderungan DPR memberi kewenangan bagi dirinya sendiri untuk menentukan anggota hampir semua komisi negara seperti diuraikan di atas, melainkan juga terlihat dari meningkatnya fungsi anggaran DPR. Jika pada era Orde Baru hampir seluruh usulan pemerintah tentang APBN disetujui DPR

¹⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945*, hal. 377-378.

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hal. 290-291.

bahkan tanpa perubahan sama sekali, maka DPR dewasa ini menjadi penentu akhir struktur anggaran negara yang diajukan pemerintah. Begitu jauh dan luasnya otoritas DPR dalam fungsi anggaran, sehingga detail alokasi belanja dan pengeluaran pemerintah di setiap instansi di Pusat dan Daerah harus melalui persetujuan Panitia Anggaran DPR¹⁷. Akibatnya, pemerintah acapkali tidak bisa berkutik jika usulan perubahan rencana alokasi APBN datang dari DPR. Secara institusi sebenarnya tidak ada perangkat perundang-undangan yang mengatur otoritas yang begitu jauh dari DPR dalam fungsi anggaran karena baik konstitusi maupun UU Susduk hanya menyebut bahwa Dewan memiliki fungsi anggaran. Menurut Mahfudz Siddiq, Ketua Fraksi PKS di DPR, kewenangan yang dimiliki oleh DPR tersebut adalah semacam “konvensi” yang disepakati dengan pemerintah¹⁸.

Terlepas dari perbedaan pandangan tentang arah pendulum keseimbangan dalam relasi Presiden dan Parlemen, empat tahap amandemen konstitusi sejak 1999 hingga 2002 harus diakui telah menghasilkan format baru hubungan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislative dengan berbagai komplikasi politik yang ditimbulkannya. Format baru itu tampaknya tidak hanya ditandai oleh semakin melembaganya pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif-yudikatif secara umum, melainkan juga melembaganya prinsip sekaligus mekanisme *checks and balances* dalam relasi tersebut. Secara lebih spesifik, format baru relasi Presiden-DPR didasarkan pada posisi dan otoritas Presiden dan Parlemen yang sama-sama kuat yang juga menjadi kecenderungan baru di negara-negara penganut sistem presidensial seperti di Amerika Latin, Korea Selatan, dan

¹⁷ Wawancara dengan Ryaas Rasyid, ahli pemerintahan dan anggota DPR, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta; juga wawancara dengan Mahfudz Siddik, Ketua Fraksi PKS di DPR, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

¹⁸ Wawancara dengan Mahfudz Siddiq, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

Filipina¹⁹. Meskipun demikian, segera harus dicatat bahwa dalam konteks Indonesia pasca-amandemen konstitusi, penguatan Parlemen sesungguhnya baru terjadi pada institusi DPR, padahal semestinya mencakup pula lembaga DPD sebagai satu kesatuan lembaga legislatif bersama DPR yang turut dihasilkan oleh konstitusi hasil amandemen. Karena itu pergeseran pendulum keseimbangan dalam relasi eksekutif-legislatif pasca-amandemen konstitusi sebenarnya lebih tepat disebut sebagai “sarat-DPR” (*DPR-heavy*) ketimbang “sarat-legislatif” (*legislative-heavy*)²⁰. Seperti akan diuraikan di bawah, penataan hubungan kekuasaan yang cenderung “sarat-DPR” ini tidak hanya menghasilkan problematik baru dalam relasi Presiden-DPR—sebagai konsekuensi logis dari kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai—melainkan juga menyimpan potensi konflik eksekutif-legislatif yang akhirnya berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004.

3. Perangkap Konflik dalam Format Baru Relasi Presiden-DPR

Seperti dikemukakan pada bab pendahuluan, selain kelebihan-kelebihannya dibandingkan sistem parlementer, sistem presidensial memiliki tiga kelemahan pokok, yakni *pertama*, kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik (*deadlock*) akibat konflik eksekutif-legislatif. Seperti dikhawatirkan Scott Mainwaring potensi jalan buntu dan konflik politik itu semakin besar lagi apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai²¹. *Kedua*, kekakuan sistemik yang melekat pada

¹⁹ Lihat juga Burhan D. Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia”, dalam jurnal *Gloria Juris*, Volume 7, Nomor 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.

²⁰ Pandangan senada dikemukakan Denny Indrayana dan Saldi Isra. Lihat Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945*, hal. 369

²¹ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228.

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 di 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 lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik. Juan Linz bahkan mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak begitu cocok diadopsi di negara-negara demokrasi baru²².

Dalam konteks Indonesia pasca-Orde Baru, problematik kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai telah tampak dalam realitas relasi Presiden-DPR pada era Presiden Abdurrahman Wahid. Selama sekitar 21 bulan pemerintahan Presiden Wahid, Presiden dan DPR terperangkap konflik politik yang tajam yang tak hanya berakibat munculnya jalan buntu dalam relasi eksekutif-legislatif, tetapi juga berujung pada pemakzulan terhadap mantan Ketua Umum PBNU tersebut dari jabatan kepresidenan oleh MPR. Di luar berbagai faktor yang melekat pada gaya kepemimpinan Presiden Wahid dan politik partisan DPR, salah satu sumber konflik Presiden-DPR pada waktu itu adalah struktur konstitusi yang tidak sepenuhnya bersifat presidensial. Adanya unsur parlementer dalam struktur konstitusi sebelum amandemen, yakni supremasi MPR yang memiliki otoritas pemakzulan terhadap presiden, adalah salah satu faktor penting di balik realitas relasi Presiden-DPR pada era Wahid.

²² Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference”, dalam Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

Oleh karena itu format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi yang antara lain memastikan masa jabatan presiden yang bersifat tetap dan juga meniadakan prinsip supremasi MPR, semestinya lebih menjamin terbangunnya hubungan kekuasaan yang konstruktif antara eksekutif dan legislatif. Namun realitas politik selama pemerintahan Presiden Yudhoyono yang menjadi fokus studi ini menunjukkan bahwa konflik dan ketegangan politik acapkali masih terjadi dalam format baru relasi Presiden-DPR. Perbedaan pandangan antara Presiden Yudhoyono dan partai-partai di DPR tentang suatu kebijakan pemerintah yang pada akhirnya mendorong munculnya sejumlah usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket, jelas mengindikasikan adanya konflik politik dalam relasi Presiden-DPR²³. Sementara itu ketidakhadiran Presiden Yudhoyono dalam Rapat-rapat Paripurna DPR yang menimbulkan kekecewaan para politisi di Dewan menghasilkan ketegangan politik di antara kedua institusi yang berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004.

Untuk melihat sejauh mana situasi konflik dan ketegangan politik berlangsung antara Presiden Yudhoyono dan DPR, di bawah ini diuraikan ruang lingkup dan intensitas relasi yang cenderung konflikual tersebut, serta upaya politik dua pihak menyelesaikannya terutama melalui mekanisme Rapat Konsultasi Presiden dan Pimpinan DPR.

²³ Konflik sebenarnya merupakan fenomena yang wajar dalam sistem demokrasi. Namun apabila konsep konflik didasarkan pada terminologi adanya pertentangan atau perbedaan pendapat antara paling tidak dua orang atau kelompok, maka perbedaan-perbedaan cara pandang politik di antara dua lembaga politik terpenting, yakni Presiden dan DPR, tentang suatu kebijakan pemerintah dapat dikategorikan sebagai konflik politik. Konflik politik pada dasarnya adalah konflik yang berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh penguasa politik dan jabatan yang diduduki oleh penguasa politik (termasuk kepentingan para penguasa politik). Tentang konsep konflik politik, lihat Maswadi Rauf, *Konsensus Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2000, hal. 22.

Ruang Lingkup dan Intensitas Konflik

Situasi konflik dan ketegangan politik yang terbangun dalam relasi Presiden Yudhoyono dan DPR dapat dibedakan atas dua kelompok kecenderungan. Pertama, konflik yang bersumber pada kebijakan pemerintah yang ditolak oleh sebagian fraksi di DPR dengan cara mengusulkan penggunaan hak interpelasi dan hak angket yang merupakan hak-hak politik melekat pada fungsi pengawasan Dewan terhadap pemerintah. Kedua, konflik yang bersumber pada kebijakan pemerintah dalam pengangkatan pejabat politik oleh Presiden dalam kerangka presidensialisme.

Kedua kelompok kecenderungan konflik Presiden-DPR ini sebenarnya bersumber pada kewenangan non-legislatif Presiden yang melekat dalam konteks presidensialisme. Seperti dikemukakan Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey, dalam desain sistem presidensial pada dasarnya kewenangan seorang presiden mempunyai dua dimensi, yakni kekuasaan legislatif (*legislative powers*) dan kekuasaan non-legislatif (*non-legislative powers*). Dimensi yang pertama berkaitan dengan hak veto terhadap UU yang diusulkan parlemen, hak mengusulkan UU, termasuk usulan anggaran negara, dan juga usulan referendum. Sedangkan dimensi kedua berkaitan kewenangan presiden dalam mengangkat dan memberhentikan anggota menteri dan pejabat politik lainnya tanpa campur tangan parlemen. Secara spesifik Shugart dan Carey mengatakan antara lain,

“...We identify two basic dimensions of presidential power: one concerning power over legislation, the other encompassing non-legislative powers...The first set of aspects entail legislative powers constitutionally granted to the president. These aspects are the veto, the partial veto, presidential authority to legislate by decree, exclusive right to initiate certain legislative proposals, budgetary initiative, and power to propose referenda. Aspects of presidential power apart from the legislative domain include cabinet formation, cabinet dismissal ...”²⁴.

²⁴ Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, cetak ulang 1995, hal. 148-149.

(Kami mengidentifikasi dua dimensi dasar dari kekuasaan presiden: kewenangan tentang legislasi, dan yang lain adalah kewenangan non-legislasi. Aspek pertama yang berkaitan dengan kewenangan legislasi yang dijamin konstitusi kepada presiden. Aspek-aspek tersebut adalah hak veto, hak veto bagian, mengeluarkan dekrit presiden, membuat usulan undang-undang, hak budget, dan membuat usulan referendum. Aspek yang merupakan kekuasaan presiden tetapi terlepas dari domain legislatif termasuk pembentukan kabinet, pemberhentian anggota kabinet...).

Dalam konteks Indonesia pasca-amandemen konstitusi, meskipun otoritas legislasi telah beralih dari Presiden ke DPR, namun implementasi dimensi pertama dari kekuasaan Presiden dalam kategori Shugart dan Carey dapat dikatakan hampir tidak ada masalah. Mekanisme persetujuan bersama dalam pembentukan suatu UU yang diamanatkan oleh konstitusi hasil amandemen meminimalkan kemungkinan munculnya konflik dan jalan buntu yang bersumber dari wilayah otoritas legislasi yang dimiliki oleh Presiden. Sebagian besar pimpinan fraksi di DPR juga mengakui hampir tidak ada masalah dalam relasi Presiden-DPR berkaitan dengan pembentukan UU dan terbukti tidak ada satu pun RUU yang dibahas bersama kedua pihak mengalami kebuntuan politik²⁵.

Kalaupun ada indikasi konflik dalam konteks otoritas legislasi yang dimiliki Presiden, konflik cenderung terjadi pada tahap awal sebelum suatu RUU dibahas bersama antara Presiden dan DPR. Hal ini misalnya terjadi ketika DPR menolak RUU Rahasia Negara yang diajukan oleh pemerintahan Yudhoyono. Kalangan DPR menilai bahwa RUU Rahasia Negara yang diajukan oleh DPR bukan hanya cenderung memberangus demokrasi, penegakan HAM dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga berpotensi

²⁵ Wawancara dengan pimpinan fraksi-fraksi Partai Golkar, PDI Perjuangan, PPP, PKB, PAN, dan PKS bulan Mei-Juni 2008 di Jakarta.

mengancam penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel²⁶. Beberapa waktu sebelumnya DPR juga menolak meratifikasi perjanjian kerjasama pertahanan, *Defence Cooperation Agreement (DCA)*, antara Indonesia dan Singapura yang telah ditandatangani oleh pemerintah kedua negara. Meskipun demikian penolakan ini tidak mengindikasikan konflik karena pemerintah akhirnya cenderung sependapat dengan sikap Dewan.

Oleh karena itu fokus pembahasan dan analisis di bawah ini ditekankan pada dimensi kedua dari kekuasaan Presiden, yakni otoritas non-legislatif. Dalam konteks konflik yang bersumber pada kewenangan non-legislatif Presiden tersebut, akan diuraikan dua kecenderungan konflik, yaitu *pertama*, kecenderungan konflik yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah yang mengundang munculnya hak interpelasi dan hak angket DPR; dan *kedua*, kecenderungan konflik yang berkaitan dengan kewenangan Presiden mengangkat pejabat politik atau pejabat publik. Deskripsi dan analisis atasnya diperlukan dalam rangka menggarisbawahi bahwa memang ada problematik di balik format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi. Seperti diungkapkan oleh salah seorang pimpinan fraksi, hampir semua keputusan Presiden sebenarnya bisa “diganggu” oleh DPR²⁷, sehingga format baru relasi Presiden-DPR pun tidak terhindarkan dari perangkap konflik.

²⁶ “DPR Kembalikan RUU Rahasia Negara”, dalam *Kompas*, tanggal 29 Mei 2008; juga “DPR Tidak Akan Bahas: Pemerintah Diminta Rombak RUU Rahasia Negara”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Mei 2008.

²⁷ Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan di DPR, tanggal 24 Juni 2008 di Jakarta.

- **DPR Bertanya, Presiden Tidak Hadir**

Seiama hampir empat tahun era pemerintahan Presiden Yudhoyono yang menjadi fokus studi ini paling tidak muncul 14 kali usulan penggunaan hak interpelasi oleh para politisi partai di DPR. Tidak semua usulan penggunaan hak interpelasi tersebut sampai ke tingkat Rapat Paripurna DPR untuk diputuskan sebagai hak Dewan, begitu pula tidak semua usulan hak interpelasi yang telah sampai ke rapat paripurna untuk diputuskan melalui pemungutan suara (*voting*) disetujui menjadi hak interpelasi DPR. Hanya empat dari 14 usulan hak interpelasi yang akhirnya menjadi hak interpelasi DPR, yaitu interpelasi busung lapar dan penyakit polio (2005), interpelasi terhadap kebijakan pemerintah mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang kasus nuklir Iran (2007), interpelasi atas penyelesaian kasus KLBI/BLBI (2007), dan interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM (2008). Namun demikian dari empat hak interpelasi yang akhirnya menjadi hak DPR tersebut, interpelasi terakhir yang disebut terakhir, yakni mempertanyakan kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM yang ketiga kalinya, relatif tidak menimbulkan konflik dalam relasi Presiden-DPR walaupun Yudhoyono mewakilkan pemberian jawaban pemerintah melalui Menko Perekonomian sekaligus Menteri Keuangan Sri Mulyani. Dalam kaitan tersebut pada bagian ini akan diuraikan tiga hak interpelasi DPR yang menimbulkan konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR yang dipicu oleh ketidakhadiran Yudhoyono memberikan jawaban langsung dalam Rapat Paripurna Dewan yang diagendakan untuk itu.

Interpelasi Busung Lapar dan Polio. Usulan penggunaan hak interpelasi DPR berkenaan dengan maraknya kasus busung lapar dan penyakit polio di sejumlah daerah, pertama kali digagas oleh anggota Fraksi PKB Nursyahbani Katjasungkana. Semua fraksi, kecuali Fraksi Partai Demokrat, dalam Rapat Paripurna DPR pada 13 September 2005 akhirnya menyetujui usulan menjadi hak interpelasi Dewan. Melalui interpelasi tersebut DPR antara lain mempertanyakan kebijakan penanganan busung lapar dan penyakit polio yang dilakukan pemerintah serta juga strategi penanganan yang bisa menjamin tidak terulangnya kasus tersebut²⁸. Untuk mendengar jawaban dan keterangan Presiden mengenai penanganan kasus busung lapar dan polio, Bamus DPR mengagendakan Rapat Paripurna DPR pada 7 Maret 2006. Namun ketika Rapat Paripurna Dewan digelar, ternyata Presiden Yudhoyono tidak hadir dan mewakilkan keterangan pemerintah kepada Menko Kesra Aburizal Bakrie yang didampingi Menkes Siti Fadillah Supari dan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra. Ketidakhadiran Presiden Yudhoyono menimbulkan kekecewaan para politisi DPR, sehingga Rapat Paripurna berlangsung ricuh karena diwarnai interupsi dan bahkan mikrofon yang mati. Sejumlah anggota Dewan meminta Pimpinan DPR memberikan klarifikasi ketidakhadiran Presiden Yudhoyono karena dianggap merendahkan kedudukan konstitusional DPR²⁹. Sebuah surat kabar melukiskan suasana rapat paripurna tersebut sbb:

“...Akibatnya, interupsi makin kencang. Tiba-tiba pengeras suara di meja anggota DPR mati. Sejumlah anggota F-PDIP yang marah akhirnya mengetuk-ngetuk meja, minta agar pengeras suara dihidupkan. Tapi Zainal [Maarif selaku pimpinan sidang] tetap mempersilahkan Aburizal [Bakrie] membacakan jawaban

²⁸ Antara lain lihat, “Interpelasi Busung Lapar dan Polio Bergulir di Senayan”, dalam *Pikiran Rakyat*, tanggal 15 September 2005.

²⁹ Tentang suasana Rapat Paripurna, lihat misalnya, “Rapat Paripurna DPR Ricuh” dalam *Suara Merdeka*, tanggal 8 Maret 2006;; juga “Interupsi Warnai Paripurna Interpelasi Busung Lapar dan Polio”, dalam www.detiknet.com, tanggal 7 Maret 2006 jam 14:15.

interpelasi. Suara interupsi anggota DPR akhirnya tertelan kerasnya suara Aburizal yang menggunakan penguat suara³⁰.

Interpelasi Kasus Nuklir Iran. Usulan interpelasi terhadap sikap persetujuan pemerintah terhadap Resolusi PBB No. 1747 tentang isu nuklir Iran pada mulanya didukung oleh 145 orang anggota DPR dari berbagai fraksi kecuali Fraksi Partai Demokrat. Dalam Rapat Paripurna DPR pada 15 Mei 2007, usulan hak interpelasi akhirnya disetujui oleh 280 anggota DPR yang hadir, sehingga menjadi hak interpelasi Dewan secara institusi. Penggunaan hak interpelasi yang semula bertujuan mempertanyakan kebijakan pemerintah dalam mendukung Resolusi PBB tentang nuklir Iran, kemudian berkembang menjadi konflik terbuka antara Presiden dan DPR ketika pada waktu yang dijadwalkan (5 Juni 2007) bagi pemberian keterangan pemerintah ternyata Presiden Yudhoyono tidak hadir dan diwakili oleh tujuh orang menteri kabinet. Ketidakhadiran Yudhoyono ini mengundang reaksi keras para politisi DPR karena dinilai melecehkan dan tidak menghormati lembaga Dewan yang berkedudukan setara dengan Presiden³¹. Sidang Paripurna DPR yang sedianya akan mendengarkan jawaban pemerintah, yang diwakili oleh tujuh orang menteri kabinet, bahkan diskors beberapa kali sebelum akhirnya ditunda karena sebagian anggota DPR menolak utusan Presiden³². Di sisi lain, Presiden Yudhoyono mempertahankan pendiriannya untuk tidak hadir secara langsung karena dimungkinkan oleh Pasal 174 Tata Tertib DPR sendiri. Presiden Yudhoyono bahkan mengatakan³³,

“Sesuai dengan hak yang saya miliki dan Tata Tertib DPR RI, saya memiliki hak menugasi menteri atau sejumlah menteri mewakili dan menjawab interpelasi itu”.

³⁰ “Gangguan Speaker Patahkan Interpelasi”, dalam *Republika*, tanggal 8 Maret 2008.

³¹ “Sebagian Anggota DPR Kecewa”, dalam *Kompas*, tanggal 6 Juni 2007.

³² “DPR Tolak Utusan Presiden”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

³³ Lihat, “Senjata Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 Juni 2007.

Setelah gagal menghadirkan Presiden Yudhoyono dalam Rapat Paripurna tanggal 5 Juni 2007, Bamus DPR mengagendakan kembali Rapat Paripurna yang kedua untuk mendengar jawaban pemerintah atas interpelasi Dewan tentang kasus nuklir Iran. Sebelum rapat paripurna kedua digelar, Presiden dan Pimpinan DPR mengadakan dua kali rapat konsultasi, masing-masing di Istana Negara dan Gedung DPR, namun Yudhoyono mengatakan tidak akan menghadiri rapat paripurna tersebut kendati sebagian besar fraksi tetap memintanya hadir³⁴. Meskipun masih menuai kekecewaan sebagian fraksi³⁵, sikap sebagian fraksi lainnya melunak atas ketidakhadiran Presiden Yudhoyono dalam Rapat Paripurna DPR yang kedua untuk mendengarkan jawaban pemerintah tentang masalah nuklir Iran³⁶. Konflik Presiden-DPR berkaitan dengan masalah ketidakhadiran pun mereda bersamaan dengan munculnya aneka masalah baru yang juga mendorong munculnya usulan interpelasi ataupun angket DPR terhadap suatu kebijakan pemerintah. Masalah baru yang melahirkan interpelasi baru tersebut antara lain penanganan semburan lumpur panas Lapindo di Sidoarjo, dan berlarut-larutnya penyelesaian kasus BLBI yang kemudian mendorong munculnya usulan interpelasi BLBI.

*Interpelasi Penyelesaian Kasus KLBI/BLBI*³⁷. Usulan penggunaan hak interpelasi BLBI yang semula diajukan oleh 71 orang anggota DPR adalah satu-satunya hak interpelasi

³⁴ Antara lain, "Presiden Dipastikan Tidak Akan Hadir Lagi di Paripurna", dalam *Kompas*, tanggal 9 Juli 2007; juga, "President to skip second Iran plenary session", dalam *The Jakarta Post*, tanggal 10 Juli 2007.

³⁵ "Interpelasi Iran: Lima Fraksi DPR Tak Puas", dalam *Koran Tempo*, tanggal 11 Juli 2007; juga

³⁶ "Presiden Tak Bersedia Hadir, DPR Mengalah", dalam *Kompas*, tanggal 11 Juli 2007.

³⁷ Kasus KLBI/BLBI bermula ketika pemerintahan Soeharto atas saran IMF pasca-krisis moneter pada 1997 mengeluarkan kebijakan Program Rekapitulasi dan Restrukturisasi Perbankan setelah 16 bank ditutup dan puluhan bank lainnya mengalami *rush* atau penarikan dana secara besar-besaran oleh nasabahnya.

yang akhirnya disetujui secara aklamasi sebagai interpelasi Dewan secara institusi. Fraksi Partai Demokrat sebagai basis politik Presiden Yudhoyono turut memberikan dukungan karena tampaknya pemerintah cenderung memandang bahwa kasus KLBI/BLBI adalah warisan pemerintahan sebelumnya, sehingga pemerintahan Yudhoyono merasa tidak memiliki beban walaupun dipertanyakan DPR melalui hak interpelasi. Seperti dikemukakan oleh Juru Bicara Kepresidenan Andi Mallarangeng, “Semua kebijakan, termasuk skema penyelesaian mengenai BLBI dan rekapitalisasi perbankan, dibuat pada pemerintahan Presiden Megawati”³⁸.

Walaupun pemerintah merasa tidak memiliki beban, ironisnya Presiden Yudhoyono tetap menolak hadir secara langsung dalam Rapat Paripurna DPR yang mengagendakan pemberian jawaban atau keterangan pemerintah atas interpelasi BLBI yang diajukan Dewan. Dalam rapat paripurna yang digelar pada 12 Februari 2008 tersebut, Yudhoyono mengutus delapan orang pembantu Presiden, menteri dan pejabat setingkat menteri, dan dipimpin oleh Menko Perekonomian Boediono. Seperti fenomena interpelasi kasus busung lapar dan juga interpelasi kasus nuklir Iran, ketidakhadiran Presiden Yudhoyono mengecewakan para politisi DPR. Interupsi sebagian anggota DPR kembali mewarnai rapat paripurna lembaga perwakilan rakyat hasil Pemilu 2004 tersebut, apalagi setelah diketahui bahwa naskah keterangan pemerintah tidak disertai kop surat lembaga kepresidenan dan tanpa tandatangan Presiden Yudhoyono. Salah satu surat kabar nasional misalnya, menggambarkan suasana rapat paripurna itu demikian,

Kebijakan yang bermula pada era Soeharto tersebut kemudian berlanjut sekaligus menjadi beban pemerintah-pemerintah sesudahnya, mulai dari BJ Habibie, Abdurrahman Wahid hingga Megawati. Dana publik yang telah dikeluarkan dalam rangka KLBI/BLBI sekitar Rp 218 triliun, sedangkan untuk rekapitalisasi perbankan sekitar Rp 422 triliun, sehingga secara total mencakup lebih dari Rp 640 triliun.

³⁸ “Yudhoyono Ikuti Mega: Jubir Presiden, Jangan Pakai Standar Ganda”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Februari 2008.

“Suasana semakin panas ketika anggota DPR kembali protes karena pada sampul depan jawaban tertulis [yang disiapkan pemerintah] tertera kop Menko Perekonomian, bukan Presiden. Jawaban tertulis itu juga tidak ditandatangani Presiden, tetapi oleh Menko Perekonomian dan Menteri Keuangan...Suryama dari Fraksi PKS [kemudian] memelopori mengembalikan keterangan tertulis pemerintah itu ke meja pimpinan sidang sebagai aksi protes. Ia juga melancarkan aksi *walk out*. Aksi ini langsung diikuti puluhan anggota Dewan. Jawaban tertulis pemerintah pun menumpuk di meja pimpinan sidang”³⁹.

Dalam kaitan ini Ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa mengatakan bahwa ketidakhadiran Yudhoyono secara fisik semestinya diimbangi kehadiran Presiden secara administratif, yakni melalui keterangan pemerintah yang dibuat di atas kop lembaga kepresidenan yang kemudian dibubuhi tanda tangan Presiden⁴⁰.

Ketika DPR memberikan kesempatan kedua kalinya bagi Presiden untuk menjawab secara langsung interpelasi BLBI dalam Rapat Paripurna DPR pada 1 April 2008, Yudhoyono kembali mewakilkan kehadirannya melalui Menteri Keuangan Sri Mulyani. Namun demikian, tidak seperti suasana rapat paripurna sebelumnya yang diwarnai kekecewaan sebagian anggota Dewan, ketidakhadiran Yudhoyono pada kesempatan kedua ini relatif tidak dipersoalkan, termasuk oleh fraksi oposisi PDI Perjuangan. Realitas ini tampaknya terkait dengan jawaban pemerintah yang lebih terinci—termasuk janji untuk melakukan paksa badan terhadap para obligator BLBI—serta juga naskah keterangan pemerintah dibubuhi tanda tangan Presiden, bukan tanda tangan menteri seperti naskah jawaban pemerintah atas interpelasi sebelumnya⁴¹.

³⁹ “Protes Bermunculan di DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Februari 2008.

⁴⁰ Wawancara dengan Effendy Choirie, Ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa DPR, tanggal 13 Juni 2008 di Jakarta.

⁴¹ Lihat, “Presiden Akan Paksa Badan 4 Obligator BLBI”, dalam *Kompas*, tanggal 2 April 2008.

- **Presiden Memutuskan, DPR Menyelidiki**

Di samping kecenderungan konflik yang dipicu oleh penggunaan hak interpelasi DPR di satu pihak, dan ketidakhadiran Presiden untuk menjawabnya secara langsung di lain pihak, ketegangan dalam relasi Presiden-DPR selama periode studi ini juga tercermin dalam upaya penggunaan hak angket dalam rangka menyelidiki kebijakan pemerintah. Selama pemerintahan Yudhoyono paling kurang muncul delapan kali upaya penggunaan hak angket, kendati hanya dua yang kemudian menjadi hak angket DPR, yaitu angket terhadap kebijakan penjualan kapal tanker Pertamina –yang lebih terkait dengan pemerintahan Megawati—dan angket terhadap kebijakan energi nasional, termasuk pengelolaan minyak dan gas oleh Pertamina, menyusul keputusan pemerintah menaikkan harga BBM untuk ketiga kalinya pada Mei 2008.

Usulan Hak Angket Kebijakan Impor Beras. Keputusan pemerintahan Yudhoyono untuk melakukan impor beras sekitar 110.000 ton dari Vietnam dalam rangka memenuhi stok beras nasional pada akhir 2005 memicu munculnya usulan penggunaan hak angket terhadap kebijakan tersebut. Pada mulanya usulan hak angket ditandatangani 114 orang anggota DPR dari berbagai fraksi, kecuali Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi Partai Golkar. Namun setelah Presiden Yudhoyono memanggil 11 orang menteri dari partai-partai pendukung pemerintah⁴², dan Wapres Kalla melakukan lobi setengah kamar dengan pimpinan fraksi-fraksi di Hotel Dharmawangsa⁴³, suara DPR terpecah antara yang menginginkan penggunaan hak angket di satu pihak, dan penggunaan hak interpelasi di pihak lain. Sebagai akibat terpecahnya suara fraksi-fraksi, usulan hak

⁴² “Presiden Minta Parpol Pendukung Merenung”, dalam *Kompas*, tanggal 20 Januari 2006.

⁴³ “Rapat Fraksi di Dharmawangsa”, dalam *Republika*, tanggal 23 Januari 2006.

angket dan hak interpelasi akhirnya kandas dalam Rapat Paripurna DPR pada 24 Januari 2006.

Usulan Hak Angket Operator Blok Cepu. Setelah gagal dalam usulan hak angket terhadap kebijakan impor beras, momentum lain yang memperlihatkan adanya konflik Presiden-DPR berkaitan dengan otoritas non-legislasi Presiden adalah usulan hak angket terhadap kebijakan pengelolaan Blok Cepu⁴⁴. Kebijakan pemerintah menunjuk ExxonMobil Ltd sebagai operator utama pengelolaan lapangan minyak Blok Cepu memicu munculnya usulan penggunaan hak angket oleh sekitar 60 orang anggota DPR dari unsur PDIP, PAN, PKB, dan PPP. Semula ada seorang anggota F-PKS turut mendukung penggunaan hak angket tetapi akhirnya menarik diri⁴⁵. Para pengusul hak angket mempersoalkan pengelolaan ladang minyak terbesar tersebut oleh perusahaan asing yang berpotensi melanggar perundang-undangan dan juga menduga adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di balik penandatanganan kerjasama operasi Blok Cepu antara pemerintah dan ExxonMobil. Namun seperti juga nasib hak angket impor beras, usulan hak angket Blok Cepu pun kandas dalam Rapat Paripurna DPR pada 30 Mei 2006 karena hanya didukung oleh 83 anggota Dewan yang hadir, sedangkan 256 orang anggota lainnya menolak⁴⁶. Satu-satunya fraksi yang bertahan untuk mendukung penggunaan hak angket adalah PDI Perjuangan, sementara fraksi-fraksi yang semula mendukung akhirnya menarik diri.

⁴⁴ Ladang minyak Blok Cepu di Jawa Tengah konon merupakan ladang minyak dengan potensi cadangan terbesar yang pernah dimiliki Indonesia. Menurut survei yang dilakukan PT Humpuss Petrogas pada 1992-1995, Blok Cepu mengandung cadangan minyak yang bisa mencapai 2,6 miliar barrel. Lihat, "Pengusul Angket Cepu Optimis", dalam *Kompas*, tanggal 1 April 2006.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ "Angket DPR Rontok Lagi", dalam *Kompas*, tanggal 31 Mei 2006.

Sejumlah anggota DPR mensinyalir adanya suap yang dilakukan pihak luar untuk menggagalkan penggunaan hak angket⁴⁷.

Usulan Hak Angket Kenaikan Harga BBM. Selama Presiden Yudhoyono berkuasa, telah tiga kali pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM), yakni pada 1 Maret 2005, kemudian pada 1 Oktober 2005, dan terakhir pada 24 Mei 2008. Kebijakan kenaikan harga BBM ini memicu munculnya usulan penggunaan hak interpelasi dan juga hak angket DPR pada Oktober 2005, serta usulan hak interpelasi dan hak angket Dewan pada Juni 2008. Akan tetapi hanya usulan hak angket DPR terhadap kebijakan kenaikan harga BBM yang ketiga kali yang akhirnya disetujui sebagai hak angket Dewan secara institusi. Usulan yang semula ditandatangani 117 anggota DPR akhirnya disetujui sebagai hak Dewan setelah melalui pemungutan suara dengan komposisi 233 orang mendukung, dan 127 anggota lainnya menolak. Kecuali F-PD dan F-PG (selain Yudhy Krisnandi yang turut mendukung hak angket), fraksi-fraksi lain, termasuk dari partai-partai pendukung pemerintah seperti PKS, PPP, PAN dan PKB, memberikan persetujuan atas penggunaan hak angket DPR untuk menyelidiki kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM⁴⁸.

- **Presiden Mengusulkan, DPR Menolak**

Fenomena lain yang memperlihatkan adanya konflik dalam format baru relasi Presiden-DPR adalah penolakan DPR atas pejabat publik yang diusulkan oleh pemerintah untuk

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ "DPR Setujui Angket BBM", dalam *Kompas*, tanggal 25 Juni 2008. Sebagai tindak lanjut disetujuinya hak angket, DPR kemudian membentuk Panitia Angket yang beranggotakan 50 orang anggota Dewan dari berbagai fraksi dan dipimpin oleh Zulkifli Hasan, Ketua Fraksi PAN di DPR. Terpilihnya Zulkifli Hasan tampaknya merupakan "kompromi" akibat persaingan antara Fraksi PDI-P selaku pendukung utama hak angket di satu pihak, dan Fraksi Partai Golkar dan Partai Demokrat sebagai fraksi yang menolak hak angket di pihak lain.

menggantikan pejabat yang terkena kasus hukum ataupun pejabat lama yang telah habis masa jabatannya. Salah satu kasus menarik dalam kaitan ini adalah penolakan DPR atas dua orang calon Gubernur Bank Indonesia, yakni Agus Martowardojo, Direktur Utama Bank Mandiri, dan Raden Pardede, Wakil Direktur Utama Perusahaan Pengelola Aset. Meskipun pada akhirnya DPR memberikan persetujuan ketika Presiden mengusulkan nama baru calon Gubernur BI, yakni Menko Perekonomian Boediono, penolakan Dewan pada pengusulan calon tahap pertama jelas mengindikasikan adanya konflik di antara kedua institusi tersebut meskipun relasi keduanya telah didasarkan format baru produk konstitusi hasil amandemen.

Sehubungan dengan berakhirnya masa jabatan Burhanuddin Abdullah sebagai Gubernur BI dan juga perkembangan penyidikan kasus suap yang dilakukan pimpinan BI terhadap anggota DPR, pemerintahan Yudhoyono mengirimkan dua orang calon Gubernur BI—Agus Martowardojo dan Raden Pardede—kepada DPR pada pertengahan Februari 2008. Sesuai UU tentang BI, pemerintah mengusulkan nama-nama calon Gubernur BI yang kemudian diseleksi oleh DPR melalui uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*). Namun dua orang calon yang diajukan pemerintah ternyata ditolak oleh Komisi XI melalui pemungutan suara pada 12 Maret 2008⁴⁹, yang kemudian diformalkan sebagai keputusan DPR melalui rapat paripurna seminggu kemudian. Penolakan DPR tersebut mengecewakan sekaligus mengejutkan pemerintahan Yudhoyono karena harus menyiapkan nama calon Gubernur BI yang baru⁵⁰. Berbeda dengan pencalonan tahap

⁴⁹ “DPR Tolak Agus dan Pardede”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Maret 2008; juga, “Hindari Politisasi Calon Gubernur BI”, dalam *Kompas*, tanggal 14 Februari 2008; juga, “Gubernur BI: Setelah Agus dan Raden Kandas”, dalam *Tempo*, edisi 23 Maret 2008.

⁵⁰ Dalam Pasal 41 ayat (3) dan ayat (4) UU tentang Bank Indonesia dinyatakan bahwa dalam hal calon Gubernur BI tidak disetujui oleh DPR maka Presiden harus mengajukan calon baru, dan jika untuk kedua kalinya Dewan menolak nama yang diajukan Presiden, maka Presiden diwajibkan mengangkat kembali

pertama tersebut, Komisi XI DPR langsung memberikan persetujuan terhadap Boediono yang diusulkan Presiden setelah Agus Martowardojo dan Raden Pardede ditolak oleh Dewan. Dari 46 orang anggota Komisi XI yang hadir hanya satu orang menolak Boediono sedangkan selebihnya memberikan persetujuan⁵¹.

Kecenderungan Presiden Yudhoyono untuk menjagokan Agus Martowardojo sebagai calon unggulan ketimbang Raden Pardede yang juga menyadari posisinya hanya sebagai pendamping atau “penggembira” dalam pencalonan⁵², tampaknya menjadi salah faktor yang mendorong penolakan DPR selain faktor kepemimpinan Yudhoyono dalam mengelola relasi dengan Dewan –seperti akan diuraikan pada bab lain studi ini. Dalam hubungan ini penolakan DPR memperlihatkan bahwa para wakil rakyat tersebut tidak sudi *di-fait accompli* oleh Presiden untuk memilih Agus kendati secara obyektif Direktur Utama Bank Mandiri dinilai memiliki kapasitas dan profesionalitas yang diperlukan sebagai pimpinan BI.

Jauh sebelum kasus penolakan DPR terhadap calon Gubernur BI, konflik Presiden dan Parlemen berkaitan dengan promosi pejabat publik sudah muncul sejak awal pemerintahan Yudhoyono. Konflik itu bermula dari surat Presiden Yudhoyono ke DPR yang berisi penarikan kembali surat mantan Presiden Megawati –yang telah dikirimkan ke DPR sejak tanggal 8 Oktober 2004—berkaitan dengan pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto yang telah memasuki usia pensiun. Dalam suratnya Megawati mengusulkan Jenderal Ryamizard Ryacudu, Kepala Staf TNI Angkatan Darat, sebagai pengganti Endriartono Sutarto. Sesuai UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI,

pejabat yang lama. Problematiknya, Burhanuddin Abdullah, Gubernur BI yang lama sudah dinyatakan sebagai tersangka dalam kasus suap pimpinan BI terhadap anggota DPR.

⁵¹ “DPR Setujui Boediono”, dalam *Kompas*, tanggal 8 April 2008.

⁵² “Gubernur BI: Setelah Agus dan Raden Kandas”, dalam *Tempo*, tanggal 23 Maret 2009.

pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI meskipun merupakan hak prerogatif Presiden, namun harus melalui persetujuan DPR. Problematikanya, UU yang sama juga mengatur klausul batas waktu 20 hari bagi Dewan untuk memberi persetujuan ataupun menolak usulan Presiden. Dihadapkan pada klausul UU tersebut, Komisi I DPR kemudian mengundang Jenderal Ryamizard untuk uji kelayakan dan kepatutan yang dijadwalkan pada 4 November 2004, padahal pada saat yang sama DPR telah menerima surat Presiden Yudhoyono yang mencabut surat mantan Presiden Megawati. Meskipun Jenderal Ryamizard urung hadir dalam uji kelayakan dan kepatutan karena tidak diijinkan oleh Presiden⁵³, Komisi I DPR tetap merekomendasikan agar Rapat Paripurna DPR menetapkan KSAD Ryamizard sebagai Panglima TNI yang baru⁵⁴. Surat Presiden Yudhoyono yang menarik kembali surat mantan Presiden Megawati bahkan kemudian memicu munculnya usulan penggunaan hak interpelasi oleh 49 orang anggota DPR yang berasal dari Koalisi Kebangsaan, yakni koalisi partai yang berasal dari partai-partai pendukung pasangan Megawati-Hasyim Muzadi dalam Pemilu Presiden 2004⁵⁵. Usulan interpelasi ini menjadi yang pertama digulirkan DPR terhadap kebijakan pemerintahan Yudhoyono.

- **DPR Menetapkan, Presiden Tidak Melantik**

Di luar kecenderungan konflik yang dikemukakan di atas, konflik yang bersumber dari otoritas non-legislatif yang dimiliki Presiden juga dapat ditelusuri misalnya ketika DPR menetapkan untuk mengajukan tujuh orang anggota KPU terpilih hasil uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan oleh Komisi II DPR atas 21 orang bakal calon anggota

⁵³ "Presiden Tak Izinkan Ryamizard ke DPR", dalam *Kompas*, tanggal 5 November 2004.

⁵⁴ "Komisi I Rekomendasi Ryacudu Jadi Panglima", dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 November 2004.

⁵⁵ "49 Anggota DPR Ajukan Hak Interpelasi", dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 September 2004.

komisioner pemilu. Sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, mekanisme pengangkatan anggota KPU didahului pembentukan panitia seleksi oleh Presiden, yang kemudian mengirimkan para calon anggota KPU ke DPR untuk dipilih setelah melalui uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan Dewan. Ketika DPR menetapkan untuk mengajukan tujuh orang anggota KPU terpilih⁵⁶, ternyata Presiden hanya melantik enam orang⁵⁷, karena Syamsulbahri sebagai salah seorang calon terpilih mempunyai kasus hukum dengan status tersangka karena diduga melakukan tindak pidana korupsi dalam proyek Kawasan Industri Gula Milik Masyarakat di Malang, Jawa Timur.

Meskipun kasus Syamsulbahri dapat diselesaikan setelah dilakukan Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR, juga karena kasus hukumnya dianggap *clear*, fenomena ini memperlihatkan adanya problematik di balik format baru hubungan Presiden-DPR. Problematik itu terutama berkaitan dengan otoritas pengangkatan pejabat publik yang semestinya merupakan wilayah kewenangan Presiden, tetapi karena peralihan *locus* fungsi legislasi ke DPR maka Dewan memberi kewenangan bagi dirinya sendiri untuk menetapkan calon pejabat publik. Akibatnya, Presiden dihadapkan pada posisi *di-fait accomli* oleh DPR.

Selain kewenangan menyeleksi dan kemudian mengajukan calon anggota KPU untuk ditetapkan melalui Keputusan Presiden, DPR juga memiliki otoritas yang sama untuk para calon anggota komisi negara lainnya seperti Komnas HAM, KPPU, KPI,

⁵⁶ Pasal 15 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan 7 (tujuh) peringkat teratas dari 21 (dua puluh satu) nama calon anggota KPU, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai anggota KPU terpilih".

⁵⁷ "Meski Tidak Dilantik Samsul Tetap Anggota KPU", dalam *Media Indonesia*, tanggal 24 Oktober 2007.

KKR, dan calon pimpinan KPK⁵⁸. Meskipun hampir tidak ada masalah dalam seleksi dan penetapan calon anggota dan pimpinan komisi lainnya, kasus Syamsulbahri menunjukkan adanya potensi konflik Presiden-DPR yang antara lain bersumber dari begitu luasnya otoritas DPR pasca-amandemen konstitusi. Dalam skema presidensialisme, otoritas pengangkatan pejabat publik semestinya merupakan wilayah lembaga eksekutif ketimbang legislatif, dan kalaupun harus melalui konfirmasi parlemen dalam rangka mekanisme *checks and balances*, maka sifat konfirmasi itu hanya untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap nama-nama pejabat publik yang diusulkan oleh Presiden.

Upaya Penyelesaian Konflik: Rapat-rapat Konsultasi

Meskipun intensitas konflik antara Presiden dan DPR meningkat cukup signifikan dalam era pemerintahan Yudhoyono dibandingkan periode Presiden Megawati, tetapi upaya kedua pihak untuk menyelesaikan atau sekurang-kurangnya meredam konflik juga tidak berkurang. Salah satu upaya yang terpenting adalah dalam bentuk forum rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR (termasuk pimpinan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan lainnya). Forum informal yang diintroduksi dari mekanisme konsultasi Presiden Soeharto dan Pimpinan DPR/MPR era Orde Baru ini tampaknya berkembang menjadi semacam “konvensi” yang dianggap bisa mencairkan konflik dan ketegangan relasi di antara kedua institusi tersebut. Selama pemerintahan Yudhoyono yang menjadi fokus studi ini, penyelenggaraan Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR jauh lebih

⁵⁸ Antara lain lihat, Bivitri Susanti, et.al., *Struktur DPR untuk Lembaga Perwakilan yang Responsif*, Jakarta: Forum Politisi, Mei 2007.

sering dibandingkan era Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati⁵⁹. Rapat Konsultasi pada era Yudhoyono bahkan hampir selalu diselenggarakan setiap ada gesekan politik dalam relasi Presiden-DPR (lihat Tabel).

Tabel 3.3
Intensitas Rapat Konsultasi antara Presiden Yudhoyono dan Pimpinan DPR

Tanggal	Agenda/Isu	Tempat	Hasil
17-11-2004	Penyelesaian konflik Aceh terkait berakhirnya masa berlaku status darurat sipil pada 18 November 2004	Istana Negara	Pemerintah dan DPR sepakat memperpanjang status darurat sipil untuk enam bulan ke depan
18-01-2005	Antara lain masalah surat Setwapres tentang arahan agar menteri tidak perlu menganggap penting rapat kerja dengan DPR; dan penanganan pasca-bencana tsunami di Aceh dan Sumut	Gedung DPR	Dalam masalah surat Setwapres, Presiden Yudhoyono berjanji menyelesaikan secara internal pemerintah
15-03-2005	Merespons munculnya usulan hak interpelasi dan hak angket DPR atas kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM	Gedung DPR	Sebagian pimpinan fraksi menganggap tidak jelas, sehingga PDI-P <i>walk out</i> dari rapat
29-04-2005	Membahas kasus Pulau Ambalat yang disengketakan dengan Malaysia	Istana Negara	Pemerintah berusaha memperbaiki diplomasi yang dilakukan
16-05-2005	Penyelesaian konflik Aceh dan perkembangan perundingan RI-GAM	Gedung DPR	Pemerintah dan DPR sepakat mengakhiri status darurat sipil di Aceh dan diganti status normal (tertib sipil)
09-08-2005	Rapat Konsultasi lanjutan mengenai perkembangan perundingan RI-GAM menjelang penandatanganan MoU Helsinki	Istana Negara	Pimpinan DPR mendukung upaya pemerintah selesaikan kasus Aceh melalui Mou Helsinki
10-05-2006	Penyelesaian kasus mantan Presiden Soeharto (Selain	Istana Negara	Disepakati penyelesaian tidak boleh mengorbankan

⁵⁹ Pada era Presiden Wahid, paling kurang ada tiga kali rapat konsultasi yang dilakukan dengan Pimpinan DPR, yakni pada 22 Februari 2000 Istana Negara (antara lain tentang hubungan dengan IMF, persoalan BLBI); 27 April 2000 di Gedung DPR (tentang kunjungan Wahid ke luar negeri, Tap MPR No. XXV/1966, penundaan kenaikan BBM); dan pada 10 Oktober 2000 di Istana Negara (tentang pemberhentian dan pelantikan Kapolri, rekrutmen anggota KPKPN dll). Sementara itu pada era Megawati, rapat konsultasi Presiden-Pimpinan DPR dilakukan pada 12 Oktober 2001 di Istana Negara (membahas antara lain tentang terorisme, penyerbuan AS ke Afganistan, dan penyelesaian konflik Aceh); pada 16 Juli 2002 di Gedung DPR (tentang otsus Papua dan Aceh, kasus Sipadan dan Ligitan dan masalah pinjaman luar negeri); dan pada 17 Oktober 2002 di Istana Negara (membahas antara lain Perpu antiterorisme).

	Presiden dan Pimpinan DPR, konsultasi dihadiri pula oleh Pimpinan MPR, DPD, dan MA)		keadilan dan penegakan hukum
05-06-2006	Merespons keputusan MK tentang dana pendidikan minimal 20 persen sesuai amanat konstitusi	Istana Negara	Disepakati pentingnya meningkatkan kualitas pendidikan dan anggarannya secara bertahap
18-06-2007	Merespons kekecewaan DPR atas ketidakhadiran Presiden Yudhoyono dalam rapat paripurna DPR dengan agenda jawaban pemerintah terhadap interpelasi soal nuklir Iran	Istana Negara	Tidak ada kata sepakat, mayoritas fraksi menghendaki Presiden hadir di rapat paripurna, Yudhoyono tetap menolak
03 hingga 04-07-2007	Rapat konsultasi kedua untuk agenda interpelasi DPR terhadap sikap pemerintah mendukung Resolusi PBB soal nuklir Iran	Gedung DPR	DPR memahami dasar politik luar negeri bebas aktif tapi gagal bendung interpelasi
22-08-2007	Calon perseorangan pasca keputusan MK memperkenalkan calon perseorangan	Istana Negara	Presiden sepakat inisiatif dilakukan DPR untuk revisi terbatas UU No. 32 Tahun 2004
29-11-2007	Nasib Syamsulbahri calon anggota KPU terpilih yang berstatus tersangka	Istana Negara	Pelantikan Syamsulbahri menunggu kejelasan status hukum yang bersangkutan
17-01-2008	Rapat Konsultasi ke-2 Presiden dan Pimpinan DPR membahas nasib calon anggota KPU Syamsulbahri	Gedung DPR	Presiden dan Pimpinan DPR sepakat menunggu putusan pengadilan pertama untuk menentukan nasib Syamsulbahri
Juni 2008	Rencana Rapat Konsultasi merespons penolakan sebagian fraksi di DPR terhadap kebijakan kenaikan harga BBM	Batal	Fraksi-fraksi memilih merespons dengan mengajukan usulan hak angket

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

• Intensitas Rapat Konsultasi

Rapat Konsultasi antara Presiden Yudhoyono dan DPR pertama kali dilakukan dalam rangka mendiskusikan proposal pemerintah tentang perpanjangan masa darurat sipil untuk menciptakan situasi kondusif dalam kerangka penyelesaian konflik Aceh. Pemerintah memerlukan dukungan DPR melalui rapat konsultasi agar darurat sipil yang telah habis masa berlakunya pada pertengahan November 2004 bisa diperpanjang untuk

periode enam bulan berikutnya. Selain rapat konsultasi pertama di awal pemerintahan Yudhoyono tersebut, pada 2005 Presiden dan Pimpinan DPR melakukan dua kali rapat konsultasi tentang penyelesaian konflik Aceh, yaitu pada pertengahan Mei 2005 dan 9 Agustus tahun yang sama. Pada Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR yang terakhir, DPR juga memberikan dukungan terhadap upaya perundingan damai antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) melalui penandatangan nota kesepahaman di Helsinki, Finlandia⁶⁰. Konsultasi ini merupakan respons terhadap suara kritis sebagian anggota Dewan dan kalangan masyarakat terhadap cara penyelesaian konflik Aceh melalui perundingan damai dengan GAM, dan atas materi *Memory of Understanding* (MoU) yang dianggap merugikan pemerintah dan terlalu banyak memberi konsesi kepada GAM. Fraksi PDI Perjuangan dan sebagian anggota F-KB dan F-PAN bahkan meminta pemerintah menghentikan perundingan damai dengan GAM⁶¹.

Rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR berikutnya antara lain berkaitan dengan munculnya wacana interpelasi di DPR sehubungan dengan munculnya surat Sekretaris Wakil Presiden kepada para menteri negara yang berisi pesan untuk tidak terlalu memandang penting rapat kerja dengan Dewan⁶². Surat internal pemerintah yang bocor ke tangan DPR tersebut dianggap melecehkan parlemen sehingga memicu usulan penggunaan interpelasi oleh 19 anggota Dewan dari lintas fraksi kecuali F-PG dan F-PD. Meskipun usulan interpelasi akhirnya kandas pada tingkat Rapat Badan Musyawarah DPR, dalam rapat konsultasi Presiden Yudhoyono berjanji untuk menyelesaikannya

⁶⁰ "Rapat Konsultasi dengan Presiden, DPR Dukung Perdamaian", dalam *Serambi Indonesia*, tanggal 10 Agustus 2005.

⁶¹ "Menhan: Pertemuan Helsinki merupakan Prakarsa Wapres", dalam *Kompas*, tanggal 7 Juni 2005.

⁶² Akibat kasus ini, Sekretaris Wapres Dr. Prijono Tjiptoherijanto akhirnya mengundurkan diri dari jabatannya. Namun demikian publik cenderung menilai bahwa Prijono tidak mungkin mengambil inisiatif membuat surat yang begitu penting tanpa perintah, langsung atau tidak langsung, dari atasannya yakni Wapres Jusuf Kalla.

secara internal pemerintah. Sebelum berlangsungnya rapat konsultasi berkenaan dengan surat Setwapres ini, pada awal November 2004, Presiden Yudhoyono bersama-sama dengan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshidiqie sebenarnya telah mengunjungi Pimpinan DPR (tanpa didampingi pimpinan alat kelengkapan Dewan) dalam rangka klarifikasi kepada pimpinan Dewan bahwa Presiden tidak melarang jajaran pemerintah menghadiri rapat kerja dengan DPR seperti dikemukakan oleh Mensesneg Yusril Ihza Mahendra sehari sebelumnya⁶³.

Intensitas rapat konsultasi yang relatif tinggi berlangsung pada tahun 2007 dan awal 2008, terutama ketika muncul konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR berkaitan dengan usulan penggunaan hak interpelasi DPR atas kebijakan pemerintah mendukung Resolusi PBB dalam isu nuklir Iran, serta saat Presiden menunda pelantikan calon anggota KPU terpilih Syamsulbahri yang telah ditetapkan DPR melalui uji kelayakan dan kepatutan. Rapat Konsultasi Presiden-DPR dalam merespons usulan hak interpelasi berlangsung dua kali, di Istana Negara dan Gedung DPR. Pada rapat konsultasi yang pertama pada 18 Juni 2007, kalangan DPR gagal membujuk Presiden Yudhoyono agar hadir secara langsung dalam Rapat Paripurna DPR yang kedua dalam rangka mendengar jawaban pemerintah atas interpelasi Dewan soal isu nuklir Iran. Seperti diuraikan sebelumnya, pada Rapat Paripurna DPR yang pertama, Presiden Yudhoyono tidak hadir dan mewakilkan penjelasan pemerintah melalui sejumlah menteri kabinet. Rapat paripurna pun ditunda karena sebagian anggota Dewan kecewa atas

⁶³ Sehubungan dengan terjadinya konflik internal DPR antara Koalisi Kebangsaan (koalisi partai pendukung pencalonan Megawati-Hasyim Muzadi yang kalah dalam Pemilu Presiden putaran kedua) dan Koalisi Kerakyatan (koalisi partai pendukung Yudhoyono-Kalla) memperebutkan jabatan pimpinan komisi dan alat kelengkapan Dewan yang lain, Presiden melalui Mensesneg meminta "semua menteri, semua kepala lembaga pemerintahan nondepartemen, Panglima TNI, Kapolri, dan Jaksa Agung, untuk sementara waktu tidak menghadiri semua undangan yang berasal dari komisi-komisi di DPR seperti rapat kerja". Lihat, "SBY Larang Menteri Hadir di DPR", dalam *Media Indonesia*, tanggal 2 November 2004; juga, "Menteri Diminta Tak Hadiri Undangan DPR", dalam *Kompas*, tanggal 2 November 2004.

ketidakhadiran presiden. Atas perkembangan tersebut, Presiden-Pimpinan DPR menggelar rapat konsultasi kedua soal isu nuklir Iran, namun, seperti diuraikan di bagian bawah, rapat ini pun menimbulkan kekecewaan pimpinan sebagian fraksi karena konsultasi dianggap tidak menyinggung substansi interpelasi DPR.

Persoalan lain yang mendorong berlangsungnya rapat konsultasi antara Presiden-Pimpinan DPR adalah penundaan pelantikan Syamsulbahri, calon anggota KPU terpilih yang telah diputuskan oleh DPR selain enam orang calon komisioner lainnya. Presiden dan Pimpinan DPR merasa perlu menggelar dua kali rapat konsultasi berkenaan dengan nasib Syamsulbahri, masing-masing pada 29 November 2007 dan 17 Januari 2008. Dibandingkan rapat konsultasi untuk merespons hak interpelasi DPR soal isu nuklir Iran, rapat konsultasi kasus Syamsulbahri berlangsung relatif kondusif, dalam pengertian bahwa pertemuan informal tersebut berhasil mengatasi perbedaan pandangan antara eksekutif dan legislatif.

Tidak semua rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR diagendakan untuk merespons usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR, ataupun perbedaan pandangan kedua lembaga berkaitan dengan pengangkatan pejabat publik. Beberapa kali rapat konsultasi dilakukan untuk merespons keputusan MK atas *judicial review* yang diusulkan berbagai kalangan masyarakat berkenaan dengan sejumlah UU yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Salah satu di antaranya adalah Rapat Konsultasi Presiden dan Pimpinan DPR berkenaan dengan keputusan MK yang memperkenankan munculnya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Majelis hakim konstitusi menilai bahwa beberapa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait pencalonan dalam pilkada bertentangan

dengan UUD 1945, sehingga selain partai dan gabungan partai, calon perseorangan pun tanpa diusulkan oleh partai atau gabungan partai, berhak menjadi kandidat dalam pilkada. Mengingat UU adalah produk bersama DPR dan Presiden, maka sifat rapat konsultasi adalah menyamakan persepsi tentang urgensi perubahan UU No. 32 Tahun 2004 dalam rangka mengantisipasi penyelenggaraan pilkada-pilkada berikutnya.

- **Problematik Rapat Konsultasi**

Walaupun ada upaya Presiden dan Pimpinan DPR menyelesaikan perbedaan, konflik dan ketegangan politik di antara keduanya, namun mengingat hakikat rapat konsultasi adalah pertemuan informal yang tidak memiliki legitimasi untuk mengambil keputusan, rapat tersebut tidak selalu menghasilkan kesepakatan yang bisa mendinginkan suhu politik dalam relasi eksekutif-legislatif. Rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR yang digelar pasca-ketidakhadiran Presiden Yudhoyono dalam Rapat Paripurna DPR yang diadakan untuk mendengar jawaban pemerintah terhadap interpelasi kasus nuklir Iran di Istana Negara misalnya, gagal menyepakati format penyelesaian sumber konflik di antara kedua pihak, yakni keinginan sebagian besar fraksi di DPR agar hadir dalam Rapat Paripurna Dewan berikutnya, dan di sisi lain, sikap Presiden Yudhoyono yang merasa cukup mewakili penjelasan pemerintah melalui para menteri kabinet⁶⁴.

Upaya Presiden dan Pimpinan DPR melunakkan sikap sebagian fraksi di DPR dalam masalah nuklir Iran melalui rapat konsultasi lanjutan di Gedung DPR sekitar dua minggu kemudian ternyata juga tidak membuahkan hasil. Rapat konsultasi yang

⁶⁴ Lihat antara lain, "Pertemuan SBY-DPR Soal Interpelasi 'Deadlock'", dalam *Media Indonesia*, tanggal 19 Juni 2007; "Hasil Konsultasi DPR di Istana Tidak Jelas: Sebaiknya Presiden Datang Saja", dalam *Kompas*, tanggal 19 Juni 2007; "DPR Kecewa Terhadap Presiden", dalam *Republika*, 20 Juni 2007; juga, "Presiden dan DPR Belum Capai Titik Temu Soal Interpelasi", dalam *Bisnis Indonesia*, 19 Juni 2007.

berlangsung selama lebih dari enam jam tersebut bahkan ditinggalkan begitu saja dengan melakukan *walk out* (WO) oleh beberapa pimpinan fraksi yang kecewa karena hanya berisi pengarahan Presiden Yudhoyono mengenai politik luar negeri RI. Wakil Ketua Fraksi Partai Bintang Demokrasi Ali Mochtar Ngabalin yang turut melakukan WO mengibaratkan rapat konsultasi tersebut “seperti kuliah S-2 mahasiswa hubungan internasional”⁶⁵. Sementara itu Ketua Fraksi PDI Perjuangan Tjahjo Kumolo melukiskan rapat konsultasi dengan Presiden sekadar sebagai “makan malam” saja karena tidak ada sesi tanya jawab antara Yudhoyono dan unsur-unsur pimpinan Dewan⁶⁶.

Tindakan Ali Mochtar Ngabalin yang melakukan WO karena kecewa terhadap rapat konsultasi sebenarnya bukanlah yang pertama dan terakhir. Sebelumnya, ketika Presiden dan Pimpinan DPR merespons usulan hak angket atas kebijakan pemerintahan Yudhoyono menaikkan harga BBM untuk pertama kalinya pada 1 Maret 2005, empat orang unsur Pimpinan Fraksi PDI Perjuangan juga melakukan tindakan WO karena kecewa terhadap rapat konsultasi yang cenderung digelar untuk meredam sikap kritis DPR⁶⁷. Meskipun rapat konsultasi tidak berhasil membendung berlangsungnya Rapat Paripurna DPR yang mengagendakan pengambilan keputusan terhadap usulan hak angket kenaikan harga BBM, usulan angket sendiri ditolak oleh mayoritas fraksi di Dewan sehingga gagal menjadi hak angket DPR.

⁶⁵ “Konsultasi Presiden-DPR Diwarnai WO”, dalam *Suara Merdeka*, tanggal 4 Juli 2007; juga, “Rapat Konsultasi Presiden-DPR Buntu”, dalam *Surya*, tanggal 5 Juli 2007.

⁶⁶ *Ibid.* Pernyataan Tjahyo Kumolo agak berbeda dengan pernyataan unsur pimpinan F-PD, Sutan Bathoegana, dan unsur pimpinan F-PPP, Suharso Monoarfa. Keduanya mengatakan ada sesi tanya jawab, tetapi tampaknya tidak menyangkut materi interpelasi yang malatarbelakangi berlangsungnya rapat konsultasi. Lihat, “Konsultasi Presiden-DPR Semacam Kuliah dari Presiden”, dalam www.hupelita.com, tanggal 4 Juli 2007.

⁶⁷ “Konsultasi Presiden-DPR tentang BBM Berlangsung A lot”, dalam www.detiknews.com, 14/03/2005, 23:44 WIB.

Para pimpinan fraksi di DPR sebenarnya menyadari bahwa Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR cenderung berkembang menjadi “basa-basi politik” ketimbang suatu konsultasi yang benar-benar serius di antara dua lembaga tinggi negara yang terpenting dan menentukan jalannya pemerintahan. Tidak mengherankan jika Ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa, Effendy Choirie, misalnya mengaku enggan hadir lagi dalam rapat-rapat konsultasi yang tidak substansial tetapi menyita waktu berjam-jam tersebut⁶⁸. Kekecewaan serupa juga pernah dikemukakan Ali Masykur Musa, mantan Ketua Fraksi PKB, ketika Presiden dan Pimpinan DPR menggelar rapat konsultasi untuk merespons usulan hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM⁶⁹. Namun di sisi lain juga diakui bahwa mekanisme rapat konsultasi eksekutif-legislatif yang telah berkembang menjadi semacam “konvensi” tersebut bisa mendinginkan suhu politik terutama jika rapat konsultasi dilakukan untuk merespons hak interpelasi atau hak angket yang diusulkan sebagian anggota DPR, kendati acapkali gagal menghentikan bergulirnya hak interpelasi atau hak angket Dewan.

Terlepas dari efektifitasnya dalam membangun komunikasi politik serta mendinginkan suhu politik dalam relasi Presiden-DPR, sulit dibantah bahwa sebagian rapat konsultasi kedua pihak sebenarnya bersifat kontra-produktif. Rapat konsultasi kedua Presiden-Pimpinan DPR untuk merespons interpelasi DPR soal isu nuklir Iran, yang menurut pimpinan Fraksi PBR Ali Mochtar Ngabalin lebih merupakan “kuliah S-2 mahasiswa hubungan internasional”, berlangsung selama lebih dari enam jam tanpa menyinggung substansi interpelasi DPR. Selain itu, sulit dibantah bahwa mekanisme rapat konsultasi cenderung mereduksi posisi Dewan secara institusi karena bersifat

⁶⁸ Wawancara dengan Effendy Choirie, Ketua Fraksi PKB di DPR, tanggal 13 Juni 2008.

⁶⁹ “PKB Pesimis dengan Rapat Konsultasi Presiden-DPR”, dalam www.tempointeraktif.com, Sabtu, 12 Maret, jam 01:31 WIB.

informal serta hanya berlangsung antara Presiden dan Pimpinan DPR (termasuk pimpinan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan lain) tanpa keterlibatan anggota yang memiliki kedaulatan individual sebagai wakil rakyat. Dalam hubungan ini, Pimpinan Fraksi PKS juga mengkritisi kecenderungan Presiden dan Pimpinan DPR yang cenderung melakukan rapat konsultasi untuk setiap persoalan yang dihadapi kedua belah pihak. Padahal menurut Mahfudz Siddiq, semestinya rapat konsultasi hanya digelar untuk persoalan yang benar-benar strategis dan krusial serta menimbulkan konflik yang tajam antara Presiden dan DPR. Kasus Syamsulbahri misalnya, menurut Mahfudz sebenarnya bisa diputuskan sendiri oleh Presiden, sehingga tidak memerlukan rapat konsultasi hingga dua kali dengan Pimpinan DPR karena hal itu justru menurunkan bobot mekanisme rapat konsultasi itu sendiri⁷⁰.

Problematis lain di balik mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR adalah ketidaksetaraan kedua pihak yang berkonsultasi. Di satu pihak, sesuai dengan skema sistem presidensial, Presiden Yudhoyono mewakili institusi kepresidenan yang bersifat tunggal, sedangkan di pihak lain, Pimpinan DPR beserta pimpinan fraksi dan komisi tidak dapat mewakili institusi DPR. Ketidaksetaraan posisi kedua pihak ini tentu cenderung menguntungkan Presiden secara institusi ketimbang Pimpinan DPR yang tidak dapat mewakili institusi Dewan. Artinya, terbuka peluang bagi Presiden memanfaatkan rapat konsultasi dengan Pimpinan DPR untuk meredakan sikap kritis anggota DPR melalui pimpinan fraksi mereka masing-masing⁷¹. Apalagi, seperti dikemukakan sebelumnya, mekanisme rapat konsultasi yang diadopsi dari pemerintahan Soeharto ini pada mulanya merupakan instrumen rejim otoriter untuk menjinakkan Parlemen.

⁷⁰ Wawancara dengan Mahfudz Siddiq, Ketua Fraksi PKS di DPR, tanggal 13 Mei 2008.

⁷¹ Syamsuddin Haris, "Politik Konsultasi Presiden-DPR", dalam *Kompas*, tanggal 5 Juli 2007.

Di samping problematik tersebut, adanya mekanisme rapat konsultasi justru memberi kesempatan bagi Presiden untuk menghindari kehadiran sekaligus berhadapan secara institusi dengan DPR dalam forum Rapat Paripurna Dewan. Sedangkan di sisi lain mekanisme tersebut membuka peluang bagi segelintir elite Pimpinan DPR dan pimpinan alat-alat kelengkapan Dewan menegosiasikan kepentingan mereka dengan pemerintah secara informal. Lebih jauh lagi, sebagaimana juga akan disinggung pada bab lain, mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR cenderung membentuk format relasi eksekutif-legislatif yang cenderung bersifat politik-transaksional ketimbang relasi institusional.

4. Dilema Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai

Telah diuraikan di atas bahwa konstitusi hasil amandemen tidak hanya memperkuat sistem presidensial, melainkan juga menghasilkan format baru relasi Presiden-DPR dengan harapan bahwa stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan lebih terjamin. Walaupun demikian dilemanya sistem demokrasi presidensial yang menganut di antaranya prinsip pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, berpotensi menghasilkan konflik dan kebuntuan politik dalam relasi kedua institusi tersebut. Dengan pengecualian pengalaman presidensialisme di Amerika Serikat, pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif, menurut Juan Linz, bukan hanya berpeluang menghasilkan kebuntuan politik melainkan juga berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial itu sendiri. Dilemanya, potensi kebuntuan dan konflik politik itu bertambah jika sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai karena menimbulkan berbagai komplikasi dalam relasi Presiden dan Parlemen.

Problematik konflik dan potensi kebuntuan politik itulah yang melekat pada format baru relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi ketika pada saat yang sama berlaku sistem multipartai. Betapa pun para anggota MPR yang terlibat dalam amandemen konstitusi berobsesi untuk melembagakan sistem demokrasi presidensial yang lebih kuat dan stabil dalam rangka efektifitas pemerintahan, ternyata hal itu sulit diwujudkan dalam realitas politik. Berbagai gesekan politik dalam relasi Presiden-DPR seperti diuraikan di atas memperlihatkan bahwa tetap ada problematik yang melekat pada kombinasi presidensialisme-multipartai yang dialami Indonesia di bawah pemerintahan Yudhoyono. Problematik tersebut tidak semata-mata berkaitan dengan kecenderungan terjadinya konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR, tetapi juga berimplikasi pada pemerintahan yang tidak dapat bekerja efektif karena hampir setiap saat harus melayani sikap kritis DPR. Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan, Ganjar Pranowo, mengatakan bahwa meskipun desain konstitusi mengarah pada sistem presidensial, tetapi karena derajat Presiden dan DPR “terlalu sama” dan bahkan dalam beberapa hal Dewan lebih dominan, maka setiap saat Presiden bisa “diganggu” oleh DPR⁷².

Pertanyaannya, mengapa demikian? Dalam hubungan ini, Mainwaring dan Shugart mengatakan, paling kurang ada tiga faktor yang dapat mendorong sistem presidensial bekerja, yaitu pertama, sistem pemilu yang dapat menjamin adanya blok dukungan Parlemen terhadap Presiden –meskipun tidak harus mayoritas; kedua, Presiden memiliki kekuasaan legislatif (*presidential legislative powers*) yang independen dari Parlemen; dan ketiga, partai-partai dapat mengontrol wakil-wakil mereka sehingga

⁷² Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan, tanggal 24 Juni 2008 di Jakarta.

disiplin partai dapat ditegakkan⁷³. Problematikanya, ketiga faktor yang dikemukakan Mainwaring dan Shugart tersebut tidak sepenuhnya tersedia dalam konteks Indonesia pada periode studi ini. Sistem pemilu, sebagaimana akan dibahas lebih mendalam pada bab berikutnya, tidak sepenuhnya dapat membentuk blok politik yang mendukung Presiden di DPR, bukan hanya karena Partai Demokrat yang menjadi basis politik Yudhoyono relatif kecil di Dewan, tetapi juga karena sejak awal sistem pemilu dan sistem kepartaian tidak didesain dalam skema presidensial. Dukungan politik dari sebagian partai di DPR justru muncul setelah Presiden Yudhoyono membentuk kabinet yang bersifat koalisi partai-partai, dan Wapres Kalla atas dorongan Presiden Yudhoyono merebut kepemimpinan partai terbesar di DPR, Golkar, dalam Munas Partai Golkar di Bali pada akhir 2004⁷⁴. Sementara itu dalam konteks kekuasaan legislatif, Presiden tidak memiliki kekuasaan yang independen seperti hak veto terhadap UU yang lazim dimiliki dalam konteks presidensialisme⁷⁵, sementara sebaliknya DPR dapat mem-*fait accompli* RUU yang tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari setelah disetujui bersama, dinyatakan sah sebagai UU. Di sisi lain, penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) yang menjadi otoritas Presiden tetap memerlukan persetujuan DPR dalam persidangan parlemen berikutnya⁷⁶.

⁷³ Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, sebagaimana dikutip oleh Andrew Ellis, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed", dalam Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre, ed., *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Singapore: ISEAS, 2007, hal. 21-40.

⁷⁴ Bahwa Wapres Jusuf Kalla akhirnya memutuskan turut serta dalam kompetisi perebutan ketua umum Golkar dalam Munas di Bali adalah atas dorongan dari Presiden Yudhoyono. Wawancara dengan Yusril Izza Mahendra, mantan Mensesneg Kabinet Indonesia Bersatu, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

⁷⁵ Pada umumnya politisi partai di DPR berpendapat bahwa Presiden sebenarnya memiliki hak veto kendati konstitusi tidak menyebutnya secara eksplisit. Sekretaris PDI Perjuangan Ganjar Pranowo misalnya menyebut contoh RUU Zona Perdagangan Bebas Batam yang di "veto" oleh Presiden Megawati. Namun contoh ini kurang tepat karena pada era Megawati konstitusi hasil amandemen dapat dikatakan belum berlaku efektif. Apalagi konstitusi memang tidak eksplisit menyebut bahwa Presiden bisa menolak ataupun memveto RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden.

⁷⁶ Bandingkan dengan Andrew Ellis, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed", hal. 38-39.

Persoalan lain yang cenderung menjadi kendala bagi efektifitas presidensial di bawah Yudhoyono, sebagaimana akan dibahas lebih jauh dalam bab berikutnya, adalah lemahnya disiplin partai dalam berkoalisi, di luar problematik format koalisi itu sendiri yang juga bermasalah. Meskipun kepemimpinan partai bersifat terpusat dan fraksi-fraksi partai di DPR dapat mengontrol anggotanya, namun konstitusi hasil amandemen secara eksplisit mengakui hak anggota Dewan sebagai hak yang terpisah dari hak institusi DPR. Pasal 20A ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen menyatakan, "Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas". Konsekuensi dari kuatnya kedaulatan anggota DPR ini adalah terbukanya peluang bagi para politisi partai yang menjadi wakil rakyat untuk berbeda sikap dengan fraksi kendati harus menghadapi ancaman *recalling* atau pencopotan dari partainya. Fenomena usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket yang memicu munculnya konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR seperti diuraikan sebelumnya menggambarkan kecenderungan tersebut.

Ketiga faktor sebagai prasyarat bekerjanya sistem presidensial yang diajukan Mainwaring dan Shugart di atas tampaknya memang belum terpenuhi dalam konteks presidensialisme di bawah pemerintahan Yudhoyono. Meskipun konflik Presiden-DPR tidak berdampak pada munculnya jalan buntu politik dan instabilitas demokrasi presidensial, namun jelas hal itu berdampak pada tidak begitu efektifnya pemerintahan Yudhoyono. Tidak mengherankan jika kepercayaan publik terhadap pemerintahan hasil Pemilu 2004 ini cenderung merosot dari waktu ke waktu. Meskipun pada tahun pertama

pemerintahan Yudhoyono tampak stabil dan efektif⁷⁷, tetapi memasuki tahun ke-3, menurut survei yang dilakukan oleh Lingkaran Survei Indonesia pimpinan Denny JA, tingkat kepercayaan publik terhadap putera Pacitan tersebut –dalam pengertian menginginkan Yudhoyono tetap menjadi Presiden—hanya sekitar 29,3 persen, padahal ketika terpilih sebagai Presiden memperoleh dukungan lebih dari 60 persen⁷⁸. Survei yang dilakukan pada 9-14 September 2007 di 33 propinsi dan mencakup 1.200 orang responden tersebut menggarisbawahi tidak begitu efektifnya kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai kendati relasi Presiden-DPR telah ditata ulang dalam format baru di bawah konstitusi hasil amandemen. Sedangkan hasil survei Lembaga Survei Indonesia pimpinan Saiful Mujani, pada tahun ke-3 pemerintahan Yudhoyono, tingkat kepuasan masyarakat terhadap kepemimpinan Presiden Yudhoyono merosot dari sekitar 80 persen pada akhir 2004 menjadi tinggal 54 persen pada akhir 2007. Survei nasional yang dilakukan pada Oktober 2007 dan mencakup 1.300 responden di 33 propinsi tersebut juga menggarisbawahi bahwa sumber merosotnya ketidakpuasan tersebut adalah kinerja pemerintah dalam bidang ekonomi tidak banyak mengalami kemajuan selama tiga tahun terakhir (2004-2007)⁷⁹. Memasuki tahun ke-4, popularitas Presiden Yudhoyono kembali merosot, karena menurut survey yang dilakukan oleh Indo Barometer di 33 propinsi yang mencakup 1.200 responden pada tanggal 5-16 Juni 2008,

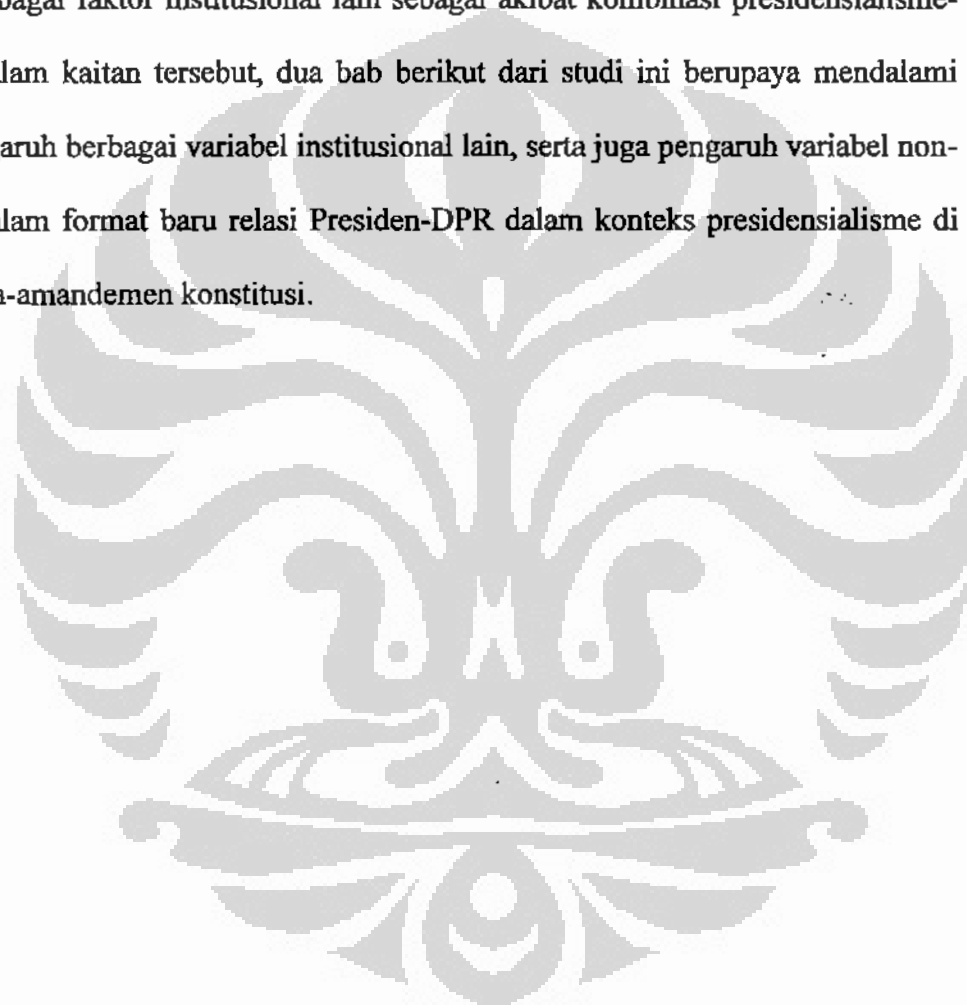
⁷⁷R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia in 2005: A New Multiparty Presidential Democracy", dalam *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1, January/February 2006, hal. 132-139.

⁷⁸ Lihat, "Bye-Bye...SBY", dalam *Duta Masyarakat*, tanggal 5 Oktober 2007, dikutip kembali dalam www.lsi.co.id, 07/10/2007, 15:52.

⁷⁹ "Prospek Kepemimpinan Nasional: Evaluasi Publik Tiga Tahun Presiden", dalam www.lsi.or.id, diunduh pada 14 Juli 2008.

hanya sekitar 20,7 persen responden yang ingin memilih kembali Yudhoyono sebagai Presiden⁸⁰.

Merosotnya popularitas Presiden Yudhoyono jelas mengindikasikan bahwa pemerintahan yang dihasilkan Pemilu 2004 ini tidak begitu efektif. Realitas ini tentu tidak semata-mata terkait dengan kepemimpinan dan kapasitas Presiden, melainkan juga komplikasi berbagai faktor institusional lain sebagai akibat kombinasi presidensialisme-multipartai. Dalam kaitan tersebut, dua bab berikut dari studi ini berupaya mendalami lebih jauh pengaruh berbagai variabel institusional lain, serta juga pengaruh variabel non-institusional dalam format baru relasi Presiden-DPR dalam konteks presidensialisme di Indonesia pasca-amandemen konstitusi.



⁸⁰ "Mega Mulai Melewati Popularitas SBY", dalam *Seputar Indonesia*, tanggal 30 Juni 2008. Kemerosotan popularitas Presiden Yudhoyono yang dicerminkan oleh survei Indo Barometer tampaknya disebabkan oleh keputusan pemerintah menaikkan harga BBM pada 24 Mei 2008, yakni kurang dari sebulan sebelum survei tersebut dilakukan.

BAB IV

PENGARUH FAKTOR-FAKTOR INSTITUSIONAL DALAM FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR

1. Pengantar

Fenomena transisi menuju demokrasi yang melanda berbagai belahan dunia sejak pertengahan periode 1970-an mendorong munculnya kembali perdebatan para ahli perbandingan politik tentang kerangka atau desain institusional yang tepat untuk menjamin stabilitas dan efektifitas sistem pemerintahan demokrasi. Perdebatan itu pada umumnya berkisar pada dua pilihan institusional utama, yakni sistem demokrasi presidensial yang diinspirasi oleh model Amerika Serikat (AS) di satu pihak, dan sistem pemerintahan parlementer yang diinspirasi model Inggris di pihak lain. Kalaupun muncul pilihan institusional yang ketiga, pada umumnya yang dirujuk adalah sistem semi-presidensial yang merupakan model campuran atau hibrida yang mengadopsi kelebihan sistem presidensial dan parlementer seperti diinspirasi oleh daya tahan demokrasi Republik Kelima di Perancis. Shugart dan Carey menyebut sistem semi-presidensial yang juga diadopsi di Finlandia, Portugal, dan Sri Lanka sejak 1979 ini sebagai *the premier-presidentialism* atau “presidensialisme yang ber-perdana menteri”¹.

Berkaitan dengan pilihan-pilihan institusional tersebut, Juan Linz mengatakan bahwa desain institusi demokrasi presidensial relatif lebih berisiko ketimbang demokrasi parlementer, sehingga sistem parlementer lebih kondusif bagi demokrasi yang stabil dibandingkan presidensialisme. Risiko yang melekat pada presidensialisme itu berkaitan dengan prinsip-prinsip pokok sistem presidensial seperti pemisahan kekuasaan eksekutif

¹ Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, cetak ulang 1995, hal. 55-56.

dan legislatif yang berpotensi menghasilkan “legitimasi demokratis ganda” (*dual democratic legitimacy*), masa jabatan tetap bagi presiden (*fixed term*) yang mengakibatkan presidensialisme cenderung kaku (*rigid*) secara sistemik, dan juga pemilihan langsung presiden melalui prinsip “pemenang mengambil semua” (*the winner takes all*) yang cenderung membuat politik demokratis sebagai suatu *zero-sum game* yang mengancam kelangsungan demokrasi².

Sementara itu Scott Mainwaring mengatakan bahwa problematik pilihan terhadap sistem presidensial bertambah kompleks jika dikombinasikan dengan sistem multipartai. Perpaduan keduanya bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga berpotensi menghasilkan jalan buntu (*deadlock*) ataupun *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif. Potensi jalan buntu politik itu cenderung muncul apabila presiden di satu pihak dan parlemen di pihak lain dikuasai oleh partai yang berbeda –apalagi jika presiden memiliki basis politik minoritas dibandingkan kekuatan mayoritas yang menguasai parlemen³. Atas dasar kajiannya terhadap 73 negara demokrasi dalam kurun waktu 1946-1996, Jose Antonio Cheibub menambahkan bahwa kepemimpinan presiden yang berasal dari partai kecil semakin memperbesar potensi jalan buntu dalam relasi eksekutif-legislatif⁴. Problematik ini bertambah lagi dengan realitas bahwa membentuk

² 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, hal. 3-90; Linz, “The Perils of Presidentialism”, dalam *Journal of Democracy* 1, No. 1, Winter 1990, hal. 51-69; juga Linz, “Risiko dari Presidensialisme”, dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 124-133.

³ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228; juga, Mainwaring, “Presidensialisme di Amerika Latin”, dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 117-123.

⁴ Jose Antonio Cheibub, “Minority Government, Deadlock Situation, and the Survival of Presidential Democracies”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, 2002, hal. 284-312. Konsep “minority presidents” seperti disebut Cheibub menunjuk pada situasi di mana presiden tidak bisa mengontrol lebih dari 50 persen dukungan parlemen.

koalisi partai dalam konteks sistem presidensial cenderung lebih sulit dibandingkan sistem parlementer⁵.

Kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multipartai adalah pilihan institusional yang telah menjadi realitas politik Indonesia, bahkan sejak berakhirnya rejim Soeharto. Pelembagaan perpaduan presidensialisme-multipartai itu cenderung semakin menguat lagi setelah konstitusi hasil amandemen yang dilakukan MPR pada 1999-2002 mengadopsi prinsip-prinsip sistem presidensial lain di luar yang telah ada pada konstitusi sebelum amandemen. Dalam konteks Indonesia di bawah pemerintahan Yudhoyono kombinasi presidensialisme-sistem multipartai melahirkan format baru dalam relasi Presiden-DPR, yang tidak hanya ditandai oleh keseimbangan relatif dalam relasi keduanya, melainkan juga membentuk format hubungan yang diwarnai situasi konflik dan ketegangan di satu pihak, dan suasana konsensus di pihak lain.

Dalam kaitan itu, bab ini akan mencoba menjawab, mengapa format baru relasi Presiden-DPR cenderung menghasilkan situasi konflik dan ketegangan politik di antara kedua lembaga tersebut. Oleh karena itu fokus bab ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor institusional lain, dalam pengertian faktor institusional di luar desain konstitusi hasil amandemen, yang melekat pada kombinasi sistem presidensial-sistem multipartai yang mempengaruhi format baru relasi Presiden Yudhoyono-DPR. Faktor-faktor institusional yang mempengaruhi relasi Presiden-DPR itu di antaranya adalah (1) problematik sistem pemilu dan sistem kepartaian yang berdampak pada fragmentasi politik di DPR hasil Pemilu 2004; (2) dilema basis politik Presiden Yudhoyono yang relatif kecil yang akhirnya melahirkan “presiden minoritas” dan format

⁵ Scott Mainwaring, “Presidensialisme di Amerika Latin”, hal. 121.

kabinet yang bersifat “pelangi” atau kabinet koalisi partai-partai; (3) dilema model koalisi yang terbentuk di antara partai-partai pendukung pemerintah; dan (4) problematik kohabitasi politik antara Presiden Yudhoyono-Wapres Kalla, yang tidak hanya berdampak pada pola relasi keduanya, melainkan juga mempengaruhi relasi institusi Presiden dan lembaga DPR.

2. Problematik Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian

Stabilitas dan kelangsungan sistem demokrasi presidensial tidak semata-mata ditentukan oleh variabel desain konstitusi hasil amandemen yang mengarah pada pemurnian presidensialisme serta melembaganya pemisahan kekuasaan presiden dan parlemen, melainkan juga turut ditentukan oleh sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian yang diakibatkan oleh pilihan sistem pemilu tersebut. Dalam bahasa yang lain, pilihan terhadap sistem pemilu dan sistem kepartaian turut menentukan sejauh mana sistem presidensial memiliki stabilitas dan daya tahan dalam rangka menghasilkan pemerintahan yang efektif.

Studi Scott Mainwaring yang disebutkan pada bagian terdahulu menggarisbawahi bahwa sistem presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai bukan hanya potensial menghasilkan situasi *deadlock* ataupun *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif, tetapi juga berdampak pada instabilitas sistem demokrasi presidensial itu sendiri⁶. Sementara itu secara teoritis sistem kepartaian adalah produk dari pilihan sistem pemilu, di mana pilihan terhadap sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proportional representation*) cenderung menghasilkan sistem multipartai. Sedangkan pilihan terhadap

⁶ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228.

sistem pluralitas-mayoritas atau sistem distrik –apalagi dengan varian distrik berwakil tunggal—cenderung menghasilkan sistem dwi-partai. Argumen klasik yang sering dibangun sehubungan dengan keterkaitan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan adalah pandangan Maurice Duverger bahwa sistem dwi-partai lebih kondusif untuk membangun pemerintahan yang stabil, sebaliknya sistem multipartai tidak begitu cocok untuk menciptakan pemerintahan yang stabil⁷.

Meskipun kelahiran lebih dari seratus partai baru mendahului pilihan terhadap sistem pemilu pasca-runtuhnya rejim otoriter Orde Baru, pilihan terhadap sistem pemilu proporsional di satu pihak dan sistem multipartai di pihak lain, adalah realitas politik yang berlangsung sejak Pemilu 1999 yang kemudian diteruskan pada Pemilu 2004. Konsekuensi logis dari pilihan tersebut adalah terbentuknya DPR hasil pemilu yang sangat fragmentatif. Pemilu 1999 menghasilkan 21 partai efektif atau partai yang memperoleh kursi di DPR dari 48 partai yang ikut serta dalam pemilu pertama pasca-Soeharto tersebut. Sementara itu Pemilu 2004 menghasilkan 16 partai efektif di DPR dari 24 partai peserta pemilu, sehingga melahirkan DPR dengan peta kekuatan yang cenderung lebih fragmentatif dibandingkan pemilu sebelumnya. Seperti tampak pada tabel di bawah, jika pada Pemilu 1999 hanya terdapat enam partai politik yang memperoleh kursi cukup signifikan, yakni lebih dari 10 kursi, maka pada DPR hasil Pemilu 2004 jumlahnya meningkat menjadi 10 partai (lihat tabel).

⁷ Duverger seperti dikutip Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hal. 418; juga dikutip Kacung Marijan, "Demokrasi dan Stabilitas Pemerintahan: Perbandingan Sistem Pemerintahan, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FISIP Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 8 Desember 2007, hal. 34.

Tabel 4.1
Fragmentasi Partai-partai Hasil Pemilu 1999 dan 2004 di DPR

No.	Nama Partai	Perolehan Kursi Partai di DPR	
		Pemilu 1999	Pemilu 2004
01	Partai Golongan Karya (Golkar)	120	128
02	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	153	109
03	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	58	58
04	Partai Demokrat (PD)	-	55
05	Partai Amanat Nasional (PAN)	34	53
06	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	51	52
07	Partai Keadilan (2004 menjadi PKS)	7	45
08	Partai Bintang Reformasi (PBR)	-	14
09	Partai Damai Sejahtera (PDS)	-	13
10	Partai Bulan Bintang (PBB)	13	11
11	Partai-partai kecil lainnya	26	12
	Total	462*	550

*) Pada Pemilu 1999, dari 500 orang anggota DPR, 462 orang di antaranya dipilih dalam pemilu sedangkan 38 orang lainnya diangkat dari unsur TNI/Polri.

Sumber: KPU diolah.

Seperti ditunjukkan oleh data hasil Pemilu 1999 dan 2004, problematik pilihan terhadap sistem proporsional dan sistem multipartai bukan semata-mata terfragmentasi dalam peta politik di DPR. Lebih jauh lagi, problematik politik Indonesia pasca-Orde Baru adalah bahwa tidak satu pun partai politik yang meraih kursi mayoritas di DPR. Partai Demokrasi Indonesia yang memenangkan Pemilu 1999 hanya memperoleh 153 kursi dari 500 kursi DPR, sedangkan Partai Golongan Karya yang memenangkan Pemilu 2004 memperoleh kursi lebih sedikit, yakni hanya 128 kursi dari 550 kursi Dewan. Komplikasi kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai tersebut sebenarnya telah tampak ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya oleh MPR atas usul partai-partai di DPR pada 2001. Meskipun konstitusi yang belum diubah pada waktu itu memungkinkan DPR memakzulkan Presiden atas dasar pertimbangan politik, tetapi realitas politik tersebut sekurang-kurangnya membenarkan argemen Juan

Linz mengenai risiko presidensialisme⁸, serta peringatan Scott Mainwaring akan instabilitas presidensialisme yang dikombinasikan sistem multipartai. Realitas fragmentasi politik semacam ini jelas tidak begitu menguntungkan jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan presidensial yang semakin dimurnikan dan diperkuat pasca-amandemen konstitusi.

Seperti tampak dalam tabel di atas, fragmentasi politik di DPR hasil Pemilu 2004 hampir tidak berubah dibandingkan hasil Pemilu 1999 yang juga mengelompok ke dalam 10 fraksi seperti sebelumnya. Malah dapat dikatakan bahwa fragmentasi politik di antara partai-partai besar dan menengah bertambah tajam karena pada Pemilu 1999 hanya ada lima partai dengan jumlah kursi signifikan (PDI-P, Golkar, PPP, PKB, dan PAN), sementara pada DPR hasil Pemilu 2004 meningkat menjadi tujuh partai besar dan menengah (Golkar, PDI-P, PPP, PKB, PAN, Partai Demokrat, dan PKS). Kecenderungan semakin tajamnya fragmentasi politik ini tentu tidak menguntungkan dalam konteks pembentukan suara mayoritas di DPR sehingga berpotensi mengganggu efektifitas kemitraan dan kerjasama Presiden-DPR jika pihak eksekutif dan legislatif gagal mengelola pola relasi yang konstruktif di antara keduanya. Apabila dihubungkan dengan asumsi teoritis Mainwaring, fragmentasi politik di parlemen tanpa partai mayoritas tersebut bahkan berpotensi menghasilkan *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif ketika pada saat yang sama yang berlaku adalah sistem pemerintahan presidensial.

Problematikanya, pada masa pasca-Orde Baru, baik sebelum Pemilu 1999 maupun Pemilu 2004, hampir tak pernah ada perdebatan serius mengapa sistem proporsional menjadi pilihan ketika desain konstitusi sebelum amandemen, apalagi sesudahnya,

⁸ Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", dalam *Journal of Democracy* 1, No. 1, Winter 1990, hal. 51-69; juga Linz, "Risiko dari Presidensialisme", dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 124-133.

cenderung pada sistem presidensial ketimbang sistem parlementer. Bahkan hampir tidak pernah ada perdebatan, apakah pilihan sistem proporsional dianggap cocok dalam konteks sistem presidensial. Sebaliknya, juga hampir tidak pernah ada perdebatan mengapa MPR akhirnya bersepakat untuk memperkuat sistem presidensial padahal sebelum amandemen konstitusi berlangsung telah terbentuk sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi tinggi seperti tercermin dalam DPR dan MPR hasil Pemilu 1999⁹. Seperti diuraikan pada bab sebelumnya, kesepakatan formal untuk memperkuat sistem presidensial pun baru diambil setelah proses amandemen pertama atas UUD 1945 itu sendiri berlangsung. Dengan demikian tampak bahwa pilihan terhadap sistem presidensial pun lebih didasarkan pada trauma politik terhadap sistem parlementer dan juga karena begitu kentalnya sakralisasi terhadap UUD 1945 ketimbang kebutuhan bangsa akan pemerintahan yang efektif ataupun kebutuhan terhadap koherensi sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian. Padahal, menurut Mochtar Pabottingi, pilihan terhadap sistem pemerintahan presidensial semestinya tidak menafikan realitas sistem multipartai yang telah terbentuk pasca-rejim otoriter Soeharto¹⁰.

Semangat membentuk sistem multipartai tumbuh bersamaan dengan bergulirnya reformasi politik pasca-rejim otoriter Orde Baru, sehingga cenderung diwarnai euforia membebaskan diri dari kungkungan pembatasan politik ketimbang mempertimbangkan kesesuaian pilihan sistem multipartai tersebut dengan sistem pemerintahan presidensial. Pembatasan atas tiga partai peserta pemilu, Golkar, PPP, dan PDI yang berlaku sejak

⁹ Baik disertasi Denny Indrayana yang kemudian diterbitkan menjadi buku, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, maupun disertasi Valina Singka Subekti yang juga menjadi buku, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Press, 2008, mengatakan bahwa memang tidak ada perdebatan di MPR mengapa fraksi-fraksi Majelis bersepakat untuk mempertahankan dan mempertegas sistem presidensial.

¹⁰ Wawancara dengan Mochtar Pabottingi, tanggal 25 Juli 2008 di Jakarta.

Pemilu 1977 –sebagai produk kebijakan fusi partai-partai sejak 1973—tidak hanya membatasi partisipasi masyarakat dalam proses politik dan membelenggu kedaulatan rakyat serta kebebasan berserikat, melainkan juga menutup peluang munculnya parlemen dan pemerintahan yang demokratis. Singkatnya, pilihan terhadap sistem pemilu dan sistem multipartai pada awal transisi demokrasi lebih karena kebutuhan mewadahi tuntutan kebebasan dan demokratisasi ketimbang suatu respons sistemik terhadap kebutuhan akan koherensi sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan.

Karena itu pula, perdebatan tentang sistem pemilu menjelang Pemilu 1999 pada umumnya terkait dengan kebutuhan akan parlemen yang lebih kuat, partisipasi dan kedaulatan rakyat yang lebih besar, serta sistem rekrutmen anggota legislatif yang lebih demokratis dibandingkan era Orde Baru¹¹. Selain itu, pilihan terhadap sistem proporsional lebih karena pemilu-pemilu selama Orde Baru maupun pemilu pertama pada 1955 didasarkan pada sistem pemilu yang relatif sama, yakni sistem proporsional atau perwakilan berimbang (*proportional representation systems*). Argumen lain yang sering mengemuka adalah karena sistem pluralitas-mayoritas atau sistem distrik dianggap dapat mengancam realitas pluralitas kultural di satu pihak dan keberadaan golongan minoritas di pihak lain, sehingga tidak menjadi pilihan politik, baik menjelang Pemilu 1999 maupun 2004.

Faktor lain yang melatarbelakangi adopsi terhadap sistem proporsional adalah realitas tumbuh suburnya partai-partai baru pasca-runtuhnya rejim Soeharto pada 1998. Begitu kuatnya semangat untuk berserikat dan membebaskan diri dari pembatasan-pembatasan sebagaimana berlaku pada rejim otoriter, sehingga lahir lebih dari 100 partai politik baru menjelang Pemilu 1999. Oleh karena itu pilihan terhadap sistem pemilu

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hal. 480-483.

proporsional tampaknya tidak berkaitan dengan kebutuhan obyektif akan koherensi antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan, melainkan lebih karena pluralitas aspirasi publik –sebagai konsekuensi logis pluralitas sosial-kultural dan juga pembatasan-pembatasan pada era rejim otoriter—telah terbentuk sedemikian rupa, sehingga realitas fragmentasi politik di DPR pun tak terhindarkan. Ironisnya, secara historis, bangsa Indonesia sesungguhnya belum pernah memiliki pengalaman empirik bahwa sistem multipartai bisa menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif ketimbang sistem kepartaian yang terbatas. Entah sadar akan problematik sistem multipartai bagi skema presidensial yang dianut UUD 1945, atau karena watak otoriter dua orang pemimpin nasional tersebut, maka baik Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto menolak sistem multipartai. Tak tak lama setelah merdeka Bung Karno mengusulkan sistem partai tunggal –walaupun akhirnya ditolak oleh Wapres Mohammad Hatta dan kelompok muda yang dipimpin Sjahrir, sehingga kabinet presidensial hanya bertahan kurang dari tiga bulan dan digantikan oleh kabinet parlementer yang bersifat multipartai. Sementara itu Soeharto melalui fusi yang dipaksakan oleh negara pada 1973, menyederhanakan sistem multipartai menjadi sistem tiga partai di bawah hegemoni Golkar.

Menarik bahwa perdebatan tentang keterkaitan antara pilihan sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan juga kurang begitu muncul menjelang Pemilu 2004, padahal jelas konstitusi hasil amandemen semakin melembagakan sistem presidensial. Namun demikian menjelang Pemilu 2004 tersebut telah muncul kesadaran akan adanya problematik sistem multipartai yang menghasilkan peta politik sangat fragmentatif serta tanpa kekuatan mayoritas di DPR. Adanya kesadaran tersebut

tercermin di dalam UU Pemilu yang mengintrodusir persyaratan *electoral threshold* (ET) dua persen kursi DPR bagi partai-partai peserta Pemilu 1999 untuk dapat mengikuti Pemilu 2004, dan ET sebesar tiga persen kursi Dewan bagi peserta Pemilu 2004 untuk bisa menjadi partai peserta pemilu sesudahnya seperti dianut oleh UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu legislatif. Walaupun demikian perdebatan tentang persyaratan ET bagi partai peserta pemilu lebih dikaitkan dengan “kepentingan tersembunyi partai besar” ketimbang kebutuhan obyektif akan suatu sistem multipartai sederhana dalam rangka efektifitas sistem presidensial¹².

Perdebatan yang tentang keterkaitan antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan baru meningkat dengan cukup signifikan menjelang Pemilu 2009, terutama ketika pemerintah dan DPR mulai mewacanakan pembahasan RUU Pemilu dan RUU Partai Politik yang baru sebagai revisi dan penyempurnaan terhadap UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 31 Tahun 2002¹³. Meningkatnya perdebatan mengenai keterkaitan sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan yang dianut oleh konstitusi hasil amandemen tampaknya tidak hanya didorong oleh pandangan pemerintah sendiri tentang urgensi keterkaitan ketiga aspek sistem politik tersebut – seperti tercermin di dalam naskah akademik RUU Pemilu dan RUU Partai Politik yang

¹² Lihat misalnya J. Kristiadi, “Menimbang UU Pemilu 2004”, dalam *Kompas*, 24 Februari 2003.

¹³ Di antaranya Sofian Effendi, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, makalah Pidato Dies UGM, 23 November 2006; Kacung Marijan, “Demokrasi dan Stabilitas Pemerintahan: Perbandingan Sistem Pemerintahan, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian”, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FISIP Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 8 Desember 2007; Arbi Sanit, “Koherensi Perundang-undangan Politik”, dalam *Jurnal Politea*, Volume 1, No. 1, Februari 2007; Tim CSIS, *Penyempurnaan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka*, Jakarta: CSIS, Agustus 2007; juga Tim LIPI, *Menuju Sistem Presidensial yang Demokratis, Kuat dan Efektif: Usulan Naskah Akademik Revisi UU Bidang Politik*, Jakarta: P2P LIPI, 2007.

diajukan pemerintah ke DPR¹⁴—melainkan juga karena mulai munculnya kesadaran akan hal yang sama di kalangan partai-partai¹⁵.

Akan tetapi lebih dari sekadar kebutuhan obyektif akan desain institusi yang koheren satu sama lain, urgensi keterkaitan sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan, tampaknya juga berhubungan dengan keperluan akan sistem demokrasi presidensial yang efektif pasca-amandemen konstitusi. Seperti dikemukakan pada bagian sebelumnya, pengalaman negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahwa demokrasi presidensial yang stabil dan efektif relatif sulit dicapai jika dikombinasikan dengan sistem multipartai. Seperti pernah dikaji oleh Mainwaring, di antara negara-negara penganut presidensialisme di Amerika Latin, Chile merupakan satu-satunya contoh negara dengan kombinasi sistem presidensial-multipartai yang demokrasinya stabil dalam kurun waktu relatif lama. Sementara itu Filipina di bawah Presiden Arroyo sejak 2005 justru menggalang dukungan bagi perubahan sistem pemerintahan dari presidensial multipartai ke sistem parlementer akibat instabilitas politik yang dialami beberapa tahun terakhir ini¹⁶.

Problematik institusi semacam itulah yang juga dialami Indonesia pasca-Orde Baru, lebih khusus lagi pasca-amandemen konstitusi di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono, sehingga berbagai upaya Yudhoyono untuk mengefektifkan pemerintahan melalui akomodasi kepentingan partai di dalam Kabinet Indonesia Bersatu—sebagaimana akan diuraikan di bawah—dapat dipahami dalam konteks menyiasati problematik

¹⁴ Lihat Naskah Akademik RUU Pemilu dan RUU Partai Politik yang diajukan pemerintah ke DPR dalam www.cetro.or.id.

¹⁵ Antara lain lihat, DPP Partai Golkar, *Perenyempurnaan Undang-undang Bidang Politik: Menuju Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas*, Jakarta: DPP Golkar, 2006.

¹⁶ Lihat misalnya, Budi Suwarna, "Risiko Perubahan Sistem Politik", dalam *Kompas*, tanggal 4 Agustus 2005; juga, "Presiden Arroyo Berkukuh Bakal Ubah Konstitusi", dalam www.tempointeraktif.com, Minggu, 5 November 2006, 16:37.

institusional tersebut, kendati akhirnya koalisi menjadi beban politik tersendiri bagi Yudhoyono khususnya dan efektifitas pemerintahan pada umumnya.

3. Dilema Presiden Minoritas

Potensi problematik sistem demokrasi presidensial di Indonesia pasca-Orde Baru sebenarnya sudah bisa diduga ketika pemilu yang dipercepat pada Pemilu 1999 didesain atas dasar sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) di satu pihak, dan—sebagai konsekuensi logisnya—sistem multipartai di pihak lain. Seperti dikemukakan sebelumnya, sistem proporsional yang diadopsi pada Pemilu 1999 tidak hanya menghasilkan sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi tinggi, melainkan juga peta kekuatan DPR dengan kecenderungan serupa, sehingga tak satu pun partai politik yang berhasil menjadi kekuatan mayoritas di DPR. Sebanyak 21 partai memperoleh kursi DPR—mengelompok ke dalam 10 fraksi—sementara Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang memenangkan pemilu legislatif hanya meraih 153 kursi dari 500 kursi DPR. Konstelasi politik di DPR relatif tidak berubah meskipun telah ada terobosan institusional melalui pemberlakuan *electoral threshold* pada Pemilu 2004. Pada pemilu kedua pasca-Orde Baru yang diikuti 24 partai peserta pemilu tersebut dihasilkan 16 partai efektif tanpa kekuatan mayoritas di DPR dan kembali mengelompok ke dalam 10 fraksi. Partai Golkar yang memenangkan pemilu legislatif hanya berhasil merebut 127 kursi dari 550 kursi DPR.

Tampaknya realitas konfigurasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR itulah yang menjadi salah satu faktor penting di balik pembentukan kabinet-kabinet koalisi “pelangi”, baik Kabinet Persatuan Nasional pada era Presiden Abdurrahman Wahid,

Kabinet Gotong Royong pada masa pemerintahan Presiden Megawati, maupun Kabinet Indonesia Bersatu di bawah Presiden Yudhoyono. Karena itu, presiden-presiden Indonesia pasca-Orde Baru sebenarnya adalah “presiden-presiden minoritas” (*minority presidents*)¹⁷ dalam pengertian bahwa presiden terpilih (baik oleh MPR maupun secara langsung oleh rakyat) memiliki basis politik relatif kecil –tidak mencapai dukungan mayoritas sederhana—di parlemen. Meskipun Presiden Megawati berasal dari PDI-P yang memenangkan pemilu legislatif pada 1999, namun jumlah kursi partai yang dipimpin oleh puteri pertama Bung Karno tersebut hanya 153 kursi DPR, tak sampai separoh plus satu kursi parlemen.

Oleh karena itu dalam rangka efektifitas pemerintahan, baik Presiden Wahid, Megawati, maupun Presiden Yudhoyono membentuk kabinet koalisi partai-partai sehingga terbentuk “pemerintahan mayoritas” dengan harapan bahwa relasi Presiden-DPR bisa terbangun secara konstruktif di bawah prinsip *checks and balances*. Kabinet Persatuan Nasional yang mengalami beberapa kali perombakan, pada mulanya merupakan koalisi longgar tujuh partai yang memperoleh kursi cukup signifikan di DPR, yakni PKB (51 kursi), Partai Golkar (120), PDI-P (153), PPP (58), PAN (34), PBB (13), dan Partai Keadilan (7) –identitas PKS pada Pemilu 1999¹⁸. Dengan demikian pemerintahan Presiden Wahid sebenarnya didukung oleh kekuatan mayoritas partai-partai (sekitar 437 kursi dari 500 kursi) di DPR.

Meskipun didukung kekuatan mayoritas di parlemen, Presiden Wahid akhirnya dicopot dari jabatannya justru atas inisiatif partai-partai pendukung pemerintah dan

¹⁷ Tentang presiden minoritas dan dampaknya bagi presidensialisme, lihat misalnya, Jose Antonio Cheibub, “Minority Government”. Konsep “minority presidents” seperti disebut Cheibub (2002) menunjuk pada situasi di mana presiden tidak bisa mengontrol lebih dari 50 persen dukungan politik di parlemen.

¹⁸ Kabinet dan perombakan kabinet era Presiden Wahid, lihat Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, hal. 207 (Lampiran II).

bahkan koalisi longgar partai-partai berbasis Islam “Poros Tengah” yang semula mengusung Wahid dalam Sidang Umum MPR 1999¹⁹. Kegagalan Presiden Wahid merawat dukungan partai-partai di DPR –dengan mencopot sejumlah menteri yang berasal dari partai—dan juga pola kepemimpinan Wahid yang cenderung konfrontatif dalam berhadapan dengan Dewan, adalah sebagian factor di balik pemakzulan yang dilakukan MPR terhadap dirinya.

Pola koalisi antarpartai dalam pembentukan kabinet dilanjutkan oleh Presiden Megawati melalui Kabinet Gotong Royong dengan partai-partai yang hampir sama, kecuali PK yang tidak ada menteri-nya di dalam kabinet, sehingga hanya berkurang dukungan tujuh kursi Partai Keadilan²⁰. Yang menarik, kecenderungan partai pendukung pemerintah untuk menggugat pemerintah juga terjadi pada era Presiden Megawati seperti terjadi pada era Abdurrahman Wahid. Dalam konteks ini, usulan penggunaan hak interpelasi yang akhirnya menjadi hak interpelasi DPR dalam kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan tak akan terjadi tanpa dukungan partai-partai pendukung pemerintah yang kader-kadernya juga menjadi anggota Kabinet Gotong Royong.

Dilema Kabinet Indonesia Bersatu

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla adalah pasangan Presiden-Wapres pertama dalam sejarah Indonesia yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada Pemilu 2004. Konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan langsung pasangan Presiden-Wapres adalah kuatnya legitimasi politik lembaga kepresidenan

¹⁹ Mengenai manuver Amien Rais dan Poros Tengah dalam “menganjal” Megawati dan mengusung Abdurrahman Wahid menjadi presiden, lihat Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*.

²⁰ Asal partai anggota Kabinet Kabinet Gotong Royong berdasarkan Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002, hal. 261-266.

dibandingkan institusi kepresidenan hasil pemilihan secara tidak langsung melalui MPR seperti dialami oleh Presiden Wahid (1999) dan Presiden Megawati (2001). Legitimasi politik yang kuat tersebut secara teoritis memberikan otoritas penuh kepada Presiden Yudhoyono untuk menyusun kabinetnya. Apalagi jelas bahwa konstitusi memberi kewenangan bagi Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara tanpa campur tangan DPR.

Namun demikian secara obyektif realitas politik hasil Pemilu 2004 tidak mendukung hal itu. Partai Demokrat (PD) yang menjadi basis politik Presiden Yudhoyono sendiri hanya memiliki 55 kursi di DPR, sedangkan tiga partai politik yang turut mengusungnya, yakni Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) masing-masing hanya memperoleh 45 kursi, 11 kursi, satu kursi di lembaga legislatif tersebut. Dengan demikian secara keseluruhan koalisi partai pengusung pasangan Yudhoyono-Kalla hanya menguasai 113 kursi atau sekitar 20,5 persen dari 550 kursi DPR, suatu jumlah yang jelas tidak cukup memadai untuk menggalang dukungan Dewan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Tampaknya sadar akan realitas politik fragmentatif demikian maka Presiden Yudhoyono menyusun Kabinet Indonesia Bersatu tidak semata-mata berdasarkan kapabilitas dan keahlian para calon menteri, melainkan juga atas dasar pertimbangan basis politik atau asal partai sebagian calon menterinya. Selain didukung PD, PBB, PKS, dan PKPI, Kabinet Indonesia Bersatu didukung pula oleh empat partai lainnya, yakni

Golkar (128 kursi), PPP (58), PAN (53), dan PKB (52)²¹, sehingga secara teoritis pemerintahan Yudhoyono sekurang-kurangnya didukung mayoritas (403 kursi atau lebih dari 70 persen dari 550 kursi) kekuatan partai di DPR²². Pengalaman sebagai menteri dalam Kabinet Persatuan Nasional dan juga Kabinet Gotong Royong adalah faktor tambahan lain yang turut mendorong Presiden Yudhoyono membentuk kabinet yang juga bersifat “pelangi” atau koalisi longgar partai-partai yang ada di DPR. Namun ironisnya, formasi kabinet yang merupakan koalisi mayoritas partai di DPR sebenarnya tidak konsisten dengan komitmen awal Yudhoyono sebelum menjadi presiden untuk membentuk kabinet profesional dengan koalisi yang bersifat terbatas seperti dikemukakannya,

“..Maka, apabila saya terpilih, yang segera saya lakukan adalah membentuk pemerintahan yang efektif yang sifatnya presidensial. Bagi saya bukannya dari mana [menteri] yang bersangkutan berasal, tetapi [yang penting] masalah kapasitas, integritas, dan pengalaman[nya]. Bahwa nanti butuh dukungan politik dari parlemen, itu ya. Kekuatan Partai Demokrat di urutan keempat parlemen bagi saya penting. Tentunya dengan koalisi terbatas, dengan partai lain, kami akan membentuk *governing coalition* dan *parliamentary coalition*”²³.

Sebagaimana tampak dalam tabel di bawah ini, Kabinet Indonesia Bersatu yang dibentuk Presiden bukan hanya tidak sesuai dengan komitmen awal Yudhoyono tentang koalisi terbatas, melainkan justru terbentuk suatu koalisi besar yang mencakup partai-partai dengan mayoritas (403 kursi) di DPR. Selain PDI Perjuangan (109 kursi) yang menyatakan diri sebagai partai oposisi, partai-partai yang tidak turut dalam kabinet

²¹ PKB sebenarnya tidak pernah menyatakan diri sebagai “partai pendukung pemerintah” karena perekrutan kader PKB dalam Kabinet Indonesia Bersatu bersifat individual tanpa konsultasi dengan partai. Wawancara dengan Effendy Choirie, Ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa di DPR, tanggal 13 Juni 2008 di Jakarta.

²² Asal partai Kabinet Indonesia Bersatu sebelum perombakan berdasarkan Aris Ananta, et al., *Emerging Democracy in Indonesia*, hal. 131; juga Eep Saefulloh Fatah, “Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004”.

²³ Lihat, “SBY: Jika Terpilih, Saya Bentuk Pemerintahan yang Efektif”, dalam *Kompas*, tanggal 24 Juni 2004, diterbitkan kembali dalam *Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 248-262.

mencakup partai-partai kecil yang memperoleh antara satu hingga 14 kursi, sehingga secara total partai di luar pemerintahan hanya menguasai 147 kursi DPR. Meskipun tidak memperoleh kursi kabinet, Partai Bintang Reformasi (PBR) dan Partai Pelopor pernah menyatakan diri sebagai pemerintah, sehingga dari segi jumlah partai, koalisi di dalam pemerintahan tidak hanya menguasai mayoritas kursi, melainkan juga mayoritas partai. Dalam hubungan ini tidak mengherankan jika Denny Indrayana misalnya²⁴, dengan merujuk pada Arend Lijphart, menyebutnya sebagai koalisi kebesaran (*oversized coalition*). Seperti akan diuraikan pada bagian lain studi ini, salah satu problematik yang dihadapi oleh Presiden Yudhoyono sehubungan dengan format kabinet yang dibentuknya adalah pengelolaan dukungan politik di DPR di satu pihak, dan manajemen internal kabinet di pihak lain.

Tabel 4.2
Kabinet Indonesia Bersatu setelah Perombakan Terbatas Kedua

No	Di Dalam Pemerintahan		Di Luar Pemerintahan	
	Partai (jumlah menteri)	Kursi DPR	Partai	Kursi DPR
1	Partai Golkar (4)*	128	PDI Perjuangan	109
2	PPP (2)*	58	PBR**	14
3	PD (2)	55	PDS	13
4	PAN (2)	53	PPDK	4
5	PKB (2)	52	Partai Pelopor**	3
6	PKS (3)	45	PKPB	2
7	PBB (1)*	11	PNIM	1
8	PKPI (1)	1	PPDI	1
	Total	403	Total	147

Sumber: Diolah.

*Golkar semula hanya memperoleh dua orang menteri kabinet, kemudian bertambah masing-masing satu orang pada perombakan pertama dan kedua; PPP semula tiga orang menteri tetapi berkurang satu orang pada perombakan pertama; sedangkan PBB semula dua orang menteri namun tinggal satu orang setelah perombakan kabinet yang kedua.

**Meskipun tidak memperoleh kursi kabinet, Partai Bintang Reformasi dan Partai Pelopor pernah menyatakan diri sebagai pendukung pemerintah.

²⁴ Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", Makalah Seminar, tanggal 13 Desember 2006.

Kesadaran akan basis politik yang relatif kecil pula tampaknya turut mendorong Presiden Yudhoyono memberi “restu” dan bahkan meminta kepada Wapres Jusuf Kalla untuk bersaing dalam perebutan jabatan Ketua Umum DPP Golkar dalam Musyawarah Nasional partai ini pada akhir 2004²⁵. Seperti diketahui, pada Munas Partai Golkar di Bali tersebut Wapres Jusuf Kalla yang pencalonannya dilakukan pada saat-saat terakhir, terpilih sebagai pimpinan tertinggi Golkar menggantikan Akbar Tandjung²⁶. Di samping itu, kebutuhan akan dukungan DPR bagi kebijakan-kebijakan pemerintah di lain pihak, tampak menjadi dasar pertimbangan Presiden Yudhoyono dalam memberikan restu terhadap Jusuf Kalla mengingat posisi Golkar sebagai partai terbesar yang menguasai 128 kursi DPR.

Namun demikian tentu saja tidak ada dukungan politik yang bersifat gratis. Sebagai konsekuensi logis pemberian restu terhadap kepemimpinan Kalla dalam Golkar serta juga dalam rangka mempertahankan komitmen dukungan Golkar terhadap pemerintah, mau tak mau Yudhoyono pun harus berkompromi dalam distribusi posisi menteri dalam kabinet yang dipimpinnya. Tampaknya sikap kompromi dalam rangka memperluas dukungan bagi kabinetnya menjadi bahan pertimbangan ketika Presiden Yudhoyono merombak secara terbatas Kabinet Indonesia Bersatu. Perombakan pertama kabinet yang dilakukan Presiden Yudhoyono pada 5 Desember 2005, Partai Golkar

²⁵ Menurut mantan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra, Presiden Yudhoyono bukan hanya sekadar “merestui” tetapi justru mendesak Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum Golkar dengan mengajukan diri sebagai kandidat dalam Munas Golkar di Bali. Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

²⁶ Menjelang Munas VII Partai Golkar dan bahkan ketika Munas sudah berlangsung, nama Wapres Jusuf Kalla sebagai calon ketua umum hampir tak pernah disebut. Bursa calon ketua umum yang sering disebut adalah Akbar Tandjung, Wiranto, Surya Paloh, Marwah Daud Ibrahim, Agung Laksono, dan Slamet Effendy Yusuf. Lihat antara lain, “Wiranto, Akbar Tandjung, Surya Paloh, Dominasi Bursa Calon Ketua Umum Partai Golkar”, dalam *Kompas*, tanggal 24 November 2004. Lihat juga, R. William Liddle dan Saiful Mujani, “Indonesia in 2005: A New Multiparty Presidential Democracy”, dalam *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1, January/February 2006, hal. 132-139.

memperoleh tambahan satu orang posisi menteri kabinet (Paskah Suzetta) sehingga menjadi tiga orang dibandingkan hanya dua orang menteri (Aburizal Bakri dan Fahmi Idris) dalam kabinet sebelum dirombak. Jatah Golkar dalam kabinet kemudian bertambah menjadi empat orang ketika perombakan kabinet tahap kedua dilakukan oleh Presiden Yudhoyono pada 7 Mei 2007²⁷, yakni dengan masuknya Andi Mattalata sebagai Menteri Hukum dan HAM menggantikan Hamid Awaluddin. Oleh karena itu wajar pula jika kemudian Partai Golkar melalui Ketua Umumnya Jusuf Kalla mengucapkan terima kasihnya kepada Presiden Yudhoyono atas politik “balas jasa” terhadap dukungan politik partai beringin tersebut²⁸.

Walaupun demikian pilihan kompromi politik yang diambil Presiden Yudhoyono bukan tanpa pengaruh atau tekanan luar sama sekali—kendati hampir selalu dibantah oleh Yudhoyono²⁹. Sebagai partai terbesar yang menyatakan komitmennya untuk mendukung pemerintah, kalangan Golkar berulang kali menuntut porsi anggota kabinet yang lebih besar dibandingkan partai lainnya. Beberapa waktu sebelum kabinet hasil perombakan diumumkan, Wapres Jusuf Kalla yang juga Ketua Umum DPP Partai Golkar bahkan menyatakan secara terbuka bahwa wajar saja jika Golkar memperoleh kursi kabinet dalam jumlah yang signifikan dan proporsional³⁰. Sejak menjelang pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu pada 2004, Partai Persatuan Pembangunan bahkan secara terbuka menuntut jatah kursi tiga orang menteri yang akhirnya dipenuhi Presiden Yudhoyono. Sebagai ungkapan terima kasih dan imbalan politiknya—seperti juga akan disinggung di

²⁷ Lihat juga, Anies Baswedan, “Indonesian Politics in 2007: The Presidency, Local Elections and the Future of Democracy”, dalam *BIES*, Vol. 43, No. 3, Desember 2007, hal. 323-340.

²⁸ Lihat, “Perombakan Kabinet: Golkar Berterima Kasih”, dalam *Kompas*, tanggal 9 Mei 2007.

²⁹ Antara lain, “Presiden: Saya Tidak Ditekan”, dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 6 Desember 2005; juga, “Presiden: Reshuffle Bukan Giliran”, dalam *Suara Karya*, tanggal 8 Mei 2007.

³⁰ Lihat, “Kursi di Kabinet: Golkar Wajar Dapat Terbanyak”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 23 November 2005.

bagian lain bab ini—PPP kemudian keluar dari Koalisi Kebangsaan dan bergabung dengan Koalisi Kerakyatan³¹. Selain menghadapi tuntutan terbuka PPP, Yudhoyono juga sebenarnya harus menghadapi tuntutan PKS yang meminta enam kursi menteri kabinet, namun akhirnya hanya memperoleh jatah tiga orang menteri³². Permintaan PKS tampaknya ada hubungannya dengan “kontrak politik” yang telah ditandatangani oleh Yudhoyono selaku calon presiden dan pimpinan PKS sebelum berlangsungnya pemilu presiden putaran kedua pada 2004.

Uraian di atas secara jelas memperlihatkan bahwa di satu pihak kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai cenderung menghasilkan Presiden minoritas, yakni Presiden dengan basis politik relatif kecil di Parlemen. Namun di pihak lain, realitas fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di Parlemen cenderung pula “memaksa” Presiden minoritas tersebut untuk bersikap kompromistis dalam menyusun kabinetnya. Realitas pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu dan juga fenomena perombakan kabinet yang dilakukan oleh Yudhoyono mencerminkan dengan jelas kecenderungan tersebut. Ketika melakukan perombakan kabinet terbatas untuk kedua kalinya pada awal Mei 2007, Yudhoyono cenderung tetap mengedepankan politik akomodasi dan kompromi politik ketimbang mendengar tuntutan publik akan urgensi perombakan kabinet atas dasar kebutuhan kinerja pemerintahan³³.

Realitas politik itulah yang terjadi pada era Presiden Yudhoyono yang menjadi fokus studi ini. Pada akhirnya Yudhoyono bukan hanya dituntut bersikap kompromistis

³¹“PPP Minta Jatah Tiga Kursi Menteri ke Yudhoyono”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 5 Oktober 2004; juga, “PPP Resmi Keluar dari Koalisi Kebangsaan”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 21 Oktober 2004.

³² Wawancara dengan mantan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

³³ Lihat misalnya, “Kinerja Kabinet: Pergantian Menteri Sudah Kebutuhan”, dalam *Suara Karya*, tanggal 22 Januari 2007; “Oposisi Meminta Kabinet Dirombak”, dalam *Kompas*, tanggal 24 Februari 2007; “Kinerja Kabinet: Para Menteri Gagal Terjemahkan Visi-Misi SBY-JK”, dalam *Suara Karya*, tanggal 27 Februari 2007;

dan benar-benar mempertimbangkan distribusi kekuasaan bagi partai-partai dalam rangka kompensasi dukungan politik di DPR, melainkan juga harus “terpenjara” oleh pilihan politik demikian. Betapa tidak, semua usulan hak interpelasi DPR yang akhirnya disetujui menjadi hak DPR justru karena turut didukung oleh partai-partai yang menyatakan diri sebagai “partai pendukung pemerintah” dan memiliki wakil atau kader dalam Kabinet Indonesia Bersatu. Begitu juga dalam kasus usulan penggunaan hak angket yang akhirnya diterima sebagai hak DPR, yaitu angket atas kasus penjualan kapal tanker Pertamina yang didukung semua fraksi, serta hak angket terhadap kebijakan kenaikan harga BBM yang ketiga kalinya pada 2008 yang didukung semua fraksi kecuali F-PD dan F-PG di DPR³⁴.

Dalam kaitan tersebut, pembahasan pada bagian berikut akan menjelaskan, mengapa realitas politik seperti yang dialami Presiden Yudhoyono, yakni cenderung “terpenjara” oleh pilihan politik yang dibuatnya sendiri, terjadi dalam konteks kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai seperti dialami bangsa Indonesia selama periode studi ini. Pembahasan dan analisis mengenai kecenderungan itu tidak hanya berkaitan dengan komplikasi institusional yang lain –akibat kombinasi presidensialisme dan multipartai—melainkan juga, sebagaimana akan dikemukakan pada bab lain, berhubungan dengan personalitas dan gaya kepemimpinan presiden turut menentukan pula. Karena, seperti dikemukakan oleh Profesor Ryaas Rasyid, sebenarnya bisa saja Presiden Yudhoyono menyusun kabinet tanpa melibatkan partai yang tidak turut mengusungnya ketika pencalonan presiden pada Pemilu 2004 sebab konstitusi telah

³⁴ Satu-satunya anggota Fraksi Partai Golkar yang mendukung penggunaan hak angket Dewan terhadap kebijakan kenaikan harga BBM 2008 adalah Yudhy Krisnandi, tokoh muda partai beringin yang dikenal vocal dan acapkali memiliki pandangan yang berbeda dengan fraksinya. Lihat, “DPR Setujui Angket BBM: 233 Anggota Dukung, 127 Menolak”, dalam *Kompas*, tanggal 25 Juni 2008.

menjamin masa jabatan yang tetap bagi presiden³⁵. Ironisnya, seperti dikemukakan sebelumnya, Presiden Yudhoyono sendiri sebenarnya semula berkomitmen untuk membentuk kabinet presidensial yang efektif dengan koalisi terbatas, namun sayangnya hal itu tidak diwujudkan ketika Kabinet Indonesia Bersatu dibentuk pada Oktober 2004.

4. Model Koalisi dan Disiplin Partai

Salah satu problematik institusional yang melekat dalam kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai adalah kesulitan melembagakan format koalisi yang relatif permanen di antara partai-partai tanpa mayoritas di parlemen. Problematik koalisi ini sebenarnya tidak hanya dialami banyak negara yang menganut presidensialisme terutama di Amerika Latin³⁶, melainkan juga dialami oleh Indonesia pasca-Orde Baru, baik di bawah Presiden Wahid, Megawati, maupun Presiden Yudhoyono.

Secara teoritis, koalisi partai sebenarnya lebih lazim di dalam konteks sistem parlementer dengan sistem multipartai karena koalisi diperlukan untuk membentuk pemerintahan yang kuat ketika hasil pemilu parlemen begitu fragmentatif. Karena itu, koalisi partai dalam konteks sistem presidensial dan sistem parlementer mempunyai tiga perbedaan³⁷. Pertama, dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, sehingga mereka (partai-partai) tetap bertanggung jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, Presiden memilih sendiri anggota kabinetnya –termasuk yang berasal dari partai,

³⁵ Wawancara dengan Profesor Ryaas Rasyid, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta.

³⁶ Lihat Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Volume 2, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994; juga Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997, terutama Bagian III (kasus Bolivia dan Brazil), hal. 109-160.

³⁷ J. Kristiadi, "Sosok Ideal Presiden 2009-2014", makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

sehingga tidak ada komitmen dukungan partai-partai terhadap Presiden. Kedua, berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensial tidak ada jaminan bahwa partai akan mendukung kebijakan Presiden meskipun presiden mengakomodasi secara individual tokoh-tokoh partai sebagai anggota kabinet. Ketiga, sebagai konsekuensi logisnya, dalam sistem presidensial koalisi semacam itu cenderung mendorong partai-partai untuk lebih mudah keluar atau meninggalkan koalisi dibandingkan sistem parlementer.

Walaupun konsep koalisi secara teoritis lebih lazim dalam konteks sistem parlementer ketimbang sistem presidensial, namun ketika sistem presidensial tersebut berbasiskan sistem multipartai, koalisi antarpantai merupakan realitas politik yang tak terhindarkan. Oleh karena itu koalisi partai dalam konteks presidensialisme yang dikombinasikan sistem multipartai adalah salah satu problematik institusional yang melekat ketika pilihan tak terhindarkan tersebut harus diambil oleh presiden terpilih dalam rangka memperluas basis dukungannya di parlemen. Problematik institusional tersebut menjadi lebih kompleks lagi jika realitas koalisi tidak didasarkan pada konsensus minimum di antara pihak-pihak yang berkoalisi, sehingga berpotensi bubar di tengah jalan.

Dalam konteks historis, terutama pada periode 1950-an, bangsa Indonesia sebenarnya telah mempunyai pengalaman berkaitan dengan format koalisi partai untuk membentuk kabinet yang memerintah. Kecuali Kabinet Mohammad Natsir yang lebih merupakan “zaken kabinet”, kabinet-kabinet lain yang memerintah sebelum Pemilu 1955 maupun kabinet hasil pemilu pertama setelah merdeka tersebut, adalah kabinet-kabinet koalisi yang bersifat multipartai. Hanya saja koalisi partai untuk pembentukan kabinet

tersebut berlangsung dalam konteks sistem demokrasi parlementer di bawah UUD Sementara 1950, sehingga perpecahan dalam koalisi berdampak langsung pada jatuhnya kabinet yang memerintah. Meskipun koalisi dilakukan dalam konteks sistem multipartai demokrasi parlementer, kecuali Kabinet Ali Sostroamidjojo yang pertama, kabinet-kabinet lain pada umumnya berumur enam bulan hingga satu tahun. Koalisi besar antara tiga partai besar, PNI, Masyumi dan NU pada pemerintahan Ali Sostroamidjojo yang kedua, juga gagal karena kekecewaan Soekarno akibat tidak dimasukkannya unsur PKI di dalam kabinet hasil Pemilu 1955 tersebut³⁸. Fenomena jatuh-bangunnya kabinet-kabinet koalisi selama periode Demokrasi Parlementer ini sekurang-kurangnya mencerminkan bahwa secara historis pun partai-partai belum memiliki tradisi membangun koalisi yang stabil.

Seperti dikemukakan pada bab sebelumnya, tampaknya pengalaman traumatis dengan jatuh-bangunnya kabinet era Demokrasi Parlementer tersebut mendorong Presiden Soekarno yang didukung oleh kalangan militer, khususnya TNI Angkatan Darat, yang dipimpin oleh Jenderal Nasution memberlakukan kembali UUD 1945 yang bersifat kuasi-presidensial. Bersamaan dengan merosotnya peranan partai-partai, format kabinet yang bersifat koalisi partai akhirnya berhenti sebagai pengalaman sejarah. Kebijakan format kabinet tanpa berbasis koalisi partai yang diintrodusir kembali oleh Presiden Soekarno sejak Kabinet Karya Juanda pada periode transisi menuju Demokrasi Terpimpin (1957-1959), kemudian dilanjutkan oleh Presiden Soeharto selama sekitar tiga dekade Orde Baru. Selain unsur militer dan teknokrat-birokrat sipil, Golkar yang menguasai mayoritas di DPR adalah satu-satunya partai politik yang terlibat di dalam

³⁸ Tentang kekecewaan Soekarno terhadap Ali Sostroamidjojo, lihat misalnya, Ali Sostroamidjojo, *Tonggak-tonggak di Perjalananku*, Jakarta: PT Kinta, 1974, hal. 342-347.

kabinet-kabinet pembangunan yang dipimpin Soeharto³⁹. Hanya saja persoalannya, sistem kepartaian di bawah rejim otoriter Soeharto, terutama sejak 1973, meskipun ada tiga partai politik di parlemen, tetapi berlangsung dalam konteks sistem kepartaian hegemonik karena hanya Golkar sebagai partai pemerintah yang selalu memegang hegemoni kekuasaan untuk menguasai mayoritas kursi di DPR.

Kondisi tersebut jelas berbeda dengan konteks politik Indonesia pasca-Orde Baru yang bersifat multipartai. Kebutuhan akan koalisi partai-partai sudah tampak ketika presiden-presiden terpilih, baik oleh MPR (Presiden Wahid dan Presiden Megawati) maupun terpilih secara langsung oleh rakyat (Presiden Yudhoyono), memiliki basis relatif kecil atau tidak mencapai mayoritas sederhana—setengah plus satu—di DPR. Pada era Presiden Wahid yang keterpilihannya didukung oleh koalisi longgar partai-partai berbasis Islam “Poros Tengah”, inisiatif untuk mendorong mantan Ketua Umum PBNU itu menjadi calon Presiden justru datang dari Amien Rais selaku pemimpin informal Poros Tengah. Tampaknya Presiden Wahid sadar akan hal itu sehingga Kabinet Persatuan Nasional yang dibentuknya tidak hanya mengakomodasi para tokoh partai-partai dari lingkungan Poros Tengah, melainkan juga dari PDI-P yang dipimpin Wapres Megawati dan dari Golkar yang turut mendukung keterpilihannya. Namun problematikanya, tidak ada basis kesepakatan politik yang mengikat partai-partai yang berkoalisi, baik ketika pencalonan presiden menjelang SU MPR 1999 maupun menjelang pembentukan kabinet. Ketiadaan kesepakatan politik itu antara lain melatarbelakangi mengapa Presiden Wahid begitu mudah dan tanpa beban mencopot menteri-menteri dari partai yang memiliki basis politik cukup besar di parlemen seperti dialami oleh Hamzah Haz (PPP) dan Laksamana

³⁹ Kalangan partai yang pernah duduk dalam pemerintahan Soeharto barangkali hanya Idham Chalid (NU) dan HMS Mintaredja (Parmusi) pada awal Orde Baru.

Sukardi (PDIP). Sebaliknya ketiadaan konsensus politik itu juga menjelaskan mengapa partai-partai pengusung Wahid akhirnya harus “berkhianat” mendongkel cucu pendiri Nahdlatul Ulama KH Hasyim Asy’ary itu dari kursi kepresidenan. Selain itu, dalam kasus Presiden Wahid jelas sekali terlihat bahwa presiden tidak berupaya memelihara dukungan politik dari partai-partai di DPR, sehingga dengan mudah mengundang protes keras partai-partai ketika menteri-menteri dari partai yang bersangkutan dicopot dari jabatannya tanpa alasan yang jelas.

Problematik koalisi relatif tidak muncul pada era Presiden Megawati bukan saja karena sikap akomodatif puteri Bung Karno tersebut –dibandingkan sikap konfrontatif Presiden Wahid—dalam berhadapan dengan partai-partai di DPR, melainkan juga karena dua faktor lain. Pertama, ada semacam *gentlement agreement* di antara partai-partai untuk mempertahankan pemerintahan Megawati hingga akhir kekuasaannya. Munculnya kesepakatan partai-partai yang bersifat tidak tertulis ini merupakan dampak dari pengalaman traumatis ketika Presiden Wahid diberhentikan di tengah jalan oleh MPR⁴⁰. Kedua, pada periode awal pemerintahan Megawati (2001-2004), MPR yang tengah melakukan amandemen konstitusi tahap ketiga telah sepakat untuk mempersulit mekanisme bagi DPR memakzulkan Presiden di tengah masa jabatannya.

Upaya membangun koalisi yang relatif permanen sebenarnya pernah dicoba dilakukan beberapa bulan pertama setelah DPR hasil Pemilu 2004 bekerja, yakni ketika Koalisi Kebangsaan (F-PG, F-PDIP, F-KB, F-PDS, F-PBR) yang merupakan afiliasi partai-partai yang mencalonkan pasangan Megawati dan Hasyim Muzadi, diteruskan formatnya dalam konstelasi politik Dewan. Di sisi lain, partai-partai pengusung pasangan

⁴⁰ Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, Ketua Fraksi PPP di DPR, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

Yudhoyono-Kalla membentuk Koalisi Kerakyatan (F-PD, F-PPP, F-PAN, F-PKS, F-BPD) dalam rangka memperluas dan memperkuat basis politik pemerintah di parlemen. Partai Persatuan Pembangunan yang semula bergabung ke dalam Koalisi Kebangsaan akhirnya pindah ke Koalisi Kerakyatan setelah ternyata Presiden Yudhoyono memenuhi permintaan partai berlambang Ka'bah tersebut agar merekrut tiga orang kader PPP sebagai menteri Kabinet Indonesia Bersatu⁴¹. Namun dua kelompok koalisi politik di DPR ini akhirnya bubar karena, *pertama*, Partai Golkar menarik diri dari Koalisi Kebangsaan menyusul terpilihnya Wapres Kalla sebagai Ketua Umum Golkar, dan *kedua*, baik Koalisi Kebangsaan maupun Koalisi Kerakyatan justru menimbulkan konflik yang tidak sehat di DPR lantaran koalisi menjadi ajang perebutan jabatan pimpinan komisi-komisi bagi para politisi partai. Masing-masing koalisi membentuk kepemimpinan komisi-komisi yang terpisah satu sama lain dan menggelar rapat-rapat, termasuk Rapat Paripurna, secara terpisah sehingga aktivitas institusi DPR akhirnya lumpuh⁴².

Tabel 4.3
Peta Kekuatan Koalisi di DPR (akhir 2004)

Koalisi Kebangsaan	Kursi	Koalisi Kerakyatan	Kursi
Fraksi Partai Golkar	129	Fraksi PPP*)	58
Fraksi PDI Perjuangan	109	Fraksi PD	57
Fraksi PKB	52	Fraksi PAN	53
Fraksi PBR	14	Fraksi PKS	45
Fraksi PDS	13	Fraksi BPD	20
Jumlah kursi	317	Jumlah kursi	233

Sumber: Diolah. *) Sebelum formasi Kabinet Indonesia Bersatu diumumkan, PPP bergabung ke dalam Koalisi Kebangsaan, tetapi kemudian pindah ke Koalisi Kerakyatan setelah memperoleh tiga kursi menteri kabinet sesuai tuntutan partai berlambang Ka'bah tersebut.

⁴¹ "PPP Minta Jatah Tiga Kursi Menteri ke Yudhoyono", dalam *Koran Tempo*, tanggal 5 Oktober 2004; juga, "PPP Resmi Keluar dari Koalisi Kebangsaan", dalam *Media Indonesia*, tanggal 21 Oktober 2004.

⁴² Antara lain lihat, "Dua Kubu DPR Gelar Rapat Terpisah", dalam *Koran Tempo*, tanggal 2 November 2004; "Perpecahan DPR Destruktif terhadap Demokrasi dan Merugikan Masyarakat", dalam *Kompas*, tanggal 2 November 2004; juga, "House Heading for Unremitting Deadlock", dalam *The Jakarta Post*, tanggal 2 November 2004.

Persoalan lain yang merupakan dampak dari kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai adalah lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik mereka. Problematik lemahnya disiplin partai dalam sistem presidensial ini sebenarnya sudah diingatkan oleh para ahli perbandingan politik sebagai konsekuensi logis yang tak terelakkan seperti dialami negara-negara dengan sistem presidensial di Amerika Latin dan juga Filipina⁴³. Komplikasi politik itu di antaranya adalah dominannya sikap partisan partai-partai di parlemen ketika mempersoalkan kebijakan pemerintah sehingga negosiasi, lobi, dan kompromi politik mewarnai relasi antarpartai di satu pihak, dan relasi parlemen dengan eksekutif di pihak lain. Realitas politik yang juga tampak mengental dalam praktik demokrasi presidensial di Indonesia pasca-Orde Baru tersebut berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan hasil pemilu karena harus melayani kepentingan partai-partai di parlemen. Gugatan partai-partai pendukung pemerintah terhadap kebijakan pemerintah seperti tercermin dari begitu banyaknya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR mencerminkan kecenderungan tersebut.

Realitas politik di atas sekaligus mengungkap problematik lain dari kombinasi presidensialisme dengan sistem multipartai, yakni lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan koalisi di antara mereka. Kasus bubarnya Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan memperlihatkan bahwa koalisi hanya dijadikan sekadar sebagai ajang bagi partai-partai untuk merebut jabatan di DPR ketimbang membangun kinerja Dewan yang sinergis dalam berinteraksi dengan pemerintah. Begitu pula penolakan partai-partai pendukung pemerintah terhadap kebijakan pemerintah melalui hak interpelasi DPR merupakan pertanda begitu lemahnya disiplin partai dalam konteks presidensialisme

⁴³ Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy", hal. 34-36.

Indonesia yang dikombinasikan dengan sistem multipartai. Di sisi lain, koalisi politik sebagai suatu keniscayaan yang tak terhindarkan sebagai komplikasi politik antara presidensialisme dan sistem multipartai, tampaknya masih merupakan pengalaman dan tradisi baru bagi para politisi partai meskipun pernah dialami partai-partai dalam konteks sistem parlementer pada 1950-an.

Karena itu meskipun kecenderungan partai-partai pendukung pemerintah menolak kebijakan pemerintah merupakan realitas yang agak aneh⁴⁴, namun karena tidak ada kesepakatan umum atau konsensus minimum yang mengikat partai-partai dan Presiden Yudhyono di dalam Kabinet Indonesia Bersatu, maka sikap “liar” partai-partai tersebut dalam merespons kebijakan pemerintah menjadi suatu pilihan yang dianggap wajar. Apalagi partai-partai di Indonesia pasca-Orde Baru pada umumnya tidak memiliki karakter ideologis yang kuat sehingga pilihan-pilihan politiknya dalam berkoalisi pun mudah berubah⁴⁵. Sebagai dampak dari realitas tersebut adalah terbentuknya koalisi partai yang cenderung semu, karena partai-partai pendukung pemerintah seringkali tidak merasa harus turut bertanggung jawab terhadap kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini anggota DPR dari Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi, Ryaas Rasyid, misalnya mengatakan,

“...Menurut saya partai politik [kita] ini agak aneh gitu lho. Karena koalisi itu ‘kan koalisi semu dalam rangka kepentingan jangka pendek saja. Tidak ada ikatan emosional yang membuat mereka harus kembali kepada *hittah* koalisi dalam menghadapi situasi atau masalah yang prinsipil. Apalagi setelah bergabungnya Golkar dan Jusuf Kalla menjadi ketua umum...”⁴⁶

⁴⁴ Burhan D. Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Jurnal *Gloria Juris*, Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.

⁴⁵ Maswadi Rauf, “Evaluasi Sistem Presidensial”, Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

⁴⁶ Wawancara dengan Ryaas Rasyid, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta.

Ironisnya, di sisi lain, upaya pemeliharaan dukungan politik dari partner koalisi juga agak diabaikan Presiden Yudhoyono dalam berhadapan dengan DPR ketika parlemen meminta dia hadir secara langsung untuk memberi keterangan, menjawab ataupun menjelaskan pertanyaan Dewan melalui penggunaan hak interpelasi. Seperti diketahui, dari tiga usulan penggunaan hak interpelasi yang akhirnya menjadi hak interpelasi DPR atas dukungan partai-partai pendukung pemerintah, tidak sekali pun Presiden Yudhoyono bersedia datang ke DPR. Pemberian keterangan pemerintah dalam menjawab interpelasi Dewan—baik dalam kasus busung lapar dan polio, kasus dukungan pemerintah terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang nuklir Iran, dan kasus penyalahgunaan dana BLBI—selalu diwakili oleh para menteri kabinet bidang yang terkait.

Lebih dari sekadar kesediaan menghadiri Rapat Paripurna DPR dalam menjawab interpelasi Dewan, Presiden Yudhoyono juga tampaknya tidak peka terhadap pragmatisme politik yang berkembang di kalangan politisi sebagai konsekuensi logis dari lemahnya karakter ideologis partai-partai. Dalam konteks pragmatisme politik, jelas tidak ada dukungan politik yang bersifat “gratis”. Seperti dikemukakan oleh salah seorang narasumber, Presiden Yudhoyono yang secara obyektif membutuhkan dukungan politik DPR, hampir tidak pernah berusaha merawat dukungan itu melalui misalnya *political sharing* yang lebih luas dari sekadar kursi menteri di dalam kabinet⁴⁷. Yang dimaksud narasumber tersebut adalah posisi-posisi strategis di luar kabinet seperti jabatan komisaris badan-badan usaha milik negara (BUMN) yang, menurutnya, semestinya turut

⁴⁷ Wawancara dengan salah seorang ketua fraksi yang tidak mau disebutkan identitasnya berkaitan dengan isu *political sharing* tersebut, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

didistribusikan sebagai bagian dari upaya Presiden merawat dukungan politik dari partai-partai.

Kalangan partai-partai pendukung pemerintah sendiri mengakui problematik koalisi tersebut. Pimpinan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera misalnya justru merasa semakin rancu dengan konsep “partai pendukung pemerintah”. Kerancuan tersebut muncul ketika Presiden Yudhoyono mengakomodasi partai-partai lain dalam kabinetnya di luar partai-partai koalisi pengusung Capres Yudhoyono-Cawapres Kalla menjelang pemilu presiden putaran kedua pada 2004. Kerancuan itu bertambah ketika Wapres Jusuf Kalla terpilih sebagai Ketua Umum Partai Golkar dan menyatakan diri sebagai partai pendukung pemerintah, sehingga tidak begitu jelas apakah “partai pendukung pemerintah” mencakup koalisi awal pendukung Yudhoyono-Kalla saja, atau mencakup semua partai yang dilibatkan dalam Kabinet Indonesia Bersatu. Kerancuan semacam inilah yang antara lain menyebabkan fluktuatifnya peta dukungan partai-partai terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah di DPR⁴⁸. PKS sendiri sebenarnya memiliki semacam “kontrak politik” tertulis dengan Capres Yudhoyono (tanpa Cawapres Kalla), namun karena kerancuan pola koalisi yang dibangun Presiden melalui Kabinet Indonesia Bersatu, maka menjadi sulit bagi partai ini menagih komitmen mantan Kepala Staf Teritorial TNI tersebut. Kecenderungan PKS selaku partai pendukung pemerintah yang “kritis dan konstruktif”, misalnya, untuk tidak selalu mendukung kebijakan pemerintah berkaitan dengan realitas kerancuan demikian, sehingga tidak mengherankan jika dalam isu-isu kebijakan tertentu acapkali sikap politik partai dakwah ini berseberangan dengan pemerintah⁴⁹.

⁴⁸ Wawancara dengan Mahfudz Siddiq, Ketua Fraksi PKS di DPR, tanggal 13 Mei 2008.

⁴⁹ *Ibid.*

Kecenderungan untuk membiarkan anggota fraksi memiliki aspirasi berbeda dengan partai juga dianut Partai Golkar. Menurut Ketua Fraksi Partai Golkar, Priyo Budi Santoso, selama aspirasi yang berbeda itu tidak mengganggu kebijakan-kebijakan strategis pemerintah ataupun tidak menggoyahkan posisi lembaga kepresidenan, sebenarnya tidak ada masalah jika ada anggota Golkar di DPR yang bersuara lain atau berbeda dengan fraksinya. Namun demikian disiplin partai tetap ditegakkan –dalam mendukung pemerintah—apabila ternyata isu kebijakan yang diperdebatkan di DPR mengarah pada upaya menggoyahkan kelangsungan pemerintahan hasil Pemilu 2004 tersebut⁵⁰.

Berbagai kecenderungan yang dikemukakan di atas terjadi karena sejak awal –kecuali dengan PKS—Presiden Yudhoyono tidak mencoba membuat kontrak politik dengan partai-partai secara institusi, sehingga pemerintah yang dipimpinnya tidak bisa menjamin bahwa kebijakan pemerintah akan didukung secara politik oleh partai-partai pendukung pemerintah di DPR. Di sisi lain, sebagai akibat lemahnya disiplin partai-partai, kader-kader partai di dalam kabinet juga tidak selalu mengkomunikasikan rencana kebijakan pemerintah ke fraksi partai mereka di DPR, sehingga meskipun pemerintahan Yudhoyono merupakan koalisi mayoritas partai di Dewan, ternyata hal itu tidak menjamin efektifitasnya. Seperti juga akan dikemukakan pada bagian lain studi ini, problematik model koalisi dan tidak adanya disiplin partai ini bertambah kompleks ketika ternyata hampir tidak ada upaya Yudhoyono untuk membangun komunikasi politik secara baik dengan partai-partai pendukung pemerintah di DPR, sehingga setiap rencana

⁵⁰ Wawancara dengan Priyo Budi Santoso, Ketua Fraksi Partai Golkar di DPR, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

kebijakan pemerintah menjadi “bola liar” yang bisa direspons secara berbeda-beda oleh setiap partai, termasuk partai-partai pendukung pemerintah⁵¹.

Sebagai akibat dari kecenderungan seperti dikemukakan di atas, pada akhirnya partai-partai yang benar-benar mendukung kebijakan pemerintah di DPR hanya Partai Demokrat dan Partai Golkar. Partai-partai di luar dua partai tersebut, sekalipun menyatakan diri sebagai partai pendukung pemerintah, merasa tidak bertanggung jawab terhadap kebijakan pemerintah⁵². Realitas ini menggarisbawahi bahwa kalau saja Presiden Yudhoyono konsisten dengan komitmennya untuk membentuk pemerintahan yang efektif dalam format koalisi terbatas —seperti janji sebelum terpilih—mungkin pemerintahan hasil Pemilu 2004 ini tidak justru terbebani oleh model koalisi mayoritas partai yang justru tidak begitu efektif sebagaimana berlangsung dalam konteks studi ini.

5. Problematik “Kohabitasi” Presiden-Wapres

Persoalan lain yang menjadi sumber ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR adalah masalah “kohabitasi” (*cohabitation*)⁵³ presiden-wapres —yakni perbedaan basis politik antara presiden dan wapres—yang berlangsung baik pada era Wahid, Megawati, maupun Yudhoyono. Pada era Presiden Wahid dan Presiden Megawati, realitas kohabitasi tampaknya adalah produk dari sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara terpisah oleh MPR. Seperti diketahui, baik Presiden Wahid dan

⁵¹ Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, Ketua Fraksi PPP di DPR, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

⁵² Lihat juga, Suni Tanuwidjaja, “Multipartai dan Presidensialisme”, dalam *Kompas*, tanggal 10 Juli 2008.

⁵³ Kohabitasi (*cohabitation*) secara harfiah adalah hidup bersama tanpa nikah antara laki-laki dan perempuan. Namun konsep kohabitasi dalam tulisan ini adalah situasi kebersamaan antara Presiden dan Perdana Menteri yang memiliki partai atau basis politik berbeda, dan karena itu pada umumnya terjadi di dalam sistem semipresidensial seperti di Perancis dan Finlandia. Lazimnya konsep kohabitasi diadopsi untuk menjaga keseimbangan relasi antara kepala negara dan kepala pemerintahan serta eksekutif dan legislatif. Mengenai penjelasan harfiah konsep kohabitasi, lihat Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd, 2000, hal. 66.

Wapres Megawati pada SU MPR 1999 maupun Presiden Megawati dan Wapres Hamzah Haz pada SI MPR 2001 terpilih secara terpisah, sehingga berdampak pada terjadinya perbedaan basis politik di antara dua orang pemimpin nasional yang semestinya bersifat tunggal –sebagaimana keniscayaan dalam konteks presidensialisme. Meskipun dipilih secara terpisah, problem kohabitasi tidak terjadi selama lebih dari 30 tahun rejim Orde Baru karena Wapres-wapres yang dibawa ke Sidang MPR yang akhirnya dipilih secara aklamasi telah direstui sebelumnya oleh Soeharto, sehingga pemilihan Wapres di MPR pada dasarnya bersifat “formalitas” belaka⁵⁴. Sedangkan pada era Presiden Yudhoyono, perbedaan basis politik antara Presiden dan Wapres terjadi karena desain konstitusi hasil amandemen di satu pihak, dan format sistem serta mekanisme pemilihan presiden sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden.

Perbedaan basis politik antara Presiden dan Wapres pada era kepemimpinan Abdurrahman Wahid tidak hanya menimbulkan krisis relasi antara Wahid dan Wapres Megawati, melainkan juga berujung pada pemakzulan terhadap Wahid yang justru dimungkinkan oleh dukungan politik PDI-P yang sangat kecewa terhadap pencopotan kader PDI-P Laksamana Sukardi, selain kekecewaan terhadap komitmen personal Wahid untuk mendukung Megawati sebagai calon presiden menjelang SU MPR 1999⁵⁵. Tanda-tanda krisis relasi Presiden-Wapres tersebut sebenarnya telah tampak ketika Presiden Wahid tidak melibatkan Wapres Megawati dalam penyusunan dan perombakan kabinet sehingga Megawati tidak hadir pada saat pengumuman kabinet hasil *reshuffle*, juga

⁵⁴ Tentang wapres-wapres era Orde Baru, lihat Roy B.B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008.

⁵⁵ Tentang kekecewaan Megawati terhadap Abdurrahman Wahid menjelang SU MPR 1999, lihat misalnya, Marcus Mietzner, “Sidang Umum MPR 1999: Wahid, Megawati, dan Pergulatan Perebutan Kursi Kepresidenan”, dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, ed., *Indonesia di Tengah Transisi*, Yogyakarta: LKIS, 2000, hal. 45-66; juga, Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, hal. 150-156.

tampak ketika Megawati tidak mau hadir dalam beberapa Sidang Kabinet Persatuan Nasional serta –dengan alasan sedang menderita flu—puteri tertua Bung Karno tersebut mangkir dari kewajiban memimpin sidang kabinet⁵⁶. Sementara itu, meskipun relasi Presiden Megawati dan Wapres Hamzah Haz (PPP) pada era sesudahnya cenderung akomodatif dibandingkan era sebelumnya, namun dukungan PPP terhadap interpelasi DPR dalam kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan ke Malaysia, jelas sempat mengecewakan Megawati yang juga sebelumnya telah kecewa terhadap Ketua Umum partai berlambang Ka’bah itu ketika Hamzah atas dasar fatwa ulama PPP mewacanakan tidak lazimnya kepemimpinan perempuan dalam Islam. Begitu pula kecenderungan Hamzah Haz mendekati kelompok Islam garis keras seperti membesuk Panglima Lasykar Jihad, Ja’far Umar Thalib, di tahanan Mabes Polri, atau bersilaturahmi dengan Abu Bakar Basyir di Pesantren Al Mukmin, Ngruki, Sukoharjo, cukup mengecewakan Megawati⁵⁷.

Dalam rangka menghindari munculnya krisis relasi antara Presiden dan Wapres itu pula maka MPR menata ulang mekanisme pencalonan dan pemilihan pemilihan Presiden-Wapres melalui amandemen konstitusi. Kecuali melembagakan pemilihan secara langsung oleh rakyat, Perubahan Ketiga UUD 1945 pada 2001 juga mengamankan pencalonan secara satu paket atau satu pasangan calon Presiden-Wapres dalam pemilihan langsung tersebut. Pasal 6A ayat (1) konstitusi hasil amandemen mengamankan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Pemilihan secara langsung dalam “satu pasangan” tersebut tentu dilatarbelakangi harapan agar krisis hubungan Presiden-Wapres seperti dialami bangsa

⁵⁶ Lihat juga, Roy B.B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?*, hal. 245-286.

⁵⁷ Roy B.B. Janis, *ibid*, hal. 287-328.

Indonesia pada era Abdurrahman Wahid tidak terulang kembali, selain pengalaman historis ketika hubungan Presiden Soekarno dan Wapres Mohamad Hatta mengalami keretakan, sehingga julukan “dwi-tunggal” berubah menjadi “dwi-tanggal”.

Tidak sedikit kasus yang memperlihatkan disharmoni relasi Presiden-Wapres akibat perbedaan basis politik antara Yudhoyono dan Kalla selama pemerintahan hasil Pemilu 2004. Salah satu kasus kontroversial yang memicu ketegangan relasi Presiden-Wapres adalah pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) oleh Presiden Yudhoyono tanpa sepengetahuan Wapres Kalla⁵⁸, sehingga mengundang reaksi keras Partai Golkar sebagai partai politik terbesar di DPR yang juga beberapa kadernya terakomodasi di dalam Kabinet Indonesia Bersatu. Kekecewaan Golkar tampaknya bukan semata-mata karena pembentukan UKP3R tanpa sepengetahuan Wapres Jusuf Kalla yang notabene adalah Ketua Umum Golkar, melainkan juga karena Presiden Yudhoyono menetapkan Marsilam Simanjuntak sebagai pimpinan unit kerja kepresidenan yang dibentuknya tersebut⁵⁹. Selain itu, kekecewaan Wapres Kalla terutama karena sebelum Pemilu Presiden putaran kedua pada 2004, dia dan Yudhoyono menandatangani semacam “kontrak politik” tertulis yang berisi pembagian peran di antara dua orang mantan menteri koordinator pada era Presiden Megawati tersebut. Apalagi, menurut Kalla, di dalam kabinet sudah ada fungsi-fungsi yang *built-in* yang telah dijalankan antara lain oleh menteri koordinator, sehingga tidak

⁵⁸ Bahwa Wapres Jusuf Kalla tidak diberitahu Presiden Yudhoyono ketika membentuk UKP3R dibenarkan oleh Ryaas Rasyid yang memperoleh konfirmasi langsung dari Kalla tentang hal itu. Wawancara dengan Ryaas Rasyid, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta. Keputusan Presiden untuk membentuk UKP3R ternyata juga tidak diketahui oleh Mensesneg Yusril Ihza Mahendra, dan karena itu kemungkinan besar diprakarsai oleh para staf khusus di sekitar Presiden Yudhoyono. Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra, tanggal 24 Juli 2008.

⁵⁹ Di mata kalangan Partai Golkar sosok Marsilam Simanjuntak tampaknya tidak disukai terutama karena sebagai tangan kanan Presiden Wahid, Marsilam yang pernah menjabat sebagai Jaksa Agung dianggap turut mendesain Maklumat Presiden Wahid untuk membubarkan Partai Golkar pada 2001.

diperlukan lagi koordinasi lain dalam bentuk UKP3R⁶⁰. Kekecewaan Wapres Kalla tampaknya begitu serius sehingga dia tidak hanya mengemukakannya secara publik, melainkan juga disampaikan langsung kepada Presiden Yudhoyono dengan membawa serta “kontrak politik” yang pernah dibuat di antara mereka⁶¹.

Berbagai indikasi adanya disharmoni Presiden-Wapres hasil pilihan langsung rakyat ini sebenarnya sudah tampak sejak 100 hari pertama Kabinet Indonesia Bersatu, namun selalu dibantah kedua pihak, baik Yudhoyono maupun Kalla. Semua ini berawal ketika Presiden Yudhoyono telanjur membiarkan Wapres Kalla merebut kepemimpinan Golkar pada akhir 2004. Di satu pihak Yudhoyono membutuhkan dukungan politik Golkar di DPR, tetapi di lain pihak terperangkap ke dalam skenario mesin politik Orde Baru ini untuk memperoleh konsesi politik sebagai “imbalannya”. Tuntutan Golkar untuk memperoleh menteri lebih banyak dipenuhi Yudhoyono ketika dilakukan perombakan kabinet terbatas pertama pada awal Desember 2005 dan perombakan kabinet kedua pada awal Mei 2007. Tampaknya Presiden Yudhoyono beranggapan bahwa ia telah memenuhi cukup banyak tuntutan politik Golkar, sehingga ketika membentuk UKP3R untuk mengefektifkan pemerintahan ia tak sempat menginformasikan rencana itu kepada Wapres Kalla. Akibat pilihan-pilihan politiknya, Presiden Yudhoyono “terpenjara” oleh Partai Golkar di satu pihak dan Wapresnya sendiri yang notabene ketua umum partai berlambang pohon beringin tersebut⁶².

Jauh sebelum kontroversi UKP3R, hanya beberapa bulan setelah pemerintahan hasil Pemilu 2004 bekerja, pada akhir Desember 2004 Wapres Jusuf Kalla menerbitkan

⁶⁰ Dikutip dari www.metronews.com, Jumat, 03 November 2006, jam 18:06 WIB.

⁶¹ Hal ini diceritakan kembali oleh Wapres Jusuf Kalla kepada Ryaas Rasyid pada suatu kesempatan ketika keduanya bertemu. Wawancara dengan Profesor Ryaas Rasyid, tanggal 7 Mei di Jakarta.

⁶² Denny Indrayana, “Mendesaian Presidensial yang Efektif”.

Surat Keputusan No. 1/2004 tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Bencana dan Tsunami dalam rangka penanggulangan pasca-tsunami di Aceh. Keputusan yang dinilai menyimpang karena di luar kewenangan Wapres tersebut memicu munculnya ketegangan dalam relasi Presiden-Wapres, walaupun sekali lagi kedua belah pihak membantahnya. Kasus-kasus lain yang diduga menciptakan ketegangan dalam relasi Yudhoyono-Kalla adalah konsensi politik besar yang diberikan Kalla dalam perundingan penyelesaian konflik Aceh dengan GAM, penanganan bencana gempa bumi di Yogya, perombakan terbatas Kabinet Indonesia Bersatu, dan banyak lagi yang lain⁶³.

Ketika Presiden Yudhoyono melakukan rapat kabinet secara jarak jauh melalui *teleconference* dari Amerika Serikat, Wapres Kalla justru menyibukkan diri dengan aktivitas lain. Wapres Kalla hanya sekali hadir dari empat kali rapat kabinet jarak jauh selama empat hari berturut-turut, yakni pada hari pertama (12 September 2005). Tiga hari berikutnya secara berturut-turut Wapres Kalla sibuk dengan aktivitas yang sebenarnya kurang begitu penting dibandingkan rapat kabinet. Salah satu surat kabar misalnya menulis,

“Di kantor DPP Golkar, Kalla “hanya” meresmikan Kelompok Sosial Masyarakat Kusayangi Perempuan dan Penerus Generasi serta mencanangkan Program Pemberian Makanan Tambahan bagi Balita Kurang Energi Protein. Sementara di Istana Presiden pada waktu bersamaan, Presiden Yudhoyono dari New York tengah memimpin sidang kabinet terbatas... Presiden minta para menteri agar menuntaskan penyaluran kompensasi BBM akibat kenaikan harga Maret [2005] lalu, juga persiapan kompensasi kenaikan BBM pada Oktober mendatang. Presiden menginstruksikan Menko Kesra agar segera membentuk Tim Pemantau Dana Kompensasi Sosial. Melihat arahan yang dibuat dan keputusan yang diambil, Jusuf Kalla semestinya memilih hadir di Istana Presiden dibanding “sekadar” mencanangkan acara seremonial.

Namun toh Kalla bergeming. Hari berikutnya, Kamis (15/9), saat Presiden kembali menggelar telekonferensi di Istana Negara, wajah Kalla justru nongol di sebuah stasiun televisi swasta dan bicara soal implementasi nota kesepahaman (MoU) Helsinki antara pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)... Siang

⁶³ Antara lain lihat, “SBY-JK: Duet atau Duel”, Laporan Utama *Tempo*, edisi 24-30 Oktober 2005.

harinya, saat rapat jarak jauh di Istana Negara masih berlangsung, Kalla kembali menyibukkan diri dengan Aceh...”⁶⁴.

Bahwa memang ada disharmoni dalam relasi Presiden-Wapres juga diakui oleh Ketua MPR Hidayat Nur Wahid sehingga mantan Presiden PKS itu pun turut meminta Yudhoyono-Kalla memperbaiki hubungan di antara mereka⁶⁵. Dilemanya, media cetak dan elektronik acapkali mendramatisir relasi Presiden-Wapres semata-mata sebagai “persaingan” ketika dua orang pemimpin nasional tersebut tidak datang bersamaan untuk aktivitas atau tujuan yang sama, termasuk ketika Yudhoyono dan Kalla menonton film laris *Ayat-ayat Cinta* dengan rombongan masing-masing secara terpisah.

Dalam perkembangan lain, disharmoni ataupun ketegangan dalam relasi Presiden-Wapres juga tampak dalam kasus pemilihan Gubernur Bank Indonesia yang ditolak oleh Komisi XI DPR dan menjadi keputusan Rapat Paripurna DPR pada Maret 2008 yang lalu. Kekecewaan Yudhoyono terhadap Golkar dan Wapres Kalla tampaknya bersumber pada penilaian bahwa Golkar tidak cukup maksimal memperjuangkan calon unggulan pemerintah untuk Gubernur BI yakni Agus Martowardojo, Direktur Utama Bank Mandiri. Hal itu tampak pada sikap Golkar pada Rapat Paripurna DPR yang cenderung menerima begitu saja hasil uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan oleh Komisi XI, padahal dalam komisi keuangan dan perbankan tersebut Golkar dan Partai Demokrat semula mendukung penuh pencalonan Agus Martowardojo⁶⁶.

Posisi ganda Wapres Kalla sekaligus sebagai ketua umum partai terbesar di DPR ini tidak hanya menghasilkan gesekan politik antara Presiden Yudhoyono dan Partai

⁶⁴ “Liputan Khusus: Drama Satu Babak Yudhoyono-Kalla”, dalam www.sinarharapan.co.id, tanggal 19 September 2005.

⁶⁵ Lihat, “Ketua MPR: Hubungan Yudhoyono-Kalla Harus Diperbaiki”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 14 Mei 2007.

⁶⁶ Lihat, “Calon Gubernur BI: Skor 2-0 untuk DPR”, dalam *Tempo*, 30 Maret 2008.

Golkar, melainkan juga seringkali berdampak pada relasi Presiden dengan partai selain Golkar di Dewan. Dalam kebijakan pemerintah mengenai kasus pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) Maluku Utara yang memenangkan pasangan Thaib Armaiyn-Abdul Ghani (antara lain didukung Partai Demokrat)⁶⁷, Yudhoyono tak hanya menghadapi protes keras Golkar –sekaligus juga protes keras wapresnya sendiri—tetapi juga menuai kecaman Partai Amanat Nasional yang turut mengusung pasangan Abdul Ghafur-Abdul Rahim Fabanyo yang dikalahkan pemerintah⁶⁸. Atas dasar keputusan yang dinilai tidak adil itu PAN bahkan mewacanakan perlunya pemakzulan terhadap Presiden Yudhoyono karena dianggap melanggar konstitusi⁶⁹. Sebagai Wakil Presiden dalam sistem presidensial yang didasarkan pada prinsip eksekutif tunggal, Jusuf Kalla semestinya bisa meredam protes dan kekecewaan partainya tersebut secara internal, sehingga gesekan politik antara Yudhoyono-Kalla dalam kasus Pilkada Maluku tidak perlu terjadi.

Salah satu sumber problematik di balik masalah kohabitasi adalah minimnya pengaturan tentang relasi Presiden-Wapres, baik dalam konstitusi sebelum maupun sesudah amandemen. Pasal 4 ayat 2 UUD 1945 hanya mengatakan, “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Seperti halnya kedudukan menteri-menteri negara, dalam konstitusi posisi Wapres adalah “pembantu”

⁶⁷ Kasus Pilkada Maluku Utara bermula dari keputusan KPU Propinsi tersebut yang memenangkan pasangan Thaib Armaiyn-Abdul Ghani, tetapi dibatalkan oleh KPU Pusat. KPU bahkan kemudian memberhentikan Ketua KPU Propinsi Maluku Utara. Pasangan Thaib Armaiyn-Abdul Ghani kemudian menggugat melalui Mahkamah Agung yang akhirnya mengeluarkan keputusan agar dilakukan penghitungan suara ulang hasil Pilkada di beberapa wilayah dan menyatakan bahwa keputusan hasil Pilkada bukan domain KPU Pusat. Atas dasar keputusan MA, penghitungan suara ulang kembali memenangkan pasangan Thaib Armaiyn-Abdul Ghani.

⁶⁸ “Masa Depan SBY-JK Tak Tentu”, dalam *Kompas*, tanggal 7 Juni 2008; “Golkar Akui Kecewa: F-PG dan F-PAN Ancam Boikot”, dalam *Kompas*, tanggal 4 Juni 2008; juga, “F-PG DPR Lelah Dukung Yudhoyono”, dalam *Kompas*, tanggal 3 Juni 2008.

⁶⁹ “Pemakzulan Dinilai Berlebihan: F-PAN Tegaskan Lagi Ancamannya”, dalam *Kompas*, tanggal 5 Juni 2008.

Presiden. Terbatasnya pengaturan konstitusi tentang posisi dan otoritas Wapres ini tampaknya menjadi salah satu problematik yang memicu ketegangan relasi Presiden-Wapres ketika presiden mengambil inisiatif kebijakan tanpa sepengetahuan Wapres, seperti misalnya dilakukan Yudhoyono dalam pembentukan UKP3R yang kontroversial. Padahal, ditinjau dalam konteks sistem presidensial yang menempatkan lembaga kepresidenan sebagai eksekutif tunggal, sebenarnya wajar-wajar saja jika Presiden membentuk suatu unit kerja dalam rangka efektifitas pemerintahan yang dibutuhkannya. Indikasi lain yang menunjukkan adanya disharmoni dalam relasi Yudhoyono-Kalla jelas tercermin di balik pernyataan Wapres Kalla bahwa keduanya sepakat untuk bersama-sama menjalankan pemerintahan secara penuh dan sebaik-baiknya hingga 2009: “Saya dan SBY sepakat bersama-sama. Kami akan melaksanakan tugas negara sebaik-baiknya sampai akhir jabatan pada 2009”⁷⁰. Wapres Kalla bahkan mengakui bahwa dirinya dan Presiden Yudhoyono telah beberapa kali bertemu empat mata untuk membicarakan hal itu⁷¹.

Oleh karena itu tidak mengherankan jika muncul penilaian bahwa problematik kohabitasi pada era Yudhoyono-Kalla ini cenderung menghasilkan “krisis kohabitasi” yang tidak hanya menciptakan situasi konflik Presiden-Wapres, melainkan juga berdampak pada tidak efektifnya sistem presidensial⁷². Meskipun Presiden Yudhoyono dan Wapres Kalla selalu membantah adanya keretakan ataupun konflik dalam relasi dua orang pemimpin nasional tersebut, tetapi sikap Yudhoyono yang mengabaikan pendapat Kalla dalam pembentukan UKP3R, dan sebaliknya respons keras Kalla yang membawa

⁷⁰ Lihat, “SBY-JK Sepakat Bersama”, dalam *Kompas*, tanggal 6 Oktober 2007.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Eep Saefulloh Fatah, “Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004”. Makalah Seminar di Kantor Wakil Presiden, tanggal 14 Februari 2007.

dokumen “kontrak politik” di antara mereka ketika memprotes hal itu ke Yudhoyono, jelas mengindikasikan bahwa memang ada problematik di dalam relasi keduanya. Dalam bahasa mantan Mensesneg Kabinet Indonesia Bersatu Yusril Ihza Mahendra, Presiden Yudhoyono adalah seorang yang terlalu hati-hati dan banyak pertimbangan, sedangkan Wapres Kalla seorang saudagar yang tidak sabar serta menginginkan suatu rencana kebijakan secepatnya diambil keputusan⁷³.

Pengalaman pemerintahan Presiden Yudhoyono khususnya, dan pemerintahan pasca-Orde Baru pada umumnya, memberi pelajaran tentang urgensi penyempurnaan format relasi Presiden-Wapres ke depan. Apalagi secara historis bangsa Indonesia pernah memiliki pengalaman traumatis ketika pada 1956 Wapres Mohammad Hatta akhirnya mundur dari jabatan karena perbedaan pendapat yang tajam dengan Presiden Soekarno. Salah satu gagasan yang dapat mengurangi kemungkinan munculnya konflik dan ketegangan dalam relasi Presiden-Wapres adalah memberlakukan prasyarat basis partai yang sama bagi pasangan calon dalam Pemilu Presiden⁷⁴, sehingga munculnya persaingan yang tidak produk bagi efektifitas pemerintah bisa dihindari. Hanya saja problematinya adalah konstitusi hasil amandemen membuka peluang munculnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki basis politik yang berbeda. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga mengamanatkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Artinya, pencalonan melalui koalisi atau gabungan partai secara implisit memungkinkan munculnya problematik kohabitasi Presiden-Wapres.

⁷³ Wawancara, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

⁷⁴ Pandangan senada dikemukakan Roy B.B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing*, hal. 362; juga Denny Indrayana, “Mendesain Presidensial yang Efektif”, *opcit*.

Karena itu, jika konstitusi tidak diubah kembali, prasyarat basis partai yang sama bagi pasangan Presiden-Wapres hanya mungkin diwujudkan apabila (1) desain UU Pemilu Presiden melembagakan prasyarat koalisi permanen yang mengharuskan pasangan calon Presiden dan Wapres berasal dari partai yang sama; (2) sistem kepartaian jauh lebih sederhana sehingga membuka peluang munculnya partai mayoritas di DPR; dan (3) penataan ulang jadwal penyelenggaraan Pemilu Presiden mendahului Pemilu Legislatif, atau kedua pemilu tersebut dilakukan secara simultan, sehingga prasyarat pencalonan Presiden-Wapres dengan ambang batas perolehan suara/kursi DPR yang relatif besar tidak diperlukan.

Terlepas dari gagasan perubahan tersebut, problematik kohabitasi Presiden-Wapres adalah produk dari kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai yang memerlukan kecerdasan para elite politik di eksekutif dan legislatif untuk mengelola dan merekayasanya secara imajinatif agar faktor-faktor institusional yang melekat di dalam “kombinasi yang sulit” tersebut memberikan kontribusi terhadap terbentuknya pemerintahan yang efektif.

6. Catatan Akhir

Uraian di atas menggambarkan bahwa faktor-faktor institusional yang telah dikemukakan tidak hanya berpengaruh terhadap format relasi Presiden-DPR dalam realitas politik Indonesia di bawah pemerintahan Yudhoyono, melainkan juga *performance* demokrasi presidensial pasca-amandemen konstitusi. Dalam konteks relasi Presiden-DPR yang dihasilkan amandemen, meskipun desain konstitusi menjanjikan format baru hubungan kekuasaan yang relatif seimbang dengan nuansa “sarat-DPR”, tetapi realitas praktik relasi

tersebut cenderung bersifat politik-transaksional ketimbang institusional. Implikasinya adalah bahwa meskipun potensi jalan buntu politik eksekutif-legislatif terhindarkan, namun sulit dibantah bahwa pada akhirnya yang terbangun adalah “harmoni semu” dalam relasi Presiden Yudhoyono dan DPR.

Sedangkan dalam konteks stabilitas demokrasi presidensial, berbagai komplikasi faktor institusional yang dikemukakan relatif tidak berdampak pada instabilitas seperti dikhawatirkan para ahli perbandingan politik yang dirujuk pada bagian awal bab ini. Meskipun ada problematik yang bersumber pada realitas fragmentasi politik di Parlemen sebagai komplikasi pilihan terhadap sistem pemilu legislatif, persoalan basis politik Presiden Yudhoyono yang relatif kecil, dilema koalisi dan disiplin partai-partai, serta masalah kohabitasi Presiden-Wapres, namun berbagai problematik itu ternyata relatif tidak berdampak pada kemandegan relasi Presiden-DPR di satu pihak, dan instabilitas demokrasi presidensial di pihak lain. Akan tetapi di sisi lain sulit dibantah bahwa praktik demokrasi presidensial yang dihasilkannya ternyata belum memberi kontribusi bagi terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Pilihan akomodasi dan kompromi politik yang dilakukan Presiden Yudhoyono dalam pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu di satu sisi bisa dipandang sebagai langkah politik yang brilian dalam rangka memperluas dukungan politik di DPR –kendati Yudhoyono sendiri tidak konsisten dengan komitmennya untuk membentuk kabinet presidensial yang efektif dengan koalisi terbatas. Tetapi di lain pihak, seperti akan dibahas dan dianalisis pada bab berikutnya, langkah politik demikian menjadi tidak produktif apabila tidak didukung oleh kemampuan Presiden mengelola dan merawat dukungan itu sendiri. Akibatnya, format kabinet, model koalisi, dan masalah kohabitasi

Presiden-Wapres, bukan hanya cenderung menjadi “penjara” bagi Presiden Yudhoyono, melainkan juga menjadi beban bagi efektifitas pemerintahan hasil Pemilu 2004.

Realitas politik tersebut menggarisbawahi urgensi pembentukan pemerintahan yang benar-benar bertolak dari skema presidensial di masa depan, yakni formasi kabinet yang tidak semata-mata bergantung pada dukungan partai di DPR mengingat bahwa konstitusi menjamin masa jabatan yang bersifat tetap bagi Presiden dan semakin terbatasnya peluang bagi Parlemen untuk memakzulkan Presiden di tengah masa jabatannya. Pembentukan pemerintahan berbasis koalisi partai yang memiliki mayoritas kursi di DPR seperti dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001) dan Presiden Megawati (2001-2004) bisa dikatakan wajar karena kelangsungan pemerintahan sangat ditentukan oleh dukungan DPR yang memiliki otoritas memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya. Namun pola yang sama jelas tidak begitu tepat diterapkan dalam konteks desain konstitusi yang telah membatasi peluang bagi DPR memakzulkan Presiden seperti pada era pemerintahan Yudhoyono.

Karena itu, walaupun Presiden terpilih harus membentuk pemerintahan yang bersifat koalisi partai-partai dalam rangka efektifitas pemerintahan, maka semestinya format koalisi bersifat terbatas, dalam arti bahwa tidak mesti semua partai yang memperoleh kursi signifikan di DPR dilibatkan di dalamnya. Itu berarti bahwa format koalisi yang diperlukan adalah “koalisi pemenang minimal” (*minimal winning coalition*) seperti kategori Arend Lijphart⁷⁵, yaitu format koalisi yang menunjuk pada pemerintahan yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana –setengah plus satu—di Parlemen. Sementara itu koalisi yang terlalu besar, yakni dengan dukungan mayoritas mutlak atau

⁷⁵ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999, hal. 134-138.

dua-pertiga kursi Parlemen, bukan hanya cenderung menjadi beban bagi efektifitas pemerintahan seperti pengalaman era Presiden Yudhoyono, melainkan juga berpeluang kolusif sebagaimana berlangsung selama rejim Orde Baru Soeharto.

Akan tetapi sejauh mana sesungguhnya konsistensi terhadap skema sistem presidensial dengan format “koalisi pemenang minimal” menjamin efektifitas pemerintahan, tampaknya sangat dipengaruhi kualitas dan efektifitas kepemimpinan Presiden di satu pihak dan kualitas para politisi dan partai-partai di Parlemen di lain pihak. Dalam kaitan tersebut, bab berikut studi ini akan membahas dan menganalisis lebih jauh faktor-faktor non-institusional yang turut mempengaruhi format baru relasi Presiden-DPR di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono.

BAB V
PENGARUH FAKTOR-FAKTOR NON-INSTITUSIONAL
DALAM FORMAT BARU RELASI PRESIDEN-DPR

1. Pengantar

Salah satu elemen penting dalam format sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai adalah desain institusi berkaitan dengan relasi lembaga eksekutif dan legislatif. Urgensi hal itu tidak hanya berhubungan dengan prinsip sistem presidensial yang memisahkan kekuasaan eksekutif dan legislatif secara relatif jelas, melainkan juga berkaitan dengan keperluan terjalinnya relasi konstruktif di antara dua institusi tersebut melalui prinsip sekaligus mekanisme saling mengawasi secara seimbang (*checks and balances*). Seperti dikemukakan dalam bagian terdahulu, kemampuan lembaga eksekutif dan legislatif dalam mengelola relasi konstruktif tidak hanya bisa menghindarkan kemungkinan munculnya jalan buntu (*deadlock*) dalam relasi keduanya, melainkan juga berkontribusi bagi stabilitas dan efektifitas demokrasi presidensial.

Namun demikian desain institusi sebenarnya bukanlah keseluruhan atau satu-satunya faktor yang dapat menjelaskan realitas relasi eksekutif-legislatif dan kelangsungan demokrasi presidensial. Studi Arend Lijphart atas 36 negara demokrasi, faktor tingkat pluralitas dan perkembangan ekonomi suatu negara merupakan dua faktor penting yang menentukan daya tahan sistem demokrasi selain pilihan-pilihan desain institusional seperti tipe sistem pemerintahan¹. Sedangkan Fred W. Riggs menyebut variabel kultur hukum yang lebih melembaga² di Amerika Serikat dibandingkan Negara-

¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999, hal. 48-61.

² Fred W. Riggs, "Presidensialisme: Tipe Rezim Problematik", dalam Arend Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 226-231

negara Amerika Latin menjadi faktor penting selain desain institusi dalam konstitusi yang menjelaskan daya tahan presidensialisme AS. Agak senada dengan Riggs, G. Bingham Powell, Jr³ mengidentifikasi faktor budaya politik, sebagai variabel non-institusional yang turut mempengaruhi stabilitas dan kelangsungan demokrasi presidensial di Amerika Serikat dibandingkan presidensialisme di Amerika Latin dan negara-negara lain.

Sementara itu Richard Gunther mengatakan bahwa pengaruh desain institusi sebenarnya bersifat tidak langsung ketimbang langsung. Di samping faktor institusional, Gunther menggarisbawahi urgensi faktor perilaku elite politik dalam menghindari munculnya polarisasi politik terutama dalam masyarakat pluralistik. Menurut Gunther, pengaruh pilihan institusional terhadap kelangsungan demokrasi presidensial ataupun parlementer turut ditentukan oleh perilaku elite, yakni sejauh mana elite politik mampu menghindari perilaku “mayoritarian” dalam rangka menghindari konflik atau polarisasi politik⁴. Di antara faktor pengaruh perilaku elite itu adalah perilaku dan kepemimpinan Presiden di satu pihak, dan perilaku Parlemen di pihak lain, dalam pengertian apakah Presiden mengutamakan sikap “mayoritarian” lantaran terpilih secara langsung melalui prinsip “pemenang mengambil semua” (*the winner takes all*), dan sebaliknya Parlemen bersikap partisan dalam berhadapan dengan Presiden.

Dalam kaitan tersebut, bab berikut ini akan mendeskripsikan sekaligus menganalisis faktor-faktor non-institusional yang mempengaruhi fluktuasi relasi Presiden-DPR di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono-Wapres Kalla. Faktor-faktor

³ G. Bingham Powell, Jr, “Demokrasi Dewasa Ini: Partisipasi, Stabilitas, dan Pergolakan”, dalam Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer*, hal. 232-244.

⁴ Richard Gunther, “Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semipresidensial”, dalam Juan Linz, et. al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001, hal. 125-162

non-institusional utama yang menjadi fokus bab ini adalah personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden, persepsi-diri DPR pasca-rejim otoriter yang cenderung “parlementarian”, serta disorientasi partai-partai di DPR sebagai akibat tidak jelasnya komitmen ideologis dan lemahnya visi politik. Namun sebelum itu, pada sub-bagian pertama akan dibahas terlebih dahulu konteks psiko-politik yang melatarbelakangi sekaligus membentuk format baru relasi di antara dua lembaga, yakni faktor persaingan legitimasi antara lembaga Presiden dan institusi DPR.

2. Konteks Psiko-Politik: Persaingan Legitimasi Presiden-DPR

Salah satu prinsip pokok sistem pemerintahan presidensial adalah keterpisahan kekuasaan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Problematikanya, prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif ini dapat dikatakan sebagai pisau bermata ganda di dalam sistem presidensial karena keterpisahan kekuasaan tersebut merupakan kelebihan sekaligus kelemahan sistem presidensial dibandingkan sistem parlementer. Di satu pihak, pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif dapat mendorong tegaknya hubungan kekuasaan yang bersifat *checks and balances* antara Presiden dan Parlemen, namun di lain pihak juga berpotensi menimbulkan situasi jalan buntu (*deadlock*) dalam relasi keduanya jika kebijakan-kebijakan Presiden tidak didukung oleh kekuatan mayoritas di Parlemen. Persoalannya tentu menjadi lebih serius jika Presiden yang berkuasa memiliki basis politik relatif kecil di Parlemen.

Lebih jauh lagi Juan Linz selaku salah seorang pengeritik terpenting sistem presidensial menyatakan bahwa gabungan problematik pemisahan kekuasaan, potensi *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif, dan potensi memusatnya kekuasaan eksekutif

di tangan Presiden, merupakan ancaman serius bagi kelangsungan demokrasi presidensial itu sendiri. Berkaitan dengan pemisahan kekuasaan yang dianggap cenderung kaku dalam sistem presidensial tersebut, Linz mengemukakan problematik “legitimasi demokratis ganda” (*dual democratic legitimacy*) antara Presiden di satu pihak, dan Parlemen di pihak lain, di mana masing-masing pihak merasa memiliki legitimasi yang lebih kuat dibandingkan yang lain dalam mewakili rakyat⁵.

Dalam konteks demokrasi presidensial di Indonesia, potensi munculnya persaingan legitimasi antara Presiden dan DPR cenderung besar ketika hasil amandemen terhadap UUD 1945 semakin melembagakan prinsip keterpisahan kekuasaan antara Presiden dan Dewan. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, konstitusi produk amandemen tidak hanya mengalihkan *locus* fungsi legislasi ke DPR (dari Presiden) dan memperkuat fungsi pengawasan parlemen melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak pernyataan pendapat, melainkan juga memberi Dewan hak konfirmasi (baik persetujuan maupun pertimbangan) atas sejumlah otoritas yang sebelumnya menjadi “hak prerogatif” Presiden⁶. Termasuk di dalamnya pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar, penerimaan duta besar negara lain, pemberian amnesti dan abolisi, serta persetujuan Dewan dalam pengangkatan pejabat-pejabat pemerintahan seperti Gubernur BI, anggota BPK, para hakim agung pada MA, sebagian hakim konstitusi pada MK, serta hampir

⁵ 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, hal. 3-90.

⁶ Menurut Bagir Manan, dalam konteks Indonesia istilah “hak prerogatif” sebenarnya tidak tepat karena konsep itu berasal dari tradisi Kerajaan Inggris yang menunjukkan luasnya cakupan kekuasaan kerajaan yang belum dibatasi melalui hukum dan konstitusi. Lihat Bagir Manan, “Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif”, dalam *Jurnal Civility*, No. 1, Juli-September 2001, hal. 62-77.

semua anggota komisi-komisi negara yang pembentukannya dilakukan atas dasar undang-undang⁷.

Meskipun pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif relatif belum melembaga pada periode awal transisi di era Abdurrahman Wahid, tetapi persaingan legitimasi antara Presiden dan DPR sebenarnya sudah muncul. Sikap konfrontatif Presiden Wahid dalam berhadapan dengan DPR dalam kasus dugaan penyalahgunaan dana non-bujeter Bulog dan dana sumbangan Sultan Brunei, sekurang-kurangnya memperlihatkan kecenderungan tersebut. Begitu pula munculnya Maklumat Presiden Wahid yang membubarkan DPR dan MPR yang berujung pada pemakzulan terhadapnya oleh Majelis pada 2001⁸. Sebagai presiden pertama dalam sejarah yang terpilih secara demokratis oleh MPR, Presiden Wahid merasa memiliki mandat dan legitimasi politik yang kuat dalam berhadapan dengan partai-partai politik di DPR. Sebaliknya, para politisi partai di DPR sedang memperoleh momentum pulihnya kembali fungsi dan peranan Dewan pasca-rejim otoriter Soeharto, sehingga merasa memiliki legitimasi yang sama untuk menghentikan kecenderungan otoriter Presiden Wahid. Terlepas dari hikmah dan keuntungan tak terkira di baliknya—yakni kebutuhan mendesak bagi penataan ulang relasi Presiden-DPR melalui amandemen konstitusi—namun hasil akhir dari persaingan legitimasi tersebut merupakan pengalaman pahit bagi bangsa Indonesia yang baru menjalani periode transisi dari sistem otoriter ke era pemerintahan demokrasi.

Pada era pemerintahan Yudhoyono-Kalla yang menjadi fokus studi ini, secara institusi potensi persaingan legitimasi antara Presiden dan DPR cenderung semakin kuat,

⁷ Sebagian hak konfirmasi DPR ini, seperti pengangkatan Gubernur BI dan anggota sebagian komisi negara, sebenarnya tidak dinyatakan eksplisit dalam konstitusi, namun merupakan otoritas tambahan yang diciptakan Dewan melalui otoritas pembentukan UU yang diberikan oleh konstitusi hasil amandemen.

⁸ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2007.

meskipun di sisi lain peluang bagi pemakzulan terhadap presiden oleh parlemen semakin terbatas dan dipersulit oleh konstitusi. Hal ini dimungkinkan bukan hanya karena semakin melembaganya pemisahan kekuasaan relatif antara Presiden dan DPR, melainkan juga karena pasangan Presiden-Wapres telah dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memiliki legitimasi yang relatif lebih kuat ketimbang presiden-presiden sebelumnya. Dalam hubungan ini Juan Linz mengatakan bahwa Presiden yang merasa telah dipilih secara langsung oleh rakyat dari seluruh wilayah negara melalui prinsip “pemenang mengambil semua” (*the winner takes all*) bisa membuatnya tidak toleran terhadap oposisi dari anggota Parlemen yang terpilih dari daerah-daerah tertentu saja di dalam wilayah negara⁹. Sementara itu di sisi lain, DPR hasil Pemilu 2004 adalah Dewan pertama pasca-rejim otoriter yang keseluruhan anggotanya dipilih melalui pemilihan umum secara “relatif langsung”¹⁰, sehingga cenderung merasa memiliki legitimasi politik yang juga kuat.

Kecenderungan munculnya fenomena persaingan legitimasi Presiden-DPR telah muncul pada awal pemerintahan Yudhoyono ketika Wapres Jusuf Kalla –melalui Sekretaris Wapres Priyono Tjiptoherijanto– menyurati para menteri Kabinet Indonesia Bersatu dan pimpinan lembaga pemerintah non-departemen (LPND) agar tidak terlalu menganggap penting rapat kerja dengan DPR. Surat internal pemerintah yang akhirnya bocor ke tangan anggota DPR tersebut mengundang reaksi keras para politisi partai di parlemen sehingga memicu munculnya usulan penggunaan hak interpelasi dari 19 orang

⁹ Juan Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy...”, hal. 1-70.

¹⁰ Istilah “relatif langsung” untuk pemilu legislatif (DPR) dipakai karena pada Pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional terbuka yang memungkinkan konstituen memilih nama calon, kendati tetap harus mencoblos tanda gambar agar pencoblosan dinyatakan sah.

anggota Dewan yang berasal dari delapan fraksi¹¹. Para pengusul interpelasi bahkan menilai bahwa penerbitan surat dari kantor Wapres tersebut merupakan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai pelecehan terhadap parlemen (*contempt of parliament*)¹². Usul interpelasi akhirnya tidak berlanjut karena Wapres Kalla kemudian mengakui ada kesalahan administratif dan Sekretaris Wapres Priyono pun mengundurkan diri dari jabatannya¹³.

Indikasi lain yang menunjukkan kentalnya persaingan legitimasi antara Presiden dan DPR adalah kecenderungan Yudhoyono untuk tidak hadir secara langsung dalam Rapat Paripurna DPR yang mengagendakan pemberian jawaban dan keterangan pemerintah atas pertanyaan yang diajukan Dewan melalui hak-hak interpelasi. Seperti telah diuraikan pada bagian terdahulu, dari empat hak interpelasi yang akhirnya disetujui menjadi hak DPR secara institusi, tak pernah sekalipun Presiden Yudhoyono memenuhi undangan Dewan untuk menghadiri Rapat Paripurna DPR dalam rangka memberikan jawaban atas interpelasi yang diajukan Dewan. Sebaliknya, ketidakhadiran Presiden Yudhoyono justru menjadi momentum bagi sebagian anggota DPR untuk “unjuk kekuatan”, di antaranya dengan cara menolak kehadiran para menteri yang mewakili pemerintah seperti terjadi pada kasus interpelasi Dewan terhadap kebijakan pemerintah mendukung Resolusi PBB tentang masalah nuklir Iran¹⁴, mengembalikan naskah keterangan pemerintah sebagaimana terlihat dalam Rapat Paripurna DPR yang mengagendakan jawaban pemerintah atas interpelasi penyelesaian kasus BLBI, atau

¹¹ Antara lain lihat, “Anggota DPR Usul Interpelasi Surat Setwapres”, dalam *Kompas*, tanggal 29 Januari 2005.

¹² *Ibid.*

¹³ Lihat, “Seswapres Mengundurkan Diri”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 20 Januari 2005.

¹⁴ “DPR Tolak Utusan Presiden”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

meninggalkan ruang sidang (*walk out*) sebelum rapat paripurna berakhir. Dalam hubungan ini, Ketua Fraksi PKS, Mahfudz Siddiq mengatakan,

“Presiden tidak memiliki *political will* dalam menyelesaikan persoalan. Kita serahkan kepada masyarakat untuk menilai sikap Presiden itu. Jadi saya minta kita di DPR mungkin perlu mengalah. Namun sikap Presiden sangat mengecewakan dan disesalkan”¹⁵.

Seperti dapat disaksikan oleh publik melalui media televisi atau membaca melalui surat kabar, tuntutan DPR agar Presiden hadir secara langsung untuk memberikan jawaban atas interpelasi Dewan di satu pihak, dan keengganan Yudhoyono untuk memberikan jawaban langsung di pihak lain, akhirnya menjadi ajang pertarungan prestise politik antara eksekutif dan legislatif¹⁶.

Bagi sebagian politisi partai di DPR, kehadiran seluruh menteri Kabinet Indonesia Bersatu mewakili pemerintah tampaknya tetap dianggap tidak sepadan dengan kehadiran Presiden Yudhoyono secara langsung. Meskipun soal kehadiran ini lebih bersifat prosedural ketimbang substansi –apalagi Tata Tertib DPR memungkinkan Presiden diwakili para menteri—namun struktur kekuasaan pemerintahan telah terbentuk sedemikian rupa, sehingga bagi DPR yang cenderung berkembang menjadi *superbody* lantaran otoritasnya yang semakin luas, substansi persoalan di balik kisruh Rapat Paripurna yang tidak dihadiri Yudhoyono itu tampaknya lebih terletak pada tidak adanya sikap saling menghargai di antara Presiden dan DPR yang berkedudukan setara. Dalam kaitan ini, bagi sebagian wakil rakyat di DPR, substansi persoalan bukan lagi berkaitan dengan materi interpelasi, melainkan sikap Presiden Yudhoyono yang dianggap tidak menghargai institusi Dewan. Hal ini tercermin misalnya dari pandangan Effendy Choirie,

¹⁵ “Konsultasi Presiden-DPR Gagal Hentikan Interpelasi”, dalam www.sinarharapan.co.id, 10 Juli 2007.

¹⁶ Antara lain lihat pandangan Amien Rais seperti dikutip dalam, “Interpelasi Mengarah ke Adu Prestise”, dalam *Kompas*, 15 Juni 2007; juga Syamsuddin Haris, “Adu Prestise Presiden-DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 19 Februari 2008.

Ketua Fraksi PKB, yang mengatakan bahwa menteri-menteri yang berstatus “pembantu Presiden” pada dasarnya tidak bisa mewakili posisi konstitusional Presiden yang berkedudukan setara dengan DPR¹⁷. Karena itu sulit dipahami oleh kalangan Dewan, mengapa Presiden Yudhoyono tidak berani hadir untuk menyampaikan secara langsung jawaban atau penjelasan pemerintah atas pertanyaan yang diajukan DPR melalui hak interpelasi¹⁸. Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan, Ganjar Pranowo, menilai bahwa Presiden Yudhoyono tampaknya cenderung takut menghadapi DPR secara langsung, sehingga tidak pernah mau hadir dalam Rapat Paripurna DPR yang diagendakan untuk mendengar jawaban pemerintah atas sejumlah interpelasi yang diajukan Dewan, namun selalu bersedia hadir dan bahkan menyediakan waktu berjam-jam ketika berlangsung Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR. Dalam hubungan ini Ganjar menduga bahwa ketidakhadiran Presiden Yudhoyono bukan hanya lantaran “takut diinterupsi”, melainkan juga takut “[ber]debat terbuka dengan anggota Parlemen”, sehingga lebih suka bertemu dalam forum terbatas dan tertutup seperti Rapat Konsultasi. Padahal menurutnya, Rapat Paripurna DPR merupakan momentum bagi Presiden untuk memberikan semacam “pertanggungjawaban sela” terhadap rakyat mengingat tidak ada lagi GBHN seperti pada masa Orde Baru¹⁹.

Fenomena lain yang mengindikasikan adanya persaingan legitimasi Presiden-DPR tampak dalam pencalonan Gubernur Bank Indonesia yang ditolak oleh Komisi XI DPR dan akhirnya menjadi keputusan Dewan secara institusi. Dalam rangka memuluskan

¹⁷ Wawancara dengan Effendy Choirie, Ketua Fraksi PKB di DPR, tanggal 13 Juni 2008.

¹⁸ Rangkuman hasil wawancara dengan ketua-ketua fraksi partai besar di DPR, Mei-Juni 2008 di Jakarta.

¹⁹ Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan, tanggal 24 Juni 2008 di Jakarta. Ganjar juga mengemukakan bahwa fenomena Rapat Paripurna DPR yang tidak pernah dihadiri Presiden Yudhoyono mempertontonkan kecenderungan yang “lucu” dari dua lembaga tinggi Negara tersebut. Di satu pihak DPR menuntut kehadiran langsung Presiden padahal Tata Tertib DPR sendiri membolehkan diwakili oleh menteri, di pihak lain Presiden tidak hadir juga “lucu” karena bertolak dari ketentuan internal Dewan yang tidak harus menjadi acuan ketidakhadirannya.

terpilihnya Agus Martowardoyo (Direktur Utama Bank Mandiri) sebagai Gubernur BI, Presiden Yudhoyono mengajukan pula Raden Pardede (Wakil Direktur Utama Perusahaan Pengelolaan Aset) sebagai “calon pendamping”. Merasa *di-fait accompli* oleh Presiden untuk memilih Agus, DPR akhirnya menolak baik Agus Martowardoyo maupun Raden Pardede. Meskipun DPR pada akhirnya menyetujui pencalonan Boediono (Menko Perekonomian) sebagai pengganti Agus dan Pardede, persaingan legitimasi semacam ini semestinya bisa dihindari jika terbangun saling-kepercayaan di antara eksekutif-legislatif melalui komunikasi politik yang lebih baik.

Namun demikian persaingan legitimasi antara Presiden Yudhoyono dan DPR tidak berdampak pada kebuntuan politik dalam relasi eksekutif-legislatif seperti dikhawatirkan Juan Linz. Melembaganya mekanisme Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR yang begitu intens selama pemerintahan Yudhoyono, pada akhirnya mengubah situasi konflik dan ketegangan politik di antara kedua institusi menjadi suasana konsensus. Kecenderungan seperti itulah yang terjadi ketika Rapat Paripurna DPR yang mengagendakan penjelasan pemerintah tidak dihadiri secara langsung oleh Presiden yang berujung pada sikap demonstratif sebagian anggota Dewan sebagai protes dan kekecewaan terhadap ketidakhadiran Yudhoyono.

Akan tetapi dampak dari kecenderungan Presiden dan Pimpinan DPR menyelesaikan perbedaan dan ketegangan politik melalui mekanisme Rapat Konsultasi ini adalah terbentuknya format relasi yang lebih bersifat politik-personal ketimbang institusional. Selain itu, penyelesaian perbedaan-perbedaan di antara Presiden Yudhoyono dan DPR menjadi elitis dan berpotensi kolusif, sehingga tidak begitu jelas bagi publik apakah perbedaan pilihan politik di antara kedua institusi benar-benar

berorientasi kepentingan rakyat atau sekadar *bargaining* politik yang belum tentu bermanfaat bagi rakyat. Tidak mengherankan jika Ketua Fraksi PKB misalnya, mengaku tidak mau lagi menghadiri rapat-rapat konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR karena cenderung bersifat basa-basi politik ketimbang menyelesaikan perbedaan pandangan antara pemerintah dan Dewan tentang suatu kebijakan²⁰.

3. Personalitas dan Gaya Kepemimpinan Presiden

Tiga orang Presiden Indonesia hasil pemilihan umum pasca-Orde Baru, yakni Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputeri, dan Susilo Bambang Yudhoyono, dapat dikatakan mewakili tiga karakter kepemimpinan yang saling berbeda satu sama lain. Tiga karakter kepemimpinan tersebut tampaknya turut mempengaruhi serta membentuk pola relasi Presiden-DPR, bukan hanya di bawah dua periode pemilu yang berbeda, melainkan juga di bawah dua konstitusi yang berbeda, yakni UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen.

Namun demikian karakter kepemimpinan yang terbentuk secara personal dan individual bukanlah faktor tunggal yang menentukan keberhasilan seorang pemimpin, termasuk pemimpin pemerintahan. Selain faktor karakter personal dan individual yang melekat pada individu pemimpin, keberhasilan kepemimpinan juga turut ditentukan oleh situasi atau konteks politik yang bersifat impersonal di luar diri sang pemimpin²¹. Dalam konteks pengalaman Jepang misalnya, di luar atribut personal yang dimilikinya, para pemimpin politik memerlukan sekurang-kurangnya sumberdaya (*resources*) yang bisa dimobilisasikan, visi yang jelas, komitmen yang tinggi, dan keberanian mengambil risiko.

²⁰ Wawancara dengan Effendy Choirie, Ketua Fraksi PKB di DPR, tanggal 13 Juni 2008.

²¹ Lihat juga J. Kristiadi, "Sosok Ideal Presiden 2004-2009", makalah Seminar Nasional XXII AIPU di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

Gabungan unsur-unsur tersebut berpotensi menghasilkan kepemimpinan efektif yang dapat melakukan perubahan atau reformasi²². Dengan demikian, secara teoritis, konteks politik tertentu membutuhkan tipe kepemimpinan tertentu sesuai kebutuhan obyektif dan latar politik yang melingkupi sang pemimpin. Dalam konteks Indonesia sebelum Orde Baru, apabila konsep Herbert Feith dirujuk²³, maka tipe kepemimpinan *solidarity maker*—yang diidentifikasi melekat pada pribadi Soekarno—lebih diperlukan pada periode awal pembentukan identitas nasional dan perjuangan kemerdekaan, sedangkan tipe *administrator*—yang diidentifikasi pada diri Mohammad Hatta—lebih dibutuhkan pada masa sesudahnya.

Melalui logika teoritis seperti dikemukakan di atas dapat dikatakan bahwa tipe kepemimpinan yang diperlukan dalam sistem demokrasi belum tentu sama dengan kebutuhan tipe kepemimpinan dalam sistem otoriter. Begitu pula tipe kepemimpinan yang diperlukan dalam konteks sistem presidensial bisa jadi memang berbeda dengan kebutuhan dalam konteks sistem parlementer. Apalagi jika sistem-sistem pemerintahan tersebut belum sepenuhnya melembaga sebagai akibat proses perubahan yang kompleks—seperti perubahan dari rejim otoriter ke pemerintahan demokrasi serta juga perubahan konstitusi—sebagaimana dialami Indonesia pasca-Orde Baru.

Seperti dikemukakan oleh Richard Gunther, perilaku Presiden tidak hanya mempengaruhi pola relasi yang terbangun dengan Parlemen, melainkan juga dapat berimplikasi pada stabilitas dan kelangsungan demokrasi presidensial. Kepemimpinan Presiden yang keras kemauannya atau kurang pragmatis bisa berdampak pada kebuntuan

²² Alisa Gaunder, *Political Reform in Japan: Leadership Looming Large*, London dan New York: Routledge, 2007.

²³ Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca New York: Cornell University Press, 1962

kebijakan di satu pihak, dan munculnya konflik politik antara presiden dan parlemen di pihak lain²⁴.

Tampaknya, problematik personalitas dan gaya kepemimpinan presiden seperti inilah yang dialami Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Wahid ketika akhirnya presiden dicopot dari jabatannya oleh parlemen. Seperti tercermin selama periode pendek kepemimpinannya, Presiden Wahid bukan hanya keras kemauan dalam memberhentikan menteri –bahkan acapkali dinilai tanpa alasan yang jelas—melainkan juga hampir selalu menolak bersikap kompromi dalam berhadapan dengan DPR. Pada sejumlah kesempatan, Presiden Wahid bahkan menantang politisi di DPR untuk menggelar Sidang Istimewa MPR jika hendak memberhentikan dirinya sebagai presiden. Dalam kasus Presiden Wahid, yang muncul pada akhirnya adalah kecenderungan personalisasi kekuasaan sehingga putera KH Wahid Hasyim tersebut tidak bisa lagi memisahkan kedudukan institusionalnya sebagai presiden dan posisi personalnya sebagai pemimpin kharismatik yang cenderung dikultuskan di lingkungan kaum *Nahdliyin*²⁵.

Kecenderungan untuk menantang dan berkonfrontasi dengan DPR memang kurang muncul pada era Presiden Megawati (2001-2004). Namun demikian ketika DPR hasil Pemilu 1999 mempersoalkan lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan ke tangan Malaysia melalui penggunaan hak interpelasi Dewan, relasi Presiden-DPR sempat terganggu, apalagi tatkala dalam Sidang Paripurna Dewan Megawati mewakili pemberian keterangan pemerintah melalui para menteri terkait yang membuat sebagian anggota DPR kecewa²⁶. Konflik dan ketegangan politik antara Presiden Megawati dan DPR juga sempat muncul ketika semua fraksi di Dewan –kecuali PDI Perjuangan—

²⁴ Gunther, "Membuka Dialog", hal. 145.

²⁵ Lihat Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR*, terutama Bab 5, hal 97-127.

²⁶ Lihat, "DPR Tidak Peduli Lagi pada Interpelasi Sipadan", dalam *Kompas*, 20 Desember 2003.

mengusulkan penggunaan hak interpelasi untuk mempertanyakan pemberian bantuan pembangunan asrama TNI/Polri padahal tidak dianggarkan dalam APBN. Begitu juga tatkala partai-partai di DPR mempersoalkan kunjungan Megawati ke Timor Timur untuk menghadiri perayaan kemerdekaan negara baru tersebut pada 2002. Meskipun usulan hak interpelasi dalam dua kasus terakhir ditolak dalam Rapat Paripurna DPR, namun realitas politik tersebut setidaknya-tidaknya memperlihatkan bahwa sikap kritis partai-partai tidak berkurang kendati turut berkoalisi dalam kabinet Gotong Royong.

Dari uraian di atas terlihat bahwa pola relasi Presiden-DPR yang cenderung berbeda-beda di antara Abdurrahman dan Megawati ternyata turut ditentukan oleh personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden. Sikap konfrontatif Presiden Wahid berujung pada pemakzulan terhadapnya pada 2001, sedangkan Presiden Megawati dan Yudhoyono bisa mencairkan hubungannya dengan DPR melalui rapat konsultasi –suatu instrumen ekstra-parlementer yang sebenarnya diadopsi dari model konsultasi Presiden Soeharto dengan Pimpinan MPR pada era Orde Baru²⁷.

Problematisasi Kepemimpinan Yudhoyono

Ditinjau dari legitimasi politik yang dimilikinya, baik secara prosedural maupun substansial, Presiden Yudhoyono adalah presiden terkuat yang pernah dimiliki bangsa Indonesia. Ia bukan hanya terpilih secara demokratis melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat dengan dukungan populer lebih dari 60 persen suara, melainkan juga tak bisa dimakzulkan oleh parlemen. Konstitusi hasil amandemen hanya membuka peluang pemakzulan jika presiden dinilai melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi,

²⁷ Pada era Orde Baru, Soeharto selalu mengadakan “rapat konsultasi” dengan Pimpinan MPR dalam rangka menyepakati calon wakil presiden yang akan mendampingi Soeharto, sehingga pemilihan Wapres selalu berlangsung mulus.

penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya, itu pun melalui pertimbangan hukum yang diberikan oleh MK.

Namun demikian, legitimasi politik yang kuat belum tentu bisa menjamin keberhasilan seorang presiden dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif. Dalam kaitan ini, faktor personalitas dan karakter kepemimpinan yang melekat pada presiden sangat menentukan efektifitas pemerintahan. Dalam konteks sistem presidensial, faktor kepemimpinan presiden menjadi jauh lebih penting, bukan hanya karena presiden merupakan eksekutif tunggal dibandingkan sistem parlementer yang menganut prinsip kepemimpinan kolektif eksekutif-legislatif, melainkan juga karena presiden harus mampu menjaga keseimbangan relasi kekuasaan dengan parlemen sebagai akibat prinsip keterpisahan kekuasaan di antara kedua institusi tersebut. Sementara itu dalam konteks kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai yang menghasilkan “presiden minoritas” di satu pihak dan fragmentasi politik di parlemen di lain pihak, kebutuhan akan kepemimpinan presiden yang cerdas lebih diperlukan lagi karena adanya potensi gangguan dan bahkan kebuntuan politik dalam relasi dengan parlemen.

Pertanyaannya kemudian, apakah Presiden Yudhoyono yang memiliki legitimasi politik begitu kuat memiliki potensi kepemimpinan yang dibutuhkan itu? Dalam hubungan ini kajian psikologis yang dilakukan oleh Bagus Takwin dan Niniek L. Karim, misalnya, mengemukakan bahwa secara personal Yudhoyono memiliki cukup banyak aspek yang menonjol sebagai modal kepemimpinan, di antaranya: sifat moderat, mementingkan intelektualitas, keterbukaan pikiran, pola penalaran sistematis, kebutuhan prestasi, kebutuhan afiliasi, dan penampilan yang selalu terjaga serta berwibawa²⁸. Akan

²⁸ Lihat, Bagus Takwin dan Niniek L. Karim, “Susilo Bambang Yudhoyono: Anak Tunggal yang *Charming*”, dalam *Kompas*, 24 Juni 2004, yang kemudian diterbitkan kembali dalam *Sang Kandidat*:

tetapi persoalannya, berbagai aspek personal Yudhoyono yang menonjol tersebut, bukan hanya berpotensi menjadi kekuatan, melainkan juga sekaligus bisa menjadi sumber kelemahan pada diri Yudhoyono sebagai pemimpin (lihat tabel).

Tabel 5.1
Personalitas Menonjol serta Kekuatan dan Kelemahan Yudhoyono
sebagai Calon Presiden

Aspek Menonjol	Kekuatan	Kelemahan
Sifat moderat, mau berubah dengan alasan yang memadai, realistis, menilai tinggi moralitas, memandang manusia setara	Mampu menerima kritik dengan argumentasi, mau melakukan perbaikan yang realistis dan menempatkan setiap orang setara	Kurang gigih dalam memperjuangkan ide-idenya
Mementingkan intelektualitas	Mementingkan intelektualitas	Terlalu banyak pertimbangan sehingga lambat mengambil keputusan
Keterbukaan pikiran	Mampu menyerap dan memahami hal-hal yang berbeda, dan dapat menggunakan berbagai sudut pandang dalam menyelesaikan masalah	Terkesan ragu-ragu karena menunggu banyak masukan dari pihak lain sebelum membuat keputusan
Pola penalaran sistematis	Pemahaman secara menyeluruh	Lambat membuat keputusan
Kebutuhan prestasi	Pekerja keras, selalu berusaha mendapat yang diinginkan dan selalu ingin hasil yang terbaik	Datar secara emosional dan emosi tidak lepas
Kebutuhan afiliasi	Mau mendengar, berusaha memberikan empati, dan senang berdialog	Kurang tegas dan kurang memiliki kontrol terhadap orang
Penampilan yang selalu terjaga, berwibawa, dan dapat diandalkan	Disegani, dituruti dan mampu menjadi teladan	Dapat menimbulkan kesan berpura-pura dan tidak menampilkan yang sebenarnya

Sumber: Bagus Takwin dan Niniek L. Karim dalam *Sang Kandidat*, 2004, hal. 246; juga J. Kristiadi, 2008.

Meskipun cukup banyak aspek menonjol sebagai sumber kekuatan sekaligus kelemahan Yudhoyono, perlu segera dicatat bahwa semua itu sesungguhnya bersifat personal belaka. Seperti dikemukakan sebelumnya, faktor situasional turut membentuk

Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 239-247; Lihat juga J. Kristiadi, "Sosok Ideal Presiden 2009-2014", Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

karakter kepemimpinan seseorang karena situasi sosial atau politik tertentu menghasilkan respon personal tertentu pula. Mengingat posisi sentral presiden sebagai *locus* kekuasaan pemerintahan dalam konteks sistem presidensial –yakni posisi sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara—kemampuan kepemimpinan yang dibutuhkan pada seorang presiden memiliki dimensi yang luas dibandingkan sistem parlementer. Dalam konteks kepresidenan Amerika Serikat misalnya, kemampuan kepemimpinan tersebut mencakup pembentukan pencitraan secara publik, relasi dengan media atau pers, kemampuan mengorganisasikan kantor kepresidenan, manajemen kabinet dan birokrasi pemerintahan dalam rangka efektif kebijakan, relasi dengan legislatif dan lembaga peradilan, pengelolaan anggaran dan kebijakan ekonomi, serta kebijakan pertahanan dan politik luar negeri²⁹. Kemampuan kepemimpinan presiden yang memiliki cakupan yang luas tersebut, menurut Edward III dan Wayne, dapat dilihat dalam perspektif ganda tentang peranan presiden dalam sistem presidensial, yakni sebagai pemimpin perubahan (*director of change*) di satu pihak, dan fasilitator perubahan (*facilitator of change*) di pihak lain³⁰. Sementara itu Stephen Skowronek mengidentifikasi sekurangnya-kurangnya empat kelompok karakteristik kepemimpinan presidensial sepanjang sejarah Amerika Serikat, yakni *Jeffersonian leadership* (dengan contoh era Thomas Jefferson, James Monroe, John Quincy Adam), *Jacksonian leadership* (era Andrew Jackson, James Polk, dan Franklin Pierce), *Republican leadership* (era Abraham Lincoln, Theodore Rossevelt,

²⁹ George C. Edward III dan Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership Politics and Policy-Making*, edisi ke-3, New York: St. Martin's Press, 1994, hal. 13-17.

³⁰ *Ibid*, hal. 14.

Herbert Hoover), dan *Liberal Leadership* (era Franklin D. Roosevelt, Lyndon Johnson, Jimmy Carter)³¹.

Dalam konteks kebutuhan studi ini perspektif teoritis Edward III dan Wayne digunakan sebagai acuan untuk menimbang peran dan kepemimpinan Presiden Yudhoyono di dalam tiga aspek, yakni pertama, pembentukan pencitraan secara publik (termasuk dalam relasi dengan media); kedua, pengelolaan relasi kekuasaan Presiden dengan DPR; serta ketiga, manajemen lembaga kepresidenan, kabinet dan birokrasi pemerintahan dalam rangka efektifitas kebijakan. Perspektif Edward III dan Wayne sangat relevan dalam menimbang kepemimpinan Yudhoyono karena jenderal kelahiran Pacitan tersebut bersaing dalam Pemilu 2004 dengan komitmen perubahan yang tinggi. Sejumlah hasil survei menjelang dan setelah Pemilu 2004 bahkan mengkonfirmasi bahwa dukungan populer yang tinggi terhadap Yudhoyono dibandingkan kandidat presiden yang lain terutama karena faktor personalitas di satu pihak dan komitmen terhadap perubahan di lain pihak³².

• **Yudhoyono dan Politik Pencitraan**

Fenomena Pemilu Presiden 2004 memperlihatkan apa yang disebut Edward Aspinall sebagai “a significant modernisation and professionalisation of politics” di Indonesia. Modernisasi dan profesionalisasi politik itu ditandai dengan fenomena di mana para kandidat presiden didukung oleh para ahli pemilu, konsultan pencitraan, ahli dan lembaga survei yang melakukan *polling* secara periodik serta manajemen *public relation* yang

³¹ Lihat Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership From John Adam to Bill Clinton*, Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, cetakan ketiga, 2000.

³² Lihat hasil survei-survei IFES seperti dikutip kembali dalam Aris Ananta, et al., *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2005, hal 113-119.

canggih³³. Pembentukan citra (*image building*) tampaknya merupakan salah satu identitas yang melekat pada sosok Yudhoyono, dan keberhasilan dalam politik pencitraan itu menjadi salah satu faktor yang turut mengantarkan mantan Menko Polkam era Megawati tersebut menjadi Presiden Indonesia pertama dalam sejarah yang terpilih secara langsung oleh rakyat.

Melalui penampilan personal yang *charming*, perilaku yang tampak santun dan berwibawa, tutur-kata dan retorika yang fasih serta terjaga, Presiden Yudhoyono secara personal memang memiliki modal untuk membentuk dan membangun citra yang positif dalam kepemimpinannya. Pembentukan citra cenderung mewarnai hampir keseluruhan *performance* kepemimpinan Yudhoyono sejak menjadi calon presiden, kemudian dilantik sebagai presiden, hingga selama pemerintahannya berlangsung. Kecenderungan Yudhoyono membentuk citra positif dalam penampilan personal dan kepemimpinannya ini tampaknya 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 padanya³⁴. 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"³⁵.

Hanya saja persoalannya, upaya pembentukan citra itu pula yang menjadi salah satu problematik kepemimpinan Presiden Yudhoyono karena acapkali berhenti sekadar

³³ Edward Aspinall, "Politics: Indonesia's Year of Elections and the End of the Political Transition", dalam Budy P. Resosudarmo, ed., *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, Singapore: ISEAS, 2005, hal. 13-30.

³⁴ Seperti dikutip Bagus Takwin dan Niniek L. Karim dalam *Sang Kandidat*, hal. 239.

³⁵ *Ibid*, hal. 241.

sebagai pembentukan citra belaka yang cenderung tidak berdampak positif bagi efektifitas pemerintahan yang dipimpinnya. Tidak mengherankan jika lawan politik dan juga mantan atasan Yudhoyono, Ketua Umum PDI-P sekaligus mantan Presiden Megawati, menilai Presiden Yudhoyono cenderung hanya melakukan “tebar pesona” karena berbagai langkah dan kebijakan pemerintahan tidak berdampak pada perbaikan nasib mayoritas rakyat³⁶. Yang menarik, mungkin karena merasa terganggu dengan pernyataan Megawati, Presiden Yudhoyono membalas berbagai kritik yang dialamatkan kepada pemerintah dan meminta media massa cetak dan elektronik untuk melihat siapa pemimpin di Tanah Air yang sungguh-sungguh bekerja untuk kesejahteraan dan perekonomian rakyat³⁷.

Terlepas dari persoalan adanya “keretakan” dalam relasi personal antara Megawati dan Yudhoyono³⁸, penilaian dan kritik Megawati tampaknya ada benarnya jika dihubungkan dengan meluasnya kecenderungan politik pencitraan di satu pihak, dan kegagalan Presiden Yudhoyono, baik dalam merealisasikan komitmen perubahan maupun mewujudkan efektifitas pemerintahan seperti yang dijanjikannya sebelum pemilu presiden di lain pihak³⁹. Meluasnya politik pencitraan tampak jelas dari tiga

³⁶ Lihat, “Pemerintah Diminta Kurangi “Tebar Pesona”, dalam *Kompas*, tanggal 11 Januari 2007.

³⁷ Lihat, “Presiden Balas Mengkritik”, dalam *Kompas*, tanggal 15 Januari 2007.

³⁸ Keretakan dalam relasi personal antara Yudhoyono dan Megawati tampaknya terjadi sejak sebelum masa pencalonan Pemilu Presiden 2004, yakni ketika secara public Yudhoyono mengatakan merasa tidak dilibatkan lagi dalam pengambilan keputusan di kabinet, kemudian ditanggapi Taufik Kiemas, suami Megawati, sebagai sikap “kekanak-kanakan”, dan akhirnya berujung pada pengunduran diri Yudhoyono dari jabatan Menko Polkam. Lihat berturut-turut, “SBY: Saya Masih Menko Polkam”, dalam *Republika*, tanggal 2 Maret 2004; “Kiemas: SBY Kekanak-kanakan”, dalam *Republika*, tanggal 3 Maret 2004; juga, “Yudhoyono Minta Mundur”, dalam *Kompas*, 12 Maret 2004. Berpasangan dengan Menko Kesra Jusuf Kalla, Yudhoyono kemudian maju sebagai calon presiden untuk bersaing dengan Megawati. Meskipun pemilu presiden sudah berlalu dan Yudhoyono terpilih sebagai presiden, relasi personal kedua tokoh tersebut belum pulih hingga hasil studi ini ditulis. Upaya Yudhoyono merangkul keluarga Soekarno, antara lain dengan mengangkat Rachmawati Soekarno sebagai salah seorang anggota Dewan Pertimbangan Presiden, tampaknya belum mencairkan hubungan keduanya.

³⁹ Sebelum terpilih Presiden Yudhoyono memang berjanji untuk membentuk pemerintahan yang efektif dibandingkan pemerintah-pemerintah sebelumnya. Lihat, “Susilo Bambang Yudhoyono: Jika Terpilih,

kecenderungan pemerintahan Yudhoyono seperti diuraikan berikut, yakni (1) pencitraan bahwa pemerintah sungguh-sungguh bekerja; (2) pencitraan tentang keseriusan Presiden Yudhoyono dalam memutuskan suatu kebijakan, dan (3) pencitraan bahwa kebijakan pemerintah berpihak kepada rakyat.

Pencitraan Pemerintah bekerja keras. Selama pemerintahan Yudhoyono muncul fenomena baru yang belum pernah ada sebelumnya, yakni intensitas rapat Kabinet Indonesia Bersatu yang seringkali tidak mengenal tempat, waktu, dan bahkan jarak. Dari segi tempat rapat, mungkin untuk pertama kalinya dalam sejarah, rapat kabinet berpindah-pindah dari kantor departemen yang satu ke kementerian lainnya, bahkan dari bandara yang satu ke bandara lainnya. Untuk menunjukkan keseriusan pemerintah bekerja, misalnya dalam mengatasi dampak pasca-bencana alam, Presiden Yudhoyono merasa perlu berkantor di Yogyakarta ketika gempa bumi dahsyat melanda Yogyakarta dan Jawa Tengah pada akhir Mei 2006 –tindakan tidak produktif yang akhirnya dilakukan juga oleh Wapres Kalla. Sementara itu dari segi waktu, rapat-rapat kabinet acapkali berlangsung dan dilakukan pada hari-hari libur, bahkan juga pada malam hari ketika presiden, wapres, para menteri dan pejabat setingkat menteri seharusnya beristirahat bersama keluarga masing-masing. Kecenderungan untuk melakukan rapat kabinet yang tidak mengenal waktu ini dibenarkan oleh mantan Mensesneg Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra. Menurut kesan Yusril, Presiden Yudhoyono “hobinya rapat”, sehingga seolah-olah dengan rapat yang begitu sering pemerintah telah bekerja⁴⁰.

Begitu kuatnya keinginan Presiden Yudhoyono untuk menunjukkan secara publik bahwa pemerintah sungguh-sungguh bekerja siang dan malam tanpa mengenal waktu dan

Saya Bentuk Pemerintahan yang Efektif”, dalam *Kompas*, 24 Juni 2004, diterbitkan kembali dalam *Sang Kandidat*, hal. 248-262.

⁴⁰ Wawancara dengan Yusril Ihza Mahendra, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

jarak, diperlihatkan oleh putera Pacitan kelahiran 9 September 1949 tersebut dengan melakukan rapat kabinet jarak jauh secara *teleconference*. Seperti diketahui, ketika melakukan kunjungan kenegaraan ke AS, Presiden Yudhoyono hampir setiap hari melakukan rapat kabinet secara jarak jauh dengan anggota kabinetnya di Jakarta memanfaatkan teknologi *video conference*. Namun kegiatan rapat kabinet jarak jauh tersebut kemudian dihentikan karena mendapat kritik dari partai-partai di DPR. Sejumlah politisi partai di DPR bahkan kemudian mengusulkan penggunaan hak interpelasi terhadap masalah *teleconference* Presiden Yudhoyono, walaupun akhirnya kandas karena tidak memperoleh dukungan yang luas⁴¹.

Pencitraan keseriusan Presiden sebelum mengambil keputusan. Sebelum pemerintahan hasil Pemilu 2004 bekerja, politik pencitraan yang dilakukan Presiden Yudhoyono telah tampak jelas dalam prosesi penyusunan Kabinet Indonesia Bersatu yang hendak menggambarkan betapa cermat, hati-hati, dan seriusnya Yudhoyono memilih para calon menteri sebagai pembantunya di dalam pemerintahan. 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 dilalui⁴². Prosesi yang diliput secara luas oleh media cetak dan elektronik tersebut merupakan yang pertama sepanjang sejarah penyusunan kabinet di Indonesia. Upaya pencitraan keseriusan Yudhoyono juga tampak sebelum perombakan terbatas pertama kabinet pada awal Desember 2005 dan menjelang perombakan terbatas kedua kabinet pada awal Mei 2007. Perombakan pertama kabinet yang diumumkan di Istana

⁴¹ Lihat antara lain, "Teleconference: Anggota DPR Ajukan Interpelasi", dalam *Media Indonesia*, tanggal 20 September 2005; juga, "Interpelasi Jalan Terus", dalam *Koran Tempo*, 17 September 2005; serta, "Sidang Kabinet Habiskan Rp 426,6 Juta", dalam *Media Indonesia*, tanggal 15 September 2005.

⁴² Lihat misalnya, "SBY Mulai Seleksi Calon Menteri", dalam *Koran Tempo*, tanggal 16 Oktober 2005.

Kepresidenan di Yogyakarta sudah diwacanakan sendiri oleh Presiden Yudhoyono lebih dari tiga bulan sebelumnya⁴³, sehingga sempat menimbulkan kontroversi tentang urgensi perombakan⁴⁴, kepastian ada atau tidaknya perombakan⁴⁵, dan juga format perombakan, apakah bersifat terbatas atau mencakup cukup banyak menteri. Kecenderungan Yudhoyono untuk membangun citra keseriusan sebelum mengambil keputusan juga tampak ketika berbulan-bulan lamanya Presiden menggantung penggantian Menteri Dalam Negeri Moh. Ma'ruf yang tidak bisa aktif karena menderita sakit yang cukup parah, padahal kesibukan kementerian tersebut sangat tinggi sehubungan dengan statutsnya selaku wakil pemerintah di DPR dalam penyelesaian revisi undang-undang bidang politik.

Fenomena perombakan kabinet pertama dan kedua jelas mencerminkan begitu kentalnya politik pencitraan yang dilakukan Presiden Yudhoyono. Dengan menunda-nunda pengumuman kabinet hasil perombakan, terkesan seolah-olah Yudhoyono begitu serius menimbang dan mengevaluasi kinerja anggota kabinet. Salah seorang ahli politik, J. Kristiadi misalnya, menggambarkan demikian,

“Panggung politik Indonesia selama beberapa minggu menjelang perombakan kabinet layaknya sebuah tontonan dengan mengikuti alur dramaturgi, seperti konflik antara aktor, suspensi, dan klimaks serta antiklimaks, bahkan masyarakat berharap-harap cemas menunggu datangnya "ratu adil" yang dapat membebaskan rakyat dari segala macam penderitaan. Dalam proses ini tampaknya Presiden sangat piawai berperan sebagai sutradara, sehingga perubahan kabinet yang sebenarnya kejadian yang sangat lumrah menjadi momen yang dianggap penting, dan karena itu ditunggu-tunggu oleh rakyat”⁴⁶.

⁴³ Lihat, “Presiden Pastikan Perombakan Kabinet”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 1 September 2005.

⁴⁴ Antara lain, “Reshuffle Bukan Solusi”, dalam *Kompas*, tanggal 21 Oktober 2005; juga, “Reshuffle Belum Perlu: SBY-JK Harus Konsolidasi”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 25 Oktober 2005.

⁴⁵ Lihat, “Ketua DPR Meminta Presiden Konsisten”, dalam *Kompas*, tanggal 17 November 2005.

⁴⁶ J. Kristiadi, “Catatan Tertinggal dari Reshuffle Kabinet”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 11 Mei 2007.

Padahal yang terjadi pada *reshuffle* kabinet pertama misalnya, hanyalah pergeseran posisi menteri yang berasal dari partai politik. Sebagai dampak konflik internal PKB, Yudhoyono memberhentikan Alwi Shihab yang tidak diakui lagi oleh Ketua Dewan Syuro PKB Abdurrahman Wahid, dan menggantikannya dengan Erman Soeparno, anggota DPR dari Fraksi PKB. Dan sebagai konsekuensi dukungan politik yang diberikan Partai Golkar pasca-terpilihnya Wapres Kalla sebagai ketua umum, jatah partai warisan Orde Baru tersebut di dalam kabinet ditambah satu orang, Paskah Suzetta, yang sebelumnya adalah Bendahara Golkar anggota DPR. Selebihnya adalah pergeseran posisi dan pemberhentian dua orang menteri yang tidak memiliki basis politik, Menkeu Jusuf Anwar dan Menperin Andung Nitimiharja, sehingga menimbulkan kekecewaan publik⁴⁷. Kecenderungan yang hampir sama berlangsung pada *reshuffle* kabinet terbatas tahap kedua pada awal Mei 2007. Pergantian dilakukan atas Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Saifullah Yusuf—semula adalah politisi PKB kubu Alwi Shihab kemudian pindah ke PPP—oleh Lukman Eddy, Sekjen PKB hasil Muktamar Semarang. Selain itu, pada *reshuffle* kabinet terbatas kedua juga dilakukan penambahan jatah menteri untuk Partai Golkar, yakni Andi Mattalata yang menggantikan Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin. Selebihnya adalah pengurangan jatah satu kursi menteri bagi PPP (mantan Meneg BUMN Sugiharto) dan PBB (mantan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra), serta pergeseran posisi menteri dengan masuknya dua orang menteri non-partai, yakni Mohammad Nuh (Menkominfo) dan Jusman Syafii Djamal (Menhub). Perombakan kabinet terbatas kedua yang dilakukan Presiden ini bukan hanya

⁴⁷ “Reshuffle Baik, Tapi Sarat Akomodasi Politik”, dalam *Kompas*, tanggal 7 Desember 2005.

mengecewakan masyarakat⁴⁸, melainkan juga cenderung antiklimaks dari citra keseriusan yang dibangun Yudhoyono beberapa waktu sebelum mengumumkan hasil perombakan⁴⁹. Sementara itu, pemilihan Istana Negara Yogyakarta sebagai tempat pengumuman perombakan kabinet pertama dapat dilihat sebagai upaya lain Yudhoyono membangun citra bahwa kekuasaan pemerintahannya memiliki legitimasi tradisional, yakni bersumber sekaligus berpusat di Tanah Jawa⁵⁰.

Pencitraan bahwa kebijakan pemerintah berpihak rakyat. Politik pencitraan juga tampak di balik kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Seperti diketahui, dalam jangka waktu sekitar tiga tahun pemerintahannya, Presiden Yudhoyono memutuskan untuk ketiga kalinya menaikkan harga BBM sebagai bagian dari upaya menutup defisit APBN akibat membengkaknya beban subsidi negara dalam struktur harga BBM. Dalam berbagai pernyataan publik Yudhoyono berulang kali menyatakan bahwa kebijakan menaikkan harga BBM merupakan pilihan terakhir yang diambil pemerintah⁵¹. Melalui pernyataan itu terkesan bahwa pemerintah bekerja keras merancang kebijakan alternatif di luar kebijakan menaikkan harga BBM. Tetapi faktanya, tidak pernah jelas bagi publik—kecuali pemotongan anggaran semua instansi pemerintah sebesar 15 persen—kebijakan alternatif apa saja yang telah dicoba dirumuskan oleh pemerintahan Yudhoyono. Padahal, baik partai-partai di DPR, akademisi, maupun tokoh

⁴⁸ Mengenai kekecewaan publik, lihat misalnya, "Perombakan Kabinet Tak Lihat Kebutuhan Masyarakat", dalam *Kompas*, tanggal 8 Mei 2007.

⁴⁹ Tentang pembentukan citra keseriusan Presiden Yudhoyono dalam merombak kabinet, lihat, "Presiden Libatkan Tiga Menko, Wapres: Saya Ikut Melihat Nama-nama", dalam *Kompas*, tanggal 5 Mei 2007.

⁵⁰ Tentang ini lihat, Sukardi Rinakit, "Politik Mangkubumi", dalam *Kompas*, tanggal 7 Desember 2005.

⁵¹ Lihat misalnya, "Krisis Energi: Kenaikan Harga BBM Opsi Terakhir", dalam *Kompas*, tanggal 30 April 2008.

masyarakat lainnya secara publik mengusulkan berbagai skema lain yang bisa dilakukan pemerintah di luar skema kenaikan harga BBM untuk menutup defisit anggaran negara⁵².

Penilaian yang sama bisa diberikan terhadap kebijakan bantuan langsung tunai (BLT) yang pada dasarnya adalah bagian dari politik pencitraan Presiden Yudhoyono, yakni memberi kesan pada rakyat kecil bahwa seolah-olah pemerintah itu baik hati, pemurah dan peduli pada mereka. Namun pencitraan demikian bukan hanya tidak mendidik dan menciptakan ketergantungan rakyat miskin terhadap belas kasihan Negara, melainkan juga mengindikasikan secara sangat terang kegagalan pemerintah menciptakan kebijakan yang benar-benar berpihak pada nasib rakyat. Persoalannya, hingga menjelang akhir kekuasaan Presiden Yudhoyono, hampir tidak ada kebijakan ekonomi signifikan yang benar-benar berpihak pada rakyat kecil, baik kebijakan di bidang pertanian, kelautan, maupun ketenagakerjaan. Masih berlanjutnya fenomena impor beras, gula, kedelai, dan berbagai produk pertanian lainnya, termasuk buah-buahan, yang masih terus berlangsung di bawah Yudhoyono adalah gambaran lain yang mengindikasikan belum adanya perubahan kebijakan ekonomi yang signifikan kendati secara makro-ekonomi nilai tukar rupiah relatif stabil, tingkat inflasi terkendali, dan pertumbuhan ekonomi mencapai kisaran enam persen.

Indikasi lain yang memperlihatkan betapa gencarnya pemerintah membangun citra adalah begitu intensnya berbagai instansi pemerintah pusat dan daerah mengiklankan program yang dilakukan bagi rakyat, baik melalui media cetak maupun elektronik, sehingga seolah-olah semua itu terimplementasi dan dinikmati rakyat. Padahal

⁵² Di antaranya adalah renegotiasi kontrak karya pertambangan yang dikuasai investor asing, penjadwalkan kembali cicilan utang luar negeri, dan efisiensi serta transparansi Pertamina. Lihat misalnya proposal seperti ini dalam Mohammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, Yogyakarta: PPSK Press, 2008.

pemerintahan Yudhoyono sendiri tidak memiliki mekanisme audit internal yang transparan untuk membuktikan bahwa berbagai program yang dikampanyekan dan diiklankan tersebut benar-benar tepat sasaran, dan tak lebih dari sekadar pembentukan citra belaka.

Sebenarnya tidak ada masalah dengan politik pencitraan yang dilakukan Yudhoyono jika didukung oleh sikap tegas, kemampuan manajerial, dan kepemimpinan yang efektif, baik sebagai pemimpin maupun fasilitator perubahan. Persoalannya, politik pencitraan cenderung berhenti sebagai pembentukan citra dalam rangka mempertahankan popularitas belaka. Sebagaimana akan diuraikan juga di bagian lain studi ini, problematikanya adalah bahwa Presiden Yudhoyono relatif tidak memiliki karakter kepemimpinan yang diperlukan oleh sistem presidensial, sehingga yang muncul akhirnya adalah potensi kelemahan seperti jauh-jauh hari telah dianalisis oleh Agus Takwin dan Niniek L. Karim, yakni (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 sebenarnya⁵³. Kecenderungan lamban karena terlalu banyak pertimbangan, serta sikap ragu-ragu Presiden Yudhoyono tampak jelas ketika keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM memerlukan 11 (sebelas) kali rapat kabinet⁵⁴, sehingga membuka peluang bagi para spekulasi BBM memanfaatkan situasi ketidakpastian yang akhirnya berdampak pada kesulitan yang dihadapi rakyat.

⁵³ Bagus Takwin dan Niniek L. Karim dalam *Sang Kandidat*, hal. 246.

⁵⁴ Bahwa keputusan kenaikan harga BBM membutuhkan sebelas kali rapat kabinet diceritakan oleh seorang pejabat tinggi pemerintahan yang juga seorang pembantu terdekat Presiden Yudhoyono dalam suatu diskusi informal tanggal 9 Juli 2008 di Jakarta. Akibatnya, keputusan yang semestinya sudah diambil pada tanggal 5 Mei 2008 diundur hingga tanggal 24 Mei 2008—yakni saat mulai berlakunya harga baru BBM.

• **Kepemimpinan Presiden dalam Mengelola Relasi dengan DPR**

Personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden Yudhoyono yang mengutamakan pembentukan citra seperti dikemukakan di atas tampaknya turut memberi kontribusi dalam membentuk format relasi Presiden-DPR dan *performance* pemerintahan hasil Pemilu 2004 ini. Seperti dikemukakan sebelumnya, relasi Presiden-DPR kembali diwarnai kecenderungan konflik dan ketegangan politik sebagaimana diindikasikan begitu banyaknya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR. Tidak kurang dari 12 usulan penggunaan hak interpelasi dan enam usulan hak angket digulirkan partai-partai di DPR meskipun hanya tiga hak interpelasi dan satu hak angket yang akhirnya disepakati menjadi hak Dewan secara institusi. Ketegangan dalam relasi Presiden-DPR meningkat ketika ternyata Presiden Yudhoyono mewakilkan pemberian keterangan dan jawaban pemerintah atas pertanyaan Dewan yang diajukan melalui hak interpelasi kepada para menteri kabinetnya. Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, baik dalam interpelasi atas kasus busung lapar dan polio (2005), interpelasi terhadap kebijakan pemerintah mendukung Resolusi PBB tentang nuklir Iran (2007), interpelasi atas penyelesaian kasus BLBI (2008), maupun interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM (2008), sejumlah menteri kabinet mewakili Presiden dalam pemberian keterangan di DPR.

Secara prosedural pemberian keterangan oleh para menteri tanpa kehadiran langsung Presiden sebenarnya dimungkinkan oleh Tata Tertib DPR. Apalagi presiden akan hal itu pernah terjadi pada era Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati. Namun sebagian anggota DPR tampaknya kecewa bukan semata-mata karena persoalan prosedural, melainkan juga karena ketidakhadiran Yudhoyono mencerminkan

bahwa Presiden tidak menghormati Dewan, padahal kedudukannya secara konstitusional adalah setara. Selain itu, Presiden Yudhoyono juga semestinya menyadari bahwa Rapat Paripurna DPR merupakan “panggung politik” bagi para politisi partai, sehingga kehadiran langsung presiden benar-benar diharapkan oleh anggota Dewan. Tampaknya cara pandang semacam itulah yang melatari sikap dan perilaku sebagian anggota DPR yang melampiaskan kekecewaan mereka dengan cara *walk out* dari sidang, ataupun secara demonstratif mengembalikan naskah penjelasan pemerintah kepada pimpinan sidang seperti dapat disaksikan publik melalui TV ketika berlangsung Rapat Paripurna Interpelasi BLBI awal 2008 yang lalu. Pada Rapat Paripurna DPR yang digelar untuk mendengar jawaban pemerintah atas interpelasi Dewan tentang kebijakan pemerintah mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB mengenai isu nuklir Iran, DPR bahkan menolak kehadiran tujuh orang menteri Kabinet Indonesia Bersatu yang hadir mewakili pemerintah⁵⁵.

Kecenderungan munculnya konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR sebenarnya bisa dihindari seandainya Presiden Yudhoyono hadir secara langsung dalam pemberian keterangan pemerintah kepada Dewan. Bagi kalangan partai-partai hampir tak ada argumentasi yang masuk akal mengapa kehadiran Presiden harus diwakilkan oleh para menteri kabinet, apalagi jika Yudhoyono tidak sedang berada di luar kota atau di luar negeri⁵⁶. Situasi konflik dan ketegangan politik pada akhirnya memang mencair melalui mekanisme Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan

⁵⁵ “DPR Tolak Utusan Presiden”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

⁵⁶ Menurut catatan Harian *Suara Pembaruan*, saat Rapat Paripurna DPR yang mengagendakan jawaban atau keterangan pemerintah atas interpelasi Dewan tentang kebijakan pemerintah mendukung Resolusi PBB tentang Nuklir Iran, sebenarnya jadwal Presiden Yudhoyono yang penting pada tanggal 5 Juni 2007 tersebut hanya satu, yakni menerima kunjungan kenegaraan Presiden Timor Leste Jose Ramos Horta, itupun berlangsung antara jam 10.00 hingga jam 12.00, sedangkan Rapat Paripurna DPR baru berakhir sekitar jam 14.00. Lihat, “Andai Presiden Yudhoyono Hadir di DPR”, dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 6 Juni 2007.

DPR. Seperti tampak dalam kasus interpelasi DPR terhadap kebijakan pemerintah mendukung resolusi Dewan Keamanan PBB tentang masalah nuklir Iran, Dewan akhirnya “dapat memahami” sikap pemerintah setelah rapat konsultasi dilakukan di Istana Negara dan di Gedung DPR⁵⁷. Relasi Presiden-DPR juga mencair dalam berbagai isu lain, termasuk soal calon anggota KPU Syamsul Bahri hasil pilihan Dewan yang ditunda pelantikannya lantaran terkait kasus hukum, setelah berlangsung rapat konsultasi antara Presiden Yudhoyono dan Pimpinan Dewan, baik di Istana Negara maupun di Gedung DPR.

Akan tetapi persoalannya, melalui ketidakhadiran secara langsung di gedung parlemen tersebut Presiden Yudhoyono mengabaikan urgensi merawat dukungan sebagai bagian dari strategi mengelola relasi yang konstruktif dengan DPR. Terlepas dari realitas bahwa aturan main dalam bentuk Tata Tertib DPR memungkinkan kehadiran Presiden diwakili oleh menteri negara, secara obyektif Yudhoyono yang terlanjur membentuk kabinet koalisi partai-partai demi dukungan politik di Dewan, jelas perlu merawat dukungan tersebut. Apalagi pengalaman Presiden Wahid menunjukkan bahwa kegagalan merawat dan mengelola dukungan itulah yang menjadi salah satu faktor di balik pemakzulan atas dirinya oleh MPR pada 2001.

Problematik kepemimpinan Presiden Yudhoyono dalam mengelola relasi dengan DPR sebenarnya sudah tampak ketika pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu. Sesuai konstitusi, pengangkatan dan pemberhentian menteri negara adalah kewenangan penuh Presiden. Oleh karena itu Yudhoyono sebenarnya bisa saja mengangkat menteri tanpa memperhatikan basis politik atau asal partainya sehingga terbentuk suatu kabinet yang

⁵⁷ Antara lain lihat, “Bamus DPR Tidak Wajibkan Presiden Hadir”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juli 2007; juga, “DPR Melunak Soal Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 Juli 2007.

lebih profesional. Dalam kaitan ini Ketua Fraksi PPP di DPR, Lukman Hakim Saifuddin, mengemukakan bahwa Presiden Yudhoyono sebenarnya tidak mesti memiliki kekhawatiran berlebihan dengan merangkul partai-partai di Dewan, karena tanpa dukungan partai-partai pun selama Yudhoyono bisa mengefektifkan pemerintahannya serta merespons kritik-kritik DPR dengan baik –termasuk dalam soal interpelasi— sebenarnya tidak ada masalah. Jadi tidak ada alasan bagi Presiden Yudhoyono untuk khawatir berlebihan terhadap interpelasi, karena menurut Lukman, “sehebat apa pun interpelasi tidak akan bisa meng-*impeach* dia”⁵⁸. Pandangan senada dikemukakan Profesor Ryaas Rasyid. Menurutnya, meskipun basis politik Presiden Yudhoyono relatif kecil, hampir tidak mungkin bagi DPR menjatuhkannya karena jika kebijakan-kebijakan pemerintah berpihak kepada rakyat tentu Presiden akan dibela oleh rakyat yang memilihnya⁵⁹. Apalagi jelas bahwa konstitusi pasca-amandemen semakin membatasi peluang bagi DPR untuk memberhentikan Presiden seperti berlaku pada konstitusi sebelum amandemen.

Keengganan Presiden Yudhoyono untuk hadir secara langsung dalam Rapat Paripurna DPR ini mengungkap problematik lain berkenaan dengan personalitas dan gaya kepemimpinan lulusan AKABRI Angkatan 1973 ini, yakni komunikasi politik yang relatif buruk dengan partai-partai pendukung pemerintah. Dalam bahasa pimpinan fraksi partai-partai pendukung pemerintah di DPR, Presiden Yudhoyono bukan saja tidak mengkomunikasikan rencana kebijakan kepada partai-partai pendukung, melainkan juga tidak memiliki “operator lapangan” yang bisa melobi partai-partai dalam rangka jaminan

⁵⁸ Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, Ketua Fraksi PPP, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

⁵⁹ Wawancara dengan Profesor Ryaas Rasyid, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta.

dukungan terhadap kebijakan pemerintah⁶⁰. Tidak ada upaya Yudhoyono membangun komunikasi politik secara baik dengan partai-partai pendukung pemerintah di DPR. Akibatnya, setiap rencana kebijakan pemerintah menjadi “bola liar” yang bisa direspons secara berbeda-beda oleh setiap partai, termasuk partai-partai pendukung pemerintah. Dalam hubungan ini Ketua Fraksi PPP Lukman Hakim Saifuddin mencontohkan kasus penggantian Gubernur Bank Indonesia yang harus melalui persetujuan DPR,

“...tidak ada yang mengkomunikasikan [bahwa pemerintah menominasikan Agus Martowardojo sebagai calon unggulan]. Itu contoh yang paling riil. Jadi Agus itu korban, [karena] tidak ada satu orang pun yang merasa bertanggung jawab untuk mendukung dia. Mestinya ada lobi sebelumnya untuk itu”⁶¹.

Dalam konteks historis, kebutuhan akan adanya “komunikator” antara lembaga eksekutif dan legislatif itu pernah dicoba diatasi melalui penciptaan jabatan menteri penghubung antara pemerintah dan parlemen. Hal itu dilakukan Presiden Soekarno pada masa akhir pemerintahannya, begitu pula yang dilakukan Presiden Soeharto di awal Orde Baru, walau kemudian jabatan tersebut ditiadakan⁶². Kesadaran akan urgensi institusi penghubung antara Presiden dan parlemen juga muncul dalam sistem presidensial di AS, yaitu dengan dibentuknya Kantor Perantara Kongres (*Congressional Liaison Office*) di Gedung Putih⁶³.

Kemampuan Yudhoyono merawat dan mengelola dukungan melalui komunikasi politik yang intens dengan partai-partai pendukung pemerintah sebenarnya bisa mengurangi kecenderungan penyelesaian secara informal melalui Rapat Konsultasi

⁶⁰ Wawancara dengan Ketua Fraksi PPP Lukman Hakim Saifuddin, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta; juga wawancara dengan Ketua Fraksi Partai Golkar Priyo Budi Santoso, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

⁶¹ Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

⁶² Burhan D. Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Jurnal *Gloria Juris*, Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.

⁶³ Lihat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Deplu AS, tanpa tahun.

Presiden dan Pimpinan DPR. Karena menurut Mahfudz Siddiq, semestinya tidak semua persoalan, apalagi yang menjadi otoritas lembaga eksekutif, dikonsultasikan dengan pimpinan DPR. Dalam persoalan calon anggota KPU Syamsul Bahri misalnya, Presiden Yudhoyono sebenarnya bisa mengambil keputusan untuk melantik atau tidak melantik calon anggota KPU tersebut tanpa rapat konsultasi dengan DPR. Persoalannya, menurut Mahfudz, bobot rapat konsultasi di antara kedua lembaga negara tersebut cenderung merosot jika semua soal yang menimbulkan perbedaan pilihan antara Presiden dan DPR diselesaikan melalui forum konsultasi. Jadi, menurutnya, hal ini lebih disebabkan oleh kecemasan berlebihan Presiden Yudhoyono, yang sebenarnya tak perlu, terhadap otoritas DPR yang diakui semakin luas, namun sama sekali tidak membahayakan kedudukan Presiden⁶⁴.

Kegagalan Presiden Yudhoyono dalam merawat dan mengelola dukungan partai-partai di DPR tampak jelas ketika Wapres Kalla harus melakukan lobi setengah kamar dengan para politisi parlemen di Hotel Dharmawangsa dalam rangka menjinakkan partai-partai yang menolak kebijakan impor beras yang telah diputuskan pemerintah pada akhir 1995⁶⁵. Pertemuan yang berlangsung atas inisiatif Kalla dan dihadiri pimpinan DPR, fraksi, dan pimpinan komisi terkait tersebut tampaknya menjadi forum untuk memastikan dukungan partai-partai pemerintah terhadap kebijakan pemerintah. Mungkin karena Yudhoyono merasa tidak begitu yakin dengan upaya yang dilakukan Wapres Kalla, beberapa hari kemudian Presiden Yudhoyono meminta agar 11 orang menteri kabinetnya yang berasal dari partai-partai pendukung pemerintah konsisten mendukung kebijakan

⁶⁴ Wawancara dengan Mahfudz Siddiq, Ketua Fraksi PKS, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

⁶⁵ Lihat, "Rapat Fraksi di Dharmawangsa", dalam *Republika*, tanggal 23 Januari 2006.

pemerintah⁶⁶. Seperti diketahui, sikap sejumlah fraksi yang semula bersikeras mengusulkan penggunaan hak angket, kemudian berangsur-angsur mengambang dan akhirnya menolak penggunaan hak angket maupun interpelasi⁶⁷.

• **Yudhoyono dan Manajemen Kabinet**

Elemen kepemimpinan presiden yang tak kalah pentingnya dalam konteks sistem presidensial adalah kemampuan presiden mengelola lembaga dan kantor kepresidenan, memimpin, mengkoordinasi, dan mengefektifkan kerja para menteri kabinet, serta menggerakkan birokrasi dalam mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah. Menurut Ramlan Surbakti, efektifitas pemerintahan presidensial antara lain ditandai oleh (1) kemampuan presiden menterjemahkan visi dan misi kampanye menjadi agenda nasional (perundang-undangan, termasuk APBN); (2) kemampuan menterjemahkan UU menjadi kebijakan yang siap dilaksanakan oleh birokrasi; dan (3) kemampuan mengendalikan birokrasi agar menjalankan kebijakan yang ditentukan sehingga terwujud efek yang dikehendaki dalam masyarakat. Faktor penting yang dibutuhkan dalam rangka efektifitas pemerintahan presidensial tersebut adalah kepemimpinan, yakni kemampuan Presiden meyakinkan DPR –baik mitra koalisi maupun oposisi—untuk menyetujui agenda nasional dan/atau kebijakan yang ditawarkan pemerintah, kemampuan merekrut dan mengarahkan pejabat politik di eksekutif terutama para menteri untuk menterjemahkan

⁶⁶ “Presiden Minta Parpol Pendukung Merenung”, dalam *Kompas*, tanggal 20 Januari 2006.

⁶⁷ Lihat misalnya, “Antiklimaks Hak Angket DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 26 Januari 2006.

kebijakan, serta kemampuan mengendalikan birokrasi untuk mengimplementasikan kebijakan secara konsisten⁶⁸.

Seperti diidentifikasi oleh Bagus Takwin dan Niniek L. Karim, salah satu aspek personal yang menonjol pada Presiden Yudhoyono adalah kecenderungannya untuk merangkul sebanyak-banyaknya kepentingan untuk membangun relasi yang bersifat harmoni ketimbang konflik⁶⁹. Selain itu, Yudhoyono selalu berusaha memuaskan semua pihak, bersikap baik pada partai untuk melemahkan oposisi atas dirinya, menjaga hubungan yang manis dengan berbagai kelompok kepentingan untuk meminimalkan gangguan terhadap pemerintahannya⁷⁰. Namun kecenderungan personal Yudhoyono seperti ini sekaligus juga merupakan sumber kelemahan kepemimpinannya. Hal ini tampak jelas tidak hanya ketika Presiden Yudhoyono menyusun kabinet dan melakukan perombakan terbatas pertama dan kedua, melainkan juga tatkala ia bekerja bersama di dalam Kabinet Indonesia Bersatu.

Dalam penyusunan kabinet, Presiden Yudhoyono tidak hanya merangkul sebanyak-banyaknya partai politik, sehingga terbentuk pemerintahan mayoritas partai dalam rangka meminimalkan penolakan para politisi di DPR terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, melainkan juga mencoba menyatukan berbagai kepentingan politik partisan yang berpeluang muncul pada setiap kabinet yang cenderung berbasis politik. Upaya Yudhoyono tersebut sah dan wajar-wajar saja karena pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri negara merupakan otoritas Presiden. Namun persoalannya, kemampuan Presiden Yudhoyono untuk mengkoordinasi, mengarahkan,

⁶⁸ Ramlan Surbakti, "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004: Suatu Evaluasi terhadap Proses Penyelenggaraannya", Makalah Seminar Nasional XXII AIPU di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

⁶⁹ *Sang Kandidat*, hal. 243.

⁷⁰ Eep Saefulloh Fatah, "Kekuatan Presiden adalah Kelemahannya", dalam *Kompas*, 10 April 2007.

dan menggerakkan para menteri kabinet untuk mewujudkan komitmen perubahan yang dijanjikannya tampaknya relatif minim. Hal itu tampak jelas karena sejak awal terbentuknya, Kabinet Indonesia Bersatu tidak memiliki program kerja sebagai panduan bagi para menteri, sehingga selama tiga bulan pertama masa pemerintahan Yudhoyono para menteri menyusun sendiri program 100 hari atas dasar pendekatan struktural-birokratis⁷¹. Ketika para menteri sibuk menyusun program 100 hari kementerian menurut versi masing-masing⁷², Presiden Yudhoyono—pada saat menyampaikan pidato satu bulan pemerintahannya—masih berwacana bahwa pemerintah tengah “mengenali masalah, menetapkan agenda dan arah”⁷³. Padahal Presiden Yudhoyono semestinya meminta para menteri negara menterjemahkan dan mengoperasionalkan berbagai janji perubahan, baik dalam bentuk visi dan misi Yudhoyono sebagai calon presiden maupun yang dikemukakan dalam berbagai kampanye Pemilu 2004. Berkaitan dengan program 100 hari pertama pemerintahannya, Presiden Yudhoyono pernah mengemukakan obsesinya sebelum menjadi presiden⁷⁴,

“Jika saya terpilih, yang ingin saya lakukan pada 100 hari pertama adalah bertemu rakyat pada kantong-kantong yang perlu saya lihat secara riil kondisinya dan saya dengar suaranya. Petani, nelayan, guru, buruh, industri kecil atau segmen masyarakat yang menjadi ukuran peningkatan kesejahteraan dan pembangunan kembali ekonomi kita...Karena saya punya prioritas, maka 100 hari pertama itulah saya harus meletakkan landasan dan sekaligus mengambil langkah-langkah awal, misalnya pemberantasan korupsi. Itu yang saya lakukan supaya nyata,

⁷¹ Pendekatan structural-birokratis yang dimaksudkan di sini adalah penyusunan program 100 hari berdasarkan masukan para pejabat struktural mulai eselon III hingga eselon I. Penulis pada akhir 2004 mengalami penugasan seperti ini ketika sebagai pejabat eselon III (Kepala Bidang Politik Nasional) harus memberi masukan program 100 hari yang kemudian dirangkum oleh eselon II (Kepala Pusat) dan kemudian oleh eselon I (Deputi) sebelum dirangkum menjadi program 100 hari pimpinan lembaga pemerintah non-departemen seperti LIPI. Pola serupa diperkirakan berlangsung di departemen dan instansi lain.

⁷² Antara lain lihat misalnya, “Deptan Tetapkan Delapan Langkah Prioritas sebagai Program 100 hari pertama”, dalam *Kompas*, tanggal 3 November 2004; atau, “Menpera Targetkan Bangun 4600 Rumah dalam 100 hari”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 10 November 2004.

⁷³ “Pidato Presiden Yudhoyono Mundur Jauh ke Belakang”, dalam *Kompas*, 19 November 2004.

⁷⁴ Lihat, “SBY: Jika Terpilih, Saya Bentuk Pemerintahan yang Efektif”, dalam *Kompas*, tanggal 24 Juni 2004, diterbitkan kembali dalam *Sang Kandidat*, hal. 253-254.

supaya publik tahu bahwa pemerintah mengerti betul prioritasnya. Lalu soal penciptaan lapangan kerja, bagaimana langkah-langkah awal.. Itulah yang terbayang bagi saya pada 100 hari pertama yang dijadikan prioritas dan tindakan pemerintah”.

Sementara itu kegagalan dalam koordinasi kabinet tampak dari munculnya perbedaan pilihan kebijakan di antara para menteri seperti tampak dalam perdebatan penanganan flu burung antara Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari dan Menteri Pertanian Anton Apriyantono, konflik antara Menteri Perdagangan Mari Pangestu dan Menteri Pertanian serta Menteri Perindustrian Fahmi Idris tentang komoditas pertanian⁷⁵, kebijakan impor beras dan impor gula, dan juga perbedaan antara Menkominfo Sofyan Djalil dan Menristek Kusmayanto Kadiman mengenai aplikasi teknologi komunikasi bagi instansi-instansi pemerintah⁷⁶. Perbedaan pandangan, pendekatan, dan pilihan kebijakan di antara para menteri sebenarnya wajar saja, namun menjadi tidak wajar jika terungkap ke luar secara publik karena semestinya hal itu bisa diselesaikan melalui forum rapat kabinet yang cukup intens pada era Presiden Yudhoyono. Faktor penting yang menjelaskan fenomena tersebut adalah ketidakmampuan Yudhoyono mengambil keputusan berdasarkan otoritasnya, sehingga rapat kabinet cenderung berhenti sebagai ajang para menteri beradu argumentasi tanpa eksekusi dari Presiden⁷⁷.

Perbedaan-perbedaan di antara para menteri sebagai akibat kegagalan Presiden Yudhoyono dalam mengarahkan, memimpin, dan mengkoordinasi kabinetnya ini tidak hanya membingungkan publik, melainkan juga menyulitkan partai-partai di DPR menyikapinya, sehingga fenomena partai pendukung pemerintah menolak kebijakan

⁷⁵ Lihat misalnya, “Penerapan Kebijakan DMO: Menperdag dan Mentan Bersilang Pendapat”, dalam *Suara Karya*, tanggal 18 Juli 2007.

⁷⁶ Lihat, “Kinerja Pemerintahan: Rakyat Bingung Melihat Menteri Berhantam”, dalam *Suara Karya*, tanggal 23 Februari 2007.

⁷⁷ Wawancara dengan mantan Mensesneg Yusril Ihza Mahendra, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

pemerintah, antara lain merupakan komplikasi dari situasi tersebut. Berkaitan dengan kebijakan pemerintah mengenai harga beberapa komoditas misalnya, Ketua Fraksi PAN, Zulkifli Hasan, mengemukakan⁷⁸,

“...menteri itu kan pembantu Presiden, [tetapi] kok berjalan sendiri-sendiri. Mari Elka Pangestu dan kawan-kawan maunya mengikuti harga pasar [internasional], sedangkan Fahmi Idris, Bulog, dan kawan-kawan maunya berapa pun biayanya [harus] ditanggung pemerintah, [akibatnya] kebijakan simpang-siur. Nah kita [PAN] selalu sampaikan berapa pun ongkosnya, namanya *public policy* ya harus ditanggung pemerintah”.

Kasus lain yang menunjukkan kegagalan Presiden Yudhoyono dalam memimpin dan mengarahkan anggota kabinetnya adalah ketika Yudhoyono cenderung melepas tanggung jawabnya sebagai Presiden dan membiarkan Mendagri Mardiyanto memikul tanggung jawab di balik keputusan pemerintah memenangkan pasangan Thaib Armaiyn dan Abdul Ghani Kasuba –dan sebaliknya mengalahkan pasangan Abdul Ghafur dan Abdul Rahim Fabanyo—dalam Pilkada Maluku Utara. Secara publik Mardiyanto mengatakan bahwa kemenangan pasangan Thaib Armiyn-Abdul Gani adalah keputusan dirinya selaku Mendagri: “Ini adalah kewenangan saya sesuai peraturan hukum”⁷⁹. Mardiyanto juga mengaku bahwa keputusan tersebut diambil tanpa konsultasi terlebih dahulu dengan Presiden Yudhoyono⁸⁰. Suatu pernyataan yang cenderung naif karena seolah-olah seorang menteri dalam konteks presidensial bisa mengambil keputusan tanpa konsultasi dengan presiden⁸¹, apalagi penetapan seorang gubernur/wakil gubernur

⁷⁸ Wawancara dengan Zulkifli Hasan, tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta.

⁷⁹ Dikutip dalam, “Massa Bentrok dengan Polisi: Mendagri Menyatakan Keputusannya Tidak Berpihak”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Juni 2008.

⁸⁰ *Kompas*, *Ibid*.

⁸¹ Salah seorang staf ahli Mendagri Mardiyanto memastikan bahwa Mardiyanto sudah berkali-kali konsultasi dengan Presiden Yudhoyono dan sudah menyatakan setuju dengan keputusan yang dirancang Mendagri sesuai dengan pertimbangan hukum Mahkamah Agung dan fakta lapangan hasil Pilkada Maluku Utara. Presiden kemudian meminta Mendagri untuk mengumumkan keputusan tersebut karena sudah begitu lama dinantikan oleh masyarakat Maluku Utara. Namun ketika Mardiyanto menghadap Presiden

bukanlah kewenangan Mendagri, melainkan merupakan otoritas Presiden. Juga sangat jelas bahwa skema sistem presidensialisme tidak mengenal tanggung jawab kabinet atau tanggung jawab menteri seperti berlaku dalam sistem parlementer. Semua tanggung jawab pemerintahan dalam konteks presidensialisme berujung pada Presiden selaku eksekutif tunggal⁸². Kasus penetapan hasil Pilkada Maluku Utara oleh pemerintah ini menunjukkan bahwa Presiden Yudhoyono tampaknya begitu khawatir bahwa popularitasnya merosot, sehingga mencoba menghindari tanggung jawab dan melempar tanggung jawab itu kepada Mendagri yang status konstitusionalnya hanyalah “pembantu Presiden”.

Konsekuensi logis dari personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden seperti ini adalah bahwa kepandaian Yudhoyono merangkul dukungan politik partai-partai di DPR mesti dibayar mahal dengan lemahnya manajemen pemerintahan, rendahnya kualitas kebijakan, dan lemahnya kepemimpinan politik, baik dalam konteks –sebagaimana perspektif teoritis Edward III dan Wayne—presiden sebagai pemimpin maupun fasilitator perubahan⁸³. Padahal, komitmen perubahan itu pula yang dijanjikan dan menjadi komitmen awal Yudhoyono sejak mencalonkan diri sebagai presiden. Singkatnya, Presiden Yudhoyono bukan hanya terperangkap pada pilihan-pilihan politik yang dibuatnya dalam rangka harmoni kekuasaan dan dukungan politik di DPR, melainkan juga cenderung “terpenjara” oleh politik pencitraan yang dibuatnya sendiri.

untuk meminta Yudhoyono menandatangani Keputusan Presiden mengenai hal itu, Yudhoyono menghindar hingga hasil studi ini ditulis. Wawancara dengan salah seorang staf ahli Mendagri, tanggal 29 Mei 2008 di Jakarta.

⁸² Lihat juga, A. Rahman Tolleng, “Reshuffle, Presidensialisme dan Kepemimpinan”, dalam *Tempo*, tanggal 9 Oktober 2005.

⁸³ Lihat juga Saefulloh Fatah, “Kekuatan Presiden adalah Kelemahannya”, dalam *Kompas*, tanggal 10 April 2007.

4. Persepsi-diri dan “Parlementarianisme” DPR

Reformasi konstitusi melalui empat tahap amandemen terhadap UUD 1945 tidak hanya semakin melembagakan sistem demokrasi presidensial, melainkan juga makin memperkuat posisi politik, otoritas, dan peran DPR dalam berhadapan dengan Presiden. Selain pengalihan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR –meskipun tetap dengan persetujuan Presiden, konstitusi hasil amandemen juga memperkuat Dewan melalui kewenangan konfirmasi parlemen atas sejumlah otoritas Presiden yang sebenarnya berada dalam wilayah “hak prerogatif” eksekutif. Pengangkatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara, duta-duta besar, dan bahkan juga penerimaan duta besar negara lain harus melalui konfirmasi dan pertimbangan DPR. Begitu pula pemberian amnesti dan abolisi yang sebelumnya melekat sebagai hak konstitusional Presiden, harus melalui pertimbangan DPR.

Lebih jauh lagi, atas dasar otoritas legislasi yang dimilikinya, DPR memberi kewenangan tunggal bagi dirinya untuk menyeleksi para calon anggota komisi-komisi negara (KPK, KPU, KJ, Komnas HAM, dan seterusnya), hakim konstitusi, hakim agung, dan calon gubernur bank sentral yang diajukan oleh Presiden. Begitu luasnya otoritas DPR sehingga terkesan bahwa sistem presidensial berlangsung bersamaan dengan sistem parlementer⁸⁴. Akibatnya, meminjam ungkapan A. Rahman Tolleng⁸⁵, terjadi semacam “perkawinan haram” antara presidensialisme dan supremasi legislatif.

Otoritas DPR yang begitu luas tidak hanya melahirkan situasi psiko-politik Dewan sebagai *superbody* dalam berhadapan dengan pemerintah pada umumnya,

⁸⁴ Antara lain pandangan Arbi Sanit dalam, “Pemerintah Tidak Optimal Bekerja, Presiden dan DPR Berkonflik Terus”, dalam *Kompas*, tanggal 31 Maret 2008.

⁸⁵ A. Rahman Tolleng, “What Next Hubungan Eksekutif-Legislatif”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Agustus 2001.

melainkan juga melembagakan parlementarianisme DPR ketika berhadapan dengan Presiden pada khususnya. Suasana psiko-politik itu dibentuk oleh dua realitas yang saling tidak mendukung, yakni begitu luasnya otoritas DPR di satu pihak, dan relatif rendahnya pemahaman, kemampuan, dan pengalaman para politisi partai di Dewan dalam mengelola otoritas yang dimilikinya di pihak lain, sehingga yang tampak secara publik adalah *performance* unjuk kekuatan ketika berhadapan dengan Presiden. Fenomena unjuk kekuatan ataupun kekuasaan dari Parlemen itu sudah muncul pada era Presiden BJ Habibie ketika MPR menolak pidato pertanggungjawaban putera Pare-pare itu pada 1999, dan di era Presiden Abdurrahman Wahid, yaitu tatkala mantan Ketua Umum PBNU tersebut dimakzulkan oleh Majelis pada 2001⁸⁶.

Seperti dapat diikuti melalui laporan media cetak dan bahkan tayangan langsung media elektronik, para anggota DPR, termasuk dari partai-partai pendukung pemerintah, secara demonstratif menunjukkan superioritas mereka dalam sidang Paripurna Dewan untuk mendengarkan jawaban atau penjelasan pemerintah atas pertanyaan yang diajukan dalam hak interpelasi DPR. Ketika Presiden mewakilkan pemberian keterangan itu kepada beberapa orang menteri kabinet dalam interpelasi kasus BLBI misalnya, sejumlah anggota DPR secara demonstratif mengembalikan naskah keterangan pemerintah, dan sebagian lainnya meninggalkan ruangan rapat (*walk out*)⁸⁷. Dengan kata lain, melalui perilaku “parlementarian”nya, parlemen hasil Pemilu 1999 dan juga produk Pemilu 2004 secara langsung maupun tak langsung hendak mengatakan bahwa lembaga perwakilan rakyat kini bukan lagi “stempel” bagi pemerintah ataupun Presiden seperti berlaku

⁸⁶ Antara lain lihat, Deddy Ismatullah, “Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia”, dalam Jurnal *Civility*, No. 1, Juli-September 2001, hal. 47-61.

⁸⁷ Lihat misalnya Syamsuddin Haris, “Adu Prestise Presiden-DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 19 Februari 2008.

selama periode Orde Baru. Selain perilaku “parlementarian”, elite politik di DPR juga gagal mengedepankan perilaku strategis, sehingga yang cenderung muncul, seperti dikemukakan juga oleh Saiful Mujani, adalah politik balas dendam, politik menyelamatkan muka, atau perilaku politik *zero-sum game*⁸⁸.

Semangat untuk menjadi semacam “*watch-dog*” bagi pemerintah dan Presiden itulah tampaknya yang menjadi salah satu faktor di balik fenomena “parlementarianisme” DPR terutama di bawah Presiden Wahid dan Presiden Yudhoyono. Kekuasaan Dewan yang semakin besar dan luas cakupannya ketika konstitusi hasil amandemen berlaku efektif pada era Yudhoyono, bagaimana pun membentuk persepsi-diri partai-partai politik di Senayan sedemikian rupa, sehingga tidak mengherankan jika persoalan prosedural – ketidakhadiran langsung Presiden ataupun naskah penjelasan pemerintah yang tidak ditandatangani Presiden—acapkali mengalahkan substansi interpelasi itu sendiri. Suasana psiko-politik dan persepsi-diri anggota DPR sebagai *watch-dog* bagi pemerintah yang kemudian membentuk sikap dan perlakuan sebagian anggota DPR ini diakui oleh Mahfudz Siddiq, Ketua Fraksi PKS di DPR. Mahfudz mengemukakan,

“Praktik relasi kekuasaan [Presiden-DPR] paling tidak selama empat tahun ini di satu sisi Presiden merasa kewenangan-kewenangannya sangat dibatasi dan ruang diskresinya untuk mengambil keputusan seperti tidak bisa digunakan secara maksimal sebagai kepala negara... di sisi lain di pihak legislatif, di DPR ini, saya harus akui ada semacam semangat bahwa kita harus betul-betul mengontrol semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan Presiden, dan mengontrol betul implementasi kebijakan yang diambil itu sampai kadang-kadang memasuki wilayah yang secara peraturan perundang-undangan bukan lagi domain yang layak dimasuki oleh parlemen. Sebagai suatu contoh, di beberapa komisi, beberapa orang menteri ketika menyusun *draft* peraturan pemerintah (PP), itu mereka bawa ke DPR [untuk] dikonsultasikan, padahal itu ‘kan kewenangan penuh eksekutif’⁸⁹.

⁸⁸ Saiful Mujani, “DPR dan Masalah Ecek-ecek itu”, dalam *Tempo*, edisi tanggal 15-21 November 2004.

⁸⁹ Wawancara dengan Mahfudz Siddiq, Ketua Fraksi PKS, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

Menurut Mahfudz Siddiq, paling kurang ada dua faktor yang turut melatarbelakangi munculnya sikap dan perilaku sebagian anggota DPR ketika berhadapan dengan pemerintah⁹⁰. Pertama, realitas bahwa anggota DPR hasil Pemilu 2004 sebagian besar adalah wajah baru yang relatif masih ingin menunjukkan eksistensi mereka sebagai wakil rakyat⁹¹. Kedua, sikap dan perilaku demikian turut didorong oleh realitas bahwa sebagian besar anggota DPR hasil Pemilu 2004 adalah mereka yang berusia relatif muda, yakni di bawah 50 tahun. Sementara itu Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan menambahkan bahwa salah satu faktor penting di balik perilaku sebagian anggota DPR di Senayan adalah kualitas wakil-wakil rakyat yang lebih mencerminkan sosok sebagai “politisi” yang berorientasi jangka pendek, ketimbang sosok “negarawan” dengan orientasi pada pemihakan kepentingan bangsa⁹².

Sedikit berbeda dengan Mahfudz Siddiq dan Ganjar Pranowo, Ketua Fraksi Partai Golkar memandang bahwa sikap dan perilaku anggota DPR ketika berhadapan dengan pemerintah sebenarnya masih dalam porsi yang wajar sebagai konsekuensi logis dari proses “desakralisasi” jabatan Presiden pasca-Orde Baru. Jika pada periode Orde Baru jabatan kepresidenan –yang dipegang selama sekitar 30 tahun oleh Soeharto—cenderung dipandang sebagai simbol negara yang tak boleh disentuh ataupun dikritik, maka suasana itu sudah berakhir dengan jatuhnya Soeharto. Fenomena “desakralisasi” jabatan Presiden sebagai simbol seperti berlaku pada era Soeharto itu telah mulai muncul pada era Habibie ketika sebagian anggota parlemen mencela pidato pertanggungjawaban Presiden Habibie

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Menurut data Litbang Kompas, sebanyak 72,36 persen anggota DPR hasil Pemilu 2004 adalah wajah baru yang belum pernah menjadi anggota Dewan. Lihat, “Wajah Baru Dominasi DPR 2004”, dalam *Kompas*, tanggal 4 Agustus 2004.

⁹² Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan, tanggal 24 Juni 2008 di Jakarta.

di depan SU MPR 1999⁹³. Penilaian Ketua Fraksi Partai Golkar tersebut barangkali ada benarnya jika dihubungkan dengan realitas lembaga kepresidenan ketika dipimpin oleh Abdurrahman Wahid, yakni ketika mantan Ketua Umum PBNU tersebut mengubah suasana Istana Negara menjadi “Istana Rakyat” dengan cara melonggarkan prosedur protokoler sebagaimana berlaku pada era Orde Baru Soeharto.

Senada dengan Priyo Budi Santoso, Ketua Fraksi PAN, Zulkifli Hasan melihat bahwa reaksi sebagian anggota DPR terhadap ketidakhadiran Presiden Yudhoyono dalam Rapat Paripurna DPR tersebut masih dalam porsi yang wajar. Menurut Zulkifli, Rapat Paripurna Dewan yang diliput secara luas oleh media merupakan “panggung politik” bagi sebagian politisi DPR, dalam pengertian sebagai forum atau momentum bagi mereka mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat di hadapan konstituennya. Jadi wajar saja jika sebagian di antara mereka memberikan reaksi yang demonstratif ketika Presiden Yudhoyono mewakilkan kehadirannya melalui para menteri kabinet. Apalagi jelas, menurut Zulkifli, bahwa para anggota Dewan ingin mendengar langsung jawaban dan penjelasan presiden di balik berbagai kebijakan yang diambilnya⁹⁴.

Pandangan para pimpinan fraksi partai-partai di DPR tentu ada benarnya. Namun demikian kalau dicermati lebih jauh sebenarnya ada faktor lain yang turut membentuk perilaku parlementarianisme sebagian anggota Dewan. Menurut Arbi Sanit, faktor tambahan itu adalah terbatasnya pengetahuan para politisi partai di DPR mengenai bagaimana seharusnya perilaku legislator dalam konteks sistem presidensial⁹⁵. Pengetahuan yang minim itu tampaknya berhubungan dengan realitas yang dikemukakan Mahfudz Siddiq seperti diuraikan sebelumnya, yakni bahwa sebagian besar di antara para

⁹³ Wawancara dengan Priyo Budi Santoso, Ketua Fraksi Partai Golkar, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

⁹⁴ Wawancara dengan Ketua Fraksi PAN di DPR, Zulkifli Hasan, tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta.

⁹⁵ Wawancara dengan Arbi Sanit, pengamat politik, tanggal 29 Mei 2009 di Jakarta.

politisi DPR adalah wajah-wajah baru yang relatif belum berpengalaman sebagai anggota legislatif.

Berbagai kecenderungan yang dikemukakan di atas berdampak pada praktik sistem presidensial dalam skema dan “cita rasa” parlementer, sehingga diperkirakan sebagian besar waktu dan energi DPR dihabiskan untuk merespons kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bentuk usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket kendati hanya sebagian kecil yang akhirnya menjadi hak interpelasi dan hak angket Dewan secara institusi. Padahal penguatan sistem presidensial yang dilakukan melalui amandemen konstitusi meniscayakan reorientasi fungsi DPR dari fungsi pengawasan ke fungsi legislasi dan anggaran⁹⁶. Konsekuensi logis konstitusi hasil amandemen yang berorientasi penguatan sistem presidensial meniscayakan bahwa tekanan fungsi pengawasan, baik terhadap lembaga eksekutif selaku pelaksana kebijakan maupun terhadap legislatif sebagai pembuat kebijakan, berada di tangan lembaga yudikatif. Otoritas Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji UU —yang dihasilkan DPR bersama Presiden— terhadap UUD, begitu pula wewenang Mahkamah Agung selaku penguji peraturan-perundangan di bawah UU terhadap UU, jelas mencerminkan bahwa domain pengawasan dalam skema konstitusi hasil amandemen sebenarnya berada di lembaga yudikatif ketimbang legislatif.

Sebagai akibat dari kecenderungan tersebut adalah bahwa fungsi utama DPR dalam konteks sistem presidensial, yakni fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang cenderung terabaikan. Hal ini tercermin dari masih relatif sedikitnya produk perundang-undangan yang berasal dari inisiatif DPR ketimbang yang berasal dari inisiatif

⁹⁶ Ramlan Surbakti, “Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan”, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, ed. *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3ES, 2002, hal. 43.

pemerintah. Hingga bulan Mei 2008 –yakni hanya sekitar setahun menjelang masa bhakti DPR hasil Pemilu 2004 berakhir—Dewan baru bisa menyelesaikan 104 RUU dari target yang direncanakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yakni 284 RUU⁹⁷. Dari jumlah produk legislasi DPR tersebut, hanya sekitar 17 undang-undang yang berasal dari inisiatif Dewan, 23 UU berasal dari inisiatif pemerintah, sedangkan selebihnya adalah UU pemekaran wilayah yang naskahnya bersifat “*copy-paste*” –karena pada umumnya hanya mengganti nama daerah yang dimekarkan dan tanggal penerbitan UU⁹⁸.

Rendahnya kualitas kinerja DPR dari aspek fungsi legislasi dapat dilihat pula begitu banyaknya produk perundangan-undangan yang dihasilkan Dewan yang ternyata dinilai tidak sesuai dengan amanat konstitusi hasil amandemen. Hal itu tercermin dari fakta bahwa 63,15 persen produk perundangan-undangan yang dihasilkan DPR selama periode Oktober 2004 hingga Desember 2006 yang di-*judicial review* oleh berbagai kelompok masyarakat akhirnya dipenuhi oleh Mahkamah Konstitusi, baik sebagian atau keseluruhannya⁹⁹.

Implikasi lebih jauh dari realitas politik DPR seperti ini adalah munculnya kecenderungan sebagian politisi partai untuk memanfaatkan hak-hak interpelasi dan hak angket yang dimiliki Dewan sebagai alat tawar-menawar politik, baik dalam rangka kekuasaan maupun uang. Keberhasilan pemerintah dalam lobi setengah kamar di Hotel Dharmawangsa yang akhirnya menggagalkan hak angket kebijakan impor beras, begitu pula kegagalan usulan penggunaan hak angket atas pengelolaan lading minyak Blok

⁹⁷ Pidato Ketua DPR RI Agung Laksono pada Rapat Paripurna Pembukaan Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2007-2008, tanggal 12 Mei 2008.

⁹⁸ Umi Kalsum dan Suwardiman, “DPR Semakin Jauh dari Rakyat”, dalam *Kompas*, tanggal 10 Maret 2008.

⁹⁹ Selanjutnya lihat, M. Djadiyono, “Fraksi, Recalling, dan Performance Wakil Rakyat”, dalam *Analisis CSIS*, Vol. 36, No. 2, Juni 2007, hal. 182-198.

Cepu yang diserahkan pada ExxonMobil Ltd, diduga berkaitan dengan dugaan suap yang diterima sebagian politisi DPR yang semula gencar mengusulkan hak angket tetapi kemudian menarik diri atas nama tekanan pimpinan fraksi mereka¹⁰⁰.

5. Disorientasi Partai-partai di DPR

Faktor penting lain yang bisa menjelaskan fluktuasi relasi Presiden-DPR yang cenderung tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif adalah kecenderungan mengentalnya disorientasi politik di kalangan partai-partai di Dewan. Yang dimaksudkan dengan “disorientasi politik partai-partai” dalam studi ini adalah tidak jelasnya arah politik partai-partai dalam berhadapan dengan pemerintah serta Presiden di satu pihak, dan dalam memerankan posisi strategisnya sebagai aktor politik baru dalam kehidupan politik nasional pasca-rejim otoriter Soeharto di pihak lain. Pergeseran peranan partai-partai dari “pelengkap penderita” dalam sistem otoriter menjadi pelaku dan aktor utama dalam sistem demokrasi, relatif tidak diikuti perubahan perilaku partai-partai.

Paling kurang ada dua kelompok penjelasan yang bisa dianalisis mengapa disorientasi politik partai-partai cenderung mengental dalam kehidupan politik nasional pasca-Orde Baru dan masih berlangsung pada periode studi ini, yakni penjelasan yang bersumber pada interaksi partai-partai dengan perubahan eksternal di satu pihak, dan penjelasan yang bersumber pada dinamika internal partai-partai di lain pihak. Dalam konteks interaksi partai-partai dengan perubahan politik eksternal, diakui atau tidak, partai-partai sesungguhnya tidak memiliki agenda yang *genuine* mengenai arah reformasi

¹⁰⁰ Lihat misalnya, “Angket DPR Rontok Lagi: Cuma Alat Tawar Politik dan Uang”, dalam *Kompas*, tanggal 31 Mei 2006; “KPK Diminta Turun Tangan Usut Adanya Dana Gagalkan Hak Angket”, dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 31 Mei 2006; juga, “Isu Suap Rp 5 Miliar Blok Cepu: Badan Kehormatan Minta Fakta”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 1 Juni 2006.

politik dan penataan bangsa ke depan pada umumnya. Dalam konteks transisi demokrasi yang dialami bangsa Indonesia pada 1998, partai-partai tidak memiliki peran dan kontribusi yang signifikan dibandingkan peran dan kontribusi gelombang gerakan mahasiswa, aktivis LSM, dan massa rakyat yang akhirnya memaksa Soeharto mundur dari kekuasaannya. Dalam perspektif Alfred Stepan¹⁰¹, pola transisi yang dialami Indonesia adalah corak perubahan yang disebabkan oleh tekanan oposisi yang tidak terlembaga yang datang dari gerakan mahasiswa dan massa rakyat ketimbang partai-partai¹⁰², sehingga demokratisasi cenderung didesakkan dari bawah ketimbang suatu inisiatif yang datang dari para elite¹⁰³.

Sementara itu secara internal, sebagian besar partai-partai mengidap problematik yang kompleks. Momentum kebebasan berserikat yang mendorong pembentukan lebih dari seratus partai pasca-Soeharto, begitu pula penguatan sistem presidensial pasca-amandemen konstitusi, tidak diikuti perubahan karakter partai-partai. Sebaliknya, partai-partai mewarisi kegagalan struktural era 1950-an. Seperti diketahui, partai-partai dan sistem multipartai era Demokrasi Parlementer sejak awal telah mewarisi berbagai kelemahan struktural, mulai dari tradisi konflik, tidak adanya disiplin organisasi, elitis, kepemimpinan yang cenderung personal dan oligarkis, kecenderungan pemimpin-pemimpin partai hanya mau benar sendiri, dan kesenjangan yang besar antara elite partai dan massa pendukungnya di tingkat bawah. Selain itu, bagi umumnya partai-partai, ideologi lebih berfungsi untuk mengintegrasikan massa pendukung partai dan

¹⁰¹ Alfred Stepan, "Berbagai Jalur Menuju Demokratisasi: Sejumlah Pertimbangan Teoritis dan Komparatif", dalam O'Donnell, et.al., *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, Jakarta: LP3ES, 1993, hal. 104-143.

¹⁰² Mengenai pola transisi demokrasi yang dialami Indonesia lihat misalnya, Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Graffiti Press, 2007, terutama bab 2, hal. 13-36.

¹⁰³ Denny J.A., *Democratization From Below: Protest Events and Regime Change in Indonesia 1997-1998*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 2006.

memberikan legitimasi bagi pemimpinnya ketimbang sebagai dasar untuk identifikasi isu-isu politik, sosial, dan ekonomi¹⁰⁴.

Dalam perkembangan politik kontemporer dapat diidentifikasi paling kurang empat kelompok kegagalan partai-partai, yaitu kegagalan organisasi dan institusi, kegagalan kepemimpinan, kegagalan ideologi, serta kegagalan taktik dan strategi¹⁰⁵. Kegagalan organisasi dan institusionalisasi tampaknya dialami oleh hampir semua partai politik. Konflik internal yang dialami oleh partai-partai besar dan kecil pada umumnya bersumber pada pelanggaran “aturan main” yang ironisnya sebagian besar dilakukan pemimpin atau ketua umum partainya masing-masing. Fenomena kongres, muktamar, ataupun musyawarah nasional partai yang cenderung didesain untuk memenangkan kelompok yang berkuasa dalam partai mencerminkan kecenderungan semacam ini. Hampir tidak ada tradisi berorganisasi secara rasional, kolegial, demokratis, dan bertanggung jawab di dalam partai-partai karena tidak jarang keputusan dan pilihan politik ditentukan secara sepihak dan oligarkis oleh segelintir atau bahkan seorang pemimpin partai.

Kegagalan kepemimpinan dapat dilihat dari tiga unsur, yaitu orientasi sikap dan tingkah laku, kematangan etis, dan kualifikasi serta kemampuan elite partai dalam *performance* politik mereka. Penolakan para pemimpin partai untuk melepaskan jabatan rangkap –jabatan di partai dan jabatan publik—merupakan indikasi bagi kualitas sikap dan perilaku yang rendah pula. Begitu juga dengan kecenderungan para elite partai

¹⁰⁴ Daniel S. Lev, “Partai-partai Politik di Indonesia pada masa Demokrasi Parlementer (1950-1957) dan Demokrasi Terpimpin (1957-1965)”, dalam Ichlasul Amal, ed., *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988; lihat juga Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca NY: Cornell Modern Indonesia Project, 1962; juga Feith, *Pemilihan Umum 1955*, Jakarta: Penerbit Kompas, 1999.

¹⁰⁵ Arbi Sanit, “Perubahan Mendasar Partai Politik”, dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli, ed., *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, 2003, hal. 1-34.

meraih dukungan dengan memanipulasi identitas kultural dan primordial, jelas merupakan contoh lain dari kegagalan kepemimpinan di kalangan partai. Hampir belum pernah ada upaya para pemimpin partai untuk mendidik rakyat supaya mendukung mereka secara rasional berdasarkan prinsip pertukaran dukungan (yang diberikan rakyat) dengan pelayanan publik (yang diberikan elite sebagai kompensasinya).

Di sisi lain sebagian partai-partai terperangkap ke dalam kepemimpinan yang cenderung oligarkis, sehingga komitmen terhadap segenap proses demokratis acapkali berhenti sebagai jargon yang bahkan tidak terwujud dalam kehidupan internal partai. Fenomena PDI Perjuangan di bawah kepemimpinan Megawati Soekarnoputeri dan PKB yang dipimpin Abdurrahman Wahid selaku Ketua Dewan Syuro, di mana partai hampir identik dengan sang pemimpin atau ketua umum, adalah contoh konkrit melembaganya kepemimpinan oligarkis dalam partai-partai pasca-Orde Baru. Ironisnya kepemimpinan partai yang cenderung oligarkis tetap melembaga kendati pada saat yang sama pemilu-pemilu pasca-Orde Baru mengarah pada pemilihan yang bersifat langsung¹⁰⁶.

Dalam konteks ideologi, para politisi partai cenderung bersifat mendua dan tidak konsisten, sehingga dalam perilaku seringkali memanfaatkan dukungan kultural-ideologis untuk kepentingan kekuasaan para elite partai. Kepentingan kelangsungan kekuasaan pribadi dan *vested interest* kelompok akhirnya mengalahkan komitmen mereka terhadap ideologi. Pada akhirnya, kepentingan pribadi dan kelompok itulah yang menjadi “ideologi” para politisi partai di DPR. Walaupun demikian perlu juga segera dicatat bahwa partai-partai tanpa komitmen ideologis yang jelas ini sesungguhnya adalah produk

¹⁰⁶ Syamsuddin Haris, ed., *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005. Lihat juga tentang oligarki partai, Daniel Dhakidae, “Partai-partai Politik, Demokrasi, dan Oligarki”, dalam *Partai-partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 3-20.

dari proyek “deideologisasi” atas partai-partai yang berlangsung gencar pada periode awal Orde Baru yang ironisnya didukung pula oleh sebagian akademisi yang berorientasi pragmatis¹⁰⁷.

Sementara itu dalam konteks taktik dan strategi, pada umumnya partai-partai terperangkap upaya memperjuangkan jabatan-jabatan publik ketimbang perjuangan memenangkan kebijakan publik¹⁰⁸. Dalam bahasa A. Rahman Tolleng, partai-partai cenderung “memperdagangkan” kekuasaan yang dimiliki dalam rangka kepentingan sendiri ketimbang kepentingan publik¹⁰⁹. Di sisi lain, fungsi pendidikan politik bagi masyarakat hampir tidak pernah disentuh dan menjadi agenda partai-partai politik. Sebaliknya, partai-partai politik cenderung bersembunyi di balik baju yang bersifat ideologis, di belakang kharisma pribadi para elitnya, serta di balik isu-isu besar yang tak pernah diterjemahkan secara kontekstual-operasional. Sebagai akibatnya, kompetisi partai-partai cenderung lebih bersifat politik dalam arti sempit (melalui kemampuan pengerahan massa, mobilisasi simbol-simbol, dan sejenisnya) ketimbang kompetisi atas dasar keunggulan visi, *platform* dan program politik. Ironisnya, hampir tidak ada upaya serius para pemimpin partai meningkatkan kualitas peranan partai dalam kehidupan politik nasional. Para politisi partai justru makin melestarikan problematik struktural partai-partai dan “menikmati” situasi tidak sehat tersebut demi kelangsungan kekuasaan pribadi dan atau kelompok. Padahal, seperti dikemukakan oleh Thomas Carothers (2002),

¹⁰⁷ Tentang hal ini lihat R. William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik: Indonesia pada Awal Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1992, hal. 82-128.

¹⁰⁸ Arbi Sanit, “Perubahan Mendasar”, hal. 20-23.

¹⁰⁹ Wawancara dengan A. Rahman Tolleng, pengamat politik, tanggal 20 Juni 2008 di Jakarta.

kegagalan elite partai-partai dalam melindungi kepentingan publik berpotensi menciptakan kegagalan dalam konsolidasi demokrasi¹¹⁰.

Dalam konteks format baru relasi Presiden-DPR yang menjadi fokus studi ini, disorientasi juga tampak dalam perubahan sikap fraksi-fraksi, terutama fraksi yang berasal dari partai pendukung pemerintah, yang ironisnya bisa terjadi seketika dalam merespons kebijakan pemerintah. Dalam berbagai upaya penggunaan hak angket dan hak interpelasi, perubahan sikap tersebut tampak jelas dari posisi awal mendukung angket atau interpelasi, tetapi kemudian berubah dengan posisi menolak, atau sebaliknya semula menolak namun kemudian mendukung interpelasi ataupun angket. Kecenderungan perubahan sikap yang mencerminkan disorientasi semacam ini pada umumnya terjadi setelah berlangsung lobi-lobi politik setengah kamar antara pemerintah dan pimpinan fraksi di luar forum resmi DPR. Salah satu kasus menonjol dalam hubungan ini adalah usulan penggunaan hak angket terhadap kebijakan impor beras yang akhirnya kandas setelah pimpinan fraksi-fraksi memenuhi undangan lobi dari Wapres Kalla di Hotel Dharmawangsa, Jakarta Selatan¹¹¹.

Disorientasi partai-partai ini, terutama partai-partai efektif yang dihasilkan pemilu di DPR, menjadi semacam lingkaran setan yang tak terselesaikan. Di satu pihak, seperti dikemukakan di atas, partai-partai relatif tidak memiliki visi dan proposal yang *genuine* mengenai arah reformasi, transisi demokrasi, dan masa depan politik nasional. Namun di lain pihak, melalui perundang-undangan bidang politik seperti UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susduk, partai-partai yang turut terlibat dalam pembuatannya justru

¹¹⁰ Carothers seperti dikutip oleh Bima Arya Sugiarto, "Parpol dan Prospek Demokratisasi di Indonesia", makalah untuk Training "School of Democracy: Nurcholish Madjid dan Demokrasi Indonesia" di Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, tanggal 12-13 Desember 2007.

¹¹¹ Antara lain lihat, "Rapat Fraksi di Dharmawangsa", dalam *Republika*, tanggal 23 Januari 2006.

cenderung melembagakan skema parlementer dalam konteks konstitusi hasil amandemen yang makin memperkuat sistem presidensial. Skema parlementer itu tidak hanya tampak dari kecenderungan adopsi sistem pemilu proporsional yang membawa konsekuensi terbentuknya sistem multipartai, melainkan juga pada struktur DPR yang melembagakan fragmentasi politik melalui keberadaan fraksi-fraksi yang jumlahnya tidak berkurang dari Pemilu 1999 ke Pemilu 2004. Lebih jauh lagi, hak-hak interpelasi, angket, dan pernyataan pendapat yang sebenarnya lebih relevan untuk konteks sistem parlementer – dalam rangka mosi tidak percaya parlemen terhadap kabinet—justru semakin dilembagakan karena tidak sekadar diatur dalam UU Susduk melainkan juga telah diadopsi dalam konstitusi hasil amandemen.

Kecenderungan terjadinya disorientasi politik pada partai-partai di DPR ini tampaknya memberi kontribusi mengapa partai-partai pendukung pemerintah di Dewan justru turut menolak atau menentang kebijakan pemerintah seperti terlihat dari lolosnya tiga hak interpelasi dan satu hak angket pada era Presiden Yudhoyono. Dengan dukungan lebih dari 70 persen suara partai-partai pendukung pemerintahan Yudhoyono di DPR semestinya mustahil bagi Dewan meloloskan hak interpelasi dan hak angket. Tampaknya kecenderungan berlangsungnya disorientasi partai-partai ini pula yang menjelaskan mengapa partai-partai di DPR tidak bisa memperjuangkan aspirasinya melalui kader atau tokoh mereka di dalam Kabinet Indonesia Bersatu, dan sebaliknya, wakil partai di kabinet tidak bisa mengontrol perilaku fraksi partainya di Dewan. Jadi tampaknya kesenjangan komunikasi politik tidak hanya terjadi antara Presiden Yudhoyono dan partai-partai pendukung di DPR, melainkan juga antara fraksi partai di Dewan dan kader partai di dalam kabinet. Ketua Fraksi PAN di DPR mengakui adanya problem komunikasi tersebut

sehingga acapkali yang terjadi bukan kerjasama, melainkan kompetisi antara kader partai di kabinet dan fraksi partai di Dewan¹¹².

Berbagai kecenderungan disorientasi partai-partai tersebut makin diperkuat oleh pandangan beberapa pimpinan fraksi di bawah ini. Ketua Fraksi PPP, Lukman Hakim Saifuddin, mengakui bahwa bagi sebagian anggota DPR usulan penggunaan hak interpelasi cenderung dijadikan momentum untuk meningkatkan popularitas publik, sehingga tidak sedikit isu politik yang sebenarnya tidak relevan –karena tidak langsung berkaitan dengan kebijakan pemerintah—turut diinterpelasi¹¹³. Sementara itu bagi Zulkifli Hasan, Ketua Fraksi PAN, perilaku partai-partai pendukung pemerintah yang kadang-kadang menolak kebijakan pemerintah, dinilai wajar saja dalam alam keterbukaan dan demokrasi, apalagi dalam banyak kasus pemerintah tidak mampu memberi penjelasan yang memadai di balik pilihan kebijakan yang diambilnya¹¹⁴.

Indikasi lain yang menunjukkan adanya disorientasi partai-partai yang kemudian turut mempengaruhi format relasi Presiden-DPR di Indonesia pasca-amandemen konstitusi adalah belum tumbuhnya kultur oposisi di kalangan partai-partai di DPR. Seperti dikemukakan sebelumnya, pada periode awal pemerintahan hasil Pemilu 2004 memang pernah terbentuk Koalisi Kebangsaan di DPR yakni gabungan partai pendukung pencalonan Megawati-Hasyim Muzadi, namun akhirnya bubar ketika Partai Golkar menarik diri –menyusul terpilihnya Wapres Kalla sebagai Ketua Umum Golkar—dan juga karena koalisi tersebut terperangkap sebagai arena perebutan jabatan pimpinan komisi dan alat kelengkapan DPR. Setelah itu, satu-satunya partai politik yang secara terbuka menyatakan diri sebagai partai oposisi hanyalah PDI-P menyusul kekalahan

¹¹² Wawancara dengan Zulkifli Hasan, tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta.

¹¹³ Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

¹¹⁴ Wawancara dengan Zulkifli Hasan, tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta.

Megawati dalam pemilihan presiden pada 2004, sedangkan sebagian besar partai lainnya seolah-olah berlomba-lomba menyatakan diri sebagai “partai pendukung pemerintah”. Problematikanya, sikap oposisi yang dibangun oleh PDI-P pun belum begitu jelas formatnya, sehingga cenderung terperangkap untuk sekadar menolak kebijakan pemerintah tanpa tawaran alternatif kebijakan yang bisa menjadi solusi bagi persoalan bangsa¹¹⁵.

Relatif belum hadirnya kultur oposisi ini membentuk *performance* partai-partai yang cenderung ambivalen dalam menyikapi kebijakan-kebijakan pemerintah sehingga tidak mengherankan jika, misalnya, posisi politik anggota ataupun fraksi partai, terutama partai-partai pendukung pemerintah, cenderung bersifat “cair”, dalam arti bahwa sikap mendukung atau menolak kebijakan pemerintah bisa berubah seketika. Sikap ambivalen partai-partai ini tidak hanya terlihat dalam berbagai upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR, melainkan juga tampak dalam sikap kompromi pimpinan fraksi-fraksi melalui Rapat Konsultasi antara Presiden-Pimpinan DPR yang pada umumnya dilakukan untuk mendinginkan situasi konflik eksekutif-legislatif, tetapi berdampak pada terbangunnya format hubungan Presiden-DPR yang cenderung informal-personal ketimbang institusional.

Meskipun demikian, secara komparatif, *performance* partai dan institusionalisasi sistem kepartaian selama sekitar 10 tahun era reformasi di Indonesia, sebenarnya lebih menjanjikan demokrasi yang terkonsolidasi ketimbang institusionalisasi sistem kepartaian di Filipina dan Thailand. Apabila konsep institusionalisasi sistem kepartaian didasarkan pada tingkat “stabilitas kompetisi antarpantai” (*stability of interparty*

¹¹⁵ Lihat di antaranya, Syamsuddin Haris, “PDI-P, Oposisi yang Kesyepian”, dalam *Kompas*, 13 Januari 2006.

competition) seperti diajukan oleh Mainwaring dan Torcal, maka sebagian besar partai politik di Indonesia lebih terinstitusionalisasi ketimbang sebagian besar partai di dua negara Asia Tenggara tersebut¹¹⁶. Penilaian serupa dikemukakan oleh Marcus Mietzner yang mengatakan bahwa daya tahan partai-partai di Indonesia lebih lama, bukan hanya dibandingkan partai-partai di Thailand dan Filipina, melainkan juga jika dibandingkan partai-partai di Korea Selatan¹¹⁷.

6. Catatan Akhir

Faktor non-institusional yang bersumber pada personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden Yudhoyono di satu pihak mengkondisikan format relasi yang relatif kondusif dengan DPR. Artinya, meskipun acapkali muncul situasi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR, situasi tersebut relatif tidak mengarah pada kebuntuan politik eksekutif-legislatif. Mekanisme Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR (termasuk pimpinan fraksi dan komisi-komisi) menjadi forum informal yang akhirnya mencairkan situasi konflik ke suasana konsensus. Hanya saja, penyelesaian konflik dan ketegangan politik melalui mekanisme rapat konsultasi ini berimplikasi pada terbentuknya format relasi Presiden-DPR yang lebih bersifat politik dan cenderung personal-transaksional ketimbang institusional. Di pihak lain, karakter kepemimpinan Yudhoyono yang cenderung pada politik akomodasi dan kompromi, justru menjadi perangkap bagi presiden pertama dalam sejarah yang terpilih secara langsung oleh rakyat tersebut, sehingga Yudhoyono acapkali terpenjara oleh pilihan-pilihan politiknya sendiri.

¹¹⁶ Andreas Ufen, "Political Party and Party Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand", dalam *The Pacific Review*, Vol. 21, 3 Juli 2008, hal. 327-350.

¹¹⁷ Marcus Mietzner, "Stable but unpopular: Indonesians have a love-hate relationship with their political parties", dalam *Inside Indonesia 92*, April-Juni 2008.

Sebagai dampak berbagai pilihan politiknya, Presiden Yudhoyono tidak hanya terpenjara oleh partai-partai yang diajaknya bergabung dalam Kabinet Indonesia Bersatu dan terpenjara oleh Wapresnya sendiri—akibat pemberian restu atas Kalla menjadi Ketua Umum Partai Golkar—melainkan juga terpenjara oleh politik pencitraan yang begitu kental dalam personalitas serta karakter kepemimpinannya.

Sementara itu di sisi lain, sikap partisan para politisi partai di DPR adalah salah satu faktor non-institusional yang mempengaruhi format hubungan Dewan dengan Presiden Yudhoyono serta turut memberi kontribusi bagi tidak efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004. Kecenderungan berkembangnya disorientasi politik di kalangan partai-partai di DPR turut memberi kontribusi mengapa partai-partai pendukung pemerintah di Dewan justru turut menolak atau menentang kebijakan pemerintah seperti terlihat dari lolosnya tiga hak interpelasi dan satu hak angket pada era Presiden Yudhoyono. Disorientasi partai-partai ini pula yang menjelaskan mengapa partai-partai di DPR tidak bisa memperjuangkan aspirasinya melalui kader atau tokoh mereka di dalam Kabinet Indonesia Bersatu, dan sebaliknya, wakil partai di kabinet tidak bisa mengontrol perilaku fraksi partainya di Dewan. Singkatnya, partai-partai sendiri relatif tidak memiliki visi dan proposal yang *genuine* mengenai format keterlibatannya dalam sistem politik yang berlaku, sehingga cenderung menjadi beban bagi terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Pembahasan dan analisis bab ini menggarisbawahi bahwa selain dipengaruhi oleh faktor-faktor institusional, format relasi baru antara Presiden dan DPR, seperti tampak selama pemerintahan Yudhoyono, turut dipengaruhi pula oleh faktor-faktor non-institusional. Itu berarti bahwa format baru relasi Presiden-DPR dalam konteks sistem

demokrasi presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai tidak hanya ditentukan oleh desain dan konstruksi konstitusi dan perundang-undangan bidang politik, tetapi juga ditentukan oleh budaya politik para elite politik di eksekutif dan legislatif. Realitas ini sekaligus membenarkan asumsi G. Bingham Powell, Jr bahwa faktor budaya politik merupakan variabel non-institusional yang turut mempengaruhi keberhasilan stabilitas dan kelangsungan demokrasi presidensial di Amerika Serikat dibandingkan kegagalan presidensialisme di Amerika Latin dan negara-negara lain¹¹⁸.

Pengalaman bangsa Indonesia yang relatif lama di bawah sistem otoriter Demokrasi Terpimpin Soekarno dan Orde Baru Soeharto, tampaknya melatarbelakangi kegagalan para elite politik di eksekutif dan legislatif membangun kultur demokratis secara umum dan kultur kekuasaan yang benar-benar mendukung skema sistem demokrasi presidensial. Akibatnya, pemerintahan hasil Pemilu 2004 tidak sekadar terperangkap ke dalam skema presidensialisme yang direspons dan dipraktikkan secara “parlementer” oleh Presiden dan partai-partai di DPR, melainkan juga mengorbankan kebutuhan obyektif bangsa Indonesia akan pemerintahan yang efektifitas dalam rangka perbaikan kualitas kehidupan ekonomi rakyat.

Jadi, gabungan faktor institusional dan faktor non-institusional yang mempengaruhi format relasi Presiden-DPR dalam demokrasi presidensial di Indonesia pasca-amandemen konstitusi di satu sisi menghasilkan praktik demokrasi yang relatif stabil dan terhindar dari perangkap jalan buntu politik, namun di pihak lain cenderung menghasilkan pula pemerintahan yang kurang efektif.

¹¹⁸ G. Bingham Powell, Jr, “Demokrasi Dewasa Ini: Partisipasi, Stabilitas, dan Pergolakan”, dalam Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 232-244.

BAB VI PENUTUP

1. Kesimpulan

Empat tahap perubahan atau amandemen UUD 1945 sejak 1999 hingga 2002 tidak hanya berupaya melembagakan terbentuknya sistem demokrasi presidensial yang relatif lebih “murni”, melainkan juga menjadi momentum terbentuknya format baru dalam relasi Presiden dan DPR. Format baru relasi tersebut terutama ditandai dengan terciptanya keseimbangan relatif dalam hubungan kekuasaan eksekutif-legislatif di satu pihak, dan penataan ulang cakupan kekuasaan Presiden serta otoritas DPR di pihak lain. Di samping itu, sebagai konsekuensi logis penguatan demokrasi presidensial, sistem *checks and balances* dalam relasi kekuasaan eksekutif-legislatif khususnya dan relasi segitiga eksekutif-legislatif-yudikatif pada umumnya, cenderung semakin melembaga pula, kendati tetap perlu segera dicatat bahwa semua pencapaian penataan kelembagaan tersebut masih bersifat prosedural-konstitusional yang substansinya baru terpenuhi apabila ia tercermin di dalam realitas politik.

Terbentuknya format baru relasi Presiden-DPR tidak hanya menjanjikan tegaknya hubungan kekuasaan yang relatif lebih seimbang di antara dua institusi utama demokrasi tersebut, melainkan juga melembaganya sistem presidensial yang lebih demokratis, stabil dan efektif. Pembatasan masa jabatan Presiden, pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung oleh rakyat, pengalihan *locus* fungsi legislasi dari Presiden kepada DPR – kendati harus dengan persetujuan Presiden, penguatan fungsi pengawasan Dewan (melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak pernyataan pendapat), serta proses pemakzulan Presiden yang makin dipersulit karena harus melalui pertimbangan hukum

MK, adalah beberapa substansi amandemen konstitusi yang membentuk format baru relasi Presiden-DPR.

Namun demikian konstitusi hasil amandemen bukan tanpa cacat dan kelemahan sama sekali. Seperti dikemukakan sebagian pengamat¹, cacat konstitusi produk amandemen bukan saja terletak pada realitas bahwa proses perubahan tersebut relatif minim partisipasi publik dan cenderung terperangkap kepentingan jangka pendek partai-partai di MPR, melainkan juga lemah dalam ruang lingkup substansi hasil amandemen. Di antara kelemahan yang berkaitan substansi itu adalah begitu luasnya cakupan otoritas DPR, tak begitu jelasnya status kelembagaan DPD –apakah sebagai bagian utuh dari satu kesatuan parlemen dalam sistem perwakilan *bicameral* atau sekadar pelengkap belaka bagi DPR—serta tidak lugasnya sistem *checks and balances* antara Presiden-DPR terutama dalam implementasi fungsi legislasi. Akibatnya, relasi Presiden-DPR pasca-amandemen konstitusi menghasilkan format hubungan yang cenderung “sarat-DPR” (*DPR-heavy*), ketimbang hubungan kekuasaan yang benar-benar seimbang dan saling-kontrol di antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Dampak dari terbentuknya format relasi yang cenderung “sarat-DPR” adalah munculnya konflik dan ketegangan politik ketika, *pertama*, DPR mempertanyakan kebijakan pemerintah melalui hak interpelasi dan ternyata Presiden Yudhoyono menolak hadir secara langsung dalam Rapat Paripurna Dewan yang mengagendakan jawaban pemerintah. *Kedua*, tatkala Presiden Yudhoyono menjalankan kekuasaan non-legislatif

¹ Lihat misalnya Mochtar Pabottingi “Memburuknya Krisis Konstitusi Kita: Mengapa UUD 1945 dan Proses serta Hasil Amandemen Atasnya Tanpa Konstitusionalitas dan Batal Demi Nasion”; juga Bambang Widjojanto, “Kapita Selekta Amandemen (Problematisasi Perubahan UUD 1945)”, masing-masing dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002, hal. 447-474 dan hal. 475-484.

(*non-legislative powers*)² yang harus memperoleh konfirmasi dan atau persetujuan DPR seperti pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI, pengangkatan Gubernur Bank Indonesia, dan pengangkatan anggota KPU terpilih hasil uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan DPR. Selebihnya, kecenderungan konflik dan ketegangan politik dalam format baru relasi Presiden-DPR merupakan komplikasi dari kombinasi presidensialisme-sistem multipartai yang semakin melembaga pasca-amandemen konstitusi.

Karena itu desain konstitusi dan perundang-undangan yang menghasilkan format relasi Presiden-DPR yang cenderung “sarat-DPR” hanyalah salah satu faktor dari sejumlah faktor institusional lain yang mempengaruhi munculnya situasi konflik dan ketegangan politik di antara kedua lembaga tersebut. Faktor-faktor lain mencakup (1) sistem pemilu proporsional (*proportional representation systems*) yang menghasilkan sistem multipartai yang pada gilirannya berdampak pada fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR; (2) politik kompromi dan akomodasi yang dilakukan Presiden Yudhoyono dalam rangka memperluas dukungan politik di DPR; (3) format atau model koalisi semu tanpa konsensus minimum di antara Presiden Yudhoyono dan partai-partai pendukung pemerintah; dan (4) UU Pilpres yang menghasilkan problematik “kohabitasi” (*cohabitation*)³ antara Presiden Yudhoyono dan Wapres Kalla yang tidak hanya mempengaruhi relasi lembaga kepresidenan yang semestinya merupakan eksekutif

² Menurut Shugart dan Carey, Presiden dalam konteks presidensialisme memiliki dua dimensi kekuasaan, yakni *legislative powers* seperti mengusulkan RUU, dan *non-legislative powers* seperti pengangkatan pejabat publik. Selanjutnya lihat, Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, cetak ulang 1995, hal. 148-149.

³ Kohabitasi (*cohabitation*) adalah situasi yang menggambarkan perbedaan basis politik antara Presiden dan Perdana Menteri, dan karena itu pada umumnya terjadi di dalam sistem semi-presidensial seperti di Perancis dan Finlandia. Mengenai penjelasan konsep kohabitasi, lihat Frank Bealey, *Dictionary of Political Science*, Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd, 2000, hal. 66.

tunggal, melainkan juga relasi lembaga Presiden dan DPR –karena Partai Golkar yang dipimpin oleh Kalla adalah partai terbesar di Dewan.

Format hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR yang dianut oleh konstitusi hasil amandemen relatif lebih baik dibandingkan UUD 1945 sebelum amandemen. Pengalihan *locus* fungsi legislasi dari Presiden ke DPR –kendati tetap harus melalui persetujuan bersama kedua pihak—di satu sisi memungkinkan Presiden lebih fokus pada pelaksanaan kebijakan yang telah disetujui bersama, dan di sisi lain memberi peluang bagi DPR agar lebih fokus pada fungsi pembentukan undang-undang atau legislasi. Akan tetapi, seperti tercermin dari produk legislasi DPR sejak 2004 hingga studi ini dilakukan, logika teoritis ini tidak terwujud dalam realitas politik. Faktor penting yang melatarbelakangnya adalah bahwa *locus* fungsi legislasi yang beralih pada DPR ternyata telah dimanfaatkan oleh partai-partai politik di Dewan untuk semakin memperluas otoritas yang dimilikinya di luar yang telah diatur konstitusi hasil amandemen. Perluasan otoritas DPR itu tampak jelas ketika menyusun UU tentang suatu lembaga negara atau komisi negara, Dewan memberi hak tunggal pada dirinya sendiri untuk menyeleksi –melalui *fit and proper test*—dan menetapkan semua anggota komisi negara yang pembentukannya melalui undang-undang. Sementara itu presiden selaku kepala negara hanya mensahkan keterpilihan itu secara formal melalui surat keputusan presiden.

Faktor institusional lain yang mempengaruhi terbentuknya situasi konflik dalam relasi Presiden-DPR selama periode studi ini adalah realitas sistem multipartai yang menghasilkan fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR. Sebagaimana dikemukakan oleh Scott Mainwaring, perpaduan antara sistem presidensial dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit” (*difficult combination*)

melainkan juga berpotensi melahirkan kebuntuan politik (*deadlock*) dalam relasi eksekutif-legislatif⁴. Problematikanya adalah bahwa dalam konteks Indonesia pasca-Orde Baru, sistem multipartai merupakan realitas politik yang mendahului munculnya kesepakatan MPR untuk mempertegas pilihan terhadap sistem presidensial ketika melakukan amandemen konstitusi. Bahkan dapat dikatakan bahwa sistem pemilu proporsional yang diadopsi sejak Pemilu 1999 adalah pilihan politik yang tak terhindarkan karena lebih dari 100 partai baru sudah terbentuk sebelum berlangsung diskusi dan perdebatan tentang sistem pemilu. Realitas politik semacam itu pula yang berlanjut dalam pemerintahan Presiden Yudhoyono yang dihasilkan Pemilu 2004, yakni situasi di mana presidensialisme yang makin dimurnikan melalui amandemen konstitusi harus diimplementasikan dalam konteks sistem multipartai. Ironisnya, hampir tidak pernah ada perdebatan di MPR, mengapa presidensialisme dipertahankan dan bahkan diperkuat, juga tak ada diskusi, apakah pilihan terhadap presidensialisme bisa menghasilkan pemerintahan yang efektif jika pada saat yang sama berlaku sistem multipartai.

Oleh karena itu, realitas politik tak terhindarkan berikutnya sebagai komplikasi dari kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai adalah fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR di satu pihak, dan terpilihnya Presiden dengan basis politik relatif kecil di lain pihak. Fenomena yang sudah muncul sejak era Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001) dan Presiden Megawati (2001-2004) ini berlanjut dalam periode pemerintahan Presiden Yudhoyono. Pada era Presiden Wahid yang

⁴ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228; juga, Mainwaring, "Presidentialisme di Amerika Latin", dalam Arend Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 117-123.

memiliki basis politik relatif kecil, dukungan politik yang luas di Dewan adalah kebutuhan politik obyektif karena konstitusi sebelum amandemen memberi peluang bagi DPR mengusulkan kepada MPR untuk melakukan pemakzulan (*impeachment*) terhadap Presiden—seperti juga akhirnya dialami Wahid setelah konflik dengan DPR. Karena itu bisa dipahami pula jika kemudian Presiden Wahid membentuk Kabinet Persatuan Nasional yang bersifat “pelangi”, yakni koalisi partai-partai “Poros Tengah” yang mengusung pencalonannya ditambah partai-partai yang mendukung keterpilihannya dalam SU MPR 1999. Format kabinet semacam itu pula yang dilanjutkan oleh Presiden Megawati ketika membentuk Kabinet Gotong Royong.

Namun persoalannya jelas berbeda jika pola serupa dilanjutkan oleh Presiden Yudhoyono ketika membentuk Kabinet Indonesia Bersatu. Masalahnya, posisi presiden pasca-amandemen konstitusi, tidak lagi riskan seperti ketika Presiden Wahid berkuasa, karena proses pemakzulan presiden tidak lagi semata-mata atas dasar politik, melainkan harus melalui pertimbangan hukum dari Mahkamah Konstitusi. Karena itu, meskipun basis politik Presiden Yudhoyono juga relatif kecil, yakni 55 kursi Partai Demokrat (PD) dari 550 kursi DPR, format Kabinet Indonesia Bersatu sebenarnya tidak mesti bersifat “pelangi” seperti Kabinet Persatuan Nasional era Wahid dan Kabinet Gotong Royong era Megawati. Akan tetapi dalam realitasnya Presiden Yudhoyono tidak hanya mengakomodasi kepentingan koalisi partai pengusung selain PD—yakni PKS (45 kursi), PBB (11 kursi), dan PKPI (satu kursi)—melainkan juga partai-partai lain yang tidak turut “berkeringat” ketika pencalonannya sebagai presiden—Partai Golkar (128 kursi), PPP (58 kursi), PAN (53 kursi), dan PKB (52 kursi). Secara teoritis koalisi partai pengusung Presiden Yudhoyono memang tidak mencapai mayoritas sederhana di DPR, tetapi

semestinya tidak perlu ada kekhawatiran berlebihan akan kelangsungan pemerintahan karena konstitusi hasil amandemen menjamin masa jabatan yang tetap bagi presiden.

Pilihan politik kompromi dan akomodasi yang dilakukan Presiden Yudhoyono dalam rangka memperluas dukungan politik di DPR mungkin dapat dikatakan sebagai suatu strategi politik yang brilian jika Yudhoyono sendiri dapat mengelola dukungan itu secara cerdas serta bisa menjamin bahwa koalisi partai-partai pendukung pemerintah tersebut benar-benar memberikan dukungan politik mereka terhadap setiap kebijakan pemerintah. Problematiknya, baik Yudhoyono sendiri maupun pimpinan partai-partai yang berkoalisi dalam Kabinet Indonesia Bersatu, tidak bisa menjamin konsistensi partai-partai pendukung pemerintah dalam mendukung kebijakan pemerintah. Hal itu terjadi bukan hanya karena format koalisi bersifat semu, longgar dan tanpa *platform* politik bersama ataupun kesepakatan minimum secara tertulis yang mendasarinya, melainkan juga karena koalisi terjadi antara Presiden Yudhoyono dan para tokoh partai secara individual. Tidak ada “kontrak politik” antara Yudhoyono dan partai-partai secara institusi. Pengecualian hanya berlaku antara Presiden Yudhoyono dan PKS, karena kedua belah pihak menandatangani “kontrak politik” secara tertulis sebelum pemilihan presiden putaran kedua berlangsung.

Lebih dari sekadar persoalan ketiadaan *platform* bersama atau kesepakatan minimum, konsep koalisi sendiri sesungguhnya adalah skema sistem parlementer yang diadopsi dan dipaksakan dalam sistem presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai. Karena itu, masalah disiplin partai yang lemah dalam berkoalisi, seperti juga pengalaman negara-negara Amerika Latin yang mengkombinasikan presidensialisme dan sistem multipartai, hampir selalu menjadi problematik di dalam sistem presidensial

ketimbang sistem parlementer⁵. Dalam konteks Indonesia pasca-amandemen konstitusi, problematik disiplin partai tersebut bertambah kompleks karena sebagian besar partai tidak memiliki komitmen dan basis ideologis yang jelas. Implikasi lebih jauh dari realitas politik demikian adalah bahwa koalisi partai dalam kabinet yang dibentuk Presiden Yudhoyono justru menjadi beban bagi pembentukan pemerintahan yang efektif.

Problematic berikutnya yang turut mempengaruhi format baru relasi Presiden Yudhoyono dan DPR adalah persoalan yang bersumber pada perbedaan basis politik antara Yudhoyono dan Wapres Kalla. Meskipun problematik kohabitasi sudah muncul pada era Presiden Wahid (PKB) –Wapresnya Megawati (PDI-P)—dan era Presiden Megawati –Wapresnya Hamzah Haz (PPP), namun pengalaman historis tersebut dapat dikatakan wajar karena MPR memilih presiden dan wakil presiden secara terpisah. Akan tetapi dalam era Presiden Yudhoyono adopsi format kohabitasi Presiden-Wapres justru terjadi ketika konstitusi hasil amandemen mengamanatkan pencalonan dan pemilihan presiden secara pasangan atau paket. Anomali format kohabitasi sebagaimana terjadi pada Yudhoyono-Kalla tampaknya merupakan produk dari desain UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang membuka peluang bagi kandidat presiden-wapres berbeda partai politik.

Sementara itu keterlanjuran Presiden Yudhoyono memberi “restu” dan bahkan mendorong Wapres Kalla menjadi Ketua Umum Partai Golkar melalui Munas Bali (akhir 2004) –dengan harapan bahwa dukungan politik di DPR semakin besar—justru menciptakan ketergantungan Yudhoyono kepada Golkar. Fenomena ketergantungan itulah yang menjelaskan mengapa tokoh Golkar terus bertambah dalam Kabinet

⁵ Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Volume 2, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Indonesia Bersatu, dari dua menjadi tiga orang pada *reshuffle* kabinet pertama (Desember 2005), kemudian bertambah menjadi empat orang pada *reshuffle* kabinet kedua (Mei 2007). Akibatnya, Presiden Yudhoyono bukan hanya cenderung “terpenjara” oleh Partai Golkar sebagai kekuatan terbesar di DPR, melainkan juga terpenjara oleh Wapres Kalla yang telanjur direstunya menjadi ketua umum partai pohon beringin. Situasi “terpenjara” oleh Golkar dan Wapres Kalla itulah yang menjelaskan mengapa Presiden Yudhoyono akhirnya secara khusus harus mengklarifikasi pembentukan UKP3R –setelah digugat oleh Kalla dengan membawa serta “kontrak politik” tertulis di antara mereka—padahal hal itu merupakan otoritas penuh Presiden dalam skema presidensial.

Dari gabungan berbagai faktor institusional tersebut –kecuali problematik kohabitasi Presiden-Wapres—sebenarnya tampak bahwa terbuka peluang yang cukup besar bagi Presiden Yudhoyono untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dibandingkan yang dialami Indonesia pada periode studi ini. Peluang itu di antaranya adalah membentuk kabinet presidensial yang profesional dengan koalisi terbatas seperti janji Yudhoyono sebelum terpilih⁶, atau menciptakan *platform* politik bersama sebagai garansi dukungan politik partai-partai di DPR jika kabinet yang bersifat “pelangi” atau koalisi menjadi pilihan. Dengan demikian, kemampuan Presiden Yudhoyono menyiasati sekaligus mengelola problematik institusional –yang merupakan komplikasi kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai—jelas turut berpengaruh pada dinamika format baru relasi Presiden-DPR di satu pihak dan efektifitas pemerintahan sebagai produknya di lain pihak.

⁶ Sebelum terpilih, Capres Yudhoyono antara lain mengatakan, “...Apabila saya terpilih, yang segera saya lakukan adalah membentuk pemerintahan yang efektif yang sifatnya presidensial...tentunya dengan koalisi terbatas”. Lihat, *Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 248-262.

Selain faktor-faktor institusional seperti dikemukakan di atas, studi ini juga menemukan bahwa realitas format baru relasi Presiden-DPR yang cenderung konfliktual juga dipengaruhi oleh faktor-faktor non-institusional, yakni (1) munculnya persaingan legitimasi antara Presiden Yudhoyono dan DPR; (2) personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden Yudhoyono; (3) persepsi-diri partai-partai di DPR selaku *watch-dog* pemerintah pasca-rejim otoriter; dan (4) terjadinya disorientasi partai-partai di DPR dalam memerankan posisi strategis mereka sebagai aktor utama dalam kehidupan politik nasional pasca-Orde Baru.

Salah satu pencapaian amandemen konstitusi adalah adanya pemisahan kekuasaan relatif antara lembaga Presiden dan DPR, kendati tidak sepenuhnya sebagaimana pemisahan kekuasaan antara Presiden Amerika Serikat dan Kongres –karena di Indonesia ada mekanisme persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang. Di satu sisi pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif secara teoritis mendorong lahirnya sistem *checks and balances* dalam relasi keduanya, namun di sisi lain dapat mendorong terbentuknya pemerintahan yang terbelah (*the divided government*) ketika Presiden dan Parlemen dikuasai oleh partai politik yang berbeda. Selain itu, seperti diasumsikan Juan Linz⁷, kedudukan dan atau kekuasaan Presiden-Parlemen yang setara berpotensi menghasilkan legitimasi demokratis ganda (*dual democratic legitimacy*) yang berisiko dalam relasi eksekutif-legislatif yang membahayakan kelangsungan sistem presidensial itu sendiri.

Secara longgar fenomena persaingan legitimasi antara Presiden Yudhoyono dan DPR tampaknya sebagian melatarbelakangi situasi konflik dan ketegangan politik antara

⁷ 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, hal. 3-90

kedua institusi seperti terlihat dalam beberapa kasus interpelasi DPR terhadap kebijakan pemerintah. Dalam kasus interpelasi Dewan terhadap sikap pemerintah mendukung Resolusi PBB tentang nuklir Iran misalnya, suasana konflik dan ketegangan politik muncul ketika DPR menuntut Presiden Yudhoyono hadir secara langsung untuk memberikan jawaban interpelasi, sementara Yudhoyono bertahan untuk tidak hadir dan mewakilkan pemberian jawaban pemerintah melalui para menteri kabinetnya. Fenomena serupa muncul tatkala DPR harus menggelar dua kali Rapat Paripurna mengagendakan pemberian keterangan pemerintah secara langsung oleh Presiden dalam kasus interpelasi BLBI, tetapi lagi-lagi Yudhoyono mewakilkan kehadirannya kepada sejumlah menteri kabinet. Sebagai reaksi terhadap sikap Presiden Yudhoyono, sebagian anggota DPR mengembalikan naskah keterangan pemerintah yang dibawa oleh para menteri dan sebagian lagi meninggalkan ruangan sidang (*walk out*).

Kendati ada fenomena persaingan legitimasi yang memicu situasi konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR, namun tidak terjadi kebuntuan politik seperti dikhawatirkan Linz dan Mainwaring, karena dalam praktik presidensialisme di Indonesia ada mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR (beserta pimpinan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan Dewan yang lain) yang akhirnya mendinginkan tensi politik antara Yudhoyono dan partai-partai di Dewan. Selain karena adanya mekanisme konsultasi, persaingan legitimasi Presiden-DPR tidak bermuara pada kebuntuan politik yang mengancam instabilitas demokrasi presidensial, juga karena penolakan partai-partai atas kebijakan pemerintah tidak didasarkan pada ideologi alternatif yang benar-benar berbeda dengan posisi ideologis pemerintah.

Dalam kaitan ini maka faktor non-institusional lain, yakni personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden turut menentukan dan memberikan pengaruh dalam realitas format relasi eksekutif-legislatif. Personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden menjadi salah satu faktor menentukan dalam sistem presidensial bukan hanya karena *locus* kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden –dibandingkan sistem parlementer yang berada di tangan Parlemen—melainkan juga karena Presiden adalah eksekutif tunggal yang berperan sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam hubungan ini, kemampuan Presiden mengelola hubungan yang konstruktif dengan Parlemen dan kecerdasan menyiasati komplikasi yang ditimbulkan oleh kombinasi presidensialisme-sistem multipartai, jelas amat dibutuhkan.

Dalam konteks Presiden Yudhoyono, upaya mengelola dan menyiasati format relasi dengan DPR sebenarnya telah dicoba dilakukan, misalnya melalui pembentukan kabinet yang mengakomodasi partai dengan kursi mayoritas mutlak di Dewan. Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR yang berlangsung intensif juga bisa dilihat dalam konteks kebutuhan politik yang sama. Akan tetapi sayangnya, siasat dan strategi Presiden Yudhoyono mengakomodasi kepentingan partai-partai di dalam Kabinet Indonesia Bersatu tidak diikuti atau ditindaklanjuti dengan upaya serius merawat dukungan itu terus-menerus hingga masa pemerintahannya berakhir. Sebagai akibatnya, muncul fenomena ketika partai-partai pendukung pemerintah turut menolak kebijakan pemerintah seperti tercermin dalam penggunaan hak interpelasi dan hak angket Dewan yang cukup intens selama periode studi ini. Kegagalan dalam merawat dukungan politik itu pula yang menjelaskan, mengapa kandidat Gubernur Bank Indonesia yang diusulkan Presiden ditolak oleh sebagian besar partai pendukung pemerintah. Karena bagaimana

pun pada dasarnya tidak ada “makan siang gratis” dalam politik. Dalam bahasa pimpinan fraksi partai-partai pendukung pemerintah di DPR, Presiden Yudhoyono bukan saja tidak mengkomunikasikan rencana kebijakan kepada partai-partai pendukung, melainkan juga tidak memiliki “operator lapangan” yang bisa melobi partai-partai dalam rangka garansi dukungan terhadap kebijakan pemerintah. Dalam konteks historis, kebutuhan akan adanya “komunikator” antara lembaga eksekutif dan legislatif itu diatasi melalui penciptaan jabatan menteri penghubung antara pemerintah dan parlemen. Hal itu dilakukan Presiden Soekarno pada Kabinet Kerja II (1960-1962) hingga Kabinet Dwikora I (1964-1966), begitu pula yang dilakukan Presiden Soeharto di awal Orde Baru, walau kemudian jabatan tersebut diiadakan⁸. Kesadaran akan urgensi institusi penghubung antara Presiden dan Parlemen juga muncul dalam sistem presidensial di AS, yaitu dengan dibentuknya Kantor Perantara Kongres (*Congressional Liaison Office*) di Gedung Putih⁹.

Problematik lain yang menjelaskan tidak begitu efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004 adalah personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden Yudhoyono yang tidak efektif dan cenderung terperangkap pada politik pencitraan. Paling tidak ada tiga aspek pencitraan yang dilakukan Yudhoyono, yakni (1) pencitraan bahwa pemerintah sungguh-sungguh bekerja keras¹⁰; (2) pencitraan bahwa Presiden Yudhoyono sangat

⁸ Dalam struktur Kabinet Kerja II (1960-1962), Kabinet Kerja III (1962-1963), Kabinet Kerja IV (1963-1964), Kabinet Dwikora I (1964-1966) selalu ada Menteri Penghubung antara Pemerintah dan lembaga tinggi negara lainnya yang dijabat oleh Ds. W.J. Rumambi. Sedangkan dalam Kabinet Pembangunan I sebelum disempurnakan (1968-1971), HMS Mintaredja SH menjabat sebagai Menteri Negara yang Membantu Presiden Menyelenggarakan Hubungan antara Pemerintah dan MPRS, DPR-GR, dan DPA. Lihat juga, Burhan D. Magenda, “Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Jurnal *Gloria Juris*, Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.

⁹ Lihat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Deplu AS, tanpa tahun.

¹⁰ Seperti dikemukakan dalam bab sebelumnya, intensitas rapat Kabinet Indonesia Bersatu seringkali tidak mengenal tempat, waktu, dan bahkan jarak. Rapat kabinet tak hanya dilakukan berpindah-pindah dari kantor departemen yang satu ke kementerian lainnya, tetapi juga dari bandara yang satu ke bandara lainnya. Presiden Yudhoyono juga merasa perlu berkantor di Yogyakarta ketika gempa bumi dahsyat melanda Yogyakarta dan Jawa Tengah pada akhir Mei 2006. Dari segi waktu, rapat-rapat kabinet acapkali

serius menimbang suatu kebijakan sebelum mengambil keputusan¹¹; dan (3) pencitraan bahwa kebijakan pemerintah berpihak kepada rakyat. Sebenarnya tidak ada masalah dengan politik pencitraan yang dilakukan Yudhoyono jika seandainya tidak berhenti sekadar sebagai pembentukan citra (*image building*) belaka. Persoalannya, seperti terlihat dalam berbagai kasus yang sudah dikemukakan dalam studi ini, upaya pembentukan citra itu tidak didukung oleh sikap tegas, kemampuan manajerial, dan kepemimpinan yang efektif. Akibatnya, berbagai aspek personalitas yang menonjol pada diri Yudhoyono, seperti jauh-jauh hari telah dianalisis oleh Bagus Takwin dan Niniek L. Karim, justru menjadi perangkap kegagalan kepemimpinan karena (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 sebenarnya¹².

Persepsi-diri para politisi DPR sebagai *watch-dog* bagi pemerintah melalui fungsi pengawasan menjadi salah satu faktor munculnya perilaku “parlementarianisme” sebagian anggota Dewan. Realitas bahwa sebagian besar anggota DPR hasil Pemilu 2004 adalah wajah baru dan sebagian besar di antara mereka berusia relatif muda, melatarbelakangi munculnya kecenderungan tersebut. Namun seperti diakui oleh beberapa pimpinan fraksi, nuansa parlementer dalam relasi Presiden-DPR sebagian penyebabnya bersumber pada keterlanjuran Yudhoyono sendiri yang mendesain kabinet

berlangsung dan dilakukan pada hari-hari libur, bahkan juga pada malam hari ketika presiden, wapres, para menteri dan pejabat setingkat menteri seharusnya beristirahat bersama keluarga masing-masing. Sedangkan dari segi jarak, Presiden bahkan melakukan rapat kabinet jarak jauh secara *teleconference* ketika berada di AS.

¹¹ Keputusan pemerintah menaikkan harga BBM membutuhkan 11 (sebelas) kali rapat kabinet, sehingga kebijakan yang semestinya sudah bisa dieksekusi pada tanggal 5 Mei 2008, akhirnya harus tertunda-tunda hingga 24 Mei 2008.

¹² Bagus Takwin dan Niniek L. Karim dalam *Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 246.

dalam skema koalisi model parlementer. Di samping itu, dalam relasi dengan DPR, Presiden Yudhoyono kurang memperhitungkan bobot forum Rapat Puripurna DPR yang merupakan “panggung politik” bagi sebagian politisi partai di Parlemen, sehingga kehadiran langsung Yudhoyono dalam memberikan jawaban interpelasi tidak dipandang semata-mata sebagai persoalan prosedural, tetapi menyangkut “harga diri” dan “kehormatan” Dewan yang kedudukannya setara dengan Presiden. Akibatnya, Presiden Yudhoyono “terpenjara” oleh pilihan-pilihan politiknya sendiri, yang semestinya bisa dihindari karena konstitusi hasil amandemen telah menjamin masa jabatan yang bersifat tetap bagi Presiden.

Di sisi lain, sikap partisan para politisi partai di DPR adalah salah satu faktor non-institusional yang mempengaruhi format hubungan Dewan dengan Presiden Yudhoyono serta turut memberi kontribusi bagi tidak begitu efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004. Berkaitan dengan hal ini, kecenderungan berkembangnya disorientasi politik di kalangan partai-partai di DPR tampaknya turut memberi kontribusi mengapa partai-partai pendukung pemerintah di Dewan justru turut menolak atau menentang kebijakan pemerintah seperti terlihat dari lolosnya empat hak interpelasi dan dua hak angket DPR pada era Presiden Yudhoyono. Kecenderungan berlangsungnya disorientasi partai-partai ini pula yang menjelaskan mengapa partai-partai di DPR tidak bisa memperjuangkan aspirasinya melalui kader atau tokoh mereka di dalam Kabinet Indonesia Bersatu, dan sebaliknya, wakil partai di kabinet tidak bisa mengontrol perilaku fraksi di Dewan. Singkatnya, partai-partai sendiri relatif tidak memiliki visi dan proposal yang *genuine* mengenai format keterlibatannya dalam sistem politik yang berlaku. Hal ini jelas tercermin dari arah UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susduk –yang notabene turut

dibuat oleh partai-partai di DPR—yang justru cenderung melembagakan skema parlementer dalam konteks konstitusi hasil amandemen yang makin memperkuat sistem presidensial.

Dengan demikian realitas sistem demokrasi presidensial di bawah Yudhoyono menghasilkan paradoks ganda. Di satu pihak, dinamika format baru relasi Presiden-DPR yang diwarnai konflik dan ketegangan politik namun juga bisa diselesaikan melalui mekanisme rapat konsultasi informal Presiden-Pimpinan DPR berdampak pada stabilitas relatif pemerintahan hasil Pemilu 2004. Stabilitas dan kelangsungan demokrasi presidensial era Yudhoyono lebih dikontribusikan desain konstitusi hasil amandemen yang menjamin masa jabatan yang tetap bagi Presiden, ketimbang faktor kepemimpinan Presiden dan perilaku DPR. Akan tetapi di pihak lain, stabilitas demokrasi presidensial itu sendiri relatif belum menghasilkan pemerintahan yang efektif, bukan hanya karena dalam praktiknya relasi Presiden Yudhoyono dan DPR terperangkap pada skema parlementer—sehingga Presiden “terpenjara” oleh koalisi partai-partai yang dibentuk dan menjadi pilihan politiknya—melainkan juga karena kegagalan kepemimpinan Yudhoyono yang cenderung “terpenjara” oleh politik pencitraan yang dibuatnya sendiri.

2. Implikasi Teoritis

Seperti dikemukakan pada bab pendahuluan, signifikansi studi ini terutama adalah mengkonfirmasi asumsi teoritis Scott Mainwaring dan Juan Linz mengenai dampak dari kombinasi antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai. Di satu pihak, Mainwaring, berdasarkan hasil studi yang dilakukannya terhadap sejumlah negara, menggarisbawahi bahwa perpaduan antara sistem presidensial dan sistem multipartai

merupakan “kombinasi yang sulit” karena berpotensi menghasilkan *deadlock* dan *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif. Sementara itu Linz, juga atas dasar studi di wilayah yang sama, mengatakan bahwa pilihan terhadap presidensialisme dan sistem multipartai sangat berisiko dan membahayakan instabilitas serta kelangsungan demokrasi presidensial itu sendiri.

Hasil studi ini menemukan bahwa asumsi teoritis Mainwaring tentang potensi kebuntuan politik dalam relasi eksekutif-legislatif, dan asumsi Juan Linz mengenai bahaya dan risiko presidensial bagi stabilitas serta kelangsungan demokrasi presidensial, tidak seluruhnya benar. Setidak-tidaknya hal itu tercermin dalam pengalaman empiris Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono yang menjadi fokus penelitian ini. Meskipun cukup banyak kasus yang mengindikasikan adanya konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden Yudhoyono dan DPR, hal itu ternyata tidak berdampak pada munculnya kebuntuan politik dalam relasi Presiden-DPR seperti dikhawatirkan Mainwaring. Paling kurang ada 14 usulan hak interpelasi dan delapan usulan hak angket yang dicoba digulirkan para politisi partai di DPR selama pemerintahan Yudhoyono, empat di antara hak interpelasi menjadi hak DPR serta dua usulan angket menjadi hak Dewan. Ketidakhadiran Presiden Yudhoyono dalam Rapat Paripurna DPR untuk mendengarkan jawaban pemerintah –baik dalam kasus interpelasi tentang penyakit polio dan gizi buruk, interpelasi terhadap kebijakan pemerintah yang mendukung Resolusi PBB tentang nuklir Iran maupun interpelasi BLBI—memicu munculnya konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR. Konflik dan ketegangan politik serupa terjadi ketika Presiden Yudhoyono mencabut surat mantan Presiden Megawati ke DPR dalam soal pemberhentian Jenderal Endriartono Sutarto dan pengangkatan Jenderal

Ryamizad Ryacudu sebagai Panglima TNI, juga tatkala dua orang calon Gubernur Bank Indonesia yang diajukan pemerintah ditolak oleh DPR, walaupun kemudian disetujui Dewan pada pencalonan kedua kalinya.

Namun demikian, yang menarik, ketegangan politik Presiden-DPR tersebut hampir selalu dapat dikompromikan atau “diselesaikan” melalui mekanisme Rapat Konsultasi antara Presiden dan Pimpinan DPR (termasuk pimpinan fraksi, komisi, dan pimpinan alat kelengkapan Dewan yang lain), sehingga situasi konflik dan ketegangan politik langsung cair serta berubah menjadi suasana konsensus. Konflik dan ketegangan politik yang muncul di balik relasi Presiden-DPR, baik dalam beberapa kasus interpelasi Dewan maupun kasus penolakan dua orang kandidat Gubernur BI dapat dikatakan masih dalam batas-batas yang wajar. Hal ini tercermin dari realitas bahwa sejak pemerintahan hasil Pemilu 2004 bekerja hampir tak ada satu pun RUU usulan pemerintah yang macet di tangan DPR¹³. Sebaliknya, juga hampir tidak ada usulan rencana kebijakan (RUU) yang berasal dari inisiatif DPR macet di tangan pemerintah. Karena itu asumsi teoritis Mainwaring mengenai potensi *deadlock* dan *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif tidak terjadi dalam praktik demokrasi presidensial di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono.

Di samping introduksi mekanisme rapat konsultasi yang intensif antara Presiden dan Pimpinan DPR, potensi kebuntuan politik juga terhindarkan karena desain institusi dalam demokrasi presidensial di Indonesia pasca-amandemen konstitusi masih melembagakan mekanisme persetujuan bersama Presiden dan DPR dalam setiap

¹³ RUU Rahasia Negara yang diusulkan pemerintah ditolak oleh DPR sebelum dibahas bersama kedua belah pihak, begitu pula Perjanjian Kerjasama Pertahanan (*Defence Cooperation Agreement*) antara Indonesia-Singapura ditolak diratifikasi oleh DPR. Namun keduanya tidak dapat dikategorikan sebagai kebuntuan politik eksekutif-legislatif.

pembentukan undang-undang. Jadi meskipun *locus* otoritas legislasi telah dialihkan dari Presiden ke DPR, namun desain institusional meniscayakan kedua belah pihak duduk bersama membahas setiap rencana kebijakan (RUU) sebelum disahkan menjadi UU. Mekanisme persetujuan bersama antara Presiden dan DPR ini tidak hanya mengurangi potensi kebuntuan politik dalam format baru relasi eksekutif-legislatif, melainkan juga menghindarkan kemungkinan munculnya fenomena pemerintahan terbelah seperti acapkali terjadi dalam konteks sistem presidensial di negara lain seperti Amerika Serikat ketika basis politik Presiden berbeda dengan mayoritas politik yang menguasai Kongres.

Selain adanya mekanisme persetujuan bersama Presiden-DPR dalam pembentukan undang-undang dan introduksi mekanisme Rapat Konsultasi Presiden-Pimpinan DPR yang menghindarkan kedua belah pihak dari perangkap kebuntuan politik, ada beberapa faktor lain yang turut memberikan kontribusi. *Pertama*, relatif tidak adanya tradisi kudeta militer dalam pengalaman demokrasi di Indonesia dibandingkan pengalaman negara-negara Amerika Latin ataupun pengalaman Filipina yang juga menganut sistem presidensial dengan kombinasi sistem multipartai. Hampir tidak ada peluang bagi militer di Indonesia untuk menjadi “penengah” dalam konflik eksekutif-legislatif—seperti cenderung terjadi di Amerika Latin—meskipun keberpihakan militer menjadi faktor penting keberhasilan MPR memakzulkan Presiden Wahid pada 1999. *Kedua*, partai-partai besar yang memiliki kursi cukup signifikan di DPR relatif tidak memiliki basis dan komitmen ideologis yang jelas, sehingga potensi partai-partai untuk menggalang dukungan dalam rangka menolak kebijakan pemerintah relatif lemah. *Ketiga*, sebagai konsekuensi logis faktor sebelumnya, yakni partai-partai tanpa komitmen ideologis yang jelas, Presiden Yudhoyono hampir selalu memiliki peluang untuk

“membeli” dukungan politik dalam rangka menggagalkan penolakan DPR terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Hanya saja peluang bagi Presiden untuk membeli dukungan politik dari partai-partai di DPR tersebut berdampak pada terbentuknya format relasi eksekutif-legislatif yang lebih bersifat politik-transaksional ketimbang institusional. Seperti pengalaman presidensialisme di Amerika Latin pada umumnya, dan Brazil pada khususnya, biaya politik (*political cost*) dari peluang demikian adalah tumbuh suburnya praktik korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan, baik di lingkungan pemerintah maupun parlemen. Fenomena penangkapan terhadap beberapa anggota DPR yang diduga menerima suap dalam penyelesaian UU Bank Indonesia dan juga dugaan suap dalam kasus pengalihan hutan lindung di Bintan, Kepulauan Riau, bisa jadi adalah sebagian contoh biaya politik yang harus dibayar oleh format baru relasi Presiden-DPR yang lebih bersifat politik-transaksional ketimbang institusional tersebut.

Meskipun kebuntuan politik dan instabilitas demokrasi relatif tidak terjadi dalam kasus Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono, harus diakui bahwa kombinasi presidensialisme-multipartai cenderung menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif. Namun demikian, tidak begitu efektifnya pemerintahan hasil Pemilu 2004 turut dikontribusikan oleh empat faktor lain. *Pertama*, kegagalan Presiden Yudhoyono mengelola potensi personal menjadi kepemimpinan efektif yang secara obyektif memang diperlukan dalam sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai. *Kedua*, kegagalan DPR mengefektifkan fungsi dan peranan barunya sebagai pembentuk undang-undang, sehingga cenderung terperangkap sebagai *watch-dog* bagi eksekutif belaka, padahal presidensialisme meniscayakan reorientasi fungsi parlemen dari fungsi pengawasan ke fungsi legislasi. Relatif sedikitnya jumlah RUU yang bersumber dari

inisiatif DPR, serta begitu banyaknya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket selama periode studi ini, mengindikasikan kecenderungan tersebut. *Ketiga*, relatif terbatasnya pengalaman partai-partai di DPR dalam berinteraksi dengan eksekutif dalam konteks presidensialisme yang sesungguhnya. *Keempat*, relatif minimnya pengetahuan sebagian besar anggota DPR mengenai hakikat Parlemen dalam konteks presidensialisme sehingga cenderung terperangkap pada perilaku parlementer.

Asumsi teoritis Mainwaring bahwa perpaduan antara sistem presidensial dan sistem multipartai merupakan “kombinasi yang sulit”, jelas ada benarnya karena dalam kasus Indonesia pasca-amandemen konstitusi hal itu tidak hanya menghasilkan Presiden dengan basis politik minoritas di Parlemen, melainkan juga melahirkan fragmentasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR. Komplikasi politik yang ditimbulkan oleh “kombinasi yang sulit” itu dicoba diatasi oleh Presiden Yudhoyono dengan membentuk kabinet koalisi partai-partai, kendati menjadi perangkap bagi Yudhoyono, karena di satu sisi membuatnya terperjara oleh partai-partai pendukung pemerintah, dan di sisi lain koalisi yang bersifat semu tersebut justru lebih menjadi beban dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif.

Oleh karena itu implikasi teoritis yang dihasilkan dari temuan studi ini adalah bahwa kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai dalam kasus Indonesia di bawah Presiden Yudhoyono memiliki peluang menghasilkan demokrasi presidensial yang stabil dan pemerintahan yang efektif apabila didukung oleh kepemimpinan presidensial yang cerdas serta efektif dalam mengelola relasi kekuasaannya dengan DPR di satu pihak, dan kedisiplinan partai-partai dalam berkoalisi di pihak lain. Urgensi hadirnya variabel kepemimpinan Presiden yang cerdas dan efektif, serta partai-partai

yang berdisiplin dalam berkoalisi ini relatif belum menjadi perhatian serius para ahli perbandingan politik dibandingkan variabel-variabel lainnya.

Berbagai teori yang membandingkan keunggulan sistem presidensial dan sistem parlementer sejauh ini cenderung memfokuskan diri pada dampak dari pilihan institusional terhadap stabilitas dan kelangsungan sistem demokrasi sebagai variabel independen yang terpenting. Walaupun telah cukup banyak upaya para ahli perbandingan politik untuk mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel non-institusional seperti faktor sejarah, politik, perkembangan ekonomi, dan kultural suatu negara bagi stabilitas demokrasi, tetapi relatif masih terbatas studi yang memfokuskan diri pada pengaruh faktor kepemimpinan. Arend Lijphart misalnya, mengingatkan faktor perkembangan ekonomi suatu negara dan tingkat pluralitas masyarakat turut menentukan stabilitas demokrasi, baik di bawah sistem presidensial maupun sistem parlementer. Sementara itu Fred W. Riggs mengidentifikasi faktor budaya hukum yang melembaga, sedangkan G. Bingham Jr Powell melihat variabel budaya politik, sebagai faktor yang turut mempengaruhi stabilitas demokrasi presidensial di AS dibandingkan di Amerika Latin dan negara-negara lain. Namun demikian temuan studi ini menunjukkan bahwa personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden menjadi variabel independen yang penting bukan hanya karena dalam konteks presidensialisme jabatan Presiden merupakan *locus* kekuasaan pemerintahan, melainkan juga karena pola kepemimpinan presiden cenderung menentukan realitas relasi Presiden-DPR serta —sebagai konsekuensi logisnya— efektifitas sistem presidensial yang dihasilkannya.

Atas dasar temuan-temuan dan implikasi teoritis yang telah dikemukakan, maka studi ini mengajukan perspektif teoritis baru dalam konteks kombinasi sistem presidensial

dan sistem multipartai. *Pertama*, meskipun perpaduan sistem presidensial dan sistem multipartai merupakan kombinasi yang sulit, namun potensi jalan buntu politik dan instabilitas demokrasi terhindarkan apabila tersedia mekanisme konsultasi dan persetujuan bersama dalam relasi eksekutif-legislatif. *Kedua*, walaupun mekanisme konsultasi dan persetujuan bersama eksekutif-legislatif bisa menjamin stabilitas demokrasi presidensial, namun cenderung berdampak pada terbentuknya format relasi yang bersifat politik-transaksional ketimbang institusional di satu pihak, serta pemerintahan yang tidak begitu efektif di pihak lain. *Ketiga*, variabel-variabel non-institusional seperti efektifitas kepemimpinan Presiden dan kualitas pelemagaan partai-partai dalam sistem multipartai berpengaruh sangat signifikan bagi stabilitas kombinasi presidensialisme-sistem multipartai di satu sisi, dan efektifitas sistem presidensial yang dihasilkannya di sisi lain.

Namun demikian problematikanya perspektif teoritis baru yang dikemukakan di atas pada gilirannya melahirkan implikasi teoritis lain bagi Indonesia ke depan, yakni *pertama*, konflik Presiden-DPR yang mengarah pada situasi *deadlock* dan *immobilism* berpotensi muncul jika relasi dua lembaga tersebut lebih bersifat institusional ketimbang politik-transaksional seperti berlangsung pada periode studi ini. *Kedua*, potensi *deadlock* dan *immobilism* cenderung membesar apabila partai-partai di DPR semakin melembaga dan lebih ideologis di satu pihak, serta kepemimpinan Presiden tidak terlalu melayani kompromi politik dengan partai-partai di Dewan di lain pihak.

Dalam kaitan tersebut tersedia sekurang-kurangnya dua pilihan bagi Indonesia ke depan. *Pertama*, jika sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai tetap dipertahankan maka diperlukan cukup banyak rekayasa institusional untuk

meminimalkan risiko konflik dan instabilitas di satu pihak, serta agar terhindar dari perangkap *deadlock* dan *immobilism* seperti dikhawatirkan Mainwaring di lain pihak. Rekayasa institusional itu di antaranya adalah (1) penataan kembali format relasi Presiden-DPR yang dewasa ini cenderung “sarat-DPR” (*DPR-heavy*), sehingga struktur otoritas kedua lembaga tersebut menjadi lebih seimbang; (2) penyederhanaan sistem kepartaian secara konsisten sehingga terbentuk sistem multipartai sederhana yang memungkinkan terbentuknya kekuatan mayoritas di DPR; (3) penguatan lembaga DPD sebagai satu kesatuan Parlemen bersama-sama dengan DPR, meskipun kewenangannya tidak harus seluas otoritas DPR; (4) penataan kembali jadwal pemilihan umum dengan penyelenggaraan Pemilu DPR dan Pemilu Presiden yang dilakukan secara simultan atau pada waktu bersamaan agar pilihan populer terhadap kandidat presiden berimbas pada terpilihnya partai atau koalisi partai pendukung kandidat presiden di parlemen; (5) pencalonan pasangan Presiden dan Wapres yang berasal dari partai politik yang sama sehingga terhindar dari problematik “kohabitasi”; (6) pembentukan “koalisi pemenang minimal” (*minimal winning coalition*) atas dasar kesamaan *platform* politik di antara partai-partai sehingga fragmentasi politik di DPR dapat dikurangi.

Problematikanya, berbagai rekayasa institusional di atas bukan hanya tidak mudah dan walaupun bisa dilakukan belum tentu menjamin terbentuknya demokrasi presidensial yang stabil sekaligus efektif, melainkan juga tetap membuka peluang bagi munculnya risiko jalan buntu politik dalam relasi Presiden-DPR. Rekayasa institusional apa pun yang dilakukan dalam rangka efektifitas presidensialisme, namun potensi terjadinya persaingan legitimasi eksekutif-legislatif akibat *dual democratic legitimacy*, kemungkinan

munculnya “Presiden minoritas”, dan juga “pemerintahan terbelah”, tampaknya sulit dihindarkan.

Kedua, apabila sistem demokrasi parlementer cenderung masih dipandang sebagai “trauma politik” —terlepas dari berbagai distorsi di balik trauma tersebut—maka pilihan politik yang lain adalah meninjau kembali sistem demokrasi presidensial murni seperti berlaku dewasa ini dan mengubahnya menjadi sistem semi-presidensial. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk meniadakan risiko *deadlock* dan *immobilism* karena Presiden selaku kepala negara dalam sistem semi-presidensial tidak lagi berhadapan langsung dengan Parlemen seperti berlaku dalam presidensialisme murni. Efektifitas pemerintahan lebih mungkin diwujudkan dalam sistem semi-presidensial karena partai-partai di DPR memilih sendiri Perdana Menteri selaku kepala pemerintahan yang bertanggung jawab kepadanya. Selain itu dalam konteks semi-presidensial (1) Presiden tidak lagi tergantung pada peta kekuatan dan dukungan partai-partai di Parlemen, sehingga dalam penyusunan kabinet misalnya, dapat sepenuhnya berorientasi keahlian dan atau profesional; (2) problematik presidensialisme seperti “legitimasi demokratis ganda”, fenomena “pemerintahan terbelah”, dan perangkap jalan buntu politik eksekutif-legislatif dihindarkan; (3) meskipun tetap diperlukan penyederhanaan sistem kepartaian namun sistem multipartai relatif tidak menjadi kendala bekerjanya sistem semi-presidensial yang efektif.

DAFTAR KEPUSTKAAN

Buku, Bagian dari Buku, dan Disertasi

- Aminy, Aisyah, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004.
- Ananta, Aris, et. al., *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2005.
- Aspinall, Edward, "Politics: Indonesia's Year of Elections and the End of the Political Transition", dalam Budy P. Resosudarmo, ed., *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, Singapore: ISEAS, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (edisi revisi), Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI Press, 1996.
- Bealey, Frank, *Dictionary of Political Science*, Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd, 2000.
- Bouchier, David, "Pemerintahan Peralihan Habibie: Reformasi, Pemilihan Umum, Regionalisme, dan Pergulatan Meraih Kekuasaan", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, ed., *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LkiS, 2000
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Budiardjo, Miriam, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemonter dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Dahl, Robert A., *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jilid II, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Dhakidae, Daniel, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.

- Dhakidae, Daniel, "Partai-partai Politik, Demokrasi, dan Oligarki", dalam *Partai-partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004, hal. 3-20.
- Denny J.A, *Democratization From Below: Protest Events and Regime Change in Indonesia 1997-1998*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 2006.
- DPP Partai Golkar, *Penyempurnaan Undang-undang Bidang Politik: Menuju Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas*, Jakarta: DPP Golkar, 2006.
- Edward III, George C, dan Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership Politics and Policy-Making*, edisi ke-3, New York: St. Martin's Press, 1994.
- Ellis, Andrew, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed", dalam Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre, ed., *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Singapore: ISEAS, 2007, hal. 21-40.
- Emmerson, Donald K., "Krismon dan Lengser: Kemelut Tahun 1997-1998", dalam Emmerson, ed., *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan The Asia Foundation, 2001, hal. 521-613
- Fealy, Greg, "Parties and Parliament: Serving Whose Interest?", dalam Grayson Lloyd dan Shannon Smith, ed., *Indonesia Today: Challenges of History*, Singapore: ISEAS, 2001, hal. 97-111.
- Feith, Herbert, *Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962.
- Feith, Herbert dan Lance Castles, ed., *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, Ithaca New York: Cornell University Press, 1970.
- Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955*, Jakarta: Penerbit Kompas, 1999.
- Gunther, Richard, "Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semi-Presidensial", dalam Juan Linz, et.al, disunting oleh Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, ed., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001.
- Haris, Syamsuddin, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Press, 2007.
- Haris, Syamsuddin, ed., *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

- Haris, Syamsuddin, "General Election under the New Order", dalam Hans Antlov dan Sven Cederroth, ed., *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*, London and New York: RoutledgeCurzon, 2004, hal. 18-37.
- Haris, Syamsuddin, "Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru", dalam Maruto MD dan Anwari WMK, ed., *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3ES, 2002.
- Haris, Syamsuddin, "Pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia", dalam *Memastikan Arah Baru Demokrasi*, Jakarta: LIP-FISIP UI dan Mizan, 2000, hal. 30-49.
- Haris, Syamsuddin, ed., *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Haris, Syamsuddin, *Menggugat Politik Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1998.
- Haris, Syamsuddin, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES, 1995.
- Hermawan, Agus, et.al., *Akrobat Politik: Investigasi Jurnalistik Membongkar Skenario dan Intrik Politik*, Bandung: Rosda, 2000.
- Imawan, Riswandha, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.
- Jackson, Karl D., "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Jackson dan Lucian W. Pye, ed., *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- Janis, Roy B.B., *Wapres: Pendamping atau Pesaing?*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2008.
- Jones, Charles O, *The Presidency in A Separated System*, Washington DC: The Brookings Institution, 1994.
- Kahin, George McTurnan, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1995.
- Kantor, Harry, "Usaha-usaha yang Dilakukan oleh Sejumlah Negara Amerika Latin untuk Membatasi Kekuasaan Presiden", dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995.

- King, Blair A., *Empowering The Presidency: Interests and Perceptions in Indonesia's Constitutional Reforms, 1999-2002*, Disertasi Ph.D pada The Ohio State University, 2004.
- King, Dwight Y., "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic-Regime: What Differences Does It Make?", dalam Benedict Anderson dan Audrey Kahin, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca NY: Cornell Modern Indonesia Project, 1982.
- van Klinken, Gerry, "Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokratis Tercapai", dalam Arief Budiman, et al., *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Jakarta: Bigrif Publishing, 2000
- Lev, Daniel S., "Partai-partai Politik di Indonesia pada masa Demokrasi Parlementer (1950-1957) dan Demokrasi Terpimpin (1957-1965)", dalam Ichlasul Amal, ed., *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988.
- Liddle, R. William ed., *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001.
- Liddle, R. William, *Partisipasi dan Partai Politik: Indonesia pada Awal Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1992.
- Lijphart, Arend, "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.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale: Yale University, 1984.
- Lijphart, Arend, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995.
- Linz, Juan J. dan Alfred Stepan, "Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions and Consolidation", dalam R. William Liddle, ed., *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001, hal. 17-34.
- Linz, Juan J., "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, hal. 3-90.

- Linz, Juan J., dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*, Volume I, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J., dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Volume II, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J., "Risiko dari Presidensialisme", dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995.
- Linz, Juan J., et. al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Bandung: Mizan-LIPI-The Ford Foundation, 2001.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228.
- Mainwaring, Scott, dan Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Mainwaring, Scott, "Presidensialisme di Amerika Latin", dalam Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 1995.
- Mas'oed, Mohtar *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.
- Mettenheim, Kurt von, *Presidential Institution and Democratic Politics: Comparative Regional and National Contexts*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Mietzner, Marcus, "Abdurrahman's Indonesia: Political Conflict and Institutional Crisis", dalam Grayson Lloyd dan Shannon Smith, ed., *Indonesia Today: Challenges of History*, Singapore: ISEAS, 2001, hal. 29-44.
- Mietzner, Marcus, "Sidang Umum MPR 1999: Wahid, Megawati, dan Pergulatan Perebutan Kursi Kepresidenan", dalam Chris Manning dan Peter van Diemen, ed., *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKiS, 2000, hal. 45-66.
- Nasir, Muhammad, *Konflik Presiden versus Polri di Era Transisi Demokrasi*, Jakarta: Pusat Studi Politik Madani Institute, 2004.
- Nasution, Adnan Buyung, *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992.

- van Niel, Robert, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1984.
- Noer, Deliar, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta: LP3ES, 1980.
- O'Donnell, Guillermo, dan Philippe C. Schmitter, *Transisi menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, terjemahan Nurul Agustina, Jakarta: LP3ES, 1993, semua bab, hal. 1-117.
- O'Donnell, Guillermo, et. al., *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Amerika Latin*, terjemahan Titis Eddy Arini dan Nug Katjasungkana, Jakarta: LP3ES, 1993.
- O'Donnell, Guillermo, et. al., *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Eropa Selatan*, terjemahan Hartono, Jakarta: LP3ES, 1992.
- Pabottingi, Mochtar, "Memburuknya Krisis Konstitusi Kita: Mengapa UUD 1945 dan Proses serta Hasil Amendemen Atasnya Tanpa Konstitusionalitas dan Batal Demi Nasion" dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amendemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002.
- Powell, G. Bingham Jr, "Demokrasi Dewasa Ini: Partisipasi, Stabilitas, dan Pergolakan", dalam Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 232-244.
- Przeworski, Adam, "Sejumlah Masalah dalam Studi Transisi Menuju Demokrasi", dalam O'Donnell, et.al., *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, terjemahan Ade Armando dan Widjanarko S., Jakarta: LP3ES, 1993.
- Rahman, Aulia, "Sistem Pemerintahan Presidensiil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah Tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi", Disertasi Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Maret 2007.
- Rais, Mohammad Amien, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia!*, Yogyakarta: PPSK Press, 2008.
- Rauf, Maswadi, *Konsensus Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi Depdiknas, 2000.
- Reynolds, Andrew, "Merancang Sistem Pemilihan Umum", dalam Juan J. Linz, et. al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Bandung: Mizan-LIPI-The Ford Foundation, 2001, hal. 101-122.
- Riggs, Fred W., "Presidensialisme: Tipe Rezim Problematik", dalam Arend Lijphart, ed., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995, hal. 226-231

- Sang Kandidat: Analisis Psikologi Politik Lima Kandidat Presiden dan Wakil Presiden RI Pemilu 2004*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2004.
- Sanit, Arbi, "Perubahan Mendasar Partai Politik", dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli, ed., *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, 2003.
- Shugart, Matthew Soberg, dan John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, cetak ulang 1995.
- Skowronek, Stephen, *The Politics Presidents Make: Leadership From John Adam to Bill Clinton*, Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, cetakan ketiga, 2000.
- Sostroamidjojo, Ali, *Tonggak-tonggak di Perjalananku*, Jakarta: PT Kinta, 1974.
- Stepan, Alfred, "Berbagai Jalur Menuju Demokratisasi: Sejumlah Pertimbangan Teoritis dan Komparatif", dalam O'Donnell, et.al., *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, terjemahan Ade Armando dan Widjanarko S., Jakarta: LP3ES, 1993, hal. 104-143.
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Surbakti, Ramlan, "Perubahan UUD 1945 dalam Perspektif Politik", dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002.
- Surbakti, Ramlan, "Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan", dalam Maruto MD dan Anwari WMK, ed., *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3ES, 2002, hal. 40-63
- Suryadinata, Leo, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002.
- Susanti, Bivitri, et.al., *Struktur DPR untuk Lembaga Perwakilan yang Responsif*, Jakarta: Forum Politisi, Mei 2007.
- Tanjung, Akbar, *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Tim LIPI, *Menuju Sistem Presidensial yang Demokratis, Kuat dan Efektif: Usulan Naskah Akademik Revisi UU Bidang Politik*, Jakarta: P2P LIPI, 2007.
- Tim CSIS, *Penyempurnaan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka*, Jakarta: CSIS, Agustus 2007.

Uhlen, Anders, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Bandung: Mizan, 1998.

Widjojanto, Bambang, "Kapita Selekta Amandemen (Problematik Perubahan UUD 1945)" dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim, ed., *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002.

Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1978.

Jurnal Ilmiah, Makalah, dan Artikel di Media

Baswedan, Anies, "Indonesian Politics in 2007: The Presidency, Local Elections and the Future of Democracy", dalam *BIES*, Vol. 43, No. 3, Desember 2007, hal. 323-340.

Batubara, Marwan, "Setahun Setelah Divestasi Indosat: Bukti yang Tak Terbantahkan", Jumat, 19 Maret 2004.

Cheibub, Jose Antonio, "Minority Government, Deadlock Situation, and the Survival of Presidential Democracies", dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, 2002, hal. 284-312.

Djadiyono, M., "Fraksi, Recalling, dan Performance Wakil Rakyat", dalam *Analisis CSIS*, Vol. 36, No. 2, Juni 2007, hal. 182-198.

Effendi, Sofian, "Mencari Sistem Pemerintahan Negara", Pidato Dies UGM, tanggal 23 November 2006.

Emmerson, Donald K., "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", *Asian Survey* 23, No. 11/November 1983, hal. 1220-1241.

Fatah, Eep Saefulloh, "Praktik Presidensialisme dan Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu 2004", Makalah Seminar di Kantor Wapres, tanggal 14 Februari 2007.

Fatah, Eep Saefulloh, "Kekuatan Presiden adalah Kelemahannya", dalam *Kompas*, tanggal 10 April 2007.

Haris, Syamsuddin, "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

Haris, Syamsuddin, "Wakil Rakyat atau Diri Sendiri", dalam *Kompas*, 15 Juli 2005

- Haris, Syamsuddin, "'Reshuffle' Kabinet Sekarang", dalam *Kompas*, 22 September 2005
- Haris, Syamsuddin, "Golkar, DPR, dan Yudhoyono", dalam *Kompas*, 29 Oktober 2005.
- Haris, Syamsuddin, "Dilema 'Reshuffle' Kabinet", dalam *Harian Seputar Indonesia*, 31 Oktober 2005
- Haris, Syamsuddin, "Disharmoni Yudhoyono-Kalla", dalam *Kompas*, tanggal 8 November 2006.
- Haris, Syamsuddin, "Golkar dan 'Reshuffle' Kabinet", dalam *Kompas*, tanggal 17 April 2007.
- Haris, Syamsuddin, "Politik Konsultasi Presiden-DPR", dalam *Kompas*, tanggal 5 Juli 2007.
- Haris, Syamsuddin, "Menimbang Rapor Yudhoyono", dalam *Kompas*, 23 Oktober 2007.
- Haris, Syamsuddin, "Yudhoyono-Kalla dan Politik 2008", dalam *Kompas*, tanggal 15 Januari 2008.
- Haris, Syamsuddin, "Adu Prestise Presiden-DPR", dalam *Kompas*, tanggal 19 Februari 2008.
- Hassanbasari, M. Syafei, "Hak Interpelasi Hampir Dihapus dari Tatib DPR", dalam *Kompas*, tanggal 11 Oktober 1999.
- Indrayana, Denny, "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", Makalah Seminar, tanggal 13 Desember 2006.
- Ismatullah, Deddy, "Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia", dalam *Jurnal Civility*, No. 1, Juli-September 2001, hal. 47-61.
- Kaisiepo, Manuel, "Menuju Keseimbangan Baru yang Lebih Ideal", dalam *Kompas*, tanggal 17 Agustus 2000.
- Kalsum, Umi dan Suwardiman, "DPR Semakin Jauh dari Rakyat", dalam *Kompas*, tanggal 10 Maret 2008.
- Kristiadi, J, "Catatan Tertinggal dari Reshuffle Kabinet", dalam *Koran Tempo*, tanggal 11 Mei 2007.
- Liddle, R. William, dan Saiful Mujani, "Indonesia in 2005: A New Multiparty Presidential Democracy", dalam *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1, January/February 2006, hal. 132-139.

- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", dalam *Journal of Democracy* 1, No. 1, Winter 1990, hal. 51-69.
- Magenda, Burhan Djabir, "Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia", dalam *Jurnal Civility*, No. 1, Juli-September 2001, hal. 5-30.
- Magenda, Burhan Djabir, "Dinamika Hubungan Eksekutif dengan Legislatif dalam Politik Ketatanegaraan Indonesia", dalam *Jurnal Gloria Juris*, Volume 7, No. 2, Mei-Agustus 2007, hal. 115-136.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hal. 198-228.
- Marijan, Kacung, "Demokrasi dan Stabilitas Pemerintahan: Perbandingan Sistem Pemerintahan, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FISIP Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 8 Desember 2007.
- Manan, Bagir, "Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif", dalam *Jurnal Civility*, No. 1, Juli-September 2001.
- Mar'iyah, Chusnul, "Hubungan Eksekutif dan Legislatif: Politik, Demokrasi dan Kekuasaan di Dalam Teori dan Prakteknya", dalam *Jurnal Civility*, Vol. I, No. 1, Juli-September 2001, hal. 31-46.
- Mietzner, Marcus, "Stable but unpopular: Indonesians have a love-hate relationship with their political parties", dalam *Inside Indonesia* 92, April-Juni 2008.
- Mujani, Saiful, "DPR dan Masalah Ecek-ecek itu", dalam *Tempo*, edisi tanggal 15-21 November 2004.
- Noor, Firman, "Menimbang Masa Depan Sistem Presidensial di Indonesia: Problematika Demokrasi dan Kebutuhan Perbaikan Sistemik", Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.
- Rauf, Maswadi, "Evaluasi Sistem Presidensial", Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.
- Rinakit, Sukardi, "Politik Mangkubumi", dalam *Kompas*, tanggal 7 Desember 2005.
- Sanit, Arbi, "Koherensi Perundang-undangan Politik", dalam *Jurnal Politea*, Volume 1, No. 1, Februari 2007.

Sugiarto, Bima Arya, "Papol dan Prospek Demokratisasi di Indonesia", makalah untuk Training "School of Democracy: Nurcholish Madjid dan Demokrasi Indonesia" di Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, tanggal 12-13 Desember 2007.

Surbakti, Ramlan, "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004: Suatu Evaluasi terhadap Proses Penyelenggaraannya", Makalah Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, tanggal 15-16 April 2008.

Takwin, Bagus dan Niniek L. Karim, "Susilo Bambang Yudhoyono: Anak Tunggal yang *Charming*", dalam *Kompas*, 24 Juni 2004.

Tanuwidjaja, Sunny, "Multipartai dan Presidensialisme", dalam *Kompas*, tanggal 10 Juli 2008.

Tolleng, A. Rahman, "What Next" Hubungan Eksekutif-Legislatif", dalam *Kompas*, tanggal 27 Agustus 2001.

Tolleng, A. Rahman, "Reshuffle, Presidensialisme dan Kepemimpinan", dalam *Tempo*, edisi 9 Oktober 2005.

Ufen, Andreas, "Political Party and Party Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand, dalam *The Pacific Review*, Vol. 21, 3 Juli 2008, hal. 327-350.

Wiratna, I Made Leo, "Purifikasi Sistem Presidensial", dalam *Analisis CSIS*, Vol. 35, No. 1, Maret 2006, hal. 79-94.

Wawancara

Wawancara dengan Drs. H. Priyo Budi Santoso, Ketua Fraksi Partai Golkar di DPR, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Drs. Mahfudz Siddiq, MSi, Ketua Fraksi PKS di DPR, tanggal 13 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Zulkifli Hasan, SE, MM, Ketua Fraksi PAN di DPR, tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin, Ketua Fraksi PPP di DPR, tanggal 22 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Dr. H. A. Effendy Choirie, M. Ag, MH, Ketua Fraksi PKB di DPR, tanggal 13 Juni 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Ganjar Pranowo, SH, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan di DPR, tanggal 24 Juni 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA, ahli pemerintahan dan anggota DPR, tanggal 7 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, ahli hukum tata negara, mantan Mensesneg Kabinet Indonesia Bersatu, dan Ketua Dewan Pertimbangan Partai Bulan Bintang, tanggal 24 Juli 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Prof. Dr. Mochtar Pabottingi, ahli politik dan peneliti senior Pusat Penelitian Politik LIPI, tanggal 25 Juli 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Dr. J. Kristiadi, ahli politik dan Direktur Eksekutif CSIS, tanggal 29 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan Drs. Arbi Sanit, pengamat politik, tanggal 29 Mei 2008 di Jakarta.

Wawancara dengan A. Rahman Tolleng, aktivis, pengamat politik dan mantan anggota DPR pada awal Orde Baru, tanggal 20 Juni 2008, di Jakarta.

Majalah, Surat Kabar, dan Internet

“Akbar backs Megawati on TNI donation”, dalam *The Jakarta Post*, tanggal 12 April 2002.

“Amien Rais: Gus Dur Calon Presiden Alternatif”, dalam *Suara Karya*, 21 Juli 1999.

“Andai Presiden Yudhoyono Hadir di DPR”, dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 6 Juni 2007.

“49 Anggota DPR Ajukan Hak Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 September 2004.

“Anggota DPR Usul Interpelasi Surat Setwapres”, dalam *Kompas*, tanggal 29 Januari 2005.

“Anggota DPR Ancam *Walk Out*”, dalam *Republika*, tanggal 5 Juni 2007.

“Angket DPR Rontok Lagi: Cuma Alat Tawar Politik dan Uang”, dalam *Kompas*, tanggal 31 Mei 2006.

“Antiklimaks Hak Angket DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 26 Januari 2006.

“Bamus DPR Tidak Wajibkan Presiden Hadir”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juli 2007.

“Berkembang Wacana Membentuk Presidium”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 11 Januari 2003.

“Bye-Bye...SBY”, dalam *Duta Masyarakat*, tanggal 5 Oktober 2007, dikutip kembali dalam www.lsi.co.id, 07/10/2007, 15:52.

“Calon Gubernur BI: Skor 2-0 untuk DPR”, dalam *Tempo*, 30 Maret 2008.

“Debat Kusir Interpelasi di Senayan: Rakyat Diabaikan”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

“Deptan Tetapkan Delapan Langkah Prioritas sebagai Program 100 hari pertama”, dalam *Kompas*, tanggal 3 November 2004.

“DPR Setujui Angket BBM: 233 Anggota Dukung, 127 Menolak”, dalam *Kompas*, tanggal 25 Juni 2008.

“DPR Kembalikan RUU Rahasia Negara”, dalam *Kompas*, tanggal 29 Mei 2008.

“DPR Tidak Akan Bahas: Pemerintah Diminta Rombak RUU Rahasia Negara”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Mei 2008.

“DPR Setujui Boediono”, dalam *Kompas*, tanggal 8 April 2008.

“DPR Kecewa Terhadap Presiden”, dalam *Republika*, 20 Juni 2007.

“DPR Tolak Agus dan Pardede”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Maret 2008.

“DPR Tolak Utusan Presiden”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 Juni 2007.

“DPR Melunak Soal Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 Juli 2007.

“DPR Tidak Peduli Lagi pada Interpelasi Sipadan”, dalam *Kompas*, 20 Desember 2003.

“Dua Kubu DPR Gelar Rapat Terpisah”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 2 November 2004.

“F-PG: Interpelasi Tak Perlu diteruskan”, dalam *Suara Karya*, tanggal 4 Juni 2002.

“F-PG DPR Lelah Dukung Yudhoyono”, dalam *Kompas*, tanggal 3 Juni 2008.

“Gangguan Speaker Patahkan Interpelasi”, dalam *Republika*, tanggal 8 Maret 2008.

“Golkar Tolak Interpelasi”, dalam *Kompas*, tanggal 3 Juni 2002.

“Golkar Akui Kecewa: F-PG dan F-PAN Ancam Boikot”, dalam *Kompas*, tanggal 4 Juni 2008.

- “Gubernur BI: Setelah Agus dan Raden Kandas”, dalam *Tempo*, edisi 23 Maret 2008.
- “Gus Dur Bertemu Habibie: Saling Mencalonkan Merupakan Hal Sehat”, dalam *Kompas*, tanggal 22 Juli 1999.
- “Gus Dur Bebas-Tugaskan Laksamana dan Jusuf Kalla”, dalam *Kompas*, 25 April 2000.
- “Hamzah Haz Mundur”, dalam *Kompas*, tanggal 27 November 1999.
- “Hasil Konsultasi DPR di Istana Tidak Jelas: Sebaiknya Presiden Datang Saja”, dalam *Kompas*, tanggal 19 Juni 2007.
- “Hindari Politisasi Calon Gubernur BI”, dalam *Kompas*, tanggal 14 Februari 2008.
- “House Heading for Unremitting Deadlock”, dalam *The Jakarta Post*, tanggal 2 November 2004.
- “Interpelasi Jalan Terus”, dalam *Koran Tempo*, 17 September 2005.
- “Interpelasi Busung Lapar dan Polio Bergulir di Senayan”, dalam *Pikiran Rakyat*, tanggal 15 September 2005.
- “Interpelasi Mengarah ke Adu Prestise”, dalam *Kompas*, tanggal 15 Juni 2007.
- “Interupsi Warnai Paripurna Interpelasi Busung Lapar dan Polio”, dalam www.detiknet.com, tanggal 7 Maret 2006 jam 14:15.
- “Isu Suap Rp 5 Miliar Blok Cepu: Badan Kehormatan Minta Fakta”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 1 Juni 2006.
- “Jawaban Pemerintah Cukup Memuaskan”, dalam *Suara Karya*, tanggal 11 Juli 2007.
- “Kabinet Persatuan Nasional Sangat Kompromistis”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Oktober 1999.
- “Kaukus Terbentuk Akibat Kecewa pada Megawati”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Januari 2003.
- “Ketua MPR: Hubungan Yudhoyono-Kalla Harus Diperbaiki”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 14 Mei 2007.
- “Ketua DPR Meminta Presiden Konsisten”, dalam *Kompas*, tanggal 17 November 2005.
- “KH Hasyim Muzadi: Tak ada Instruksi untuk Jihad”, dalam *Kompas*, 14 April 2001.
- “Kiemas: SBY Kekanak-kanakan”, dalam *Republika*, tanggal 3 Maret 2004.

- “Kinerja Kabinet: Pergantian Menteri Sudah Kebutuhan”, dalam *Suara Karya*, tanggal 22 Januari 2007.
- “Kinerja Kabinet: Para Menteri Gagal Terjemahkan Visi-Misi SBY-JK”, dalam *Suara Karya*, tanggal 27 Februari 2007.
- “Kinerja Pemerintahan: Rakyat Bingung Melihat Menteri Berhantam”, dalam *Suara Karya*, tanggal 23 Februari 2007.
- “Komisi I Rekomendasi Ryacudu Jadi Panglima”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 6 November 2004.
- “Konsultasi Presiden-DPR tentang BBM Berlangsung A lot”, www.detiknews.com, tanggal 14 Maret 2005, jam 23:44 WIB.
- “Konsultasi Presiden-DPR Diwarnai WO”, dalam *Suara Merdeka*, tanggal 4 Juli 2007.
- “Konsultasi Presiden-DPR Gagal Hentikan Interpelasi”, dalam www.sinarharapan.co.id, 10 Juli 2007.
- “Konsultasi Presiden-DPR Semacam Kuliah dari Presiden”, dalam www.hupelita.com, tanggal 4 Juli 2007.
- “KPK Diminta Turun Tangan Usut Adanya Dana Gagalkan Hak Angket”, dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 31 Mei 2006.
- “Krisis Energi: Kenaikan Harga BBM Opsi Terakhir”, dalam *Kompas*, tanggal 30 April 2008.
- “Kursi di Kabinet: Golkar Wajar Dapat Terbanyak”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 23 November 2005.
- “Liputan Khusus: Drama Satu Babak Yudhoyono-Kalla”, dalam www.sinarharapan.co.id, tanggal 19 September 2005.
- “Masa Depan SBY-JK Tak Tentu”, dalam *Kompas*, tanggal 7 Juni 2008.
- “Massa Bentrok dengan Polisi: Mendagri Menyatakan Keputusannya Tidak Berpihak”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Juni 2008.
- “Mega Harus Bicara”, dalam *Suara Karya*, tanggal 6 Juli 1999.
- “Mega Mulai Melewati Popularitas SBY”, dalam *Seputar Indonesia*, tanggal 30 Juni 2008.

- “Menpera Targetkan Bangun 4600 Rumah dalam 100 hari”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 10 November 2004.
- “Menteri Diminta Tak Hadiri Undangan DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 2 November 2004.
- “Meski Tidak Dilantik Samsul Tetap Anggota KPU”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 24 Oktober 2007.
- “Nasib Hak Angket di Masa Lalu”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Juni 2000.
- “Oposisi Meminta Kabinet Dirombak”, dalam *Kompas*, tanggal 24 Februari 2007
- “Pasar Kecewa, Kabinet Tidak Sesuai Harapan”, dalam *Kompas*, tanggal 27 Oktober 1999.
- “PDIP Curiga Golkar Cegah Pansus Bulog melalui Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 29 Mei 2002.
- “Pemakzulan Dinilai Berlebihan: F-PAN Tegaskan Lagi Ancamannya”, dalam *Kompas*, tanggal 5 Juni 2008.
- “Pemerintah Diminta Kurangi “Tebar Pesona”, dalam *Kompas*, tanggal 11 Januari 2007.
- “Pemerintah Tidak Optimal Bekerja, Presiden dan DPR Berkonflik Terus”, dalam *Kompas*, tanggal 31 Maret 2008.
- “Penerapan Kebijakan DMO: Menperdag dan Mentan Bersilang Pendapat”, dalam *Suara Karya*, tanggal 18 Juli 2007.
- “Perombakan Kabinet Tak Lihat Kebutuhan Masyarakat”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Mei 2007.
- “Perombakan Kabinet: Golkar Berterima Kasih”, dalam *Kompas*, tanggal 9 Mei 2007.
- “Perpecahan DPR Destruktif terhadap Demokrasi dan Merugikan Masyarakat”, dalam *Kompas*, tanggal 2 November 2004.
- “Pertemuan SBY-DPR Soal Interpelasi ‘Deadlock’”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 19 Juni 2007.
- “Pertemuan Gus Dur-Amien Rais: Secepatnya, Pertemuan ‘Ciganjur II’”, dalam *Kompas*, 7 Juli 1999.
- “Pidato Presiden Yudhoyono Mundur Jauh ke Belakang”, dalam *Kompas*, 19 November 2004.

- “PKB-Mega: Sembilan Bintang buat Megawati”, dalam *Tempo*, 30 Agustus 1999.
- “PKB Pesimis dengan Rapat Konsultasi Presiden-DPR”, www.tempointeraktif.com, Sabtu, 12 Maret, jam 01:31 WIB.
- “PPP Minta Jatah Tiga Kursi Menteri ke Yudhoyono”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 5 Oktober 2004.
- “PPP Resmi Keluar dari Koalisi Kebangsaan”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 21 Oktober 2004.
- “Presiden Akan Paksa Badan 4 Obligator BLBI”, dalam *Kompas*, tanggal 2 April 2008.
- “Presiden dan DPR Belum Capai Titik Temu Soal Interpelasi”, dalam *Bisnis Indonesia*, 19 Juni 2007.
- “Presiden Pastikan Perombakan Kabinet”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 1 September 2005.
- “Presiden Tak Izinkan Ryamizard ke DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 5 November 2004.
- “Presiden: Saya Tidak Ditekan”, dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 6 Desember 2005.
- “Presiden Minta Parpol Pendukung Merenung”, dalam *Kompas*, tanggal 20 Januari 2006.
- “Presiden Balas Mengkritik”, dalam *Kompas*, tanggal 15 Januari 2007.
- “Presiden Libatkan Tiga Menko, Wapres: Saya Ikut Melihat Nama-nama”, dalam *Kompas*, tanggal 5 Mei 2007.
- “Presiden: Reshuffle Bukan Giliran”, dalam *Suara Karya*, tanggal 8 Mei 2007.
- “Presiden Arroyo Berkukuh Bakal Ubah Konstitusi”, dalam www.tempointeraktif.com, Minggu, 5 November 2006, 16:37.
- “Prospek Kepemimpinan Nasional: Evaluasi Publik Tiga Tahun Presiden”, dalam www.lsi.or.id, diunduh pada 14 Juli 2008.
- “Protes Bermunculan di DPR”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Februari 2008.
- “Rapat Konsultasi Presiden-DPR Buntu”, dalam *Surya*, tanggal 5 Juli 2007.
- “Rapat Konsultasi Presiden Hanya Berlangsung Satu Arah: Anggota DPR Kecewa”, dalam *Kompas*, tanggal 17 Juli 2002.

- “Rapat Konsultasi dengan Presiden, DPR Dukung Perdamaian”, dalam *Serambi Indonesia*, tanggal 10 Agustus 2005.
- “Rapat Fraksi di Dharmawangsa”, dalam *Republika*, tanggal 23 Januari 2006.
- “Rapat Paripurna DPR Ricuh” dalam *Suara Merdeka*, tanggal 8 Maret 2006.
- “Reshuffle Bukan Solusi”, dalam *Kompas*, tanggal 21 Oktober 2005.
- “Reshuffle Belum Perlu: SBY-JK Harus Konsolidasi”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 25 Oktober 2005.
- “Reshuffle Baik, Tapi Sarat Akomodasi Politik”, dalam *Kompas*, tanggal 7 Desember 2005.
- “Risiko Perubahan Sistem Politik”, dalam *Kompas*, tanggal 4 Agustus 2005.
- “Satukan Visi Keislaman dan Kebangsaan”, dalam *Kompas*, tanggal 22 Oktober 1999.
- “SBY: Saya Masih Menko Polkam”, dalam *Republika*, tanggal 2 Maret 2004.
- “SBY: Jika Terpilih, Saya Bentuk Pemerintahan yang Efektif”, dalam *Kompas*, tanggal 24 Juni 2004.
- “SBY Larang Menteri Hadir di DPR”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 2 November 2004.
- “SBY-JK: Duet atau Duel”, Laporan Utama *Tempo*, edisi 24-30 Oktober 2005.
- “SBY Mulai Seleksi Calon Menteri”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 16 Oktober 2005.
- “SBY-JK Sepakat Bersama”, dalam *Kompas*, tanggal 6 Oktober 2007.
- “Sebagian Anggota DPR Kecewa”, dalam *Kompas*, tanggal 6 Juni 2007.
- “Sejumlah Politikus Membentuk Kaukus Penyelamatan Bangsa”, dalam *Kompas*, tanggal 7 Januari 2003.
- “Senjata Interpelasi”, dalam *Koran Tempo*, tanggal 6 Juni 2007.
- “Seswapres Mengundurkan Diri”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 20 Januari 2005.
- “Setelah Habibie Mundur, Suara Golkar Pecah”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 21 Oktober 1999.

- “Sidang Kabinet Habiskan Rp 426,6 Juta”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 15 September 2005.
- “Tak Ada Kesepakatan: Megawati Harus Dijatuhkan atau Dipertahankan”, dalam *Kompas*, tanggal 8 Februari 2003.
- “Teleconference: Anggota DPR Ajukan Interpelasi”, dalam *Media Indonesia*, tanggal 20 September 2005
- “Terwujudnya ‘Dwitunggal’ Abdurrahman Wahid-Megawati: Pebisnis Hingga Sopir Angkot pun Berbunga-bunga”, dalam *Kompas*, tanggal 22 Oktober 1999.
- “Wajah Baru Dominasi DPR 2004”, dalam *Kompas*, tanggal 4 Agustus 2004.
- “Yudhoyono Ikuti Mega: Jubir Presiden, Jangan Pakai Standar Ganda”, dalam *Kompas*, tanggal 13 Februari 2008.
- “Yudhoyono Minta Mundur”, dalam *Kompas*, 12 Maret 2004.



PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM

1. Bagaimana seharusnya hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR agar terbentuk pemerintahan yang stabil dan efektif? Apakah hubungan Presiden-DPR dalam desain konstitusi saat ini sudah baik atau ideal? Bagaimana dalam realitas politik?
2. Mengapa hampir selalu muncul situasi konflik dan/atau ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR meskipun sudah ditata ulang melalui amandemen konstitusi?
3. Apakah presidensialisme dapat dianggap sebagai pilihan final bangsa Indonesia, lalu bagaimana pandangan sebagian kalangan bahwa parlementarianisme mungkin lebih tepat dibandingkan presidensialisme; ataukah perlu model campuran semi-presidensial?
4. Apakah perilaku sebagian anggota DPR dalam merespons ketidakhadiran Presiden dalam Rapat Paripurna Dewan sesuatu yang wajar? Apakah ketidakhadiran Presiden juga sesuatu yang wajar?
5. Bagaimana seharusnya sikap, posisi, dan kekuasaan DPR dalam berinteraksi dengan Presiden?
6. Bagaimana seharusnya sikap, posisi, dan kekuasaan Presiden dalam berinteraksi dengan DPR?
7. Apakah hak-hak DPR seperti hak interpelasi dan hak angket perlu dipertahankan dalam konteks presidensialisme?
8. Apa sebenarnya yang salah –jika dianggap sebagai suatu “kesalahan”—di balik kecenderungan “parlementarianisme” dalam perilaku partai-partai di DPR ketika berhadapan dengan Presiden?
9. Apakah pola relasi Presiden-Parlemen (termasuk DPD) perlu ditata-ulang; dan kalau perlu apa saja yang perlu dibenahi?
10. (Khusus untuk pimpinan fraksi) Mengapa partai Anda sebagai partai pendukung pemerintah juga menggugat kebijakan pemerintah melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket?
11. (Khusus untuk pimpinan fraksi) Mengapa partai Anda mempersoalkan ketidakhadiran Presiden dalam menjawab interpelasi; bukanlah itu masalah prosedural belaka; apakah ada perbedaan signifikan antara kehadiran Presiden dan ketidakhadirannya (hanya diwakili para menteri)?