

BAB V

PENUTUP

Beberapa bab dalam penulisan ini sebelumnya telah membahas mengenai praktik presidensialisme di Indonesia. Dalam pembahasan tersebut, telah digambarkan bagaimana persoalan-persoalan praktik presidensialisme yang terjadi selama periode Orde Baru sampai era SBY-JK. Proses reformasi sistem presidensialisme pun telah diketahui dengan sedemikian rupa sampai pada permasalahan pada praktik presidensialime era SBY-JK (2004-2008). Dari berbagai penjelasan yang telah disampaikan sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan, yakni:

V.1. Hubungan Presiden dan DPR dalam Praktik Presidensialime

Pemerintahan SBY-JK (2004-2008)

Praktik presidensialisme era pemerintahan SBY-JK telah menciptakan mekanisme hubungan antara eksekutif dan legislatif yang unik. Pada era ini, praktik presidensialisme berjalan dalam hubungan simbiosis yang menyulitkan antara sistem presidensialisme dengan sistem multipartai dan sistem pemilihan proporsional, yang hanya melahirkan pemerintahan koalisi partai dan Presiden minoritas. Ketika memasuki era *legislative heavy*, deretan masalah tersebut diperparah dengan adanya kohabitasi kepemimpinan eksekutif antara SBY-JK. Tidak jarang simbiosis ini hanya membuat hubungan Presiden dan DPR menemui jalan buntu.

Executive heavy pada masa Orde, memicu adanya proses reformasi dan amandemen UUD 1945. Perubahan institusi politik pun telah berlangsung sejak saat itu. Jika pada era sebelumnya seorang figur Presiden seperti Soeharto dapat muncul karena penguasa yang membuat sistem dengan segala cara, maka era reformasi sistemlah yang menciptakan seorang penguasa. Mudahnya, jika dahulu ada penguasa maka ada sistem, era reformasi kebalikannya, ada sistem baru lahir penguasa. Pada saat inilah tahap demi tahap Indonesia mencari bentuk baru yang

paling ideal, termasuk persoalan sistem pemerintahan. *Image* pertama yang terbentuk mengenai Presiden, pada saat reformasi, adalah Presiden sebagai eksekutif terlalu mendominasi jalannya pemerintahan sehingga membuat berbagai fungsi legislasi pun dipegangnya. Akhirnya, jalannya pemerintahan menjadi otoriter dan pembusukan rezim pun terjadi dengan merajalelanya KKN. DPR sebagai lembaga perwakilan, yang seharusnya merupakan wadah untuk memperjuangkan aspirasi rakyat, pada saat itu tidak tampak kontribusinya karena telah dimandulkan oleh kekuasaan eksekutif. Atas dasar inilah, reformasi dijadikan titik balik bagi perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dimana menekankan kekuasaan DPR agar lebih ditambah sedangkan kekuasaan Presiden harus dieliminir. Hal nyata dari itu semua dirumuskan dalam amandemen UUD 1945.

Dalam amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden dikurangi pada beberapa pasalnya. Selain itu juga adanya penguatan akan kekuasaan DPR sebagai lembaga legislatif. Ada suatu harapan akan tercipta suatu mekanisme *checks and balances* diantara lembaga-lembaga negara dengan adanya pemisahan kekuasaan. Akan tetapi, *the way of thinking* warisan Orde Baru mengenai parlemen, tidak berubah begitu saja dimana Presiden harus mendapatkan dukungan dari parlemen jika ingin pemerintahannya berjalan mulus. Akhirnya, ketegangan antara Presiden-DPR tidak bisa terelakan akibat adanya *dual democratic legitimacy*.

Pada saat liberalisasi politik berlangsung, seketika itu pula Indonesia mengalami fragmentasi dan polarisasi politik melalui pendirian partai politik yang begitu banyak. Selepas reformasi 1998 dan amandemen UUD 1945, baik DPR ataupun lembaga Presiden memiliki legitimasi yang kuat. Terlebih lagi pasca pemilu 2004. DPR merupakan lembaga legislatif yang langsung dipilih oleh rakyat. Sama halnya dengan DPR, pemilu 2004 pun mentasbihkan SBY-JK sebagai pasangan yang dimandatkan langsung dari rakyat. Kondisi ini, ketika dipraktikkan, pada akhirnya menciptakan beberapa faktor yang membentuk kekuatan/kelemahan praktik presidensialisme pada umumnya, dan lembaga Presiden pada khususnya. Setidaknya ada empat indikator utama yang dapat memperlihatkan kekuatan/kelebihan tersebut.

Pertama adalah amandemen konstitusi UUD 1945. Proses perubahan UUD 1945 tidak ditujukan pada pembentukan sistem pemerintahan yang lebih baik melainkan hanya tarik menarik kepentingan politik semata. Dasar yang melandasi perubahan tersebut hanya terpaku pada eliminir kekuasaan Presiden dan tambahan kewenangan DPR. Satu sisi, amandemen UUD 1945 telah melemahkan Presiden, dimana kekuasaan veto milik Presiden telah dicitkan. Beberapa pasal, baik yang dirubah ataupun baru dibuat, mengarahkan sistem presidensialisme pada intervensi legislatif pada wilayah kewenangan eksekutif karena ada beberapa fungsi eksekutif yang menjadi kewenangan legislatif juga. Lebih lanjut lagi, kewenangan MPR yang semakin dipersempit dan perwakilan daerah yang kewenangannya terbatas, praktis membuat DPR menjadi satu-satunya lembaga legislatif negara yang memiliki kekuasaan paling besar diantara lembaga-lembaga legislatif lainnya. Akhirnya representasi legislatif sama dengan DPR. Namun, sisi sebaliknya secara institusional, kekuasaan Presiden menjadi sangat kuat dengan dimandatkan langsung oleh rakyat melalui pemilu. Legitimasi yang didapat tentu lebih besar ketimbang era Orde Baru. Sayangnya, konstitusi juga menghasilkan Presiden yang tanpa arah dalam menjalankan pemerintahan karena Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ada telah dihapuskan. Dalam bagian ini, ada keraguan konstitusi sendiri dalam memberikan kewenangan yang besar bagi Presiden untuk menjalankan pemerintahan.

Kedua adalah sistem multipartai dan sistem pemilu proporsional dengan dua putaran (untuk memilih Presiden langsung). Sistem multipartai merupakan dampak adanya liberalisasi politik yang mulai dilakukan sejak reformasi 1998. Liberalisasi politik telah menjadikan begitu menjamurnya pendirian partai politik. Kondisi ini diterapkan dalam pemilu 1999 dan pemilu 2004. Akan tetapi dampak buruk dari hal tersebut adalah adanya fragmentasi dan polarisasi partai yang begitu besar. Akibatnya Indonesia memasuki era berjayanya partai-partai politik. Elit-elit politik menjadi bagian-bagian yang terpecah dan kadang sulit untuk duduk bersama. Fenomena ini sangat terasa terlebih ketika memasuki pemilu 2004. Peralnya, sistem pemilu proporsional yang dilakukan, mengamini semakin meluasnya fragmentasi dan polarisasi yang ada. Hal tersebut disebabkan karena

hasil pemilu 2004 tidak menempatkan satu partai politik pun yang menguasai mayoritas mutlak di DPR, bahkan jumlah suara yang dihasilkan masing-masing partai memiliki selisih suara yang tipis satu sama lain.

Fragmentasi dan polarisasi politik hasil pemilu 2004 ini tentu menjadi lebih parah ketimbang pemilu 1999. Konsekuensi dari fenomena ini lantas adalah tuntutan terbentuknya koalisi politik untuk berbagi kekuasaan bersama dalam DPR.. Mainwaring mengatakan kalau kombinasi presidensialisme dan multipartai adalah kombinasi yang rumit. Orientasi kekuasaan tidak lepas dari tujuan dasar partai politik beserta elit-elit politiknya, sehingga koalisi yang terbentuk sulit untuk dipertahankan. Partai politik di Indonesia sendiri lemah dalam memberikan program-program kerja dan alternatif jalan bagi kemajuan bersama. Akibatnya, koalisi politik yang terbentuk hanya berorientasi pada kepentingan-kepentingan politik yang pragmatismis. Satu sisi, kondisi ini menguntungkan bagi Presiden ketika akomodasi partai politik telah berhasil dilakukan. Akomodasi partai politik dan penguasaan atas partai Golkar sebagai penguasa suara terbanyak di DPR, telah berhasil memperkuat kaki-kaki pemerintahan di DPR. Akan tetapi pada praktiknya justru kinerja pemerintah dan kabinet tidak efektif dalam menjalankan kebijakan dan rumitnya hubungan SBY-JK sendiri. Praktik *politicking* justru menjadi menu utama dalam hubungan antar elit politik dan koalisi partai. Politik balas budi dan dagang sapi selalu menghiasinya. Akhirnya, iklim politik yang terbentuk adalah siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana. Sementara itu, sistem pemilihan terpisah antara eksekutif dan legislatif telah membuat hubungan antara DPR dan Presiden SBY menjadi kaku sebagaimana mungkin dipraktikkan dalam sistem presidensialisme pada umumnya.

Ketiga adalah *legislative heavy* dan Presiden minoritas. Konstelasi politik era SBY-JK telah menempatkan kekuasaan legislatif yang lebih kuat ketimbang era Orde Baru. Sementara itu, pemilu 2004 telah berhasil menciptakan figur Presiden SBY yang minoritas karena SBY hanya bermodalkan kursi terbanyak kelima di DPR, melalui Partai Demokrat. Kondisi ini memberikan peluang bagi DPR untuk mengintervensi pemerintah. DPR, selalu berusaha menekankan aturan-aturannya untuk masuk dalam ranah eksekutif. Persinggungan langsung

antara Presiden dan DPR pun tidak dapat dihindari. Beberapa kali, pemerintahan koalisi yang dijalankan pemerintah justru terkadang menyulitkan eksekutif sendiri sebab menteri-menteri dalam kabinet lebih di dominasi dari kalangan-kalangan partai politik pemegang kursi di DPR. Akan tetapi, tidak ada data yang dapat menunjukkan bahwa Presiden kalah dari DPR. Dalam beberapa kesempatan dan desakan yang mengharuskan Presiden *vis a vis* DPR, Presiden dapat memenangkan voting (kecuali kasus penolakan Gubernur BI). Artinya banyak kebijakan pemerintah yang dapat tembus dan tidak bertolak di DPR. Namun, kebijakan yang ada tidak dimanfaatkan untuk diterjemahkan dalam manajemen kebijakan yang baik. Hasilnya, kebijakan yang tembus gagal dijalankan untuk mencapai hasil yang maksimal.

Keempat adalah kohabitasi kepemimpinan eksekutif antara Presiden dan Wakil Presiden. Dwitunggal kepemimpinan Presiden SBY dan Wakil Presiden JK selalu diwarnai dengan berbagai ketegangan. Hal ini disebabkan, karena selaku Wakil Presiden, sosok JK memiliki kekuatan politik yang berbeda dari SBY. Kondisi ini mengharuskan adanya penyesuaian yang terus menerus diantara mereka, sehingga dalam proses tersebut pasti memiliki silang pendapat atau ketidakcocokan satu sama lain. Terlebih lagi, pasca pelantikan JK sebagai Ketua Umum Partai Golkar, figur JK kontan menjadi figur institusi yang memiliki kekuatan politik paling kuat dengan jumlah kursi paling besar di DPR. Proses penyesuaian, persaingan, dan tarik menarik kepentingan diantara keduanya pun semakin rumit. Serangkaian peristiwa telah menunjukkan bahwa JK memang menjadi senjata ampuh Presiden SBY untuk melumpuhkan oposisi politiknya. Dengan dua figur sekaligus, yakni figur eksekutif sebagai Wakil Presiden dan figur institusi partai di DPR, satu sisi lobi-lobi JK telah membantu membuka jalan pemerintah menyukseskan kebijakannya di DPR. Akan tetapi, tidak mudah dikatakan begitu saja kalau Wakil Presiden lebih mendominasi pemerintahan. Pasalnya, SBY-JK merupakan satu paket yang tidak dapat dipisahkan dan tidak ada fakta yang menunjukkan kondisi tersebut. Bahkan, dalam beberapa kesempatan, SBY masih menjadi figur paling utama dalam memutuskan sesuatu hal.

Keempat faktor yang telah dipaparkan, dapat memperlihatkan seberapa kuat/lemah praktis presidensialisme pada umumnya, dan lembaga presiden pasca reformasi dan amandemen UUD 1945 khususnya. Kesimpulannya, pada praktik presidensialisme era SBY-JK, secara institusi, lembaga presiden sangat kuat. Pemilihan presiden langsung 2004 telah menjadikan lembaga presiden lebih punya legitimasi yang besar dari rakyat. Kekuasaannya menjadi tidak terbantahkan lagi. Selain itu, lobi-lobi politik dan penguasaan politik Partai Golkar juga telah berhasil menguatkan kaki-kaki pemerintahan. Akan tetapi manajemen pemerintahan yang tidak efektif/efisien dan kepemimpinan politik SBY-JK yang lemah, akomodasi partai politik tidak diikuti dengan pembentukan kepartaian yang kuat dalam pemerintahan. Pada akhirnya, kondisi tersebut hanya menimbulkan kompleksitas permasalahan yang berlarut-larut/lamban terselesaikan. Modal kekuasaan politik yang ada tidak dimanfaatkan dalam manajemen pemerintahan yang memadai.

Kondisi yang dipaparkan dalam paragraf sebelumnya, dapat dibuktikan dari bagaimana langkah-langkah SBY dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Dari contoh tersebut, dapat terlihat lemahnya manajemen pemerintahan dan kepemimpinan politik SBY-JK hanya menciptakan disharmoni politik Presiden-DPR yang berkepanjangan.

V.2. Langkah-langkah Presiden SBY dalam Manajemen Pemerintahan

(2004-2008)

Lemahnya manajemen pemerintahan dan kepemimpinan politik SBY-JK memaksa Presiden terus bersinggungan dengan DPR dalam disharmonisasi politik tersendiri. Tidak jarang, Presiden harus terus meladeni serbuan interpelasi oleh DPR. Terkadang situasi tersebut membahayakan bagi posisi Presiden SBY dari kedudukannya. Pasalnya, disharmonisasi politik yang ada cenderung menjatuhkan pemerintahan SBY-JK. Apalagi, DPR memang memiliki peluang untuk melakukan *impeachment* pada Presiden. *Impeachment*, menurut Linan, merupakan jalan terakhir bagi DPR dalam menyelesaikan konflik yang melibatkan Presiden

vis a vis DPR ketika dalam situasi jalan buntu. Hal ini kerap kali terjadi dalam hubungan eksekutif dan legislatif pada praktik presidensialisme, karena tidak ada mekanisme yang mengatur penyelesaian jika eksekutif dan legislatif terlibat konflik. Situasi ini, tidak dapat dilepaskan lantaran lambannya Presiden dalam memberikan keputusan.

Untuk menangani masalah tersebut, maka dibutuhkan keberanian SBY dalam melakukan langkah-langkahnya. Akan tetapi, langkah-langkah yang dilakukan oleh seorang Presiden SBY jauh dari harapan. Presiden tidak tanggap dalam mengambil keputusan-keputusan yang berani atau tidak populis. Kemudian, Presiden SBY tidak berusaha mencari jalan alternatif untuk keluar dari permasalahan yang ada. Selain itu, langkah-langkah politik yang dilakukannya juga akhirnya hanya melewati proses diskusi panjang tapi terhenti pada bagian akhir persoalan.

Langkah-langkah politik SBY yang lemah bisa dikarenakan beberapa faktor. *Pertama*, visinya tentang *soft power*. Visinya tentang *soft power* selalu menekankan pada cara halus dalam menyelesaikan masalah. Presiden SBY selalu berusaha mencari jalan yang menguntungkan semua pihak dan menghindari konfrontasi langsung dengan lawan-lawan politiknya. *Kedua*, *political power* yang dimiliki SBY tidak dioptimalkan dalam manajemen pemerintahan yang tepat sasaran dan sigap. *Ketiga*, kohabitasi kepemimpinan eksekutif yang menambah rumit persoalan.

Pada posisi demikian, muncul potensi krisis bagi pemerintahan SBY-JK. Ada desakan internal maupun eksternal untuk menjatuhkan pemerintahannya. Akan tetapi dalam situasi krisis tersebut, posisi SBY bisa terbilang aman karena berbagai pemicu yang bisa menyebabkan terjadinya *impeachment* tidak begitu kuat. Skandal yang melibatkan SBY sebagai Presiden tidak mencuat dan dapat menjadi alasan untuk menjatuhkannya. Selain itu beberapa kebijakan pemerintah dalam menangani masalah keamanan nasional juga terbilang berhasil yang menjadi nilai plus di mata masyarakat. Dukungan masyarakat pun masih lebih banyak terarah pada sosok SBY. Selain karena belum ada alternatif lain, kondisi masyarakat sendiri telah terpecah yang membuat resistansi politik dari gerakan

sosial yang ada, kecil untuk menjatuhkan Presiden. Tentu saja situasi yang ada dilengkapi dengan fokus perhatian Presiden SBY yang usahanya untuk memuaskan banyak kalangan.

V.3. Alternatif Penyelesaian

Dalam mengelola sebuah pemerintahan dalam iklim demokrasi, diharapkan tercipta sebuah kebebasan berpartisipasi, keterwakilan dan mandat untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan. Keefektifitasan pengelolaan pemerintahan tersebut akan sangat dipengaruhi oleh pemilu (yang demokratis), sistem kepartaian yang kuat, checks and balances, tata kelola lembaga-lembaga negara, partisipasi publik, dan hubungan pusat – daerah. Keseluruhan faktor-faktor tersebut akan kembali lagi akhirnya pada bagaimana manajemen pemerintahan, manajemen kebijakan, manajemen dukungan politik, dan gaya kepemimpinan, saling mempengaruhi satu sama lain.

Permasalahan praktik presidensialisme di Indonesia, khususnya era SBY-JK, dapat diselesaikan melalui perbaikan sistem. Sebuah sistem terdapat mekanisme di dalamnya, yang berisikan aturan-aturan dan aktor-aktor yang menunjang. Mekanisme inilah yang membuat sistem berjalan. Perbaikan sistem dapat dimulai dari perbaikan mekanisme itu sendiri, yang bisa dilakukan melalui dua jalan yakni perbaikan aturan-aturan dan aktor-aktor politik. Perbaikan aturan-aturan dilakukan dengan cara meninjau kembali amandemen UUD 1945 bersamaan dengan perubahannya mengingat sistem presidensialisme pada praktiknya akan bersandar pada desain konstitusi yang mengatur. Selain itu juga perlu adanya perubahan mekanisme politik yang diatur dalam satu paket undang-undang politik (seperti UU parpol, susduk, pemda, penyelenggaraan pemilu, pemilihan legislatif, pemilihan presiden, dan kementerian negara). Menurut Mainwaring sistem multipartai dan praktik presidensialisme adalah kombinasi yang rumit, jadi satu paket undang-undang ini diharapkan akan menekan menjamurnya partai politik melalui kompetisi yang ketat, sehingga sistem kepartaian multipartai dapat terbangun secara kuat. Selain itu, paket UU politik ini

juga akan memungkinkan *parliamentary threshold* dan *electoral threshold* dapat dijalankan sepenuhnya.

Selain perbaikan aturan-aturan, jalan kedua yang tidak kalah pentingnya adalah perbaikan aktor-aktor politik. Permasalahan praktik presidensialisme harus dikembalikan pada elit-elit politik. Seperti yang pernah dikatakan oleh Arend Lijphart (1999), bahwa proses penyusunan desain institusi yang menengahi hubungan antara krisis dalam rejim lama dan konsolidasi rejim yang baru, pengaturannya secara struktural ditentukan dalam proses aksi bersama (*collective action*) dari elit-elit politik. Itu artinya inisiatif elit-elit politik merupakan kunci utama suksesnya sebuah aturan-aturan dapat berjalan. Paket UU politik baru akan dapat berjalan konsisten jika ada pula konsistensi dari para aktor-aktor politik untuk menegakkannya.

Caranya, Elit-elit politik yang ada harus mau mengakhiri praktik *politicking* dalam tiap-tiap aksinya. Orientasi kekuasaan yang pragmatis harus ditinggalkan dan beralih pada profesionalitas kerja. Artinya, praktik-praktik politik yang selama ini hanya memperlihatkan praktik politik balas budi ataupun dagang sapi harus digantikan dengan orientasi pada kualitas kerja sebagai wakil rakyat. Mental sebagai negarwan harus lebih ditonjolkan ketimbang mental oportunist yang mengambil tiap kesempatan untuk kepentingan pribadi. Profesionalisme kerja tersebut harus diperlihatkan dalam motivasi untuk melayani rakyat bukan hanya ingin merebut kedudukan dan penghasilan melimpah semata. Penambahan kewenangan pada DPR harus juga disertai dengan pendewasaan politik para elit agar kekuasaan yang dimiliki tidak hanya digunakan untuk sekedar sarana kepentingan politik.

Selain itu, dibutuhkan pula adanya kesatuan visi dalam kerja sama untuk membangun bangsa pada tiap pikiran elit-elit politik yang ada. Elit-elit politik harus selalu mempunyai pikiran untuk kemajuan bangsa bukan kemajuan kelompok atau pribadi. Tentunya hal ini diperlukan dalam melakukan kompromi-kompromi politik diantaranya, yang menurut Huntington (1995) diperlukan dalam transisi menuju demokrasi. Persoalannya, kesuksesan suatu transisi menuju demokrasi selalu melibatkan kompromi di antara kelompok-kelompok yang

secara politik kuat sehingga peran elit-elit politiklah yang akan menentukan keberhasilan transisi tersebut. Elit-elit politik yang ada harus berusaha menjadi satu kesatuan daripada terpecah belah dalam friksi-friksi yang sulit dipertemukan.

Dari semua hal yang telah dibahas sebelumnya, pada akhirnya akan kembali pada kepemimpinan seorang eksekutif. Perbaikan-perbaikan yang harus dilakukan, berjalan atau tidaknya, akan bergantung pada bagaimana seorang pemimpin (dalam hal ini eksekutif, karena sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial) mendayagunakan kekuatannya untuk membentuk manajemen pemerintahan yang kuat. Pembentukan pemerintahan yang kuat tersebut akan nampak dalam kesigapan dan ketegasan setiap langkah-langkah Presiden, yang mana akan menjadi sangat dibutuhkan.

