

BAB II

TINJAUAN HISTORIS PRAKTIK PRESIDENSIALISME DI INDONESIA (MASA ORDE BARU SAMPAI REFORMASI)

Bab ini akan memberikan ilustrasi mengenai praktik presidensialisme yang telah berlangsung dalam sejarah sistem pemerintahan di Indonesia masa orde baru sampai reformasi. Sejarah praktik presidensialisme di Indonesia dalam tinjauan ini, akan memberikan gambaran bagaimana presidensialisme bisa menjadi sangat *hyperpresidentialism* atau justru sebaliknya bisa sangat lemah. Kondisi ini akan dapat terlihat dalam perbedaan yang cukup mencolok dalam praktik presidensialisme pada masa orde baru dan reformasi. Orde baru sampai masa keemasannya, memperlihatkan praktik presidensialisme sangat subur berlangsung. Soeharto sebagai Presiden berhasil menciptakan suatu iklim politik yang melanggengkan kekuasaannya selama 32 tahun, melalui kendaraan-kendaraan politik dan institusi-institusi politiknya. Bahkan, situasi semacam ini pada akhirnya menciptakan rezim presidensialisme yang sangat otoriter dan seakan-akan merepresentasikan sebuah negara berdasarkan pada konstitusi. Sebaliknya, keruntuhan orde baru meninggalkan warisan institusi yang terbawa pada saat penyusunan institusi yang lebih demokratis pada saat reformasi. Akhirnya, pada masa reformasi, peran Presiden dibatasi dan parlemen memegang kendali pemerintahan presidensialisme.

II. 1. Presidensialisme Orde Baru dan Warisan Institusinya

Orde baru membangun kekuatannya melalui aliansi kaum militer dan sipil yang dipersatukan karena ketakutan akan komunisme dan kekecewaan terhadap Soekarno yang menurut mereka telah menciptakan krisis ekonomi.¹⁰¹ Pondasi kekuatan orde baru menitikberatkan pada pembangunan ekonomi. Ekonomi menjadi sandaran utama kekuasaan orde baru karena Soeharto melihat bahwa

¹⁰¹ David Bouchier dan Vedi R. Hadiz, "Pendahuluan", dalam David Bouchier dan Vedi R. Hadiz (eds.) *Pemikiran Sosial dan Politik Indonesia Periode 1965-1999* terj. Tina Gayatri (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2006), hlm. 15.

gerakan PKI akan sulit dihentikan apabila kondisi perekonomian buruk. PKI akan dapat tumbuh ditengah-tengah kemiskinan, terbukti dalam pemilu tahun 1955 PKI dapat memenangkan hati rakyat yang pada saat itu kekurangan kebutuhan akan sandang, pangan, dan papan.¹⁰²

Argumentasi orde baru dalam meletakkan struktur bangunannya adalah penilaiannya terhadap orde lama yang telah melanggar pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Kondisi ini membuat tidak adanya pengawasan yang efektif dari lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam menyelaraskan antara kepentingan politik dengan kebijakan ekonomi dalam mengatasi permasalahan ekonomi. Untuk itulah, orde baru hadir dengan orientasi menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen melalui pembangunan-pembangunan nasional.¹⁰³

Pada pelaksanaannya, pembangunan nasional memerlukan situasi yang kondusif. Titik tolak pembangunan bersumber pada stabilitas nasional dan keamanan nasional (disertai dengan partisipasi nasional).¹⁰⁴ Oleh karena itu perlu dilakukan berbagai strategi untuk menciptakan sistem politik yang menunjang. Soeharto membangun pondasi pembangunan yang dikenal melalui akselerasi pembangunan 25 tahun dengan konsep dasar trilogi pembangunan (stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan). Stabilitas nasional mutlak diperlukan bila ingin mencapai pertumbuhan ekonomi, untuk itulah rehabilitasi politik diperlukan.¹⁰⁵

Tertib hukum dan politik dijalankan dan susunan kekuasaan negara diatur menurut peraturan perundangan (pancasila hadir sebagai sumber dari segala sumber hukum). Hal ini membuat ideologi yang menjadi salah satu permasalahan orde lama, diatur sedemikian rupa dalam kerangka konstitusi.¹⁰⁶ Manifesto politik diganti dengan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) setelah MPRS mencabut kekuasaan Presiden Soekarno dan gelarnya sebagai “Pemimpin Besar

¹⁰² Retnowati Abdulgani-Knapp, *Soeharto; The Life and Legacy of Indonesia's Second President* (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm. 90

¹⁰³ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1982), hlm. 4-5.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 6 dan hlm. 34.

¹⁰⁵ Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai Pak Harto* (Jakarta: Jakarta Citra, 2006), hlm. 147.

¹⁰⁶ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 8-29.

Revolusi”.¹⁰⁷ Dengan demikian praktik presidensialisme berjalan dalam koridor yang konstitutif dan bangunan politik yang diciptakan untuk berorientasi pada pembangunan melalui strategi-startegi yang dijalankan.

II. 1. 1 Startegi-Strategi Politik Membangun Praktik Presidensialisme

Dalam menjalankan pemerintahannya, Soeharto lebih menekankan pada kriteria kualifikasi menteri-menteri kabinetnya. Dukungan partai politik tetap ia perhatikan namun hanya merupakan prioritas terakhirnya sehingga ia melakukan pendekatan militer. Soeharto merasa lebih nyaman jika berada di tengah-tengah kelompoknya sendiri (sehingga mulai bermunculan asisten-asisten pribadi (aspri)).¹⁰⁸ Legitimasi awal yang menjadi sumber kekuatannya adalah Surat Perintah Sebelas Maret (supersemar) dalam menanggapi adanya Tri Tuntutan Hati Nurani Rakyat (Tritura). Supersemar merupakan strategi awal kemenangan orde baru karena melalui hal inilah orde baru mendapat pengakuan sah dari rezim orde lama. Melalui supersemar, orde lama menyatakan tidak mampu lagi mengatasi krisis yang menurunkan kewibawaan legalitas formalnya dan menyerahkan kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan kepada Soeharto.¹⁰⁹

Situasi ini mengakhiri dualisme kepemimpinan antara Soekarno dan Soeharto pada saat itu (terlaksana dalam Sidang Istimewa MPRS tahun 1967 dimana Jenderal TNI Soeharto diangkat sebagai pejabat Presiden RI). Melalui supersemar PKI dihancurkan, kemudian konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dijalankan dengan membentuk Kabinet Dwikora yang disempurnakan.

¹⁰⁷ Retnowati Abdulgani-Knapp, *Soeharto; The Life and Legacy...Op. Cit.*, hlm. 79.

¹⁰⁸ Sistem keamanan yang sangat Soeharto tekankan berpengaruh ketika ia memilih orang-orang kepercayaannya. Menurutnya, perubahan politik dan militer dapat membahayakan bagi kestabilan. Untuk itu, ia sangat berhati-hati dalam memilih orang-orang kepercayaannya. Langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan koneksi militer dari divisi diponegoro (mengingat Soeharto pernah bertugas bersama dalam misi Irian Barat) sebagai jaringan militer yang erat. Kemudian nama-nama seperti Ali Moertopo, Soedjono Hoemardhani, dan Ny. Soeharto masuk sebagai penasihat pribadinya. Konsep semacam ini berlangsung selama pemerintahan orde baru berjalan dalam *Ibid.*, hlm. 81 dan hlm. 95-97. Lihat juga Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto* (New Delhi: Sterling Publishers Private. Ltd, 1987), hlm. 315.

¹⁰⁹ Tritura berisikan tuntutan untuk meluruskan kembali penyelewengan-penyelewengan yang telah dilakukan rezim orde lama, yaitu: pembubaran PKI, pembubaran kabinet dwikora, dan penurunan harga dalam Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 45 dan hlm. 47.

Seiring pengangkatan Soeharto sebagai Pengemban Ketetapan No. IX/MPRS/1966 dalam Sidang Umum IV MPRS tahun 1966, maka Kabinet Ampera dibentuk. Kabinet ini memiliki tugas Dwi Dharma yakni: menciptakan kestabilan politik dan menciptakan kestabilan ekonomi melalui program Catur Karya (memperbaiki kehidupan rakyat dalam bidang sandang dan pangan, melaksanakan pemilihan umum, melaksanakan politik luar negeri bebas-aktif untuk kepentingan nasional sesuai dengan Ketetapan No. XII/MPRS/1966, dan melanjutkan perlawanan terhadap imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk).¹¹⁰

Sidang Umum V MPRS pada tanggal 27 Maret 1968 dengan Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968 mengangkat Soeharto sebagai Presiden RI untuk melanjutkan kembali tugas-tugas Kabinet Ampera (setelah disempurnakan) dan pada tanggal 10 Maret 1968 Kabinet Pembangunan I mulai dibentuk. Ketetapan No. XLI/MPRS/1968 menetapkan tugas-tugas pokok Kabinet Pembangunan I yang tertuang dalam konsep Panca Krida, yakni: menciptakan stabilitas politik dan ekonomi sebagai syarat berhasilnya Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Pemilihan Umum, menyusun dan melaksanakan Repelita, melaksanakan pemilu sesuai dengan Ketetapan No. XLII/MPRS/1968, mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan menggerusi G-30-S/PKI ke akar-akarnya, dan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur negara (pusat sampai daerah). Dalam taraf ini, Soeharto mulai terlihat menekankan pembangunan nasional melalui penciptaan stabilitas dan keamanan nasional. Keamanan menjadi kunci utama terciptanya kestabilan yang membuat situasi kondusif untuk melaksanakan pembangunan nasional. Hal ini menjadi inti pemikiran pendekatan pembangunan nasional sebagai “*security and prosperity approach*”.¹¹¹

¹¹⁰ Berbagai penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945 diluruskan oleh adanya ketetapan-ketetapan MPRS. Ajaran komunisme dan hal-hal yang menjurus kearahnya dilarang, menghilangkan etatisme ekonomi, menghapuskan Gelar Pemimpin Besar Revolusi, dan menghapuskan pengangkatan Presiden seumur hidup dalam *Ibid.*, hlm. 140-141.

¹¹¹ Langkah awal untuk memperoleh kepercayaan rakyat, Soeharto memilih kebijakan yang tidak mencolok. Langkah pertama yang dilakukan adalah menstabilkan harga. Presiden Soeharto memilih 23 menteri. Posisi kunci di bidang perekonomian seperti menteri Keuangan dipegang oleh

Perubahan-perubahan terjadi dalam berbagai sektor pemerintahan pada masa ini. Ideologi menjadi sangat konstitutif dengan kapastian Pancasila dan larangan terhadap ajaran Marxisme-Leninisme dan Komunisme sesuai dengan pembukaan UUD 1945 dan dikukuhkan dalam Ketetapan-ketetapan MPRS tahun 1966. Dalam sektor eksekutif terjadi penyederhanaan kabinet (dari yang sebelumnya terdapat kabinet “seratus menteri”) yang kemudian dilakukan pembersihan dan penertiban aparatur negara seperti penyempurnaan organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada tanggal 10 Nopember 1969. Sektor legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) menjadi partner pemerintah dalam menjalankan kerjasama usaha-usaha pemerintahan (setelah sebelumnya pada jaman orde lama DPR-GR bukan mewakili rakyat melainkan “Pemimpin Besar Revolusi” sebagai penyambung lidah rakyat) yang dirumuskan bahwa tugas-tugas pokoknya adalah: bidang legislatif merumuskan pokok-pokok kebijaksanaan pemerintahan melalui perundang-undangan, bersama-sama dengan pemerintah, kemudian bidang anggaran menentukan anggaran belanja dan penerimaan negara bersama-sama dengan pemerintah, dan terakhir bidang pengawasan melakukan pengawasan jalannya pemerintah yang memiliki hak bertanya, angket, dan sebagainya melalui komisi-komisinya.¹¹²

Keberhasilan yang dicapai orde baru (1968-1969) menimbulkan persoalan yang perlu memperhitungkan strategi nasional.¹¹³ Pemilihan Umum 1971 pada akhirnya menjadi agenda selanjutnya untuk membangun praktik presidensialisme orde baru. Melalui pemilu, orde baru akan lebih mendapatkan legitimasi dari rakyat. Pada bulan Nopember 1969, DPR-GR mengeluarkan undang-undang pemilu yang menetapkan keanggotaan parlemen yang baru Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR terdiri atas 360 anggota dipilih ditambah 100 anggota yang

Ali Wardhana dan Menteri Negara untuk perekonomian diberikan kepada Sultan Hamengkubuwono IX. Langkah tersebut diambil untuk melakukan perombakan dalam kinerja perekonomian dan ada hubungannya dengan restrukturisasi aparatur negara dalam *Ibid.*, hlm. 140-142. Lihat juga Retnowati Abdulgani-Knapp, *Soeharto; The Life and Legacy...Op. Cit.*, hlm. 86.

¹¹² Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 142-144.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 147.

diangkat.¹¹⁴ Pemilu tidak langsung diselenggarakan oleh Soeharto pada awal-awal kekuasaannya karena ia sadar betul bahwa akar-akar PKI masih tetap membekas berada di kalangan masyarakat. Untuk itu orde baru perlu membangun mesin politiknya terlebih dahulu. Soeharto sepakat bahwa sistem pemilu 1971 akan dilaksanakan secara proposional, akan tetapi untuk menjamin kemenangan orde baru ia merestrukturisasi Golongan Karya (Golkar). Sebuah mesin politik baru ala orde baru dimana merupakan perwujudan berbagai kepentingan dan golongan yang selama ini tercerai berai dengan adanya perbedaan-perbedaan ideologi multipartai. Golkar hadir sebagai kuasi partai politik (mengaku bukan sebagai partai politik melainkan wadah aspirasi berbagai kepentingan dan golongan). Tanggal 22 Nopember 1969, Golkar memiliki penyederhanaan Sekertariat Bersama (Sekber) yang terdiri dari tujuh Kesatuan Organisasi Induk (Kino) Golkar yang diwakili satu tanda gambar Golkar dalam pemilu 1971.¹¹⁵

Selanjutnya, Soeharto menerapkan restrukturisasi aparatur negara sesuai Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968 mengenai monoloyalitas pegawai negeri. Pegawai negeri diwajibkan hanya setia pada Golkar untuk menyalurkan aspirasi politik mereka dan mulai dilaksanakan setelah keluarnya PP No. 6 tahun 1970.¹¹⁶ Pada tanggal 29 Nopember 1971 selepas pemilu, melalui Keputusan Presiden RI No. 82 tahun 1971 dibentuklah Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) sebagai wadah satu-satunya bagi pegawai negeri dan menghilangkan kesetiaan pegawai negeri pada partai-partai politik.¹¹⁷ Selain kebijakan monoloyalitas, Soeharto juga menerapkan konsep dwifungsi ABRI.

¹¹⁴ M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* terj. Satrio Wahono, dkk (Jakarta: serambi Ilmu Semesta, 2007), hlm. 584.

¹¹⁵ Tujuh Kino Golkar yakni: HANKAM, SOKSI, Profesi, MKGR (Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong), Kosgoro (Koperasi Serba Usaha Gotong Royong), Gakari (Gabungan Karyawan Republik Indonesia), dan Gerakan Pembangunan. Pada awalnya Sekber Golkar ini berdiri tanggal 20 Oktober 1964 dan tergabung dalam front nasional yang terdiri atas 61 organisasi yang tidak berafiliasi pada partai dalam Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 232-233 dan hlm. 256-257; Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai...Op. Cit.*, hlm. 152-153; Lihat juga Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 199.

¹¹⁶ Syafuan Rozi, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak...Op. Cit.*, hlm. 57.

¹¹⁷ Argumentasi monoloyalitas ini dapat digambarkan oleh Ali Moertopo bahwa pegawai negeri memainkan peranan penting sebagai penyelenggara negara yang pada dasarnya merupakan tali pengikat dan harus dapat menggerakkan masyarakat. Pegawai negeri memiliki peran sebagai pembina masyarakat. Hal ini tidak akan berjalan jika aparatur negara tidak dapat mengatasi

ABRI dipandang tidak semata-mata hanya kekuatan pertahanan dan keamanan namun juga sebagai stabilisator dan dinamisator pembangunan bangsa. ABRI tidak berpartai dan memiliki hak suara dalam pemilu namun ABRI memiliki perwakilan dalam legislatif dengan mendapatkan jatah seratus kursi melalui pengangkatan.¹¹⁸ Untuk itulah strategi Soeharto yang berhasil diterapkan sebelum pemilu 1971 adalah monoloyalitas dan dwifungsi ABRI sebagai jalan menuju legitimasi praktik presidensialismenya.¹¹⁹ Hasilnya tidak diragukan lagi, Golkar menguasai mayoritas mutlak suara dalam legislatif melalui pemilu 1971. Perolehan suaranya sebagai berikut:

Tabel 2. Perolehan Kursi DPR dalam Pemilu 1971¹²⁰

NO	PARTAI POLITIK	KURSI
1.	Golkar	236
2.	NU	58
3.	Parmusi	24
4.	PNI	20
5.	PSII	10
6.	Partai Kristen Indonesia	7
7.	Partai Katolik	3
8.	Perti	2
9.	IPKI	-
10.	Murba	-
Jumlah Kursi Partai		360
11.	ABRI+Sipil yang diangkat	100
Jumlah Anggota DPR		460

Pada masa ini juga telah mulai digaungkan adanya pembinaan politik melalui penyederhanaan partai dan kebijakan massa mengambang (*floating mass*).

perbedaan pandangan/golongan untuk kepentingan pribadi akibat dari adanya loyalitas ganda dalam Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 258 dan hlm. 306-307; Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 171-174; lihat juga M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Op. Cit.*, hlm. 584.

¹¹⁸ Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai...Op. Cit.*, hlm. 157 dan hlm. 164. Lihat juga Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Ibid.*, hlm. 50.

¹¹⁹ Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 258.

¹²⁰ Sumber diolah dari data perolehan suara dan kursi pemilu 1971 dalam <http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1971.shtml>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 16.00 WIB; Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 151.

Pemilu 1971, membawa pengaruh bagi pembaruan struktur politik. Kemenangan Golkar dalam pemilu 1971 memberikan kepercayaan diri bagi orde baru dalam menerapkan praktik presidensialismenya secara *legitimate* dan lebih lanjut menekan partai politik untuk mengurangi jumlahnya melalui pembaharuan sistem kepartaian dan kebijakan massa mengambang.¹²¹ MPRS tidak lagi sementara melainkan secara pasti menjadi MPR. Selepas pemilu 1971 ide penyederhanaan partai dijalankan, dan partisipan pemilu mengelompokkan diri baik secara *stembus accord* (jumlah perolehan suara) atau kesamaan program. Hal ini juga membawa pengaruh bagi pembentukan fraksi-fraksi di MPR, DPR, dan DPRD sehingga pada Sidang Umum MPR 1973 nantinya hanya terdapat lima fraksi (dua fraksi partai politik, Utusan Daerah, Golongan Karya, dan ABRI).¹²²

Penyederhanaan partai politik dilakukan dengan menggabungkan (fusi) partai-partai politik pada tahun 1973, dan dipraktikkan dalam pemilu 1977. Partai-partai yang dikelompokkan berideologi materiil-spiritual difusikan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (yakni: PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik, dan Parkindo), kelompok spiritual-materiil difusikan menjadi Partai Persatuan Pembangunan (yakni: NU, Parmusi, PSII, dan Perti), dan kelompok yang mewakili golongan dan fungsional yang tidak menyebut diri mereka partai namun sebagai penyeimbang kedua partai politik adalah Golongan Karya (Golkar). Gagasan penyederhanaan partai ini merupakan bagian dari pembinaan politik yang tidak hanya berarti pengurangan jumlah partai, tetapi lebih mengarah pada perombakan pola kerja dan orientasi pada program.¹²³ Kehidupan fraksi tidak lagi berbasiskan ideologi melainkan berdasar pada program kerja pembangunan.¹²⁴

Pembinaan politik menjadi upaya yang dilakukan oleh orde baru dalam menjalankan praktik presidensialismenya. Pembinaan politik ini diupayakan agar rakyat dapat berpartisipasi aktif bagi pembangunan nasional. Untuk itulah setelah fusi partai, kemudian langkah selanjutnya adalah *floating mass* (massa

¹²¹ David Bouchier dan Vedi R. Hadiz, "Pendahuluan", dalam *Pemikiran Sosial dan Politik... Op. Cit.*, hlm. 77-78.

¹²² Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 185

¹²³ *Ibid.*, 193-194. Lihat juga Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai...Op. Cit.*, hlm. 151-152.

¹²⁴ Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai...Ibid.*, hlm. 151.

mengambang). Orde baru menjadikan massa mengambang sebagai salah satu strateginya setelah melihat sejarah orde lama membuat massa rakyat di desa-desa menjadi korban kepentingan ideologi-ideologi partai politik dan menjadi sumber pertentangan kepentingan politik sehingga pada masa orde baru rakyat didorong untuk meninggalkan pertentangan ideologi dan politik yang sempit untuk diarahkan kepada usaha pembangunan nasional. Pada akhirnya kegiatan partai politik dibatasi sampai daerah tingkat II.¹²⁵

Pada tingkatan ini, masyarakat desa tidak dapat diganggu oleh partai untuk kepentingan politik. Namun masyarakat masih dapat menyalurkan aspirasinya dengan cara memilih golongan-golongan (baik partai politik ataupun Golkar) dalam pemilu. Massa mengambang disini berarti mengartikan bahwa masyarakat di desa-desa tidak perlu terikat secara permanen dalam keanggotaan partai politik dan ikut terlibat dalam aktivitas politiknya.¹²⁶ Dalam situasi ini masyarakat (terutama di desa-desa) diasingkan dari aktivitas politik dan hanya terlibat dalam kampanye dan Pemilihan Umum.

Dalam situasi pasca pemilu 1971 juga mulai dicetuskan mengenai konsep Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang diajukan dalam Sidang Umum MPR hasil pemilu 1971. Konsep ini digunakan sebagai acuan dalam melaksanakan rencana pembangunan nasional dalam lima tahap (masing-masing tahap berlangsung selama lima tahun sehingga diperlukan akselerasi 25 tahun pembangunan nasional). Konsep ini pada akhirnya juga mendukung berjalan kebijakan-kebijakan seperti fusi partai dan massa mengambang. Sebenarnya yang menjadi titik tolak konsep ini adalah bagaimana Presiden diangkat oleh MPR untuk waktu lima tahun dan dapat dipilih kembali sesuai yang ada dalam UUD 1945.¹²⁷ GBHN sendiri mulai dijalankan setelah pemilihan Soeharto sebagai

¹²⁵ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 96-98.

¹²⁶ *Floating mass* menjadi bentuk nyata dari perwujudan ide-ide depolitisasi masyarakat dan pembatasan aktivitas partai politik dan *floating mass* ini efektif berjalan setelah Komandan Diponegoro Mayjen Widodo mendeklarasikan bahwa partai politik tidak dibutuhkan bagi desa. Lihat: *Ibid.*, hlm. 98-99; juga Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 312.

¹²⁷ Pemikiran mengenai konsep GBHN ini dicetuskan oleh Soeharto dalam pidato lisannya di Pasar Klewer, Solo (9 Juni 1971) mengenai masyarakat adil dan makmur hanya bisa terwujud bilamana melakukan serangkaian pembangunan dalam segala bidang dan untuk mencapai hal

Presiden RI/Mandataris MPR dan Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Wakil Presiden dalam Sidang Umum MPR 1973 dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 dimana GBHN dijadikan pola umum pembangunan jangka panjang dan Pembangunan Lima Tahun (Pelita) II.¹²⁸ Melalui tahap ini pulalah kabinet Pembangunan II dibentuk dengan ketentuan-ketentuan yang diatur, seterusnya sampai orde baru berakhir.

Strategi-strategi orde baru dalam membangun praktik presidensialisme yang telah disebutkan dan dibahas dalam penulisan ini merupakan langkah-langkah yang dilakukan Soeharto untuk mendapatkan legitimasinya dan membangun struktur politiknya sekaligus menjamin kelanggengan rezim orde barunya. Terbukti bahwa strategi-strategi melalui kebijakan-kebijakannya membuat praktik presidensialisme ala orde baru berjalan selama 32 tahun dan memenangi setiap pemilu yang dilakukan secara mayoritas mutlak, melalui kendaraan politik bernama Golkar. Kondisi ini dijadikan acuan dalam melihat bahwa orde baru berjalan dengan legitimasi yang kuat dari rakyatnya (walaupun pada kenyataannya hanya merupakan mobilisasi terhadap massa). Berikut hasil pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada jaman orde baru:

tersebut dibutuhkan waktu bertahun-tahun dan bertahap dalam Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai...Op. Cit.*, hlm. 149-150.

¹²⁸ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 152-153.

Tabel 3. Perolehan Kursi DPR RI Hasil Pemilu 1971-1997¹²⁹

TAHUN	FKP	FPP	FPDI	F-ABRI*)	TOTAL
	Jumlah	Jumlah	Jumlah	Jumlah	Jumlah
1971	236	94	30	100	460
1977	232	99	29	100	460
1982*	246	94	24	96	460
1987	299	61	40	100	500
1992	282	62	56	100	500
1997	325	89	11	75	500

Keterangan:

- *) Tahun 1971, 1977 dan 1982, anggota F-ABRI berasal dari Fraksi Karya ABRI yang diangkat sebanyak 75 orang; dan dari Fraksi Karya non-ABRI yang diangkat sebanyak 25 orang. Mulai tahun 1987-1992, seluruh anggota F-ABRI berasal dari Fraksi Karya ABRI yang diangkat berjumlah 100 orang. Tahun 1997 anggota F-ABRI dikurangi sehingga berjumlah 75 orang lewat perubahan UU No. 5 tahun 1995.
- * Pada pemilu 1982 terdapat perbedaan perhitungan komposisi jumlah kursi antara perhitungan Eep Saefulloh Fatah dalam bukunya dengan B. N. Marbun dalam bukunya dan perhitungan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam http://www.kpu.go.id/Sejarah/sejarah_list.php. Hal ini berkaitan dengan jumlah anggota DPR yang dipilih dari Pemilihan Umum Daerah Pemilihan Timor Timur sebanyak empat orang, jika menurut B. N. Marbun dan KPU empat orang itu adalah hasil pengangkatan anggota DPR Golongan Karya non-ABRI (Fraksi Karya non ABRI) sedangkan menurut Eep Saefulloh empat orang tersebut merupakan anggota fraksi karya pembangunan (FKP) yang dipilih dalam pemilu. Lihat: B. N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), 170.

II. 1. 2. Tiga Pilar Kekuasaan Presidensialisme Orde Baru

Serangkaian strategi yang dilakukan Soeharto berhasil mempertahankan kedudukannya sebagai Presiden selama orde baru berjalan penuh. Strategi-strategi yang dijalankan dalam membangun praktik presidensialismenya tidak lepas dari tiga pilar kekuasaan yang dimilikinya. Ketiga pilar tersebut adalah ABRI, birokrasi, dan Golkar. Tiga pilar inilah yang menopang struktur bangunan politik Soeharto dan orde barunya.

Konsep dwifungsi ABRI merupakan langkah politik Soeharto untuk membangun kekuasaan militeristiknya sekaligus melestarikan kekuasaannya.¹³⁰

¹²⁹ Data perolehan kursi DPR-RI (1971-1997) ini diolah dari berbagai sumber; Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi...Op. Cit.*, hlm. 138; B. N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), hlm. 71; juga KPU yang diperoleh dari http://www.kpu.go.id/Sejarah/sejarah_list.php, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 22.00 WIB.

ABRI yang memiliki jumlah perwakilan dalam legislatif memiliki kekuatan suara cukup banyak (lihat Tabel. 3) dalam keterlibatan proses politik dan pemerintahan walaupun bukan kekuatan yang dipilih dalam pemilu. Dengan justifikasi sebagai penjaga keamanan nasional dan stabilisator, ABRI masuk dalam struktur jaringan politik Soeharto.¹³¹ Sebagai panglima besar ABRI, Soeharto membesarkan ABRI dalam struktur jaringan politiknya dengan berbasiskan orang-orang kepercayaannya sehingga ia dapat mengontrol stabilitas militernya sendiri.

Adanya perwakilan dalam legislatif, membuat hubungan militer terjalin baik dengan eksekutif. Keberadaan militer efektif dalam mengamankan kebijakan eksekutif dan meminimalisasi kontrol DPR terhadap eksekutif. Begitu pula halnya dengan MPR.¹³² Hal ini diperoleh melalui hubungan erat antara Fraksi ABRI dengan Fraksi Karya Pembangunan dalam proses kerja di DPR (keduanya merupakan representasi kepentingan eksekutif). Hubungan korporatis militer dengan Golkar tercipta dalam lingkup langkah membangun basis massa rakyat melalui kekuatan politik sipil. Dengan adanya Presiden sebagai panglima tinggi ABRI dan ketua dewan pembina, membuat hubungan ABRI dan Golkar terlembaga dan solid.¹³³

Untuk mempertahankan struktur jaringan politiknya, tahun 1980 ABRI berusaha untuk menduduki posisi sentral dalam pembangunan desa dengan pencangan program ABRI Masuk Desa (AMD) oleh pemerintah, setelah sebelumnya terdapat doktrin kekaryaan ABRI (tahun 1978-an). Hal ini dilakukan

¹³⁰ Doktrin konsep dwifungsi mulai berjalan efektif melalui Seminar Militer II Agustus 1966 sampai diakhiri dengan pengukuhan dwi fungsi dalam UU No. 20 tahun 1982. Untuk penjelasan lebih lanjut baca: Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 52-55 dan hlm. 240-256.

¹³¹ Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 209.

¹³² Sama seperti dalam DPR, mekanisme kerja MPR melalui peran tiga fraksi (Fraksi ABRI, Fraksi Karya Pembangunan, dan Fraksi Utusan Daerah) perwakilan ABRI dapat mengamankan kepentingan Presiden dalam formulasi kebijakan makro MPR (dalam batasan tertentu). Lihat: Eep Saefulloh, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 144-145.

¹³³ Musyawarah Nasional II (1978) menjadikan Presiden sebagai ketua dewan pembina Golkar dan juga berkedudukan sebagai panglima tinggi ABRI. Militer mempergunakan Golkar untuk memperluas pengaruhnya melalui cara: meningkatkan posisi tawar militer terhadap partai-partai politik seiring menenggelamkan sistem kepartaian, memperkenalkan diri secara simbolik dengan mengatasmakan modernisasi dan pembangunan, dan membangun dukungan rakyat serta menyempurnakan kontrol administratif dalam *Ibid.*, hlm. 142-143.

untuk mempertahankan posisi sentral ABRI dan mendapatkan dukungan rakyat. Soeharto menerapkan konsep Manunggal ABRI dan Rakyat.¹³⁴

Pilar selanjutnya yang menjadi basis kekuatan Soeharto adalah birokrasi. Melalui organisasi KORPRI, maka monoloyalitas dapat dilaksanakan dan bangunan kekuasaan yang terlembaga dapat dibentuk. Dengan adanya monoloyalitas, semua suara dukungan akan mengarah secara sentralistis kepada Presiden (dalam hal ini Soeharto). Pengontrolan terhadap birokrasi membuat Soeharto dapat menjamin posisinya bahkan “menaklukan” legislatif.

Undang-undang Desa tahun 1979 merupakan salah satu usaha Soeharto dalam mempertahankan kekuatan birokatisnya sampai tingkat pedesaan. Undang-undang ini memaksakan keseragaman administratif. Meskipun Desa menyerahkan daftar nama calon kepala desa, jajaran administratif yang lebih tinggi yang dapat memilihnya (tentunya jajaran administratif paling tinggi adalah Presiden). Para kepala desa ini menjadi pegawai birokrasi pemerintah pemerintah yang digaji. Melalui kebijakan ini, maka struktur oengendalian hierarkis dan sentralistis dari pemerintah telah dipaksakan mulai dari tingkat provinsi sampai pedesaan di seluruh wilayah Indonesia. Usaha ini menjadikan satu kesatuan kekuatan birokratis.¹³⁵ Kondisi ini ditambah lagi dengan adanya program indoktrinasi asas tunggal Pancasila (tahun 1978) setelah demonstrasi mahasiswa yang marak timbul pertengahan tahun 1977 hingga memasuki tahun 1978, yang membuat lahirnya keseragaman ideologis.¹³⁶

Dengan demikian maka melalui pengendalian birokrasi praktik presidensialisme ala orde baru memasuki tahap *dictatorship*. Birokrasi adalah kepemimpinan diktaktor sebab segala aturan didalamnya untuk menjalankan

¹³⁴ Konsep ini mengartikan ABRI dan rakyat adalah satu mengingat sejarah ABRI yang terbentuk diawali dari bekas tentara Pembela Tanah Air (PETA) kemudian membentuk diri menjadi Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang diubah menjadi Tentara Keamanan Rakyat (TKR). Pada akhirnya TKR inilah yang menjadi Tentara Rakyat Indonesia (TRI) yang kemudian menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Kegiatan yang dilakukan adalah prajurit-prajurit ABRI bahu-membahu memperbaiki sarana dan prasarana desa seperti memperbaiki jembatan, jalan, klinik kesehatan, dll dalam M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Op. Cit.*, hlm. 605; juga Dewi Ambar Sari dan Lazuardi Adi Sage, *Beribu Alasan Rakyat Mencintai...Op. Cit.*, hlm. 168.

¹³⁵ M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Ibid.*, hlm. 604-605.

¹³⁶ Tokoh utama yang merancang program ini adalah Roeslan Abdulgani dengan mencetuskan program penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) di berbagai tempat dalam *Ibid.*, hlm. 604.

pemerintahan, merupakan aturan yang mempertahankan kedudukan eksekutif *vis a vis* legislatif (mempertahankan *status quo*). Birokrasi adalah institusionalisasi dari *dictatorship*.¹³⁷

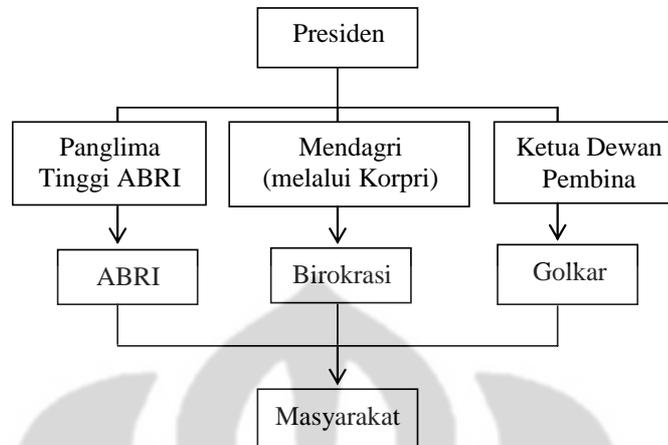
Pilar kekuasaan terakhir adalah Golkar. Kebijakan monoloyalitas melalui keanggotaan Korpri sebagai organisasi para Pegawai Negeri Sipil (PNS), membuat Golkar selalu menang dalam tiap pemilu orde baru. Hal ini dikarenakan adanya kewajiban bagi para pegawai negeri untuk selalu mendukung Golkar. Dengan adanya depolitisasi dan deparpolisasi di tingkat desa mendorong aspirasi rakyat ditampung organisasi-organisasi fungsional dan profesi yang diafiliasikan dengan Golkar (walaupun tidak memiliki ikatan formal), juga mendukung kemenangan Golkar dalam pemilu-pemilu orde baru.¹³⁸ Sebagai pemimpin perolehan kursi secara mayoritas mutlak dalam legislatif (lihat Tabel. 3) membuat hegemoni Golkar memiliki otoritas penuh dalam merumuskan kebijakan pemerintahan. Posisi Presiden dalam hal ini sangat diuntungkan dengan adanya hegemonisasi Golkar karena Golkar tidak lain merupakan mesin politiknya sekaligus personifikasi kepentingan personalnya. Musyawarah Nasional II (1978) yang berlangsung menambah keuntungan Presiden dengan mereorganisasi di dalam tubuh Golkar dimana Ketua Dewan Pembina Pusat diganti oleh Dewan Pembina yang diketuai langsung oleh Presiden (selaku eksekutif).¹³⁹ Hasilnya, posisi Presiden adalah sebagai ketua dewan pembina partai. Kebijakan pembinaan partai politik (melalui fusi partai dan *floating mass*), Golkar sebagai pembaharuan politik, dan indoktrinasi Pancasila sebagai asas tunggal menambah keuntungan lainnya. Berikut adalah bagan yang penulis buat untuk menggambarkan hubungan ketiga pilar kekuasaan presidensialisme Soeharto:

¹³⁷ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, *Democracy and Development...Op. Cit.*, hlm. 32.

¹³⁸ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 196.

¹³⁹ Lihat: Eep Saefulloh, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru...Op. Cit.*, hlm. 142-143; juga Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 307.

Bagan 2. Tiga Pilar Kekuasaan Praktik Presidensialisme Orde Baru¹⁴⁰



Berjalannya tiga pilar kekuasaan Soeharto ini memungkinkan praktik presidensialisme berjalan secara otoritarian. Presiden dapat mengontrol jalannya pemerintahan sekaligus secara penuh proses pembuatan kebijakan yang mendukung kepentingannya. Dengan bekal konstitusi, Tap-tap MPR, dan mandataris MPR, Presiden mampu melaksanakan pembangunan lima tahun pertama dan menjalankan strategi politiknya (penyederhanaan partai, *floating mass*, monoloyalitas, dan indoktrinasi Pancasila). Kekuasaan terpusat (secara sentralistik) di tangan Presiden. Pemilu yang berhasil dimenangkan kendaraan-kendaraan/mesin-mesin politiknya juga membuat rezimnya berjalan atas nama legitimasi rakyat dan demokratis. Hegemonisasi sistem partai politik yang direpresentasikan Golkar dan pelaksanaan praktik presidensialisme ala orde baru inilah yang dapat disebut sebagai demokrasi terpimpin konstitusional.¹⁴¹

II. 1. 3. Hubungan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Orde Baru

Hubungan eksekutif dan legislatif yang berlangsung dalam pemerintahan orde baru memiliki ciri otoritarian dalam praktik presidensialisme. Pasalnya, eksekutif mampu mengontrol legislatif bahkan dapat ikut andil dalam menetapkan

¹⁴⁰ Data diolah dari sumber; Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi...Op. Cit.*, hlm. 138. Untuk lebih komprehensif mengenai tiga pilar kekuasaan orde baru ini baca: Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Ibid.*, hlm. 209-236.

¹⁴¹ Lihat: Eep Saefulloh, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru...Op. Cit.*, hlm. 191-204.

kebijakan yang dikeluarkan legislatif. Lembaga negara pada masa pemerintahan orde baru terdiri atas lembaga tertinggi negara (yakni: MPR) dan lembaga tinggi negara (yakni: Presiden, DPR, Mahkamah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)).¹⁴² MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki wewenang: (1) menetapkan Undang-undang Dasar, (2) Menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden. Anggota MPR pada masa orde baru adalah anggota DPR ditambah dengan utusan golongan dan utusan daerah.¹⁴³

Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan secara eksplisit dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945 bahwa kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan ada di tangan Presiden. Pada jaman orde baru, lembaga kepresidenan menjadi pemegang konsentrasi kekuasaan negara dengan argumentasi untuk mengembalikan posisi dan aturan permainan lembaga-lembaga negara sesuai dengan UUD 1945 setelah belajar dari pengalaman masa orde lama. Pemerintahan orde baru dipertanggung jawabkan oleh Presiden sebagai mandataris MPR.¹⁴⁴

DPR selaku lembaga legislatif memiliki fungsi (sesuai UUD 1945) untuk membentuk undang-undang bersama-sama Presiden, menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diusulkan pemerintah, dan mengawasi jalannya pemerintahan walaupun DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden (kecuali melanggar GBHN dan UUD 1945). Kedua lembaga ini dituntut untuk dapat saling bekerja sama dalam membentuk undang-undang atau menetapkan APBN. Hubungan kerjasama antara legislatif dan eksekutif pada masa ini terus berlangsung baik dalam kerjasama menentukan Rancangan APBN dan APBN untuk melaksanakan Repelita. Terbukti nyata dalam kerjasama penyelesaian undang-undang dan RAPBN tiap tahunnya. Dalam hal pengawasan,

¹⁴² Belajar dari pengalaman orde lama yang mengubah demokrasi berdasarkan permusyawaratan perwakilan menjadi demokrasi terpimpin, kedaulatan di tangan rakyat diubah menjadi suara penyambung lidah rakyat, DPR hasil pemilu dibubarkan, hukum konstitusional diganti hukum revolusi (dan Presiden diangkat oleh hukum revolusi), pengangkatan Presiden seumur hidup, dan MPRS berpindah ke tangan pemimpin besar revolusi. Lihat: Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Op. Cit.*, hlm. 134 dan hlm. 154.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 156; juga B. N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan...Op. Cit.*, hlm. 46.

¹⁴⁴ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional...Ibid.*, hlm. 158-159.

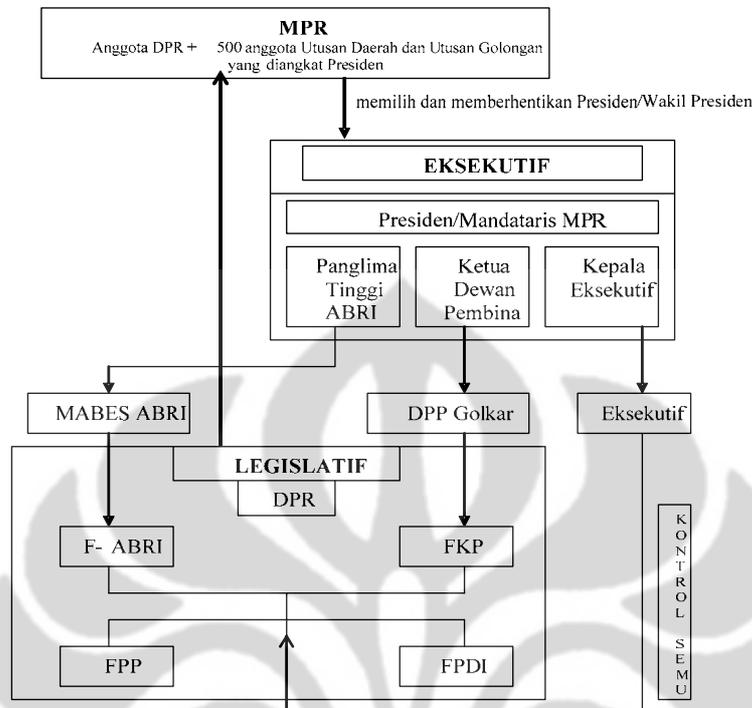
posisi DPR kuat karena dewan tidak dapat dijatuhkan oleh Presiden dan dewan dapat menjatuhkan Presiden (hanya apabila Presiden melanggar GBHN dan UUD 1945) karena anggota DPR merangkap sebagai anggota MPR yang sewaktu-waktu dapat mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggung jawaban Presiden.¹⁴⁵ Dalam pengambilan keputusan, hubungan yang bersifat gotong royong dan musyawarah ketika masa Soekarno memproklamirkan demokrasi diubah dengan proses pembuatan keputusan dibawah demokrasi pancasila melalui konsensus. Apabila konsensus tidak tercapai orde baru mengenalkan jalan aklamasi atau berdasar suara terbanyak (mencapai musyawarah untuk mencapai konsensus bersama jika tidak tercapai kesepakatan dilakukan pemungutan suara terbanyak).¹⁴⁶ Akan tetapi aturan main dalam praktik ini tercoreng dengan struktur bangunan politik yang dibentuk Soeharto.

Struktur bangunan yang dibangun melalui tiga pilar kekuasaan (lihat Bagan. 2) menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR, Panglima Tinggi ABRI, dan Ketua Dewan Pembina Partai membuat kekuasaan Presiden tersentralistis dengan pengontrolan yang bersifat birokratis dan militeristis. Kekuasaan Presiden sebagai eksekutif sebenarnya berada diatas DPR selaku legislatif yang memungkinkan Presiden menjalankan praktik presidensialisme otoritarian atau bisa dikatakan dengan istilah *hyperpresident*. Hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif dapat terlihat dalam bagan berikut:

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 159 dan hlm. 163.

¹⁴⁶ Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto... Op. Cit.*, hlm. 172-173; dan *Ibid.*, hlm. 49.

Bagan 3. Hubungan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Orde Baru¹⁴⁷



Berdasarkan bagan. 3 dapat terlihat bahwa praktik presidensialisme ala orde baru menempatkan kekuasaan Presiden secara sentralistis, bahkan dapat dikatakan kedudukan eksekutif sebenarnya lebih tinggi dari legislatif. Justifikasi dwifungsi ABRI sebenarnya merupakan bagian dari aturan main yang dibuat Soeharto untuk dapat menentukan posisi dan kedudukan orang-orang yang duduk dalam legislatif dan mengontrolnya melalui kekuatan militer (tentunya sesuai dengan kepentingan Presiden). MPR sendiri sebenarnya tidak membuat Presiden akuntabel dalam hal ini. Sekalipun sebagai lembaga tertinggi negara yang memilih Presiden dan wakilnya namun anggota MPR bukan diproses melalui pemilihan (tidak dipilih rakyat) melainkan sebagian besar melalui pengangkatan.¹⁴⁸ Hanya fraksi partai politik yang dipilih rakyat (itupun dimenangkan Golkar secara mayoritas mutlak akibat kebijakan monoloyalitas yang merepresentasikan kepentingan Presiden). Sementara itu pengangkatan yang dilakukan untuk

¹⁴⁷ Data diolah dari Bagan 2. *Kesenjangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif pada Masa Orde Baru*. Sumber: Eep Saefulloh, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru...Op. Cit.*, hlm. 257.

¹⁴⁸ Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Soeharto...Op. Cit.*, hlm. 225.

merekrut anggota MPR (misalnya, utusan golongan dan utusan daerah) lainnya berada ditangan Presiden. Kondisi ini menjadikan praktik presidensialisme ala orde baru sebagai sosok *hyperpresident* yang memungkinkan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merajalela. Hal ini tidak jarang membuat terjadinya usaha perlawanan dan kericuhan kembali dari beberapa kalangan misalnya peristiwa malari (tahun 1974) dan petisi 50 (tahun 1980, dipelopori oleh Ali Sadikin, dkk).¹⁴⁹

II. 2. Presidensialisme Masa Reformasi (1999-2004)

Masa pemerintahan orde baru berlangsung selama 32 tahun dengan praktik presidensialisme ala Soeharto sampai pada akhirnya terjadi proses demokratisasi di Indonesia dan pemerintahan Soeharto pun jatuh. Kejatuhan pemerintahan Soeharto ini menandai bentuk baru praktik presidensialisme di Indonesia. Sesuai dengan teori bahwa proses demokratisasi akan melalui tahap prekondisi, proses transisi, sampai pada akhirnya menuju konsolidasi¹⁵⁰ maka hal yang sama terjadi pada Indonesia dalam pemerintahan Soeharto. Mulai dari tahun 1990-an sampai puncaknya tahun 1997, Indonesia mengalami prekondisi demokrasi dimana krisis moneter melanda yang kemudian diikuti oleh krisis ekonomi.¹⁵¹ Kemudian dari prekondisi tersebut selanjutnya Indonesia mengalami fase transisi menuju konsolidasi demokrasi melalui reformasi.

Kejatuhan Soeharto setidaknya dapat dilihat dari beberapa faktor penyebab. Krisis moneter dan ekonomi, tekanan oposisi berupa gelombang demonstrasi mahasiswa yang diikuti dengan tuntutan masyarakat (berujung pada gerakan massa berupa kerusuhan dan pendudukan gedung MPR/DPR oleh mahasiswa), perpecahan rezim yang ditandai dengan mundurnya 14 menteri Kabinet Pembangunan VII dari rencana *resuffle* kabinet menjadi kabinet

¹⁴⁹ Untuk dapat mengetahui informasi lebih mengenai peristiwa malari dan petisi 50 baca: Retnowati Abdulgani-Knapp, *Soeharto; The Life and Legacy...Op. Cit.*, hlm. 143-155.

¹⁵⁰ George Sorensen, *Democracy and Democartization: Processes and Prospect in a Changing World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998), hlm. 24-63.

¹⁵¹ Eep Saefulloh Fatah, "Prolog: Datangnya Zaman Kesempatan" dalam Eep Saefulloh Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru* (Bandung: Mizan, 2000), hlm. xii.

reformasi, dan delegitimasi rezim dengan penarikan dukungan MPR/DPR dan sikap ABRI yang tidak tegas mendukung Soeharto merupakan faktor-faktor utama tersebut.¹⁵² Kondisi demikian membuat posisi Soeharto kian terpojok dan tidak dapat mempertahankan kedudukannya sebagai Presiden. Soeharto akhirnya mengumumkan pengunduran dirinya sebagai Presiden pada tanggal 21 Mei 1998 dan posisinya digantikan oleh wakilnya Bacharuddin Jusuf (B.J.) Habibie. Dalam fase inilah Indonesia mengawali proses transisi demokrasi melalui reformasi yang pada akhirnya merombak praktik presidensialisme di Indonesia. Setidaknya ada tiga hal utama hasil reformasi presidensialisme di Indonesia yakni: pemilihan umum yang dipilih langsung rakyat, reformasi struktur dan fungsi-fungsi politik, dan perombakan sistem kepartaian menjadi multipartai yang terdapat dalam amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali.¹⁵³

II. 2. 1. Pemerintahan Peralihan dan Transisi Menuju Reformasi

Tahap transisi dan konsolidasi demokrasi jika mengacu pada Rustow diawali melalui fase persiapan yang ditandai dengan kejatuhan rezim lama yang tidak demokratis berganti menjadi rezim baru yang demokratis (untuk konteks Indonesia ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto), fase keputusan dimana setelah rezim lama tumbang maka selanjutnya diadakan penyusunan institusi baru (partai politik, desain institusi pemerintahan, dan konstitusi yang demokratis) yang melibatkan aktor-aktor lama ataupun aktor-aktor transisi, dan fase konsolidasi dimana institusi yang dirancang dijalankan dan rezim demokratis terkonsolidasi.¹⁵⁴ Berdasarkan teori Rustow maka Indonesia memulai tahapan keputusan dalam transisi demokrasi melalui pemerintahan B. J. Habibie yang dilakukan melalui negosiasi aktor-aktor lama ataupun baru (kalangan reformis seperti Gus Dur, Amien Rais, Megawati, dsb) dalam menyusun institusi politik baru. Proses penyusunan tersebut menghasilkan pemilihan umum yang

¹⁵² Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 34; dan Maswadi Rauf, "Arti Penting Pemilu 1999" dalam Valina Singka Subekti dan Zulkifli Hamid (eds.), *Memastikan Arah Baru Demokrasi: Membangunkan Tidur Lelap Soekarno; Langkah-langkah Baru Demokratisasi di Indonesia*, (Bandung: Mizan, 2000), hlm. 16-17.

¹⁵³ Budi Winarno, *Sistem Politik Era Reformasi* (Yogyakarta: MedPress, 2007), hlm. 55-58.

¹⁵⁴ George Sorensen, *Democracy and Democartization...Op. Cit.*, hlm. 39-45.

proporsional, sistem kepartaian multipartai, keanggotaan MPR/DPR, amandemen konstitusi UUD 1945, dan pemilihan praktik presidensialisme. Seiring dengan proses transisi ini, maka praktik presidensialisme di Indonesia juga mengalami transisi menuju perubahan.

Pada masa awal jabatannya sebagai Presiden, B. J. Habibie melakukan terobosan awal melalui pelonggaran kendali pemerintahan atas pers, kebebasan untuk mendirikan partai politik dan organisasi baru, dan merencanakan pemilu yang demokratis.¹⁵⁵ O'Donnell dan Schmitter mengatakan bahwa proses demokratisasi harus melalui tahap liberalisasi politik terlebih dahulu melalui perubahan struktur pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu yang adil, jujur, dan demokratis.¹⁵⁶ Sesuai dengan yang dikatakan O'Donnell dan Schmitter maka sebenarnya Indonesia memulai proses liberalisasi politik melalui pemerintahan B. J. Habibie. Fokus pemerintahan Habibie adalah bagaimana melaksanakan pemilu yang dijadwalkan pertengahan 1999 secara representatif dan demokratis. Hal ini dilakukan dalam rangka membentuk pemerintahan yang demokratis, sebab tujuan demokrasi yang representatif akan diwujudkan melalui mekanisme pemilihan (lihat kerangka teori penulisan ini). Banyak kalangan (terutama kelompok radikal yang menyerukan reformasi total) yang mendesak pemerintahan Habibie karena menganggap bahwa Habibie, Golkar, dan ABRI merupakan spektrum kelompok *status quo* orde baru. Hal ini membuat sulitnya proses penyusunan agenda yang dijalankan pemerintahan Habibie dalam melaksanakan pemilu. Pada akhirnya tekanan yang kuat dari kalangan reformis untuk segera dipercepat pelaksanaan pemilu, membuat Habibie segera bertindak cepat dengan memprioritaskan pada hukum dan bagaimana sistem pemilihan dapat bekerja sesuai dengan konstitusi UUD 1945 yang berlaku dan representatif.¹⁵⁷

¹⁵⁵ R. William Liddle, "Langkah-langkah Baru Demokratisasi di Indonesia", dalam *Memastikan Arah Baru Demokrasi...Op. Cit.*, hlm. 50-51

¹⁵⁶ Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian* (Jakarta: LP3ES, 1993), hlm. 6-14.

¹⁵⁷ B. J. Habibie kemudian membentuk Tim Tujuh dikepalai oleh Professor Ryaas Rasyid (*the Interior Ministry's Director General of General Administration and Regional Autonomy*), yang bertugas membuat seperangkat peraturan hukum yang menentukan siapa yang dapat berkontestasi menduduki kekuasaan. Tim Tujuh mengajukan opsi masukan untuk mengurangi anggota MPR (utusan daerah dan golongan) dari 500 anggota menjadi 200 anggota (termasuk 135 perwakilan

Dari pihak lain yakni kalangan reformis, inisiatif untuk menyusun institusi politik baru digalang oleh beberapa aktor pemimpin partai politik yang secara basis massa kuat. Mereka adalah Abdurrahman Wahid (dari Partai Kebangkitan Bangsa), Amien Rais (dari Partai Amanat nasional), Megawati Soekarno Putri (dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), dan Sultan Hamengkubuwono X yang mewakili Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tanggal 11 November 1998, keempat aktor ini bertemu di Jakarta yang dikenal dengan nama Deklarasi Ciganjur. Pertemuan ini dilakukan dalam rangka penyusunan hukum dan desain institusi bagi pemerintahan Indonesia ke depan.¹⁵⁸ Sesuai dengan Pzerowski (1995) bahwa untuk menjadikan demokrasi itu ada maka pemilihan dan penyusunan kerangka institusi menjadi menentukan dan sesuai dengan Lijphart (1996), Potter (1997) dan Huntington (1995), dalam proses penyusunan institusi pada tahap transisi maka banyak dipengaruhi elit-elit dari kelompok-kelompok yang secara politik kuat sehingga hasilnya bagaimana sangat ditentukan dari kompromi elit-elit tersebut.¹⁵⁹ Hal inilah yang disebut Lijphart (1996) dengan demokrasi konsensus dalam tahap demokratisasi yang akan dapat menengahi rezim lama dan konsolidasi rezim baru melalui desain institusi yang dipelopori oleh aksi bersama elit-elit politik.

Akan tetapi, perundingan ini tidak berjalan mulus dan menghasilkan keputusan yang signifikan seperti yang diharapkan. Tuntutan reformasi total yang diperjuangkan mahasiswa pada akhirnya hanya berhadapan dengan sikap kompromatis elit-elit politik baik dalam lembaga perwakilan maupun di luar lembaga perwakilan sehingga perundingan deklarasi ciganjur pada akhirnya tidak

daerah dan 65 golongan fungsional/utusan golongan). 200 orang tersebut akan dipilih oleh KPU, namun ada banyak protes terhadap 135 anggota perwakilan daerah dari kalangan partai-partai non-Golkar yang meminta agar 135 perwakilan daerah tersebut dipilih dari kedudukan dalam DPRD di setiap provinsi. Akhirnya hanya 65 orang anggota utusan golongan yang dipilih KPU. Lihat: David Bouchier, "Habibie's Interregnum: *Reformasi*, Elections, Regionalism, and The Struggle for Power" dalam Chris Manning dan Peter Van Diermen (eds.), *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000), hlm. 16-17; juga Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 64.

¹⁵⁸ David Bouchier, "Habibie's Interregnum..."*Ibid.*, hlm. 17-19.

¹⁵⁹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

menghasilkan kebijakan politik reformatif yang terarah.¹⁶⁰ Namun sekalipun demikian, perundingan ini telah menengahi akomodasi hubungan antara para pemimpin partai (kalangan reformis) dan kalangan *status quo*, sesuai dengan demokrasi konsesus Lijphart (1996).¹⁶¹ Pada akhirnya disepakati mengenai pemilu yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan proporsional, dan aturan komposisi anggota MPR dan DPR yang dipilih langsung oleh rakyat melalui badan penyelenggara Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen, dan amandemen UUD 1945.

Persoalan dalam konteks perundingan oleh kalangan reformis ini adalah masalah polarisasi politik. Sulitnya elit-elit politik reformasi dalam menyatukan visi pemikiran menjadi keputusan bersama didasari oleh polarisasi politik dalam hubungan aktor-aktor tersebut. Dalam bukunya, Stephan Haggard dan Robert R. Kaufman mengatakan bahwa transisi dalam kondisi krisis akan mengakibatkan konsekuensi timbulnya perpecahan politik dan aliansi. Transisi menuju demokrasi yang disebabkan karena adanya krisis mengakibatkan terjadi fragmentasi partai ataupun polarisasi partai.¹⁶² Transisi demokrasi yang dialami Indonesia diawali dengan krisis ekonomi sehingga ketika terjadi liberalisasi politik maka partai-partai politik baru bermunculan. Aktor-aktor politik reformasi yang berinisiatif merancang institusi politik baru (seperti Gus Dur, Amien Rais, dan Megawati) merepresentasikan partai-partai berbasis massa yang besar, tentu merepresentasikan kepentingan yang berbeda-beda pula sehingga keputusan bersama pun sulit dihasilkan. Kondisi ini terus mewarnai proses penyusunan institusi dalam masa reformasi di Indonesia (termasuk konstelasi politik selepas pemilu 1999). Praktis pertemuan selanjutnya di kalangan tokoh reformasi hanya dilakukan kembali pada pertengahan Mei 1999, melalui Deklarasi Paso. Pertemuan tersebut menyepakati masalah penghadangan kekuatan *status quo* dalam pemilu 1999. Akan tetapi pertemuan ini hanya dihadiri Abdurrahman

¹⁶⁰ Syamsuddin Haris, "Pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia", dalam *Memastikan Arah Baru Demokrasi...Op. Cit.*, hlm. 33.

¹⁶¹ David Bouchier, "Habibie's Interregnum...*Loc. Cit.*", hlm. 19.

¹⁶² Stephan Haggard dan Robert R. Kaufman, "The Political Economy of Democratic Transitions", dalam Lisa Anderson (ed.), *Transitions to Democracy* (New York: Columbia University Press, 1999), hlm. 80-85.

Wahid dan Amien Rais.¹⁶³ Kondisi ini memperlihatkan bahwa tidak adanya lagi inisiatif bersama untuk bersatu oleh para tokoh reformasi. Hal ini tentu saja akan membawa masalah serius dalam konteks persoalan politik yang terjadi selepas pemilu 1999.

Pemilu 1999 dilaksanakan dengan format baru melalui UU No. 3 tahun 1999 yang merestrukturisasi organisasi penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan restrukturisasi tersebut maka penyelenggaraan pemilu tidak lagi didominasi oleh unsur pemerintah. Orde baru memberlakukan *floating mass* dengan pelaksanaan pemilu oleh birokrasi mulai dari tingkat pusat sampai ke desa. Pemilu 1999 diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum, panitia pemilihan (mulai dari Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah I (PPD I), PPD II, sampai Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan termasuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) (pusat sampai daerah).¹⁶⁴ Pemilu 1999 akan memperebutkan 462 jumlah kursi di DPR dan 38 memberi jatah 38 anggota ABRI untuk diangkat.¹⁶⁵

Pemilu 1999 diselenggarakan secara bebas dimana tidak ada lagi kebijakan monoloyalitas (pegawai negeri berhak ikut dalam partai politik dan kampanye untuk duduk dalam pemerintahan, setelah menanggalkan atributnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS)) dan diikuti partai politik peserta sebanyak 48 partai politik. Pemilu 1999 menghasilkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) sebagai suara terbanyak dengan jatah 153 kursi di DPR. Berikut hasil Pemilu 1999:

¹⁶³ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, Op. Cit., hlm. 93.

¹⁶⁴ Anggota KPU pada pemilu 1999 sendiri terdiri dari wakil pemerintah sebanyak 5 orang dan 48 orang wakil partai peserta pemilu. Lihat: Syamsuddin Haris, "Pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia...*Loc. Cit.*, hlm. 34-35.

¹⁶⁵ Berdasarkan kebijakan ini sebagian kelompok gerakan mahasiswa kecewa dan menolak untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemilu karena produk DPR masih memberikan peluang bagi *status quo* orde baru. Lihat: *Ibid.*, hlm. 33.

Tabel 4. Perolehan Kursi DPR dalam Pemilu 1999*¹⁶⁶

NO	PARTAI POLITIK	SUARA (%)	KURSI
1.	PDIP-P	33.73	153
2.	Partai Golkar	22.46	120
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	12.62	51
4.	Partai Persatuan Pembangunan	10.72	58
5.	Partai Amanat Nasional	7.12	34
6.	Partai Bulan Bintang	1.94	13
7.	Partai Keadilan	1.36	7
8.	Partai Keadilan dan Persatuan	1.01	4
9.	Partai Nahdlatul Ulama	0.64	5
10.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	0.52	5
11.	Partai-Partai Lain (PNI-MM, PNI-FM, PBI, PP, PKD, PSII, PMB, PKU, PDR, dan PPII Masyumi)	7.88	12
12.	TNI/Polri (diangkat)		38
	Jumlah Anggota DPR		500

Keterangan:

*) Data perolehan kursi sudah termasuk perhitungan alokasi pembagian sisa kursi

Hasil pemilu 1999 tentunya menunjukkan secara jelas bahwa tidak ada satu pun partai politik yang mencapai jumlah suara mutlak dalam parlemen sehingga dalam praktiknya harus mengandalkan koalisi antarpolisi di parlemen. Dalam kondisi demikian, kompetisi antarpolisi dalam parlemen akan mampu dimenangkan oleh sebuah partai politik jika mampu merangkul sebanyak mungkin suara partai lainnya dalam koalisi mereka. Jika demikian adanya, maka negosiasi/musyawarah/*lobby-lobby* diantara partai-polisi politik dalam mencapai kompromi sangat menentukan. Negosiasi yang terjalin harus menghasilkan persetujuan pembagian kekuasaan (*power sharing*) yang saling menguntungkan, situasi ini sulit kiranya mengingat banyaknya partai politik tentu juga membawa

¹⁶⁶ Data diolah dari berbagai sumber; Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 63; David Bourchier, "Habibie's Interregnum..." *Loc. Cit.*, hlm. 21; dan juga <http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1999.shtml>, diakses pada tanggal 10 Juni 2008 pukul 18.00 WIB.

banyak kepentingan yang merepresentasikan partai masing-masing dalam negosiasi tersebut.¹⁶⁷

Warisan institusi orde baru yang masih dibawa dalam pemilu 1999 dimana Presiden dipilih berdasarkan jumlah suara terbanyak oleh MPR, membuat fragmentasi politik kian terasa. Partai politik yang menginginkan calon Presidennya berhasil menjadi Presiden, paling tidak harus merangkul partai lain untuk mendapatkan suara mayoritas. Hal ini membuat kelangsungan kekuasaan Presiden menjadi amat bergantung pada kemampuannya memberikan kompensasi politik yang mendukungnya sebagai Presiden. Perangkap kompromi dan polarisasi politik inilah yang menghambat jalannya praktik presidensialisme masa reformasi.¹⁶⁸

II. 2. 2. Format Politik Reformasi dan Praktik Presidensialisme

Agenda pemilu 1999 yang selanjutnya adalah pemilihan Presiden melalui Sidang Umum MPR 1999. Akan tetapi dalam pelaksanaan menuju pemilihan Presiden terdapat banyak persoalan yang memiliki potensi untuk menghambat kekuasaan seorang Presiden dalam menjabat nantinya. Polarisasi politik yang terjadi dalam parlemen, memungkinkan kekuatan oposisi hanya berdasarkan pada kebenaran subjektif kelompoknya. Oleh karena itu koalisi yang terjalin selepas pemilu 1999 menjadi tidak dapat bertahan lama. Persoalan utamanya nanti adalah siapapun Presidennya yang terpilih dalam SU MPR, sulit akan bertahan tanpa dukungan partai-partai di parlemen. Akhirnya Presiden akan kesulitan dalam mengangkat dan memberhentikan kabinetnya karena harus sedemikian rupa memperhitungkan kemungkinan dukungan dan penolakan yang diberikan oleh partai-partai politik di parlemen, sebab konstelasi politik dalam parlemen jauh lebih kuat kekuatannya ketimbang kekuasaan Presiden sendiri selaku kepala eksekutif.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Baca: Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Ibid.*, 63-65; juga Maswadi Rauf, "Arti Penting Pemilu 1999...*Loc. Cit.*, hlm. 26-27.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Ibid.*, hlm. 66-67.

Berbeda dengan praktik presidensialisme pemerintahan orde baru, dimana Soeharto sekalipun dipilih oleh MPR namun secara matematis sebanyak 500 anggota MPR dari 1000 anggota diangkat oleh Presiden (yakni: Utusan Daerah, Utusan Golongan, dan tambahan dari Golkar, PPP, PDI, dan ABRI), sejumlah 75 dari anggota MPR yang berasal dari DPR diangkat oleh Presiden (yakni: fraksi ABRI), mayoritas anggota DPR dikuasai Golkar (antara 62%-74%), dan pemandulan PPP dan PDI.¹⁷⁰ Oleh karena itu kekuatan Presiden menjadi lebih besar ketimbang parlemen. Presidensialisme reformasi merupakan kontradiksi dari presidensialisme orde baru. Produk presidensialisme pemilu 1999 memungkinkan posisi Presiden relatif lebih lemah ketika berhadapan dengan MPR dan DPR, karena adanya mekanisme memorandum yang memungkinkan partai-partai dalam parlemen memecat Presiden.¹⁷¹ Dengan kata lain praktik presidensialisme orde baru dibangun dalam situasi dimana sosok Presiden (dalam hal ini Soeharto) yang menciptakan sistem untuk melestarikan kekuasaannya, sementara praktik presidensialisme masa reformasi dibangun dalam situasi dimana sistemlah yang menciptakan sosok Presiden.

Selepas kebijakan liberalisasi politik oleh B. J. Habibie diawal masa kepresidenannya membuat B. J. Habibie mendapat apresiasi aktor-aktor politik. Dukungan terhadapnya pun menjadi kembali menguat dalam pemilihan Presiden (1999-2004). Akan tetapi B. J. Habibie terhalang oleh bebarapa faktor politis yang menyebabkannya gagal menjadi calon Presiden dalam pemilihan SU MPR 1999. *Pertama* adalah konflik internal dalam tubuh Golkar. Golkar terbagi menjadi dua blok yakni: blok yang mendukung B. J. Habibie (terutama dari Indonesia bagian timur) dan blok yang mendukung Akbar Tandjung (Ketua Umum Partai Golkar) dan Marzuki Darusman (Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR). *Kedua* adalah kebijakan B.J. Habibie untuk mengadakan referendum dalam menyelesaikan masalah tuntutan kemerdekaan Timor-Timur yang akhirnya menyebabkan Timor-Timur lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Masalah ini

¹⁷⁰ Maswadi Rauf, "Arti Penting Pemilu 1999...*Loc. Cit.*, hlm. 14.

¹⁷¹ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 67.

digunakan Akbar Tandjung dan Marzuki Darusman untuk menjegal pencalonan B. J. Habibie sebagai Presiden RI.¹⁷²

Pada tanggal 14 Oktober 1999, Habibie menyampaikan pidato pertanggungjawaban kepada MPR dan pada tanggal 19 Oktober 1999 pidato Presiden Habibie ditolak MPR (355 suara menolak dan 322 menerima). Hal ini membuat perjalanannya menuju kursi Presiden berakhir dan posisinya digantikan oleh Akbar Tandjung yang pada waktu itu telah menduduki jabatan sebagai Ketua DPR RI. Akan tetapi Golkar akhirnya memutuskan untuk mengundurkan diri dari pencalonan Presiden sehingga alternatif pilihan menyisakan Megawati dan Abdurahman Wahid sebagai calon Presiden.¹⁷³

Pada waktu sebelum kegagalan B. J. Habibie untuk ikut dalam pencalonan Presiden, kelompok islam poros tengah menyatukan kekuatan untuk mengajukan calon alternatif Presiden (setelah sebelumnya Megawati dan Habibie). Koalisi poros tengah ini pada awalnya digagaskan oleh Zarkasih Noer (Ketua DPP PPP) pada tanggal 16 Juli 1999. Hal ini dilakukan ketika melihat adanya sikap anti-kompromi yang diperlihatkan Megawati. Sikap diam yang diperlihatkan Meawati menunjukkan tidak adanya inisiatif dari Megawati untuk menggalang kekuatan politik untuk memperluas basis dukungannya. Padahal di atas kertas, penentuan jabatan Presiden merupakan wewenang dari MPR sehingga tidak menutup kemungkinan Presiden yang terpilih bukan berasal dari partai pemenang pemilu. Selain itu, kekuatan 153 kursi PDI-P di DPR akan sulit ketika harus berhadapan dengan total 500 jumlah kursi di DPR, itu berarti sekitar 184 dari 700 kursi di MPR.¹⁷⁴

Kekecewaan terhadap Megawati yang tidak kompromatis pada akhirnya mendorong terbentuk aliansi partai-partai muslim yang menggabungkan kekuatan dengan nama koalisi poros tengah. Koalisi poros tengah ini kemudian dideklarasikan Amien Rais dan sepakat mengajukan Abdurahman Wahid sebagai

¹⁷² R. William Liddle, "Indonesia di Tahun 1999: Mengembangkan Kembali Demokrasi", *Asian Survey*, XL, 1 Januari-Februari 2000 dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar...Op. Cit.*, hlm. 120-121; juga David Bourchier, "Habibie's Interregnum...*Loc. Cit.*, hlm. 24.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 73-75.

calon Presiden.¹⁷⁵ Kekuatan pencalonan Abdurahman Wahid sebagai Presiden terletak pada jumlah suara yang berasal dari penggabungan suara partai-partai islam seperti PAN, PPP, PKB, PK, dan partai islam lain (seperti PKU).¹⁷⁶ Pencalonan poros tengah ini merupakan cara untuk menghadang Megawati sebagai Presiden yang didasari sikap aliansi anti Megawati.

Sidang Umum MPR 1999 untuk memilih Presiden dilakukan dalam situasi polarisasi politik yang tajam antara kubu poros tengah (yakni Abdurahman Wahid sebagai calon) dan kubu Megawati. Hasilnya SU MPR 1999 memenangkan Abdurahman Wahid sebagai Presiden karena Megawati hanya mengandalkan dukungan dari fraksi PDI-P, sebagian besar utusan golongan, sebagian kecil Golkar, utusan daerah, dan beberapa partai nasionalis lainnya.¹⁷⁷ Megawati sendiri kemudian menjadi Wakil Presiden sehingga Indonesia memiliki pemimpin baru pasangan Abdurahman Wahid (Gus Dur)-Megawati Soekarno Putri (1999-2004) dalam praktik presidensialisme.

Dalam perangkap koalisi dan kompromi politik yang memenangkan Gus Dur sebagai Presiden, membuat praktik presidensialisme akhirnya dijalankan secara kompromatis. Adanya politik “balas budi” terhadap partai-partai pendukung Presiden diperlihatkan Gus Dur dalam penyusunan kabinet. Sekalipun UUD 1945 secara formal memiliki nuansa presidensial ketimbang parlementer, akan tetapi basis partai politik Gus Dur di parlemen yang kecil membuatnya harus memperhatikan akomodasi kepentingan partai-partai besar yang mendukungnya. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi bagi Presiden Gus Dur untuk kesulitan membentuk kabinetnya sendiri (sekalipun merupakan hak-prerogatif Presiden). Akhirnya Kabinet Persatuan Nasional dibentuk atas dasar kompromatis di antara partai-partai besar pendukung Gus Dur (seperti Amien Rais (PAN), Akbar Tandjung (Golkar), Hamzah Haz (PPP), dan Wiranto (TNI/Polri), serta Megawati di sisi lainnya). Dari 34 orang menteri yang diumumkan, 23 orang merupakan

¹⁷⁵ David Bouchier, “Habibie’s Interregnum...*Loc. Cit.*, hlm. 23.

¹⁷⁶ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 78.

¹⁷⁷ Kemenangan Abdurahman Wahid sebagai Presiden berasal dari dukungan suara koalisi partai poros tengah, sebagian besar Golkar utusan daerah, TNI/Polri, dan sebagian kecil utusan golongan. Lihat: *Ibid.*, hlm. 84.

wakil partai politik dan militer.¹⁷⁸ Hal ini tentu menjadi pokok persoalan baru dalam praktik presidensialisme pada masa ini.

Praktik presidensialisme pemerintahan Gus Dur diwarnai oleh proses amandemen UUD 1945, konflik elitis, dan maraknya *reshuffle* kabinet. Amandemen I UUD 1945 tahun 1999 dilakukan dengan mengagendakan pembatasan konstitusional kekuasaan Presiden. Sesuai dengan Pzerowski, dkk (2000), demokrasi presidensialisme di Indonesia berlangsung selepas kediktatoran militer orde baru jatuh dan juga Carlos Santiago Nino bahwa presidensialisme memiliki potensi untuk menciptakan sosok *hyperpresident* jika kekuasaannya terkonsentrasi secara besar melalui beberapa jalan, maka tidak jarang presidensialisme diganti dengan tipe pemerintahan lain ataupun dimodifikasi aturan mainnya.¹⁷⁹ Konteks ini berlaku untuk Indonesia selepas kejatuhan Soeharto. Sosok Presiden orde baru yang sangat berkuasa membuat kekuasaannya tidak tertandingi. Presiden bahkan akan mampu membuat kebijakannya sendiri walaupun tanpa memperhatikan fungsi legislasi kekuasaan legislatif. Afan Gaffar melihat kekuasaan Presiden orde baru merupakan kekuasaan secara konstitusi dengan sumber-sumber kekuasaan yang berasal dari kontrol atas rekrutmen politik (lembaga-lembaga tinggi negara, organisasi politik, dsb) di tangan Presiden, sumber daya keuangan yang besar, dan otoritas personal (seperti pengembalian supersemar, mandataris MPR, panglima tinggi ABRI, dsb).¹⁸⁰ Untuk itulah pembatasan konstitusional terhadap kekuasaan Presiden menjadi agenda utama amandemen I UUD 1945.

Warisan institusi orde baru yang menempatkan kekuasaan sentralistis pada Presiden kemudian dirubah seiring proses demokratisasi. Jika melihat yang tersirat dalam konstitusi dan merujuk pada Nino, Indonesia tentu saja memilih jalan untuk tetap mempertahankan praktik presidensialisme namun memodifikasi aturan mainnya. Menurut Nino pula, kekuasaan Presiden dapat dikurangi dengan

¹⁷⁸ Perwakilan partai dalam Kabinet Persatuan Nasional adalah Partai Golkar (4 orang), PAN (4 orang), PDI-P (3 orang), PKB (3 orang), PPP (2 orang), PBB (1 orang), PK (1 orang), dan TNI (5 orang) dalam *Ibid.*, hlm. 85.

¹⁷⁹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

¹⁸⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 67-82.

memodifikasi praktik presidensialisme dengan jalan fokus pada perubahan konstitusi, hal inilah yang dijalani oleh pemerintahan reformasi (khususnya pemerintahan Gus Dur ketika terjadi proses amandemen I UUD 1945). Tentu saja perubahan konstitusi menjadi jalan sebab sejalan dengan yang dikatakan Donald Horowitz (2002) dimana proses institusionalisasi dalam proses demokratisasi harus melihat sisi penting dari desain konstitusi. Hal ini dikarenakan konstitusi memiliki pengaruh pada distribusi kekuasaan karena institusi politik diatur dalam tubuh konstitusi sehingga sangat menentukan ada tidaknya konflik. Pada dasarnya praktik presidensialisme berjalan dengan bersandar pada prinsip dasar dalam konstitusi.¹⁸¹

Pembatasan konstitusional kekuasaan Presiden ini dapat dilakukan dengan beberapa jalan. *Pertama*, pembatasan kewenangan lembaga-lembaga negara. *Kedua*, pengawasan dari parlemen (DPR) terhadap pemerintah. *Ketiga*, penguatan terhadap mekanisme *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara. *Keempat*, pembatasan mengenai masa jabatan pejabat negara dan pergantian pejabat negara secara teratur.¹⁸² Keempat hal ini merupakan agenda perubahan dalam amandemen I UUD 1945 tahun 1999 yang sejalan dengan institusi demokrasi konsensus Lijphart (1999) yang mencoba membagi kekuasaan dengan jalan *power sharing* eksekutif melalui koalisi bersama (yang telah dilakukan pada awal pemerintahan Gus Dur), *balanced of power* eksekutif dan legislatif, representasi proporsional dan sistem multipartai (juga telah dilakukan pada awal pemerintahan Gus Dur).¹⁸³

Aktor utama dibalik amandemen I UUD 1945 tahun 1999 adalah 11 fraksi di MPR. Pembahasan amandemen I UUD 1945 memprioritaskan pembatasan kekuasaan Presiden dan pemberdayaan DPR.¹⁸⁴ Pengalaman akibat warisan

¹⁸¹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

¹⁸² John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI* (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007), hlm. 142.

¹⁸³ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

¹⁸⁴ 11 fraksi tersebut adalah fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PPP, Fraksi PKB, Fraksi Reformasi (PAN, dan PK), Fraksi PDU (PNU, PSII, PKU, dan Masyumi), dan Fraksi PDKB ditambah Fraksi TNI/Polri (jajah pengangkatan), Fraksi Utusan Golongan (bukan dari partai politik), dan Fraksi Utusan Daerah yang anggotanya berpencar di tiap fraksi partai politik. Agenda bahasan amandemen I UUD 1945 selain masalah pembatasan konstitusional juga berkaitan dengan

institusi orde baru membuat praktik presidensialisme dengan peralihan dari *executive heavy* menuju *legislative heavy*. Hal ini ditandai dengan peralihan kekuasaan yang menjadi “sarat-legistatif”. Adanya usaha yang dilakukan untuk kembali menguatkan peran DPR dalam fungsi pengawasan dan legislasi dengan mengembalikan kekuasaan membuat undang-undang kepada DPR. Selain itu juga semakin menegaskan adanya pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Konsep *division of power* ditingkatkan disini dengan mekanisme kerjasama timbal balik antara Presiden dan DPR dalam proses pembuatan perundang-undangan.¹⁸⁵ Selain itu hasil amandemen pertama UUD 1945 ini juga menekankan adanya pembatasan masa jabatan (Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih kembali untuk masa jabatan yang sama sebanyak satu masa jabatan lagi)¹⁸⁶, pembatasan terhadap kekuasaan kehakiman Presiden, dan pembatasan terhadap kekuasaan diplomatik Presiden.¹⁸⁷ Berikut hasil pergeseran kekuasaan sarat-eksekutif menjadi sarat-legislatif dalam perubahan pertama UUD 1945:

Tabel 5. Pergeseran Kekuasaan Sarat-Eksekutif Menjadi Sarat-Legislatif dalam Amandemen I UUD 1945 tahun 1999

Pasal	Ayat	Sebelum Amandemen	Amandemen I UUD 1945 tahun 1999
5	(1)	Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR	Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR
13	(1)	Presiden mengangkat duta dan konsul	Presiden mengangkat duta dan konsul
	(2)	Presiden menerima duta negara lain	Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR

isu-isu pengkajian ulang posisi DPA, pemberdayaan BPK, pemberdayaan MA, pengaturan jabatan Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Kepala Staff TNI dalam UUD 1945. Lihat: Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 90-91; juga Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 192-193.

¹⁸⁵ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi...Ibid.*, hlm. 200-201; juga Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Ibid.*, hlm. 192-199.

¹⁸⁶ Masing-masing masa jabatan adalah selama 5 tahun. Lihat: Amandemen I UUD 1945 tahun 1999 Pasal 7; juga Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Ibid.*, hlm. 197.

¹⁸⁷ Pembatasan kekuasaan diplomatik Presiden dilatari oleh kasus khusus antara Indonesia dan Australia pada tahun 1995. Pada waktu itu pemerintah Australia menolak pengangkatan HBL Mantiri sebagai duta besar Indonesia untuk Australiadengan alasan yang bersangkutan pernah mendukung TNI dalam pembantaian di Santa Cruz, Timor-Timur pada tanggal 12 November 1991 dalam *Ibid.*, hlm. 198.

	(3)	–	Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR
14		Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi	
	(1)	–	Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA
	(2)	–	Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR
20	(1)	Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR	DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang
	(2)	Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan SPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu	Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama
	(3)	–	Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu
	(4)	–	Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang

Sumber:

Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 199; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 197; Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI; juga Amandemen Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI.

Tidak selang berapa lama kemudian proses pembahasan amandemen II UUD 1945 (sekitar tahun 1999-2000 dan disahkan 18 Agustus 2000) dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR. Seiring dengan jalannya proses ini praktik presidensialisme pemerintahan Gus Dur diwarnai permasalahan konflik elitis antara Presiden dan DPR. Konflik elitis ini disebabkan lantaran *reshuffle* kabinet melalui pemecatan terhadap wakil-wakil partai besar (seperti PDIP dan Golkar). Agenda perubahan II UUD 1945 sendiri menekankan pada penguatan fungsi pada DPR.¹⁸⁸ Fraksi-fraksi yang ada sepakat memberikan kewenangan yang luas bagi DPR terkait dengan isu-isu di DPR. DPR semakin menjadi sebuah lembaga nasional yang demokratis karena keseluruhan anggotanya akan dipilih dalam

¹⁸⁸ Selain penguatan fungsi DPR, amandemen II UUD 1945 juga membahas masalah desentralisasi dan masalah representasi militer dalam DPR yang ditiadakan. Baca: *Ibid.*, hlm. 229-241.

pemilu secara penuh (tidak adanya lagi perwakilan TNI/Polri di DPR). Tambahan pasal 20 (5) juga semakin memperkuat kekuasaan legislatif dimana jika Presiden gagal mengesahkan rancangan undang-undang dalam jangka waktu 30 hari, rancangan undang-undang tersebut otomatis akan sah menjadi undang-undang. Hal ini dilakukan untuk membatasi hak veto Presiden yang dapat menggagalkan suatu rancangan undang-undang walaupun telah menyetujui sebelumnya. Selain itu, adanya pasal 20A semakin memperluas kekuasaan DPR karena mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan disamping hak interpelasi, hak angket, dan hak menyetakan pendapat ditambah lagi anggota DPR memiliki hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.¹⁸⁹ Hal ini dilakukan dalam rangka menghindari terulangnya praktik presidensialisme yang memusatkan kekuasaannya pada eksekutif dan mewadahi berjalannya *checks and balanced* dalam hubungan eksekutif dengan legislatif. Berikut beberapa hal yang menjadi penguatan wewenang DPR dari hasil amandemen II UUD 1945:

Tabel 6. Penguatan Kekuasaan Legislatif DPR (*Legislative Heavy*) dalam Amandemen II UUD 1945 tahun 2000

Pasal	Ayat	Sebelum Amandemen	Amandemen II UUD 1945 tahun 2000
19	(1)	Anggota DPR dipilih melalui pemilu	Anggota DPR dipilih melalui pemilu
	(2)	DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun	Susunan DPR diatur dengan undang-undang
	(3)	–	DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun
20	(5)	–	Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan
20A	(1)	–	DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi

¹⁸⁹ Selain fungsi-fungsi ini, DPR juga memiliki wewenang yang tersebar dalam bab-bab lainnya. Seperti mengusulkan pemberhentian Presiden (pasal 7A), melantik Presiden dan Wakil Presiden jika MPR berhalangan mengadakan sidang (pasal 9), memilih anggota BPK (pasal 23F), memberikan persetujuan atas pengangkatan Hakim Agung (pasal 24A ayat 3), dan mengajukan 3 dari 9 orang anggota hakim konstitusi (pasal 24C ayat 3). Lihat: Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi...Op. Cit.*, 204-209; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Ibid.*, hlm. 240-241; juga Amandemen UUD 1945.

			anggaran, dan fungsi pengawasan
	(2)	-	Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat
	(3)	-	Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat serta hak imunitas
	(4)	-	Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang

Sumber:

Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 205; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 201-242; Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI; juga Amandemen Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI.

Alih-alih ingin menekankan pada mekanisme *checks and balances*, konsekuensi dari penguatan dan perluasan akan fungsi peranan DPR ini justru membuat kelangsungan pemerintahan hasil pemilu akan sangat bergantung pada dukungan partai-partai politik pada lembaga perwakilan (MPR dan DPR). Sistem multipartai yang dianut selepas orde baru memungkinkan partai-partai yang menang dalam pemilu tidak mencapai mayoritas mutlak suara di parlemen.¹⁹⁰ Hal ini berakibat kelangsungan praktik presidensialisme harus menjaga hubungan baik dengan koalisi-koalisi mereka di parlemen dalam mempertahankan kedudukan yang amat ditentukan oleh kemampuan Presiden dalam bernegosiasi (hal ini terbawa sampai pemerintahan SBY-JK, yang akan dibahas pada bab selanjutnya). Masalah inilah yang dialami pemerintahan Gus Dur, ditambah lagi persoalan TAP MPR No. III/MPR/1978 produk warisan orde baru, memungkinkan DPR mengundang MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa meminta pertanggung

¹⁹⁰ Lihat: Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 94; dan R. William Liddle, "Tiga Observasi Sederhana", dalam *Kompas*, 25 April 2001, dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar...Op. Cit.*, hlm. 197-202.

jawaban Presiden (dalam istilah memorandum).¹⁹¹ Perluasan peran DPR ini dipandang munculnya bentuk tirani DPR.¹⁹²

Kondisi seperti ini tidak dipahami oleh Gus Dur sebagai Presiden. Dalam tubuh lembaga kepresidenan sendiri, Gus Dur kerap kali melakukan bongkar pasang kabinetnya dan penggantian Kapolri. Hamzah Haz (Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat) dari PPP, menjadi menteri pertama yang dipecat hanya satu bulan pasca pelantikan Kabinet Persatuan Nasional. Padahal PPP sendiri merupakan salah satu tiang penyangga koalisi poros tengah. Kemudian pada tanggal 24 April 2000, Gus Dur memecat Laksamana Sukardi (Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN) dan Jusuf Kalla (Menteri Perindustrian dan Perdagangan). Laksamana dan Jusuf Kalla merupakan representasi dari partai PDI-P dan Partai Golkar. Pemecatan ketiga menteri oleh Gus Dur tidak didasari alasan yang jelas. Tuduhan Gus Dur hanyalah dugaan KKN yang tidak dieksplisitkan secara pasti.¹⁹³

Selanjutnya Gus Dur mengganti posisi ketiga menteri itu dengan orang-orang yang bukan dari partai yang sama.¹⁹⁴ Belum lagi ditambah desakan yang diarahkan pada Jenderal Wiranto atas pelanggaran HAM di Timor Lorosae oleh Gus Dur ketika dalam masa kunjungan di luar negeri. Hal ini menyulutkan desakan untuk segera mengadakan hak interpelasi dari lawan-lawan politiknya di DPR (332 dari 500 suara). Restrukturisasi kabinet yang akan dilakukan memperlihatkan bahwa kabinet yang ingin diusung oleh Gus Dur adalah murni Kabinet Gus Dur. Kondisi ini membuatnya semakin terasing dari dukungan partai-prati politik di parlemen terhadap pemerintahannya. Dalam hal ini Gus Dur

¹⁹¹ Selain tercakup dalam pasal-pasal Amandemen II UUD 1945, perluasan peran dan fungsi DPR juga tercakup dalam Tap-tap MPR seperti Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang peran TNI dan Kepolisian Negara RI yang mengharuskan adanya persetujuan DPR apabila Presiden mengangkat dan memberhentikan Panglima TNI dan Kepala Kepolisian RI dalam *Ibid.*

¹⁹² T. Mulya Lubis, "Pemerintahan DPR", *Tempo*, 18 Februari 2001; Benny K. Harman, "Bahaya Tirani DPR: Masukan bagi Proses Amandemen Konstitusi", *Kompas*, 17 April 2001 dalam Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 94-95.

¹⁹³ R. William Liddle, "Indonesia di Tahun 2000: Sebuah Awal Demokrasi Yang Rapuh", *Asian Survey*, XLI, 1 Januari-Februari 2001 dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar...Op. Cit.*, hlm. 160-164; juga Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Ibid.*, hlm. 113-117

¹⁹⁴ Hamzah Haz digantikan oleh Prof. Basri Hasanuddin (bukan dari PPP), Laksamana digantikan oleh Rozy Munir (dari PKB), dan Jusuf Kalla digantikan oleh Luhut Panjaitan (TNI) dalam Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Ibid.*, hlm. 114-115.

tidal memahami akan arti dukungan politik parlemen terhadapnya mengingat mekanisme Sidang istimewa meminta pertanggung jawaban Presiden (memorandum) mudah sekali menjatuhkan Presiden, selain itu juga kebijakannya mengganti menteri-menteri kabinetnya yang berasal dari partai-partai besar penyangga koalisi poros tengah ditambah PDIP (menggantinya dengan orang dari partai yang lain) menambah besar lawan politiknya.¹⁹⁵

Berdasarkan situasi politik yang ada, pada penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR 2000, para pemimpin partai besar mulai menyoroti dugaan penyimpangan dana Bulog dan sumbangan hibah Sultan Brunei yang dikenal dengan skandal *Buloggate* dan *Bruneigate*.¹⁹⁶ Ada desakan untuk mengubah Sidang Tahunan MPR menjadi Sidang Istimewa namun dengan alasan kestabilan politik akhirnya Gus Dur berhasil melakukan kompromi antara Presiden dan DPR yang menghasilkan solusi pelimpahan sebagian wewenang kepada Wakil Presiden melalui Keppres 121/2000.¹⁹⁷ Akan tetapi situasi tersebut tidak dimanfaatkan oleh Presiden Gus Dur untuk memperbaiki hubungannya diantara “partner” politiknya. Pengumuman *reshuffle* kabinet tanggal 23 Agustus 2000 justru membuat Megawati wakilnya kecewa karena tidak diikutsertakan dalam membahas masalah *reshuffle* tersebut yang semakin memperuncing konflik antara Gus Dur dan Megawati (beserta PDI-P).¹⁹⁸ Hal ini berarti dalam tubuh lembaga kepresidenan

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 95; juga Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 248.

¹⁹⁶ Kasus ini yang menghasilkan memorandum pertama berkaitan dengan sumpah jabatan dan pemerintahan yang bersih dan pemberantasan KKN. Lihat: “DPR Sampaikan Memorandum”, *Kompas*, 2 Februari 2001 dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Ibid.*, hlm. 248.

¹⁹⁷ Wewenang yang diberikan antara lain; (1) menyusun program dan agenda kerja kabinet serta menentukan fokus dan prioritas kebijakan pemerintahan; (2) memimpin sidang kabinet, menyimpulkan hasilnya dan menjelaskannya untuk diketahui oleh seluruh rakyat; (3) memberi pengarahan dan petunjuk kepada para anggota kabinet; (4) memantau, mengawasi, dan menilai kinerja para anggota kabinet dalam melaksanakan program dan agenda kerja kabinet; (5) melakukan koordinasi dengan lembaga tinggi negara lainnya untuk memperlancar tugas penyelenggaraan pemerintahan; (6) mengambil keputusan dalam rangka pelaksanaan tugas teknis pemerintahan sehari-hari; dan (7) menandatangani surat keputusan yang berisi kebijakan penetapan yang telah disetujui oleh Presiden. Lihat: Surat Keputusan Presiden No. 121 tahun 2000 tentang Penugasan Presiden kepada Wakil Presiden untuk melaksanakan Tugas Teknis Pemerintahan sehari-hari, terutama pasal 2 dan 3 dalam Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR... Op. Cit.*, hlm. 151.

¹⁹⁸ Kekecewaan pertama berawal dari penghinaan Gus Dur terhadap Megawati dan PDIP yang menjanjikan koalisi dan dukungan terhadap Megawati sebagai Presiden namun justru Gus Dur mencalonkan diri dan menjadi Presiden dari koalisi poros tengah. Selain itu juga pencopotan menteri asal PDI-P seperti Laksamana Sukardi dan desakan mundur Kwik Kian Gie. Fraksi PDI-P

sendiri, terdapat jurang yang memungkinkan terjadinya konflik internal lembaga kepresidenan. Menurut Syamsuddin Haris dalam bukunya, konflik antara Presiden Gus Dur dengan DPR lebih menggambarkan konflik elitis atas dasar personalisasi kekuasaan. Presiden Gus Dur menggunakan hak prerogatifnya sebagai Presiden tanpa mempertimbangkan kekuasaan DPR yang telah semakin meluas pasca amandemen II UUD 1945.

Hasil kompromatis Sidang Tahunan MPR 2000 ironisnya semakin dinodai oleh Presiden Gus Dur dengan beberapa tindakan kontroversialnya. Presiden Gus Dur semakin mengabaikan DPR. Tindakan Gus Dur untuk memberhentikan Jenderal Rusdiharjo dan mengangkat Jenderal Suroyo Bimantoro, kemudian menonaktifkan Bimantoro dan mengangkat Komjen Caheruddin Ismail sebagai Wakapolri (jabatan ini akhirnya dihapuskan berdasarkan Keppres No. 54/2001) dan juga pelantikan Chaeruddin sebagai “pemangku sementara jabatan Kapolri” (yang belum pernah ada jabatan tersebut sebelumnya), merupakan tindakan yang melawan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 mengenai prosedur pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri yang harus melewati persetujuan DPR dahulu. Gus Dur kembali menggunakan personalisasi kekuasaannya sebagai Presiden. Tanpa disadari hal ini berbuntut semakin memicu ketegangan antara Presiden dan DPR. Partai-partai di DPR yang juga akhirnya didukung para jenderal di kepolisian mendesak untuk melakukan *impeachment* terhadap Gus Dur melalui Sidang Istimewa MPR. Ketegangan ini berlangsung sampai akhirnya keluar memorandum kedua pada tanggal 30 Mei 2001 (setelah tidak puas akan tanggapan Presiden terhadap pertanyaan DPR tanggal 30 April 2001)¹⁹⁹ dimana DPR meminta MPR untuk segera melaksanakan Sidang istimewa. Menjelang keluarnya memorandum kedua tersebut, Gus Dur membentuk Tim Tujuh dari anggota kabinetnya untuk melakukan kompromi politik dengan pimpinan partai-

di DPR bersikeras untuk mendesak pemberhentian Gus Dur sebagai Presiden. Ada yang menggunakan memorandum (terutama dari kaum moderat) sebagai jalan namun ada pula yang mengagendakan percepatan SI MPR (terutama kalangan garis keras yang dimotori Arifin Panigoro dan Kwik Kian Gie). Lihat: *Ibid.*, hlm. 147.

¹⁹⁹ Baca: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 248-249; juga *Ibid.*, hlm. 120.

partai di DPR. Akan tetapi upaya ini gagal. Hal inilah yang menyiratkan keinginan Gus Dur untuk membubarkan DPR melalui dekrit.²⁰⁰

Praktik Presidensialisme yang diwarnai berbagai konflik elitis ini berujung pada keluarnya Maklumat Presiden RI pada tanggal 28 Mei 2001²⁰¹ Akan tetapi Maklumat Presiden ini tidak ditanggapi sebagai hal yang serius, justru semakin mengaskan kesepakatan fraksi-fraksi MPR untuk segera melangsungkan SI MPR. Menganggapi hal ini, kemudian Gus Dur mengambil langkah kembali mencopot Kapolri Suroyo Bimantoro dan menghidupkan kembali Wakapolri.²⁰² Kemudian Gus Dur mencoba membersihkan kabinet pelanginya dengan mencopot menteri-menteri yang dinilai tidak mendukung kebijakannya (berjumlah lima orang menteri termasuk Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Menko polsokam karena dianggap gagal mengemban perintah maklumat Presiden) dan mengganti dengan kabinet *all-the-President-Men*.²⁰³ Pada akhirnya justru Maklumat Presiden inilah yang menjadi bumerang bagi Gus Dur karena dijadikan alasan partai-partai besar di DPR untuk mengadakan SI MPR. Dalam situasi demikian, Gus Dur terdesak dan mengambil langkah mengeluarkan maklumat Presidennya sendiri yang berisi:

1. Membekukan MPR RI dan DPR RI
2. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun
3. Menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur orde baru, dengan membekukan Partai Golkar sambil menunggu keputusan Mahkamah Agung.²⁰⁴

Maklumat Presiden tersebut tidak didukung banyak kalangan. TNI dan Polri menyatakan bahwa mereka menolak pemberlakuan dekrit tersebut (baik dalam keadaan bahaya maupun pembubaran DPR). Pada akhirnya Presiden Gus

²⁰⁰ Baca: Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Ibid.*, hlm. 116-124.

²⁰¹ Yang berisi perintah kepada Menko Polsoskam Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengambil tindakan-tindakan dan langkah-langkah khusus untuk mengatasi krisis serta menegakkan ketertiban, keamanan, dan hukum secepat-cepatnya, dikutip dari *Kompas*, 29 Mei 2001 dalam *Ibid.*, hlm. 121.

²⁰² *Ibid.*, hlm. 122.

²⁰³ "All the Wahid's Men", *Tempo*, No. 26/XXIX, 28 Agustus-3 September 2000 dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 244.

²⁰⁴ Lihat: "Presiden Berlakukan Dekrit", *Kompas*, 23 Juli 2004 dalam Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Op. Cit.*, 123; juga *Ibid.*, hlm. 250-251.

Dur terjebak dalam personal kekuasaannya sendiri dan diberhentikan dari jabatannya sebagai Presiden RI dalam Sidang Istimewa MPR. Posisinya kemudian digantikan Megawati yang sebelumnya merupakan Wakil Presiden.²⁰⁵ Berikut beberapa hal penyebab jatuhnya Gus Dur:

Tabel 7. Faktor-faktor Penyebab Kejatuhan Presiden Abdurrahman Wahid

NO	Faktor Penyebab	Hasil
1	Bongkar Pasang Kabinet dan Pengangkatan/pemberhentian Kapolri, tanpa alasan yang jelas	<ul style="list-style-type: none"> • Menimbulkan kekecewaan politik dikalangan Megawati dan PDI-P (sebagai lawan politiknya) dan beberapa partai penyangga Gus Dur dalam koalisi poros tengah (seperti PPP, TNI/Polri, dsb) • Hak interpelasi DPR meminta pertanggung jawaban Presiden
2	Kasus <i>Buloggate</i> dan <i>Bruneigate</i>	Memorandum pertama
3	Ketidakpuasan terhadap tanggapan Presiden mengenai memorandum pertama	Memorandum kedua
4	<ul style="list-style-type: none"> • Ketidakpuasan terhadap tanggapan Presiden mengenai memorandum kedua • Presiden mengabaikan wewenang DPR serta melanggar Ketetapan MPR • Maklumat Presiden mengenai darurat keamanan dan pembubaran DPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Penolakan dukungan terhadap Presiden dari TNI/Polri dan fraksi-fraksi di parlemen • <i>Impeachment</i> dalam Sidang Istimewa MPR dan pemberhentian Gus Dur

Sumber:

Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi Indonesia* (Jakarta: Grafiti, 2007), hlm. 94-95 dan 115-124; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm.,201-252; dan R. William Liddle, "Indonesia di Tahun 2000: Sebuah Awal Demokrasi Yang Rapuh", *Asian Survey*, XLI, 1 Januari-Februari 2001 dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar* (Jakarta: Nalar, 2005), hlm. 160-164.

Pada era pemerintahan Megawati setidaknya berlangsung dua kali amandemen UUD 1945. Pembahasan Amandemen III UUD 1945 yang sempat terpotong akibat konflik Presiden dan DPR kembali dilanjutkan. Berdasarkan pengalaman konflik antara Presiden dan DPR yang menimbulkan niat Presiden untuk membubarkan parlemen berujung pada *impeachment* terhadap Presiden. Kondisi dimana Presiden mudah dijatuhkan dan peristiwa politik (konflik-konflik

²⁰⁵ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR...*, *Ibid.*, hlm. 124.

politik antara Presiden dan DPR) yang mengakibatkan Presiden Gus Dur jatuh tersebut, membuat Amandemen III UUD 1945 berupaya untuk menegakkan mekanisme *checks and balances*. Ada suatu upaya dalam proses tersebut untuk menguatkan sistem presidensialisme. Beberapa aturan penting yang dihasilkan dalam amandemen dalam upaya memperkuat praktik presidensialisme dan mekanisme *checks and balances* antara lain; (1) pembatasan akan kekuasaan MPR; (2) pemilihan Presiden langsung dan pengisian kekosongan jabatan Wakil Presiden; (3) prosedur *impeachment*; (4) aturan mengenai lembaga legislatif dan yudikatif (seperti DPR tidak dapat membubarkan/membekukan DPR, pembentukan DPD (dengan kewenangan yang terbatas), reformasi BPK, independensi MA, pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial)²⁰⁶; dan (5) mengenai aturan baru proses pemilu.²⁰⁷

Sementara itu proses pembahasan mengenai Amandemen IV UUD 1945 yang dilakukan lebih menyoroti perihal; (1) susunan dan kedudukan MPR; (2) mengenai putaran kedua pemilihan Presiden; (3) pembubaran DPA; (4) aturan mengenai Bank Sentral; dan sekaligus (5) aturan mengenai prosedur perubahan UUD sendiri.²⁰⁸ Berikut ini adalah tabel beberapa pasal yang menguatkan praktik presidensialisme dan mekanisme *checks and balances* dalam amandemen III dan IV UUD 1945:

²⁰⁶ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan sebuah mahkamah konstitusi. Ketua dan Wakil Ketua MA dan dipilih oleh dan dari Hakim-hakim Agung, sedangkan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim-hakim Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum. Selain itu MK memberikan pertimbangan hukum terhadap proses *impeachment*, dengan anggota 9 orang Hakim Konstitusi yang ditetapkan Presiden (yang pencalonannya diajukan oleh MA (3 orang), DPR (3 orang), dan Presiden (3 orang). Komisi Yudisial memiliki wewenang untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan menegakkan kehormatan perilaku hakim. Anggota KY diangkat dan diberhentikan Presiden dengan persetujuan DPR. Lihat: Amandemen III UUD 1945 Bab. IX Kekuasaan Kehakiman.

²⁰⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 274-281; dan Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi...Op. Cit.*, hlm. 234-263.

²⁰⁸ Aturan mengenai Bank Sentral terdapat dalam Pasal 23D secara eksplisit menyebutkan bahwa Bank Sentral bersifat independen yang diatur lebih jauh dalam undang-undang. Mengenai prosedur perubahan UUD, Pasal 37 ayat (1) sampai (4) menyebutkan bahwa untuk amandemen konstitusi diperlukan surat pernyataan/petisi 1/3 anggota MPR dengan 2/3 jumlah anggota hadir dan didukung setengah jumlah anggota total. Lihat: Amandemen IV UUD 1945 Pasal 23D dan Pasal 37 ayat (1) sampai (4). Untuk informasi mengenai proses amandemen IV baca: Denny Indrayana, *Ibid.*, hlm. 282-325; dan Valina Singka Subekti, *Ibid.*, hlm. 265-311.

Tabel 8. Penguatan Praktik Presidensialisme dan Mekanisme *Checks & Balances* dalam Amandemen III dan IV UUD 1945 tahun 2001-2002

Pasal	Ayat	Sebelum Amandemen	Amandemen III dan IV UUD 1945 tahun 2001-2002
1	(2)	Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR	Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*
2	(1)	MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang	MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang**
3		MPR menetapkan Undang Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara	
	(1)	–	MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*
	(2)	–	MPR melantik Presiden dan/atau Wakil presiden**
	(3)	–	MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar**
6A	(1)	–	Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*
	(2)	–	Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politikpeserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu*
	(3)	–	Pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20* suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden**
	(4)	–	Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden**
7A		–	Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan

			pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
7B	(1)		Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
	(2)		Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.*
	(5)		Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
	(7)		Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri

			oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
7C		-	Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.*
22E	(1)	-	Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
	(2)	-	Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
	(3)	-	Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
	(4)	-	Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
	(5)	-	Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
	(6)	-	Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*

Keterangan:

*) Amandemen III UUD 1945 tahun 2001

***) Amandemen IV UUD 1945 tahun 2002

Sumber:

Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI; Amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm.,274-281; dan Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 212-312.

Dalam praktik presidensialisme pemerintahan Megawati-Hamzah Haz - dengan pembentukan Kabinet Gotong Royong - sendiri praktis tidak ada konflik yang signifikan dalam hal hubungan kelembagaan maupun partai politik (dalam hal ini antara eksekutif dengan legislatif).²⁰⁹ Konflik yang mencuat berkaitan

²⁰⁹ Kabinet yang dibentuk juga seperti kabinet pemerintahan Gus Dur dimana mengakomodasi partai-partai politik dalam kabinet ("kabinet pelangi"). Permasalahan muncul berkaitan dengan

persaingannya dengan Susilo Bambang Yudhoyono (yang pada waktu itu menjabat sebagai Menko Polkam) dalam pencalonan Presiden 2004.²¹⁰ Pada waktu itu polemik terjadi diantara hubungan Presiden Megawati dan SBY selaku menteri yang berujung mundurnya SBY dari jabatannya sebagai Menko Polkam, dan berkonsentrasi dalam pencalonannya sebagai Presiden pada pemilu 2004.²¹¹ Hal ini menimbulkan potensi konflik berkepanjangan antara Megawati dengan SBY sampai pada era pemerintahan SBY-JK sendiri (akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya). Kinerja pemerintahan Megawati di satu sisi dinilai berhasil dalam kerangka hubungan kelembangan dimana mekanisme *checks and balances* dapat berjalan dengan adanya amandemen III dan IV UUD 1945 dan bertahan sampai masa pemerintahan berakhir.²¹² Permasalahan yang utama dihadapi pemerintahan Megawati adalah masalah kemiskinan dan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) (dalam hal ini persoalan ekonomi yang tidak responsif terhadap rakyat), peningkatan Korupsi Kolusi dan Nepotisme, penanganan teror bom yang terjadi sepanjang tahun 2001-2004, dan masalah Aceh dan Papua yang tidak selesai.²¹³

II. 2. 3. Hubungan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Reformasi

Hubungan eksekutif dan legislatif yang berlangsung dalam pemerintahan reformasi berlangsung dalam mekanisme *checks and balances* khususnya pasca empat kali amandemen UUD 1945. Pelaksanaan praktik presidensialisme pemerintahan reformasi sendiri, legislatif ditingkatkan perannya dengan perluasan kewenangan DPR pasca amandemen II UUD 1945 (lihat tabel 7). Lembaga

pencalonan anggota-anggota kabinet menjadi capres dan cawapres, yang menjadi pesaing Presiden Megawati dalam pemilu presiden 2004. Misalnya SBY (Menko Polkam) dan Jusuf Kalla (Menko Kesra).

²¹⁰ <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/03/12/Utama/ut01.htm>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 17.00 WIB.

²¹¹ Dalam keterangan di media massa, polemik yang terjadi antara Presiden Megawati dan SBY berkaitan dengan situasi kerja yang tidak kondusif antara kedua belah pihak, terlihat misalnya ketika Megawati mengadakan sidang kabinet SBY tidak diundang dengan alasan SBY pada waktu itu sedang berada di luar negeri. Data mengenai pengunduran diri SBY, diperoleh dalam <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/03/12/Utama/ut01.htm>, diakses pada 13 Juni 2008 pukul 18.00 WIB.

²¹² <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/09/23/brk.20040923-54.id.html>, diakses pada tanggal 11 Juni 2008 pukul 22.00 WIB.

²¹³ Untuk informasi yang komprehensif mengenai masalah ini baca: M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Op. Cit.*, hlm. 675-679.

negara pada masa pemerintahan reformasi sebelum amandemen III dan IV UUD 1945 masih menggunakan warisan institusi yang ditinggalkan orde baru, terdiri atas lembaga tertinggi negara (yakni: MPR) dan lembaga tinggi negara (yakni: Presiden, DPR, Mahkamah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)).²¹⁴ MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki wewenang: (1) menetapkan Undang-undang Dasar, (2) Menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden. Anggota MPR hasil pemilu 1999 terdiri dari fraksi-fraksi di DPR ditambah Fraksi Utusan Golongan dan utusan daerah (yang tersebar dalam tiap-tiap fraksi partai politik di DPR).²¹⁵

Selepas amandemen III dan IV UUD 1945 kekuasaan MPR diperlemah dengan hanya menjadi lembaga tinggi negara saja, sehingga struktur kelembagaan negara hanya terdiri atas lembaga-lembaga tinggi negara dan lembaga-lembaga independen. Lembaga-lembaga tinggi tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sementara Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dihapuskan. Lembaga independen sendiri adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara, Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Bank Sentral.²¹⁶

Kewenangan MPR menjadi hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden MPR, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan memegang kekuasaan untuk mengamandemen dan meratifikasi Undang-Undang dasar sesuai dengan aturan main dalam amandemen UUD 1945. Sementara itu kekuasaannya untuk memilih dan memberhentikan Presiden, menetapkan GBHN telah dihapuskan. Dalam hal

²¹⁴ Lihat bab sebelumnya mengenai hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif orde baru dalam penulisan ini.

²¹⁵ B. N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan...Op. Cit.*, hlm. 46-48 dan hlm. 183.

²¹⁶ Lembaga-lembaga negara ini, termasuk kewenangan MPR yang baru, dan aturan-aturan baru lainnya dalam amandemen III dan IV UUD 1945 baru dijalankan secara efektif mulai pemerintahan hasil pemilu 2004 (pemerintahan SBY-JK) yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 106-107.

ini Presiden diberikan kekuasaan untuk mengatur agendanya sendiri (lihat tabel 8). Keanggotaan MPR sendiri terdiri atas DPR dan DPD (yang terbatas kewenangannya) yang dipilih dalam pemilu sesuai dengan aturan undang-undang.

Presiden tetap penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan menjadi kepala eksekutif. Akan tetapi pada masa pemerintahan reformasi, praktik presidensialisme berjalan dengan penguatan sistem presidensialisme di satu sisi dimana Presiden langsung dipilih oleh rakyat (lihat tabel 8) namun kekuasaannya dibatasi secara konstitusional di sisi lain (lihat tabel 5 dan 6). Seiring dengan hal ini, DPR diberikan kewenangan yang lebih luas. Beberapa fungsi dan hak DPR (seperti fungsi legislasi, anggaran, hak interpelasi, hak angket, dsb) telah dijelaskan secara eksplisit dalam amandemen UUD 1945 (lihat tabel 5,6 dan 8). Pada pemerintahan Gus Dur, praktik ini membuat kewenangan DPR begitu luas sehingga sewaktu-waktu dapat meminta pertanggung jawaban Presiden atas dasar hak-hak yang dimilikinya untuk diajukan kepada MPR yang memang memiliki wewenang untuk mengadakan Sidang Istimewa sewaktu-waktu. Dalam konteks ini Presiden dapat *diimpeach* oleh MPR (karena Presiden masih dipilih dan diberhentikan MPR) jika pertanggung jawabannya ditolak. Bisa dikatakan disini parlemen lebih kuat karena dapat mengangkat dan memberhentikan Presiden (padahal Indonesia menganut praktik presidensialisme). Akan tetapi selepas pemerintah Gus Dur (terlebih pasca amandemen III dan IV UUD 1945 dan kewenangan MPR diturunkan), sistem presidensialisme diperkuat dengan pemilihan Presiden langsung. Dengan demikian, Presiden berjalan dalam koridor presidensialisme dimana perimbangan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara diwujudkan (*balanced of power*). Hal inilah yang pada akhirnya menjadikan konteks persoalan dalam pemerintahan SBY-JK nantinya (yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya).

DPR selaku lembaga legislatif memiliki fungsi (sesuai UUD 1945) dan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, bahkan jika tidak ada kesepakatan dengan Presiden berkenaan dengan Rancangan Undang-undang dalam waktu 30 hari, RUU tersebut secara otomatis akan menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Selain itu dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN) yang diusulkan pemerintah, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan Presiden akan dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Jika DPR tidak menyetujui RAPBN tersebut maka pemerintah menjalankan APBN tahun lalu.²¹⁷ Akan tetapi pertimbangan DPD hanya dalam lingkup yang terbatas. Sekalipun MPR terdiri atas DPR dan DPD, namun DPD hanya dapat mengajukan RUU dan berpartisipasi dalam pembahasan serta memberikan pertimbangan (khususnya berkaitan dengan masalah-masalah daerah selain saran pertimbangan berkenaan dengan anggaran) tetapi DPD tidak dapat memutuskan dan terlibat dalam ratifikasi.²¹⁸

Berdasarkan konteks di atas, lembaga perwakilan politik di Indonesia yang pada awalnya bikameralisme (dengan adanya DPR dan DPD) sebenarnya adalah trikameralisme. Hal ini disebabkan MPR merupakan lembaga yang memiliki otoritas sendiri, begitu pula dengan DPR dan DPD sehingga MPR bukanlah kombinasi dari DPR dan DPD melainkan hanya semata-mata kombinasi antara anggota-anggota kedua lembaga tersebut. Dengan demikian dari ketiga lembaga tersebut, kekuasaan paling besar berada di tangan DPR.²¹⁹

Dalam hal jalannya praktik presidensialisme antara Presiden dan DPR, jalannya pemerintahan Presiden diawasi oleh DPR. Akan tetapi antara Presiden dan DPR tidak dapat saling menjatuhkan. Jika sebelum amandemen III dan IV UUD 1945, Presiden sewaktu-waktu bisa dijatuhkan melalui memorandum pertanggungjawaban Presiden yang dapat berujung pada *impeachment* pada Sidang Istimewa MPR. Sesudah amandemen III dan IV UUD 1945, mekanisme seperti ini tidak ada, sekalipun Presiden telah melanggar ketentuan yang berlaku (dan dapat dijatuhkan) prosedur *impeachment* telah diatur dalam Undang-undang Dasar (lihat tabel 8). Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Jadi secara umum, kedua lembaga ini dituntut untuk dapat

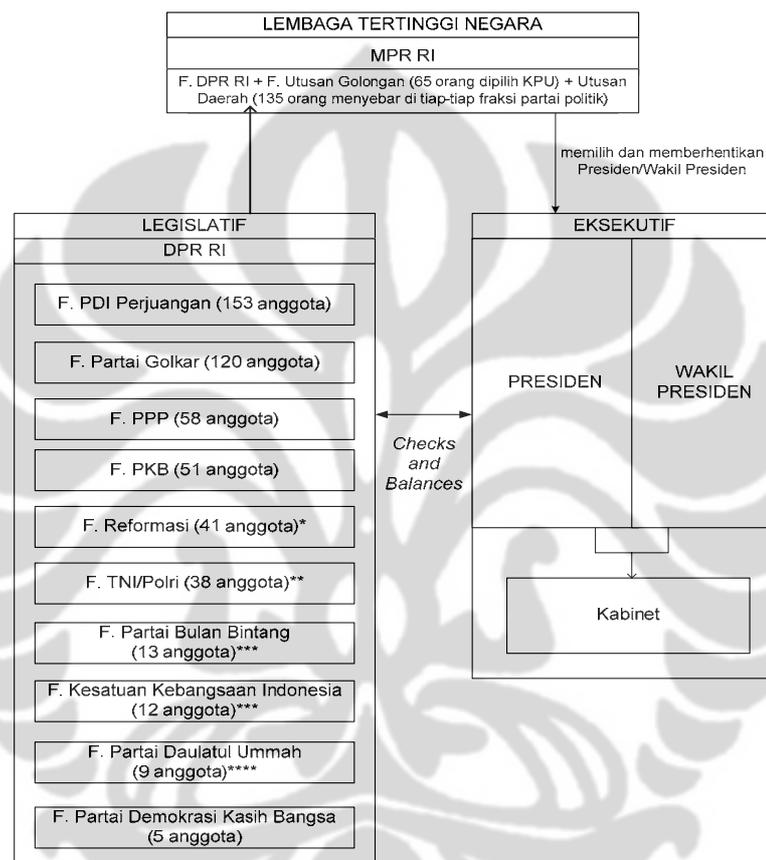
²¹⁷ Lihat: Amandemen UUD 1945 Bab VII Hal Keuangan Pasal 23 ayat (2) dan (3).

²¹⁸ Anggota DPD adalah perwakilan daerah yang dipilih dari tiap-tiap provinsi dalam pemilu. Lihat: Amandemen UUD 1945 Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah Pasal 22D dan 22E; juga Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 373.

²¹⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm 98-100; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Ibid.*, hlm 373-374; lihat juga pembahasan bab-bab sebelumnya penulisan ini.

saling bekerja sama dalam praktik presidensialisme dengan menjalankan mekanisme *checks and balances*. Struktur bangunan dalam mekanisme *checks and balances* terdapat dalam hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif yang dapat terlihat dalam bagan berikut:

Bagan 4. Hubungan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Reformasi (1999-2004)²²⁰



Keterangan:

- *) Fraksi Reformasi terdiri dari gabungan kelompok PAN dan Partai Keadilan
- ***) Diangkat
- ****) Gabungan kelompok Partai Keadilan dan Persatuan 4 orang; PDI 2 orang; PNI Marhaen 1 orang; P. Bhineka Tunggal Ika 1 orang; P. Pendukung Kemerdekaan Indonesia 1 orang; P. Persatuan 1 orang; Partai Khatolik Demokrat 1 orang.
- *****) Gabungan kelompok P. Nahdatul Ummat 5 orang; P. Syarikat Islam Indonesia 1 orang; P. Kebangkitan Umat 1 orang; P. Daulat Rakyat 1 orang; P. Politik Islam 1 orang.

²²⁰ Data diolah dari berbagai sumber; B. N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan...Op. Cit.*, hlm. 183; <http://www.mpr.go.id/index.php?lang=id§ion=fraksi&periode=1999-2004>; amandemen UUD 1945. Jakarta: Sekjen MPR RI; Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi...Op. Cit.*; Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Ibid.*; Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...Op. Cit.*; dan Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...Ibid.*

II. 3. Presidensialisme Masa Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)

Praktik presidensialisme masa Pemerintahan SBY-JK berjalan dalam *setting* politik reformasi. Proses amandemen dan warisan pemerintahan sebelumnya (yakni pemerintahan Megawati) mewarnai dinamika yang terjadi dalam persoalan-persoalan yang dialami pemerintahan SBY-JK. Banyak kalangan menilai bahwa praktik presidensialisme pada era ini dipimpin oleh sosok Presiden yang lemah. Artinya seorang Presiden pada era ini memiliki kurangnya ketegasan dalam kepemimpinannya yang membawa dampak pada praktik Presidensialisme yang seolah-olah bergaya parlementarisme. Subbab ini akan menjelaskan bagaimana SBY-JK naik sebagai pemegang pemerintahan dan menjalankan pemerintahan presidensialismenya yang akan kembali diperdalam dalam bab III dan IV selanjutnya.

II. 3. 1. Setting Politik Menjelang Pemerintahan SBY-JK

Pada era sebelumnya, khususnya dalam konteks sistem politik selepas pemilu 1999, polarisasi partai dan fragmentasi partai terjadi sedemikian rupa. Pada waktu menjelang pemilu 2004 fragmentasi dan polarisasi partai kembali terjadi, bahkan akan lebih buruk ketimbang sebelumnya. Sistem multipartai yang tetap dipertahankan dalam kontestasi pemilu 2004, membuat banyak bermunculan partai baru dengan ideologi yang semakin terpolarisasi. Selanjutnya partai-partai tersebut dipaksakan berkompromi dalam koalisi. Sebut saja partai seperti Partai Demokrat (yang merupakan kendaraan politik SBY), Partai Keadilan Sejahtera (PKS, kelanjutan dari Partai Keadilan dari era sebelumnya), Partai Bulan Bintang, dan partai-partai lainnya. Sementara itu partai-partai yang berkuasa pada era sebelumnya mengalami penurunan dukungan lantaran era pemerintahannya yang dinilai kurang berhasil.²²¹

Dalam kondisi demikian, kemudian terdapat persaingan dan “dendam politik” terutama di antara Megawati dan SBY yang sama-sama terlibat dalam

²²¹ R. William Liddle, “Fragmentasi Partai dan Demokrasi”, *Kompas*, 21 April 2004 dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar...Op. Cit.*, hlm. 224-227.

kontestasi pemilu 2004. Hal tersebut berkaitan dengan pengunduran diri SBY selaku Menko Polkam pada kabinet Gotong Royong. Pengunduran diri SBY ini berdampak pada situasi politik menjelang pemilu 2004. SBY mulai dikenal pada saat pemerintahan Gus Dur di saat Wiranto mulai tersingkir dari panggung politik Indonesia. Ia menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi kemudian setelah *reshuffle* kabinet menjadi Menko Polkam. Di akhir masa pemerintahan Gus Dur, SBY memutuskan untuk mundur dari jabatan Menko Polkam dengan alasan tidak sejalan dengan kebijaksanaan Gus Dur yang waktu itu akan mengeluarkan dekrit. Gus Dur kemudian jatuh oleh *impeachment* dan Megawati naik menjadi presiden. Pada masa pemerintahan Megawati, SBY kembali diangkat sebagai Menko Polkam namun kembali mundur pada awal tahun 2004. Alasan SBY adalah ia ingin berkonsentrasi pada proses pencalonannya sebagai presiden dan tidak ingin mengganggu tugasnya sebagai menteri. Berita yang tersebar oleh pers kala itu, banyak menyoroti pengunduran diri SBY disebabkan karena sudah tidak pernah diajak berdiskusi mengenai keamanan dan seakan disingkirkan oleh orang-orang Mega.²²²

Kondisi ini tentu menjadi “api dalam sekam” yang siap membakar kapan saja kalau SBY sampai memenangkan kontestasi. Puncaknya adalah pada waktu pencalonan SBY-JK untuk menjadi Presiden. Hal ini menjadi saingan terbesar Megawati untuk menjadi Presiden, yang dianggap sebagai “pengkhiatan politis”, mengingat SBY pada saat itu mempesona rakyat dengan kecakapannya (tenang, tanpa emosi, dan santun). Amandemen III dan IV UUD 1945 membuat mekanisme pertanggung jawaban Presiden kepada MPR - yang memberi pengaruh besar kalau seorang Presiden ditolak pertanggung jawabannya untuk mencalonkan kembali - sudah tidak berlaku lagi. Situasi seperti ini memuluskan jalan Megawati untuk mencalonkan diri sebagai Presiden. Akan tetapi Sidang Tahunan MPR

²²² Situasi pada saat itu dibalikkan Taufik Kiemas dengan mengatakan bahwa SBY “kekanakan-kanakan” terlebih dengan mekanisme surat-menyurat sebagai jalan yang dipilih SBY dalam menyelesaikan masalah dalam Soedjati Djiwandono, “Tata Krama Politik”; diperoleh dari <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/03/19/Editor/edit02.htm>, diakses pada 13 Juni 2008 pukul 17.00 WIB; juga <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/03/12/Utama/ut01.htm>, diakses pada 13 Juni 2008 pukul 17.00 WIB; dan Tomy Riza, “SBY: Stigma Terdzalimi = Presiden?”; diperoleh dari <http://www.beranda.net/artikel/sby1.htm>, diakses pada 13 Juni 2008 pukul 17.30 WIB.

mengharuskan seorang Presiden menyampaikan pidatonya akhir jabatannya. Faktor baik buruknya pidato seorang Presiden ini dikhawatirkan para pendukung Megawati dapat mempengaruhi pemilihan Presiden nanti. Untuk itulah, kemudian mereka mencoba lebih memuluskan lagi jalan Megawati menjadi Presiden dengan mengatur kesesuaian jadwal pemilu 2004 dan Sidang Tahunan agar pada saat itu pemilihan Presiden putaran kedua telah berlangsung sehingga baik buruknya pidato tersebut tidak lagi mempengaruhi Megawati untuk dapat terpilih kembali.²²³

Selain kondisi diatas, pemilu 2004 akan berlangsung dengan polarisasi dan fragmentasi partai-partai politik. Sebanyak 24 partai politik dengan ideologi yang berbeda-beda merupakan kontestan dalam pemilu 2004. Pemilu sendiri akan dilangsungkan untuk pertama kalinya secara terpisah antara pemilihan legislatif dengan eksekutif. Pemilihan eksekutif akan berlangsung dengan pemilihan pasangan Presiden-Wakil Presiden langsung dengan sistem dua putaran (*run-off*) dengan peserta: Wiranto-Salahuddin Wahid (P. Golkar-NU), SBY-JK (P. Demokrat - P. Golkar), Megawati-Hasyim Muzadi (PDI-P-NU), Amien Rais-Siswono Yudo Husodo (PAN-dulu Golkar), dan Hamzah Haz-Agum Gumelar (PPP-TNI).

II. 3. 2. Pemilu 2004 dan Praktik Presidensialisme

Pemilu 2004 untuk memilih anggota DPR dan DPD berlangsung pada 5 April 2004. Hasilnya seperti dugaan sebelumnya dimana polarisasi dan fragmentasi partai terjadi lebih buruk dari periode pemilu 1999. Dukungan PDIP menurun drastis dari 33.7% pada pemilu 1999 menjadi hanya 18.5% pada pemilu 2004. Sama halnya PDI-P, PKB juga turun dari 12.6% (1999) menjadi 10.6% (2004). Demikian juga dengan PPP yang turun dari 10.7% (1999) menjadi 8.2% (2004). Hanya Golkar yang relatif stabil dengan 22.4% (1999) dan 21.6% (2004). Sementara itu muncul partai-partai kuat baru yakni: P. Demokrat (7.5%) dan PKS (7.3%). Pada situasi ini, Liddle melihat bahwa tidak ada partai yang disebut

²²³ Denny J. A, *Politik yang Mencari Bentuk* (Yogyakarta: LKiS, 2006), hlm. 140-142.

pemenang dalam pemilu, partai-partai yang berkuasa sebelumnya dukungannya turun. Sementara itu partai-partai yang dianggap pemain utama bertambah (P. Demokrat dan PKS).²²⁴ Berikut hasil perolehan kursi di DPR pemilu 2004:

Tabel 9. Perolehan Kursi DPR dalam Pemilu 2004*²²⁵

NO	PARTAI POLITIK	SUARA (%)	KURSI
1.	Partai Golkar	21.6	128
2.	PDI-P	18.53	109
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	10.57	52
4.	Partai Persatuan Pembangunan	8.2	58
5.	Partai Demokrat	7.5	57
6.	Partai Keadilan Sejahtera	7.3	45
7.	Partai Amanat Nasional	6.4	52
8.	Partai Bulan Bintang	2.6	11
9.	Partai Bintang Reformasi	2.4	13
10.	Partai Damai Sejahtera	2.13	12
11.	Partai Karya Peduli Bangsa	2.11	2
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.26	1
13.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.16	5
14.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.08	1
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	0.81	1
16.	Partai Pelopor	0.77	2
17.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	0.75	1
	Jumlah Anggota DPR	100	550

Keterangan:

*) Data perolehan kursi sudah termasuk perhitungan alokasi pembagian sisa kursi

Sementara itu pemilihan Presiden untuk pertama kalinya dilakukan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran pertama) dan 20 September 2004 (putaran kedua).

²²⁴ M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Op. Cit.*, hlm. 680; R. William Liddle, "Fragmentasi Partai...*Loc. Cit.*", hlm. 225; R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004: The Rise of Susilo Bambang Yudhoyono", *Asian Survey*, Vol. XLV, No. 1, Januari-Februari 2005: hlm. 119-121.

²²⁵ Data diolah dari berbagai sumber; <http://partai.info/pemilu2004/hasilpemilulegislatif.php>; www.kpu.go.id; R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004:...*Ibid.*", hlm. 120; dan M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Ibid.*, hlm. 680.

Lima pasangan calon memperebutkan jatah kursi kepresidenan Indonesia. Mereka adalah Wiranto-Salahuddin Wahid (P. Golkar-NU), SBY-JK (P. Demokrat - P. Golkar), Megawati-Hasyim Muzadi (PDI-P-NU), Amien Rais-Siswono Yudo Husodo (PAN-dulu Golkar), dan Hamzah Haz-Agum Gumelar (PPP-TNI). Hasilnya hanya pasangan SBY-JK (P. Demokrat - P. Golkar) dan Megawati-Hasyim Muzadi (PDI-P-NU) yang paling unggul namun tidak mencapai angka mayoritas mutlak sehingga harus diadakan pemilihan Presiden dua putaran (aplikasi amandemen IV UUD 1945 (lihat tabel 8)). Berikut hasil pemilihan Presiden putaran pertama dalam pemilu 2004:

**Tabel 10. Perolehan Suara Pemilihan Presiden
Putaran Pertama Pemilu 2004**

NO	Pasangan Capres-Cawapres	SUARA (%)
1.	SBY-JK	33.6
2.	Megawati-Hasyim Muzadi	26.6
3.	Wiranto-Salahuddin Wahid	22.2
4.	Amien Rais-Siswono Yudo Husodo	14.7
5.	Hamzah Haz-Agum Gumelar	3

Sumber:

KPU, *Pemilu Presiden 2004* (Jakarta: KPU, 2005), hlm. 101-108; M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* terj. Satrio Wahono, dkk (Jakarta: serambi Ilmu Semesta, 2007), hlm. 681; dan <http://partai.info/pemilu2004/hasilpilpres1.php>.

Sesuai dengan Colomer dan Negretto (2005) bahwa *majority runoff* (sistem dua putaran) akan mendorong formasi koalisi besar-besaran terjadi antara pemilihan pertama dan kedua dimana dukungan terhadap kandidat dalam pemilihan kedua disesuaikan dari dukungan suara pemilihan pertama. Hal ini bertujuan untuk mencapai satu kesatuan dengan sistem multipartai *proportional representation*, yang berarti Presiden selanjutnya akan didukung oleh sistem multipartai yang dibangun, dan membangun konsensus diantara para politisi pemegang mayoritas (*political majority*).²²⁶ Hasil pemilu 2004 juga demikian. Pemilihan anggota legislatif dan Presiden ini menghasilkan dua koalisi besar nasional yang terjalin selepas pemilihan Presiden putaran pertama dan menjelang

²²⁶ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

putaran kedua untuk memilih pasangan calon SBY-JK atau Megawati-Hasyim Muzadi.

Koalisi yang terbentuk adalah Koalisi Kebangsaan (P. Golkar, PDI-P, PPP, dan beberapa partai-partai kecil) yang digagas oleh pemimpin Partai Golkar Akbar Tandjung pada saat itu dan Koalisi Kerakyatan (P. Demokrat, PAN, PKS, dan PBB). Koalisi Kebangsaan fokus pada kekuatan dan kontrol atas jumlah kursi pada parlemen untuk mendukung pencalonan Megawati-Hasyim Muzadi sebagai pemenang. Kekuatan Koalisi Kebangsaan merupakan mayoritas kecil dalam kursi parlemen dan akan menjadi mayoritas besar jika PKB mendukung (namun Gus Dur menegaskan bahwa PKB dan NU tidak akan mendukung SBY-JK maupun Koalisi Kebangsaan). Sementara itu Koalisi Kerakyatan memiliki kekuatan jumlah kursi parlemen yang lebih kecil dari Koalisi Kebangsaan yang mengusung SBY-JK sebagai pemenang.²²⁷ Dari perbandingan jumlah kursi dalam parlemen, Koalisi Kerakyatan diatas kertas tidak mampu mengungguli jumlah suara yang akan dimiliki Koalisi Kebangsaan. Akan tetapi, pada akhirnya SBY-JK lah yang menjadi pemenang dalam pemilihan putaran kedua (20 September 2004). Hal ini tentu saja membawa sisi positif dan sisi negatif dalam banyak hal.

Tabel 11. Hasil Pemilihan Presiden Putaran Kedua Pemilu 2004

Pasangan Capres-Cawapres	Suara (%)
Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla	60.9
Megawati – Hasyim Muzadi	39.1

Sumber:

KPU, *Pemilu Presiden 2004* (Jakarta: KPU, 2005), 159-162; M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* terj. Satrio Wahono, dkk (Jakarta: serambi Ilmu Semesta, 2007), hlm. 682; dan <http://partai.info/pemilu2004/>

²²⁷ R. William Liddle, “Year One of The yudhoyono-Kalla Duumvirate”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41, No.3, 2005: hlm. 330; M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Op. Cit.*, hlm. 681-682; R. William Liddle dan Saiful Mujani, “Indonesia In 2004:...Loc. Cit: hlm. 122; dan R. William Liddle dan Saiful Mujani, “Indonesia In 2005: A New Multiparty Presidential Democracy”, *Asian Survey*, Vol. XLVI, No. 1, Januari-Februari 2006: hlm. 133.

Sisi positif terlihat dari dukungan yang begitu besar pada pasangan SBY-JK. Tentu saja, ini memiliki arti bahwa SBY-JK memiliki legitimasi yang besar dari rakyatnya. Harapan yang besar bagi pasangan ini membuatnya mulai disejajarkan dengan Soekarno-Hatta sebagai dwitunggal (*duumvirate*) kekuasaan karena sama-sama memiliki legitimasi yang besar dari rakyatnya. Selain itu, kapabilitas SBY sebagai orang Jawa muslim dan berasal dari akademi militer sehingga memahami akan hierarki militer (sama seperti Soekarno). Jusuf Kalla dan Hatta adalah kalangan Islam ortodoks dibanding SBY dan Soekarno. Latar belakang mereka pun sama (yakni di luar Jawa: JK (Makassar) dan Hatta (Minangkabau)) dengan tingkat kemampuan analisa ekonomi yang tinggi.²²⁸

Sisi negatifnya, koalisi yang digagaskan oleh masing-masing aliansi partai politik ini memiliki polarisasi ideologi. Koalisi Kerakyatan dibangun atas *platform* ideologi yang berlawanan dalam beberapa hal. Partai Demokrat membangun kerjasama dengan PKS dan PBB yang berbasiskan partai Islam, sementara Partai Demokrat sendiri bukan partai Islam.²²⁹ Koalisi Kebangsaan juga demikian, dimana Partai Golkar dan PDI-P yang merupakan partai sekuler nasionalis bergabung dengan PPP yang merupakan partai Islam. Menariknya disini, SBY-JK dapat menang karena sumbangan suara yang tidak hanya berasal dari kalangan Koalisi Kerakyatan saja. SBY-JK mendapatkan 79.5% suara PKB (walaupun Gus Dur telah menegaskan bahwa PKB dan NU tidak akan mendukung SBY-JK maupun Koalisi Kebangsaan), 78.8% suara PPP yang pada waktu itu menyatakan bergabung dengan Koalisi Kebangsaan, bahkan juga berasal dari 32.6% suara PDI-P yang merupakan lawan politiknya.²³⁰ Situasi

²²⁸ Harapan banyak masyarakat akan terjadi peningkatan perekonomian yang lebih baik dari periode sebelumnya. Dengan karisma, ketenangan, kejujuran, kesantunan, dan kebaikan yang diperlihatkan SBY berhasil memikat rakyatnya sementara itu JK dinilai sebagai pasangan yang sepadan dengan sikapnya yang lugas dan berani mengambil tindakan dalam R. William Liddle, "Year One of The Yudhoyono-Kalla...*Ibid*: hlm. 329; juga R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004:...*Ibid*: hlm. 122-123.

²²⁹ PKS merupakan awal dari gerakan *tarbiyah* (gerakan intelektual dari kalangan muslim-muslim yang dimandulkan oleh pemerintahan Soeharto, pada era kebangkitan ideologi Islam setelah reformasi) yang bergerak dikalangan universitas. Akan tetapi PKS bukan tertuju pada implementasi syariat Islam melainkan dalam kampanyenya menekankan pada pemerintahan yang bersih dan pemberantasan KKN). Lihat: R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004:...*Ibid*: hlm. 121; juga M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern...Op. Cit.*, hlm. 680.

²³⁰ R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004:...*Ibid*: hlm. 122 dan hlm. 124.

demikian jelas membuat “dendam politik” Megawati terhadap SBY yang telah tertanam lama semakin meruncing. Sejalan dengan Linz (1990), mental *winner take all* yang terdapat dalam praktik presidensialisme berpotensi menimbulkan konflik dimana akan menciptakan kesenjangan tajam antara pihak menang (*winer*) (dalam hal ini SBY) dan pihak kalah (*loser*) (dalam hal ini Megawati dan ditambah Akbar Tandjung²³¹), yang pada akhirnya menciptakan kerenggangan dan polarisasi pemerintahan. Kondisi inilah yang terjadi pada masa-masa awal praktik presidensialisme pemerintahan SBY-JK.

Situasi politik yang terjadi pada saat SBY naik sebagai Presiden diharapkan akan menjadi satu kesatuan dengan sistem multipartai *proportional representation*, yang membuat Presiden didukung oleh sistem multipartai yang dibangun, sehingga dapat terjalin hubungan konsensus diantara para politisi pemegang mayoritas. Akan tetapi yang perlu diingat disini adalah koalisi yang terjadi sebelum pemilihan tidak memiliki ikatan, sehingga belum tentu hasilnya sama (dukungan yang sama) setelah pemilihan. Hal ini terjadi pada PPP, yang pada awalnya bergabung dengan Koalisi Kebangsaan, berpindah haluan dengan bergabung bersama Koalisi Kerakyatan selepas pemilihan Presiden kedua.²³² Situasi politik yang ada membuat praktik presidensialisme akan dijalankan dengan modal polarisasi politik sedemikian rupa dan ditambah dengan kerenggangan pemerintahan (eksekutif-legislatif) akibat “dendam politik” yang tajam dari lawan politik SBY-JK (yakni: Megawati (PDI-P) dan Akbar Tandjung (P. Golkar)). Sementara posisi SBY-JK sendiri rawan mengingat SBY merupakan Presiden yang berasal dari partai pemenang pemilu urutan kelima saja dalam perolehan kursi di DPR. Dalam hal ini, Presiden SBY merupakan Presiden minoritas dan Jusuf Kalla selaku wakilnya belum menjadi figur institusi yang berpengaruh, karena Partai Golkar masih diketuai oleh Akbar Tandjung.²³³

²³¹ Akbar Tandjung sebagai Partai Golkar justru gagal menempatkan calon dari partainya (yakni Wiranto) sebagai Presiden sementara Jusuf Kalla sebagai calon Wakil Presiden, yang merupakan kader Golkar pula, memilih keluar dalam konvensi Golkar dan ikut menyukseskan jalan SBY sebagai Presiden.

²³² R. William Liddle dan Saiful Mujani, “Indonesia In 2005:...*Loc. Cit:* hlm. 134.

²³³ *Ibid.*

Praktik presidensialisme kemudian dijalankan dengan kondisi dimana Presiden relatif lemah *vis-à-vis* dengan parlemen, terlebih lagi ketika terpilihnya Agung Laksono sebagai ketua DPR dari Partai Golkar. Sejak awal kemunculannya, Koalisi Kebangsaan telah bertekad untuk mengontrol semua komisi di parlemen guna menekan gerak-gerik pemerintah dalam membuat kebijakan, termasuk penentuan anggaran belanja. Langkah awal Koalisi Kebangsaan dalam menekan pemerintah adalah memanfaatkan surat Presiden Megawati (menjelang berakhirnya masa jabatan Megawati). Surat tersebut tujuannya adalah untuk meminta parlemen agar menyetujui pengunduran diri Panglima TNI Endriartono Sutarto dan mengangkat Kepala Staff Angkatan Darat Ryamizard Ryacudu sebagai pengganti.²³⁴ Kemudian se usai pelantikan SBY sebagai Presiden, SBY mengirimkan surat kepada parlemen untuk membatalkan permintaan Megawati. Parlemen melihat hal ini sebagai peluang untuk menantang Presiden SBY sehingga interpelasi pun diajukan dengan peringatan kepada pemerintah untuk berhati-hati dengan kebijakannya, karena posisi parlemen dan Presiden sejajar. Presiden SBY dituding memperlakukan Megawati sebagai musuh, memalukan Ryamizard, dan melecehkan parlemen. Pertemuan pun akhirnya dilangsungkan namun hanya menemui stagnasi atau jalan buntu.²³⁵

Tidak sampai disitu saja, Koalisi Kebangsaan kembali, dengan dimotori oleh Partai Golkar dan PDI-P (tanpa PPP) dan beberapa partai kecil serta tambahan PKB, melakukan langkah selanjutnya untuk berusaha menguasai semua posisi-posisi kepemimpinan yang penting dalam komisi-komisi di parlemen sebab dengan menguasai komisi dalam parlemen, maka Koalisi Kebangsaan akan dapat dengan mudah mengontrol ke arah mana pemerintah berjalan. Secara jumlah

²³⁴ Keputusan Jenderal TNI Endriartono Sutarto untuk mundur dari posisi Panglima TNI tertuang dalam surat No R/357-08/04/38/Spers, pada tanggal 24 September 2004. Sejumlah kalangan perwira dan purnawirawan TNI, termasuk mantan Kepala Staf Teritorial (Kaster) TNI Letjen (Purn) Agus Widjojo, mensinyalir, pengunduran diri itu terkait dengan kebijakan Megawati yang telah menganugerahkan pangkat jenderal kehormatan kepada Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Letjen AM Hendropriyono dan Menteri Dalam Negeri Letjen Hari Sabarno. Bahkan, Agus Widjojo menyatakan, penganugerahan pangkat kehormatan itu sebenarnya telah menyalahi prosedur resmi di lingkungan TNI (*Tempo*, edisi 11-17 Oktober 2004); diperoleh dari <http://www.freelists.org/archives/ppi/10-2004/msg01152.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

²³⁵ R. William Liddle, "Year One of The Yudhoyono-Kalla...*Loc. Cit.* hlm. 331; R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004:...*Loc. Cit.* hlm. 124.

suara, koalisi ini telah mencukupi untuk membekukan Presiden dan Koalisi Kerakyatan dengan tidak memegang posisi penting dalam komisi di parlemen. Pada awalnya, SBY berusaha untuk menengahi masalah ini dengan melakukan pendekatan terhadap Koalisi Kebangsaan. Hal ini membawa dampak dalam penyusunan kabinet pemerintahan SBY-JK.²³⁶

Kabinet Indonesia Bersatu disusun sebagai konsekuensi logis dari kompromi politik atas dukungan partai-partai dalam Koalisi Kerakyatan. Pada akhirnya SBY harus mengakomodasi kepentingan partai-partai dalam Koalisi Kerakyatan untuk duduk dalam parlemen. Pendekatan terhadap Koalisi Kebangsaan untuk menengahi jalan buntu akibat konflik di awal pemerintahannya dengan parlemen, membuat SBY berusaha mengakomodasi kepentingan partai-partai politik lawan ke dalam kabinet. Pada akhirnya Kabinet Indonesia Bersatu disusun tidak lebih baik dari kabinet-kabinet pada pemerintahan reformasi sebelumnya (seperti Kabinet Persatuan Nasional dan Kabinet Gotong Royong), dalam arti sama-sama mengakomodasi kepentingan partai-partai politik dalam koalisi bersama atau nama lainnya “kabinet pelangi”. Sebanyak 20 partai politik masuk menjadi anggota Kabinet Indonesia Bersatu dari 35 jumlah keseluruhan anggota. Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP (yang tadinya bukan merupakan Koalisi Kerakyatan, namun selepas pemilihan Presiden putaran kedua bergabung dengan Koalisi Kerakyatan) dan PBB mendapat jatah dari pihak Koalisi Kerakyatan. Partai Golkar dan PKB yang tadinya tidak dinominasikan partainya, menjadi ikut direkrut SBY masuk ke dalam kabinetnya.²³⁷ Tentu saja kondisi ini merupakan modal awal yang buruk dan dapat berdampak pada masalah-masalah praktik presidensialisme pemerintahan SBY-JK yang timbul selanjutnya, seperti yang akan diangkat dalam penulisan ini (akan dibahas selanjutnya dalam bab III dan IV), yaitu:

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ R. William Liddle dan Saiful Mujani, “Indonesia In 2005:...*Loc. Cit.* hlm. 134.

Tabel 12. Persoalan Praktik Presidensialisme Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)*

NO	Persoalan-Persoalan	Tahun
1.	Pengangkatan Panglima TNI Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu	2004
2.	<i>Reshuffle</i> Kabinet Indonesia Bersatu I	2005
3.	Penanganan kasus lumpur Lapindo UKP3R	2006
4.	<i>Reshuffle</i> Kabinet Indonesia Bersatu II	2007
5.	Penolakan Calon Gubernur Bank Indonesia oleh DPR	(awal) 2008

Keterangan:

*) Persoalan-persoalan ini adalah beberapa contoh persoalan praktik presidensialisme pemerintahan SBY-JK (2004-2008), yang diangkat dalam penulisan ini, dari banyaknya persoalan mengenai praktik presidensialisme lainnya.

Penyelesaian jalan buntu antara Presiden dan parlemen atas kasus interpelasi pengangkatan panglima TNI di awal pemerintahan, pada akhirnya bukan ditentukan dari akomodasi ke dalam Kabinet Indonesia Bersatu saja. SBY-JK akhirnya sepakat untuk menyelesaikan konflik dari akarnya dengan menantang Akbar Tandjung sebagai Ketua Partai Golkar melalui kongres partai atau Musyawarah Nasional (Munas) pada tanggal 19 Desember 2004, bertempat di Nusa Dua, Bali. Munas ini bertujuan untuk memilih jabatan ketua Partai Golkar selanjutnya. Jusuf Kalla berhasil memenangkan jabatan sebagai Ketua Partai Golkar untuk jangka waktu lima tahun ke depan, sekaligus mengakhiri jalan buntu eksekutif dan legislatif dalam praktik presidensialisme pemerintahan SBY-JK. Dengan adanya Jusuf Kalla sebagai Ketua Partai Golkar, berarti semakin memuluskan jalannya pemerintahan karena pemerintah telah memiliki sumberdaya penguasaan kursi terbanyak di parlemen sehingga antara eksekutif dan legislatif akan tercipta hubungan yang saling mendukung satu sama lain. Akan tetapi konteks persoalan tidak selesai begitu saja. Dengan munculnya Jusuf Kalla sebagai penyelamat Presiden, justru membuat terjadinya persaingan dalam dwitunggal kepemimpinan mereka, terutama berdampak pada program 100 hari yang dicanangkan pemerintah diawal kepemimpinannya (akan dibahas lebih komprehensif dalam bab III).²³⁸

²³⁸ R. William Liddle, "Year One of The Yudhoyono-Kalla...*Loc. Cit:* hlm. 331-333; dan R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2004:...*Loc. Cit:* hlm. 134-135.

II. 3. 3. Hubungan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)

Aplikasi nyata dari amandemen UUD 1945, terutama perubahan ketiga dan keempat, dijalankan sepenuhnya dalam pemerintahan SBY-JK. Dalam pelaksanaan praktik presidensialisme pemerintahan SBY-JK, kekuasaan MPR tidak lagi mengemban kedaulatan tertinggi rakyat dan menetapkan GBHN, melainkan diperlemah dengan hanya menjadi lembaga tinggi negara saja, sehingga struktur kelembagaan negara hanya terdiri atas lembaga-lembaga tinggi negara dan lembaga-lembaga independen.²³⁹

Kewenangan MPR menjadi hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden MPR, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan memegang kekuasaan untuk mengamandemen dan meratifikasi Undang-Undang dasar sesuai dengan aturan main dalam amandemen UUD 1945. Sementara itu Presiden sebagai penyelenggara negara telah dipilih langsung oleh rakyat melalui tahap dua putaran dalam pemilu 2004. Presiden tidak lagi memegang jabatan sebagai mandataris MPR dan adanya penguatan sistem presidensialisme dengan pemilihan Presiden langsung. Akan tetapi seiring dengan penguatan presidensialisme sendiri, hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam masa ini diwarnai dengan konflik tarik-menarik kepentingan. DPR yang mengemban amanat rakyat dengan dipilih langsung memiliki legitimasi yang kuat, begitu pula dengan Presiden. Posisi antara Presiden dan DPR yang sejajar dengan mekanisme *checks and balances*, kerap kali menyebabkan terjadi situasi jalan buntu atau stagnasi (*deadlock*).

DPR selaku lembaga legislatif telah menjalankan fungsi (sesuai UUD 1945) dan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, dan hak-hak lainnya secara penuh. Dalam menjalankan peranan dan fungsinya, DPR bisa menjadi sangat *powerfull* mengingat dalam pelaksanaannya DPR dapat memutuskan kebijakan yang diambil dan setiap kebijakan yang ingin

²³⁹ Lihat penjelasan dalam subbab sebelumnya mengenai hubungan eksekutif dan legislatif pemerintahan reformasi.

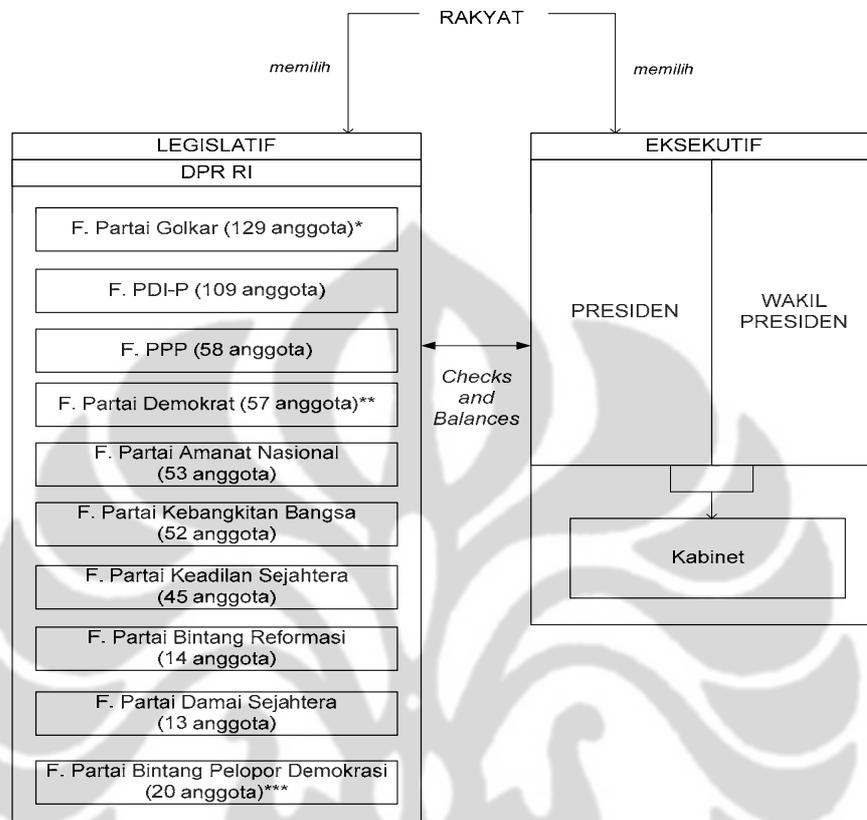
dicanangkan pemerintah, harus melalui pertimbangan DPR terlebih dahulu. Misalnya, menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diusulkan pemerintah, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan Presiden akan dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pembuatan keputusan menjadi sangat kuat dikuasai DPR karena sekalipun pertimbangan DPD diperhatikan, namun hanya dalam lingkup yang terbatas. DPD hanya dapat mengajukan RUU dan berpartisipasi dalam pembahasan serta memberikan tetapi DPD tidak dapat memutuskan dan terlibat dalam ratifikasi, ketika DPR dan DPD bertemu dalam pembahasan masalah di bawah naungan MPR.

Perwakilan politik di Indonesia era pemerintahan SBY-JK, seperti penjelasan sebelumnya, pada awalnya bikameralisme (dengan adanya DPR dan DPD). Namun pada kenyataannya merupakan trikameralisme karena MPR memiliki otoritas sendiri, begitu pula dengan DPR dan DPD.²⁴⁰ Posisi DPR, dalam hal ini menjadi yang terkuat. Praktis DPR menjadi lembaga legislatif dan menjalin hubungan kerjasama berdasarkan perimbangan kekuasaan dengan Presiden sebagai lembaga eksekutif. Struktur bangunan hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif pemerintahan SBY-JK terlihat dalam bagan berikut:

²⁴⁰ Anggota MPR adalah 550 anggota dalam fraksi-fraksi di DPR ditambah dengan 132 anggota DPD (yang dipilih melalui pemilu, 4 orang tiap propinsi di seluruh Indonesia), dengan diketuai oleh Hidayat Nur Wahid (dari PKS). Fraksi-fraksi di DPR terdiri dari: Fraksi Partai Golongan Karya (ditambah dengan Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Demokrat (ditambah dengan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia), Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Bintang Reformasi, Fraksi Partai Damai Sejahtera, dan Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrasi (gabungan Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Partai Pelopor, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan Partai Nasional Indonesia Marhaenisme). Lihat: <http://www.dpr.go.id/tentang/fraksi.php>.

Bagan 5. Hubungan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif

Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)²⁴¹



Keterangan:

*) Fraksi Partai Golkar terdiri dari Partai Golkar (127 orang) dan Partai Karya Peduli Bangsa (2 orang)

***) Fraksi Partai Demokrat terdiri dari Partai Demokrat (56 orang) ditambah Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (1 orang)

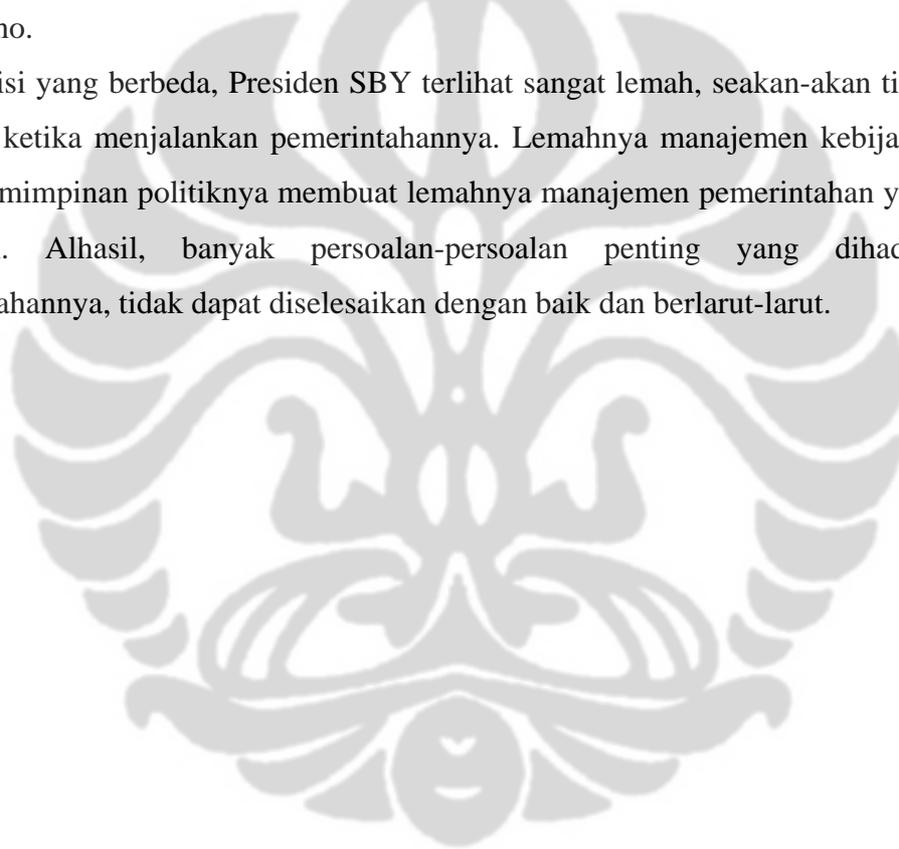
****) Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrasi terdiri dari Partai Bulan Bintang (11 orang), Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (4 orang), Partai Pelopor (3 orang), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (1 orang), dan PNI Marhaen (1 orang)

Bangunan awal hubungan antara Presiden dan DPR menjadi modal politik terbangunnya praktik sistem presidensialisme. *Setting* politik yang ada akan mempengaruhi bagaimana jalannya proses pembangunan hubungan tersebut. Pada akhirnya, *setting* politik ini menjadi lingkungan politik dimana SBY membangun hubungan dengan DPR dalam praktik presidensialisme. Dalam bangunan *setting*

²⁴¹ Data diolah dari berbagai sumber; <http://www.dpr.go.id/tentang/fraksi.php>; dan <http://www.mpr.go.id/index.php?lang=id§ion=fraksi&PHPSESSID=6ed161ca5fee27c0ebc29a19dcffd45e>.

politik ini, Presiden SBY dapat terlihat kuat akan tetapi bisa pula terlihat sebaliknya. Kuatnya presiden dalam hubungan dengan legislatif sekalipun amandemen sudah menguatkan legislatif, lantaran akomodasi politik Presiden SBY, penguasaan Golkar oleh Wakil Presiden, dan pragmatisme politik partai-partai/pemimpin partai politik. Pada tingkat penentuan kebijakan antara eksekutif dan legislatif, beberapa contoh telah memperlihatkan bahwa Presiden bisa memenangkan pertarungan melawan legislatif. Praktis hanya pengangkatan Gubernur BI, Presiden mengalami kekalahan. Itu pun, tidak berada pada level rapat pleno.

Sisi yang berbeda, Presiden SBY terlihat sangat lemah, seakan-akan tidak berdaya, ketika menjalankan pemerintahannya. Lemahnya manajemen kebijakan dan kepemimpinan politiknya membuat lemahnya manajemen pemerintahan yang dibangun. Alhasil, banyak persoalan-persoalan penting yang dihadapi pemerintahannya, tidak dapat diselesaikan dengan baik dan berlarut-larut.



BAB III

PROSES TERBANGUNNYA HUBUNGAN PRESIDEN DAN DPR DALAM PRAKTIK PRESIDENSIALISME (2004-2008)

Hubungan Presiden dan DPR pada masa pemerintahan SBY-JK (2004-2008) berlangsung dalam praktik presidensialisme yang memiliki kompleksitas permasalahan. Bangunan hubungan yang terjalin antara Presiden dan DPR tidak lepas dari relasinya dengan *setting* politik yang tercipta pada masa ini. Indikasi yang berkembang adalah Presiden yang tercipta relatif *powerless* sedangkan DPR *powerful* dalam praktik presidensialisme. Akan tetapi indikasi ini masih terus diperdebatkan. Bab III ini akan menjelaskan secara gamblang seberapa kuat/lemah lembaga Presiden sebenarnya pasca amandemen dan pemilu 2004, dan apa saja indikator-indikator yang membentuk kekuatan/kelemahan dalam permasalahan hubungan DPR dan Presiden pada era pemerintahan SBY-JK sehingga berdampak pada praktik presidensialisme yang bergaya parlementer.

Pada awal pemerintahannya, banyak kalangan rakyat menaruh harapan yang begitu besar pada dwitunggal kepemimpinan SBY-JK. Dengan legitimasi besar dari rakyatnya karena dipilih langsung dan perpaduan yang dapat saling mengisi karena karakteristik keduanya yang berbeda, duet pasangan ini diharapkan mampu menjalankan praktik presidensialisme secara utuh dan terkonsolidasi. Namun adanya keunggulan ini, justru menjadi ujian untuk membuktikan efektivitas jalannya praktik presidensialisme dengan legitimasi yang tinggi. Eep Saefulloh Fatah membuat gambaran prediksi lima tahun kerja pemerintahan SBY-JK, dimana pada tahun 2005-2006 merupakan awal pemerintahan menyesuaikan diri dan bulan madu koalisi pemerintahan dalam masa konsolidasi pemerintahan. Tahun 2007 adalah masa pemerintahan untuk bekerja secara optimal dan kesempatan menemukan kebijakan-kebijakan demi kemaslahatan rakyat karena di tahun 2008-2009 adalah masa semi kebijakan populis dan politisi kembali fokus pada partai politik untuk persiapan menuju pemilu 2009. Dari gambaran tersebut, maka pemerintahan SBY-JK praktis hanya memiliki waktu satu tahun untuk bekerja secara optimal karena konsolidasi

pemerintahan yang berlarut-larut selama dua tahun dan tersitanya dua tahun terakhir untuk pembahasan Paket UU Politik menuju persiapan pemilu.²⁴²

Kesempatan satu tahun yakni di tahun 2007, sayangnya tidak dimanfaatkan secara optimal. Sepanjang tahun 2004 sampai masa penulisan ini dibuat, pemerintahan SBY-JK tidak lepas dari persoalan-persoalan berkenaan dengan jalannya praktik presidensialisme yang justru menghambat kinerja pemerintahan sendiri untuk memenuhi kebutuhan rakyat. *Setting* politik hasil pemilu 2004 menyisakan "dendam politik" dengan adanya kekalahan lawan-lawan politik SBY dan terpecahnya koalisi politik menjadi dua kubu dimana satu kubu koalisi ingin berkuasa sementara kubu koalisi lainnya ingin menjatuhkan. SBY mencalonkan diri sebagai Presiden bermodalkan perseteruannya dengan Megawati berkaitan dengan pengunduran dirinya dari menteri, yang langkahnya juga diikuti kemudian oleh JK, pada pemerintahan Megawati. "Fenomena SBY" yang mencuat namanya begitu cepat sehingga mengalahkan kekuatan politik yang telah ada - termasuk pada kalangan pendukung Megawati - sebelumnya tentu membuat adanya "dendam politik" pada lawan-lawan politik SBY (khususnya Megawati).²⁴³

Sementara itu, JK sebagai pasangan SBY bermodalkan persaingannya dengan elit-elit partai Golkar. Akbar Tandjung yang telah memimpin Golkar sejak tahun 1998 secara mengejutkan kalah dari Wiranto dalam konvensi partai Golkar untuk pemilihan calon Presiden yang diajukan oleh partai Golkar. Dengan demikian, Wiranto berhak maju sebagai calon Presiden dalam pemilu 2004. JK yang sudah tidak memiliki tempat dalam persaingan tersebut memilih bergabung menyukseskan SBY, sekalipun masih mengusung partai Golkar. Oleh karena itu selepas Wiranto kalah dalam pemilihan Presiden putaran pertama, Akbar Tandjung bergegas membentuk Koalisi Kebangsaan mendukung Megawati dalam pemilihan Presiden putaran kedua untuk menghalangi jalan SBY-JK menjadi

²⁴² Eep Saefulloh Fatah, "Puisi Indah, Prosa Buruk: Refleksi Dua Tahun Pemerintahan Yudhoyono-Kalla", dalam Eep Saefulloh Fatah, dkk (eds), *Puisi Indah, Prosa Buruk Puisi: Evaluasi Dua Tahun Kebijakan Pemerintahan SBY-JK* (Bandung: Sekolah Demokrasi Indonesia dan Simbiosis Rekatama Media, 2006), hlm. xxvi.

²⁴³ Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional Pasca Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi, 2008), hlm. 37-39.

Presiden-Wapres terpilih. Pasangan SBY-JK sendiri diusung oleh barisan Koalisi Kerakyatan yang memiliki komposisi suara lebih kecil. Ironisnya, popularitas SBY tetap membuat pasangan SBY-JK terpilih menjadi Presiden-Wapres untuk periode pemerintahan 2004-2009.²⁴⁴ Tentu hasil ini membuat koalisi kebangsaan pada saat itu menjadi kubu barisan sakit hati yang diisi Partai Golkar dan PDI-P. Akhirnya, koalisi ini memiliki bertekad untuk menjadi oposisi terhadap pemerintah.

Kesuksesan terpilihnya pasangan SBY-JK oleh rakyat ini tidak berarti dukungan yang penuh pula atas pemerintahannya dalam tubuh parlemen. DPR yang terbentuk terlanjur terpecah menjadi dua kubu, yakni kubu Koalisi Kerakyatan pendukung pemerintah dan Koalisi Kebangsaan sebagai pihak oposisi. Mainwaring (1990;1993), Linz (1994), dan Cheibub (2002) mengatakan bahwa Presiden dalam sistem presidensialisme mungkin membangun lembaga kepresidenan dengan proporsi suara yang kecil dan bukan berasal dari partai dengan suara mayoritas di parlemen.²⁴⁵ Jika demikian, maka Presiden membangun kekuasaan dengan legitimasi dukungan parlemen yang lemah dan kenyataannya SBY hanya mengontrol kurang lebih 10% dari jumlah kursi keseluruhan di DPR. Sementara itu JK sebagai pasangannya juga tidak didukung oleh partainya Golkar.²⁴⁶ Itu artinya, di atas kertas Koalisi Kebangsaan memiliki suara yang lebih besar ketimbang Koalisi Kerakyatan untuk mengontrol parlemen. Inilah yang dikatakan Linz (1994) sebagai *the perils of presidentialism*, dimana Presiden memiliki legitimasi yang besar dari rakyatnya sehingga mengklaim dirinya kuat, namun di sisi lain dukungan parlemen terhadapnya lemah.²⁴⁷ Kondisi ini memicu timbulnya permasalahan ketika Presiden *vis a vis* parlemen (dalam hal ini DPR), mengingat baik Presiden maupun DPR memiliki *dual democratic legitimacy* (sama-sama dipilih rakyat langsung secara terpisah). Dukungan yang kecil bagi

²⁴⁴ R. William Liddle, "Year One of The Yudhoyono-Kalla...*Loc. Cit:* hlm. 332.

²⁴⁵ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

²⁴⁶ Anies R. Baswedan, "Indonesian Politics in 2007: The Presidency, Local Elections, and The Future of Democracy", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 43, No. 3, Desember 2007: hlm. 324.

²⁴⁷ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Presiden oleh parlemen, menurut Mainwaring, akan menimbulkan pergulatan antara Presiden dan parlemen.

Selanjutnya hubungan Presiden dan parlemen harus dibawa pada suatu mekanisme akuntabilitas yang menurut David Samuel (2003) dapat tercapai melalui hubungan institusi keduanya yang terdiri dari prinsip *checks and balances* dan pemisahan kekuasaan. Namun dalam presidensialisme, kedua hal ini justru berakibat munculnya paradoks dalam praktiknya presidensialisme itu sendiri. Sesuai dengan Lijphart, kalau kekuasaan yang sangat powerful ada dalam diri seorang Presiden bisa menimbulkan *hyperpresident*, ketika kekuasaannya dipisahkan melalui prinsip *balanced of power* justru tercipta kekakuan hubungan Presiden dan parlemen yang berujung hanya pada jalan buntu (*deadlock*) ketika berhadapan dengan sebuah permasalahan.²⁴⁸ Hal nyata terjadi dalam pemerintahan SBY-JK, ketika permasalahan yang timbul pada masa awal pemerintahannya lebih terpusat pada permasalahan tersendatnya hubungan institusi antara Presiden dan DPR yang hanya meninggalkan jalan buntu tanpa penyelesaian. Kondisi ini tentu membahayakan jika modal kekuatan politik Presiden tidak cukup mampu untuk melakukan *lobby-lobby* terhadap parlemen. Kenyataan ini harus mewarnai masa awal pemerintahan SBY-JK dalam program kerja 100 hari yang dicanangkan pemerintahannya.

III. 1. Program Kerja 100 Hari dan Bangunan Awal Presiden *Vis a vis* DPR

Program kerja 100 hari yang dicanangkan pemerintahan SBY-JK²⁴⁹, pelaksanaan awalnya tersendat dengan adanya perseteruan antara Presiden dan DPR yang sarat unsur politis. Legitimasi demokrasi yang besar antara Presiden

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Terdapat tiga agenda pemerintahan baru ini, yakni mewujudkan Indonesia yang aman dan adil; mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis; dan mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera. Ketiganya dipilah lagi masing-masingnya menjadi tiga, sehingga tersusun sembilan program utama, yakni penyelesaian masalah konflik, penanggulangan terorisme, penanggulangan aktivitas ilegal, penguatan institusi Kejaksaan Agung dan Polri, penyelesaian kasus-kasus korupsi, melanjutkan reformasi birokrasi, perbaikan iklim investasi, menjaga stabilitas ekonomi makro, serta peningkatan kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan dalam Indra J. Piliang, "100 Hari SBY-JK: Seratus Hari Seribu Janji"; diperoleh dari <http://www.mediaindo.co.id/cetak/berita.asp?id=2005012823140635>, diakses pada tanggal 23 Juni 2008 pukul 15.00 WIB.

dan DPR, membuat kedua institusi ini berjalan sendiri-sendiri. *Dual democratic legitimacy* ditunjukkan kedua institusi ini manakala masing-masing institusi berusaha untuk menunjukkan kekuatan yang dimilikinya. Diawali dari tubuh DPR dimana langkah berikutnya dari Koalisi Kebangsaan adalah berusaha dengan keras untuk selalu menjadi *spoiler* bagi pemerintah dengan jalan memperebutkan posisi-posisi sentral dalam komisi-komisi di DPR, setelah posisinya relatif kuat dengan terpilihnya Agung Laksono dari Partai Golkar sebagai Ketua DPR-RI. Kedua kubu koalisi, yakni Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan, berusaha memperebutkan 11 kursi ketua komisi, 4 badan, 1 Panitia Anggaran, dan 47 kursi wakil ketua pada masa awal usai pelantikannya tanggal 1 Oktober 2004. Posisi-posisi penting tentu diincar oleh Koalisi Kebangsaan yang memang terdiri dari "barisan sakit hati". Dengan penguasaan atas komisi-komisi, badan-badan, dan panitia anggaran DPR, serta pimpinan DPR diharapkan meningkatkan posisi tawar dan *power* Koalisi Kebangsaan dalam berhadapan dengan eksekutif. Kondisi ini membuat kinerja DPR-RI tentu menjadi buruk karena hanya fokus pada kekuasaan saja.²⁵⁰

Dalam tubuh pemerintah, dominasi Koalisi Kebangsaan atas posisi Ketua dan Wakil Ketua alat-alat kelengkapan di DPR memicu munculnya larangan bagi para menteri, Panglima TNI, Kapolri, dan Jaksa Agung untuk memenuhi undangan dewan. Pilihan sikap pemerintahan SBY-JK untuk tidak mengakui secara eksplisit bentukan komisi-komisi Koalisi Kebangsaan di DPR ini tentu menyulut konflik yang lebih dalam lagi dari hubungan kedua institusi ini. Dalam situasi ini, tentu posisi Presiden akan sulit karena terdesak oleh koalisi oposisi di DPR yang akan menghambat jalannya program kerja pemerintah, akibatnya pemerintahan akan berjalan tidak efektif. Posisi demikian mengharuskan Presiden menguatkan kaki-kakinya di parlemen, jika tidak permasalahan Presiden *vis a vis* DPR sulit dihindari.²⁵¹ Untuk itulah kemudian Kabinet Indonesia Bersatu

²⁵⁰ Baca: Ikrar Nusa Bhakti, "DPR-RI 2004-2009: Kinerja Awal yang Buruk", dalam *Pusat Penelitian Politik Year Book 2004: Quo Vadis Politik Indonesia?* (Jakarta: LIPI Press, 2004), hlm. 20-27.

²⁵¹ Baca: Sukardi Rinakit, "Kunang-kunang Politik", dalam Sukardi Rinakit, *Tuhan Tidak Tidur (Gusti Ora Sare): Esai Kearifan Pemimpin* (Jakarta: Buku Kompas, 2008), hlm. 117-119; juga Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional...Op. Cit.*, hlm. 48-49.

dibentuk dengan berusaha mengakomodir semua kepentingan partai politik di DPR terutama dari kalangan yang tidak mendukung pemerintahan SBY-JK sebelumnya.

Permasalahan awal antara Presiden *vis a vis* DPR terjadi dalam masalah keluarnya surat Presiden SBY R41/Pres/10/2004 yang menarik surat Presiden Megawati no. R32.Pres/10/2004 mengenai pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dan pengangkatan Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu sebagai Panglima TNI. Seperti yang telah dibahas dalam pembahasan Bab II sebelumnya, konflik ini berawal ketika Jenderal TNI Endriartono Sutarto mengundurkan diri dari jabatannya. Akan tetapi pengunduran diri Jenderal TNI Endriartono Sutarto ini menimbulkan berbagai spekulasi. Presiden Megawati mengajukan surat persetujuan pengunduran diri dan pengajuan penggantinya tersebut ke DPR dilakukan pada tanggal 8 Oktober 2004 atau 12 hari sebelum pemerintahannya berakhir. Kondisi ini tentu menimbulkan kesan bahwa Megawati sengaja meninggalkan "bom waktu" bagi SBY karena komisi-komisi di DPR baru terbentuk pada tanggal 28 Oktober 2004, sementara peraturan undang-undang pasal 13 ayat (8) menyatakan kalau persetujuan DPR terhadap calon panglima TNI yang dipilih Presiden disampaikan paling lambat 20 hari setelah surat diterima. Posisi ini membuat SBY harus menerima calon yang diajukan Megawati karena jangka waktu semakin mendesak dan terjadi dalam peralihan pemerintahan.²⁵² Posisi Panglima TNI ini merupakan jabatan politis yang strategis. Keputusan Presiden Megawati di akhir masa pemerintahannya berpotensi menutup kesempatan Presiden SBY untuk menentukan kebijakan lain dan menyulitkan SBY dalam menentukan langkah-langkah strategis mendatang berkaitan dengan posisi Panglima TNI.²⁵³

²⁵² Ikrar Nusa Bhakti, "DPR-RI 2004-2009...*Loc. Cit.*, hlm. 24-25.

²⁵³ Keputusan Megawati ini menimbulkan kecurigaan publik bahwa Presiden Megawati memiliki unsur "balas dendam politik" yang belum rela dikalahkan SBY dalam pemilu presiden putaran kedua 2004 karena keputusan untuk mengundurkan diri merupakan tindakan tidak normal bagi seorang Panglima TNI dan momen yang digunakan adalah pada saat peralihan pemerintahan lama menuju pemerintahan yang baru. Kepala Pusat Penerangan (Puspen) TNI Mayor Jenderal Sjafrie Sjamsoeddin melihat pengunduran diri Panglima TNI karena tiga alasan, yakni usaha reorganisasi di lingkungan TNI, usia Endriartono yang sudah mencapai 57 tahun, dan permintaan kepada presiden untuk mengganti Panglima TNI oleh Endriartono sendiri. Lihat:

Sementara itu, dari pihak Jenderal TNI Endriartono Sutarto sendiri tidak didapati informasi pernyataan langsung berkaitan dengan keterangan pengunduran dirinya.²⁵⁴ Jika Presiden SBY menyetujui keputusan tersebut maka akan terjadi rangkap jabatan dalam tubuh TNI, mengingat Jenderal Ryamizard akan memiliki tiga jabatan sekaligus yakni: Panglima TNI, Kepala Staff AD, dan Panglima Kostrad yang menjadikannya "super commander". Kepastian jalannya pemerintahan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan dalam praktik presidensialisme, membuat hubungan Presiden dan DPR kaku dan dibangun dengan mekanisme *zero sum game* (hubungan yang saling meniadakan), sesuai dengan yang dikatakan Linz (1994). *Winner take all* yang berakibat pada perseteruan yang tajam antara Koalisi Kebangsaan dengan Presiden berhasil menciptakan sifat hubungan yang saling meniadakan tersebut sehingga Koalisi Kebangsaan yang tengah menguasai DPR menggunakan momen ini untuk mendesak pemerintah dengan mengajukan hak interpelasi atas surat penarikan keputusan Presiden Megawati oleh Presiden SBY. Namun pertemuan kedua institusi ini dalam pelaksanaan interpelasi hanya menimbulkan jalan buntu. *Win-win solution* yang pada akhirnya ditawarkan adalah Dewan tetap membahas surat Presiden Megawati namun tidak menolak atau menerima usulan tersebut melainkan meminta pandangan kepada Presiden SBY akan hal itu. Opsi lainnya, Dewan menolak menyetujui penggantian Panglima TNI seperti yang diajukan namun meminta Presiden untuk mengajukan nama calon baru Panglima TNI.²⁵⁵

Dari konteks ricuhnya persoalan pengangkatan Panglima TNI di saat pemerintahan SBY-JK belum berjalan penuh, bahkan terjadi sebelum pelantikan pemerintahan yang baru, menunjukkan bahwa kekuatan yang berusaha untuk

A. Malik Haramain, "Kontroversi Pengunduran Diri Panglima"; diperoleh dari <http://www.freelists.org/archives/ppi/10-2004/msg01152.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 20.30 WIB.

²⁵⁴ *Ibid*; lihat juga Ikrar Nusa Bhakti, "DPR-RI 2004-2009...*Loc. Cit.*, hlm. 25.

²⁵⁵ Ikrar Nusa Bhakti, *Ibid.*, hlm. 26. Pada akhirnya, keputusan menghasilkan Jenderal TNI Endriartono Sutarto tetap menjabat sebagai Panglima TNI. Satu tahun kemudian posisi ini baru digantikan kepada Marsyal Djoko Suyanto pada 13 Februari 2006, yang mengakhiri spekulasi mengenai KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu yang juga telah lebih dulu digantikan oleh wakilnya Jenderal Djoko Sutanto tanggal 18 Februari 2005 dalam Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY yang Saya Kenal* (Jakarta: ESWI FOUNDATION, 2007), hlm. 268; dan <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/d/djoko-soeyanto/index.shtml>, diakses pada tanggal 2 Juli 2008 pukul 22.00 WIB.

mendesak pemerintahan begitu besar. Lawan-lawan politik SBY yang bermotifkan "sakit hati" selalu berusaha untuk mempersulit keadaan, sementara DPR (yang telah dikuasai Koalisi Kebangsaan) bisa sewaktu-waktu menggunakan momentum untuk mengambil keuntungan mendesak posisi Presiden selaku kepala eksekutif. Melihat hal ini, SBY-JK harus semakin memperkuat kaki-kakinya di DPR untuk memperkuat dukungan bagi pemerintahannya. Hal ini telah dilakukan melalui pembentukan kabinet yang mengakomodir kepentingan partai-partai politik yang berkuasa di DPR, dan pengambil alihan kepemimpinan Golkar dalam Musyawarah Nasional Partai Golkar di Nusa Dua, Bali yang dimenangkan oleh kubu Jusuf Kalla. Dengan demikian posisi pemerintahan makin kuat, namun hal ini juga menambah kompleksitas permasalahan dalam tubuh pemerintah sendiri dalam menjalankan praktik presidensialisme. Antara SBY dan JK terlibat dalam rumitnya hubungan dalam kepemimpinan eksekutif (antara SBY-JK), dimana merepresentasikan partai politik yang berbeda, yang tentu bisa semakin menambah persoalan pemerintahan SBY sendiri.

Berdasarkan situasi yang begitu buruk sebagai modal awal proses penyesuaian dan konsolidasi pemerintahan, program kerja 100 hari harus berjalan tidak memuaskan. Kinerja kabinet terhambat, dwitunggal kepemimpinan SBY-JK yang diharapkan mampu memenuhi kebutuhan Jawa dan Non Jawa, nasionalis dan islam, dan akselerasi pemulihan ekonomi serta stabilitas keamanan²⁵⁶ tidak solid. Sekalipun inflasi dapat ditekan pada kisaran 6.22% hingga 7.15% sepanjang Oktober 2004-Februari 2005 dan ekonomi makro tumbuh sebesar 6.6% pada kuartal IV 2004 dibandingkan kuartal IV sebelumnya²⁵⁷, tidak membuat kinerja kabinet dan pemerintah berlangsung semakin membaik. Nuansa politis yang lebih kental, membuat kinerja pemerintahan semakin menurun. Dari 66 program yang ditargetkan dalam 100 hari, sampai pertengahan Desember 2004, Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) baru berhasil melaksanakan tiga program yang berjalan 100% dalam 50 hari pemerintahan SBY-JK. Sementara empat program baru jalan

²⁵⁶ Baca: Sukardi Rinakit, "Pasangan SBY-Jusuf Kalla", dalam Sukardi Rinakit, *Tuhan Tidak Tidur...Op. Cit.*, hlm. 222.

²⁵⁷ M. Fadhil Hasan, "Kebijakan Fiskal dan Stabilitas Makro Ekonomi 2004-2006", dalam Eep Saefulloh Fatah, dkk (eds), *Puisi Indah, Prosa Buruk Puisi...Op. Cit.*, hlm. 103.

50%, 58 program sedang berjalan dan satu program belum berjalan.²⁵⁸ Memang 100 hari belum waktu yang cukup untuk menilai pemerintahan SBY-JK, namun selama 100 hari ini pemerintah lebih berurusan dengan masalah politik ketimbang urusan perbaikan ekonomi. Dualisme antara SBY dan JK semakin mengandung bahaya politik dan dalam 100 hari program kerja, pemerintah lebih disibukkan untuk mencari jalan bagaimana harus bekerja sama.²⁵⁹ Kekhawatiran pecahnya konsolidasi SBY-JK pun mendominasi penilaian akan 100 hari kerja pemerintah.²⁶⁰ Sedangkan masa-masa pemerintahan SBY-JK berikutnya dari tahun 2004-2008, persoalan politik semakin kompleks. Praktik presidensialisme dalam kacamata publik, dipersepsikan terbangun sosok Presiden SBY yang relatif *powerless* ketika harus berhadapan dengan DPR, berkenaan dengan permasalahan pemerintahan dan program kerja. DPR sendiri menjadi *powerful* dan seakan-akan mendikte jalannya pemerintahan.

III. 2. Faktor-faktor Pembentuk Kekuatan/Kelemahan Kedudukan Presiden

Era Pemerintahan SBY-JK

Presidensialisme sewajarnya memiliki potensi untuk memiliki lembaga kepresidenan yang kuat karena tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen dalam jangka waktu pemerintahan yang telah pasti, tidak seperti parlementarisme yang mudah menjatuhkan eksekutif melalui mosi tidak percaya. Akan tetapi Mainwaring (1990;1993), Linz (1994), dan Cheibub (2002) mengatakan bahwa presidensialisme dapat menghasilkan Presiden yang minoritas sehingga lemah dalam menghadapi legislatif yang kuat jika sistem pemilihannya proporsional, waktu pemilihannya terpisah, dan banyaknya partai politik. Linz kemudian juga menambahkan kompleksitas permasalahan presidensialisme semakin pelik ketika adanya hubungan Presiden dan Wakil Presiden dengan kekuatan politik Presiden

²⁵⁸ Diambil dari pernyataan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas, Sri Mulyani, setelah Sidang Kabinet Paripurna di Kantor Presiden, tanggal 17 Desember 2004; diperoleh dari Indra J. Piliang, "100 Hari SBY-JK...*Loc. Cit.*

²⁵⁹ M. Sadli, "Menilai Kinerja 100 Hari Pemerintah SBY-JK", *Business News*, 31 Januari 2005 dalam M. Sadli, *Pemerintahan SBY-JK: Berfikir Secara Ekonomis, Politis, atau Bisnis?* (Jakarta: CSIS, 2006), hlm. 116.

²⁶⁰ Denny J. A, *Politik yang Mencari...Op. Cit.*, hlm. 144.

yang lebih lemah dari wakilnya.²⁶¹ Teori ini berlaku bagi permasalahan presidensialisme di Indonesia, khususnya era pemerintahan SBY-JK. Presidensialisme di Indonesia, khususnya era SBY-JK, menghasilkan lembaga Presiden dalam dua sisi yang bertolak belakang. Satu sisi sangat kuat, sementara satu sisi bisa sangat lemah. Kekuatan/kelemahan praktik presidensialisme, dan kedudukan Presiden pada khususnya, dapat terlihat dalam beberapa faktor berikut:

III. 2. 1 Amandemen UUD 1945

Praktik presidensialisme di Indonesia pada era pemerintahan SBY-JK dalam menghasilkan Presiden yang lemah jika berhadapan dengan DPR, tidak dapat dilepaskan dari adanya amandemen UUD 1945. Sepanjang keempat amandemen UUD 1945 tersebut, secara tidak langsung membentuk jalannya praktik presidensialisme yang bermasalah. Amandemen UUD 1945 menjadi salah satu faktor penyebab kelemahan praktik presidensialisme pada era pemerintahan SBY-JK sebab seperti kata Donald Horowitz, jalannya pemerintahan sistem presidensialisme bersandar pada prinsip dasar dalam konstitusi. Aturan-aturan dasar ini merupakan faktor pembentuk roda sistem pemerintahan dijalankan, yang akan membedakan hasil (*outcomes*) keduanya. Desain konstitusi akan mempengaruhi distribusi kekuasaan, apa dan siapa yang mendapat kekuasaan, mengingat hubungan institusi politik diatur dalam tubuh konstitusi. Potensi ada tidaknya konflik dan bagaimana penyelesaiannya dalam hubungan institusionalisasi tersebut, amat bergantung bagaimana konstitusi mengatur.²⁶² Disinilah arti peranan konstitusi UUD 1945. Konstitusi ini akan mengatur bagaimana hubungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif berjalan dalam sebuah sistem. UUD 1945 juga harus dapat memberikan aturan yang jelas mengenai pola hubungan institusional diantara *trias politica* institusi yang dimiliki Indonesia.

Amandemen UUD 1945 dilakukan setelah pengalaman buruk dalam menggunakan kekuasaan oleh eksekutif. UUD 1945 dijadikan landasan konstitusional Soeharto untuk mengabadikan kekuasaan otoriter rezim orde baru-

²⁶¹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

²⁶² *Ibid.*

nya. Kekuasaan Presiden yang begitu besar karena memiliki kekuatan legal-formal yang jelas dalam konstitusi, membuat kekuasaannya tidak terbatas. Presiden mampu mendominasi jalannya fungsi legislasi maupun kehakiman sehingga melemahkan fungsi-fungsi dari lembaga legislatif dan yudikatif yang ada. Buruknya, kekuasaan ini kemudian digunakan secara *absolute* untuk menumbuhkan praktik KKN secara subur. Untuk itulah amandemen UUD 1945 berusaha untuk mengeliminasi pemusatan kekuasaan di tangan Presiden dengan menambahkan kewenangan lembaga legislatif untuk dapat mengintervensi kekuasaan eksekutif dan yudikatif.²⁶³ Karena lembaga legislatif pada era SBY-JK terdiri atas MPR, DPR, dan DPD, sementara kekuasaan DPR paling besar diantara MPR dan DPD, maka secara tidak langsung lembaga legislatif telah direpresentasikan oleh DPR.

DPR memiliki kewenangan yang berpotensi untuk mengintervensi urusan eksekutif bahkan yudikatif. Padahal, belum tentu permasalahan Orde Baru berintikan karena pemusatan kekuasaan di tangan Presiden saja.²⁶⁴ Praktik presidensialisme memang bercirikan pemusatan jalannya pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Dengan kewenangan DPR yang begitu besar ini, bukan tidak mungkin akan menimbulkan masalah di kemudian hari berkaitan dengan praktik presidensialisme. Pada masa awal amandemen UUD 1945 dilakukan, ada usaha-usaha yang dilakukan untuk menggeser konstitusi yang “sarat-eksekutif” menjadi “sarat-legislatif”. Bahkan, ada usulan pada saat itu untuk mengatur bagaimana Presiden mengangkat menteri-menterinya. Salah satu anggota DPR mengusulkan agar dalam mengangkat menteri-menterinya, Presiden harus memperhatikan pertimbangan-pertimbangan DPR namun beruntung usulan ini ditolak.²⁶⁵ Fakta ini telah membuktikan bahwa memang ada usaha untuk berusaha mengeliminir kekuasaan eksekutif dan meningkatkan kekuasaan legislatif.

Empat amandemen UUD 1945 secara umum berhasil melakukan reformasi terhadap legislatif dan eksekutif. Reformasi legislatif menghasilkan dua

²⁶³ Saurip Kadi, *Menata Ulang Sistem Demokrasi dan TNI Menuju Peradaban Baru* (Jakarta: PARRHESIA, 2006), hlm. 44.

²⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 44.

²⁶⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 199.

perubahan besar dalam tubuh legislatif. Pertama adalah perubahan struktural dan kedua adalah perubahan fungsi. Berkaitan dengan perubahan struktural, amandemen UUD 1945 menciptakan keanggotaan lembaga-lembaga negara baru dalam tubuh legislatif. MPR beranggotakan DPR dan DPD yang mana sebanyak 550 anggota MPR merupakan anggota DPR sendiri. DPR mewakili kepentingan partai-partai politik sedangkan DPD mewakili kepentingan daerah. Sekalipun sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, namun kewenangan paling besar ada di tangan DPR.²⁶⁶ Perubahan fungsi dalam amandemen menghasilkan perubahan fungsi pada MPR dan DPR. MPR pada konstitusi sebelum amandemen merupakan lembaga tertinggi yang dimiliki Indonesia. Pasca amandemen, MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan lembaga tinggi negara sejajar dengan DPR, DPD, Presiden, dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Beberapa perubahan fungsi MPR lainnya (lihat tabel 8) adalah; (1) MPR tidak lagi memonopoli kedaulatan menurut UUD; (2) MPR sebagai lembaga tinggi negara kekuasaannya terbatas; (3) fungsi MPR tidak lagi memilih Presiden melainkan hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih; (4) MPR tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan GBHN; (5) MPR memiliki kekuasaan mencopot Presiden dengan ketentuan/prosedur yang diatur terperinci dalam UUD; dan (5) sekalipun perubahan konstitusi tetap wewenang dari MPR, namun prosedur-prosedurnya telah diubah.²⁶⁷

Perubahan fungsi DPR menghasilkan wewenang yang besar bagi kinerja DPR. Amandemen UUD 1945 membuat DPR menjadi lembaga tinggi negara yang *superbody* dan unggul. Pasalnya, konstitusi pasca amandemen merubah konstitusi yang sarat-eksekutif menjadi sara-legislatif sementara diantara lembaga legislatif yang ada (MPR, DPR, dan DPD), DPR-lah yang paling besar kewenangannya. Ini berarti konstitusi pasca amandemen menjadi konstitusi yang sarat-DPR. Beberapa wewenang kekuasaan fungsi yang sekarang dimiliki DPR (lihat tabel 5 dan tabel 6) adalah; (1) DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan; (2) DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan

²⁶⁶ Untuk keterangan lengkap lihat bagian hubungan eksekutif dan legislatif reformasi dan hubungan eksekutif dan legislatif pemerintahan SBY-JK (2004-2008) dalam Bab 2 penulisan ini

²⁶⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 367-368.

pendapat; (3) anggota DPR memiliki hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas; (4) DPR memiliki wewenang memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan membuat perjanjian-perjanjian internasional dengan negara lain; (5) persetujuan DPR juga diperlukan dalam menyetujui dan menetapkan hakim agung, mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota Komisi Yudisial, dan pertimbangan DPR diperlukan untuk mengangkat duta besar dan menerima duta-duta besar negara lain; dan (6) DPR memberikan pertimbangan dalam memberikan amnesti dan abolisi. Selain keenam hal diatas, aturan-aturan mengenai pemberhentian Presiden (*impeachment*) juga telah diatur bagaimana DPR memiliki andil didalamnya dan DPR tidak dapat dibubarkan Presiden.²⁶⁸

Jika dilihat, banyak hal dalam kewenangan DPR yang menjadi terlalu *powerful* untuk sistem yang menamai dirinya presidensil. Dalam hal perancangan undang-undang, kendatipun Presiden masih memiliki wewenang untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang, namun jika dalam waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkan maka rancangan tersebut otomatis menjadi undang-undang yang harus diberlakukan.²⁶⁹ Situasi ini mengandung pengertian hak veto Presiden untuk menolak rancangan undang-undang sudah diperlemah. Padahal, menurut Lijphart (1999), salah satu sumber kekuatan Presiden dalam sistem presidensialisme adalah *presidential veto power*.²⁷⁰ Jika hak veto Presiden tidak lagi kuat, berarti juga ikut mematikan *power* Presiden dalam menentukan keputusan berkaitan dengan suatu kebijakan. Hak veto bisa digunakan Presiden untuk mengambil sikap (bisa menolak, menerima, atau merumuskannya kembali), jika ada suatu kebijakan yang tidak sesuai dengan programnya. Kalau hak veto tersebut diperlemah artinya apapun kebijakan yang ditawarkan DPR harus dijalankan Presiden begitupun sebaliknya, jika Presiden menawarkan suatu opsi kebijakan namun DPR tidak setuju maka Presiden tidak dapat berbuat banyak selain keputusan DPR lah yang harus dijalankan.

²⁶⁸ *Ibid.*, 369-371.

²⁶⁹ Lihat: Amandemen II UUD 1945 Pasal 20 ayat (5) (lihat tabel 6).

²⁷⁰ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Selain hak veto, konstitusi juga melanggengkan intervensi DPR ke dalam tubuh kepresidenan. Perlunya persetujuan DPR dalam mengangkat duta besar atau menerima duta-duta besar negara lain dan pemberian amnesti dan abolisi merupakan bukti intervensi DPR terhadap otoritas Presiden dalam sistem presidensialisme. Padahal soal pengangkatan/penerimaan duta besar/konsul, alasannya hanya didasari tanggapan terhadap insiden tertentu yakni penolakan terhadap pengangkatan HBL Mantiri sebagai duta besar Indonesia oleh pemerintahan Australia. Jimly Asshiddiqie menilai bahwa keterlibatan DPR untuk menerima dan mengangkat duta besar negara asing merupakan hal yang tidak lazim. Kondisi ini hanya contoh reaksi yang berlebihan terhadap kepresidenan yang sangat berkuasa di bawah Soeharto.²⁷¹ Hal serupa juga terjadi dalam tubuh Panglima TNI. UU Pertahanan Negara Pasal 17 ayat (1) menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI harus mendapat persetujuan DPR. Pasal ini muncul dalam era reformasi atas reaksi politisasi Presiden atas TNI untuk mempertahankan kekuasaannya pada masa Orde Baru. Selain melemahkan hak prerogatif Presiden, kondisi semakin diperumit dengan adanya Pasal 13 ayat (8) mengenai jangka waktu 20 hari paling lambat penyampaian calon Panglima TNI. Situasi ini yang justru pada akhirnya dijadikan alat politisasi kalangan DPR jika tidak sejalan dengan Presiden.²⁷² Terbukti situasi ini yang menjadi kerumitan dalam permasalahan pengunduran Panglima TNI Endriartono Sutarto untuk digantikan Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu melalui surat Presiden Megawati, pada masa awal kepemimpinan SBY-JK. Sudah tentu, situasi ini akan membahayakan secara politis bagi jalannya praktik presidensialisme era SBY-JK ke depan.

Reformasi dalam tubuh eksekutif sendiri, pasca amandemen UUD 1945, semakin menegaskan praktik sistem presidensialisme dijalankan oleh sistem pemerintahan Indonesia.²⁷³ Pemilihan langsung oleh rakyat dan masa jabatan pasti

²⁷¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 369-371.

²⁷² Ikrar Nusa Bhakti, "DPR-RI 2004-2009...*Loc. Cit.*", 24.

²⁷³ Baca: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 374-380.

yang tidak dapat dicabut oleh pemungutan suara di parlemen²⁷⁴ (seperti pada masa pemerintahan Gus Dur dan B.J. Habibie melalui penolakan pidato pertanggung jawaban Presiden) merupakan bentuk penguatan atas kekuasaan Presiden sebagai kepala eksekutif yang juga berarti penegasan pelaksanaan presidensialisme. Hal ini membuat posisi Presiden tidak mudah untuk diberhentikan. Prosedur pemberhentian terhadap Presiden pun telah diatur dengan bergeser dari alasan yang sifatnya politis ketimbang legal (seperti melanggar GBHN dan UUD) menjadi lebih bersifat kriminal (bila Presiden terbukti melakukan pengkhianatan, korupsi, tindak pidana, dan perbuatan tercela, serta tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden). Syarat suara pun telah diatur dimana usulan pemberhentian Presiden oleh DPR harus diajukan terlebih dahulu kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat atas usulan DPR.²⁷⁵ Jika MK memutuskan Presiden bersalah, usulan pemberhentian Presiden baru dapat diteruskan kepada diputuskan MPR dengan syarat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.²⁷⁶ Akan tetapi yang perlu dicermati dalam hal ini bukan hanya posisi Presiden yang lebih tegas dan aman dalam praktik presdiensialisme, melainkan kekuasaannya yang harus dibagi dengan legislatif. Sementara itu, pelaksanaan fungsi legislasi dan anggaran yang dimiliki lembaga legislatif harusnya memiliki kesatuan diantara lembaga-lembaga legislatif yang ada. Namun pada kenyataannya, fungsi DPR lebih dominan dari era pendahulunya yang membuat dominasi pengawasan DPR terhadap pemerintah.²⁷⁷ Gejala-gejala ini akan memberikan potensi supremasi DPR yang *superpower* dalam mendikte jalannya pemerintahan, termasuk mempengaruhi

²⁷⁴ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy, Op. Cit.*, hlm. 116-142; dan Douglas V. Verney, "Parliamentary Government...*Loc. Cit.*", hlm. 44-46.

²⁷⁵ Usulan pemberhentian Presiden oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR dan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir. Lihat: Amandemen III UUD 1945 Pasal 7B ayat (3).

²⁷⁶ Amandemen III UUD 1945 Pasal 7B ayat (7) (lihat tabel 8).

²⁷⁷ Akhmad Gojali Harahap, "Kinerja Anggota Dewan di Era Reformasi", dalam Wardi Taufiq dan Ade Indra Chaniago (eds), *Sindrom Kuasa: Ancaman Sistem Politik Demokrasi* (Jakarta: Democratic Institute, 2005), hlm. 121.

efektivitas kerja pemerintah karena adanya berbagai peluang intervensi pada pemerintah SBY-JK.

Menarik sekali jika kondisi yang telah dijabarkan diatas untuk ditelaah lebih jauh. Seperti kata Linz dan Lijphart, sistem presidensialisme akan berujung pada *deadlock* jika kekuatan DPR dan Presiden sama-sama kuat (merepresentasikan *dual democratic legitimacy*) dan terpisah. Dalam kondisi demikian peluang DPR memenangkan *deadlock* tersebut besar secara konstitusi. *Pertama*, kondisi kuatnya DPR dengan fungsi-fungsi dan hak-hak secara konstitusional, membuat DPR memiliki jalan untuk melakukan *impeachment* terhadap pemerintah yang akhirnya menimbulkan konflik. Hak-hak yang dimiliki DPR (seperti hak interpelasi, hak angket, dsb) akan menjadi senjata pamungkas untuk mendesak jatuhnya pemerintah. Sekalipun alasan yang dikemukakan harus bersifat kriminal, namun dengan *power* yang dimiliki DPR bisa mempolitisasi berbagai alasan untuk mendesak proses *impeachment* termasuk dengan masalah kebijakan. Sementara MK, yang ditugaskan menjadi badan penengah memiliki limitasi kewenangan sesuai dengan Undang-undang Dasar dan UU No. 24 tahun 2003. MK dalam memberikan keputusan atas pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran Presiden, hanya terbatas pada pernyataan apakah Presiden bersalah atau tidak. Namun, proses pemberhentian tetap berada di tangan MPR yang mana 550 anggotanya merupakan anggota DPR. Jika DPR tetap berkeras hati memberhentikan Presiden walaupun putusan MK menyatakan Presiden tidak terbukti, maka pemberhentian tetap dapat terjadi.²⁷⁸ Dengan semangat *zero sum game*, sederet kewenangan dan hak-hak yang DPR miliki, memungkinkan DPR bertindak sepihak tanpa mempedulikan pertimbangan putusan MK dalam menjatuhkan Presiden. Akan tetapi, faktanya Presiden SBY masih dapat mempertahankan kekuasaannya dan *impeachment* tidak terjadi. Jadi dalam hal ini

²⁷⁸ Anggota MK sendiri 3 dari 9 orang diajukan oleh DPR, 3 orang dari Mahkamah Agung, dan 3 orang dari Presiden dengan kewenangan mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara yang diberikan Undang-undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum dalam Amandemen III UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) dan (2). Lihat juga: Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional...Op. Cit.*, hlm. 44-45.

posisi Presiden, masih relatif kuat untuk menghadapi ancaman *impeachment* (akan lebih diperdalam dalam Bab IV).

Kedua, intervensi DPR ke dalam kewenangan Presiden, seperti pengangkatan/penerimaan dan pemberhentian duta besar/konsul, pemberian amnesti dan abolisi, dan pengangkatan Panglima TNI juga telah diatur dalam konstitusi, yang secara tidak langsung melegalkan aturan-aturan DPR untuk dapat dibawa ke lembaga kepresidenan. Hasilnya, DPR bisa berpeluang besar menguatkan kontrol atas jalannya pemerintah. Atau kata lain konstitusi telah menciderai praktik presidensialisme itu sendiri.

Ketiga, perubahan konstitusi menciptakan suatu hegemonisasi dari partai politik. Dalam pasal 6A ayat (2) disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan sebagai calon pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik (lihat tabel 8). Hal ini berarti, partai politik dapat mendominasi legislatif dimana seluruh anggota DPR merupakan perwakilan dari partai politik pemenang pemilu yang mendapat jatah kursi (lihat amandemen III UUD 1945 pasal 22E ayat (3) dalam tabel 8). Kondisi yang ada membuat partai politik menjadi kendaraan penting untuk mencapai kekuasaan. Akan membahayakan praktik presidensialisme, jika kepartaian yang ada tidak kuat sebagaimana yang dikatakan oleh Mainwaring.

Dari pembahasan diatas, situasi yang ada dalam praktik presidensialisme SBY-JK telah bermasalah sejak dalam konstitusi. Perubahan konstitusi membuat adanya pergeseran konstitusi sarat eksekutif menjadi konstitusi yang bukan hanya sarat legislatif, melainkan juga sarat DPR. Keadaan ini membuat faktor yang paling penting bagi seorang Presiden dan berpengaruh terhadap jalannya praktik presidensialisme adalah seberapa besar dukungan terhadap Presiden oleh DPR. Sebagaimana dikatakan Mainwaring, dukungan yang kecil bagi Presiden oleh parlemen bisa menimbulkan pergulatan antara Presiden dan parlemen. Berdasarkan hal ini, dukungan DPR bagi seorang Presiden dirasakan menjadi komoditas mutlak diperlukan bagi kelanggengan pemerintah. Masalah bisa terjadi jika partai politik Presiden bukan merupakan partai dengan suara terbesar dalam DPR (seperti Partai Demokratnya SBY). Hegemoni partai politik yang ada

membuat dukungan tersebut menjadi bergantung pada kaki-kaki kekuatan partai politik Presiden di dalam DPR untuk memperjuangkan kepentingan dukungan terhadap Presiden. Sementara itu, permasalahan mengenai partai politik menjadi salah satu permasalahan pula dalam praktik presidensialisme di Indonesia era reformasi, khususnya era SBY-JK.

III. 2. 2 Sistem Multipartai, Sistem Pemilu, dan Koalisi Partai Politik

Partai politik dan pemilu merupakan salah satu faktor yang menyebabkan lemahnya kedudukan Presiden SBY dalam berhadapan dengan DPR. Miriam Budiardjo mendefinisikan partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik – biasanya dengan cara konstitusional – untuk melaksanakan programnya.²⁷⁹ Dari definisi ini, orientasi partai politik memang terlihat jelas mengarah pada kekuasaan politik sebagai target utama mereka. Permasalahan akibat orientasi kekuasaan akan sangat terasa ketika sistem kepartaian yang diusung sebuah negara adalah sistem multipartai, seperti Indonesia.

Sebagai bagian dari proses meliberalisasikan politik pada era transisi menuju demokrasi, pintu bagi menjamurnya partai politik menjadi sangat terbuka. Partai politik semakin marak berdiri dengan platform masing-masing yang berusaha menunjukkan perbedaan dan jati diri mereka. Tercatat, pemilu 2004 menghasilkan 24 partai sebagai peserta pemilu. Menurut Mainwaring (1990; 1993), perpaduan sistem multipartai dan pemerintahan presidensialisme adalah kombinasi yang sulit dan problematis. Presidensialisme dengan multipartai memungkinkan Presiden berasal dukungan suara lemah, ketidakstabilan hubungan eksekutif dan legislatif, kesulitan Presiden menghadapi parlemen dan anggota-anggota parlemen yang mencoba membatasi aksi Presiden, dan hanya berujung pada stagnasi/jalan buntu seringkali disebabkan oleh sistem multipartai.²⁸⁰

²⁷⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* edisi revisi (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 403-404.

²⁸⁰ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Permasalahan sebenarnya muncul diawali ketika hasil pemilu dengan jumlah partai peserta pemilu yang banyak, mengharuskan terbentuknya koalisi partai politik.²⁸¹ Sistem pemilu di Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional untuk memilih legislatif dan eksekutif secara terpisah dan sistem dua putaran (*majority runoff*) untuk memilih Presiden, dimana - sesuai dengan Colomer dan Negretto (2005) - akan memberikan representasi yang adil (*fair representation*) bagi partai-partai sehingga memungkinkan partai untuk mempertahankan kelangsungan pembuatan kebijakan dan pemungutan suara yang ketat (*voting discipline*) diantara wakil-wakil mereka dalam legislatif. Jika hal ini berlangsung maka akan terwujud akuntabilitas. Akan tetapi jika hal ini dilakukan, lantas yang terwujud adalah koalisi partai politik, yang akan mudah retak apabila hanya didasari oleh orientasi kekuasaan semata. Sartori (2001) mengatakan kalau menang-kalah dalam sistem proporsional hanya masalah terbesar atau terkecil suara, yang tidak menyebabkan kehilangan segalanya. Proporsionalitas dalam sistem multipartai tidak menutup kemungkinan terjadi koalisi dan perubahannya sebab ketika koalisi pemerintahan terbentuk, tanggung jawab yang tersebar di berbagai pilihan partai oleh pemilih, menjadi samar.²⁸²

Realita politik di Indonesia demikian adanya, pemerintahan presidensialisme yang terbentuk dari proses pemilihan pemilu yang proporsional dengan peserta partai politik yang banyak, membuat kondisi riil politik terpecah belah menjadi koalisi-koalisi partai politik. Hal ini dikarenakan banyaknya partai politik dalam pemilu yang proporsional sulit menghasilkan jumlah suara mayoritas (50%+1) di parlemen. Kondisi ini telah ada sejak pemilu 1999 (lihat tabel 4) sampai pemilu 2004 yang fragmentasi dan polarisasinya melebihi pemilu 1999 (lihat tabel 9). Seperti telah diketahui, pemilu legislatif 2004 (5 April 2004) melahirkan dikotomi kubu koalisi kebangsaan dan koalisi kerakyatan. Koalisi-koalisi baru mempertegas diri ketika memiliki kesempatan memperlihatkan kiprahnya dalam mekanisme pemilihan Presiden dua putaran (5 Juli dan 20 September 2004). Berbagai tujuan politik melatarbelakangi koalisi politik untuk

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

mendukung calon Presiden-Wakil Presiden dalam pemilihan putaran I dan II pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Putaran I merupakan jalan partai-partai politik, yang memenuhi syarat untuk mencalonkan, mencoba bertanding dalam pemilihan Presiden-Wakil Presiden. Setelah hasil putaran I didapat, ajang partai-partai politik melakukan lobi-lobi politik untuk berkoalisi mendukung calon Presiden-Wakil Presiden dalam pemilihan putaran II pun dimulai. Sebagai contoh, seperti telah dijelaskan sebelumnya, adalah bagaimana Akbar Tandjung sebagai Ketua Umum Partai Golkar menggagaskan koalisi kebangsaan bersama PDI-P dan PPP untuk menggagalkan pasangan SBY-JK menang, setelah calon dari Partai Golkar dan PPP kalah dalam putaran I. Sementara koalisi kerakyatan (P. Demokrat, PAN, PKS, dan PBB) menggabungkan diri, sebagai pendukung pasangan SBY-JK.

Melihat gejala ini, muncul istilah ‘politik dagang sapi’. Partai-partai politik menghalalkan segala cara untuk mendapatkan jatah kekuasaan sehingga tawar-menawar akan selalu menghiasi proses politik. Istilah politik dagang sapi ini memang telah ada sejak koalisi poros tengah memenangkan Gus Dur sebagai Presiden dalam pemilu 1999 dengan konsekuensi jatah kursi kabinet yang harus didapat oleh partai-partai politik dalam koalisi tersebut. Begitu pula ketika terjadi proses penyusunan amandemen UUD 1945.²⁸³ Koalisi partai di Indonesia yang terbentuk dalam hal ini, tidak lebih dari sekedar ‘politik dagang sapi’ yang penjelasannya dapat dicerna dari uraian Lasswell (1936) bahwa politik adalah siapa, mendapat apa, kapan, dan bagaimana.²⁸⁴ Atas dasar kekuasaan inilah yang kemudian membuat terjadinya rebutan posisi-posisi penting dalam komisi-komisi di DPR pada awal periode 2004-2009 antara koalisi kebangsaan dan koalisi

²⁸³ Politik dagang sapi pernah terjadi dalam perumusan amandemen III UUD 1945. Ketika itu, Golkar sepakat dengan PDI-P bahwa ronde kedua pemilihan Presiden akan diserahkan kepada MPR. Sebagai imbalannya, PDI-P mendukung proposal Golkar bahwa DPD akan memiliki sejumlah kekuasaan legislatif. Lobi-lobi politik ini akhirnya berbeda dengan hasil amandemen III UUD 1945 dimana Presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan dua putaran dan DPD memiliki kekuasaan terbatas di legislatif. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...Op. Cit.*, hlm. 263.

²⁸⁴ Effendi Gazali, “Mulainya Kenduri Dagang Sapi”, dalam Kompas (ed), *Siapa Mau Jadi Presiden?: Debat Publik Seputar Program dan Partai Politik pada Pemilu 2004* (Jakarta: Buku Kompas, 2004), hlm. 179-180.

kerakyatan yang pada intinya partai-partai politik yang ada menggabungkan diri hanya untuk menguasai parlemen.

Seperti kata Mainwaring (1990;1993) dan Colomer dan Negretto (2005), koalisi dalam sistem presidensialisme, yang diharapkan mendorong koalisi mayoritas untuk dapat mendukung Presiden mengkomodir keputusan legislatif dan kerjasama antara Presiden dan parlemen, hanya merupakan koalisi yang tidak stabil. Koalisi partai ini akan terlibat dalam pembentukan kabinet nantinya, sementara itu Presiden dalam presidensialisme memiliki otoritas untuk memberhentikan kabinetnya. Jika hal ini terjadi, maka Presiden dapat kehilangan dukungan dari koalisi yang mendukungnya. Lagipula, menurut Mainwaring, partai-partai politik mendukung Presiden pada masa kampanye, hanya untuk dapat duduk dalam parlemen. Ketika partai politik telah mendapatkan apa yang diinginkannya, partai politik tersebut tidak akan bertanggung jawab dengan konsistensinya mendukung Presiden sebab sejak masa tersebut, sebenarnya pemimpin partai tetap menjaga jarak antara kepentingan partai politik dan lembaga kepresidenan. Colomer dan Negretto (2005) juga menambahkan bahwa koalisi yang terbentuk sebelum pemilihan tidak memiliki ikatan yang sama, dalam arti dukungan yang sama, ketika masa setelah pemilihan.²⁸⁵ Penjelasan ini dapat dipakai dalam melihat fenomena koalisi kerakyatan pendukung SBY dan keluarnya PPP dari koalisi kebangsaan.

Permasalahan tidak adanya konsistensi dari koalisi partai politik dalam mendukung Presiden pada masa pemerintahan SBY-JK merupakan permasalahan yang cukup besar. Terbentuknya koalisi kerakyatan dan koalisi kebangsaan pada masa pemilihan Presiden putaran II diakhiri dengan kemenangan koalisi kerakyatan melalui kemenangan SBY-JK. Dalam kondisi demikian, inkonsistensi dari partai-partai politik dalam koalisi mulai terjadi. Diawali dengan masalah PPP. Penjelasan Colomer dan Negretto (2005) bahwa koalisi yang terbentuk sebelum pemilihan tidak sama dengan hasil setelah pemilihan terjadi dalam konteks ini. Dikotomi semula memperkirakan bahwa jika calon Presiden-Wakil Presiden koalisi kebangsaan memenangkan pemilihan maka Partai Golkar, PDI-P, dan PPP

²⁸⁵ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

akan menjadi penguasa sementara koalisi kerakyatan (P. Demokrat, PAN, PKS, dan PBB) akan menjadi oposisi, begitu pula sebaliknya.²⁸⁶ PPP merupakan wujud inkonsistensi awal dalam koalisi. PPP yang pada masa kampanye putaran II pemilihan Presiden menjadi bagian dari koalisi kebangsaan, setelah terpilihnya SBY-JK sebagai pemenang PPP berubah haluan menjadi bagian dari koalisi kerakyatan.²⁸⁷ Kejadian ini merupakan bukti yang buruk akan masa depan koalisi partai politik yang terbentuk pasca pemilu 2004.

Masa awal pemerintahan SBY-JK lebih banyak mengandung isu-isu konflik politis. Setelah SBY-JK berhasil memenangkan pemilu 2004, koalisi kerakyatan menduduki peran sentral dalam pemerintahan. Koalisi kebangsaan (P. Golkar dan PDI-P) pada awalnya merupakan pihak oposisi bagi pemerintahan SBY-JK, sementara koalisi kerakyatan (P. Demokrat, PAN, PKS, PBB, dan anggota baru PPP) pihak penguasa. Dikotomi ini pecah ketika menangnya Jusuf Kalla dalam konvensi pemilihan Ketua Umum Partai Golkar atas Akbar Tandjung, pada tahun 2005. Selain itu, rekrutmen besar-besaran partai-partai (termasuk kalangan diluar koalisi kerakyatan kecuali PDI-P) politik ke dalam kabinet oleh SBY juga menjadikan kaki-kaki pemerintah dalam parlemen menguat.²⁸⁸ Praktis tinggal PDI-P saja yang memosisikan diri sebagai oposisi (lihat tabel 13).

²⁸⁶ Maswadi Rauf, "Golkar dan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono...*Loc. Cit.*

²⁸⁷ Baca: R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2005...*Loc. Cit.* hlm. 134.

²⁸⁸ Maswadi Rauf, "Golkar dan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono...*Loc. Cit.*

Tabel 13. Peta Kekuatan Politik Pemerintahan SBY-JK Tahun (2005-2006)

NO	Pendukung Pemerintah		Oposisi		Netral	
	Partai Politik	Kursi DPR	Partai Politik	Kursi DPR	Partai Politik	Kursi DPR
1	Partai Golkar	127	PDI-P	109	PBR	14
2	PPP	58			PDS	13
3	P. Demokrat	56			PPDK	4
4	PAN	53			P. Pelopor	3
5	PKB	52			PKPB	2
6	PKS	45			PNI Marhaen	1
7	PBB	11			PKPI	1
8					PPDI	1
	Jumlah	402	Jumlah	109	Jumlah	39

Sumber:

Data diolah dari beberapa sumber; Tabel 5. Kekuatan Politik di Dalam versus di Luar Pemerintahan (2006); diperoleh dari Eep Saefulloh Fatah, "Puisi Indah, Prosa Buruk: Refleksi Dua Tahun Pemerintahan Yudhoyono-Kalla", dalam Eep Saefulloh Fatah, dkk (eds), *Puisi Indah, Prosa Buruk Puisi: Evaluasi Dua Tahun Kebijakan Pemerintahan SBY-JK* (Bandung: Sekolah Demokrasi Indonesia dan Simbiosis Rekatama Media, 2006), hlm. xxix; *Table 1. Party Support for The Yudhoyono Government*; diperoleh dari Anies R. Baswedan, "Indonesian Politics in 2007: The Presidency, Local Elections, and The Future of Democracy", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 43, No. 3, Desember 2007: hlm. 324; dan <http://www.dpr.go.id/tentang/fraksi.php>

Berdasarkan kekuatan politik Presiden yang menguat pada tahun 2005 seharusnya menjadi modal awal yang kuat bagi pemerintahan SBY-JK dalam membangun pemerintahan dan menjalankannya secara efektif untuk kemajuan dalam segala bidang. Namun kondisi yang terjadi justru konsolidasi yang tidak kunjung tercapai dalam koalisi pemerintahan yang ada. Praktik presidensialisme mulai bermasalah dalam hal koalisi partai. Masalahnya, koalisi partai politik pendukung pemerintah SBY-JK sendiri tidak loyal. Sejalan dengan yang dikemukakan Linz (1994) bahwa sistem presidensialisme akan memiliki partai politik yang loyal, kalau mereka memiliki ideologi yang terstruktur dengan baik (*well-structured*). Sementara indikasi di negara-negara berkembang memperlihatkan bahwa partai politik memiliki disiplin yang lemah. Keadaan ini mempengaruhi visi dan misi partai politik. Dengan adanya ideologi yang terstruktur dengan baik, pada akhirnya akan diwujudkan dalam susunan visi dan misi partai yang sistematis. Akan tetapi permasalahan partai politik di Indonesia adalah visi dan misi yang tidak jelas yang dituangkan dalam program-program

mereka. Faktanya, tidak ada program strategis yang ditawarkan satupun oleh partai-partai politik di Indonesia, yang menjadikan mereka berbeda, selain hanya usungan bendera dan atribut partai saja yang beragam.²⁸⁹

Oleh karena permasalahan lemahnya visi/misi dan program yang dimiliki partai politik di Indonesia tersebut ditambah dengan adanya jarak antara partai politik dan Presiden membuat partai-partai politik membangun koalisi hanya berdasarkan pada kepentingan politik jangka pendek. Selain itu, tidak adanya format dan aturan yang pasti mengenai koalisi partai pada pemerintahan SBY-JK membuat pergeseran orientasi politik koalisi terjadi dengan cepat dan tanpa arah sehingga dalam kurun waktu tiga tahun pemerintahannya, SBY-JK semakin ditinggalkan partai-partai pendukungnya dalam koalisi hanya lantaran kepentingan politik, yang melemahkan kaki-kaki kekuasaannya di parlemen.²⁹⁰ Sebagai contoh adalah PAN yang menarik dukungannya pada pemerintahan SBY-JK menjelang akhir tahun 2007. Penarikan dukungan ini, didasarkan pada hasil polling yang menunjukkan bahwa popularitas dan kepuasan kinerja SBY makin merosot (lihat gambar 1).²⁹¹ Dengan mendeklarasikan penarikan dukungan, jelas merupakan keputusan bagi PAN untuk memosisikan sebagai oposisi.²⁹² Akan tetapi dalam praktiknya kemudian, posisi oposan terhadap pemerintah atau pendukung kebijakan pemerintah, tidak ada konsistensi sikap dari PAN. PAN mengambil sikap dengan tidak menjadi oposisi tetapi juga tidak mendukung pemerintah, namun lebih pada posisi yang bebas dan kritis.²⁹³ Artinya PAN siap sedia untuk sewaktu-waktu memberikan kritikan terhadap pemerintah dan sewaktu-waktu juga dapat mendukung, tergantung dari menguntungkan atau

²⁸⁹ Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyono (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi Tiga Tahun Pemerintahan SBY-JK* (Jakarta: Yayasan Nida Utama, 2008), hlm. 121.

²⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 115.

²⁹¹ <http://www.antara.co.id/arc/2007/9/3/koalisi-partai-pendukung-sby-harusnya-duduk-bersama/>, diakses pada tanggal 20 Februari 2008 pukul 22.00 WIB.

²⁹² <http://www.indopolitik.com/berita/2007/08/23/jubir-demokrat-pan-oposisi-pamor-sby-makin-tinggi-1.php>, diakses pada tanggal 14 Juli 2008 pukul 13.00 WIB.

²⁹³ <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=174362>, diakses pada tanggal 14 Juli 2008 pukul 13.00 WIB; <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0706/04/nas03.html>, diakses pada tanggal 14 Juli 2008 pukul 13.00 WIB; <http://64.203.71.11/ver1/Nasional/0706/02/161727.htm>, diakses pada tanggal 14 Juli 2008 pukul 13.00 WIB; dan <http://www.antara.co.id/print/?i=1187609192>, diakses pada tanggal 14 Juli 2008 pukul 13.00 WIB

tidaknya kebijakan yang diambil pemerintah.²⁹⁴ Contoh lainnya adalah PKS. Dukungan PKS terhadap pemerintah hanya merupakan mitra kritis yang dimaknai sebagai bagian dari pemerintah namun sekaligus dapat menjadi oposan. Tentu kondisi ini menjadi sangat *absurd*. Banyak hal dapat dipolitisasi termasuk menyerang pemerintah sendiri jika SBY-JK gagal memberi kepuasan pada PKS dari kebijakan-kebijakannya.²⁹⁵ Selain itu juga muncul ancaman penarikan dukungan dari partai-partai seperti PPP dan PBB.²⁹⁶

Tentu situasi demikian memiliki faktor utama yakni kepentingan politik dan pemilu 2009. Untuk kasus PAN yang menarik dukungan, dilatari oleh kepentingan pemilu 2009 dimana popularitas SBY yang menurun ditakutkan akan berdampak langsung terhadap PAN dalam pemilu 2009 mendatang.²⁹⁷ Sementara untuk PKS terjadi ketidakjelasan, ancaman penarikan dukungan kerap kali dilakukan PKS lantaran kekecewaan PKS jika masukan kepada Presiden tidak diindahkan dan kebijakan yang tidak sesuai dengan kepentingan PKS.²⁹⁸ Sedangkan PPP dan PBB lantaran pemecatan terhadap wakil-wakilnya dalam kabinet pada saat *reshuffle* kabinet dilakukan. Situasi ini sesuai dengan apa yang disebut Coppedge sebagai *silent partner* (1988) dimana hubungan kemitraan antara Presiden dan partai dalam koalisi pemimpin partai terjalin dengan rasa takut akan kehilangan identitas para pemimpin partai politik dan partainya, dari kesalahan pemerintahan koalisi ketika bermasalah sehingga mereka memilih untuk tetap menjaga jarak dan hanya mencari keuntungan dari balik hubungan mereka. Kalau tidak menuai keuntungan bagi mereka maka koalisi akan ditinggalkan.²⁹⁹

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyo (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi... Op. Cit.*, hlm. 113-114.

²⁹⁶ Lihat: Arifin Asyhad, "Tak Satu Pun Parpol Realisasikan Ancamannya pada SBY"; dalam <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/05/tgl/09/time/075003/idnews/778073/idkanal/10>, diakses pada tanggal 8 Juli 2008 pukul 20.00 WIB.

²⁹⁷ <http://www.antara.co.id/arc/2007/9/3/koalisi-partai-pendukung-sby-harusnya-duduk-bersama/>, diakses pada tanggal 20 Februari 2008 pukul 22.00 WIB.

²⁹⁸ <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/022007/27/0401.htm>, diakses pada tanggal 8 Februari 2008 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.gatra.com/artikel.php?pil=23&id=89925>, diakses pada tanggal 8 Juli 2008 pukul 23.00 WIB.

²⁹⁹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Baik PKS, PPP, dan PBB walaupun pada akhirnya tetap mendukung pemerintahan SBY-JK, namun tetap mengundang keanehan. Penarikan dukungan oleh PAN dan juga ancaman penarikan dukungan oleh PKS, PPP, dan PBB dilakukan dengan tetap menempatkan wakil-wakilnya dalam Kabinet Indonesia Bersatu. Kondisi demikian tentu tidak baik bagi pemerintahan SBY-JK. Koalisi partai pendukung pemerintahan SBY-JK yang tidak konsisten, tidak dapat ditebak arahnya dan sewaktu-waktu dapat menjadi musuh bagi pemerintah. Contoh paling baik adalah penolakan calon Gubernur Bank Indonesia yang diajukan oleh pemerintah, yaitu Agus Martowardojo dan Raden Pardede pada awal tahun 2008. Dua fraksi dari enam fraksi menolak calon Gubernur BI yang diajukan pemerintah, yakni fraksi PKS dan PAN (yang memang telah menarik dukungannya), merupakan barisan partai-partai politik koalisi kerakyatan pendukung pemerintahan SBY-JK. Sedangkan dalam rapat Komisi XI DPR dua fraksi dari tujuh fraksi yang akhirnya menolak juga berasal dari koalisi Presiden SBY sendiri, yakni fraksi PPP dan fraksi PKS.³⁰⁰ Sementara fraksi PAN yang pada awalnya menolak namun ketika rapat Komisi XI DPR menyetujui Agus Martowardojo.³⁰¹

Selain itu contoh lainnya adalah masalah pembentukan UKP3R yang dicanangkan SBY dimana Partai Golkar dan PPP sangat gencar untuk menolak pembentukan UKP3R yang bertujuan untuk kepentingan kinerja pemerintah. Partai Golkar pun mengancam akan menarik dukungan kalau pemerintah jadi membentuk UKP3R, padahal Partai Golkar menempati wakilnya dalam pemerintahan SBY pada diri Jusuf Kalla yang seharusnya mendukung inisiatif SBY tersebut. Tentunya penolakan itu didasari kepentingan politik lantaran akomodasi politik Partai Golkar yang dikhawatirkan semakin lemah karena peran Jusuf Kalla yang semakin terbatas jika UKP3R terbentuk. Sekalipun akhirnya Partai Golkar tetap berada di belakang pemerintah – itupun lantaran UKP3R

³⁰⁰ <http://www.dpr.go.id/artikel/terkini/artikel.php?aid=4173>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

³⁰¹ Tiga dari lima anggota Fraksi PAN menolak dalam rapat Komisi XI DPR dan sisanya menyetujui Agus Martowardojo dalam *Ibid*; dan <http://www.antara.co.id/arc/2008/2/25/enam-fraksi-tolak-calon-gubernur-bank-indonesia/>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

dibekukan - namun kejadian tersebut telah memperlihatkan sikap oportunistis dari sebuah koalisi partai politik.³⁰²

Dari kubu oposisi, PDI-P tetap konsisten dengan keputusannya untuk menjadi oposisi sejati bagi pemerintahan SBY-JK. Kondisi yang membuat partai politik menjadi pihak oposisi dilihat Strom (1990) mungkin kalau partai politik yang bersangkutan yakin akan mendapat dukungan yang sama dalam pemilihan dan kesempatan mendapat posisi yang lebih kuat dalam pemerintahan selanjutnya. Modal inilah yang tidak dimiliki oleh PAN untuk menjadi oposisi murni bagi pemerintah. PAN masih membutuhkan koalisi kerakyatan dan pemerintahan SBY-JK untuk tetap meraih dukungan dan *bargaining* politik mereka. Kondisi ini yang menjadikan PAN menjadi oposisi yang tidak konsisten. Berbeda dengan PAN, PDI-P tentu saja berpotensi menjadi oposisi. PDI-P yang memang merupakan kelompok 'sakit hati' atas kekalahannya dari Partai Demokrat dan SBY, memperoleh jumlah suara dan kursi terbanyak kedua dalam pemilu 2004. Hal ini membuat PDI-P yakin bahwa posisi mereka kuat untuk dapat mempengaruhi kebijakan tanpa harus masuk ke dalam kabinet pemerintah. Situasi seperti ini tentu baik bagi kesinambungan demokrasi. Akan tetapi yang menjadi masalah bagi pemerintahan SBY-JK adalah kritik dari pihak oposisi yang dipaksakan hanya untuk tujuan politis belaka. Seharusnya kritik disampaikan untuk mengoreksi kebijakan pemerintah dengan menawarkan opsi kebijakan alternatif yang telah dirumuskan secara sistematis.³⁰³ Namun kondisi yang ditemui adalah memanfaatkan dan mempolitisasi isu yang ada ketimbang menawarkan program.

PDI-P cenderung selalu berusaha menolak setiap opsi kebijakan yang ditawarkan pemerintah tanpa melihat konteks persoalan yang ada dan menawarkan opsi rekomendasinya. Misalnya saja konteks persoalan dalam penanganan lumpur lapindo dan pencalonan Gubernur BI oleh Presiden. Setelah

³⁰² http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=557&id=27&tab=1, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; dan M. Alfian Alfian, "Kompetisi Politik SBY-JK", dalam *Jawa Pos*, 8 Nopember 2006; diperoleh dari http://alfanalfian.multiply.com/journal/item/207/Kompetisi_Politik_SBY-Kalla, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 22.00 WIB.

³⁰³ Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyo (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi... Op. Cit.*, hlm. 117.

mengundang masalah dalam kasus pengangkatan panglima TNI yang menyulitkan posisi Presiden, Fraksi PDI-P kemudian menggalang suara di DPR untuk berusaha mengajukan interpelasi dalam kasus penanganan Lumpur Lapindo pada tahun 2007. Jika memang untuk membela kepentingan rakyat mengapa tidak dilakukan sejak awal kasus lapindo terjadi yakni tahun 2006 untuk kemudian memberi masukan langkah yang dapat diambil pemerintah. Hal ini justru dilakukan karena memiliki maksud politis. PDI-P mengerti betul bahwa konsolidasi koalisi-koalisi kerakyatan mulai retak di tahun 2007, dengan interpelasi ini kemungkinan bisa dijadikan kendaran politik untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden.³⁰⁴ Begitu juga dalam penolakan calon Gubernur BI dimana fraksi PDI-P merupakan salah satu fraksi yang juga menolak pencalonan tersebut.³⁰⁵ Dalam tiap kesempatan PDI-P selalu menjadi pihak penentang kebijakan pemerintah yang memang sangat baik bagi iklim demokrasi, namun menurut Indria Amego, oposisi seperti PDIP hanya cenderung menjatuhkan ketimbang oposisi yang rasional dan memiliki semangat kontrol, sehingga pengawasan terhadap pemerintahan menjadi efektif.³⁰⁶

Hasil yang diperoleh dari serangkaian masalah diatas adalah tahun 2007 yang seharusnya merupakan jangka waktu paling tepat bagi pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya secara optimal, justru pemerintah disibukkan dengan masalah perpecahan koalisi partai yang mengarah pada kepentingan politik dan urusan pemilu 2009 sehingga pemerintahan menjadi tidak efektif yang berdampak pada kinerja buruk kabinetnya. Semakin lama kaki-kaki koalisi di parlemen, yang memang memiliki peranan penting untuk menunjang posisi tawar Presiden di parlemen, semakin retak dan justru berbalik membahayakan bagi Presiden. Peta kekuatan politik Presiden di DPR semakin lama semakin melemah (lihat tabel 14).

³⁰⁴http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4451&Itemid=70 diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 19.00 WIB.

³⁰⁵<http://www.antara.co.id/arc/2008/2/25/enam-fraksi-tolak-calon-gubernur-bank-indonesia/>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.dpr.go.id/artikel/terkini/artikel.php?aid=4173>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

³⁰⁶ Baca: <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=162474>, diakses pada tanggal 20 Februari 2008 pukul 18.00 WIB.

Tabel 14. Pergeseran Peta Kekuatan Politik Pemerintahan SBY-JK (2007)³⁰⁷

NO	Pendukung Pemerintah		Oposisi dan Tidak Mendukung		Netral		Tidak Jelas	
	Partai Politik	Kursi DPR	Partai Politik	Kursi DPR	Partai Politik	Kursi DPR	Partai Politik	Kursi DPR
1	Partai Golkar	127	PDI-P	109	PBR	14	PPP	58
2	Partai Demokrat	56	PAN	53	PDS	13	PKB	52
3					PPDK	4	PKS	45
4					Partai Pelopor	3	PBB	11
5					PKPB	2		
6					PNI Marhaen	1		
7					PKPI	1		
8					PPDI	1		
	Jumlah	183	Jumlah	162	Jumlah	39	Jumlah	166

Dari tabel 14 dapat terlihat bahwa proporsi kekuatan politik Presiden dalam kurun waktu tiga tahun hampir terpecah secara merata. Suara dukungan utuh kekuatan Presiden di tahun ketiga pemerintahannya, hanya tergantung dari Partai Golkar dan Partai Demokrat, di lain pihak kekuatan oposisi telah bertambah dengan penarikan dukungan oleh PAN, sekalipun oposisi yang tidak konsisten. Sementara itu terdapat ketidak pastian dukungan atau penolakan pada partai-partai politik yang tadinya menggabungkan diri ke dalam koalisi kerakyatan. PKS yang memang orientasinya tidak jelas dengan konsep mitra kritis yang diusungnya. PKB juga mungkin menarik dukungan setelah beberapa menteri mengalami pergantian dalam *reshuffle* kabinet karena PKB memang dari awal tidak masuk menjadi bagian dari koalisi kerakyatan mendukung SBY-JK melainkan karena akomodasi partai politik ke dalam kabinet oleh SBY. Terbukti pula ketika kasus

³⁰⁷ Data diolah dari berbagai sumber: <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/022007/27/0401.htm>; <http://www.antara.co.id/arc/2007/9/3/koalisi-partai-pendukung-sby-harusnya-duduk-bersama/>; <http://www.gatra.com/artikel.php?pil=23&id=89925>; <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/05/tgl/09/time/075003/idnews/778073/idkanal/10>; dan <http://www.antara.co.id/arc/2008/2/25/enam-fraksi-tolak-calon-gubernur-bank-indonesia/>

penolakan Gubernur BI, fraksi PKB ikut serta dalam menolak calon yang diajukan Presiden.³⁰⁸ Sama halnya dengan PKB, dua partai yang wakilnya juga mengalami pergantian dalam *reshuffle* kabinet, PPP dan PBB, seringkali menebar ancaman untuk menarik dukungan walaupun sampai penulisan ini dibuat, ancaman tersebut belum juga terealisasi. Namun perlu dicermati bahwa dengan demikian PPP dan PBB bisa menjadi partai-partai pendukung Presiden yang tidak loyal dan tidak jelas arahnya sehingga keputusannya sewaktu-waktu dapat berubah-ubah.

Mencermati persoalan koalisi partai yang terjadi dalam pemerintahan reformasi di Indonesia, khususnya pemerintahan SBY-JK terdapat beberapa perihal penting yang merupakan masalah mendasar dalam konteks persoalannya. *Pertama*, partai politik yang ada di Indonesia tidak memiliki ideologi yang jelas dan diterjemahkan dalam visi/misi partai yang tegas, kemudian dituangkan dalam program-programnya. Partai politik yang ada hanya menonjolkan atribut partai yang berbeda saja sehingga terkadang hanya mengandalkan popularitas tokoh semata bukan proses kaderisasi partai yang berkualitas. Sementara itu sistem kepartaian sendiri masih lemah dan begitu mudahnya pula pembentukan dan pembubaran partai politik. Akhirnya partai politik yang ada tidak solid dan rentan dengan keretakan internal.³⁰⁹ Atas dasar inilah, orientasi politik partai hanya didasarkan pada kekuasaan sehingga kecenderungan yang terjadi di Indonesia adalah apa yang dinamakan Robert Michels dengan oligarki partai. Partai politik terlalu mengurus konspirasi elit dan terpisah dengan konstituennya ketimbang menyuarakan aspirasi massa akar rumput (*grassroot*).³¹⁰

³⁰⁸http://www.suaramerdeka.com/smcetak/index.php?fuseaction=beritacetak.detailberitacetak&id_beritacetak=5626, diakses pada tanggal 25 Maret 2008 pukul 21.00 WIB.

³⁰⁹ Eep Saefulloh Fatah, "Epilog: Senjakala Partai Demokrat", dalam Akbar Faizal, *Partai Demokrat dan SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 321. Sejauh ini tercatat beberapa keretakan yang terjadi dalam internal partai seperti PDI-P (Megawati vs gerakan pembaruan Kwik Kian Gie, Sukowaluyo Mintorahardjo, dan Roy B.B. Janis), PKB (Gus Dur vs Muhaimin vs Alwi Shihab-Saefullah Yusuf), PPP (Hamzah Haz vs Suryadarma Ali), PAN (Amien Rais vs Fuad Bawasir), PBR (Zainuddin M. Z. vs Zaenal Ma'arif), dan Partai Demokrat (Budi Santoso vs Vence Mawang-keng) baca: Sukardi Rinakit, "Politik No Free Lunch" dalam Sukardi Rinakit, *Tuhan Tidak Tidur...Op. Cit.*, hlm. 126-127; dan Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyo (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi...Op. Cit.*, hlm. 119-120.

³¹⁰ Baca: Maryam Fithriati, "Transisi Demokrasi Indonesia Terperangkap dalam Budaya Oligarki Partai", dalam Wardi Taufiq dan Ade Indra Chaniago (eds), *Sindrom Kuasa...Op. Cit.*, hlm. 163-165.

Kedua, aturan main koalisi partai bersifat longgar. Aturan main koalisi tentu diperlukan agar masing-masing partai yang berada dalam koalisi memiliki tanggung jawab bersama terhadap langkah apapun yang diambil pemerintah. Dengan aturan main ini, koalisi partai menjadi loyal terhadap pemerintah dan Presiden dapat mengontrol koalisi dalam pemerintahannya secara efektif. Pada kenyataannya aturan main koalisi yang ada sangat longgar sehingga membuat kinerja pemerintah tidak efektif karena kebijakan pemerintah justru seringkali dijatuhkan oleh anggota koalisinya sendiri. Akibatnya koalisi ini dimanfaatkan oleh partai-partai politik, hanya untuk kepentingan politik jangka pendek.³¹¹

Ketiga, praktik *politicking* terus menjadi lingkungan kinerja koalisi.³¹² Praktik ini membuat segala permasalahan yang timbul dipolitisasi hanya untuk kepentingan masing-masing partai bukan untuk kebaikan bersama. Partai-partai politik yang ada cenderung oportunistis, mengambil setiap kesempatan yang ada untuk mendapatkan keuntungan semisal keluarnya PPP dari koalisi kebangsaan menjadi koalisi kerakyatan. Pihak oposisi hanya mengambil keuntungan dari kesalahan pemerintah dengan terus berusaha menjatuhkannya. Tentu kondisi ini tidak membuat terciptanya opsi kebijakan alternatif jika kebijakan yang ditawarkan pemerintah kurang tepat, melainkan hanya mengincar kesalahan pemerintah untuk kepentingan politik tertentu. Hasilnya adalah instabilitas politik dan kinerja pemerintahan yang terhambat untuk kesejahteraan bersama.

Pada intinya, koalisi partai justru menjadi konteks persoalan bagi pelaksanaan praktik presidensialisme pada era SBY-JK. Sistem pemilu proporsional terpisah (antara legislatif dan eksekutif) yang diterapkan oleh sistem pemilihan Indonesia dengan partai peserta pemilu yang banyak pada akhirnya menimbulkan bentuk koalisi partai, akhirnya bisa semakin mengukuhkan kedigdayaan DPR (*legislative heavy*) sementara Presiden SBY adalah presiden yang minoritas. Jika demikian adanya, suara Presiden SBY dalam parlemen, yang memang diperlukan dalam situasi ini, tidak cukup kuat untuk mempengaruhi konstelasi politik mendukung setiap kinerja pemerintahannya. Sepertinya benar

³¹¹ Baca: Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyo (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi... Op. Cit.*, hlm. 112-116.

³¹² Untuk informasi lebih mengenai konsep *politicking* baca: *Ibid.*, hlm. 117-125.

yang dikatakan Cheibub (2002) bahwa sistem pemilihan proporsional, waktu pemilihan terpisah untuk memilih Presiden dan legislatif, dan jumlah partai yang banyak dapat menciptakan Presiden minoritas dan kuatnya legislatif (*legislative heavy*).

Analisa sebaliknya, persoalan partai politik dan koalisi partai justru bisa menjadikan kekuatan bagi Presiden SBY sendiri. Pasalnya, akomodasi partai politik yang berhasil dilakukan Presiden SBY berhasil meredam gejolak ketidakpuasan berbagai pihak. Sampai pada saat ini, pemerintahan SBY-JK masih utuh berjalan di tengah-tengah kepuangan koalisi partai politik yang ada. Kepentingan pragmatis partai politik justru menjadi kekuatan Presiden sendiri untuk berhasil mempertahankan kedudukannya, karena pada dasarnya sikap oportunist dari partai-partai membuat arah orientasi pergerakan mereka menjadi samar dan tidak solid. Namun akomodasi partai politik yang dilakukan, sayangnya tidak diikuti oleh manajemen pemerintahan yang baik. Presiden justru tetap bergulat dengan kesulitan mengatur kinerja menteri-menterinya agar efektif dan terbentur masalah dwitunggal kepemimpinan dengan wakilnya dalam menjalankan pemerintahan.

III. 2. 3 Legislative Heavy versus Presiden Minoritas dan Koalisi Pemerintah SBY-JK

Reformasi telah mengubah distribusi kekuasaan dalam sistem politik Orde Baru. Tidak dapat dipungkiri dalam praktik presidensialisme pada era reformasi dan berlanjut pada era SBY-JK khususnya, kekuasaan eksekutif telah bergeser. Bandul kekuasaan eksekutif yang besar atau *executive heavy* telah menyusut dan ditarik ke arah parlemen atau *legislative heavy* sehingga reformasi yang mengakhiri era Orde Baru membuat parlemen berkuasa. Akan tetapi permasalahannya adalah pada era SBY-JK kekuasaan legislatif secara tidak langsung telah dimonopoli oleh DPR karena MPR dan DPD tidak memiliki kewenangan sebesar DPR. Selain itu DPR adalah perwakilan hegemoni partai politik pemenang pemilu, yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu 2004.

Pada era SBY-JK, kekuasaan DPR yang lebih ditingkatkan harus dihadapi oleh Presiden yang minoritas. Presiden minoritas adalah Presiden yang bukan berasal dari partai pemegang/penguasa kursi mayoritas di parlemen. Cheibub (2002) memperkirakan kemungkinan adanya Presiden minoritas dalam pemerintahan presidensialisme secara keseluruhan adalah sebesar 57.68%. Presiden minoritas ini, 90.38% ada pada presidensialisme dengan sistem kepartaian empat sampai lima atau lebih partai politik, 59.36% pemilihan Presiden dan legislatif yang dilakukan dengan sistem proporsional, dan 60.26% jika pemilihan tersebut dilakukan secara terpisah.³¹³ Situasi yang sama terjadi dalam presidensialisme era SBY-JK. *Legislative heavy* mulai terbentuk dalam sistem politik ketika partai politik, dengan hegemonisasinya yang diatur dalam konstitusi, melakukan aktivitasnya. Banyaknya partai politik berdiri dan mengikuti pemilu dengan sistem proporsional, menjadikan partai-partai politik pemenang pemilu 2004 berkoalisi untuk membentuk kekuasaan bersama dan memperkuat kedudukannya dalam DPR. Hal ini dilakukan karena tidak ada yang memperoleh suara 50% + 1 (lihat tabel 9). Pada momentum tersebut, Partai Demokrat yang mengusung SBY sebagai Presiden, hanya bermodalkan 10% kursi di DPR atau peringkat ke-5 urutan perolehan jumlah kursi dari 550 jatah kursi DPR. Sementara itu, pemilihan Presiden langsung dan terpisah dari pemilihan legislatif telah menasbihkan SBY menjadi Presiden. Dengan demikian SBY hanya bermodalkan dukungan suara 10% dari total suara di DPR, padahal dukungan suara DPR adalah mutlak dibutuhkan seorang Presiden seperti SBY yang berada di tengah-tengah himpitan konstelasi politik yang ada. Maka lahirlah presiden minoritas.

Linz (1994) mengatakan krisis pemerintahan yang terjadi dalam presidensialisme disebabkan karena presiden yang minoritas, *deadlock*, dan akhirnya kemandulan institusi. Ini dilatari karena sistem pemilihan dan institusionalisasi partai politik yang lemah.³¹⁴ Era SBY-JK, merupakan era berjayanya partai politik. Namun karena visi/misi dan program partai politik yang

³¹³ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

³¹⁴ *Ibid.*

ada tidak sesemarak pendirian atribut-atributnya, menjadikan institusionalisasi yang terbentuk menjadi lemah. Akhirnya rakyat hanya memilih wakil-wakilnya berdasarkan figur. SBY dan Partai Demokrat merupakan contoh yang baik dalam masalah ini. Perihal pemilihan Presiden langsung dalam pemilu 2004 sangat terlihat bahwa yang menonjol pada akhirnya adalah pemilihan calon berdasarkan figur. Kemenangan SBY dalam pemilihan Presiden tidak dapat dilepaskan dari faktor figur yang tengah melesit popularitasnya dengan cepat. Terbukti dalam pemilihan Presiden putaran kedua suara rakyat yang mendukung kurang lebih sebesar 60% yang tidak hanya berasal dari simpatisan partai pendukungnya, namun partainya yakni Partai Demokrat hanya berhasil meraih kurang lebih 7% suara dalam pemilu legislatif 2004. Partai Demokrat menjadi partai dadakan yang meraih suara karena figur SBY. Faktor ini yang menjadikannya memiliki kursi di DPR namun dalam segi suara, Partai Demokrat akan sulit bersaing dengan partai-partai lainnya karena hanya berada pada urutan ke-5 jumlah kursi terbanyak di DPR. Artinya Partai Demokrat besar dengan cepat atau dengan kata lain *instant* namun tidak sehat yang disebabkan karena suara yang dihasilkan bukan berasal dari pemilih mengerti betul akan program-program dan visi/misi partai melainkan faktor figur SBY.³¹⁵ Survey yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) di tahun 2005, menunjukkan bahwa Partai Demokrat adalah partai yang sangat ditentukan oleh ketokohan SBY. Berdasarkan hasil survei LSI bulan Desember, sebanyak 43% rakyat memilih Partai Demokrat karena suka dengan tokoh/pemimpinnya yakni SBY.³¹⁶

Konteks tersebut membuktikan bahwa partai-partai politik yang ada di Indonesia belum sepenuhnya terlembagakan secara baik dan demokratis sebab untuk menjadikan partai yang terlembagakan dengan baik tentu membutuhkan waktu yang panjang.³¹⁷ DPR sendiri dengan kekuasaan yang kuat pada era ini justru terjebak dalam kepentingan pragmatisme sempit partai politik. Kinerja

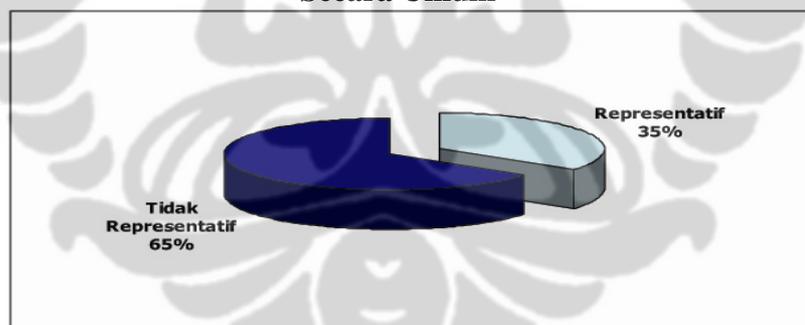
³¹⁵ Untuk informasi mengenai Partai Demokrat dan SBY baca Akbar Faizal, *Partai Demokrat dan SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005).

³¹⁶ http://kolom.pacific.net.id/ind/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=239, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 15.00 WIB.

³¹⁷ Eep Saefulloh Fatah, "Epilog: Senjakala Partai Demokrat...*Loc. Cit.*, hlm. 320.

anggota dewan yang seharusnya mengutamakan kepentingan rakyat berubah menjadi ajang rebutan kursi dan ketua-ketua komisi di DPR antara koalisi-koalisi partai politik yang ada sedangkan koalisi yang ada pun rentan terhadap keretakan. Pada intinya, hal ini dikarenakan partai-partai politik yang ada tidak terlembagakan dengan baik. Hubungan antara parlemen dan partai politik sangat erat kaitannya, khususnya dalam konteks DPR di Indonesia. Sebagai sarana sosialisasi politik, komunikasi politik, rekrutmen politik, pengatur konflik, agregasi kepentingan, dan partisipasi politik, distribusi langsung partai-partai politik dalam parlemen melalui pemilu, membuat partai politik menentukan bagaimana kinerja DPR yang ada termasuk pembuatan kebijakan.³¹⁸ Dengan konsep demokrasi perwakilan yang diusung Indonesia, penguatan akan legislatif pada era SBY-JK menjadikan parlemen sebagai tumpuan harapan terpenuhinya aspirasi masyarakat yang akhirnya juga bergantung pada partai politik. Akan tetapi partai politik yang ada tidak responsif terhadap kepentingan rakyat (lihat gambar 2 dan gambar 3).

Gambar 2. Tingkat Representasi Partai Politik Terhadap Aspirasi Pemilih Secara Umum³¹⁹



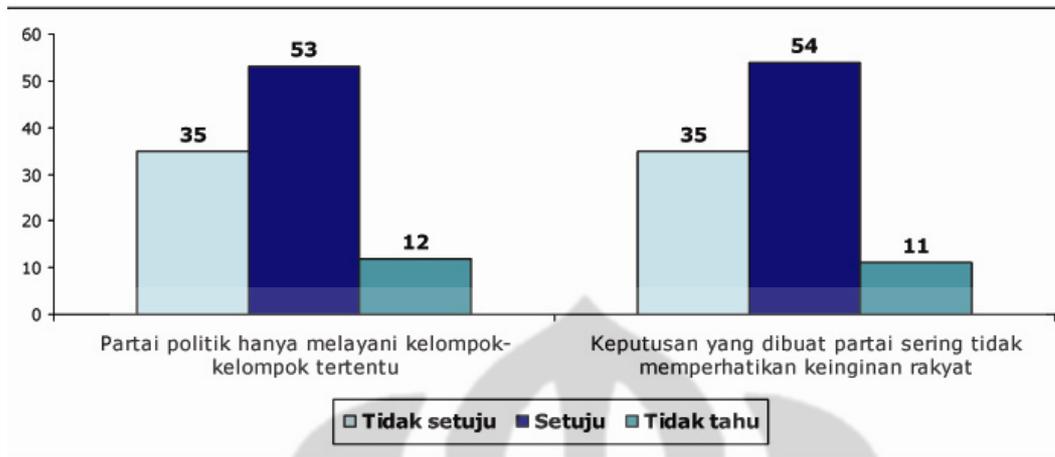
Sumber:

LSI, "Tiga Tahun Partai Politik: Masalah Representasi Aspirasi Pemilih"; diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/215/tiga-tahun-parpol-indonesia-representasi-aspirasi-publik>.

³¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* edisi revisi...*Op. Cit.*, 405-410; dan Indra Pahlevi, "Parlemen dan Peluang Partisipasi Masyarakat", dalam Wardi Taufiq dan Ade Indra Chaniago (eds), *Sindrom Kuasa...Op. Cit.*, hlm. 98-99.

³¹⁹ Survey oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) dilakukan dengan mengambil responden tersebar di 33 propinsi Indonesia dengan jumlah responden yang proporsional sesuai dengan jumlah penduduk di masing-masing propinsi.ketika survei dilakukan. Sampel tiap survei dipilih secara random (*multistage random sampling*). Survei terakhir, 17 – 24 Maret 2007. Lihat: <http://www.lsi.or.id/riset/215/tiga-tahun-parpol-indonesia-representasi-aspirasi-publik>, diakses pada tanggal 15 Juli 2008 pukul 23.00 WIB.

Gambar 3. Persepsi Publik Terhadap Perilaku Partai Politik(%)³²⁰



Sumber:

LSI, "Tiga Tahun Partai Politik: Masalah Representasi Aspirasi Pemilih"; diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/215/tiga-tahun-parpol-indonesia-representasi-aspirasi-publik>.

Pada akhirnya, perpaduan antara *legislative heavy* dan Presiden yang minoritas pada era SBY-JK tidak menjadikan praktik presidensialisme berjalan denganimbang. Kemungkinan terburuk hubungan legislatif dan eksekutif dari sistem presidensialisme adalah berakhir dengan *deadlock*. Cheibub (2002) mengatakan 61.50% *deadlock* yang terjadi dalam presidensialisme dikarenakan Presiden yang minoritas dan 1 dari 26 kasus *deadlock* presidensialisme tersebut, Presiden tidak mampu bertahan. Menurut Mainwaring (1990; 1993), sistem presidensialisme yang hanya akan menghasilkan pemerintah minoritas dan *deadlocks*, tidak memiliki institusionalisasi yang berguna untuk menyelesaikan *deadlocks* sehingga Presiden tidak memiliki alat dalam menyukseskan programnya kecuali terdapat dukungan kuat terhadap Presiden. Jika dukungan terhadap Presiden lemah maka Presiden sulit menempatkan kebijakannya. SBY pun demikian, status minoritas yang disandanginya bisa melemahkan posisi pemerintahannya. Kendatipun SBY legitimasinya didapat langsung dari rakyat, akan tetapi manakala partai pendukungnya di DPR hanya minoritas maka posisi Presiden akan tidak nyaman. Mahkamah Konstitusi yang ditugaskan menengahi

³²⁰ *Ibid.*

konflik antar lembaga tinggi negara hanya memiliki kewenangan memberikan keputusan bukan menentukan hasil akhir dalam konflik antara DPR dan Presiden.

Dalam menghindari permasalahan antara DPR dan Presiden kemudian, Presiden SBY dalam situasi seperti ini perlu meningkatkan dukungannya di parlemen. Caranya adalah dengan jalan memperkuat kaki-kaki koalisi di parlemen melalui pembentukan kabinet koalisi. Colomer dan Negretto (2005) pernah mengatakan bahwa untuk mengatasi segala permasalahan dalam kondisi hubungan Presiden dan DPR dimana terdapat penguatan peran DPR, sering kali ditekankan aturan hubungan internal institusi. Hubungan internal institusi tersebut akhirnya mengatur bahwa harus ada negosiasi antara Presiden dan partai politik penghubung legislatif (*median legislative party*) ketika ada perbedaan pandangan dan harus didorong pembentukan formasi kabinet presidensial yang didalamnya terdapat perwakilan partai sehingga dapat menghubungkan antara eksekutif dengan legislatif (*median legislative party*).³²¹ Polarisasi dalam tubuh DPR pada awal masa pemerintahan SBY-JK membuat situasi tidak stabil. Berhasilnya koalisi kebangsaan merebut berbagai jabatan/posisi penting dalam komisi-komisi di DPR, menjadikan DPR begitu kuat dalam berhadapan dengan Presiden sampai persoalan pengangkatan Panglima TNI dan larangan untuk memenuhi undangan dewan bisa terjadi. Beberapa cara DPR selalu berusaha untuk mencari jalan mengkritisi kepemimpinan SBY-JK.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, kemudian Presiden menekankan adanya negosiasi antara partai-partai politik yang menguasai kursi di DPR. Hal ini dilakukan untuk memperkuat dukungannya dan meredam kekuatan DPR yang berusaha untuk menjatuhkan pemerintah. Akhirnya Presiden mengakomodir kepentingan partai-partai politik dengan jalan memasukkan perwakilan-perwakilan partai-partai ke dalam formasi kabinet. Sejumlah partai-partai politik baik dari kalangan pendukung Presiden (koalisi kerakyatan) maupun kalangan partai politik rival Presiden, berusaha diakomodir.³²² Dalam mencegah imbas buruk sebuah ‘kabinet pelangi’ (seperti pada era pemerintahan Gus Dur dan

³²¹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

³²² R. William Liddle dan Saiful Mujani, “Indonesia In 2005:...*Loc. Cit:* hlm. 134.

Megawati), pola perekrutan berusaha diperbaiki dengan jalan *fit and proper test* untuk menguji kelayakan jabatan yang akan diemban. Selain itu Presiden juga mengandalkan kontrak jabatan atau pernyataan janji calon kepada Presiden.³²³ Akan tetapi yang lebih menonjol menjadi landasan dalam pembentukan kabinet adalah kompromi partai-partai politik sebab tiap partai pasti ingin mendapatkan kekuasaan sebanyak-banyaknya untuk membawa kepentingan partai. Seperti halnya Lijphart mengatakan bahwa keinginan suatu partai politik bila ingin bergabung dalam kabinet tidak hanya sekedar bergabung namun juga berusaha untuk mempertahankan diri dalam kabinet agar dapat tetap ikut terlibat dalam kompromi-kompromi dengan *partner* koalisi untuk menjamin *political power* mereka. Padahal, dalam kampanye politiknya, SBY menjanjikan kabinet yang dibentuknya akan didominasi oleh kalangan-kalangan profesional.³²⁴ Oleh karena itulah penyusunan Kabinet Indonesia Bersatu berlangsung alot sampai tertunda pengumumannya karena adanya tarik-ulur antara Presiden dan partai-partai politik secara berlarut-larut.³²⁵

Kontrak politik dan *fit and proper test* hanya akan menjadi formalitas belaka karena pada akhirnya ada keniscayaan bahwa partai-partai pendukung Presiden dalam koalisi akan mendapatkan jatah kursi. Bahkan faktanya, Kabinet Indonesia Bersatu tidak hanya berisikan perwakilan-perwakilan partai politik dari kalangan koalisi kerakyatan saja, melainkan kalangan partai-partai di luar koalisi kerakyatan juga direkrut (seperti beberapa tokoh PKB, Partai Golkar, dan PPP (yang awalnya bukan koalisi kerakyatan)). Ada kecenderungan SBY berusaha untuk memasukkan semua partai politik dalam kabinet untuk memperkuat posisi tawarnya di DPR (lihat tabel 15)

³²³ Kontrak jabatan dan janji calon kepada Presiden diterjemahkan sebagai tanggung jawab anggota kabinet jika terlibat dalam berbagai tindakan penyimpangan, termasuk korupsi. Apabila dinyatakan bersalah dan terbukti secara hukum, setiap anggota kabinet harus siap mengundurkan diri dalam pidato SBY saat melantik 36 menteri dan pejabat setingkat menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu di Istana Negara, Jakarta, Kamis 21 Oktober 2004; diperoleh dari Rudy S. Pontoh, *Janji-jani dan Komitmen SBY-JK: Ternyata Hanya Angin? (edisi 2)* (Jakarta: Boki Sipta Media, 2008), hlm. 98; Dino Patti Djalal, *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY* (Jakarta: Red & White Publishing, 2008), hlm. 122-123; dan baca: Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY...Op. Cit.*, hlm. 362.

³²⁴ R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2005:...*Loc. Cit.* hlm. 134.

³²⁵ Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY...Op. Cit.*, hlm. 365.

Tabel 15. Formasi Kabinet Indonesia Bersatu (2004)³²⁶

NO	Partai Politik, Tim Sukses/Non Partisan, dan Profesional	Nama Menteri
1.	PKS (3)	Anton Apriyantono (Menteri Pertanian) M. Yusuf Ashari (Menteri Perumahan Rakyat) Adhyaksa Dault (Menteri Pemuda dan Olahraga)
2.	PPP (2)*	Bachtiar Chamsyah (Menteri Sosial) Suryadarma Ali (Menteri Koperasi dan UKM)
3.	PKB (1)	Alwi Shihab (Menko Kesra) Saefullah Yusuf (Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal)
4.	PD (2)	Jero Wacik (Menteri Kebudayaan dan Pariwisata) Taufiq Effendi (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara)
5.	PAN (2)	Bambang Sudibyo (Menteri Pendidikan Nasional) Hatta Radjasa (Menteri Perhubungan)
6.	PBB (2)	Yusril Ihza Mahendra (Sekretaris Negara) M.S. Kaban (Menteri Kehutanan)
7.	PKPI (1)**	Meutia Farida Hatta (Menteri Pemberdayaan Perempuan)
8.	Partai Golkar (2)	Aburizal Bakrie (Menko Perekonomian) Fahmi Idris (Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi)
9.	Tim Sukses/Non Partisan (7)	Laksamana (Purn) Widodo AS (Menko Politik Hukum dan Keamanan) Let. Jen. Purn. Ma'ruf (Menteri Dalam Negeri) Laksamana Muda Freddy Numberi (Purn) (Menteri Kelautan dan Perikanan) Rachmat Witoelar (Menteri Lingkungan Hidup) Sofyan A. Djalil (Menteri Komunikasi dan Informasi) Sudi Silalahi (Sekretaris Kabinet) Hamid Awaluddin (Menteri Hukum dan HAM)
10.	Profesional (13)	Nur Hassan Wirajuda (Menteri Luar Negeri) Juwono Sudarsono (Menteri Pertahanan) Yusuf Anwar (Menteri Keuangan) Purnomo Yusgiantoro (Menteri Pertambangan dan Energi) Andung Nitimiharja (Menteri Perindustrian)

³²⁶ Data diolah dari berbagai sumber; Yahya Ombara, *Ibid.*, 358, 365-368, dan 369; http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1, diakses pada tanggal 15 Juli 2008 pukul 18.00 WIB; http://www.tokohindonesia.com/pejabat/kabinet/kabinet_ib.shtml, diakses pada tanggal 15 Juli 2008 pukul 18.00 WIB; <http://pemilu2004.goblogmedia.com/susunan-kabinet-indonesia-bersatu-sbyjk-masa-bhakti-20042009.html>, diakses pada tanggal 15 Juli 2008 pukul 19.00 WIB; <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/10/21/brk.20041021-01.id.html>, diakses pada tanggal 16 Juli 2008 pukul 20.00 WIB.

	<p>Mari E. Pangestu (Menteri Perdagangan) Joko Kirmanto (Menteri Pekerjaan Umum) Siti Fadhillah Supari (Menteri Kesehatan) Muhammad Maftuh Basyuni (Menteri Agama) Kusmayanto Kadiman (Menteri Riset dan Teknologi) Sri Mulyani (Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional) Sugiharto* (Menteri BUMN) Abdul Rahman Saleh (Jaksa Agung)</p>
--	--

Keterangan:

*) Sugiharto (Menteri BUMN) menjabat bukan representasi PPP namun kapasitasnya sebagai profesional

**) Beberapa kalangan kader PKPI, salah satunya Yahya Ombara, tidak mengakui Meutia Farida Hatta sebagai representasi PKPI melainkan golongan profesional (Pegawai Negeri Sipil) karena Meutia Hatta bukan pengurus PKPI. Namun Edi Sudrajat menyatakan bahwa Meutia Hatta adalah representasi PKPI.

Posisi menteri dalam kabinet pemerintah merupakan posisi yang sangat krusial bagi partai politik di parlemen untuk bisa mempengaruhi kebijakan pemerintah sehingga tidak mengherankan jika kemudian partai politik banyak mengincar pos-pos penting dalam kabinet. Strategi perekrutan sebanyak mungkin perwakilan partai politik di dalam kabinet jelas bukan merupakan solusi yang baik. Strategi ini justru semakin menambah persoalan kinerja pemerintahan nantinya. Pasalnya, banyak pemimpin partai yang akan merasa pemerintah tidak mengakomodir kepentingannya atau partainya tidak cukup puas dengan jatah kekuasaan dalam kabinet yang didapatnya.³²⁷ Selain itu, sistem perekrutan tentu tidak didasari kapasitas kualifikasi mampu atau tidaknya seorang menteri dalam menjabat bidangnya melainkan hanya didasari faktor kepentingan politik.³²⁸ Kinerja Presiden semakin dipersulit oleh kabinetnya sendiri sebab kabinet yang terbentuk bukan kabinet berfokus pada kinerja akan tetapi juga membawa kepentingan partai. Hal ini disebabkan karena setiap partai politik pasti memiliki AD/ART dan pedoman organisasi yang dibuat dan diputuskan bersama-sama. Pedoman ini nantinya akan menjadi aturan main yang harus dijunjung

³²⁷ Anies R. Baswedan, "Indonesian Politics in 2007...*Loc. Cit.*, hlm. 325.; Yahya Ombara, *Ibid.*, 369.

³²⁸ R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2005:...*Loc. Cit.* hlm. 134.

tinggi dan ditaati oleh seluruh anggota partai yang bersangkutan.³²⁹ Ketika seorang menteri merupakan representasi partai, kemudian bergabung dibawah suatu sistem kinerja pemerintahan, maka pedoman partai tidak hilang begitu saja namun tetap dibawa untuk membawa nama baik dan keuntungan partai dari posisinya sebagai menteri. Menteri yang merupakan representasi dari sebuah partai politik akan merasa kecewa jika gagal menempati posisi-posisi kunci dalam kabinet, yang pada akhirnya justru menambah jurang jarak antara partai-partai politiknya dengan Presiden.³³⁰ Hasilnya pemerintah tetap saja gagal untuk membangun dukungan politik sekalipun banyak partai politik masuk ke dalam kabinetnya, jika tidak mampu memuaskan kepentingan partai politik tertentu.

Berdasarkan alasan diatas, dapat dipastikan hubungan antara Presiden dan kabinetnya menjadi tentatif dan relatif lemah dalam menyikapi kinerja kabinetnya. Selanjutnya, stabilitas menjadi terganggu karena substansi kinerja pemerintah bergantung pada kompromi sejauh mana Presiden dapat memuaskan kepentingan partai politik dalam kabinetnya. Akhirnya, orientasi pembentukan kabinet hanya didasari akan dukungan kekuatan partai politik di DPR bukan atas kinerja individu menterinya sendiri. Tidak mengherankan jika kemudian kinerja kabinet tidak memuaskan sehingga muncul tuntutan untuk segera melakukan perombakan kabinet. Atas dasar kepentingan partai-partai politik tersebut, *reshuffle* kabinet akhirnya juga dimanfaatkan mendesak adanya penambahan jatah menteri bagi mereka (partai-partai politik) dalam *reshuffle* kabinet, terutama dari partai Golkar. Kemenangan Jusuf Kalla sebagai Ketua Umum Partai Golkar pada tahun 2005 menjadikan desakan pada pemerintah untuk menambah jatah kabinet bagi Golkar diperbanyak. Terbukti dalam dua kali *reshuffle* yang dilakukan Presiden, akomodir partai kembali terjadi bahkan perwakilan partai politik dalam kabinet lebih bertambah guna semakin memperkuat kedudukan Presiden di DPR. Pada tahun 2005, *reshuffle* kabinet jilid I dilakukan. Namun anehnya, *reshuffle* kabinet jilid I, lebih dapat dikatakan kalau presiden menukar posisi ketimbang

³²⁹ Jeffrie Geovanie, "Etika Berpartai", dalam Jeffrie Geovanie, *Membela Akal Sehat: Upaya Menyelaraskan Politik, Agama, dan Budaya dengan Akal Sehat* (Jakarta: RMBOOKS, 2008), hlm. 111.

³³⁰ Anies R. Baswedan, "Indonesian Politics in 2007...*Loc. Cit.*, hlm. 325-326.

mengganti.³³¹ Sedangkan *reshuffle* terbatas kabinet jilid II dilakukan pada tahun 2007. Pada *reshuffle* jilid II, Presiden berusaha untuk menjadikan kabinet yang bekerja secara efektif dengan jalan visi *The right man on the right place* setelah desakan permintaan dari banyak pihak atau kader parpol (partai politik) untuk duduk di dalam kabinet tetap pasca perombakan yang pertama. Sekalipun dari tujuh pos yang dirombak dengan komposisi tiga orang dari kalangan profesional, dua orang dari parpol, dan dua orang menteri yang dipindah pos, namun secara keseluruhan Kabinet Indonesia Bersatu masih tetap mengakomodir partai politik. Dari 36 pos menteri, secara konstan 17 jatah kabinet dimiliki partai politik baik dalam komposisi *reshuffle* I dan II.³³² Dari *reshuffle* tersebut, penambahan secara konstan dialami terutama oleh Partai Golkar. Jatah kabinet bagi Partai Golkar dalam dua kali *reshuffle* terus bertambah (lihat tabel 16).

³³¹ Dalam *reshuffle* kabinet jilid I 5 Desember 2005, Aburizal Bakrie digantikan Boediono sebagai Menko Perkonomian dan bergeser menjadi Menko Kesra yang menggantikan Alwi Shihab, Erman Suparno (Partai Kebangkitan Bangsa) sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi menggantikan Fahmi Idris yang beralih menjadi Menteri Perindustrian menggantikan Andung Nitimihardja, dan Paskah Suzetta (Partai Golkar) sebagai Meneg PPN/Kepala Bappenas menggantikan Sri Mulyani yang beralih menjadi Menteri Keuangan menggantikan Yusuf Anwar dalam Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY...Op. Cit.*, hlm. 368; Anies R. Baswedan, *Ibid.*, hlm. 326; dan http://www.beritaindonesia.co.id/data/arsip/2005/12/05/reshuffle_kabinet.php, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 18.00 WIB.

³³² Dalam *reshuffle* kabinet jilid II 7 Mei 2007, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Sugiharto diganti Sofjan Djalil, Menteri Komunikasi dan Informatika yang ditinggalkan Sofyan Djalil diganti Muhammad Noeh (profesional, mantan rektor ITS Surabaya, dan seorang pakar teknologi informasi) Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra diganti Hatta Rajasa, Menteri Perhubungan yang ditinggalkan Hatta Rajasa diisi Jusman Syafii Djamal (profesional), Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin diganti Andi Mattalata (Ketua Fraksi Golkar DPR RI), Meneg Pembangunan Daerah Tertinggal Syaefullah Yusuf diganti Mohammad Lukman Edi (Kader PKB), dan Jaksa Agung Abdulrahman Saleh diganti Hendarman Supandji (mantan Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Khusus dan mantan Ketua Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Menteri Dalam Negeri Letjen (purn) M. Ma'ruf digantikan karena sakit oleh Mayjen (purn) Mardiyanto pada tanggal 28 Agustus 2007 karena sakit, dan bukan termasuk dalam *reshuffle* kabinet jilid II. Lihat: <http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2007/05/07/1813.html>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 19.00 WIB; <http://www.gatra.com/2007-05-08/artikel.php?id=104411>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 19.00; dan Anies R. Baswedan, *Ibid.*, hlm. 326.

**Tabel 16. Komposisi Representasi Partai Politik dalam
Koalisi Kabinet Indonesia Bersatu Pasca Reshuffle I dan II**

NO	Partai Politik, Tim Sukses/Non Partisan, dan Profesional	2004	2005	2007
1.	PKS	3	3	3
2.	PPP*	2	3	2
3.	PKB*	2	1	2
4.	PD	2	2	2
5.	PAN	2	2	2
6.	PBB	2	2	1
7.	PKPI**	1	1	1
8.	Partai Golkar	2	3	4
9.	Tim Sukses/Non Partisan	7	7	6
10.	Profesional	13	12	13
	Jumlah	36	36	36

Keterangan:

*) Sugiharto (Menteri BUMN) menjabat bukan representasi PPP namun kapasitasnya sebagai profesional, dan Saefullah Yusuf (Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal) merupakan representasi PPP setelah hengkang dari PKB

**) Beberapa kalangan kader PKPI, salah satunya Yahya Ombara, tidak mengakui Meutia Farida Hatta sebagai representasi PKPI melainkan golongan profesional (Pegawai Negeri Sipil) karena Meutia Hatta bukan pengurus PKPI. Namun Edi Sudrajat menyatakan bahwa Meutia Hatta adalah representasi PKPI.

Sumber:

<http://www.gatra.com/2007-05-08/artikel.php?id=104411>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 19.00 WIB; <http://hariansib.com/2007/05/06/ppp-ancam-tarik-dukungan-jika-menterinya-dicopot-sby-siap-reshuffle-2-menteri-pks/>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 20.00 WIB; http://www.beritaindonesia.co.id/data/arsip/2005/12/05/reshuffle_kabinet.php, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 18.00 WIB; <http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2007/05/07/1813.html>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 19.00 WIB; <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0705/11/nas05.html>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 18.00 WIB; Anies R. Baswedan, "Indonesian Politics in 2007: The Presidency, Local Elections, and The Future of Democracy", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 43, No. 3, Desember 2007: hlm. 325; dan Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY yang Saya Kenal* (Jakarta: ESWI FOUNDATION, 2007), hlm. 365-368;.

Dari kedua *reshuffle* yang dilakukan Presiden lebih banyak diwarnai aksi tawar menawar antara Presiden dan partai politik. PKS misalnya, ketika gaduh *reshuffle* terdengar dan 2 menteri asal PKS yakni Anton Apriantono dan M Yusuf Asy'ari, santer diberintakan akan diganti karena kinerjanya tidak maksimal, pada

akhirnya tidak mengalami pergantian. Hal itu dikarenakan posisi tawar menawar antara Presiden dan PKS yang berjalan baik. Selain itu juga Hatta Radjasa misalnya, sebagai Menteri Perhubungan dan perwakilan PAN pada waktu itu juga diberitakan akan dicopot karena minimnya kinerja bidang perhubungan dengan banyaknya kecelakaan yang terjadi. Namun faktanya, Hatta tidak dicopot melainkan hanya dipindah posisinya menjadi Menteri Sekretaris Negara.³³³

Situasi seperti ini yang terjadi kemudian pada pemerintahan SBY-JK. Sistem pemerintahan yang dianut adalah presidensialisme namun penyusunan kabinet mengarah pada parlementarisme. Akomodasi partai politik dalam rangka membangun pemerintahan yang kuat menjadi alasannya.³³⁴ Memang, dengan terbentuknya kabinet koalisi partai politik ditambah dengan kemenangan Jusuf Kalla sebagai Ketua Umum Partai Golkar seharusnya menambah angin segar bagi pemerintahan SBY-JK. Penguasaan SBY-JK atas partai Golkar, yang merupakan modal suara terkuat di DPR, dan akomodasi politik ke dalam kabinet, menjadikan dukungan mengalir deras dari kalangan-kalangan yang bahkan tadinya merupakan pihak oposan bagi pemerintah sebut saja PKB dan Partai Golkar. Akan tetapi di sisi lain, situasi ini selain mengundang bahaya politik bagi SBY, juga akan menambah rumitnya hubungan Presiden dengan wakilnya.

Pertama, kabinet koalisi secara tidak langsung telah membuat akses DPR ke dalam pemerintah menjadi terbuka. DPR melalui partai-partai politik yang ada dalam kabinet dapat menjadi *supporter* namun sewaktu-waktu juga dapat menjadi *spoiler* bagi pemerintah.³³⁵ Kinerja pemerintah akan menjadi terkontrol karena DPR melalui perwakilan partai dalam kabinet dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan pemerintah. Jika menguntungkan akan didukung, namun jika merugikan suatu kebijakan akan dapat ditentang. Akomodasi partai politik yang dilakukan oleh SBY bisa dikatakan sebagai paradoks yang gagal dalam pemebentukan kabinet. Sebagaimana dikatakan

³³³ Informasi diperoleh dari <http://www.gatra.com/artikel.php?pil=23&id=89925>, diakses pada tanggal 8 Juli 2008 pukul 20.00 WIB.

³³⁴ Baca: Budi Winarno, *Sistem Politik Era Reformasi...Op. Cit.*, hlm. 124.

³³⁵ Baca: Sukardi Rinakit, "DPR: Antara Spoiler dan Supporter", dalam Sukardi Rinakit, *Tuhan Tidak Tidur...Op. Cit.*, hlm. 103-108.

Mainwaring bahwa Presidensialisme dan multipartai adalah kombinasi yang rumit, maka dari itu jalan yang baik ditempuh adalah menguatkan partai. Sementara itu, dengan adanya akomodasi partai yang begitu banyak ke dalam pemerintahan justru membuat sistem kepartaian yang ada tidak solid. Pada akhirnya, keefektifitasan dan keefisienan sebuah pemerintahan yang jauh lebih penting tidak dapat dijalankan. *Kedua*, DPR akan menjadi *supporter* atau *spoiler* tergantung bagaimana Presiden memuaskan partai politik dalam kabinet, yang akan membawa kepentingan partai dan tidak sepenuhnya tunduk pada Presiden. Sementara jika Presiden mencopot salah satu anggota kabinetnya (padahal merupakan hak prerogatif Presiden), Presiden bisa mendapat konsekuensi fatal yakni kehilangan dukungan dari partai-partai politik yang bersangkutan.

Terbukti terjadi pada kasus PKS, PPP, PBB, dan PKB. PKS mengancam akan menarik dukungan jika menteri-menternya dicopot namun tidak terjadi karena dalam perombakan kabinet jilid II tidak ada satu pun wakil PKS yang dicopot. Sedangkan baik PPP maupun PBB juga mengancam akan menarik dukungan mereka terhadap pemerintahan SBY-JK jika wakil mereka dalam kabinet dicopot dalam kabinet, namun setelah wakil PPP dan PBB dalam kabinet mengalami pemecatan, pada akhirnya penarikan dukungan ini tidak terealisasi.³³⁶ Khusus untuk kasus PKB, memperlihatkan bagaimana sikap oportunis partai politik diperagakan dengan baik. PKB yang memang tidak mendukung ataupun oposan terhadap SBY-JK sedari awal pemerintahan SBY-JK terbentuk, namun ketika pembentukan kabinet, anehnya SBY tetap mengakomodir kepentingan PKB. Dalam kubu PKB sendiri memiliki konflik internal partai antara kubu KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan kubu Muhaimin Iskandar. Ketika *reshuffle* jilid I, kubu Muhaimin Iskandar diuntungkan dengan masuknya Erman Suparno dalam jajaran menteri sementara kubu Choirul Anam dirugikan dengan keluarnya Alwi Shihab. Pada akhirnya konflik-konflik internal PKB justru merugikan

³³⁶<http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/05/tgl/09/time/075003/idnews/778073/idkanal/10>, diakses pada tanggal 8 Juli 2008 pukul 20.00 WIB; <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0705/11/nas05.html>, 17 Juli 2008 pukul 14.00 WIB; dan <http://hariansib.com/2007/05/06/ppp-ancam-tarik-dukkungan-jika-menterinya-dicopot-sby-siap-reshuffle-2-menteri-pks/>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 20.00 WIB.

pemerintah sendiri karena ketidak puasan kubu-kubu internal PKB tertentu yang berakhir dengan ancaman penarikan dukungan terhadap pemerintah tetapi tetap menempatkan wakilnya dalam pos menteri kabinet (walaupun dianggap tidak merepresentasikan partai).³³⁷

Legislative heavy dengan Presiden yang minoritas dapat memberikan peluang bagi DPR untuk merancang atau memaksakan bagaimana suatu kebijakan pemerintahan eksekutif dibentuk atas dasar kepentingan partai dan DPR (seperti apa yang dikatakan Colomer dan Negretto dengan hubungan internal intitusi). Akan tetapi, sebaliknya melalui akomodasi partai dan keberhasilan SBY-JK menguasai kontrol suara Golkar di DPR, bukan tidak mungkin pemerintahannya justru akan sangat kuat. Dalam kasus-kasus yang ada, legislatif memang kuat pada tahap menyampaikan memperjuangkan sebuah kepentingan politik. Namun ketika berada pada tahap dimana bertemunya legislatif dan eksekutif untuk merumuskan kepentingan politik yang ada menjadi sebuah kebijakan, kekuatan masih ditunjukkan oleh eksekutif. Beberapa kasus yang mengemuka seringkali diselesaikan melalui voting di DPR dimana porsi kemenangan masih dipegang oleh eksekutif dalam menghasilkan kebijakan (lihat tabel 17).

Tabel 17. Beberapa Kasus Kemenangan Presiden *vis a vis* DPR

NO	Kasus	Hasil
1.	Interpelasi Kenaikan BBM	Rapat paripurna Dewan pada 27 September 2005, dihadiri 387 anggota yang menyetujui perubahan kedua APBN 2005 atau menyepakati kenaikan harga BBM sebagai penyebab perubahan APBN
2.	Interpelasi Telekonferensi	Dalam waktu 11 hari, jumlah orang yang mengajukan hak interpelasi atas kasus telekonferensi dalam rapat kabinet saat Presiden di Amerika Serikat, menyusut dari 20 orang (pada 19 September 2005) menjadi 13 orang pada Sidang Paripurna Dewan (30 September 2005)*

³³⁷ Lihat: <http://www.gatra.com/2006-09-04/artikel.php?id=97569>, diakses pada tanggal 18 Juli 2008 pukul 20.00; <http://www.kapanlagi.com/h/0000119304.html>, diakses pada tanggal 18 Juli 2008 pukul 17.00 WIB; dan <http://www.inilah.com/berita/2008/04/24/24636/alasan-pkb-tarik-dukkungan/>; diakses pada tanggal 18 Juli 2008 pukul 19.00 WIB.

3.	Usul Hak Angket Blok Cepu	Usulan 60 anggota DPR tentang penggunaan hak angket untuk menyelidiki berbagai pelanggaran hukum dalam pengelolaan tambang minyak Blok Cepu gagal. Dari 546 anggota Dewan yang hadir dalam Sidang Paripurna 30 Mei 2006, 83 mendukung, 257 menolak, dan 2 abstein**
4.	Interpelasi Beras Impor	Usulan 27 anggota DPR dari Fraksi PDI-P untuk menggunakan hak interpelasi soal impor beras yang merugikan petani, tidak mendapat dukungan suara mayoritas. Hasil voting rapat paripurna 17 Oktober 2006 menunjukkan hanya 114 suara setuju interpelasi, 224 menolak, dan 9 abstein.
5.	RUU Pemilu disahkan	Rapat Paripurna DPR mensahkan RUU Pemilu pada 3 Maret 2008. JK berhasil melobi pengambilan keputusan untuk pasal-pasal yang belum disepakati, tidak melalui voting, melainkan melalui dengan cara lobi.

Keterangan:

*) Fraksi Partai Golkar, Keadilan Sejahtera, Amanat Nasional, dan Damai Sejahtera berhasil melobi anggotanya untuk menarik dukungan

**) Dari 10 fraksi di DPR, hanya F-PDI-P yang mendukung. Enam fraksi lainnya (Demokrat, Golkar, Keadilan Sejahtera, Bintang Pelopor Demokrasi, Bintang Reformasi, dan Damai Sejahtera) menolak. Tiga fraksi lainnya tidak jelas.

Sumber:

Roy B. B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?; Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 350-353.

Modal kekuatan politik yang dimiliki Presiden dan keberhasilannya atas kebijakan yang tidak tertolak di DPR, tidak dimanfaatkan secara efektif oleh Presiden. Presiden tetap sulit mengambil tindakan tegas untuk mengefektifkan/mengefesiensikan kinerja menteri-menterinya. Tentu saja hal ini juga melukai konsistensi kontrak politik para anggota kabinet yang digagaskan oleh SBY sendiri. Contoh paling baik adalah masalah penanganan lumpur lapindo. Aburizal Bakrie pada Kabinet Indonesia Bersatu menempati posisi sebagai Menteri Perekonomian yang kemudian bergeser menjadi Menko Kesra pada *reshuffle* kabinet jilid I tahun 2005. Pada awalnya penempatan Aburizal Bakrie pada posisi menteri ini dimaksudkan untuk menggerakkan perekonomian nasional dengan pengalamannya sebagai pengusaha. Setelah didaulat sebagai

Menko Kesra pada *reshuffle* kabinet pertama, Aburizal Bakrie juga diharapkan mampu medistribusikan kesejahteraannya kepada rakyat banyak.³³⁸ Namun, ketika kasus lumpur lapindo terjadi pada bulan Mei 2006 justru performa Aburizal Bakrie sebagai menteri yang patut dipertanggung jawabkan. Lumpur lapindo telah merendam desa yang terparah setidaknya empat desa (yakni Desa Siring, Renokenongo, Jatirejo, dan Kedungbendo) disamping banyak desa lain diluar areal semburan lumpur juga terkena imbasnya. Tercatat sampai pada tanggal 11 Juli 2006 sedikitnya 7.994 jiwa rakyat telah kehilangan tempat tinggal.³³⁹ Masalah ini terjadi lantaran Lapindo Brantas Inc, yang notabene merupakan bagian dari Grup Bakrie, melakukan kegagalan dalam pengeboran setelah mengabaikan prosedur operasi.³⁴⁰ Dalam hal ini, Aburizal Bakrie selaku Menko Kesra harus bisa memisahkan antara kepentingan bisnisnya dan menuntut pertanggung jawaban Lapindo Brantas yang merupakan anak perusahaan dari Grup Bakrie (sebagai salah satu punggawa perusahaan keluarga yang dimilikinya), demi membela kepentingan rakyat. Namun peran Aburizal Bakrie sebagai Menko Kesra yang seharusnya bisa melindungi kesejahteraan rakyat, ternyata tidak berbuat

³³⁸ A. Yogaswara, *100 Pejabat Terkaya di Indonesia* (Yogyakarta: Narasi, 2008), hlm. 15; dan juga William Pratama Subagja, *Kaum Supertajir Indonesia: Profil Seratus Orang Terkaya Indonesia yang Total Kekayaan Mereka Melebihi Setengah Nilai APBN* (Yogyakarta: Narasi, 2008), hlm. 15.

³³⁹ Kompas, *Banjir Lumpur Banjir Janji: Gugatan Masyarakat Dalam Kasus Lapindo* (Jakarta: Buku Kompas, 2007), hlm. 6.

³⁴⁰ Kesalahan sistem prosedur baku dalam pengeboran terjadi ketika pemasangan *casing* (suatu alat pengamanan sumur) tidak dilakukan. Padahal pihak PT. Medco Energi (sebagai pemegang 32% saham Lapindo Brantas) telah memperingati pemasangan *casing* tersebut dilakukan. Pada akhirnya Lapindo mengalami kehilangan lumpur (*loss*) karena masuknya lumpur pengeboran yang berfungsi sebagai pelumas. Ketika rangkaian alat pengeboran pun dicabut hingga kedalaman 4.241 kaki, saat itulah terjadi letupan gas (*well kick*). Letupan gas dari formasi batuan itu menekan alat pengebor sehingga lumpur naik ke atas. *Well kick* kemudian ditutup dengan lumpur berat yang dapat mematikan aliran (*kill mud*). Namun pada saat itu, ketika Lapindo berusaha mencabut mata bor hingga ke permukaan, bor macet saat akan diangkat ke atas. Karena gas tidak bisa naik ke atas melalui *fire pit* (cerobong yang dapat disulut) dalam rangkaian pipa bor, gas menekan ke samping dan akhirnya keluar ke permukaan melalui rawa. Senin, 29 Mei 2006, tiba-tiba lumpur menyembur hingga ketinggian 40 meter pada jarak 150 meter dari lokasi pengeboran dan semakin lama semakin besar sampai banyaknya lumpur mencapai 70 ribu meter kubik.hari dalam http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=9531&coid=3&caid=31, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 21.00 WIB; Kompas, *Ibid.*, hlm. 48-49.

banyak.³⁴¹ Sampai saat ini penanganan lumpur lapindo masih berlarut-larut dan tidak selesai, sementara rakyat yang dikorbankan sudah tidak terhitung lagi jumlahnya.

Saat situasi demikian adanya, seharusnya butuh ketegasan dari SBY-JK selaku pemimpin eksekutif untuk segera menindak tegas menteri. Harus ada upaya dari pemerintah untuk segera mendesak Lapindo Brantas Inc untuk bertanggung jawab ganti rugi. Jika Aburizal Bakrie kesulitan dalam mensejahterakan rakyatnya dengan kebijakannya terhadap kasus lapindo, sudah sepantasnya Presiden memiliki hak prerogatif untuk memberhentikannya sebagai Menko Kesra karena sudah tidak lagi mampu menanggulangi permasalahan yang menyangkut kemaslahatan hidup rakyat. Tidak mengherankan jika kemudian muncul desakan untuk memberhentikan Aburizal Bakrie dari kalangan lembaga-lembaga atau ormas-ormas masyarakat yang menamai diri mereka Gerakan Mendorong Keadilan Korban Lumpur Lapindo setelah putusan majelis hakim bernomor 384/PDT.G/2006/PN.JKT.PST tanggal 27 November 2007 menyebutkan bahwa semburan lumpur panas Sidoarjo disebabkan oleh kurang hati-hatian pengeboran yang dilakukan oleh Lapindo, karena belum terpasang *casing* atau pelindung secara keseluruhan.³⁴²

Akan tetapi tidak ada bukti tindakan secara konkret dari SBY-JK. Faktanya, ketika SBY memiliki kesempatan untuk mewujudkan tindakan tegas bagi menteri dalam *reshuffle* jilid II tahun 2007, Aburizal Bakrie tidak tersentuh posisinya dan tetap menjadi Menko Kesra. Justru kondisi yang terjadi semakin lama semakin menguntungkan pihak Lapindo Brantas dengan adanya

³⁴¹ PT. Lapindo Brantas adalah anak perusahaan kelompok usaha PT. Energi Mega Persada (pemilik saham) yang tergabung dalam PT. Bakrie & Brothers Tbk milik Aburizal Bakrie selaku komisaris utama. Setelah menjabat sebagai menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu, ia mengundurkan diri dari posisi komisaris utama dan digantikan oleh Irwan Sjarkawi dan Kelompok Usaha Bakrie diambil alih oleh adik kandungnya Nirwan Dermawan Bakrie salah satunya CEO (*Chief Executive Officer*) di Lapindo Brantas Inc. Lihat: Arifin Surya Nugraha, dkk, *Orang Terkaya Indonesia 2007* (Yogyakarta: Pustaka Timur, 2007), hlm. 180; dan 185; A.Yogaswara, *100 Pejabat...Op. Cit.*, hlm. 19; dan Kompas, *Ibid.*, 238.

³⁴² Gerakan Mendorong Keadilan Korban Lumpur Lapindo terdiri atas kelompok-kelompok masyarakat sipil Indonesia yang terdiri dari Jatam, Kontras Jakarta, Walhi, Satu Dunia, LBH Masyarakat, GMLL, UPC, Imparsial, GMLL, PMKRI, GMS, Berita Bumi, SKMP, GMS, YLBHI, ICEL, UPLINK, Kontras Surabaya, KPMSI. Baca: <http://www.satudunia.net/node/2383>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.jatam.org>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

usaha untuk mengalihkan pertanggung jawaban dengan menjual sahamnya kepada Freehold Group.³⁴³ Selain itu juga ada usaha untuk menciptakan *image* di berbagai media bahwa kasus lumpur Lapindo murni bencana alam imbas dari gempa (*mud volcano*). Sedangkan payung hukum yang dibuat tidak cukup kuat untuk bisa melindungi kepentingan rakyat Sidoarjo yang dirugikan, bahkan bisa dijadikan alat para politisi untuk melakukan politisasi yang bertujuan pada kepentingan pragmatis.³⁴⁴ Situasi demikian tentu membuat posisi Lapindo Brantas Inc kian nyaman di atas penderitaan rakyat yang tiap hari harus meratapi hilangnya aset-aset keluarga mereka.

Aburizal Bakrie memang sudah tidak terkait langsung dalam persoalan organisasi bisnis namun pertanggung jawaban hukumnya sebagai seorang Menko Kesra karena penambangan yang dilakukan Lapindo Brantas Inc tidak dapat hilang begitu saja, bahkan seharusnya mutlak menjadi tugasnya sebagai menteri untuk menuntaskan masalah. Akan tetapi, melihat gejala yang ada, dapat terlihat bahwa Presiden SBY kesulitan dalam menindak tegas kabinetnya sendiri. Kebijakan yang dapat mungkin berhasil dimenangkan eksekutif, sering kali lemah pada waktu perumusan masalah sehingga tidak dieksekusi melalui manajemen kebijakan yang tepat sasaran. Faktanya, sampai pada saat penulisan ini dibuat masalah lumpur Lapindo masih juga berkulat dengan masalahnya termasuk soal ganti rugi. Situasi ini merupakan konsekuensi dari lemahnya manajemen pemerintahan seorang Presiden. Strategi akomodasi partai politik ke dalam

³⁴³ PT Energi Mega Persada (ENRG) mengkonversi tagihan Minarak Labuhan Ltd kepada Kalila Energy Limited dan Pan Asia Limited menjadi saham. Artinya, PT. Energi Mega Persada telah menjual sahamnya kepada Kalila Energi Ltd dan Pan Asia Enterprise Ltd dengan kepemilikan 100% penuh saham Lapindo Brantas Inc. Dengan demikian, aset dan kewajiban Lapindo Brantas per 14 November 2006, saat penandatanganan perjanjian jual beli, menjadi milik Freehold Group dalam Kompas, *Banjir Lumpur Banjir Janji...Op. Cit.*, hlm. 216; <http://www.inilah.com/berita.php?id=18288>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 16.00 WIB .

³⁴⁴ Baca: <http://opinibebas.epajak.org/lingkungan-hidup/kasus-lapindo-pascaplano-dpr-620/>, diakses pada tanggal 18 Juli 2008 pukul 17.00 WIB; <http://www.inilah.com/berita.php?id=18288>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 16.00 WIB; dan <http://www.kompas.com/read/xml/2008/02/19/14495012>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 17.00 WIB. Politisasi ini merupakan akibat payung hukum yang mengatur dalam menanggapi kasus lumpur Lapindo memiliki kelemahan di berbagai sisi. Pada akhirnya hanya menyebabkan permasalahan lainnya menyangkut masalah manuver politik dan dinamika hubungan antara Presiden dan DPR yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam Bab IV.

kabinet justru semakin menjadi bumerang bagi Presiden SBY dimana kinerja pemerintahannya menjadi tidak terkontrol dan produktif.

Atas segala permasalahan yang ada, dapat diringkas bahwa penyusunan kabinet beserta dua kali *reshuffle* yang dilakukan SBY-JK, sarat dengan tarik ulur kepentingan politis. Hasilnya, Kinerja Kabinet Indonesia Bersatu selama kurun waktu tiga tahun terakhir tidak menunjukkan gebrakan yang berarti. Bahkan lambat laun kinerja kabinet semakin tidak efektif karena *miss* manajemen dalam tubuh internal pemerintah sendiri akibat akomodasi partai yang begitu besar. Hasil survei Lingkaran Survei Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap masalah ekonomi hanya 29,7%. Angka pengangguran terbuka mencapai 11 juta. Sedangkan yang setengah terbuka mencapai 40 juta. Hasil yang hampir sama dengan Lembaga Survei Indonesia pada 15 hingga 24 Maret 2007 dimana hanya 23% responden yang merasa keadaan ekonomi lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya. Angka ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan persepsi publik ketika SBY baru sebulan memerintah, yakni 41%, atau dibandingkan dengan Desember 2006 yang 33%.³⁴⁵

Dua kali *reshuffle* kabinet adalah jalan utama Presiden untuk memperkuat pemerintahannya. Dalam situasi multipartai, kemungkinan ada dua opsi terbaik yang bisa dilakukan SBY. *Pertama* adalah membentuk kabinet yang jauh dari unsur partai politik dimana lebih berisikan orang-orang profesional dan *kedua* mengakomodir lebih besar partai politik yang menguasai suara paling banyak di DPR untuk memperkuat posisi tawarnya di DPR. Namun pada akhirnya, Presiden SBY memilih jalan dengan memperbanyak jumlah representasi Partai Golkar dalam kabinetnya. Seharusnya, hal ini membawa angin segar bagi SBY-JK karena situasi akan semakin membaik seiring semakin kuatnya kaki-kaki pemerintah di DPR.³⁴⁶ Namun ironisnya, SBY selaku Presiden justru terlibat

³⁴⁵ Lihat: <http://www.gatra.com/2007-05-08/artikel.php?pil=23&id=104097>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 22.00 WIB.

³⁴⁶ Lihat: Rainer Adam, "Reshuffle kabinet: Indonesia Memasuki Tahun Ketiga Kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono"; diperoleh dari <http://forum-politisi.org/artikel/article.php?id=246>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 22.00 WIB; baca juga <http://www.demajusticia.com/?p=9>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 22.00 WIB; dan <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0801/07/sh04.html>, diakses pada tanggal 17 Juli 2008 pukul 22.00 WIB.

persoalan internal dalam hubungannya dengan Jusuf Kalla yang notabene adalah wakil dan juga partner bekerja sebagai pemimpin pemerintahan, selain permasalahan-permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya. Persoalan ini menimbulkan perdebatan mengenai dominasi pemerintahan antara SBY dan JK. Perdebatan yang ada lebih banyak ditujukan pada dominasi Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden yang terlalu besar dalam pemerintahan. Hal ini dimungkinkan karena selain Wakil Presiden, Jusuf Kalla juga merupakan ketua umum partai politik yang memiliki suara paling besar/gemuk di DPR.

III. 2. 4. Duumvirate Kepemimpinan SBY-JK

Duumvirate dalam banyak kamus menunjukkan arti bahwa persekutuan dua orang yang saling bekerja sama dalam memimpin sebuah pemerintahan bersama-sama. Ketika diterjemahkan dalam konteks persoalan SBY-JK, maka *duumvirate* diartikan sebagai dwitunggal kepemimpinan nasional antara Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang memegang kendali lembaga eksekutif/pemerintah pada pemerintahan Indonesia. Dwitunggal kepemimpinan ini diraih secara konstitusional dan legitimasinya besar. Akan tetapi banyak kalangan menilai bahwa duet ini akan berujung pada perpecahan seperti sejarah dwitunggal kepemimpinan Indonesia terdahulu Soekarno-Hatta.

Sejak sepakat menjadi satu visi dan misi dalam pasangan calon dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2004, memang banyak kalangan yang menaruh harapan besar atas kesuksesan dwitunggal kepemimpinan nasional SBY-JK. Pasangan SBY-JK sering dikait-kaitkan dengan Soekarno-Hatta sebagai refleksi Jawa-Militer dan Non Jawa-Sipil. Paket paling ideal di tengah-tengah masyarakat pluralistik seperti Indonesia. SBY dikatakan memiliki kemampuan di bidang politik dan militer sementara JK di bidang ekonomi yang diharapkan menjadi kekuatan yang mewujudkan kepemimpinan nasional yang solid.³⁴⁷ Pada awal persandingannya, SBY-JK seharusnya memiliki semacam kontrak politik. Ada yang menafsirkan bahwa akan ada pembagian tugas antara

³⁴⁷ Roy B. B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?; Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 333.

SBY dan JK. Wakil Presiden akan mengurus pemerintahan sehari-hari dan Presiden bertanggung jawab akan pengambilan putusan. Ada pula yang menafsirkan bahwa SBY akan lebih mengurus masalah keamanan dan politik sedangkan JK mengurus masalah-masalah ekonomi.³⁴⁸ Namun faktanya, seperti prediksi banyak kalangan, pasangan ini juga mengikuti jejak pendahulunya (Soekarno-Hatta) untuk berujung pada ketegangan internal dalam dwitunggal kepemimpinan nasional.

Setelah JK berhasil merebut tampuk kepemimpinan Partai Golkar sebagai Ketua Umum maka figur JK secara otomatis berubah menjadi figur institusional dalam pemerintah.³⁴⁹ Faktor yang paling utama menjadikan kemenangan JK dalam konvensi Partai Golkar di Nusa Dua, Bali pada akhir tahun 2005 juga tidak jauh dari alasan bahwa JK adalah seorang Wakil Presiden (*the President's Man*) sehingga dapat memperkuat kekuasaan Partai Golkar dalam pemerintah sebagai *the ruling party* (partai pembuat peraturan).³⁵⁰ Dengan menangnya JK, Koalisi Kebangsaan yang dibangun oleh Partai Golkar dan PDI-P menjadi kandas. Seharusnya ini merupakan angin segar bagi pemerintah SBY-JK, akan tetapi faktor ini justru menjadi bumerang bagi SBY.

Ketika figur JK tidak lagi menjadi sosok JK saat menjabat sebagai Wakil Presiden (karena JK telah memiliki kekuatan sebagai Ketua Umum Partai Golkar) maka mulai mengemukakan masalah dualisme kepemimpinan nasional yang sering disebut dengan "matahari kembar".³⁵¹ Mulai tercium ada ketidak harmonisan hubungan antara SBY-JK sekalipun berusaha ditutupi. Bahkan lebih ekstremnya lagi, ada yang menyebutkan bahwa Indonesia telah memiliki dua orang Presiden dimana SBY merupakan Kepala Negara sebagai simbol dan JK adalah Kepala Pemerintahan.³⁵² Catatan sepanjang tahun 2005 beberapa kali JK

³⁴⁸ M. Sadli, "Menilai Kinerja Pemerintahan SBY-JK", *Tempo*, 7 Februari 2005, dalam M. Sadli, *Pemerintahan SBY-JK...Op. Cit.*, hlm. 127.

³⁴⁹ Baca: Eep Saefulloh Fatah, "Puisi Indah, Prosa Buruk...*Loc. Cit.*, hlm. xxx.

³⁵⁰ R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2005...*Loc. Cit.* hlm. 332-333.

³⁵¹ M. Sadli, "Menilai Kinerja Pemerintahan...*Loc. Cit.*, hlm. 126.

³⁵² Denny J. A, *Politik yang Mencari Bentuk...Op. Cit.*, hlm. 146.

tidak ikut serta dalam rapat-rapat kabinet terbatas yang dilakukan Presiden.³⁵³ Ketika Presiden berpergian ke luar negeri maka rapat dipimpin langsung oleh Presiden melalui telekonferensi. Padahal, menurut konstitusi Wakil Presiden adalah pembantu Presiden dan mewakili jika Presiden berhalangan. Jika Presiden berhalangan hadir/berpergian ke luar negeri, maka secara otomatis persoalan dalam negeri dan kewenangan Presiden dilimpahkan kepada wakilnya.³⁵⁴ Ini merupakan bukti bahwa memang ada permasalahan internal antara Presiden dengan wakilnya.

Gejala ini dapat terbaca dengan menggunakan pisau analisa yang dikatakan oleh Linz (1994). Ia mengatakan bahwa problematik permasalahan antara Presiden dan wakilnya dapat terjadi dalam situasi-situasi:³⁵⁵

- (1) Situasi ketika Wakil Presiden dipilih secara terpisah atau merepresentasikan pilihan politik, koalisi, atau partai yang berbeda dari Presiden.
- (2) Kemudian Presiden dan wakilnya dipaksakan sebagai *running mate* dimana Wakil Presiden memiliki andil menyukseskan Presiden dan meningkatkan dukungan suara bagi Presiden sebagai kandidat pasangan peserta pemilu, tanpa kesepakatan yang pasti mengenai kewenangan dalam menjalankan kekuasaannya sebagai eksekutif ketika terpilih
- (3) Selanjutnya kompleksitas permasalahan bertambah parah jika Wakil Presiden adalah pemberi sumbangsih dari kesuksesan bagi Presiden ketika Presiden dalam kondisi *inability* atau "tidak berdaya"
- (4) Masalah-masalah ini semua hanya muncul ketika konstitusi mengatur pemisahan kandidat Presiden dan Wakil Presiden yang memungkinkan Presiden dan Wakil Presiden merupakan kandidat dari partai yang berbeda ataupun koalisi yang berbeda.

³⁵³ Tercatat beberapa kali Wakil Presiden absen dalam rapat kabinet terbatas. Saat membahas dana kompensasi kenaikan bahan bakar minyak, rapat dipimpin langsung oleh SBY dari Amerika Serikat melalui telekonferensi, sementara JK lebih memilih acara seremonial pemberian makanan tambahan balita di kantor DPP Golkar. Selain itu juga ketika Presiden memimpin rapat juga melalui telekonferensi mengenai pemberantasan korupsi sementara JK memimpin rapat sendiri di kantornya membahas mengenai pemusnahan senjata Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam Roy B. B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?...Op. Cit.*, hlm. 348.

³⁵⁴ Roy B. B. Janis, *Ibid.*, hlm. 348; Boni Hargens, "Telekonferensi dan Pemerintahan Pasar", dalam Boni Hargens, *10 Dosa Politik...Op. Cit.*, hlm. 121-124.

³⁵⁵ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Pertama, Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla merupakan pasangan yang pada saat pemilu 2004 diselenggarakan, merepresentasikan partai yang berbeda. Seperti telah diketahui bahwa SBY merupakan calon dari Partai Demokrat dan JK sekalipun tidak dicalonkan oleh Partai Golkar tapi tetap menyanggah predikat kader Partai Golkar. Esensinya adalah baik Presiden maupun Wakil Presiden sama-sama dipilih langsung oleh rakyat sehingga sama-sama *legitimate*. Oleh karena itu, pasca JK meraih kedudukan sebagai Ketua Umum Partai Golkar memunculkan benih masalah politik karena dengan berhasilnya JK sebagai Ketua Umum Partai Golkar berarti partai Wakil Presiden lebih kuat ketimbang partai Presiden sendiri. Dengan demikian, modal kekuasaan riil politik diluar konstitusional yang dimiliki JK memang lebih mengungguli SBY mulai dari persoalan kursi di parlemen sampai jam terbang partai dan kadernya.³⁵⁶ Singkatnya, diatas kertas JK memang lebih unggul daripada SBY, ditambah dengan legitimasi yang besar dengan sama-sama dipilih langsung JK akan semakin lebih unggul satu tahap lagi.

Kedua, situasi politik yang berkembang kemudian SBY-JK dipasangkan sebagai paket pasangan calon yang dikandidatkan sebagai peserta pemilihan Presiden langsung dalam pemilu 2004. Pada saat-saat tersebut, popularitas SBY sangat melesat bak meteor untuk meraih suara rakyat. JK walaupun tidak sepopuler SBY tapi tetap memiliki andil dalam membendung perolehan suara dalam masyarakat. Pasca putaran I pemilihan Presiden langsung diselenggarakan, peta suara untuk memperebutkan kursi Presiden dan Wakil Presiden hanya tinggal diperebutkan pasangan Megawati-Hasyim Muzadi dan SBY-JK. Dalam situasi inilah, seperti yang telah dijelaskan pula sebelumnya, SBY sangat terbantu dengan adanya JK yang merupakan kader Partai Golkar dimana suara yang mengalir kepada SBY-JK sedikitnya juga dipengaruhi oleh suara-suara yang diberikan dari kalangan Partai Golkar (termasuk simpatisan partai). Kalau bukan karena JK, mungkin SBY tidak akan meraih suara sebanyak yang diraih dalam putaran II

³⁵⁶ Roy B. B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?...Op. Cit.*, hlm. 350-351; Eep Saefulloh Fatah, "Puisi Indah, Prosa Buruk...*Loc. Cit.*, hlm. xxx; dan R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2005...*Loc. Cit.*: 135.

pemilihan presiden (lihat tabel 11). Sejalan dengan Linz (1994) bahwa dalam situasi seperti ini maka perlu adanya kesepakatan yang pasti dalam menggunakan kekuasaan dan kewenangan antara Presiden dan Wakil Presiden dalam memimpin jika tidak mau ada masalah di kemudian hari. SBY-JK memang memiliki kontrak politik yang memang digagas oleh keduanya yang lebih mengarah pada bekerja atas dasar kompetensi, struktur konstitusi, dan Wakil Presiden bukan hanya “ban serep” saja namun tidak spesifik pada pembagian kerangka kerja yang jelas dalam manajemen pemerintahan.³⁵⁷

Ketiga, semenjak JK berhasil meraih posisi Ketua Umum Partai Golkar, SBY sangat terbantu dalam menyingkirkan lawan-lawan politiknya. Pada awal pemerintahannya, posisi SBY sangat tidak berdaya ketika harus berhadapan dengan DPR. Saat itu Koalisi Kebangsaan kerap kali menimbulkan masalah yang merepotkan pemerintah seperti contohnya kasus pengunduran diri Panglima TNI Endriartono Sutarto dan pengangkatan Panglima TNI Ryamizard Ryacudu. Masalah ini baru benar-benar berakhir ketika JK berhasil menjadi Ketua Umum Partai Golkar sebab SBY menjadi memiliki kekuatan dukungan yang kuat di DPR. Koalisi Kebangsaan (Partai Golkar dan PDI-P) pun tidak lagi diusung oleh Partai Golkar. Lobi-lobi politik yang dilakukan JK kian berhasil dan kerap kali menyelamatkan posisi pemerintah. Sebut saja masalah telekonferensi yang menimbulkan desakan oleh DPR pada pemerintah untuk mempertanggung jawabkannya melalui interpelasi. Jumlah anggota dewan yang ingin mengajukan interpelasi atas masalah telekonferensi menyusut dari 20 orang pada tanggal 19 September 2005, menjadi hanya 13 orang pada Sidang Paripurna Dewan 30 September 2005. Fraksi Partai Golkar, Keadilan Sejahtera, Amanat Nasional, dan Damai Sejahtera berhasil meredam keinginan anggota mereka sehingga menarik dukungan terhadap interpelasi.³⁵⁸ Hal ini adalah satu contoh berhasilnya JK melakukan lobi-lobi politik terhadap DPR, diantara contoh-contoh lain keberhasilannya dalam membantu eksekutif memenangkan pertarungan melawan

³⁵⁷ Baca: Roy B. B. Janis, *Ibid.*, hlm. 351-352; Eep Saefulloh Fatah, *Ibid.*, xxx-xxxii; dan R. William Liddle dan Saiful Mujani, *Ibid.*: hlm. 135-136.

³⁵⁸ Roy B. B. Janis, *Ibid.*, hlm. 350-351.

legislatif.³⁵⁹ *Keempat*, konstitusi yang ada (yakni Amandemen UUD 1945) memang hanya mengatur bahwa pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik tetapi tidak mengatur harus dari representasi partai politik yang sama.

Adanya JK ibarat membawa keberuntungan bagi SBY di saat waktu-waktu posisinya terjepit namun satu sisi lainnya lagi, posisi JK yang kian kuat justru semakin memunculkan benih bahaya politik dari hubungan SBY-JK sendiri. Kondisi ini yang dilihat Eep Saefulloh Fatah sebagai “kohabitasi dalam kepemimpinan eksekutif”. SBY-JK yang merupakan representasi dari partai politik yang berbeda, harus selalu saling menyesuaikan untuk bisa menopang satu sama lain. Akibatnya, ketegangan dan rawan konflik sangat diantara keduanya mungkin terjadi, yang biasanya akan sangat terlihat potensinya ketika pemerintahan semakin mendekati masa akhir.³⁶⁰

Beberapa contoh yang terjadi dalam pergulatan antara SBY-JK akibat kohabitasi kepemimpinan eksekutif, sebenarnya telah diawali ketika pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu. Representasi partai politik yang berbeda antara SBY-JK membuat terjadi tarik-menarik kepentingan diantara keduanya untuk menempatkan orang-orang terbaik mereka sehingga berlarut-larutnya pengumuman kabinet juga terkendala akibat hubungan SBY-JK ini.³⁶¹ Karakter JK yang lebih cepat mengambil inisiatif dan keputusan ketimbang SBY menambah potret buram kondisi hubungan keduanya. Suatu keanehan jika SBY sebagai Presiden yang berlatar belakang militer justru kalah cepat dalam mengambil keputusan dibanding JK (berlatar belakang sipil) sebagai wakilnya.³⁶² SBY sebagai militer memang tampil lebih sipil ketimbang perwira militer lain

³⁵⁹ Tercatat beberapa keberhasilan JK dalam melakukan lobi-lobi politik di DPR seperti interpelasi kenaikan harga BBM tahun 2005 berakhir dengan persetujuan untuk menaikkan harga BBM, Usul hak angket Blok Cepu yang akhirnya gagal, usulan interpelasi Impor Beras oleh 27 anggota Fraksi PDI-P pada akhirnya tidak didukung, dan RUU Pemilu disahkan dengan pengambilan putusan untuk pasal-pasal yang belum disepakati tidak melalui voting melainkan lobi dalam *Ibid.*, 350-353.

³⁶⁰ Eep Saefulloh Fatah, “Puisi Indah, Prosa Buruk...*Loc. Cit.*, hlm. xxviii – xxxi.

³⁶¹ Roy B. B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?...Op. Cit.*, hlm. 349.

³⁶² M. Sadli, “Mempertanyakan Kualitas Pemerintah Sekarang”, *Business News*, 1 Agustus 2005, dalam M. Sadli, *Pemerintahan SBY-JK...Op. Cit.*, hlm. 223.

pada umumnya.³⁶³ Situasi demikianlah yang membuat pada akhirnya JK lebih banyak mengambil inisiatif membuat kebijakan yang akan dijalankan pemerintah, sejaka awal program kerja 100 hari terutama pasca pelantikan dirinya sebagai Ketua Umum Partai Golkar.³⁶⁴

Semakin mendekati akhir, hubungan SBY-JK semakin menuai hasil ketidakhamonisan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden. Puncaknya adalah niatan Presiden untuk membentuk Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) melalui Keppres No 17/2006 tanggal 29 September 2006.³⁶⁵ Dari konsepnya, UKP3R ini sangat baik bagi kelangsungan kinerja pemerintah sekaligus bukti nyata kerja Presiden SBY sehingga tidak mengherankan kemudian UKP3R ini didukung oleh sejumlah kalangan organisasi-organisasi masyarakat (LSM), dan juga sejumlah kekuatan politik di DPR (seperti PAN, PKB, Partai Demokrat, dan PKS, termasuk PDI-P walaupun hanya alasan menyemangati sesuai dengan sistem presidensialisme), maupun lembaga independen negara diluar pemerintahan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena dinilai akan memaksimalkan pencegahan KKN. Akan tetapi pada akhirnya UKP3R ini dipolitisasi, terutama dari kalangan Partai Golkar dan pihak-pihak sekitar Wakil Presiden karena dengan pembentukan unit ini ditakutkan akan mengebiri peran Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam pemerintah

³⁶³ Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional...Op. Cit.*, hlm. 82.

³⁶⁴ JK melakukan beberapa inisiatif, misalnya ketika bencana tsunami melanda Aceh, JK segera membentuk tim nasional penanggulangan gempa dan bencana untuk langsung meninjau lokasi. Selain itu peristiwa tsunami juga dimanfaatkan untuk menyelesaikan masalah Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Beberapa tokoh dekatnya (seperti Hamid Awaluddin dan Farid Husain) dipercaya untuk melakukan pendekatan dengan tokoh-tokoh GAM di luar negeri. Akhirnya perundingan damai dilakukan pada Januari 2005 di Helsinki dan menghasilkan nota kesepahaman damai pada 15 Agustus 2005 di tempat yang sama sekaligus mengakhiri konflik panjang RI dengan GAM. Selain itu JK juga berhasil memprakarsai perjanjian damai Malino 1 (di Poso) dan Malino 2 (di Ambon) yang aktif diperankan oleh Farid Husain dalam Farid Husain, *To See The Unseen: Kisah di Balik Damai di Aceh* (Jakarta: Penerbit Health&Hospital Indonesia, 2007), dalam Roy B. B. Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?...Op. Cit.*, hlm. 349.

³⁶⁵ Tugas unit ini Unit kerja ini dipimpin langsung Marsilam Simanjuntak, bertugas membangun formulasi birokrasi yang efisien di lingkungan presiden dengan lembaga-lembaga negara lain guna memastikan agenda-agenda reformasi. Lima tugas utama yang diberikan kepada UKP3R adalah perbaikan iklim investasi, perbaikan administrasi pemerintahan, peningkatan usaha kecil dan menengah, peningkatan kinerja BUMN, dan perbaikan penegakan hukum. Lihat: Nawiroh Vera, Pembentukan UKP3R dan Pertarungan Elit Politik; diperoleh dari <http://jurnal.bl.ac.id/wp-content/uploads/2007/04/blcom-03-vol2-no2-april20071.pdf>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.kapanlagi.com/h/0000142252.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB.

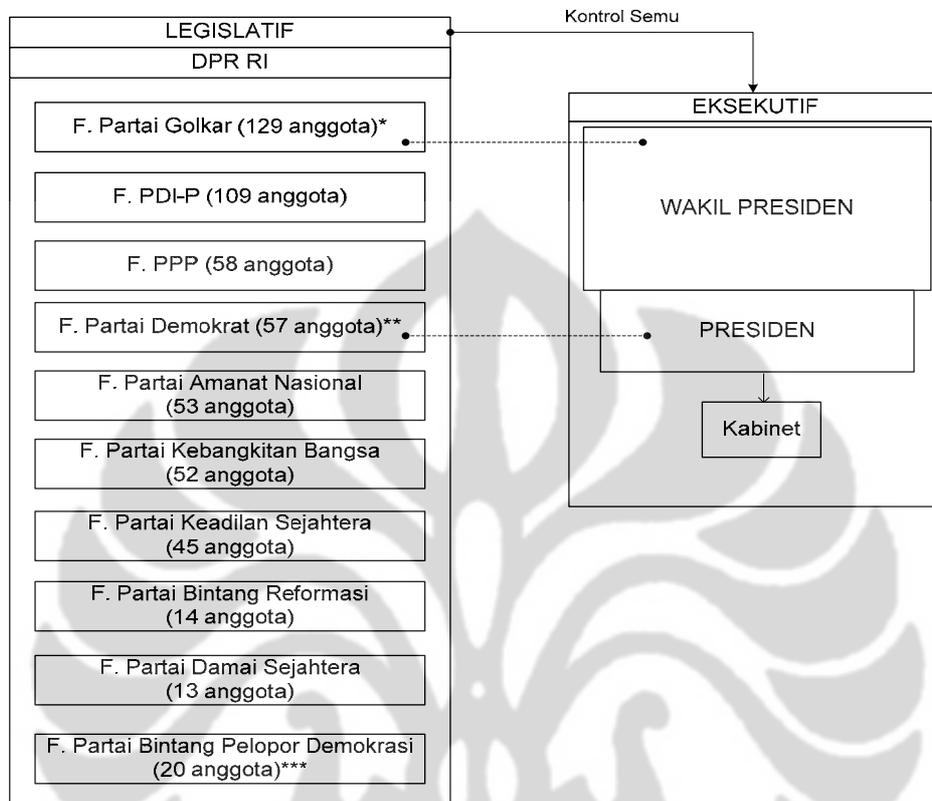
sekaligus memandulkan intervensi Partai Golkar dalam urusan pemerintah. Praktis pembentukan unit kerja ini semakin memperuncing jarak antara SBY-JK karena pembentukan UKP3R sendiri tidak melibatkan diri Jusuf Kalla.³⁶⁶

Politisasi dilakukan dengan alasan UKP3R ini akan berbenturan dengan kinerja kabinet dan Dewan Pertimbangan Presiden (DPP) nantinya sehingga UKP3R harus dibubarkan, jika tidak Partai Golkar mengancam akan menarik dukungannya terhadap pemerintah. Manuver yang dilakukan JK adalah dengan mengajak kalangan Muhammadiyah (melalui ketuanya Din Syamsuddin) dan NU (melalui Hasyim Muzadi) untuk menekan SBY. Seharusnya jika mau objektif, Presiden memiliki wewenang untuk membentuk unit kerjanya guna memperbaiki kinerjanya. Ini sepatutnya didukung oleh JK sebagai wakilnya dan juga Partai Golkar karena selain memang hak Presiden, tentu UKP3R akan bermanfaat bagi kelangsungan pemerintahan SBY-JK sendiri. Namun kenyataannya, UKP3R ini dibekukan walaupun tidak dibubarkan.³⁶⁷ Dari persoalan ini perspektif banyak kalangan menilai begitu mudahnya SBY ditekan oleh wakilnya jika kebijakan yang dihasilkan tidak menguntungkan pihak JK dengan partainya, sehingga dikatakan bahwa Wakil Presiden lebih mendominasi jalannya pemerintahan. Salah satu perspektif umum yang menggambarkan praktik presidensialisme era SBY-JK, dapat terlihat dalam bagan yang penulis buat sebagai berikut:

³⁶⁶ Baca: *Suara Merdeka*, 11 Nopember 2006; <http://suaramerdeka.com/harian/0611/08/nas02.htm>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; <http://www.suaramerdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; M. Alfian Alfian, "Kompetisi Politik SBY-JK...*Loc. Cit.*" dan http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=557&id=27&tab=1, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB.

³⁶⁷ Baca: <http://www.suaramerdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=557&id=27&tab=1, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; <http://www.kapanlagi.com/h/0000142252.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk,20070102-90547,uk.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 23.00 WIB.

Bagan 6. Perspektif Umum Praktik Hubungan Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)



Keterangan:

- *) Fraksi Partai Golkar terdiri dari Partai Golkar (127 orang) dan Partai Karya Peduli Bangsa (2 orang)
- ***) Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrasi terdiri dari Partai Bulan Bintang (11 orang), Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (4 orang), Partai Pelopor (3 orang), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (1 orang), dan PNI Marhaen (1 orang)

Perlu dicermati disini, dalam kondisi yang ada tidak begitu saja dikatakan bahwa Wakil Presiden telah mendominasi pemerintahan melebihi Presiden. *Pertama*, SBY-JK merupakan satu paket yang tidak terpisahkan dalam lembaga Presiden yang menjalankan fungsi eksekutif. Tanpa JK, SBY mungkin sulit untuk meraih suara yang telah dicapainya, begitupun sebaliknya. Masyarakat telah memilih SBY-JK sebagai pemimpin mereka. Keputusan yang dihasilkan pemerintah sudah tentu melewati proses perdebatan yang panjang, dimana keputusan tersebut harus dipandang sebagai keputusan bersama SBY-JK. Tidak

ada fakta dan data yang memang menunjukkan bahwa JK berhasil mendominasi jalannya pemerintahan ketimbang SBY sendiri. Kalaupun ada ketegangan, sifatnya hanya penyesuaian dalam kondisi kohabitasi kepemimpinan eksekutif yang ada. *Kedua*, dalam banyak proses diskusi-diskusi, perumusan kebijakan dan rapat-rapat pemerintah, Presiden SBY masih memegang kendali atas keputusan akhirnya.³⁶⁸ Namun, JK memang tidak seperti wakil Presiden Indonesia seperti era terdahulu (hanya ‘ban serep’), dengan kekuasaan politik yang dimilikinya.

Pada akhirnya segala bentuk faktor-faktor pembentuk kekuatan/kelemahan kedudukan Presiden era SBY-JK (seperti yang sudah dibahas) menyebabkan imbas pada penyelenggaraan sistem presidensialisme itu sendiri. Dalam kondisi tersebut, akan sangat terlihat seberapa besar kuat/lemahnya lembaga Presiden pasca amandemen dan pemilu 2004, khususnya menyoroti seberapa kuat/lemah Presiden SBY dalam menjalankan pemerintahannya.

III. 3. Praktik Presidensialisme Pemerintah SBY-JK (2004-2008)

Sistem presidensialisme di Indonesia, era SBY-JK khususnya, telah dipengaruhi beberapa faktor rintangan yang membentuk kekuatan sekaligus kelemahan. Beberapa faktor tersebut telah dijelaskan sebelumnya. Kondisi traumatik terhadap Orde Baru, memang telah membuat adanya pergeseran kekuasaan eksekutif kepada legislatif dalam penerapan sistem presidensialisme ketika proses reformasi berlangsung. Amandemen UUD 1945, telah mengatur adanya sistem multipartai yang menyokong terbentuknya koalisi partai, pemilu proporsional, dan kemungkinan Presiden yang minoritas. Ketika era *legislative heavy* dijalankan, efeknya akan terasa seolah-olah DPR begitu berkuasa, karena kondisi traumatik *executive heavy* yang telah berjalan selama 32 tahun.

Akan tetapi, “*way of thinking*” dari presidensialisme era reformasi pada umumnya masih terpengaruh warisan yang begitu kuat peninggalan Orde Baru. Stabilitas politik akan dapat dicapai jika pemerintah didukung oleh DPR secara kuat. Ketika kewenangan Presiden disusutkan dan kewenangan DPR diperkuat,

³⁶⁸ Baca: Dino Patti Djalal, *Harus Bisa...Op. Cit.*

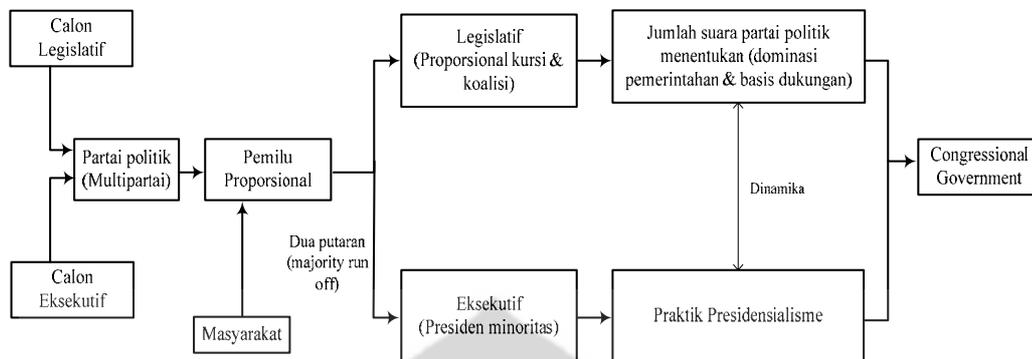
pola pikir yang ada tetap tidak berubah.³⁶⁹ Hasilnya, DPR yang telah menguat kekuasaannya, dapat berpotensi untuk menjadi *powerful*. Dengan kata lain, penguatan wewenang yang diberikan kepada DPR dengan tidak merubah pola pikir peninggalan Orde Baru memang memberikan peluang bagi legislatif (DPR) untuk mengintervensi eksekutif (Presiden). Padahal di sisi lain, praktik presidensialisme telah semakin ditekankan (khususnya era SBY-JK) dengan penguatan institusi Presiden melalui pemilihan Presiden langsung. Seharusnya, Presiden akan sangat kuat karena tidak lagi bertanggung jawab pada parlemen melainkan kepada rakyat (*legitimate*).

Praktik presidensialisme tidak menjamin terciptanya Presiden yang selalu didukung oleh parlemen, sementara tetap memiliki kekuasaan untuk membentuk dan memecat menteri-menterinya. Maka dari itu, intervensi parlemen terhadap pemerintah bisa dilakukan melalui jalan hubungan internal institusi yang terjalin (terutama pada presidensialisme yang Presidennya minoritas). Intervensi dalam hubungan ini menekankan adanya aturan-aturan main parlemen yang dipaksakan masuk dalam ranah eksekutif untuk mereduksi pengaruh Presiden (yang minoritas) dalam membuat dan menentukan kebijakan. Kalau hal ini dapat dijalankan sepenuhnya, maka akan tercipta bentuk pemerintahan parlemen (*congressional government*).³⁷⁰ Kondisi riil politik inilah yang terjadi dalam pemerintah SBY-JK. Gambaran praktik presidensialisme era SBY-JK, secara singkatnya dapat terlihat dalam bagan yang penulis buat sebagai berikut:

³⁶⁹ Saurip Kadi, Saurip Kadi, *Menata Ulang Sistem Demokrasi...Op. Cit.*, hlm. 44.

³⁷⁰ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Bagan 7. Praktik Presidensialisme Pemerintah SBY-JK (2004-2008)



Calon legislatif dan eksekutif diusung oleh Partai Politik yang berada dalam sistem banyak partai. Ketika pemilu 2004 (dengan sistem proporsional), masyarakat memilih anggota legislatif dan Presiden secara terpisah, DPR menjadi kuat dengan adanya koalisi partai politik yang dimungkinkan karena proporsionalitas jumlah kursi di DPR. Sebaliknya efek bagi Presiden SBY adalah menjadi Presiden yang minoritas dengan jumlah dukungan penuh hanya berasal dari 10% kursi Partai Demokrat di DPR, yang memang kemungkinannya besar terjadi dalam praktik presidensialisme. Apalagi melalui sistem dua putaran seperti yang terjadi saat pemilihan Presiden SBY lalu. Begitu dua badan ini disatukan dalam suatu sistem bernama sistem presidensialisme, maka akan ada dinamika dalam praktiknya. DPR akan menjadi basis dukungan yang ada dimana jumlah suara partai politik menentukan, sementara Presiden SBY dan Partai Demokrat tidak punya modal mumpuni untuk memperkuat dukungan bagi pemerintahannya. Alhasil, praktik presidensialisme menjadi sulit dijalankan secara konsekuen/murni. Pada penerapannya, DPR memaksakan masuk untuk mengarah terciptanya *congressionnal government* karena aturan-aturan parlemen menjadi dasar jalannya pemerintahan presidensialisme.

Suatu kebijakan dihasilkan tergantung dari tiga aktor penentu kebijakan (partai Presiden, veto partai (krusial dalam menolak veto Presiden), dan *median party* (partai yang menghubungkan Presiden kepada mayoritas dalam legislatif)). Kondisi dimana partai presiden adalah kedua-duanya antara veto partai dan *median party* maka pemerintahan presidensialisme dapat secara murni dijalankan.

Sementara kondisi dimana Presiden minoritas tercipta, membuat partai Presiden bukan veto dan *median party* maka kondisi ini merupakan *congressional government*.³⁷¹ SBY jelas berasal dari partai yang bukan menguasai veto partai yang dapat memiliki modal kekuasaan di DPR untuk dapat menolak atau menyetujui kebijakan yang diajukan Presiden karena Partai Demokrat hanya memiliki 10% kursi dari keseluruhan jumlah kursi di DPR. SBY juga jelas bukan berasal dari partai yang dapat menghubungkan Presiden dengan mayoritas DPR sehingga dapat menggalang dukungan bagi pemerintahannya karena dengan hanya menempati posisi ke-5, Partai Demokrat tidak dapat merepresentasikan suara terbanyak DPR (lihat bagan 5). Praktik presidensialisme akan lebih murni dijalankan jika SBY berasal dari Partai Golkar sebagai partai yang menguasai mayoritas suara di DPR (sehingga bisa menjadi partai Presiden yang dapat mengendalikan veto partai dan *median party*).

Dalam pemerintahan parlemen (*congressional government*), kebijakan sering berbenturan dengan preferensi Presiden, sehingga konflik *dual democratic legitimacy* mudah terjadi dalam kondisi ini. Untuk mengakhirinya, tergantung dari seberapa besar Presiden menerima aturan-aturan *congressional* dan mengakomodir partai yang banyak dalam koalisi kabinet.³⁷² Situasi yang memang terjadi dalam pemerintahan presidensial SBY-JK. Aturan-aturan DPR masuk dalam ranah eksekutif dan konflik akibat *dual democratic legitimacy* tidak dapat terhindarkan. Seringkali konflik tersebut berakhir dengan ditentukan begitu besarnya pintu/akomodasi Presiden untuk menerima aturan-aturan DPR dalam pemerintahannya. Beberapa contoh utama dalam penulisan ini, telah menunjukkan bagaimana aturan-aturan DPR dipaksakan masuk ke dalam pemerintah SBY-JK dan kerap kali diakhiri dengan pilihan politik SBY yang menerimanya, untuk mengakhiri konflik (akan lebih dijelaskan pada Bab IV).

Kasus pengangkatan Panglima TNI, DPR memanfaatkan situasi yang terjadi ketika Presiden Megawati mengajukan surat pengunduran diri Jendral TNI Endriartono Sutarto dan mengangkat Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu,

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*

kemudian dibalas surat SBY untuk menarik kembali surat Megawati dikatakan bahwa SBY telah melecehkan parlemen. Karena posisi yang sejajar antara DPR dan Presiden maka DPR mengajukan hak interpelasi dan memperingati Presiden agar berhati-hati jika berhadapan dengan DPR. Posisi Presiden serba sulit, DPR (setelah Sidang Paripurna) meminta agar persoalan ini dibahas dalam Komisi I yang ternyata baru terbentuk pada tanggal 28 Oktober 2004 (karena adanya tarik ulur rebutan kursi fraksi-fraksi yang ada di DPR sendiri), padahal pengunduran diri diajukan tanggal 8 Oktober 2004. Itu sama artinya Presiden telah melewati batas 20 hari penyampaian calon Panglima TNI baru yang diajukan oleh Presiden, sesuai dengan aturan perundang-undangan. Dengan demikian, Presiden harus menerima calon Panglima TNI Ryamizard Ryacudu yang secara tidak langsung akan menjadi *super commander* karena rangkap jabatan yang dimiliki, atau menarik surat Presiden Megawati yang konsekuensinya berhadapan dengan DPR karena dianggap melecehkan. *Win win solution*, akhirnya DPR tetap membahas surat Presiden Megawati namun tidak menerima atau menolak usulan Megawati melainkan meminta pandangan Presiden SBY atau DPR menolak memberikan pergantian panglima tapi meminta Presiden SBY mengajukan nama calon baru.³⁷³

Masalah pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu sekaligus dua kali *reshuffle* kabinet, juga memungkinkan aturan-aturan DPR yang dipaksakan. Transaksi-transaksi politik dalam praktik politik dagang sapi, membuat pembentukan kabinet hanya berdasarkan balas jasa politik. Koalisi Kerakyatan mendapat jatah kursi menteri atas dukungannya terhadap SBY-JK. Hampir sebagian menteri dalam kabinet Presiden SBY merupakan akomodasi partai politik. Posisi menteri memang krusial bagi partai politik di DPR agar dapat mengontrol kebijakan yang dibuat dan posisi tawar. *Reshuffle* kabinet yang merupakan kesempatan Presiden dan pemerintahannya memperbaiki kinerja justru semakin menjadi ajang DPR melalui partai-partainya untuk mendesak akomodasi bagi mereka. Ketidakpuasan jatah kursi menteri bagi mereka menjadi alasan. Akhirnya, dua kali *reshuffle* yang dilakukan hanya semakin memperbanyak representasi partai politik dalam kabinet.

³⁷³ Baca: Ikrar Nusa Bhakti, "DPR-RI 2004-2009...*Loc. Cit.*, hlm. 24-26.

Selain itu, beberapa masalah lainnya yang juga menimbulkan konfrontasi antara Presiden dan DPR, diantaranya adalah kasus lumpur Lapindo, UKP3R, dan penolakan calon Gubernur BI. Perihal kasus Lapindo, DPR kemudian membentuk Tim Pengawas dan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (TP2LS). Hasilnya, TP2LS (dengan bekerja sama dengan ilmuwan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)) menyebutkan bahwa Lapindo adalah bencana alam. Lumpur yang disemburkan merupakan pengaruh gempa tektonik yang terjadi di Yogyakarta (*mud volcano*). Padahal logikanya, sekalipun gempa terjadi, jika tidak ada kegiatan pengeboran atau kesalahan prosedur pengeboran lumpur tidak akan menyembur seperti saat ini. Terbukti temuan ini tidak berdasarkan fakta-fakta yang ada di lapangan dan pendapat para pakar lainnya.³⁷⁴ Selanjutnya temuan ini mulai dipublikasikan melalui iklan berbentuk advertorial, bekerja sama dengan PT. Minarak Lapindo Jaya.³⁷⁵ Anehnya, temuan yang dihasilkan oleh tim yang dibentuk DPR sendiri justru dijadikan alat untuk usulan mengajukan interpelasi, dimana situasi internal DPR sendiri memang memiliki perbedaan pandangan apakah Lapindo adalah bencana alam atau *human eror*. Sidang Paripurna DPR tanggal 19 Februari 2008 akhirnya memutuskan untuk mengajukan interpelasi kepada pemerintah.³⁷⁶

Untuk kasus UKP3R, DPR (yang diketuai oleh fungsionaris Partai Golkar) mengambil sikap dengan melegalkan peraturan mengenai Dewan Pertimbangan

³⁷⁴ Ilmuwan dari Jepang, Profesor Mori, menunjukkan bahwa posisi lumpur Lapindo di Sidoarjo berada jauh di luar episentrum gempa yang terjadi di Yogyakarta. Artinya, getaran yang sampai ke Sidoarjo tidak cukup kuat untuk dapat menimbulkan aktivitas gunung api lumpur (*mud volcano*). Pakar geologi dari Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya Ir Amien Widodo, MT, dalam pandangannya, menyebutkan bahwa semburan lumpur di Sidoarjo bisa dimungkinkan hanya jika efek gempa yang sampai di Porong dan sekitarnya mencapai 6 skala Richter (SR). Faktanya, efek gempa yang sampai ke Porong dan sekitarnya hanya 2,2 SR. Artinya, semburan lumpur yang terjadi di Sidoarjo bukan karena efek gempa, melainkan karena kelalaian operator pengeboran. Dugaan ini bertambah kuat setelah Lapindo mengabaikan prosedur pengeboran agar operator segera memasang selubung pengaman (*casing*) berdiameter 9.297 kaki, seperti yang diperingatkan oleh PT Medco Energi. Lihat: Firdaus Cahyadi, "Kemesraan DPR kepada Lapindo"; diperoleh dari http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=9531&coid=3&caid=31, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 17.00 WIB; dan <http://www.inilah.com/berita.php?id=18288>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 17.00 WIB.

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4451&Itemid=701, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 18.00 WIB; dan <http://www.kompas.com/read/xml/2008/02/19/14495012>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 18.00 WIB.

Presiden (DPP) guna mencegah dan membubarkan pembentukan UKP3R oleh Presiden. Seperti diketahui, UKP3R akan mengganggu peran Partai Golkar dalam mengontrol pemerintah. DPP akan dijadikan pengganti UKP3R untuk memberikan masukan kepada Presiden. Sesuai dengan aturan DPP, institusi ataupun individu yang memiliki otoritas yang sama dengan DPP harus ditiadakan atau dibubarkan. Oleh karena itu agar tidak overlap dengan DPP, UKP3R tidak bisa dibentuk atau dibentuk namun fungsinya berbeda dengan DPP.³⁷⁷ Padahal pasal 16 Amandemen UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden memiliki hak untuk membentuk suatu dewan pertimbangannya sendiri yang memberikan nasihat dan pertimbangan bagi Presiden.³⁷⁸

Berkenaan dengan masalah penolakan Gubernur BI, terdapat konspirasi yang menarik. Seperti kasus-kasus sebelumnya, konflik melibatkan DPR *vis a vis* Presiden yang menggambarkan konflik akibat *dual democratic legitimacy* benar-benar terjadi. Menurut Linz (1994) konflik yang ada dalam konflik *dual legitimacy* antara Presiden dan DPR ini selalu bersifat laten (tersembunyi), sangat kompleks, politis, dan membingungkan.³⁷⁹ Bank Indonesia memang merupakan lembaga independen yang dimiliki oleh Republik Indonesia. Akan tetapi sebagai Bank Sentral, tentu posisi tertinggi di dalamnya merupakan pos yang krusial bagi eksekutif dan legislatif mengingat Bank Sentral akan sangat berkaitan dengan kebijakan moneter dan perekonomian nasional sebuah negara. Pencalonan dan penentuan Gubernur Bank Indonesia sendiri telah diatur dalam pasal 41 UU no 3 tahun 2004.³⁸⁰

³⁷⁷ <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk.20070102-90547.uk.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 23.00 WIB.

³⁷⁸ Lihat: Amandemen IV UUD 1945 Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 16.

³⁷⁹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini..

³⁸⁰ Pasal 41 ayat (1) menyatakan Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Ayat (3) menyatakan bila calon Gubernur tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengajukan calon baru. Ayat (4) menyatakan, bila calon yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk kedua kalinya tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur jabatan yang sama, atau dengan persetujuan DPR mengangkat Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur menjadi Gubernur. Lihat: <http://www.antara.co.id/arc/2008/2/25/enam-fraksi-tolak-calon-gubernur-bank-indonesia/>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

Gejala yang timbul selanjutnya, pencalonan Gubernur BI pada pemerintahan SBY-JK dipolitisasi.³⁸¹ Rapat Komisi XI DPR memutuskan untuk menolak calon yang diajukan Presiden, yakni Agus Martowardojo dan Raden Pardede. Agus Martowardojo hanya memperoleh 21 suara, Raden Pardede tidak mendapatkan suara, sementara yang menolak keduanya ada 29 suara.³⁸² Hasil rapat ini kemudian diteruskan dalam Sidang Paripurna DPR yang juga akhirnya memutuskan setuju atas putusan rapat Komisi XI DPR. Artinya Presiden harus mengajukan lagi nama calon yang baru.³⁸³ Anehnya, penolakan ini tidak dilandasi dengan alasan yang mendasar sebab mengesampingkan faktor kredibilitas dan kapabilitas Cagub BI. Sebelum melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) terhadap kedua calon, Komisi XI telah meminta pandangan sejumlah ekonom mengenai kompetensi dan kapabilitas keduanya. Dalam kesempatan itu, hampir semua pendapat menyatakan bahwa dari sisi kecakapan, kedua calon yang diajukan Presiden pantas menjadi Cagub BI. Artinya, Sisi kapabilitas dan kredibilitas, kedua calon yang diajukan Presiden tidak ada masalah.³⁸⁴ Lebih anehnya lagi, Partai Golkar dan Partai Demokrat yang pada rapat Komisi XI menyetujui salah satu calon yang diajukan Presiden namun dalam Sidang Paripurna mendukung penyetujuan atas hasil rapat Komisi XI dengan alasan tidak lazimnya putusan rapat Komisi XI dianulir karena menyalahi tata tertib di DPR.³⁸⁵

³⁸¹ Baca: <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/jawa-tengah-diy/penolakan-calon-gubernur-bi-politis-3.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB; <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=194566>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB; <http://www.riaupos.com/v2/content/view/3762/9/>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 23.00 WIB; dan <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/opini/calon-gubernur-bi.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 23.00 WIB

³⁸² Tujuh fraksi yang menolak dua nama calon Gubernur BI adalah F-PDIP, F-PKS, F-PPP, F-PKB, F-PBR, F-BPD dan F-PDS. Sementara yang mendukung Agus Martowardojo terdiri dari tiga fraksi yaitu F-PG, F-PD dan F-PAN dalam <http://www.dpr.go.id/artikel/terkini/artikel.php?aid=4173>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

³⁸³ <http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=15922>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 22.00 WIB; dan http://www.suaramerdeka.com/smcetak/index.php?fuseaction=beritacetak.detailberitacetak&id_beritacetak=5626, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 22.00 WIB.

³⁸⁴ Baca: <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/jawa-tengah-diy/penolakan-calon-gubernur-bi-politis-3.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB

³⁸⁵ <http://www.suarapembaruan.com/News/2008/03/17/Utama/ut01.htm>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 22.00 WIB.

Banyak kalangan yang menganalisa bahwa penolakan ini dilatar belakangi kepentingan politis. Keinginan Presiden untuk mengajukan calon eksternal dikatakan sebagai usahanya memperbaiki citra pemerintahan. Melalui jalan ini, diharapkan kinerja Bank Indonesia tidak dihadapkan pada persoalan politik yang kompleks sehingga mampu bekerja secara optimal dalam perkembangan moneter dan perekonomian nasional.³⁸⁶ Akan tetapi situasi ini dianggap sebagai upaya pembentukan citra yang lebih baik sebagai modal pemilu 2009. Ada pula yang mengatakan bahwa penolakan tersebut terjadi lantaran Presiden tidak mau memenuhi keinginan DPR agar calon Gubernur BI ditambah menjadi tiga orang sebelum uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) digelar dan juga kurangnya komunikasi politik antara Presiden dan DPR.³⁸⁷ Padahal kalau masalah ini berlarut-larut, akan dapat membawa dampak buruk bagi sektor moneter dalam negeri.

Kesimpulannya, kaitan antara penolakan Gubernur BI dengan pemilu 2009 yang muatannya politis sangat erat sehingga tidak menutup kemungkinan adanya unsur politis dalam penolakan calon Gubernur BI oleh DPR. Siapa yang dapat menjamin bahwa dibalik keputusan DPR untuk menolak calon yang diajukan Presiden, tidak ada kepentingan partai politik yang diperjuangkan. Tentunya siapapun nama yang diajukan oleh Presiden, suatu partai politik memiliki kriteria sendiri terhadap calon yang disukai, dimana suka atau tidak suka tergantung dari punya atau tidaknya si calon akan koneksi atau kemungkinan kerja sama dengan kepentingan partai. Jika si calon sesuai dengan kriteria, partai politik pasti akan memperjuangkannya sebab ketika calon yang disetujui partai politik tersebut dapat menjabat Gubernur BI dengan baik, tentu citra baik bagi partai yang menyetujuinya pun ikut terbawa. Hal tersebut dimungkinkan mengingat iklim

³⁸⁶ Eep Saefulloh Fatah mengatakan ada dua tujuan yang menjadi alasan SBY mengajukan dua nama dari eksternal. Pertama, untuk menepis rumor bahwa SBY berniat mengajukan Aulia Pohan untuk menggantikan Burhanuddin Abdullah. Kedua, dengan kepemimpinan gubernur BI yang terlepas kasus BI, diharapkan munculnya kebijakan moneter yang mampu mengatasi beberapa bidang ekonomi. Lihat: <http://web.bisnis.com/artikel/2id993.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

³⁸⁷ Baca: <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=194566>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB; dan M. Fadhil Hasan, "Calon Gubernur BI"; diperoleh dari <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/opini/calon-gubernur-bi.html>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 21.00 WIB.

politik yang kental di Indonesia, khususnya era reformasi, adalah politik balas jasa. Apabila dampaknya terhadap perekonomian positif, maka hal ini bisa dijadikan sebagai modal partai politik tersebut untuk meraih dukungan rakyat dalam pemilu yang diselenggarakan selanjutnya. Selain itu, juga dapat mempermudah lobi-lobi yang dilakukan karena peran Bank Sentral yang menjadi jantung perekonomian nasional. Kalau demikian adanya, *fit and proper test* yang seharusnya dapat menjadi indikator objektif atas penilaian terhadap kapabilitas seseorang, menjadi hanya formalitas yang tidak berarti.

Adanya serangkaian konflik yang mewarnai hubungan DPR dan Presiden pada pemerintahan SBY-JK, memang membuktikan bahwa ada ketegangan antara DPR dan Presiden akibat *dual democratic legitimacy*. DPR selalu berusaha untuk mencoba menerapkan aturan-aturan parlemen untuk dijalankan oleh eksekutif. Hal ini dimungkinkan karena faktor-faktor yang ada, yakni sistem multipartai yang menyokong terbentuknya koalisi partai, pemilu proporsional, *legislative heavy* dan Presiden yang minoritas, serta kohabitasi antara Presiden dan wakilnya. Sistem ketatanegaraan yang dianut pemerintahan SBY-JK pun, menjadi tidak jelas apakah sistem presidensial, parlementer, atau campuran. Secara tertulis Indonesia memang menganut presidensialisme, namun faktanya aturan-aturan DPR bisa sangat berpengaruh. Selain itu, pemerintah yang terbentuk kabinet yang dibentuk juga menyerupai kabinet parlementarisme, dan ada fungsi-fungsi eksekutif yang dilakukan juga oleh legislatif. Banyak kalangan kemudian berargumentasi bahwa Indonesia saat ini menganut kuasi parlementer.³⁸⁸

Kondisi yang ada ditambah dengan serangkaian konflik antara Presiden dan DPR yang bersifat politis terlihat menyulitkan posisi SBY sebagai Presiden. Alhasil, hubungan antara Presiden dan DPR hanya menuai disharmonisasi politik yang selalu terjadi dalam tiap permasalahan. Sering kali Presiden SBY dihadapkan pada situasi jalan buntu dan pilihan politik yang serba salah karena DPR acap kali memaksakan aturan-aturannya ke ranah eksekutif. Akan tetapi,

³⁸⁸ Dalam kuasi parlementer, dasar pemerintahannya adalah presidensial, namun pada pelaksanaannya ada satu atau beberapa komponen pola pemerintahan parlementer yang dijalankan dalam Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 79..

tidak serta merta dapat ditarik kesimpulan bahwa Presiden SBY lebih lemah ketimbang DPR. Hal ini dikarenakan tidak ada fakta yang berhasil membuktikan bahwa Presiden lebih lemah dari DPR. Bahkan, data yang ada (lihat tabel 17) menunjukkan bahwa dari serangkaian proses perumusan kebijakan Presiden *vis a vis* DPR, praktis hanya kasus Gubernur BI saja yang berhasil dimenangkan oleh DPR. Jadi, jika ditinjau lebih seksama, *powerless* seorang Presiden SBY tidak mudah begitu saja jika dikatakan akibat dari posisi parlemen yang kuat.

Faktor-faktor pembentuk kelemahan/kekuatan yang telah dijelaskan sebelumnya sangat membantu untuk dapat melihat seberapa kuat/lemah lembaga Presiden pasca amandemen UUD 1945 dan pemilu 2004. Dalam melihat seberapa kuat/lemahnya, satu sisi instusi presiden diperkuat dengan adanya pemilihan presiden langsung dalam amandemen UUD 1945. Namun kondisi kenyataannya, institusi yang kuat ini ditunjang dengan kepemimpinan yang cenderung lemah dalam menghasilkan keputusan-keputusan penting. Selain itu, akomodasi partai politik dan penguasaan partai Golkar dalam koalisi, satu sisi juga menguatkan institusi Presiden dan kaki-kaki kekuasaan di DPR. Namun disisi sebaliknya, kondisi tersebut justru tidak menjadikan kinerja-kinerja kabinet yang efektif, bahkan Presiden justru berkutut dengan permasalahan koalisi dan rumitnya hubungan dengan Wakil Presiden. Kebijakan yang tidak tertolak di parlemen pun, pada tahap eksekusi gagal dimanfaatkan dalam manajemen kebijakan yang memadai. Akhirnya, kembali menuai permasalahan. (lihat tabel 18)

Tabel 18. Kekuatan dan Kelemahan Lembaga Presiden Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)

Kekuatan (+)	Kelemahan (-)
Akomodasi Partai Politik	→ Manajemen pemerintahan lemah dan kinerja kabinet tidak efektif
Koalisi Partai dan Dukungan Suara Mayoritas Partai Golkar	→ Hubungan yang rumit dengan Wakil Presiden (kohabitasi)
Kebijakan yang tidak terelakkan di DPR	→ Manajemen kebijakan yang buruk
Institusi Presiden yang kuat	→ Kepemimpinan yang cenderung lemah

Penulis berpendapat bahwa secara institusi, Presiden SBY kuat karena pemilihan presiden langsung dan lobi-lobi eksekutif yang berhasil dilakukan dalam menentukan kebijakan, namun dalam taraf manajemen pemerintahan Presiden SBY sangat lemah. Faktor utama yang menyebabkan lemahnya *power* Presiden SBY, lebih dikarenakan lemahnya manajemen pemerintahan, lantaran karakteristik kepemimpinan SBY sendiri. Lambannya Presiden memutuskan suatu kebijakan menjadikan munculnya disharmonisasi politik yang terus berkejolak antara DPR dan Presiden, akhirnya hanya menyulitkan Presiden sendiri dalam menyelesaikan masalah. Presiden dalam sisi ini, terlihat tidak dapat memanfaatkan modal kekuatan yang dimiliki dalam langkah-langkahnya.



BAB IV
LANGKAH-LANGKAH PRESIDEN SBY
DALAM MANAJEMEN PEMERINTAHAN (2004-2008)

Kompleksitas permasalahan praktik presidensialisme era SBY-JK membutuhkan langkah-langkah konkret SBY, yang menjadi sangat menentukan kuat atau tidak pemerintahannya. Manajemen pemerintahan (2004-2008) perlu sikap pilihan tegas dari seorang SBY sebagai Presiden, yang terlihat dalam langkah-langkahnya. Sayangnya, langkah-langkah yang dilakukan SBY, secara tidak sadar justru menciptakan pilihan-pilihan politik yang semakin melemahkan posisi pemerintahannya. Faktor utama yang mempengaruhi adalah visi dan pemikirannya mengenai *soft power* dalam menjalankan pemerintahannya. Akhirnya ada ketidakpuasan penilaian publik terhadap kinerja pemerintahan SBY-JK. Dalam kondisi yang sedemikian kompleks, timbulah desakan-desakan untuk menjatuhkan, terutama oleh DPR. Hal ini dikarenakan disharmonisasi politik antara DPR- Presiden dan ketidakpuasan publik. Akan tetapi, faktanya pemerintah SBY-JK masih dapat bertahan sampai dengan waktu penulisan ini dibuat.

Bab IV ini akan menjelaskan bagaimana disharmonisasi politik yang terjadi disikapi dengan langkah-langkah dalam manajemen pemerintahan Presiden SBY, yang justru melemahkan pemerintahannya. Pada akhirnya hanya menimbulkan ketidakpuasan publik akan kinerja pemerintahan SBY-JK. Kemudian dari kondisi ketidakpuasan yang ada, kemungkinan *impeachment* terhadap SBY besar, sehingga menimbulkan potensi krisis bagi Presiden SBY dan pemerintahannya. Oleh karena itu, bab IV ini juga akan menjelaskan bagaimana Presiden SBY masih mampu bertahan, dalam kondisi sedemikian rupa dengan adanya desakan-desakan untuk menjatuhkan pemerintah. Penjelasan-penjelasan ini tentu akan didahului dengan penggambaran visi dan pemikiran politik SBY dalam menjalankan pemerintahan karena dasar inilah yang bisa menjadi acuan bagaimana langkah-langkah politik SBY bisa dilakukan.

IV. 1. Visi dan Pemikiran SBY dalam Menjalankan Pemerintahan

SBY melihat sebuah kepemimpinan dalam sistem demokrasi adalah sebuah kepemimpinan yang terbangun dari kontrak tanggung jawab (*contract of accountability*) antara pemimpin dan rakyatnya.³⁸⁹ Modal awal yang dimiliki SBY sebagai politisi-birokrat sebenarnya sangat layak menjembatani dirinya menjabat sebagai Presiden. Begitu pula dengan kapasitas intelektualnya. Mengawali karir sebagai perwira karir yang menjadi Kassospol ABRI pada awal masa reformasi dan kemudian menjadi menteri dalam pemerintahan Gusdur dan Megawati.³⁹⁰ Akan tetapi, dalam memimpin, SBY terlihat lebih cenderung sabar dan tidak cepat mengambil keputusan. Hal ini membuatnya terlihat tidak tegas dan berani dalam bertindak. Karakter ini, jelas sangat kontradiktif dengan latar belakangnya sebagai seorang perwira militer.

SBY sebagai Presiden berusaha memperkenalkan gaya baru dalam memimpin yakni penggunaan *soft power*. Artinya, jalan damai merupakan cara yang dituju dalam segala macam penyelesaian konflik. Manajemen konflik semacam ini, ia gunakan baik dalam gaya diplomasi hubungan internasionalnya sampai penanganan konflik internal dalam negeri (seperti GAM). Tidak mengherankan kemudian jika ia dicap oleh dunia internasional sebagai tokoh perdamaian yang membuatnya dihormati beberapa nobel penghargaan.³⁹¹ Bagi SBY, *hard power* hanya menciptakan berbagai pergolakan yang bertambah dan persaingan negatif sementara *soft power* menghasilkan jaringan-jaringan dan sinergi positif.³⁹²

³⁸⁹ Susilo Bambang Yudhoyono, *Menuju Perubahan Menegakkan Civil Society* (Jakarta: Relawan Bangsa, 2004), hlm. 12 dalam Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyono (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi...Op. Cit.*, hlm. 111.

³⁹⁰ Baca: Yahya Ombara, *Presiden Flamboyan SBY...Op. Cit.*, hlm. 3-104; dan Burhan D. Magenda, "Sumber Daya Manusia Bidang Politik di Masa Reformasi: Studi Kasus Pejabat-Pejabat Publik", dalam *Jurnal Bisnis dan Birokrasi no. 02/Vol. XV/Mei/2007*: hlm. 915.

³⁹¹ Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyono (eds), *Visi, Aksi, dan Solusi...Op. Cit.*, hlm. 130-135; dan Dino Patti Djalal, *Harus Bisa...Op. Cit.*, hlm. 324-329.

³⁹² Kurdi Mustofa dan Zaenal A. Budiyono (eds), *Ibid.*, hlm. 135.

*”Remember: the use of soft power charms dan disarm. Hard Power, on the other hand, if it is used incorrectly, provokes resistance and, sometimes resentment.”*³⁹³

Selanjutnya, visi dan pemikiran SBY tentang penggunaan kekuasaannya ini diterapkan dalam praktik pemerintahannya. *Soft power* oleh SBY, digunakan dalam cara mengatasi berbagai persoalan yang ada, termasuk dalam persoalan yang melibatkan Presiden dan DPR. *Soft power* pun, diterjemahkan sebagai alat bagi Presiden, untuk bersama-sama mencari jalan dan menghasilkan *win win solution* dalam tiap persoalan.

*”Win win solution ensures that all the players in a conflict have a stake in the success of the peace deal, because they will have lots to gain from its success and more to lose from its failure. This is how the calculus of conflict can be changed.”*³⁹⁴

Menurut SBY, *win win solution* amat diperlukan dalam mengatasi permasalahan sebab dengan adanya *win win solution*, tiap pihak akan banyak menuai keuntungan dari kesuksesan dan mengurangi kemungkinan kegagalan yang merugikan pihak tertentu sehingga permasalahan dapat terselesaikan dengan baik. Apabila ini dijalankan maka kedamaian akan tercipta dan situasi menjadi kondusif untuk berkembang ke arah yang lebih baik. Dalam proses mencapai *win win solution* itulah yang sulit karena membutuhkan toleransi, kesabaran, dan pertemanan yang akan baik berjalan dalam situasi politik yang kompromatis dan dinamis dalam mengakhiri sebuah konflik. Oleh sebab itu penggunaan *soft power* menjadi penting artinya.

³⁹³ Pidato Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, di Washington DC tanggal 25 Mei 2005, dalam *Ibid.*, hlm. 129; dan Dino Patti Djalal, *Harus Bisa...Op. Cit.*, hlm. 325.

³⁹⁴ Pidato Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, di Bangkok-Thailand, 15 Desember 2005 dalam Susilo Bambang Yudhoyono, *Indonesia on The Move: Selected Speeches and Articles by The President of The Republic of Indonesia* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2006), hlm. 27.

*”What we needed was a win-win solution based on political compromise and flexibility that would permanently end the conflict. A win win solution is harder to reach because it requires humility, tolerance, patience, trust, and friendship”*³⁹⁵

Visi dan pemikiran SBY tentang *soft power* tersebut telah dituangkan dalam penyusunan program 100 hari kinerja pemerintahannya. Hasilnya tidak 100% berhasil. *Soft power* dalam beberapa hal, memang baik bagi kesinambungan stabilitas politik nasional karena akan menciptakan perdamaian. Akan tetapi dalam iklim pemerintahan SBY-JK dimana terdapat banyak fragmentasi dan polarisasi politik, yang hanya menciptakan orientasi kekuasaan dan kepentingan pragmatis para elit politik, justru menjadi bumerang bagi kelangsungan pemerintahan presidensialisme SBY-JK. Adaptasi pemikiran SBY ini dalam pelaksanaan pemerintahannya hanya membuat pilihan-pilihan politiknya menjadi tidak tegas. Tekanan-tekanan yang muncul dari DPR, akhirnya hanya disikapi dengan pilihan-pilihan politik yang kompromatis oleh Presiden SBY. Alhasil, ketika disharmonisasi politik melibatkan Presiden *vis a vis* DPR terjadi, dimana membutuhkan sikap ketegasan seorang Presiden sebagai Kepala Negara (sekaligus Kepala Pemerintahan) dalam sistem presidensialisme, Presiden SBY menyikapi dengan langkah-langkah yang menyulitkan posisi pemerintahannya.

IV. 2. Disharmoni Politik dan Langkah-langkah Politik SBY (2004-2008)

Perdebatan seberapa kuat/lemah dan kompleksitas permasalahan Presiden SBY dalam manajemen pemerintahan, menyulutkan disharmoni politik yang berkepanjangan diantara eksekutif dan legislatif. Persoalan-persoalan yang terjadi dalam manajemen pemerintahan, lebih banyak melibatkan adu kekuasaan antara Presiden dan DPR yang hanya berakhir dengan jalan buntu bahkan konflik ketimbang urusan perut rakyat (yang memilihnya). Dalam beberapa persoalan, khususnya lima kasus utama dalam penulisan ini (lihat tabel 12), selalu memiliki muatan politis di dalamnya berkaitan dengan tarik menarik kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dalam praktik presidensialisme. Sementara itu, dukungan

³⁹⁵ Pidato Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, di Oslo-Norway, 14 September 2006 dalam *Ibid.*, 129.

DPR yang lemah bagi Presiden SBY, membuat institusinya kerap kali berhadapan dengan berbagai serbuan interpelasi dari DPR. Sebaliknya, langkah-langkah yang dilakukannya justru semakin menyulitkan posisinya.

Kelemahan kepemimpinan SBY adalah sifat kepribadiannya yang peragu. Kemampuan analitisnya sangat kuat namun terhenti pada akhir analisa persoalan.³⁹⁶ Presiden SBY selalu menekankan penggunaan metode *soft power* dan pencapaian *win-win solution* yang berusaha memuaskan setiap kalangan dalam menangani persoalan yang ada. Hal ini menyebabkan SBY menginginkan konsensus dan prosedur yang melibatkan sebanyak mungkin *stakeholders*. salah satu contohnya adalah masalah APBN. Usul perubahan kedua APBN 2005, mengindikasikan kenaikan harga BBM karena hanya dengan cara tersebut maka APBN dapat diselamatkan. Akan tetapi hampir 100 hari, opsi ini hanya merupakan wacana. Padahal Presiden telah memenangkan dukungan atas kebijakan tersebut di DPR (lihat tabel 17). Selain itu, banyak juga masalah yang penyelesaiannya berlarut-larut seperti permasalahan kontrak investasi. Beberapa sengketa internasional berkenaan dengan masalah investasi asing misalnya kasus Cemex dan Karahabodas, dimana kepentingan luar negeri dan dalam negeri bertentangan, dan juga lambannya keputusan ladang minyak di Cepu (pemerintah harus memilih antara ExxonMobile dan Pertamina). Faktanya, sekalipun ada desakan yang ingin dilayangkan DPR melalui hak angket, namun akomodasi partai politik dalam koalisi berhasil memenangkan eksekutif dalam pertarungan di sidang paripurna DPR (lihat tabel 17). Akan tetapi, kembali kemenangan eksekutif ini menjadi sia-sia, lantaran penyelesaiannya pun tetap berlarut-larut. Manajemen pemerintah yang dijalankan tidak cukup efektif dalam menerapkan opsi kebijakan yang telah disepakati bersama.³⁹⁷

Sebenarnya, tidak ada yang salah pada metode *soft power*, akan tetapi akan bermasalah jika cara tersebut justru membuat Presiden menjadi semakin kompromatis yang berakhir dengan penerapan yang tidak tepat berjalan. Modal awal politik yang baik dan legitimasi kuat (dari rakyat) yang seharusnya dapat

³⁹⁶ M. Sadli, "Menilai Kinerja Pemerintahan...*Loc. Cit.*, hlm. 125-127.

³⁹⁷ *Ibid.*

menjadi senjata ampuh SBY untuk cakap dalam memimpin, alhasil menjadi percuma karena pada akhirnya manajemen pemerintahan SBY-JK tidak berjalan efektif. Kebijakan yang telah berhasil dimenangkan, tidak diterapkan melalui manajemen kebijakan yang efisien.

Disharmoni politik dalam kasus-kasus seperti pengangkatan pembentukan dan *reshuffle* kabinet, UKP3R, dan penanganan lumpur Lapindo dapat memperlihatkan bahwa langkah-langkah Presiden selalu menyulitkan posisinya sendiri, apalagi ketika berhadapan dengan DPR. Dalam pembentukan dan *reshuffle* kabinet, Presiden mengakomodir lebih bagi partai-partai politik untuk duduk dalam kabinet. Kebijakan Presiden SBY untuk berusaha merangkul semua partai politik (termasuk oposisinya) merupakan bentuk usaha SBY untuk memuaskan semua pihak sekaligus memupuk dukungan bagi pemerintahannya. Satu sisi baik untuk penguatan eksekutif sendiri. Namun disisi lain, strategi koalisi politik sendiri memiliki kelemahan dimana memungkinkan banyak aspek selalu berubah akan terus terjadi, sehingga bentuk nyata yang kokoh sulit terbentuk.³⁹⁸ Ketika diaplikasikan dalam pembentukan kabinet melalui koalisi partai, akomodasi partai ini tidak dimanfaatkan untuk mendorong kinerja pemerintahan yang baik melainkan kabinet yang memiliki benih bahaya politik bagi pemerintah sendiri, karena orientasinya terhadap kekuasaan bukan pada kinerja. Mula-mula bersatu namun begitu terdapat perbedaan kepentingan, mereka pecah tanpa memperhitungkan kepentingan rakyat banyak.³⁹⁹ Melalui evaluasi kinerja kabinet yang tidak membaik dalam tiga tahun pemerintahannya, *reshuffle* kabinet dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki pemerintahannya. Banyak cara yang masih dapat dilakukan apalagi Presiden memiliki wewenang akan hal itu.

Salah satu cara yang dapat dilakukan Presiden SBY adalah dengan membentuk kabinet profesional yang hanya berisikan orang-orang profesional (non partai politik) di bidangnya atau paling tidak memperbanyak jumlah kalangan profesional dalam pos-pos menteri. Selain itu, juga bisa melalui cara memperkuat kepartaian melalui penyederhanaan partai dalam pemerintahannya.

³⁹⁸ John H. Kessel, *Presidential Campaign Politics: Coalition Strategies and Citizen Response* (Homewood - Illinois: The Dorsey Press, 1980), hlm. 77.

³⁹⁹ Hartono Mardjono, *Politik Indonesia 1996-2003* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 84.

Akan tetapi, faktanya manuver yang dilakukan Presiden SBY justru semakin memperluas areal partai politik dalam kabinetnya, terutama Partai Golkar. Padahal kinerja menteri kabinet perwakilan partai politik tidak terbukti efektif. Presiden SBY memiliki dua kali peluang perombakan kabinet yang terbuang percuma.

Pasangan SBY-JK, sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, seharusnya memiliki koordinasi kerjasama yang komunikatif. Akan tetapi kenyataannya terjadi ketegangan diantara keduanya. Setelah langkah politik SBY membiarkan JK menjadi Ketua Umum Partai Golkar, penyesuaian antara SBY-JK terus berlangsung. Puncaknya adalah kasus UKP3R dimana tidak harus terjadi jika kohabitasi kepemimpinan eksekutif tidak terjadi. UKP3R merupakan salah satu inisiatif yang baik dari Presiden SBY untuk meningkatkan kinerja pemerintahannya. Kenyataannya, disharmoni politik harus terjadi karena situasi politik yang terbangun menempatkan Partai Golkar dan JK memiliki kekuatan politik yang kuat. Dampaknya, ketika Presiden merasa perlu membentuk unit kerjanya sendiri untuk memperbaiki kualitas kerjanya, justru ditanggapi secara negatif. Segenap fraksi dan fungsionaris Partai Golkar berusaha menggagalkan rencana tersebut dengan jalan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden (DPP) beserta aturan-aturannya yang menyatakan agar unit apapun yang dibentuk, harus dibubarkan kalau bertentangan dengan wewenang DPP. Hal ini dimungkinkan karena Fraksi Partai Golkar merupakan penghuni DPR dengan alokasi kursi terbanyak dan Ketua DPR merupakan kader dari Partai Golkar. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika kemudian DPR mengesahkan aturan-aturan dalam DPP. Sekalipun beberapa fraksi-fraksi partai politik yang ada mendukung rencana Presiden membentuk unit kerjanya, dengan *power* yang dimiliki, Partai Golkar tetap berusaha memenangkan kepentingannya.

Presiden SBY sendiri menanggapi persoalan UKP3R dengan mengambil sikap untuk kembali mencari *win win solution* yang menguntungkan semua pihak. Akhirnya, Presiden tidak membubarkan UKP3R namun membekukannya. Langkah tersebut dilakukan untuk mendinginkan suasana yang dapat mengganggu

stabilitas pemerintahan nantinya.⁴⁰⁰ Itu sama artinya dengan menghindari situasi politik dimana Presiden harus bersitegang secara berkepanjangan dengan wakilnya sendiri. Manuver Presiden SBY ini justru memperlemah citranya sebagai pemimpin negara karena terlihat takut dalam mengambil sikap. Padahal Presiden telah memiliki wewenang untuk membentuk dewan pertimbangannya sendiri yang telah diatur dalam konstitusi Pasal 16 Amandemen IV UUD 1945. Lagipula, Presiden dalam sistem presidensialisme merupakan roh yang memegang kendali mau dibawa kemana pemerintahannya. Tentu manuver ini dilakukan agar menghindari konflik, tidak memperkeruh susana, dan menguntungkan semua pihak. Namun dalam posisi ini kembali kepentingan rakyat yang dikorbankan demi kepentingan politik, mengingat jika unit kerja ini berjalan efektif tentu imbasnya bisa terasa bagi kemajuan rakyat.

Manuver Presiden SBY yang lemah dalam manajemen pemerintahannya, sangat jelas dalam kasus penanganan lumpur Lapindo. Kerugian yang dialami korban lumpur Sidoarjo tidak sedikit. Selain banyak warga di empat desa utama (yakni Desa Siring, Renokenongo, Jatirejo, dan Kedungbendo), terdapat tiga desa lainnya, yang berada di luar areal peta terdampak, juga terkena dampaknya (seperti Desa Kedungcangkring, Pejarakan, dan Besuki).⁴⁰¹ Belum lagi, pabrik-pabrik, industri-industri kecil Tanggulangin, dan perusahaan-perusahaan kecil lainnya di sekitar area luapan lumpur yang harus gulung tikar dan mengalami kerugian sehingga para pemilik kehilangan usaha mereka dan buruh-buruh yang menggantungkan hidupnya, menganggur.⁴⁰² Penanganan kasus lumpur Lapindo bukan perkara mudah. Perlu tindakan tegas dari para wakil rakyat di DPR dan Presiden untuk melindungi segenap kepentingan rakyatnya. Akan tetapi, kepentingan rakyat belum mampu menandingi kepentingan pemilik modal dan politisi yang ada.

⁴⁰⁰ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk,20070102-90547.uk.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 23.00 WIB.

⁴⁰¹ <http://www.mediacenter.or.id/article/5/tahun/2008/bulan/03/tanggal/01/id/3331/>, diakses pada tanggal 28 Juli 2008 pukul 20.00 WIB.

⁴⁰² Kompas, *Banjir Lumpur Banjir Janji... Op. Cit.*, hlm. 67-76.

Tim Pengawas Penanganan Dampak Semburan Lumpur Lapindo (TP2LS) menyatakan Lapindo adalah bencana alam, dan Rapat Pleno DPR 20 Februari 2008 menyimpulkan luapan lumpur Lapindo bukan kesalahan manusia melainkan peristiwa alam.⁴⁰³ Pernyataan ini semakin diperkuat dengan hasil temuan yang dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), yang dikepalai langsung oleh Menteri Riset dan Teknologi.⁴⁰⁴ Hal ini sangat dimungkinkan karena payung hukum yang ada tidak memadai dan mudah dipolitisasi demi kepentingan-kepentingan tertentu. UU No. 24/2007 yang dibuat untuk mengatur definisi mengenai bencana alam tidak memberikan pernyataan tegas kausalitas dan keterkaitan bencana dengan perbuatan manusia jadi sulit dikenal mana bencana yang alami atau buatan manusia.⁴⁰⁵ Hal ini dimanfaatkan dengan baik oleh DPR. Disharmoni politik dapat terjadi karena kondisi internal DPR sendiri terbelah menjadi dua blok. Blok pertama diwakili oleh Partai Golkar dan Partai Demokrat yang mendukung hasil temuan TP2LS. Sedangkan blok kedua berasal dari fraksi-fraksi oposisi atau yang tidak setuju dengan hasil temuan tersebut yang ingin memanfaatkan momentum untuk menjatuhkan Presiden. Disinilah diperlukan sikap ketegasan Presiden dalam langkah-langkah politiknya. Akan tetapi tindakan konkret yang diharapkan membela kepentingan rakyat dari Presiden SBY tidak kunjung datang.

Presiden SBY, dengan adanya serangkaian kecelakaan-kecelakaan yang ada berkaitan dengan lumpur Lapindo (termasuk ledakan pipa gas), ikut menyatakan kasus Lapindo adalah bencana alam.⁴⁰⁶ Padahal, luapan lumpur tidak akan terjadi kalau pengeboran tidak dilakukan atau paling tidak sesuai dengan prosedur pelaksanaan pengeboran. Jika merujuk pada UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, jelas Lapindo Brantas Inc adalah pihak yang harus

⁴⁰³ Lihat: <http://opinibebas.epajak.org/lingkungan-hidup/kasus-lapindo-pascaplano-dpr-620/>, diakses pada tanggal 18 Juli 2008 pukul 17.00 WIB

⁴⁰⁴ <http://www.inilah.com/berita.php?id=18288>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 16.00 WIB .

⁴⁰⁵ Jonatan Lassa, "Lumpur Lapindo"; diperoleh dari <http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/02/28/02415341>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 22.00 WIB.

⁴⁰⁶ <http://www.detikfinance.com/index.php/detik.read/tahun/2008/bulan/07/tgl/01/time/142923/idnews/965428/idkanal/4>, diakses pada tanggal 2 Agustus 2008 pukul 17.00 WIB; dan <http://www.kapanlagi.com/h/0000145102.html>, diakses pada tanggal 12 Juni 2008 pukul 18.00 WIB.

menanggung beban pertanggung jawaban.⁴⁰⁷ Untuk melindungi kepentingan rakyat, Keppres No. 13/2006 (yang semula menyatakan Lapindo harus menanggung seluruh dampak bencana) dirombak menjadi Perpres No. 14/2007 dan membentuk Badan Penanganan Lumpur Sidoarjo (BPLS). Melalui pasal 14 dan 15, pemerintah akan menanggung biaya BPLS, biaya penanganan infrastruktur, dan biaya sosial kemasyarakatan di luar peta terdampak yang ditetapkan. Realisasinya, pemerintah akan mengalokasikan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) sebesar Rp. 700 miliar yang digunakan untuk membeli tanah dan pemukiman penduduk tiga desa yang berada di luar areal peta terdampak lumpur Lapindo. Akan tetapi sayangnya, alokasi biaya tersebut tidak diikuti dengan revisi Perpres No. 14/2007 sebagai payung hukum utama yang dapat melindungi kepentingan rakyat, ketika dirasakan mulai bermasalah.⁴⁰⁸ Tentu sikap ini cenderung membela kepentingan korporasi.

Pertama, Perpres No. 14/2007 hanya mengatur tanggung jawab Lapindo untuk membeli tanah dan bangunan yang terkena luapan lumpur namun sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007. Padahal dampak luapan lumpur tidak hanya dialami empat desa utama namun tiga desa lainnya (Desa Kedungcangkring, Pejarakan, dan Besuki), yang tidak ada dalam peta area terdampak tersebut, juga ikut merasakan dampaknya. Kemudian, Perpres ini juga mengalihkan kewajiban ganti rugi korban menjadi jual beli perdata biasa dimana rakyat dipaksa menjual tanahnya dengan cara dicicil dengan harga yang telah ditetapkan.⁴⁰⁹

Kedua, jelas kebijakan Presiden yang menyatakan kasus lumpur Lapindo adalah bencana alam dan pemerintah harus turun tangan semakin melonggarkan tanggung jawab Lapindo Brantas Inc, pihak yang paling diuntungkan dalam situasi ini. Pasalnya, setelah beban tanggung jawab ganti rugi semakin ringan pasca penjualan saham kepada Freehold Group, Lapindo juga diuntungkan dengan

⁴⁰⁷ Kompas, *Banjir Lumpur Banjir Janji... Op. Cit.*, hlm. 216-221.

⁴⁰⁸ Baca: <http://www.mediacenter.or.id/article/5/tahun/2008/bulan/03/tanggal/01/id/3331/>, diakses pada tanggal 28 Juli 2008 pukul 20.00 WIB; dan *Ibid.*, hlm. 368-369; juga Perpres No. 14/2007 pasal 14 dan 15; diperoleh dari http://www.esdm.go.id/regulasi/perpres/doc_download/440-peraturan-presiden-ri-no14-tahun-2007.html, diakses pada tanggal 28 Juli 2008 pukul 20.00 WIB.

⁴⁰⁹ Baca: *ibid.*

pencanangan luapan lumpur Lapindo adalah bencana alam. Dengan adanya pernyataan bahwa kasus lumpur Lapindo adalah bencana alam maka Lapindo terbebas dari jeratan tanggung jawab dan hukum. Bahkan Lapindo bisa saja membalikkan keadaan dengan meminta pengembalian ganti rugi pada pemerintah atas ongkos yang telah dikeluarkan Lapindo dalam membayar dampak kerugian luapan lumpur karena posisi Lapindo secara tidak langsung dinyatakan tidak bersalah.

Ketiga kebijakan pemerintah menanggung beban biaya yang ada dengan menggunakan APBN-P, dilihat dari berbagai sudut, jelas hanya merugikan rakyat. Alih-alih ingin melindungi kepentingan rakyat, penanganan korban oleh pemerintah dilakukan dengan menanggung biaya sosial masyarakat yang terkena dampak luapan lumpur melalui dana APBN-P. Asumsinya adalah pemerintah menalangi biaya ganti rugi rakyat untuk sementara, kemudian Lapindo mengganti biaya tersebut pada pemerintah nantinya. Akan tetapi, sumber dana APBN berasal dari uang rakyat (salah satunya pajak). Sama saja artinya, rakyat mengalami kerugian yang besar dengan kehilangan aset-aset berharga milik mereka karena lumpur Lapindo, namun rakyat tetap harus membayar kerugian tersebut dengan uang mereka sendiri. Sementara Presiden SBY tidak juga bersikap tegas. Jika ganti rugi telah diberikan, sulit ditebak apakah Presiden SBY berani untuk menuntut ganti rugi biaya APBN yang telah dikeluarkan pada pihak korporasi, sedangkan kesempatan *reshuffle* kabinet yang dimilikinya saja tidak dimanfaatkan untuk membela kepentingan rakyat dengan memecat Aburizal Bakrie dari posisinya sebagai Menko Kesra karena kinerjanya yang gagal dalam menangani masalah Lapindo. Aburizal Bakrie tentu tidak akan bertindak optimal dalam menuntut tanggung perusahaan yang notabene bagian dari usaha yang dirintisnya sekian lama. Sedangkan Presiden SBY akan kesulitan untuk menuntut tanggung jawab yang tegas pada Lapindo jika Aburizal Bakrie masih menempati posisi dalam kabinet. Hal tersebut dapat terjadi mengingat pula ada dua figur utama bermentalkan pengusaha dalam pemerintahan SBY, yang memiliki latar belakang partai dan pengaruh paling kuat bagi pemerintahan SBY, yakni Jusuf Kalla dan Aburizal Bakrie dari Partai Golkar.

Gambaran kejadian yang dibahas diatas menegaskan Presiden SBY tidak melindungi kepentingan rakyatnya karena kalah oleh kepentingan korporasi dan politik. Hal ini bertolak belakang dengan janji-janji kampanyenya yang ia cetuskan ketika masa pemilihan berlangsung. Padahal Presiden berjanji akan menjadi satu kesatuan dengan rakyatnya dan lebih mendengarkan kebutuhan rakyat daripada pemilik modal, dalam setiap kampanye-kampanyenya.

”Pemimpin harus bersatu dengan rakyat, suka mendengar suara rakyat, serta peduli terhadap persoalan yang terjadi di tengah rakyat. Jika pemimpin peduli dan bersatu dengan rakyat, maka persoalan seberat apapun bisa dicarikan jalan keluar bersama. Pemimpin yang baik, selain peduli dan bersatu dengan rakyat, dia juga harus jujur, terbuka, dan aspiratif.”⁴¹⁰

Disharmoni politik yang kemudian terjadi adalah interpelasi oleh DPR akhirnya diajukan (karena didesak fraksi-fraksi di luar Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai Demokrat), di tengah-tengah kericuhan penanganan lumpur Lapindo oleh pemerintah, dengan meneruskan hasil laporan temuan TP2LS (kesimpulan lumpur Lapindo adalah bencana alam) yang notebene tim bentukan DPR sendiri. Interpelasi bisa ini memiliki banyak kepentingan tersembunyi di dalamnya. Untuk beberapa pihak, terutama dari kalangan oposisi, interpelasi ini bisa dijadikan untuk memperburuk citra Presiden dan pemerintahannya sehingga semakin mudah dikontrol ataupun paling parah dijatuhkan. Akan tetapi, lagi-lagi momentum ini tidak dimanfaatkan oleh Presiden SBY. Interpelasi ini tidak dijadikan cambuk bagi pemerintah untuk mengajukan gugatan perdata pada Lapindo. Alhasil, Presiden SBY terjebak dalam situasi yang sulit. Satu sisi harus menangani kasus lumpur Lapindo dan sisi lainnya harus meladeni interpelasi DPR.

Berbagai sikap dan manuver Presiden SBY yang ada memperlihatkan orientasinya untuk selalu ingin menjaga kestabilan politik dan menciptakan keputusan yang menguntungkan semua pihak. Namun langkah-langkahnya tersebut justru membuat kinerjanya terlihat lamban dalam menangani masalah. SBY, walaupun tahu situasi yang ada menyulitkan dirinya, namun ia tetap

⁴¹⁰ Pidato Kampanye SBY di lapangan Simpang Lima, Semarang pada tanggal 29 Juni 2004 dalam Rudy S. Pontoh, *Janji-jani dan Komitmen SBY-JK...Op. Cit.*, hlm. 45.

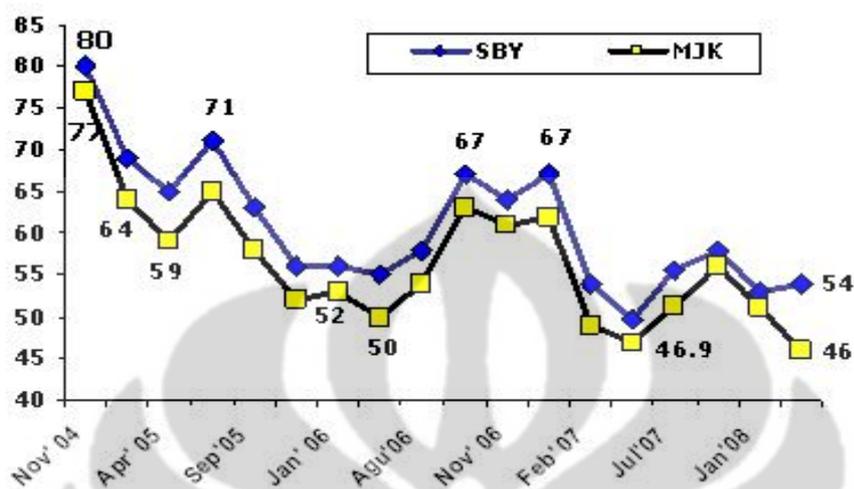
berusaha bertahan dalam lingkaran yang ada. Presiden SBY seperti membiarkan masalah berkepanjangan, padahal Presiden memiliki kekuatan politik (*political power*) untuk melawan. Asumsinya adalah keuntungan yang akan didapat dari integrasi dari Presiden dan parlemen yang terjalin dalam formasi kabinet, akan menghasilkan *fair representation* dan pemerintahan yang efektif, serta kerjasama antara Presiden dan parlemen dimana merupakan langkah awal terbentuknya *good governance* dalam rejim yang kekuasaannya terpisah.⁴¹¹ Akan tetapi, situasi politik dimana Presiden SBY ada, justru menjadi sebaliknya. Hasilnya, Presiden justru tidak leluasa dalam menggunakan *political power* yang dimiliki karena ketidaktanggapannya terhadap permasalahan yang ada. Hal ini disebabkan oleh disorientasinya mengenai alternatif jalan keluar permasalahan. Mengutip apa yang dikatakan George C. Edwards III dan Stephen J. Wayne, bahwa dalam suatu lingkup politik dimana kekuasaannya tersebar, seorang presiden harus pandai memanfaatkan *political power* yang dimilikinya untuk mempengaruhi pihak yang tidak sependapat, tidak dapat hanya bergantung pada otoritas legal. Tanpa *political power*, seorang Presiden tidak dapat menjalankan mekanisme tersebut.⁴¹²

Tidak mengherankan jika gambaran penjelasan sebelumnya mengenai disharmoni politik antara DPR dan Presiden yang ditanggapi dengan langkah-langkah politik Presiden yang tidak tegas, berdampak pada kinerja pemerintahannya yang tidak mengalami kemajuan signifikan. Rakyat terus dijadikan korban kepentingan-kepentingan elit belaka. Hasilnya, tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (yang dipilih rakyat dalam pemilihan) terus menurun dalam tiga tahun terakhir (lihat gambar 4).

⁴¹¹ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

⁴¹² George C. Edwards III & Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership...Op. Cit.*, hlm. 505-506.

Gambar 4. Tingkat Kepuasan Rakyat dengan Kinerja Presiden dan Wakil Presiden (%)⁴¹³



Sumber:

LSI, "Trend Kepuasan Kinerja SBY-JK"; diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/218/popularitas-sby-jk-menurun-menembus-batas-psikologis>

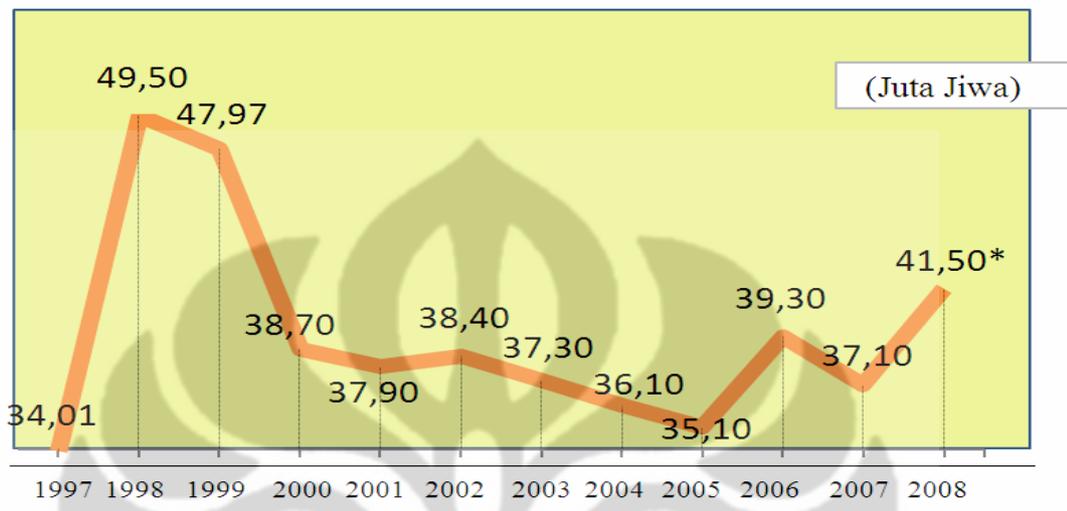
Hal ini diakibatkan dari kondisi mikroekonomi Indonesia yang semakin memburuk di tengah-tengah makroekonomi yang membaik. Jumlah penduduk miskin yang masih besar, bahkan terus meningkat di tahun 2007 dan diprediksikan akan terus meningkatkan di tahun 2008. Selama periode kepemimpinan SBY-JK berjalan tiga tahun, tingkat kemiskinan sempat mengalami peningkatan drastis dari tahun 2005 sampai 2006 (lihat gambar 5).

Pada tahun 2005 angka kemiskinan berada pada angka 35.10 juta jiwa namun hanya dalam waktu satu tahun kemiskinan meningkat dengan drastis menuju angka 39.30 juta jiwa. Walaupun mengalami penurunan di tahun 2007, namun angka kemiskinan belum mampu menembus level normal ketika tahun 2005 atau bahkan tahun 2004 dimana SBY-JK masih mewarisi peninggalan

⁴¹³ Survey oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) dilakukan dengan mengambil populasi seluruh warga negara Indonesia yang punya hak pilih dalam pemilihan umum, yakni mereka yang sudah berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah menikah ketika survei dilakukan. Sampel tiap survei dipilih secara *random* (*multistage random sampling*) dari populasi nasional yang berumur 17 tahun ke atas (*voting age*), dari Papua hingga Aceh secara proporsional. Survei terakhir, Mei 2008.

pemerintahan sebelumnya. Survey lain juga mengatakan hal yang serupa. Tahun 2005 berjumlah 35 juta, dan tahun 2007 menjadi 39 juta.⁴¹⁴

Gambar 5. Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia



*Prediksi oleh Tim Indonesia Bangkit

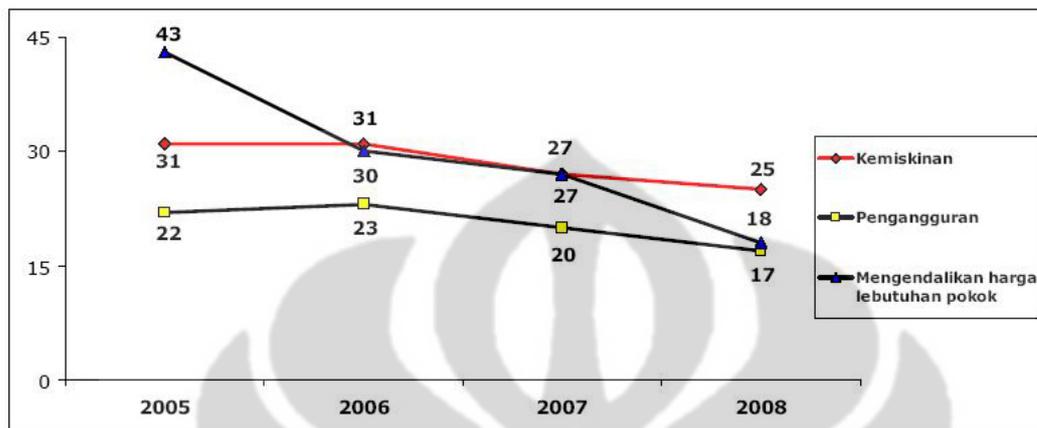
Sumber:

Badan Pusat Statistik dan diolah Litbang Media Indonesia dalam *Media Indonesia*, 19 Mei 2008, hlm. 1.

Kinerja pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, pengangguran, dan mengendalikan harga barang pokok juga tidak begitu baik. Dalam data sebuah survey, memperlihatkan bahwa penilaian masyarakat akan kinerja pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan hanya 25% baik, pengangguran 17% baik, dan mengendalikan harga barang pokok 18% baik. Bahkan ada kecenderungan penilaian akan kinerja pemerintah dalam bidang-bidang tersebut, jumlah persentase penilaian baik semakin menurun setiap tahunnya sejak satu tahun pemerintah SBY-JK bertugas (tahun 2005) (lihat gambar 6).

⁴¹⁴ *Kompas*, 20 Oktober 2007, hlm. 4 dalam http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=2, diakses pada tanggal 30 Juli 2008 pukul 21.00 WIB.

Gambar 6. Penilaian Baik (%) Masyarakat Terhadap Kerja Pemerintah dalam Menanggulangi Kemiskinan, Pengangguran, dan Pengendalian Harga Kebutuhan Pokok.⁴¹⁵



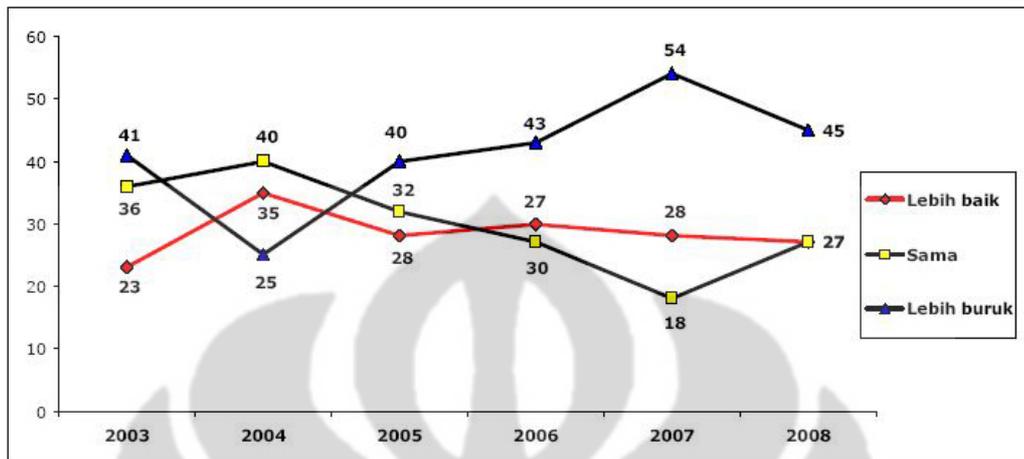
Sumber:

Saiiful Mujani, “Kecenderungan Sentimen Ekonomi Politik 2008: Sebuah Evaluasi Publik”, Lembaga Survey Indonesia (2008); diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/329/sentimen-ekonomi-politik-2008>

Manajemen pemerintahan yang buruk pada akhirnya menyebabkan kemerosotan ekonomi di tingkat mikro. Kerja dan kepekaan pemerintah terhadap isu-isu kemiskinan, pengangguran, dan kenaikan harga kebutuhan pokok menjadi deretan panjang hutang pemerintah pada rakyatnya yang belum terlunasi. Situasi ini, berujung pada persepsi perekonomian nasional yang ada saat ini lebih buruk ketimbang tahun sebelumnya dan persepsi tersebut terjadi per tahunnya. Artinya sejak pemerintahan SBY-JK berjalan, kondisi ekonomi nasional di tahun terakhir tidak lebih baik, bahkan lebih buruk, dari kondisi ekonomi nasional tahun sebelumnya (lihat gambar 7).

⁴¹⁵ Survey oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) dilakukan dengan mengambil populasi seluruh warga negara Indonesia yang punya hak pilih dalam pemilihan umum, yakni mereka yang sudah berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah menikah ketika survei dilakukan. Sampel tiap survei dipilih secara *random (multistage random sampling)* dari populasi nasional yang berumur 17 tahun ke atas (*voting age*), dari Papua hingga Aceh secara proporsional. Survei terakhir, 24-31 Januari 2008. Saiful Mujani, “Kecenderungan Sentimen Ekonomi Politik 2008...*Loc. Cit.*

**Gambar 7. Perbandingan Persepsi atas Kondisi Ekonomi Nasional
Sekarang dengan Tahun Sebelumnya⁴¹⁶**



Sumber:

Saiiful Mujani, "Kecenderungan Sentimen Ekonomi Politik 2008: Sebuah Evaluasi Publik", Lembaga Survey Indonesia (2008); diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/329/sentimen-ekonomi-politik-2008>

Gejolak masyarakat yang tidak terpuaskan karena kerja pemerintahan yang ada ditambah dengan disharmoni politik antara DPR dan Presiden dalam tubuh internal pemerintahan, memiliki resistansi terhadap jatuhnya Presiden (seperti jatuhnya Presiden Gus Dur). Dalam situasi ini Presiden SBY memasuki wilayah potensi krisis bagi Presiden. Akan tetapi pada kenyataannya, sampai detik ini, Presiden masih sanggup bertahan.

IV. 3. Potensi Krisis Pemerintah SBY-JK (2004-2008)

Kelayakan sumber daya yang dimiliki SBY tidak memperlihatkan kontribusi tersedianya keterampilan politik dan manajemen pemerintahan yang baik. Tidak ada GBHN, juga menjadikan situasi bertambah parah ketika Presiden sebagai kepala eksekutif harus menjalankan pemerintahan tanpa arah yang jelas kemana pemerintahan akan dibawa. Akhirnya, publik hanya mengandalkan janji-

⁴¹⁶ *Ibid.*

janji kampanye sebagai acuan dasar program yang akan dijalankan pemerintah.⁴¹⁷ Akan tetapi kenyataannya, apa yang direncanakan atau dijanjikan SBY-JK dalam kampanye, bisa dikatakan kurang berhasil dalam implementasi program kebijakan. SBY-JK beserta segenap menteri-menteri kabinetnya, kerap kali menghasilkan kebijakan yang tidak sejalan dengan harapan publik. Angka kemiskinan dan pengangguran yang masih tinggi, harga kebutuhan pokok yang tetap melambung, dan kesejahteraan rakyat yang terus menurun merupakan beberapa bukti betapa buruknya manajemen pemerintahan SBY-JK. Inilah yang disebut oleh Eep Saefulloh Fatah dengan puisi indah prosa buruk. Rencana program yang manis dalam janji-janji kampanye, jauh berbeda ketika diimplementasikan dalam kebijakan pemerintah.⁴¹⁸

Manajemen pemerintahan yang bisa dikatakan buruk oleh pemerintah SBY-JK ditambah dengan disharmonisasi politik dalam hubungan eksekutif dan legislatif, menjadikan Presiden kerap berada dalam ambang kejatuhan. Banyak pihak, baik eksternal atau internal pemerintahan, ingin berusaha menjatuhkan kepemimpinan SBY-JK. Gerakan Cabut Mandat SBY pernah dilakukan dengan cara pawai keliling pada tanggal 15 Januari 2007 yang seolah-olah menuntut pencabutan mandat bagi SBY-JK.⁴¹⁹ Dalam tubuh internal pemerintahan, Presiden juga harus selalu berhadapan dengan interpelasi-interpelasi berkaitan dengan setiap permasalahan yang ada (lihat tabel 17). Situasi seperti tentu berpotensi untuk menciptakan krisis.

Hal tersebut dimungkinkan karena menurut Mainwaring (1990; 1993) Presiden dan parlemen dalam sistem presidensialisme tidak memiliki jalan yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah ketika berada dalam situasi jalan buntu (*deadlock situations*). Akhirnya jalan satu-satunya yang dapat ditempuh oleh legislatif dalam melakukan perlawanan terhadap Presiden adalah

⁴¹⁷ R. Soeprapto, *Refleksi 10 Tahun Reformasi: Memurnikan Reformasi dan Meluruskan Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Ara Communication, 2008), hlm. 80-82.

⁴¹⁸ Baca: Eep Saefulloh Fatah, "Puisi Indah, Prosa Buruk...*Loc. Cit.*, hlm. xxii-xxiv.

⁴¹⁹ Gerakan pawai cabut mandat merupakan gerakan ekstra parlemen untuk menggulingkan pemerintahan SBY-JK di tengah-tengah kebuntuan politik. Pawai tersebut dipimpin oleh Hariman Siregar sambil memperingati peristiwa Malari (Malapetaka 15 Januari 1974). Baca: Yop Pandie, *Polemik Cabut Mandat SBY: Suatu Transformasi dari Masyarakat Nrimo ke Masyarakat Peduli Nasib Bangsa* (Jakarta: PT. Bina Rena Pariwisata, 2007), hlm. 22.

impeachment (prosedur kriminal untuk menghadapi Presiden ketika memiliki program yang tidak sejalan).⁴²⁰ Praktiknya dalam pemerintahan SBY-JK sangat mungkin terjadi mengingat, sesuai dengan Linan (1998), Presiden didukung oleh koalisi yang membantunya terpilih menjadi Presiden sehingga hubungan antara eksekutif dan legislatif memiliki potensi menciptakan *impeachment* walaupun berjalan secara halus.⁴²¹ Idealnya, posisi SBY memang berbeda dengan kondisi dimana Gus Dur dijatuhkan dari kursi Presiden oleh parlemen. SBY akan lebih sulit jatuh karena konstitusi telah mengatur sedemikian rupa sehingga *impeachment* terhadap Presiden lebih sulit. Jika pada era pemerintahan Gus Dur, Presiden masih diangkat dan diberhentikan oleh MPR maka era SBY-JK Presiden sudah dipilih langsung oleh rakyat. Namun *impeachment* masih mungkin terjadi karena tidak ada kewenangan lembaga atau institusi negara yang mampu menengahi jika terjadi perseteruan antara Presiden dan parlemen. Mahkamah Konstitusi yang menengahi konflik antara lembaga negara, sebagai salah satu otoritasnya, wewenangnya pun terbatas. Akan tetapi, kenyataan berbicara bahwa pemerintahan SBY-JK relatif aman dan masih mampu bertahan setidaknya sampai jangka waktu penulisan ini dibuat..

Pemerintahan SBY-JK masih dapat bertahan dalam iklim politik yang tidak kondusif bagi mereka, sangat bisa dipahami. *Impeachment* dapat sukses menjatuhkan Presiden jika ada pemicunya. Beberapa hal yang dapat menjadi pemicu sebuah *impeachment* yang sukses menjatuhkan Presiden adalah gerakan rakyat, adanya skandal Presiden, kebijakan Presiden yang tidak sukses, dan desakan legislatif.⁴²² Sebenarnya jika dilihat dari pembahasan sebelumnya, Presiden SBY telah berada dalam kondisi yang berbahaya dimana adanya ketidakpuasan publik akan kebijakan-kebijakannya – yang akan bisa menjadi gerakan sosial - dan juga DPR yang tidak mendukung. Dua pemicu ini telah memenuhi syarat agar Presiden SBY jatuh Namun, ada beberapa faktor yang membuat SBY-JK masih dapat bertahan, yakni gerakan sosial yang pecah, skandal Presiden yang tidak mengemuka, dan beberapa kebijakan yang cukup

⁴²⁰ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² *Ibid.*

sukses dalam menciptakan stabilitas politik dan keamanan/ketertiban nasional (lihat tabel 19).

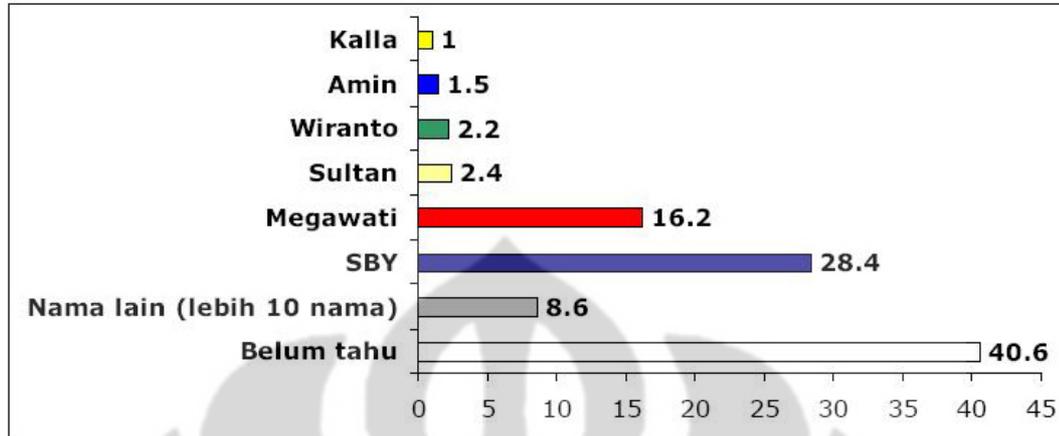
Tabel 19. Potensi Krisis Pemerintah SBY-JK (2004-2008)

Desakan rakyat	Kebijakan Presiden Sukses	Skandal	Dukungan Legislatif Pada Presiden
Gerakan sosial pecah dan lemahnya <i>Civil Society</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelesaian konflik Aceh, Poso, Maluku, Papua, dan Mamasa • Penanganan Aksi Terorisme 	Tidak ada	Lemah

Gerakan sosial saat ini telah terpecah belah. Secara umum, kondisi masyarakat telah terpecah menjadi dua bagian pro dan kontra pada pemerintah SBY-JK. Ada masyarakat yang masih setia mendukung pemerintah SBY-JK, tetapi ada pula kalangan masyarakat yang ingin berakhirnya masa pemerintahan SBY-JK. Bagi masyarakat yang pro pada pemerintah SBY-JK, figur SBY masih terfavorit sekalipun kepuasan publik dan popularitasnya merosot. Beberapa survey dan jejak pendapat yang dilakukan beberapa kalangan diperoleh data bahwa SBY masih merupakan tokoh yang paling populer dan masih difavoritkan menjadi Presiden.⁴²³ Dalam sebuah survey yang dilakukan, data yang diperoleh menunjukkan bahwa pilihan masyarakat terhadap nama untuk seorang Presiden Indonesia masih ditujukan pada SBY (lihat gambar 8).

⁴²³ <http://www.lsi.or.id/liputan/314/meski-popularitas-merosot-sby-tetap-terfavorit>, diakses pada tanggal 30 Juli 2008 pukul 20.00 WIB; dan <http://www.kompas.com/read/xml/2008/03/01/09594791>, diakses pada tanggal 30 Juli 2008 pukul 21.00 WIB.

Gambar 8. Perbandingan Perolehan Suara Dukungan Rakyat SBY dengan Tokoh-tokoh Politik Lain (%) ⁴²⁴



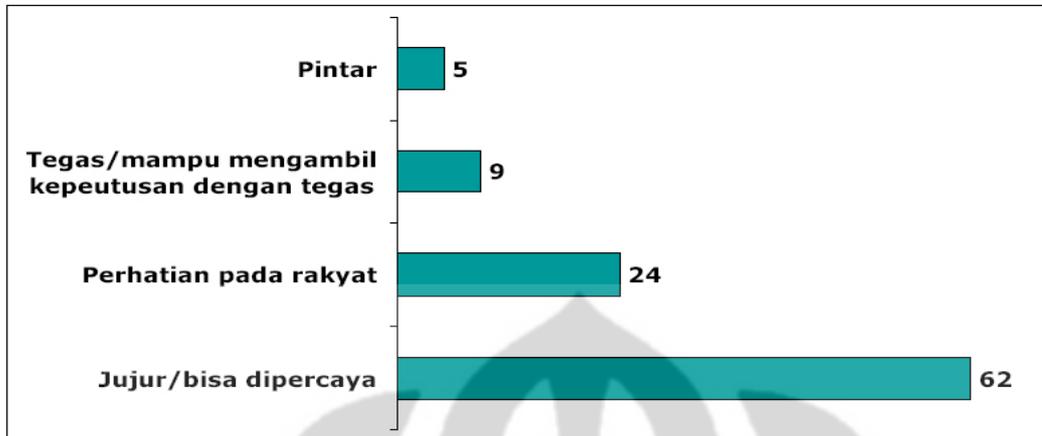
Sumber:

Saiiful Mujani, “Kecenderungan Sentimen Ekonomi Politik 2008: Sebuah Evaluasi Publik”, Lembaga Survey Indonesia (2008); diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/329/sentimen-ekonomi-politik-2008>

Dukungan ini dilatari oleh beberapa penilaian yang berkembang di masyarakat di luar konteks kinerja pemerintahan. Belum adanya alternatif pemimpin baru membuat dukungan masyarakat masih mengarah pada SBY.⁴²⁵ Selain itu, persepsi masyarakat mengenai figur kepemimpinan yang jujur dan dapat dipercaya merupakan alasan yang juga dapat dikedepankan. Kalangan masyarakat paling banyak menilai bahwa pemimpin yang paling baik adalah pemimpin yang jujur dan dapat dipercaya (lihat gambar 9). Kriteria tersebut dipercaya masyarakat paling banyak, ada pada figur kepemimpinan SBY. Persepsi ini diaplikasikan oleh rakyat untuk menilai beberapa tokoh politik yang ada. Dalam penilaian masyarakat, Presiden SBY masih tokoh yang paling memenuhi syarat di antara tokoh-tokoh politik yang ada (lihat gambar 10).

⁴²⁴ Survey oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) dilakukan dengan mengambil populasi seluruh warga negara Indonesia yang punya hak pilih dalam pemilihan umum, yakni mereka yang sudah berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah menikah ketika survei dilakukan. Sampel tiap survei dipilih secara *random (multistage random sampling)* dari populasi nasional yang berumur 17 tahun ke atas (*voting age*), dari Papua hingga Aceh secara proporsional. Survei terakhir, 24-31 Januari 2008. Lembaga Survey Indonesia melakukan survey dengan mengajukan pertanyaan terbuka mengenai siapa yang masyarakat (bapak atau ibu) pilih jika berlangsung pemilihan Presiden saat ini, yang diperoleh dari Saiful Mujani, “Kecenderungan Sentimen Ekonomi Politik 2008...*Loc. Cit.* ⁴²⁵ <http://www.antara.co.id/arc/2007/10/7/survei-lsi-sby-terpopuler-bukan-karena-kinerja/>, diakses pada tanggal 30 Juli 2008 pukul 22.00 WIB.

Gambar 9. Penilaian Masyarakat Pada Kualitas Pemimpin yang Baik (%)⁴²⁶



Sumber:

Lembaga Survey Indonesia, “Prospek Kepemimpinan Nasional”; diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/311/prospek-kepemimpinan-nasional-evaluasi-tiga-tahun-pemerintahan-sby-jk>

Gambar 10. Penilaian Masyarakat atas Kualitas Kepemimpinan Tokoh-tokoh Politik (%)⁴²⁷

	SBY	Megawati	Amin	JK	Wiranto	Sultan	Sutiyoso	Nama lain	Sama saja	Tidak tahu
Lebih bisa dipercaya	30,5	18,0	8,0	4,0	3,0	6,0	0,5	2,0	13,5	15,0
Lebih perhatian pada rakyat	35,0	23,0	5,0	4,0	3,0	5,0	1,0	1,5	11,0	12,0
Lebih tegas	34,0	15,0	7,0	3,0	11,0	2,5	3,0	2,0	10,0	12,0
Lebih pintar	26,0	14,0	15,0	4,0	3,5	3,0	1,0	3,0	14,0	16,0

Sumber:

Lembaga Survey Indonesia, “Prospek Kepemimpinan Nasional”; diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/311/prospek-kepemimpinan-nasional-evaluasi-tiga-tahun-pemerintahan-sby-jk>

⁴²⁶ Survey oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) dilakukan dengan mengambil populasi seluruh warga negara Indonesia yang punya hak pilih dalam pemilihan umum, yakni mereka yang sudah berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah menikah ketika survei dilakukan. Survey dilakukan pada bulan November 2004-Oktober 2007. Lihat: Lembaga Survey Indonesia, “Prospek Kepemimpinan Nasional”; diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/311/prospek-kepemimpinan-nasional-evaluasi-tiga-tahun-pemerintahan-sby-jk>, diakses pada 14 Februari 2008, pukul 16.00 WIB.

⁴²⁷ *Ibid.*

Sementara itu, gerakan sosial (baik pro maupun kontra) yang ditumbuhkan di kalangan masyarakat, pada dasarnya telah terpecah dan terfragmentasi. *Civil society*, dalam situasi pemerintahan yang ada saat ini, tidak begitu kuat peranannya. Bahkan, *civil society* yang ada justru memiliki hambatan secara internal. Penguatan masyarakat sipil guna melakukan resistansi dan kontrol terhadap negara justru diikuti dengan aksi anarkisme massa dan konflik horizontal dalam proses menuju konsolidasi demokrasi. Kultur demokrasi yang masih rendah, akhirnya membangun identitas baru masyarakat yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Alhasil, peran *civil society* yang memang dibutuhkan dalam iklim demokrasi, menjadi lemah.⁴²⁸

Jeff Haynes menyebutkan bahwa pada umumnya *civil society* dalam negara Dunia Ketiga memang berada dalam kondisi yang lemah dan terpecah. Efektivitas masyarakat sipil sangat tergantung pada persatuannya, tingkat perekonomian suatu negara, lama suatu negara merdeka, dan sejauh mana perpecahan etnik atau keagamaan pada masyarakat tersebut.⁴²⁹ Namun situasi masyarakat sipil, yang ada di Indonesia pasca reformasi 1998, jelas menunjukkan fenomena perpecahan etnik atau agama. Ironisnya, hal ini berujung pada maraknya konflik horizontal yang memecah belah persatuan masyarakat sendiri. Persentase konflik sosial yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1997 sampai dengan tahun 2007 menunjukkan fenomena konflik antarwarga adalah konflik yang paling marak terjadi dalam masyarakat Indonesia (lihat tabel 20). Hal inilah yang menjadikan efektivitas masyarakat sipil menjadi lemah.

⁴²⁸ Munafrizal Manan, *Gerakan Rakyat Melawan Elit* (Yogyakarta, Resist Book, 2005), hlm. 218.

⁴²⁹ Jeff Haynes, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga: Gerakan Politik Baru Kaum Terpinggir*, terjemahan. P. Soemitro (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000), hlm. 32-33.

Tabel 20. Persentase Jenis Konflik Sosial di Indonesia (1997-2007)

No	Jenis Konflik	Persentase
1.	Konflik antarwarga	60.33%
2.	Konflik warga dengan aparat pemerintah	16.16%
3.	Penjarahan mengarah kriminalitas	12.88%
4.	Konflik warga dengan pemilik modal	10.63%

Sumber:

Badan Pusat Statistik dan diolah Litbang Media Indonesia dalam *Media Indonesia*, 19 Mei 2008, hlm. 1.

Sama halnya dengan masyarakat sipil, gerakan mahasiswa pun ikut terfragmentasi.⁴³⁰ Terbentuknya berbagai aliansi yang mewakili kepentingan masing-masing membuat gerakan mahasiswa tidak lagi padu. Sebenarnya aliansi-aliansi ini telah ada sejak reformasi 1998. Akan tetapi, saat reformasi 1998 perpecahan ini disatukan oleh visi menggulingkan rezim Orde Baru. Saat ini fragmentasi justru telah menciptakan polarisasi yang membuat gerakan mahasiswa yang ada lebih bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing, bukan satu kesatuan bersama rakyat.⁴³¹ Singkatnya dapat dikatakan jika dahulu musuhnya adalah satu, yakni Soeharto, namun sekarang praktis musuhnya adalah perpecahan internal sendiri. Menurut Jeff Haynes, jika masyarakat sipilnya saja sudah lemah maka pengaruh yang dihasilkannya pun lemah.⁴³² Hal inilah yang membuat gerakan sosial yang ada dalam pemerintahan SBY-JK tidak begitu kuat mendesak pemerintahan. Masyarakat lebih disibukkan oleh konflik sosial antarwarga yang disebabkan karena isu-isu primordial.

Selain masalah gerakan sosial yang terpecah, SBY juga mampu bertahan sebagai Presiden karena tidak ada skandal yang melibatkan SBY secara berarti.

⁴³⁰ Munafrizal Manan, *Gerakan Rakyat...Op. Cit.*, hlm. 177-225.

⁴³¹ Lihat: Tabel 8. Potret Fragmentasi Gerakan Mahasiswa pada Periode Habibie dalam *Ibid.*, hlm. 182.

⁴³² Jeff Haynes, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga...Op. Cit.*, hlm. 32-33.

Selama menjabat sebagai Presiden, praktis tidak ada skandal yang kuat untuk menjatuhkan SBY. Kalaupun ada, kenyataannya memang tidak mengemuka.⁴³³ Sementara itu, terlepas dari segala macam permasalahan dan kelemahannya, beberapa kebijakan pemerintah dalam penanganan konflik sosial di daerah dan aksi terorisme terbilang berhasil. Penangan konflik sosial di Aceh, Poso, Maluku, Papua, dan Mamasa dapat diselesaikan secara damai.⁴³⁴ Sedangkan dalam hal penanganan aksi terorisme, pemerintah SBY-JK sanggup menjaga keamanan nasional secara kondusif dimana pasca Bom Bali II tahun 2005, tidak ada aksi teror bom kembali yang terjadi di Indonesia.⁴³⁵ Bahkan, pemerintah SBY-JK kemudian berhasil dalam menanggulangi aksi terorisme tersebut dengan menyergap salah satu tokoh jaringan terorisme yakni Dr. Azahari (dan pada akhirnya tewas), yang merupakan ahli menciptakan bom dan bertanggung jawab atas kasus Bom Bali I 2002 dan Bali II 2005, Hotel Marriot 2003, dan Kedutaan Australia 2004.⁴³⁶ Kondisi ketertiban dan keamanan nasional yang terjaga membuat persepsi dalam masyarakat mempercayai bahwa keamanan dan ketertiban nasional era pemerintahan SBY-JK sudah cukup baik dan semakin membaik dari tahun ke tahun (lihat gambar 11).

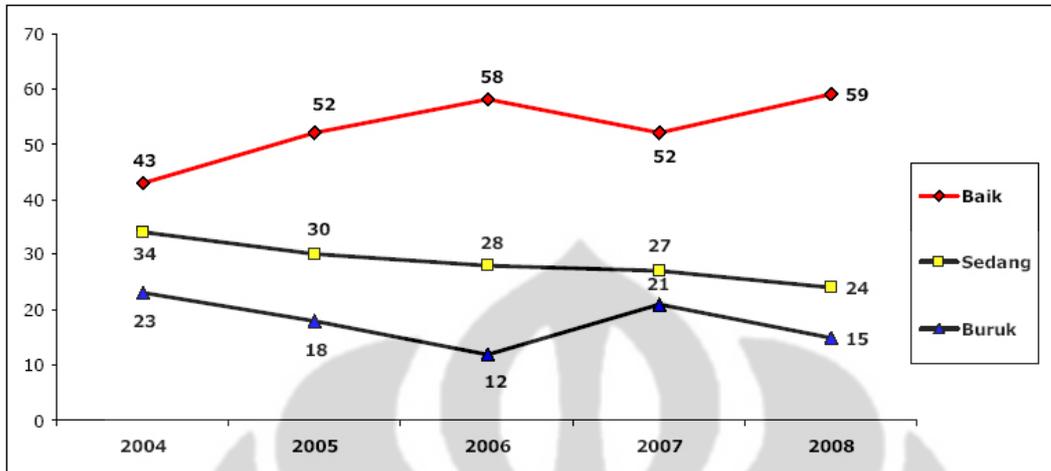
⁴³³ Pernah ada skandal yang mencuat yang melibatkan SBY, yakni isu pernikahan dini SBY sebelum masuk Akademi ABRI (AKABRI) oleh Zaenal Ma'arif. Akan tetapi skandal tersebut tidak cukup etis dalam menjatuhkan Presiden. Selain itu juga pernah ada skandal dana kampanye pemilu 2004 namun juga tidak cukup kuat untuk menjatuhkan SBY dari kursi Presiden. Lihat: http://www.surya.co.id/web/index.php?option=com_content&task=view&id=17983&Itemid=9999, diakses pada tanggal 4 Agustus 2008 pukul 15.00 WIB; dan <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0705/18/sh01.html>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2008 pukul 15.00 WIB.

⁴³⁴ Kementerian Negara PPN/Bapennas, *Berjuang Membangun Kembali Indonesia: Laporan Kinerja Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK Oktober 2004 - Oktober 2006* (Jakarta: Kementerian Negara PPN/Bapennas, 2006), hlm. 5-12.

⁴³⁵ Baca: Donni Edwin, "Meniti Buih: Dua Tahun Kebijakan Pertahanan", dalam Eep Saefulloh Fatah, dkk (eds), *Puisi Indah, Prosa Buruk Puisi...Op. Cit.*, hlm. 175-196.

⁴³⁶ R. William Liddle dan Saiful Mujani, "Indonesia In 2005...*Loc. Cit.* hlm. 136.

Gambar 11. Penilaian Masyarakat Pada Keadaan Keamanan dan Ketertiban Nasional Era Pemerintah SBY-JK (2004-2008) (%)⁴³⁷



Sumber:

Saiiful Mujani, "Kecenderungan Sentimen Ekonomi Politik 2008: Sebuah Evaluasi Publik", Lembaga Survey Indonesia (2008); diperoleh dari <http://www.lsi.or.id/riset/329/sentimen-ekonomi-politik-2008>

Mencermati hal ini, ada dua sikap yang mungkin dilakukan Presiden untuk mengamankan posisinya dari *impeachment* yang dapat menjatuhkan, yakni Presiden akan membuat kebijakan yang didukung oleh rakyat atau Presiden akan lebih memperhatikan bagaimana cara mendapatkan dukungan legislatif. Hal ini dikarenakan skenario paling berbahaya yang dapat mengakibatkan *impeachment* yang menjatuhkan Presiden adalah ketika parlemen mendesak Presiden agar jatuh dan rakyat tidak lagi mendukung yang disebabkan karena beberapa isu-isu pemicu (bisa berupa skandal).⁴³⁸ Langkah-langkah yang dilakukan Presiden SBY terlihat lebih memperhatikan cara untuk mendapatkan dukungan dari DPR. Lihat saja bagaimana Presiden SBY bersikap dalam beberapa kasus seperti kasus UKP3R, pembentukan dan *reshuffle* kabinet, dan kasus lumpur Lapindo. Sering kali

⁴³⁷ Survey oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) dilakukan dengan mengambil populasi seluruh warga negara Indonesia yang punya hak pilih dalam pemilihan umum, yakni mereka yang sudah berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah menikah ketika survei dilakukan. Sampel tiap survei dipilih secara *random* (*multistage random sampling*) dari populasi nasional yang berumur 17 tahun ke atas (*voting age*), dari Papua hingga Aceh secara proporsional. Survei terakhir, 24-31 Januari 2008.

⁴³⁸ Lihat konseptualisasi dan teori dalam Bab I penulisan ini.

Presiden sangat kompromatis atas desakan-desakan DPR, dalam setiap dinamika permasalahan yang timbul.

Posisi Presiden SBY akan terbilang aman dari ambang kejatuhan sekalipun ada beberapa pihak yang mendesaknya dan juga dukungan parlemen yang lemah pada pemerintah. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwa selama SBY memimpin praktis skandal mengenai dirinya tidak ada yang kuat untuk menjatuhkan. Desakan kalangan masyarakat pun terbilang lemah, walaupun ada hanya segelintir dan lebih sedikit ketimbang masyarakat yang pro pada SBY. Belum lagi beberapa kebijakan yang terbilang berhasil dalam bidang keamanan nasional. Dalam kondisi demikian (lihat tabel 19), sesuai dengan Linan (1998) (lihat tabel 1), sekalipun dukungan DPR terhadap Presiden SBY lemah namun hasil yang akan dicapai adalah parlemen yang gagal mendesak krisis atau Presiden yang dapat bertahan dalam krisis. Langkah-langkah Presiden SBY juga selalu berusaha untuk mengakomodir kekuatan politik yang terkuat dalam kontelasi politik yang ada dalam pemerintahannya. Lihat saja bagaimana Presiden SBY mengakomodir kekuatan politik Partai Golkar, yang menguasai suara terbanyak di DPR, dalam pemerintahan dengan menempatkan beberapa menteri representasi Partai Golkar dalam jajaran kabinetnya.

Dari berbagai penjelasan yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat dicermati bahwa buruknya manajemen pemerintah dan kepemimpinan politik SBY-JK menimbulkan disharmonisasi politik antara DPR dan Presiden secara berkepanjangan yang tidak jarang hanya menuai jalan buntu (*deadlock*). Kekuatan/kelemahan lembaga Presiden tidak berhasil dimanfaatkan, akibatnya Presiden akan terus berhadapan dengan desakan-desakan yang ingin menjatuhkannya, terutama oleh DPR. *Political power* yang dimiliki Presiden SBY, tidak diterjemahkan dalam keterampilan berpolitik dan langkah-langkahnya yang kuat dalam menciptakan keputusan penting. Hal ini terlihat dalam lambannya pemerintah menangani permasalahan yang ada, salah satunya adalah penanganan kasus lumpur lapindo. Lemahnya langkah-langkah Presiden SBY dalam manajemen pemerintahannya, juga tidak dapat dilepaskan dari visi dan pemikirannya mengenai kekuasaan (*soft power*). Konsep penggunaan

kekuasaannya yang lembut, digunakan dalam usaha pencarian solusi yang berusaha menguntungkan semua pihak, akan tetapi terhenti dalam bagian akhir persoalan.

Perubahan komposisi sistem presidensialisme di Indonesia memang telah dilakukan secara bertahap sejak jaman reformasi 1998, atas dasar pengalaman buruk dominasi eksekutif rezim Orde Baru yang menuai protes banyak khalayak. Munculnya otoritarianisme dan merajalelanya praktik KKN, dijadikan pembenaran untuk mengeliminir kekuasaan Presiden dan menambah kekuasaan DPR. Secara garis besar, praktik presidensialisme memang telah bermasalah dalam konstitusi dan telah terjadi sejak proses pembaharuan institusi dan mekanisme politik pada saat reformasi. Sesuai dengan apa yang dikatakan Sorensen (1998) bahwa demokrasi kadang hanya menyentuh dan fokus pada proses politiknya saja, namun lupa akan tujuan akhir yakni perubahan sosial ekonomi ke arah yang lebih baik, praktik presidensialisme di Indonesia juga sama halnya.⁴³⁹ Proses pembentukan institusi politik di Indonesia pun demikian. Baik desain ataupun mekanismenya, fokus utama bersumber atas pengalaman buruk masa lalu. Namun, elit-elit politik gagal memanfaatkan momentum itu untuk berorientasi kemajuan sosial ekonomi mendatang, melainkan terjebak dalam proses politik dan orientasi kekuasaan semata.

10 tahun reformasi menuai permasalahan yang belum selesai, salah satunya adalah praktik presidensialisme. Elit-elit politik terpecah belah dalam friksi-friksi yang sulit dipertemukan dan ketiadaan visi bersama demi kemajuan jangka panjang.⁴⁴⁰ Oleh karena itu, amandemen konstitusi dan reformasi hanya terlihat menimbulkan krisis konstitusional, krisis institusional, dan krisis kepemimpinan yang berujung pada krisis sosial ekonomi.⁴⁴¹ Sistem pemerintahan yang dianut pun, menjadi rancu. Sistemnya adalah presidensialisme namun praktiknya kuasi parlementarisme. Tambahan lagi, dihapuskannya GBHN membawa dampak pada ketidakjelasan arah kerja eksekutif.

⁴³⁹ George Sorensen, *Democracy and Democratization...Op. Cit.*, hlm. 39-45.

⁴⁴⁰ Budi Winarno, *Sistem Politik Era Reformasi...Op. Cit.*, hlm. 62-63.

⁴⁴¹ Lihat: R. Soeprapto, *Refleksi 10 Tahun Reformasi...Op. Cit.*, hlm. 89-102.