

BAB I

PENDAHULUAN

I. 1. Latar Belakang Masalah

Proses demokratisasi menjadi bangsa yang demokratis terus berjalan di Indonesia. Momentum reformasi merupakan awal proses demokratisasi tersebut. Akan tetapi seiring terus berjalannya reformasi, permasalahan-permasalahan kerap kali muncul bahkan tidak terselesaikan. Bahkan ketika reformasi telah mencapai usia kurang lebih sepuluh tahun di Indonesia, reformasi masih juga menyisakan berbagai persoalan. Salah satunya adalah masalah yang diangkat dalam penulisan skripsi ini, yakni praktik presidensialisme di Indonesia.

Sistem presidensialisme merupakan sistem pemerintahan yang memiliki enam karakteristik. *Pertama*, Presiden adalah kepala pemerintahan (kepala eksekutif) sekaligus kepala negara, *kedua* legislatif adalah pembuat kebijakan sementara eksekutif adalah pelaksana kebijakan, *ketiga* adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif (sebagai pembuat kebijakan) eksekutif (sebagai pelaksana kebijakan) dimana Presiden tidak dapat memaksakan kekuasaannya pada legislatif begitu pun sebaliknya, *keempat* Presiden memiliki wewenang untuk memilih pembantu-pembantunya (menteri-menteri kabinetnya) yang mengepalai departemen-departemen dan bertanggung jawab kepada Presiden bukan anggota ataupun bertanggung jawab pada parlemen, *kelima* Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan dan bertanggung jawab langsung pada rakyat, dan *keenam* Presiden tidak dapat memaksakan kekuasaannya pada legislatif dan tidak adanya konsentrasi kekuasaan dalam sistem politik.¹

Pada praktiknya, sistem presidensialisme merupakan sistem yang kerap kali bermasalah di negara-negara dunia ketiga, seperti di Indonesia. Menurut Juan J. Linz, pada ruang lingkup umum presidensialisme, ada dua permasalahan utama dalam presidensialisme. Satu sisi presidensialisme memiliki persoalan

¹ Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", dalam Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press, 1992), hlm. 44-46.

berkenaan dengan masalah *dual democratic legitimacy*, masalah ini timbul karena Presiden yang memegang peranan sebagai eksekutif dan dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan (apapun bentuk pemilihannya) dan badan legislatif (unikameral ataupun bikameral) yang juga representasi rakyat dengan dipilih oleh rakyat melalui pemilihan sama-sama memegang legitimasi demokrasi. Dalam sisi lain presidensialisme juga memiliki persoalan mengenai *rigidity of presidentialism system*, yakni baik Presiden maupun badan legislatif dipilih untuk masa waktu yang telah ditentukan dimana Presiden memiliki wilayah yang independen dari badan legislatif ataupun sebaliknya.² Kebanyakan permasalahan yang dihadapi dalam sistem presidensialisme substansinya bersumber pada kedua hal tersebut, khususnya terjadi pada negara-negara Amerika Latin yang banyak menerapkan preferensi presidensialisme.

Persoalan presidensialisme ini jika ditarik benang merahnya secara singkat, pada akhirnya akan berhubungan dengan tarik-menarik kekuasaan³ antara eksekutif dengan legislatif. Menurut Liddle, Presiden memainkan peranan utama, ia bertindak bukan hanya sebagai pengambil keputusan eksekutif melainkan juga sebagai inovator atau pencipta kebijakan baru untuk menyelesaikan berbagai masalah besar yang dihadapi masyarakat.⁴ George C. Edwards III & Stephen J. Wayne menyebutkan pula mengenai Presiden sistem presidensialisme, sebagai berikut:

*“The President is seen as the director of change, who creates opportunities to move in new directions and leads others and the President is seen as a facilitator of change, who exploits opportunities to help others go where they want to go”.*⁵

² Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (eds) *The Failure of Presidential Democracy; Comparative Perspectives Volume 1* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), hlm. 6.

³ Definisi kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 35.

⁴ R. William Liddle, “Pemilihan Presiden Langsung”, *Kompas*, 8 Maret 2000, dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar* (Jakarta: Nalar, 2005), hlm. 131.

⁵ George C. Edwards III & Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership; Politics and Policy Making, Fifth Edition* (New York: Worth Publishers, 1999), hlm. 15.

Sementara itu dalam hal yang berbeda, fungsi legislasi berada pada legislatif. Mungkin saja, agenda kebijakan politik eksekutif akan berbeda dengan kebijakan politik legislatif. Jika hal ini terjadi maka tarik-menarik kekuasaan terjadi antara kepentingan politik Presiden selaku eksekutif dengan parlemen selaku legislatif sebagai representasi rakyat.

Presidensialisme di Indonesia, sama halnya seperti di negara-negara Amerika Latin yang bermasalah, kerap kali masih dihadapkan pada persoalan-persoalan rumit mengenai keberlangsungan hubungan eksekutif dan legislatif seperti disebutkan Linz di atas. Pelaksanaan presidensialisme yang gagal pada masa awal, tercermin dalam rejim pemerintahan Soekarno dan Soeharto. Ada tiga dari beberapa ciri presidensialisme yang diselewengkan pada masa ini.

Contoh penyelewengan yang dilakukan Soekarno dan Soeharto adalah sebagai berikut: pada jaman Orde Lama, Soekarno membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) melalui pengangkatan pada tahun 1962, setelah pembubaran parlemen yang menghalangi pengesahan RAPBN. Keanggotaannya terdiri dari wakil rakyat, partai-partai politik, dan juga golongan fungsional seperti militer berdasarkan ideologi Nasional, Agama, dan Komunis. Selanjutnya Soekarno juga membentuk Dewan Nasional/Front Nasional yang menyerupai DPRGR dengan mengakomodir keputusan-keputusan Soekarno, dan yang terakhir adalah pembentukan MPRS dengan pengangkatan.⁶ Itu artinya pusat kekuasaan berada di tangan Soekarno sebab pemberian keputusan berada dalam genggamannya Soekarno.⁷ Pada masa Orde Baru, Soeharto juga menempatkan dirinya dalam kedudukan tertinggi pada hierarki pemerintahan karena sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, dia mengendalikan roda pemerintahan.⁸ Susunan kekuasaan yang nyaris sama dengan menempatkan kekuasaan Presiden sebagai

⁶ Herbert Feith, *Soekarno dan Militer Dalam Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 77-78.

⁷ Pusat kekuasaan Soekarno ditandai dengan kekuasaan Presiden di atas Dewan Perancang Nasional, Dewan Pertimbangan Agung, DPRGR, MPRS, Kabinet, Penguasa Perang Tertinggi, Pengurus Besar Front Nasional, Badan Pembina Potensi Karya. Lihat: bagan lembaga-lembaga politik Demokrasi Terpimpin dalam *Ibid.*, hlm. 77.

⁸ Lihat: Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 39.

sentral kekuasaan. Praktik kekuasaan Orde Baru ini ditandai dengan pembentukan susunan ABRI, Birokrasi, dan Golkar. Hal ini tentunya akan mempengaruhi aliran kekuasaan Presiden dimana Presiden merupakan Ketua Dewan Pembina Golkar, Panglima Tertinggi ABRI, dan Mandataris MPR.⁹ Dengan ini Soeharto dapat menguasai parlemen dengan perolehan suara besar dari Golkar yang mengaku bukan sebagai partai politik pada waktu itu.

Indonesia pada era reformasi masih juga bermasalah dengan praktik presidensialisme. Akan tetapi permasalahan pelaksanaan presidensialisme era ini berbeda dengan era dahulu. Pelaksanaan presidensialisme pada periode reformasi ini, sebelum pemilu 2004, jauh lebih kompleks. Seperti halnya pandangan Scott Mainwaring, dalam kondisi demokrasi di kebanyakan negara-negara Amerika latin, Presiden memiliki permasalahan dalam menjalankan agenda politiknya. Ia memiliki *power* untuk berinisiatif membuat kebijakan namun sulit mendapatkan dukungan untuk implementasi kebijakan tersebut, hal ini dikarenakan lemahnya Presiden tersebut.¹⁰

Meskipun pada umumnya ada keyakinan bahwa presidensialisme akan menciptakan eksekutif yang lebih kuat daripada parlementarisme, akan tetapi pada kenyataannya perimbangan kekuasaan (*balance of power*) dan pembagian kekuasaan (*separation of power*) pada akhirnya melahirkan stagnasi (*immobilism*), tidak menjamin bahwa kekuasaan eksekutif menjadi efektif.¹¹ Inilah yang terjadi pada praktik presidensialisme periode reformasi ini. Ada kesenjangan antara tipe ideal presidensialisme dengan praktiknya pada masa ini. Seharusnya Presiden memiliki kekuasaan yang kuat (*powerful*) dalam sistem presidensialisme, tetapi pada kenyataannya Presiden bergantung pada konstelasi politik dalam legislatif. Hal ini dikarenakan Presiden masih dipilih oleh MPR sebagai warisan institusi Orde Baru. Pada masa ini, Indonesia menuju tahapan pemerintahan *legislative heavy*, setelah melewati masa pemerintahan *executive*

⁹ Lihat: bagan Aliran Kekuasaan Presiden-DPR-Eksekutif dan Pengaruhnya Terhadap Kontrol Kekuasaan dalam *Ibid.*, hlm. 43.

¹⁰ Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", dalam Arend Lijphart (ed) *Parliamentary Versus Presidential Government, Op. Cit.*, hlm. 112.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 112-113.

heavy, dengan menambahkan peran legislatif dan membatasi kewenangan Presiden¹², melalui tiga tahap amandemen UUD 1945. Menjamurnya pendirian partai politik membuat terjadinya fragmentasi partai politik dan hegemoni partai politik, Indonesia kembali pada sistem kepartaian multipartai. Sementara itu, praktik presidensialisme tetap berjalan dalam koridor yang salah. Pada masa ini, Presiden masih dipilih oleh MPR dan menjadi mandataris MPR. Hal tersebut menyalahi ciri presidensialisme dimana Presiden dipilih oleh rakyat dalam pemilu.¹³ Kondisi ini diperparah dengan hasil pemilu 1999 dimana tidak satupun partai menempatkan suaranya sebagai mayoritas mutlak karena jumlah suara yang dihasilkan tidak ada yang melebihi 50% jumlah suara sehingga untuk menduduki kekuasaan partai politik kemudian berkoalisi. Koalisi partai ini membawa dampak pada pembentukan dan *reshuffle* kabinet yang bermasalah ketika koalisi poros tengah memenangkan Gus Dur sebagai Presiden berkonsekuensi pada desakan untuk mengakomodir kepentingan partai politik mereka, maka terbentuklah kabinet pelangi, yang terdiri dari partai-partai Golkar, PDIP, PAN, PKB, PPP, PBB, PK, dan TNI. Ketika terjadi reshuffle kabinet dimana Hamzah Haz, Laksamana Sukardi, dan Jusuf Kalla dicopot dari jabatan kabinetnya maka berahir pula basis dukungan partai tokoh-tokoh tersebut seperti PPP, PDIP, dan Golkar.¹⁴ Padahal ciri presidensialisme pemilihan kabinet adalah hak prerogatif dari Presiden yang tidak dapat diintervensi pihak manapun.¹⁵

Pada pemilu 2004, amandemen IV UUD 1945 telah membawa kemajuan pada sistem presidensialisme di Indonesia manakala Presiden telah dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu. Akan tetapi, tipe ideal presidensialisme yang semakin mewujud tidak juga ditunjang dalam perbaikan pelaksanaannya oleh karena warisan periode sebelumnya masih membuat praktik presidensialisme cacat di Indonesia. Hasil yang didapat, perdebatan yang ada masih melihat Presiden tetap *powerless* dalam sistem presidensialisme, dan bergantung pada

¹² Benni E. Matindas, *Negara Sebenarnya* (Jakarta: Widyaparamitha, 2007), hlm. 459-460.

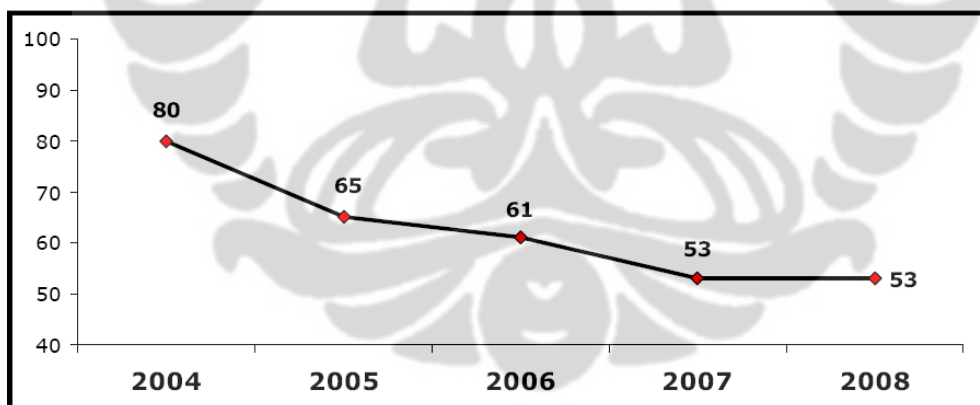
¹³ Douglas V. Verney, "Parliamentary Government...*Loc. Cit.*", hlm. 41.

¹⁴ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi Indonesia* (Jakarta: Grafiti, 2007), hlm. 85.

¹⁵ Douglas V. Verney, "Parliamentary Government...*Loc. Cit.*", hlm. 42.

konstelasi politik dalam legislatif. Begitu pula halnya dalam pembentukan dan *reshuffle* kabinet, Presiden SBY kembali membentuk kabinet pelangi dengan berupaya merangkul semua partai politik, bahkan yang bukan basis koalisinya. Dua kali *reshuffle* kabinetnya dalam kurun waktu kurang lebih tiga tahun pemerintahannya, dilakukan dengan hanya menukar posisi menteri. Boni Hargens mengatakan bahwa ini bukti bahwa Presiden SBY tidak berani melakukan tindakan tegas bagi rakyatnya.¹⁶ Akibatnya, kepuasan akan kinerja Presiden SBY menurun dalam kurang lebih tiga tahun masa pemerintahannya karena semua kebijakan yang dihasilkannya tidak tepat sasaran. Hasil survey yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia, memperlihatkan bahwa kinerja pemerintah di bidang ekonomi dalam penilaian publik tidak banyak mengalami kemajuan dalam tiga tahun terakhir dan walaupun ada kemajuan, masih terlalu kecil dibanding dengan ekspektasi warga yang sangat tinggi.¹⁷ Hal ini membuat semakin menurunnya kepuasan terhadap kinerja Presiden dalam kurun waktu sampai saat ini.

Gambar 1. Grafik Rata-rata per Tahun Kepuasan Kinerja Presiden (%)¹⁸



¹⁶ Boni Hargens, "Politik Berwajah Monolitik", *Kolom Tempointeraktif.com*, 14 Desember 2005, dalam Boni Hargens, *10 Dosa Politik SBY-JK* (Jakarta: PARRHESIA, 2007), hlm. 167.

¹⁷ 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. Lihat: Saiful 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>, diakses pada 24 April 2008, pukul 22.00 WIB.

¹⁸ Lihat: *Ibid.*

Hasil yang sama didapatkan survey dari Lingkaran Survey Indonesia, Presiden SBY berada dalam tingkat kepuasan publik terendah dengan menurun sebanyak 45%.¹⁹ Fakta-fakta yang dapat ditemukan tersebut menggambarkan bahwa kinerja pemerintahan SBY-JK dengan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) mengalami penurunan sehingga menimbulkan respon ketidakpuasan pada publik. Melihat hal ini, Arbi Sanit mengatakan penyebabnya karena Presiden SBY tak bisa bertindak tegas terhadap menteri-menterinya, dan merupakan konsekuensi Presiden SBY memaksakan pemerintahan dengan sistem parlementer.²⁰ Untuk mengatasi hal ini dibutuhkan ketegasan dalam memimpin, dan Presiden tidak perlu lagi takut dalam menangani masalah menteri-menterinya karena merupakan hak prerogatif Presiden.²¹

I. 2. Permasalahan

Permasalahan presidensialisme di Indonesia dalam penulisan skripsi ini berfokus pada tiga aspek dari presidensialisme, yakni: (1) hubungan Presiden dan DPR sebagai representasi eksekutif dan legislatif di Indonesia, (2) hubungan Presiden sebagai eksekutif dengan partai politik, dan (3) hasil pemilu yang proporsional. Permasalahan ketiga aspek presidensialisme tersebut terjadi dalam pemerintahan SBY-JK periode Oktober 2004 – Maret 2008.

Pemilu 2004 melahirkan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden. Rakyat Indonesia banyak menaruh harapan akan kemajuan bangsa Indonesia kedepan. Namun yang terjadi kemudian, perdebatan kuat/lemahnya sistem presidensialisme di Indonesia tetap meradang. Banyak kebijakan-kebijakan yang dibuat, analisa publik kebanyakan melihatnya sebagai bentuk ketergantungan Presiden pada konstelasi politik dalam legislatif. DPR menjadi *powerfull* ketika pemilu yang proporsional menghasilkan adanya hegemoni partai dengan perwujudan koalisi partai di legislatif. Presiden sendiri dalam hal ini menjadi

¹⁹“Kepuasan SBY Terendah”, *Indo Pos*, 5 Oktober, 2007; diperoleh dari <http://www.lsi.co.id/artikel.php?id=751>, diakses pada 14 Februari 2008 pukul 16.30 WIB

²⁰ Lihat: <http://sbywatch.blogspot.com/2006/10/kinerja-pemerintahan-sby.html>, diakses pada 14 Februari 2008 pukul 16.30 WIB.

²¹ Lihat: <http://www.lsi.co.id/artikel.php?id=674> diakses pada 14 Februari 2008 pukul 16.30 WIB.

powerless karena ketika terpilih, Presiden bukan berasal dari partai dengan jumlah suara mayoritas yang ada dalam parlemen (dalam hal ini DPR).

Kondisi tersebut menjadikan lembaga legislatif memiliki pengaruh yang kuat pada jalannya pemerintahan, disaat yang bersamaan Presiden menjadi bergantung pada konstelasi politik dalam legislatif. Persoalan ini terjadi karena terdapat persoalan *dual democratic legitimacy*, sehingga terjadi tarik menarik kekuasaan yang sarat kepentingan politik antara Presiden dan DPR baik secara laten (tersembunyi/implisit) maupun eksplisit. Sementara itu, tubuh intern lembaga kepresidenan sendiri terdapat dua hal yang mencolok oleh adanya *duumvirate* kepemimpinan Presiden dan wakilnya yang merepresentasikan partai berbeda. Presiden sangat terbantu dengan adanya Wakil Presiden dalam mengalahkan oposisinya, namun dalam lain hal sosok Wakil Presiden merupakan pemimpin partai yang memiliki suara terbesar dalam parlemen.

Pada akhirnya, Presiden harus berhadapan dengan kepingan intervensi koalisi partai dalam membentuk dan *me-reshuffle* kabinet-kabinetnya sendiri. Hal ini membuat Presiden kesulitan dalam proses menentukan dan *me-reshuffle* kabinet-kabinetnya yang berdampak buruk bagi penyusunan dan pelaksanaan program-programnya. Pemerintah, dalam hal ini, harus memperhatikan dukungan dan kepentingan partai-partai politik yang menduduki kursi legislatif. Scott Mainwaring mengungkapkan, dalam sistem presidensial, terutama dengan fragmentasi sistem kepartaian, penguatan pada parlemen dapat melahirkan *immobilism* dari eksekutif, tetapi kombinasi presidensialisme dan fraksionalisasi sistem multipartai khususnya, akan mengancam stabilitas demokrasi.²²

Presiden akan sangat menentukan dalam hal ini, sama halnya dengan tantangan permasalahan sistem pemerintahan presidensialisme di Indonesia. Seperti diungkapkan oleh Liddle, tantangan besar abad ke-21, Indonesia pasti akan memerlukan *strong national leadership*, kepemimpinan nasional yang kuat yang mungkin terwujud dalam bentuk lembaga presiden yang kuat.²³ Akan tetapi

²² Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America...*Loc. Cit.*, hlm. 113.

²³ R. William Liddle, "Hak Prerogatif dan Kedudukan Presiden", *Tempo*, 21 Mei 2000, dalam R. William Liddle, *Revolusi Dari Luar* (Jakarta: Nalar, 2005), hlm. 143.

tidak ada fakta yang cukup berarti untuk membuktikan bahwa Presiden SBY lebih lemah ketimbang DPR. Beberapa data yang ada selama ini, telah cukup membuktikan bahwa dalam tiap kasus pembuatan kebijakan, praktis dalam tingkat pleno SBY selalu memenangkannya. Dalam kondisi ini, Presiden SBY gagal menciptakan langkah-langkah politik yang konkret untuk mengefektifkan pemerintahannya. Tidak ada sikap tegas dari Presiden dalam menangani masalah, terutama jika harus berhadapan dengan DPR. Akan tetapi pemerintahan SBY-JK masih mampu bertahan dalam situasi yang ada.

Secara garis besar, skripsi ini akan melihat praktik presidensialisme di Indonesia bermasalah karena sistem konstitusi yang mengatur lembaga eksekutif dan legislatif dalam hal ini Presiden dan DPR (pasca empat tahap amandemen UUD 1945), sistem kepartaian multipartai dan koalisi partai politik, sistem pemilu proporsional untuk legislatif dan *majority runoff* (dua putaran) untuk Presiden yang menghasilkan *minority President*, *legislative heavy*, dan pembentukan koalisi pemerintahan dalam kabinet, serta dinamika hubungan Presiden dan wakilnya dalam pemerintahan yang menambah rumit persoalan yang ada. Berdasarkan hal ini maka sistem presidensialisme di Indonesia, praktiknya menjadi sangat khas dengan bergaya parlementarisme. Konteks-konteks persoalan ini akan diperjelas dalam pembahasannya disertai beberapa analisa kasus sepanjang pemerintahan SBY-JK memimpin (2004-2008), yang akan tersebar dalam tiap babnya.

Berdasarkan perumusan masalah tersebut maka pertanyaan penelitian yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah:

- 1. Seberapa kuat/lemah kedudukan Presiden selepas Amandemen dan Pilpres 2004?**
- 2. Bagaimanakah langkah-langkah Presiden SBY dalam manajemen pemerintahan, untuk memperkuat pemerintahannya?**

I. 3. Pembatasan Masalah

Penulisan ini akan terbatas pada praktik presidensialisme pemerintahan orde baru sampai pada pemerintahan SBY-JK (2004-2008). Hal tersebut dikarenakan penulisan ini ingin lebih menekankan pada warisan institusi yang ditinggalkan oleh orde baru dalam pembentukan pemerintahan era reformasi selanjutnya. Periode waktu pemerintahan SBY-JK sendiri hanya terbatas sampai pada bulan Maret 2008 karena sampai penulisan ini dibuat, pemerintahan SBY-JK sendiri belum berakhir sehingga masih banyak kemungkinan perubahan terjadi pada waktu berikutnya.

I. 4. Signifikansi Penelitian

Signifikansi *pertama* penelitian ini berkaitan dengan penjelasan permasalahan praktik sistem presidensialisme selepas amandemen UUD 1945 dan Pilpres 2004. Pada praktiknya, ada banyak kasus yang melibatkan hubungan Presiden dan DPR untuk bersinggungan. Lembaga Presiden sendiri mengalami kecenderungan untuk lebih lemah ketimbang era Orde Baru, khususnya pemerintahan SBY-JK. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan baru dalam ilmu Politik, terutama dalam kajian Politik Indonesia mengenai permasalahan presidensialisme dalam lembaga eksekutif, dimana dalam sejarah perpolitikan, Indonesia selalu mengalami masalah berkenaan dengan Presiden dalam sistem presidensialisme. Orde Lama sampai Orde Baru, Indonesia bermasalah dengan praktik presidensialisme yang otoriter. Sementara itu justru sebaliknya pada saat era Reformasi, sistem politik yang lebih demokratis membuat praktik presidensialisme berjalan dalam bentuk kuasi parlementarisme. Pada pemerintahan SBY-JK, lembaga legislatif bertambah kekuasaannya sejalan dengan peningkatan kekuasaan lembaga eksekutif karena pemilihan Presiden langsung.

Signifikansi *kedua* adalah adanya pemahaman yang mendalam mengenai hubungan Presiden dengan DPR dan hubungan Presiden dengan partai politik. Selain itu, penulisan ini juga akan mengamati tinjauan historis praktik

presidensialisme dalam kurun waktu Orde Baru sampai pada Pemerintahan SBY-JK, beserta warisan institusinya. Pemahaman ini sangat perlu karena merupakan acuan terbentuknya format sistem presidensialisme Indonesia era reformasi. Hubungan tersebut lantas kembali berimbas pada dinamika permasalahan dalam perjalanan pemerintahan SBY-JK selama kurang lebih tiga tahun.

I. 5. Tujuan Penelitian

Tujuan utama penelitian adalah menjawab pertanyaan penelitian dengan melihat kemudian posisi dan praktik presidensialisme yang tidak dapat lepas dari tinjauan sejarah praktik presidensialisme dalam perpolitikan Indonesia itu sendiri, beserta penjelasan-penjelasan kasus, guna mendapati faktor-faktor yang menyebabkan permasalahan terjadi. Langkah berikutnya, kemudian dianalisa bagaimana faktor-faktor tersebut menjadi sumber permasalahan yang ada untuk mencari jawaban permasalahan.

Tujuan lain dari penelitian ini antara lain, *pertama*, sebagai syarat akhir kelulusan sebagai sarjana ilmu politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Indonesia (UI). *Kedua*, sebagai sumber bacaan yang berguna bagi penelitian serupa di masa yang akan datang. *Ketiga*, menambah khasanah penelitian dalam kajian lembaga eksekutif dan legislatif di Indonesia, terutama memberikan khasanah baru mengenai masalah-masalah presidensialisme. *Keempat*, memberikan andil akademik atas studi mengenai lembaga perwakilan politik di Indonesia. *Kelima* adalah untuk memberikan kontribusi sumbangan pemikiran akan pemecahan masalah yang dihadapi Indonesia dalam membangun sistem politik pada era Reformasi.

I. 6. Konseptualisasi dan Teori

I. 6. 1. Konsep-konsep Demokrasi dan Presidensialisme

Tujuan akhir dari demokrasi adalah representatif, dimana di dalamnya terdapat konsep-konsep mandat dan akuntabilitas, yang akan diwujudkan melalui mekanisme *election*/pemilihan.²⁴ Hubungan antara demokrasi dan representasi adalah pemerintahan yang demokratis pasti akan representatif - pemerintahan yang sesuai dengan keinginan rakyatnya - karena mereka dipilih rakyat (dengan catatan: pemilihan dilakukan secara bebas, partisipasi yang luas, dan masyarakat memiliki kebebasan politik).²⁵

Hal yang dapat mempengaruhi keberlangsungan demokrasi sendiri adalah penyusunan institusi. Menurut Adam Przeworski (1995) sebagai berikut:

*“Democracy is sustainable when its institutional framework promotes normatively desirable and politically desired objectives, but also when its institutional are adept at handling crises that occur when such objectives are not being fulfilled.”*²⁶

Para ilmuwan politik banyak yang menyarankan bermacam bentuk penyusunan institusi yang secara umum harus memenuhi bentuk institusi yang demokratis.²⁷ Dalam masyarakat yang majemuk (seperti Indonesia) pemilihan

²⁴ Bernard Manin, Adam Przeworski, dan Susan C. Stokes, “Elections and Representation” dalam Adam Przeworski, Susan C. Stokes, dan Bernard Manin (eds), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hlm. 29-51.

²⁵ Hubungannya terlihat ketika partai dan kandidat akan menyampaikan proposal kebijakan mereka melalui kampanye yang akan membawa kesejahteraan bagi rakyat, kemudian rakyat menentukan pilihan mana kandidat yang mereka anggap akan menciptakan pemerintahan sesuai dengan aspirasi mereka. Ketika kandidat tersebut terpilih, maka mereka memiliki mandat untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan keinginan rakyat yang memilihnya. Dalam hal akuntabilitas, pemilihan akan menentukan kandidat mana yang berhasil memikat rakyat untuk menjalankan pemerintahan, akan tetapi jika hasilnya tidak sesuai harapan maka kandidat tersebut akan menerima hukumannya bisa dengan tidak dipilih lagi oleh rakyatnya dalam pemilihan selanjutnya. Lihat: *Ibid.*, hlm. 29.

²⁶ Adam Przeworski, *Sustainable Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1995), hlm. 107.

²⁷ Beberapa halnya antara lain: eksekutif yang bertanggung jawab pada legislatif, pemilu yang proporsional, unikameral/bikameral, kesatuan atau federal, bank sentral yang independen dari pemerintahan, dll. Powel (1990) melihat dari: tingkatan dalam parlemen (siapa saja yang harus mengikuti kebijakan dan menaati konstitusi), mayoritas atau konstitusi, presidensialisme, parlementarisme, atau campuran, dan aturan pemilihan. Lihat: *Ibid.*, hlm. 43.

desain institusi menjadi dasar yang menentukan.²⁸ Pemilihan desain institusi yang berbeda akan menghasilkan keberhasilan demokratisasi dan durasi rejim demokrasi yang berbeda pula.²⁹ Desain institusi adalah pemilihan aturan dalam membuat keputusan bersama.³⁰

Jika merujuk pada Arend Lijphart, maka pemilihan desain institusi ini dilakukan melalui konsensus (*consensus democracy*) dalam tahap demokratisasi. Dalam *consensus democracy*³¹, desain institusi menengahi hubungan antara krisis dalam rejim lama dan konsolidasi rejim yang baru, dan pengaturannya secara struktural ditentukan dalam proses aksi bersama (*collective action*) dari elit-elit politik.³² Sama seperti halnya David Potter dengan menggunakan *transitional approach*, mengatakan dalam tahap transisi menuju demokrasi, secara fundamental akan banyak dipengaruhi oleh inisiatif dan aksi-aksi elit.³³ Sementara itu, menurut Huntington, transisi rejim otoritarian menuju rejim demokrasi selalu melibatkan kompromi di antara kelompok-kelompok yang secara politik kuat mengenai hal-hal yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh pemerintah.³⁴

²⁸ Katharine Belmont, Scott Mainwaring, dan Andrew Reynolds, "Introduction: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy", dalam *The Architecture of Democracy; Institutional Design, Conflict Management, and Democracy*, ed. Andrew Reynolds (New York: Oxford University Press, 2002), hlm. 3.

²⁹ Josep M. Colomer, "Institutional Design", dalam Todd Landmann dan Neil Robinson (eds) *Handbook of Comparative Politics* (Sage, 2008), hlm. 20.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 1. Ada dua bagian utama yang harus terjawab dalam definisi ini, yakni: (1) siapa yang dapat berpartisipasi, dan (2) bagaimana keputusan dapat dihasilkan (didalamnya terdapat bagaimana kekuasaan membuat keputusan dapat dibagi dalam cabang pemerintahan yang berbeda, dan bagaimana rakyat dapat ikut memiliki andil terciptanya kebijakan yang dilakukan dalam perannya sebagai pemilihan pada saat pemilihan) dalam *Ibid.*

³¹ Definisi demokrasi berdasarkan konsensus demokrasi dilihat sebagai adanya kesepakatan yang mengatur pemerintahan berdasarkan masyarakat mayoritas, mayoritas dapat memerintah dan minoritas menjadi oposisi dalam Arend Lijphart, *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Heaven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 31.

³² Arend Lijphart dan Carlos H. Waisman, "Intitutional Design and Democratization", dalam Arend Lijphart dan Carlos H. Waisman (eds), *Institutional Design in New Democracies; Eastern Europe and Latin America* (Colorado: Westview Press, 1996), hlm. 3.

³³ David Potter, "Explaining Democratization", dalam David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh, Paul Lewis (eds), *Democratization* (Cambridge: Polity Press, 1997), hlm. 18.

³⁴ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, terjemahan Asril Marjohan (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 282.

Variasi pilihan secara nyata terlihat dalam pemilihan sistem institusi, yakni: presidensialisme atau parlementarisme.³⁵ Presidensialisme dipilih karena institusi presidensialisme dapat memuaskan aspirasi demokratis dengan adanya pemilihan langsung eksekutif dan legislatif, adanya jaminan keamanan dalam melawan tirani dengan pemisahan/pembagian kekuasaan, kesempatan untuk mengartikulasikan dan menginstitusionalisasikan kekuasaan tertinggi berdasarkan pilihan langsung rakyat, dan memenuhi syarat pemerintahan representatif.³⁶ Przewoski, dkk menyatakan bahwa demokrasi presidensialisme akan muncul setelah kejatuhan kediktatoran militer ketimbang kediktatoran sipil, dan kemungkinan daya tahan demokrasi Presidensial lebih rendah ketimbang demokrasi parlementer.³⁷ Carlos Santiago Nino mengasumsikan bahwa dalam presidensialisme memungkinkan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, jika kekuasaan terkonsentrasi secara ekstrem dapat menciptakan *hyperpresident*.³⁸ Menurut Carlos S. Nino, kekuasaan presiden presidensialisme harus dikurangi dengan cara merubah sistem presidensialisme, dan jalannya fokus pada perubahan konstitusi.³⁹

³⁵ Bernard Manin, Adam Przeworski, dan Susan C. Stokes, "Introduction", dalam Adam Przeworski, Susan C. Stokes, dan Bernard Manin (ed), *Democracy, Accountability, and Representation, Op. Cit.*, hlm. 19-20.

³⁶ Pemerintah dikatakan representatif karena dipilih oleh rakyatnya. Lihat: Kurt von Mettenheim, "Presidential Institutions and Democratic Politics", dalam Kurt von Mettenheim (ed), *Presidential Institutions and Democratic Politics; Comparing Regional and National Contexts* (London: John Hopkins University Press, 1997), hlm. 1.

³⁷ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990* (New York: Cambridge University Press, 2000) dalam José Antonio Cheibub dan Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science* (New Heaven dan Sao Paulo: Yale University and Universidade de São Paulo, 2002), hlm. 1.

³⁸ Arend Lijphart dan Carlos H. Waisman, "Intitutional Design and Democratization...*Loc. Cit.*", hlm. 9. Masalah dominasi Presiden dalam prsidensialisme dapat dilakukan melalui beberapa jalan, yakni: (1) kekuatan veto Presiden atas legislatif dan kontrol terhadap militer yang dapat berlangsung dalam waktu yang lama (sesuai masa jabatannya) dan tidak ada pemilihan ulang dalam masa tersebut (justru mungkin terpilih kembali dalam pemilihan selanjutnya), (2) wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan kabinetnya, (3) hak inisiatif membuat kebijakan, (3) kapasitas untuk mendikte legislatif, (4) otoritas keuangan dan fiskal, (5) hak menyatakan keadaan darurat, dan (6) terjamin dalam konstitusi. Berdasarkan keburukan-keburukan ini tidak jarang presidensialisme pada akhirnya diganti dengan tipe pemerintahan lain atau dimodifikasi aturan mainnya. Lihat: Adam Przeworski, *Sustainable...Op. Cit.*, hlm. 43.

³⁹ Arend Lijphart dan Carlos H. Waisman, "Intitutional Design and Democratization...*Loc. Cit.*", hlm. 9.

Aturan main bila merujuk pada bentuk institusi model demokrasi konsensus, yang dikatakan Lijphart, mencoba untuk membagi kekuasaan dalam beberapa jalan (sekalipun konsentrasi kekuasaan masih memungkinkan terdapat pada mayoritas), yakni: dengan *power sharing* eksekutif dalam koalisi bersama, *balanced of power* eksekutif dengan legislatif, representasi proporsional, dan sistem multipartai.⁴⁰ Akan tetapi, permasalahan pemisahan kekuasaan seperti yang disebutkan sebelumnya, bukan tidak memiliki masalah. Menurut Lijphart, ketika kekuasaan dibagi maka dampak yang ditimbulkan adalah sulitnya atau bahkan bisa tidak mungkin suatu keputusan dibuat, hasilnya adalah: stagnasi (*immobilism*) dan jalan buntu (*deadlock*).⁴¹

Dalam sistem presidensialisme ataupun parlementarisme, jalannya pemerintahan bersandar pada prinsip dasar dalam konstitusi, prinsip-prinsip dasar ini menjadi faktor utama dalam membentuk jalannya pemerintahan dengan sistem tersebut, yang akan membedakan hasil (*outcomes*) keduanya.⁴² Donald Horowitz melihat institusionalisasi dalam proses menuju demokrasi dari sisi pentingnya desain konstitusi. Desain konstitusi memiliki pengaruh pada distribusi kekuasaan dan siapa yang mendapat kekuasaan, mengingat institusi politik yang diatur dalam tubuh konstitusi, sangat besar menentukan ada tidaknya konflik.⁴³

I. 6. 2. Teori-teori Presidensialisme:

I. 6. 2. 1. Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Sistem Presidensialisme

Kekuatan Presidensialisme menurut Lijphart (1999) didapat dari tiga sumber, yakni: (1) kekuasaan Presiden yang terdapat dalam konstitusi, di dalamnya terdapat *reactive power*, *presidential veto power*, dan *proactive power*, (2) kekuatan dan kohesi partai Presiden dalam legislatif, dan (3) perhitungan

⁴⁰ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy... Op. Cit.*, hlm. 34-37.

⁴¹ Arend Lijphart, "The Wave of Power Sharing Democracy", dalam *The Architecture of Democracy...Op. Cit.*, ed. Andrew Reynolds, hlm. 41.

⁴² José Antonio Cheibub dan Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Loc. Cit.*, hlm. 2.

⁴³ Donald Horowitz, "Constitutional Design", dalam Andrew Reynolds (ed), *The Architecture of Democracy...Op. Cit.*, hlm. 35-36.

kekuatan yang didapat dari dukungan pemilih (*voters*) dalam pemilihan, yang dapat diklaim bahwa Presiden adalah pejabat publik yang mendapat dukungan rakyat secara keseluruhan.⁴⁴ Legislatif juga memiliki kekuatan yang sama, yakni: legislatif secara terorganisir berisikan partai-partai politik yang dipilih oleh rakyat (*voters*) dalam pemilihan memainkan perannya sebagai pembuat undang-undang, yang dapat membuat ataupun menentukan kebijakan atas nama rakyat.⁴⁵ Juan J. Linz melihat kedua hal ini sebagai *dual democratic legitimacy*, penjelasannya seperti berikut⁴⁶: dalam sistem presidensialisme, legislatif dan eksekutif sama-sama memegang legitimasi demokrasi karena dipilih rakyat secara independen dalam pemilihan, dan sama-sama terorganisir dengan baik sebagai representasi dukungan rakyat (*voters*). Ada kemungkinan bahwa mayoritas dalam legislatif dapat memiliki pilihan politik/kebijakan politik yang berbeda dari kebijakan politik Presiden atas dukungan rakyat. Dampak yang ditimbulkannya adalah:

“Since both derive power from the vote of the people in a free competition among well-defined alternative, a conflict is always latent and sometimes likely to erupt dramatically; there is no democratic principle to resolve it, and the mechanism that might exist in the constitution are generally complex, highly technical, legalistic, and doubtful democratic legitimacy for electorate.”⁴⁷

Selain itu, Linz juga menjelaskan mengenai bahaya dari sistem presidensialisme lainnya, yang disebut *the perils of presidentialism*. Pertama, Presiden akan sangat kuat mengklaim dirinya memiliki legitimasi dalam demokrasi, walaupun hanya berdasarkan hitungan jumlah suara. Kedua, memungkinkan Presiden membangun lembaga kepresidenan dengan proporsional suara yang kecil dan menghasilkan Presiden yang memiliki legitimasi yang lemah. Kondisi tersebut akan berlangsung dalam jangka waktu yang tetap, karena adanya kekakuan (*rigidity*) dalam pemerintahan presidensialisme dimana tidak adanya proses eleksi kembali sampai masa pemerintahan berakhir. Pemerintahan

⁴⁴ Lihat: Arend Lijphart, *Pattern of Democracy...Op. Cit.*, hlm. 127-128.

⁴⁵ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy...*Loc. Cit.*, hlm. 7.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

presidensialisme ini juga dibangun dengan mekanisme *zero sum game*⁴⁸ dan mental *winner take all*. Permasalahan tersebut berpotensi menimbulkan konflik dimana akan menciptakan kesenjangan tajam antara pihak menang (*winner*) dan pihak kalah (*loser*), yang pada akhirnya menciptakan kerenggangan dan polarisasi pemerintahan. Kondisi ini bisa tetap berlangsung dalam periode mandat Presiden berjalan sampai akhir masa pemerintahannya.⁴⁹

David Samuels (2003) berargumentasi bahwa akuntabilitas dapat tercapai melalui dua hal yang berkaitan dengan hubungan institusi, yakni: (1) *check and balance* dari kekuasaan institusional, dan (2) pemisahan kekuasaan antara dua cabang pemerintahan.⁵⁰ Hal ini terwujud dalam sistem presidensialisme. Arend Lijphart melihatnya sebagai *paradox of presidentialism*. Dalam argumentasinya, adanya pemisahan formal kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam rejim presidensial akan memberikan kontribusi terciptanya perimbangan kekuasaan (*balanced of power*), akan tetapi pada pelaksanaannya, masalah dalam presidensialisme justru terjadi berkenaan dengan masalah *balanced of power* dan pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif.⁵¹

Penjelasan teori tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, presidensialisme membawa unsur *majoritarianism*, yang dapat diartikan sebagai pemusatan kekuasaan politik pada mayoritas. Ketika Presiden merepresentasikan kekuasaan mayoritas tersebut, maka akan terciptalah Presiden yang sangat *powerful*⁵², yang sering dinamakan dengan *hyperpresidentialism*.⁵³ *Kedua*, Presidensialisme dapat pula menghasilkan pemisahan kekuasaan, ketika legislatif terorganisir secara

⁴⁸ Situasi *zero* dalam *zero sum games* adalah situasi dimana terdapat variabel-variabel seperti mayoritas dan *deadlock* dalam situasi tidak ada satu partai pun yang menguasai mayoritas mutlak (lebih dari 1/3 jumlah keseluruhan kursi). Lihat: Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, *Democracy and Development...Op. Cit.*, hlm. 134.

⁴⁹ Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", dalam Arend Lijphart, (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government, Op. Cit.*, hlm. 119-124.

⁵⁰ David Samuels, "Presidents, Assemblies, and Accountability", *Working Paper* (Minneapolis: Department of Political Science, University of Minnesota, 2003), hlm. 21-22.

⁵¹ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy...Op. Cit.*, hlm. 95.

⁵² *Ibid.*, 101

⁵³ Lihat: Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy... Loc. Cit.", hlm. 5.

efektif dengan baik. Kondisi ini akan menciptakan *balanced of power*.⁵⁴ Jika eksekutif dan legislatif terpisah dengan mekanisme *balanced of power*, masalah kemudian akan timbul, yakni: situasi perimbangan kekuasaan antara Presiden dengan legislatif dapat menghasilkan jalan buntu (*deadlock*) dan frustrasi dalam mencapai konsensus (seperti masalah *dual democratic legitimacy* dari Linz).⁵⁵

Scott Mainwaring (1990;1993), menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan menyebabkan sistem Presidensialisme menghasilkan ketidakpastian bahwa Presiden akan berasal dari suara mayoritas dalam parlemen. Kepribadian (*personalities*) seorang Presiden dalam kampanye, dapat memenangkan kompetisi tanpa harus berasal dari partai mayoritas. Walaupun kandidat Presiden tersebut berasal dari partai kecil, masih ada kemungkinan terpilih sebagai Presiden, padahal dukungan pada Presiden yang kecil dalam parlemen akan menimbulkan pergulatan antara eksekutif dan legislatif.⁵⁶

I. 6. 2. 2. Presiden, Partai Politik, dan *Multiparty System* dalam Sistem Presidensialisme

Scott Mainwaring (1990; 1993) melihat bahwa perpaduan antara pemerintahan presidensialisme dan sistem multipartai merupakan kombinasi yang sulit dan problematis, dengan penjelasan sebagai berikut⁵⁷: dalam sistem presidensialisme memungkinkan terjadinya stagnasi (*immobilism*), *power* eksekutif yang lemah, dan ketidakstabilan hubungan antara eksekutif dan legislatif dikarenakan konflik. Beberapa masalah dalam presidensialisme (seperti konflik eksekutif-legislatif yang menghasilkan *immobilism*, kesulitan Presiden dalam menghadapi parlemen, dan anggota-anggota parlemen (*congressional*) yang mencoba membatasi aksi Presiden, sering kali disebabkan oleh sistem multipartai.

⁵⁴ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy...", *Loc. Cit.*, hlm. 101.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 102.

⁵⁶ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", *Workingpaper #144* (Indiana: Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1990), hlm. 9, dielaborasi dalam *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination; Comparative Political Studies* (1993): hlm. 198-228.

⁵⁷ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation...*Loc. Cit.*, hlm. 22.

Kesulitan ini dimulai ketika kolaborasi Presiden dengan partai politik dalam sistem multipartai, menimbulkan permasalahan koalisi. Pemerintahan yang terbentuk adalah pemerintahan koalisi, sementara stabilitas koalisi itu sendiri sangat sulit dipertahankan dalam multipartai sistem presidensialisme. Pada akhirnya mengganggu kestabilan demokrasi dan pemerintahan yang efektif.⁵⁸

Kolaborasi antara Presiden dan partai politik dimulai ketika pembentukan kabinet, Presiden akan membuat kesepakatan terlebih dahulu dengan partai-partai yang mendukungnya, akan tetapi kesepakatan ini tidak terikat seperti dalam parlementarisme. Presiden memiliki wewenang untuk merombak kabinet dalam koalisi pemerintahan, jika hal itu terjadi maka Presiden akan dengan mudah kehilangan dukungan dari partai yang bersangkutan dalam parlemen. Kesepakatan antara Presiden dengan partai hanya berorientasi pada persoalan kekuasaan di parlemen, tidak akan ada hubungannya dengan jalinan kerja sama antara Presiden dengan partai yang bersangkutan.⁵⁹

Partai-partai mendukung Presiden ketika masa kampanye, untuk dapat duduk dalam parlemen. Ketika partai telah mendapatkan apa yang diinginkannya, tidak ada yang menjanjikan bahwa partai-partai tersebut juga akan mendukung dalam lembaga kepresidenan, walaupun beberapa partai politik berpartisipasi dalam kabinet. Partai politik tersebut tidak bertanggung jawab pada pemerintahan. Bahkan, kemungkinan partai politik menghancurkan koalisi tersebut besar, karena ketika masa bulan madu sebagai Presiden baru dengan koalisi partai politik, sebenarnya pemimpin partai tetap menjaga jarak antara kepentingan partai dan lembaga kepresidenan.⁶⁰

Hubungan kemitraan yang terjalin antara Presiden dan partai dalam koalisi tersebut disebut Coppedge (1988) sebagai *silent partner*. Menurutnya, pemimpin partai akan takut kehilangan identitas mereka dari kesalahan pemerintahan koalisi ketika bermasalah sehingga mereka memilih untuk tetap menjaga jarak dan hanya

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

mencari keuntungan dari balik hubungan mereka, kalau tidak menuai keuntungan bagi prestasi mereka maka koalisi akan ditinggalkan.⁶¹

Linz (1994) melihat bahwa sistem presidensialisme tidak memiliki partai politik yang loyal, terkecuali mereka memiliki ideologi yang terstruktur dengan baik (*well-structured*).⁶² Sementara itu, masalah partai politik yang berkembang - khususnya negara-negara berkembang - adalah disiplin partai yang kurang dan lemah.⁶³ Dikarenakan multipartai akan menjalankan pemerintahan nantinya, Presiden yang tidak memiliki suara mayoritas dalam situasi ini akan mengalami kesulitan dalam memerintah, bahkan kesulitan berhadapan dengan mayoritas dalam parlemen. Kondisi yang ada memungkinkan terjadinya perpecahan dan kesulitan meraih persetujuan mengenai anggaran sehingga menciptakan pola hubungan klientela lokal diantara mereka, yang membuat Presiden sulit memerintah dan menjalankan program-programnya.⁶⁴

Distribusi kekuatan yang hampir seimbang antara partai-partai dalam sistem multi-partai mengakibatkan pemerintah bergantung pada koalisi antarpartai, akibatnya substansi stabilitas pemerintahan dalam sistem ini bertumpu pada kompromi antara partai-partai yang berkoalisi, kecuali bila ada salah satu partai yang mampu memenangkan mayoritas-mutlak suara (diatas 50%).⁶⁵

Dalam permasalahan lainnya, Lijphart menyebutkan, bahwa partai politik akan memiliki keinginan untuk masuk dan bertahan dalam kabinet koalisi⁶⁶, penjelasannya sebagai berikut: menurut Kaare Strom (1990), kondisi tertentu yang membuat partai memilih untuk tidak bergabung dalam koalisi kabinet adalah berada dalam pihak oposi, akan tetapi hal itu dimungkinkan kalau partai politik yang bersangkutan akan yakin akan mendapat dukungan yang sama dalam

⁶¹ Michael Coppedge, "Strong Parties and Lame Ducks: A Study of the Quality and Stability of Venezuelan Democracy", (Ph.D. dissertation, Yale University, 1988) dalam *Ibid*.

⁶² Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy...*Loc. Cit.*, hlm. 41-42.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 34-35.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ichlasul Amal, "Pengantar", dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik.* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1988), hlm. xviii.

⁶⁶ Arend Lijphart, "The Wave of Power Sharing Democracy", dalam Andrew Reynolds (ed), *The Architecture of Democracy...Op. Cit.*, hlm. 43.

pemilihan dan kesempatan mendapat posisi yang lebih kuat dalam pemerintahan selanjutnya, hal ini dimungkinkan jika posisi dalam legislatif memberikan kesempatan mereka untuk memiliki suara mayoritas dalam kebijakan tanpa harus berada dalam pemerintahan.⁶⁷ Menurut Lijphart, keinginan suatu partai politik bila ingin bergabung dalam kabinet adalah 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.⁶⁸

I. 6. 2. 3. Proportional Representation, Minority President, dan Praktik Sistem Presidialisme

Sistem pemilihan dapat menjadikan masalah desain institusi rezim demokratis lebih kompleks.⁶⁹ Dalam sistem presidialisme, sistem pemilihan yang proporsional akan menjadi sebuah acuan untuk mencapai keterwakilan yang proporsional. Seperti kata Josep M. Colomer dan Gabriel L. Negretto mengenai pemilihan sistem *proportional representation*, dimana keseluruhan distribusi kursi ditujukan untuk partai sesuai dari pembagian berdasarkan hasil jumlah suara dalam pemilihan yang memilih partai, akan memberikan representasi yang adil (*fair representation*) bagi partai-partai. Kondisi ini 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 peluang akuntabilitas ada.⁷⁰

Majority runoff (sistem dua putaran) salah satu yang sering kali digunakan dalam pemilihan. Sistem dua putaran ini akan mendorong formasi koalisi besar-besaran terjadi antara pemilihan pertama dan kedua dimana dukungan terhadap kandidat dalam pemilihan kedua disesuaikan dari dukungan suara pemilihan

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 44.

⁶⁹ Josep M. Colomer, "Institutional Design...*Loc. Cit.*, hlm. 20.

⁷⁰ Josep M. Colomer dan Gabriel L. Negretto, "Can Presidentialism Work Like Parleментарism?", *Government and opposition: An international journal of comparative politics* (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), hlm. 65-67.

pertama. Jika hal ini berlangsung maka diasumsikan bahwa Presiden akan menjadi satu kesatuan dengan sistem multipartai *proportional representation*, Presiden selanjutnya akan didukung oleh sistem multipartai yang dibangun, yang berarti akan membangun konsensus diantara para politisi pemegang mayoritas (*political majority*).⁷¹ Akan tetapi, koalisi yang terjadi sebelum pemilihan tidak memiliki ikatan yang berarti belum tentu hasilnya sama (dukungan yang sama) setelah pemilihan.⁷²

Hasil yang diciptakan dari kondisi diatas, memungkinkan lahirnya Presiden dengan dukungan suara yang sedikit (*minority President*).⁷³ Giovanni Sartori menyampaikan bahwa dalam sistem proporsional, menang-kalah hanya masalah terbesar atau terkecil sehingga kekalahan hanya persoalan suara, bukan berarti kekalahan menyebabkan kehilangan segalanya. Proporsionalitas yang menghasilkan koalisi pemerintahan dikarenakan sistem multipartai ini tidak menutup pula kemungkinan untuk terjadi perubahan koalisi, sebab disaat pemilihan bisa mempercayakan tanggung jawabnya secara tersebar di beberapa pilihan partai, ketika koalisi pemerintahan terbentuk tanggung jawab tersebut menjadi samar.⁷⁴ Colomer dan Negroto juga menegaskan bahwa *proportional*

⁷¹ Yang perlu dicatat disini adalah pemenang dalam pemilihan tahap pertama belum tentu menjadi pemenang dalam pemilihan tahap kedua, begitu pula sebaliknya, dan pemenang tahap kedua belum tentu pemenang dalam tahap pertama, ataupun sebaliknya. dalam *Ibid.*, hlm. 68-69.

⁷² Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation...*Loc. Cit.*", hlm. 22.

⁷³ Cheibub (2002) memperlihatkan dalam risetnya, kemungkinan adanya Presiden bukan dari partai yang menguasai kursi mayoritas dalam parlemen (*minority President*) dalam pemerintahan Presidensialisme secara keseluruhan sebesar 57.68%. *Minority Presiden* ini berhubungan dengan masalah jumlah partai politik, sistem pemilihan, dan siklus pemilihan - seperti juga diasumsikan oleh Mainwaring (1993) - dimana digambarkan: sebesar 41.01% *minority President* ada dalam pemerintahan presidensialisme dengan dua sampai tiga partai, 89.43% dengan tiga sampai empat partai, dan 90.38% dengan empat sampai lima atau lebih partai politik. Kemudian, *minority President* juga ada ketika pemilihan Presiden dan legislatif dilakukan dengan sistem proporsional dengan jumlah presentase sebesar 59.36% dalam sistem presidensialisme, dan pemilihan jika dilakukan bersamaan antara Presiden dan legislatif sebesar 54.22%, sementara jika dilakukan secara terpisah sebesar 60.26%. Data diambil dari *Table 2, Frequency of Minority Presidents in Presidential Regimes by Type of Legislature, Number of Effective Political Parties, Electoral System and Timing of Elections* dalam Jose Antonio Cheibub, "Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies" *Working Papper* (New Heaven: Yale University, 2002), hlm. 8 dalam *Comparative Political Studies* (New Heaven: Yale University, 2002): hlm. 284-312.

⁷⁴ Giovanni Sartori, "The Party Effects of electoral Systems", dalam Larry Diamond dan Richard Gunther (eds), *Political Parties and Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2001), hlm. 101.

representation ini akan mendorong terjadinya koalisi mayoritas dalam mendukung Presiden dalam kongres yang dapat mengakomodir keputusan legislatif dan kerjasama antara Presiden dan parlemen. Akan tetapi koalisi ini tidak akan stabil seperti dalam rejim parlementer karena Presiden memiliki wewenang untuk mengeluarkan menteri kabinetnya.⁷⁵

Adanya jarak antara masyarakat dan pembuat kebijakan, mengasumsikan rejim presidensialisme dalam multipartai akan lebih kompleks, yakni: (1) tidak menjanjikan bahwa Presiden yang terpilih secara terpisah akan mendapat dukungan besar, dan (2) Presiden memiliki hak untuk mengeluarkan menteri kabinetnya, yang merupakan bagian dari kursi partai di parlemen untuk menentukan kebijakan dalam berjalannya pemerintahan, hal ini akan dapat menimbulkan konflik antara Presiden dan mayoritas parlemen.⁷⁶ Sementara itu, menurut Mainwaring (1990; 1993), sistem presidensialisme yang hanya akan menghasilkan pemerintah minoritas, *deadlocks*, dan kekuasaan eksekutif yang lemah – terjadi dalam kurun waktu yang pasti pemerintahan berjalan - tidak memiliki institusionalisasi yang berguna untuk menyelesaikan *deadlocks* sehingga Presiden tidak memiliki alat (*lack of tools*) dalam menyukkseskan programnya ketika dalam keadaan *deadlocks*, hasilnya Presiden akan sulit menempatkan kebijakannya karena kurangnya dukungan pada Presiden.⁷⁷

Untuk mengatasi hal tersebut sering kali ditekankan pentingnya aturan hubungan internal dalam institusi (*inter-institutional relation*). Aturan ini mengatur jalannya pembagian kekuasaan dengan aturan sebagai berikut: *pertama*, pengaruh minoritas Presiden dalam menentukan kebijakan harus direduksi, *kedua* adalah harus ada negosiasi antara Presiden dan partai politik penghubung legislatif (*median legislative party*) ketika ada perbedaan pandangan, *ketiga* adalah harus didorong pembentukan formasi kabinet presidensial yang didalamnya terdapat

⁷⁵ Josep M. Colomer dan Gabriel L. Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, *Loc. Cit.*, hlm. 69-70.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 75.

⁷⁷ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation...*Loc. Cit.*, hlm. 11.

pewakilan partai yang dapat menghubungkan dengan legislatif (*median legislative party*).⁷⁸

Kalau ketiga hal tersebut dipenuhi maka rejim presidensialisme akan dapat bekerja seperti rejim parlementarisme multipartai walaupun tidak diidentifikasi sebagai sistem parlementer. Kondisi ini disebut sebagai pemerintahan yang berdasarkan pada aturan parlemen (*congressional government*). Penjelasan mengenai *congressional government* bisa dilihat sebagai berikut: kebijakan dihasilkan tergantung dari tiga aktor penentu kebijakan (partai Presiden, veto partai (krusial dalam menolak veto Presiden), dan *median party* (partai yang menghubungkan kepada mayoritas dalam legislatif)). Kondisi dimana partai presiden adalah kedua-duanya antara veto partai dan *median party* maka dinamakan pemerintahan presidensialisme, sementara kondisi dimana Presiden minoritas ada, membuat partai Presiden bukan veto dan *median party* maka kondisi ini merupakan *congressional government*.⁷⁹

Congressional government dapat menghasilkan kebijakan melalui preferensi *median legislative party*, dan konflik *dual legitimacy* dapat terjadi dalam kondisi ini, sehingga untuk mengakhiri konflik tergantung dari seberapa besar Presiden menerima aturan-aturan *congressional* dan mengakomodir multipartai dalam koalisi kabinet.⁸⁰ Keuntungan dari integrasi Presiden dan parlemen yang terjalin dalam formasi kabinet diasumsikan akan menghasilkan *fair representation* dan pemerintahan yang efektif, dan kerjasama dalam hubungan internal institusi (*inter-institutional cooperation*) antara Presiden dan parlemen merupakan langkah awal terbentuknya *good governance* dalam rejim yang kekuasaannya terpisah.⁸¹

Lain halnya dengan Linz, melihat bahwa *crisis of governability* dalam *new democracy* - tidak hanya di Amerika Latin - yang menerapkan sistem

⁷⁸ Josep M. Colomer dan Gabriel L. Negretto, "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", *Loc. Cit.*, hlm. 75.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 76-80.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 80.

⁸¹ Oleh karena itu beberapa survey yang dilakukan ketika reformasi institusi yang dilakukan negara-negara demokrasi dengan sistem presidensialisme, seperti Amerika Latin, memperlihatkan parlementerisasi dari presidensialisme dikembangkan dengan baik dalam *Ibid.*, hlm. 87-89.

presidensialisme dengan kombinasi kelonggaran sistem pemilihan dan institusionalisasi partai politik yang lemah, melahirkan Presiden yang partainya tidak memegang kursi mayoritas di parlemen, *deadlock*, dan kemandulan intitusi (*institutional paralysis*).⁸² Dipertegas kembali dalam riset Cheibub (2002), bahwa kemungkinan sebesar 61.50% terjadi *deadlock situation* oleh adanya *minority President* dalam praktik sistem presidensialisme⁸³, ketika terjadi *deadlock*, walaupun kemungkinannya terhitung masih kecil, tetapi satu dari 26 demokrasi presidensialisme, Presiden tidak mampu bertahan.⁸⁴ Cheibub (2002) menyimpulkan bahwa sistem pemilihan, waktu pemilihan, dan jumlah partai menentukan lahirnya *minority President* dan kuatnya legislatif terhadap Presiden, dan hal ini sering terjadi dalam sistem proporsional ketika Presiden dan legislatif dipilih secara tidak bersamaan, serta ketika banyak partai politik.⁸⁵

I. 6. 2. 4. Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Presidensialisme

Permasalahan antara Presiden dan Wakil Presiden kerap kali terjadi dalam sistem presidensialisme. Dalam melihat permasalahan ini, argumentasi Juan J. Linz (1994) bisa tepat untuk menganalisa. Menurut Linz (1994), problematik permasalahan antara Presiden dan wakilnya dapat terjadi dalam situasi-situasi: (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*⁸⁶ dimana Wakil Presiden memiliki andil menyukseskan Presiden dan meningkatkan dukungan suara bagi

⁸² Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy...*Loc. Cit.*, dalam Jose Antonio Cheibub, "Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies...*Loc. Cit.*, hlm. 1.

⁸³ Data diperoleh dari *Table 4, Frequency of Deadlock Situations in Presidential Regimes by Minority President, Number of Effective Parties, Electoral System and Timing of Elections* dalam Jose Antonio Cheibub, "Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies...*Loc. Cit.*, hlm. 9.

⁸⁴ José Antonio Cheibub dan Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered...*Loc. Cit.*, hlm. 4.

⁸⁵ Jose Antonio Cheibub, "Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies...*Loc. Cit.*, hlm. 12.

⁸⁶ Dengan meminjam istilah Juan J. Linz dalam tulisannya yang artinya pasangan calon dalam pemilihan untuk partai/koalisi partai yang sama. Lihat: Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy...*Loc. Cit.*, hlm. 33.

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"; dan (4) 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.⁸⁷

I. 6. 2. 5. Krisis Presiden dalam Sistem Presidensialisme

Kondisi dimana Presiden didukung oleh koalisi yang membantunya terpilih menjadi Presiden, hubungan antara eksekutif dan legislatif membangkitkan *impeachment* walaupun berjalan secara halus.⁸⁸ Scott Mainwaring (1990; 1993) mengatakan bahwa Presiden tidak memiliki jalan yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah ketika berada dalam situasi jalan buntu (*deadlock situations*) dengan parlemen. Akhirnya jalan satu-satunya yang dapat ditempuh oleh legislatif dalam melakukan perlawanan terhadap Presiden adalah *impeachment* (prosedur kriminal untuk menghadapi Presiden ketika memiliki program yang tidak sejalan). Dalam kondisi ini Presiden menghadapi situasi krisis.⁸⁹

Impeachment dalam presidensialisme berbeda dengan parlementarisme (dimana ada mosi tidak percaya). *Impeachment* harus memiliki *trigger* (pemicu) berupa skandal, kemudian harus dilihat bagaimana gerakan masyarakat, dan dukungan legislatif pada Presiden. Keberhasilan *impeachment* juga sangat

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 32-33.

⁸⁸ Anibal Perez-Linan, "Presidential Crises and Political Accountability in Latin America (1990-1997)", *Working Papper* (Indiana: Departement of Government and International Studies, University of Notre Dame, 1998), hlm. 16.

⁸⁹ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation...*Loc. Cit.*", hlm. 11.

ditentukan faktor-faktor tersebut.⁹⁰ Linan (1998) memperlihatkan hubungannya dalam tabel berikut:

Tabel 1. Potensi Krisis akibat *Impeachment*⁹¹

NO	Skandal	Kebijakan Presiden Sukses	Desakan rakyat	Dukungan Legislatif Pada Presiden	Hasil
1.	Ada	Ada	Lemah	Kuat	Tidak terjadi krisis
2.	Ada (tapi lemah)	Ada	Lemah	Lemah	Parlemen gagal mendesak krisis
3.	Ada	Tidak ada	Agak kuat	Kuat	Presiden bertahan dalam krisis
4.	Ada	Tidak ada	Kuat	Lemah	<i>Impeachment</i> , Presiden Jatuh

Tabel 1 diatas memperlihatkan bahwa skandal dapat menjadi pemicu krisis dalam *impeachment* akan tetapi hal ini juga dipengaruhi opini publik. Lebih jauh lagi, opini publik ini bergantung dari kebijakan yang dibuat (sukses atau tidaknya). Kesimpulannya krisis dalam *impeachment* terjadi ketika Presiden menghadapi skandal yang dikombinasikan dengan kuatnya desakan publik dan dukungan legislatif yang lemah. Ada tiga skenario yang dapat terjadi berkaitan dengan parlemen dan *impeachment*. Skenario pertama, parlemen menyuarakan skandal yang dilakukan Presiden tetapi publik tidak mendukung parlemen. Skenario kedua, publik bersatu melawan Presiden namun eksekutif masih dapat melakukan *lobby-lobby* untuk meminta dukungan parlemen. Dan skenario yang paling berbahaya adalah Presiden menghadapi gerakan rakyat dan legislatif sebagai musuhnya.⁹²

⁹⁰ Anibal Perez-Linan, "Presidential Crises and Political Accountability in Latin America... *Loc. Cit.*, hlm. 17.

⁹¹ Data diambil dari *Table 2. Impeachment Crises in Comparative Perspective (1990-1997)* dalam *Ibid.*, hlm. 20.

⁹² *Ibid.*, hlm. 17.

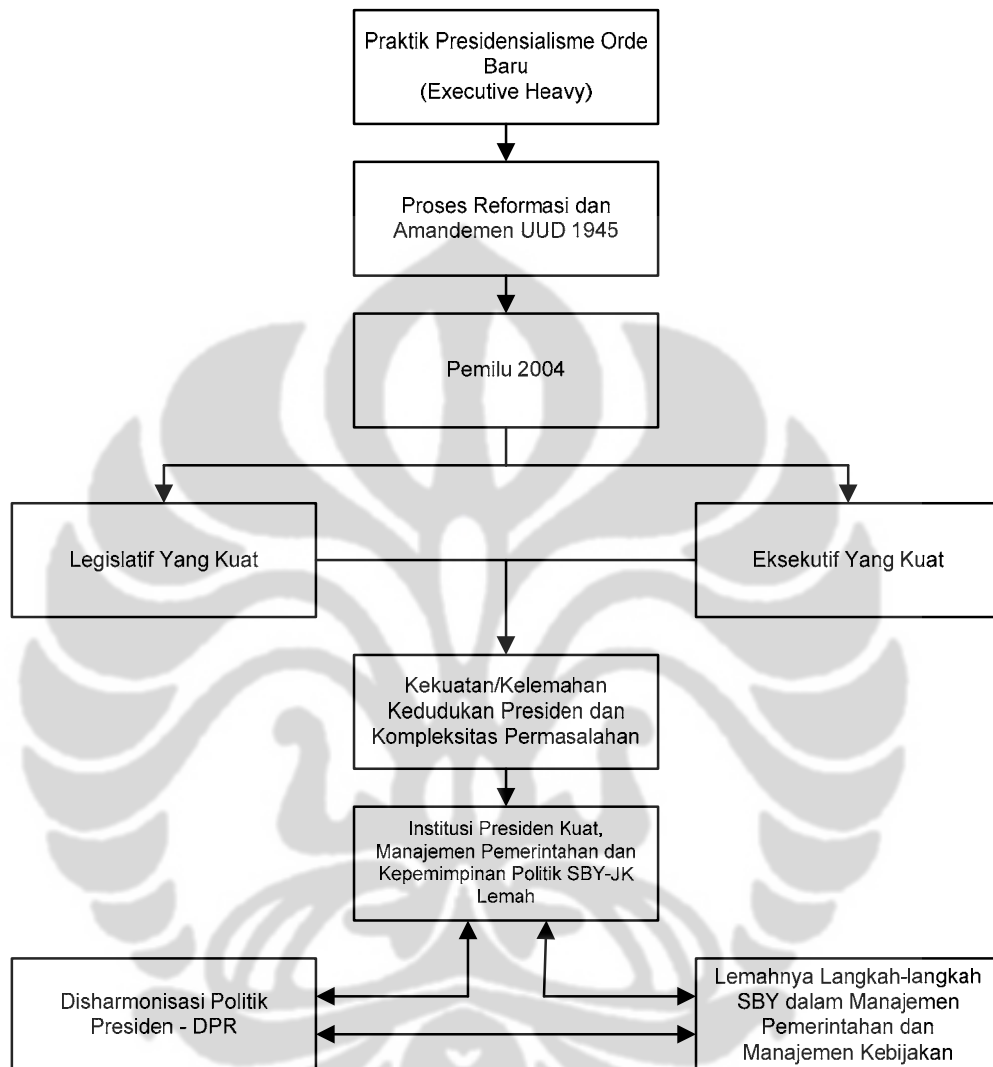
Berdasarkan tabel 1 diatas maka dapat disimpulkan proses menuju *impeachment* dimulai dari ada tidaknya pemicu berupa skandal. Jika tidak, krisis tidak akan terjadi. Namun jika ada maka harus dilihat bagaimana reaksi masyarakat terhadap Presiden dan dukungan legislatif pada Presiden. Jika tidak ada reaksi dari rakyat dan legislatif mendukung Presiden maka krisis tidak terjadi, namun jika tidak ada reaksi dari rakyat tetapi legislatif tidak mendukung maka yang tercipta adalah Presiden tetap diijinkan berkuasa. Akan tetapi, jika ada reaksi dari masyarakat dan legislatif tidak mendukung Presiden maka posisi Presiden berbahaya, sebaliknya jika ada reaksi dari rakyat namun legislatif masih mendukung maka Presiden masih dapat bertahan dalam krisis.⁹³



⁹³ Diambil dari *Figure 1. The Road to Impeachment (1990-1997)* dalam *Ibid.*, hlm. 21.

I. 7. Alur Analisa

Bagan 1. Alur Analisa



- Faktor historis kekuasaan Presiden pada masa Orde Baru menempatkan kekuasaan sentral pada seorang Soeharto, sekaligus menandai titik pusat pemerintahan berada pada *executive heavy*. Presiden dapat memiliki kekuasaan sampai pada tingkat proses legislasi, yang menjadikannya mudah dalam mengatur komposisi orang-orang yang terlibat dalam parlemen melalui mekanisme birokrasi sipil maupun kekuatan militer. Jaringan penting elit-elit yang duduk di parlemen dibuatnya seakan hanya formalitas pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, yang merupakan kumpulan orang-orang pilihan Soeharto. Dalam sidang

istimewa, pertanggung jawaban Presiden yang ketika itu masih dibawah mandataris MPR, seakan-akan sudah pasti selalu diterima. Hal ini menjadikan sistem politik di Indonesia pada saat itu seperti hanya rekayasa politik saja. Soeharto dapat leluasa menerapkan kekuasaan pemerintah otoritarianismenya. Sistem presidensialisme yang dipraktikkan pada masa ini lebih bersifat penyelewengan praktik presidensialisme, karena menempatkan Presiden selaku eksekutif sebagai otoritas kekuasaan yang sentralistik.

- Ketika rezim otoriter tersebut membawa kesengsaraan bagi rakyat, maka dicanangkanlah perubahan melalui reformasi. Karena penguasaan yang sentralistik pada diri Presiden, maka agenda pertama yang dilaksanakan adalah merubah konstitusi, melalui amandemen UUD 1945, dengan prinsip pembagian kekuasaan secara merata antara Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Amandemen dijalankan dengan beberapa tahap (sejauh ini empat tahapan). Melalui perubahan konstitusi ini maka kekuasaan Presiden dieliminir dan kekuasaan DPR ditambah, liberalisasi pendirian partai politik, dan sistem pemilihan yang proporsional. Akhirnya, sistem pemilu proporsional dengan sistem kepartaian multipartai diadaptasi pada saat pemilu 1999 dan berlanjut pada pemilu 2004. Pemilu proporsional dan multipartai menjadikan kursi-kursi partai politik tersebar secara proporsional dalam parlemen dan tidak ada yang menguasai mayoritas mutlak suara. Hasilnya, kekuasaan legislatif lebih terakumulasi yang menjadikannya lebih kuat ketimbang era pendahulunya. Sejalan dengan legislatif, sistem pemilihan dua putaran dan pemilihan langsung Presiden (khusus pemilu 2004), juga memperkuat institusi Presiden. Praktik presidensialisme pun semakin jelas dijalankan. Akan tetapi, pembagian proporsional multipartai yang tercipta, membuat koalisi harus dilakukan. Kombinasi antara presidensialisme dan multipartai proporsional membuat timbulnya permasalahan-permasalahan baru dalam prosesnya. Permasalahan-permasalahan tersebut membentuk kelemahan sekaligus kekuatan sendiri bagi lembaga Presiden. Hubungan eksekutif dan legislatif yang sama-sama kuat dan *legitimate (dual democratic legitimacy)* pun akhirnya harus berujung pada kompleksitas pemasalahan yang terjadi.

- Faktor-faktor pembentuk kekuatan/kelemahan kedudukan Presiden setelah proses pemilu 2004, membuat institusi presiden semakin kuat. Akan tetapi, modal kekuatan Presiden, tidak dimanfaatkan dalam manajemen pemerintahannya. Lemahnya manajemen pemerintahan dan kepemimpinan politik SBY-JK, justru menjadi sumber permasalahan praktik presidensialisme yang ada. Akhirnya, pemicu disharmoni politik Presiden-DPR bertambah, yang semakin memperumit masalah.. Dalam kondisi demikian, manajemen kebijakannya tidak cukup kuat. Masalah-masalah yang ada, lamban ditangani dan berlarut-larut. Semua situasi ini dapat terlihat dari tiap langkah-langkah Presiden SBY yang lemah diperlihatkan.

I. 8. Asumsi Kerja

Warisan Orde Baru dimana menempatkan *executive heavy* sebagai konsentrasi kekuasaan, disinyalir sebagai penyebab munculnya otoritarianisme di Indonesia. Kemudian oleh Soeharto institusi dibentuk dalam satu kerangka legislatif yang sarat rekayasa politik. Pasalnya, mesin politik Golkar menguasai mayoritas mutlak suara di parlemen sehingga tidak perlu lagi koalisi, sementara Golkar sendiri merupakan mesin politik bentukan Soeharto. Dengan menguasai birokrasi sipil dan didukung kekuatan militer, *floating mass* dapat dengan mudah menjadi strategi politik dalam memenangkan kekuasaan. Hal ini membuat sistem presidensialisme pada masa Orde Baru, berjalan pada praktik otoritarian seorang Presiden. Aliran kekuasaan terkonsentrasi pada Presiden. Walaupun anggota DPR dipilih dalam pemilu, akan tetapi semua anggota DPR berasal dari Golkar dimana Presiden Soeharto sebagai dewan pembinanya. Mekanisme ini diatur melalui sistem birokratik-otoriter dimana gaya kooptasi kelembagaan diberlakukan pada birokrasi Orde Baru sejak tahun 1970, dengan keluarnya PP No. 6 tahun 1970 yang mengharuskan monoloyalitas pegawai negeri sipil terhadap Golkar.⁹⁴ KORPRI yang merupakan wadah organisasi dari pegawai negeri, menjadi mesin politik sebagai penampung pendukung Golkar, dengan tergabung dalam birokrasi yang merupakan bagian dari Golkar pada saat itu, sehingga birokrasi merupakan

⁹⁴ Syafuan Rozi, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak; Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta&Yogyakarta: P2P LIPI&Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 6-7.

alat kepentingan *status quo* pemerintah dalam mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik.⁹⁵ Sementara itu, utusan golongan dan daerah merupakan orang-orang pilihan Soeharto sendiri. Jadi dalam hal ini skenario kekuasaan MPR hanya formalitas saja, karena anggota-anggotanya masih orang-orang Soeharto. Hal ini menyebabkan aliran kekuasaan, ditetapkan dalam perundang-undangan, mengarah pada Presiden.

Ketika Reformasi, masalah ini yang menjadi agenda pokok dimana otoritarianisme menjadi kambing hitam dalam menimbulkan banyak masalah ekonomi, KKN, pelanggaran HAM, dan sebagainya. Semua faktor ini kemudian disepakati, untuk selanjutnya mereformasi hubungan dan pembagian kekuasaan lembaga perwakilan politik, yang disusun dalam amandemen konstitusi UUD 1945. Amandemen konstitusi ini mengeliminir kekuasaan Presiden di satu sisi, namun di sisi lain praktik presidensialisme dipertegas dengan adanya pemilihan Presiden langsung. Sementara itu kekuasaan DPR diperkuat.⁹⁶ Hal ini menggambarkan bahwa terciptanya desentralisasi kekuasaan dalam pemerintahan. Langkah selanjutnya, membebaskan pendirian partai politik untuk berkompetisi dalam pemilu yang dilaksanakan dengan sistem proporsional. Hasilnya tidak seperti masa Orde baru, pemilu Reformasi tidak menjadikan satu partaipun berkuasa mutlak dalam parlemen. Jumlah suara yang dihasilkan dalam pemilu tidak memenangkan salah satu partai dalam jumlah suara mayoritas mutlak seperti Golkar Orde Baru.

Hasil pemilu 1999 menunjukkan kemenangan lima partai besar (PDIP, Golkar, PPP, PKB, dan PAN) namun dalam perolehan suara tidak ada yang mengungguli, sehingga perolehan kursi dalam persentase PDIP 33,11%, kemudian Golkar 25,97%, PPP 12,55%, PKB 7,35%, dan PAN 7,35%.⁹⁷ Jumlah

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

⁹⁶ Pasal 5 UUD 45 sebelum amandemen menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kemudian diubah dalam perubahan I 1999 menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Lihat: Undang-undang Dasar 1945 BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 5 ayat 1 dan Amandemen Undang-undang Dasar 1945 BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 5 ayat 1.

⁹⁷ Data diambil dari hasil perhitungan suara pemilu 1999 dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU). Lihat: www.kpu.go.id, diakses pada 21 Februari 2008 pukul 22.00 WIB.

kursi yang proporsional ini membuat partai-partai yang ada berkoalisi. Kemudian untuk menghalangi Megawati menjadi Presiden terbentuklah koalisi poros tengah dengan potensi suara anggota PPP 58 kursi, PKB 51 kursi, PAN 34 kursi, PBB 13 kursi, Partai Keadilan 7 kursi, dan partai islam-islam lain 5 kursi.⁹⁸ Koalisi partai menempatkan calon Abdurrahman Wahid sebagai calon Presiden. Ketika pemilihan diadakan oleh pemilihan dan perhitungan suara yang dilakukan anggota MPR, Abdurrahman Wahid akhirnya menang sebagai Presiden. Akan tetapi konsekuensinya, dalam penyusunan pemerintahan, Gus Dur harus kompromi dengan mengakomodasi wakil-wakil partai politik duduk dalam kabinetnya. Rekomendasi elit-elit partai besar dalam usungan koalisi tentu saja mempengaruhi akan hal ini. Terlebih lagi pemilihan Presiden 1999 masih dipilih oleh MPR, yang juga merupakan penyelewengan dari sistem presidensialisme.

Situasi yang tidak jauh berbeda ketika memasuki periode pemilu 2004. Praktik presidensialisme bermasalah dengan sistem multipartai yang ada. Lima partai besar yang menang dalam pemilu memperoleh jumlah kursi dalam persentase, Golkar 23,27%, PDIP 19,81%, PPP 10,54%, P. Demokrat 10,36%, PKB 9,45%, dan PKS 8,18%.⁹⁹ Kemudian, pemilihan Presiden dilakukan dalam mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat dua putaran. SBY-JK adalah duet pasangan yang menang. Akan tetapi selanjutnya koalisi partai kembali terbentuk, koalisi Golkar-PDIP (yang sering disebut sebagai Koalisi Kebangsaan) dan koalisi PD (Partai Demokrat)-PAN-PKS (yang sering disebut sebagai Koalisi Kerakyatan).¹⁰⁰ Sistem proporsional untuk legislatif ditambah dengan dua putaran untuk pemilihan Presiden, memungkinkan lahirnya Presiden minoritas. Dampaknya, dalam penyusunan kabinet kembali akomodasi partai terjadi. SBY-JK merangkul semua partai besar yang ada dalam koalisi untuk duduk dalam kabinetnya (kabinet pelangi kembali terbentuk).

⁹⁸ Sumber diambil dari Tabel Potensi Suara yang diolah dari data *Tempo*, 2 Agustus 1999 dan belum memperhitungkan potensi suara dari 135 kursi utusan daerah dan 65 kursi utusan golongan di MPR. Lihat: Syamsuddin Haris, *Op. Cit.*, hlm. 21

⁹⁹ Data diambil dari hasil perhitungan suara pemilu 2004 dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU). Lihat: www.kpu.go.id, diakses pada 21 Februari 2008 pukul 22.00 WIB.

¹⁰⁰ Maswadi Rauf, "Golkar dan Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono", *Sinar Harapan*, 30 Desember 2004, dalam <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0412/30/nas07.html>, diakses pada 19 Februari 2008 pukul 14.00 WIB.

Menariknya disini, sistem proporsional tidak menjamin partai yang menang dalam pemilu, berarti menempatkan calon Presidennya sebagai Presiden. Megawati misalnya, sebagai calon Presiden dari PDI-P yang memperoleh suara terbanyak, kalah oleh calon Presiden koalisi partai poros tengah yakni Abdurrahman Wahid, sementara SBY menang dengan berbasis dari partai peringkat ke-5 dalam perolehan suara. Kondisi ini memiliki potensi melahirkan Presiden yang bukan berasal dari suara mayoritas, yang pada akhirnya bisa menjadi sumber masalah praktik presidensialisme.

Pasca pemilu 2004, baik eksekutif maupun legislatif memiliki bobot kekuasaan yang sama kuat. Dinamika hubungan antara eksekutif dan legislatif mau tidak mau harus terjadi karena pada dasarnya praktik presidensialisme memiliki bahaya *dual democratic legitimacy*. Faktor-faktor pembentuk kekuatan/kelemahan kedudukan Presiden, kurang berpengaruh menguatkan manajemen pemerintahan. Akomodasi partai politik dan penguasaan partai golkar, yang seharusnya membuat kaki-kaki pemerintahan SBY-JK tambah kuat, gagal dimanfaatkan dalam kinerja pemerintahan yang efektif. Kinerja kabinet masih belum menjanjikan dan banyak persoalan negara yang belum tertangani dengan baik. Padahal dalam beberapa kasus, membuktikan institusi Presiden masih cukup kuat dalam menghadapi DPR. Terbukti dari beberapa kebijakan yang tidak bertolak di DPR. Akan tetapi, kondisi ini sering kali tidak dimanfaatkan pemerintah SBY-JK dalam manajemen kebijakan yang baik. Permasalahan-permasalahan yang ada masih tetap berlarut-larut. Lemahnya manajemen pemerintahan dan kepemimpinan SBY-JK, menjadikan kompleksitas permasalahan tersendiri. Seringkali, Lemahnya manajemen pemerintahan membuat dinamika hubungan Presiden-DPR semakin meruncing, terlebih lagi SBY merupakan presiden minoritas. Banyak aturan-aturan DPR yang berusaha mengintervensi masuk dalam ranah eksekutif. Pemerintahan SBY-JK yang lebih mengisyaratkan praktik presidensialisme secara utuh (karena mandat Presiden SBY langsung dari rakyat), pada pelaksanaannya justru mengarah pada terbentuknya kuasi parlementarisme. Belum lagi, Presiden juga harus mengalami kerumitan dalam menghadapi persoalan-persoalan buruknya koalisi partai dan

kohabitasi kepemimpinan eksekutif (antara hubungan SBY-JK). Akhirnya tidak jarang Presiden harus menghadapi desakan-desakan eksternal/internal pada pemerintahannya. Hal ini membuat Presiden terisolasi dalam konstelasi politik dan kepentingan-kepentingan yang pragmatis, namun tidak menyelesaikan masalah yang ada.

Menanggapi persoalan tersebut, langkah-langkah SBY yang tegas dalam manajemen pemerintahan menjadi sangat diharapkan. Akan tetapi pada kenyataannya, langkah-langkah SBY justru memperjelas asumsi yang menggambarkan lemahnya manajemen pemerintahan SBY-JK dalam menangani suatu persoalan.

I. 9. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif karena berusaha untuk menjelaskan seberapa kuat/lemah praktik presidensialisme selepas amandemen UUD 1945 dan Pilpres 2004, khususnya pada praktik presidensialisme era SBY-JK dan menjelaskan analisa akibat-akibat yang ditimbulkannya melalui pembedahan beberapa kasus permasalahan. Selain juga, penulisan ini berusaha untuk menjelaskan bagaimana langkah-langkah yang telah dilakukan SBY dalam manajemen pemerintahannya.

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan studi kepustakaan yang bersumber kepada buku sebagai data utama, dan jurnal/artikel/data survey/data perolehan suara (baik dalam buku, media massa, maupun dalam situs internet), serta situs internet sebagai data pendukung. Sebagian besar bahan bacaan tersebut didapat dari Perpustakaan Pusat UI (Universitas Indonesia), Perpustakaan FISIP UI (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UI), Perpustakaan CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*), dan Perpustakaan Freedom Institute.

I. 10. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, berisikan latar belakang, permasalahan berikut pertanyaan penelitian, signifikansi penelitian, tujuan penelitian, kerangka pemikiran/teori, asumsi kerja, alur pemikiran, dan metodologi penelitian. Pada bab ini akan digambarkan mengenai permasalahan-permasalahan apa saja dalam sistem presidensialisme dan bagaimana sistem presidensialisme pada akhirnya bermasalah.

Bab II Tinjauan Historis Praktik Presidensialisme di Indonesia masa Orde Baru sampai Reformasi, berisikan sejarah praktik Presidensialisme mulai dari warisan istitusi Orde Baru Soeharto sampai kepemimpinan Presiden-presiden reformasi terbentuk, berkenaan politisasi hubungan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan partai politik. Salah satu proses demokratisasi di Indonesia adalah perbaikan sistem presidensialisme dimana ditekankan adanya pembagian kekuasaan dan *check and balances*.

Bab ini akan diuraikan dalam tiga subbab, *pertama*, Praktik presidensialisme dalam masa Orde Baru. Dalam subbab ini akan lebih banyak membahas bagaimana jalannya sistem presidensialisme era kepemimpinan Soeharto dengan kepemimpinan *hyperpresident* dan juga masalah institusi politik peninggalan Orde Baru sampai terjadinya reformasi. Subbab *kedua* akan membahas praktik sistem presidensialisme dalam pemerintahan reformasi (1999-2004). Dalam subbab ini akan dijelaskan mengenai presidensialisme dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid sampai Megawati Soekarno Putri dimana terjadi perubahan praktik presidensialisme yang mencakup berbagai hal. Subbab terakhir adalah pemerintahan SBY-JK periode Oktober 2004-Maret 2008 yang akan menjelaskan mengenai *setting* politik dan bangunan institusi hasil pemilu 2004 seperti sistem pemilu, pemilihan Presiden langsung melalui dua putaran, proporsionalitas jumlah kursi partai yang duduk dalam parlemen, dan sebagainya

Bab III Proses Terbangunnya Hubungan DPR dan Presiden (2004-2008) dalam Praktik Presidensialisme, dalam bab ini berisikan tiga subbab yang membahas dan menganalisa permasalahan yang diangkat. Subbab pertama adalah program 100 hari kerja dan bangunan awal hubungan DPR dan

Presiden. Subbab ini akan membahas mengenai proses bangunan awal hubungan antara Presiden dan DPR, yang kemudian diterjemahkan dalam program kerja 100 hari.

Subbab kedua akan menyoroti faktor-faktor pembentuk kekuatan/kelemahan kedudukan pemerintahan SBY-JK. Setidaknya ada empat bahasan yang tercakup didalamnya yakni: amandemen UUD 1945, sistem multipartai dan sistem pemilu proporsional, *minority President* dan *legislative heavy*, dan *duumvirate* kepemimpinan Presiden dan wakilnya.

Persoalan amandemen UUD 1945, di dalamnya akan menjelaskan bagaimana persoalan praktik presidensialisme telah mengakar secara konstitusional. Sistem multipartai dan sistem pemilu proporsional akan membahas masalah polarisasi dan fragmentasi dari hegemoni partai politik yang akan mewarnai permasalahan mengenai tarik menarik kepentingan antara partai dan Presiden dalam pemerintahan. Akomodasi partai dan penguasaan akan partai Golkar juga akan dibahas dalam konteks ini, dimana banyak hal menjadi kekuatan bagi Presiden namun juga merupakan persoalan baru yang mengahiasinya. *Minority President* dan *legislative heavy* akan membahas permasalahan yang berkaitan antara sistem pemilu yang proporsional dengan terciptanya Presiden yang minoritas sehingga bisa berdampak pada *bargaining* politiknya yang lemah, sementara legislatif terakumulasi kekuasaannya dengan adanya jatah kursi partai politik yang proporsional. Akibatnya, timbul banyak masalah yang melibatkan eksekutif dan legislatif. Kemudian mengenai kohabitasi kepemimpinan Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla akan menjelaskan bagaimana permasalahan yang ada semakin rumit oleh adanya ketegangan dwitunggal kepemimpinan Presiden dan wakilnya. Hal ini dikarenakan representasi partai yang berbeda dan bobot kekuatan politik yang berbeda.

Subbab ketiga adalah praktik presidensialisme era SBY-JK (2004-2008). Subbab ini akan menjelaskan bagaimana faktor-faktor pembentuk kekuatan/kelemahan Presiden mempengaruhi jalannya praktik presidensialisme. Kekuatan institusi Presiden tidak dimanfaatkan dalam manajemen pemerintahan dan kepemimpinana politik yang kuat. Pengaruhnya, menimbulkan

disharmonisasi politik Presiden-DPR yang berkepanjangan dan masalah yang berlarut-larut.

Bab IV Langkah-langkah Presiden SBY dalam manajemen pemerintahan (2004-2008), pembahasan bab ini akan menjelaskan bagaimana Presiden SBY melakukan langkah-langkah dan manajemen kebijakan dalam mengatasi persoalan atau tekanan konstelasi politik yang ada. Pada kondisi yang terjadi, Presiden terlihat lemah dalam melakukan langkah-langkahnya dan mengatur manajemen kebijakan yang efektif. Hal ini, tidak jarang membuat dinamika hubungan Presiden-DPR berujung pada *deadlock*. Ketika menghadapi situasi buntu, kondisi ini memungkinkan DPR untuk melakukan jalan *impeachment* (mengingat presidensialisme tidak memiliki mekanisme yang dapat memecahkan persoalan ketika terjadi jalan buntu antara eksekutif dan legislatif). Bab ini akan diuraikan menjadi tiga bagian. Subbab pertama akan menengahkan penjabaran visi dan pemikiran SBY dalam menjalankan pemerintahan dimana nuansa penggunaan kekuasaan secara lembut sangat ditonjolkan olehnya. Subbab kedua akan membicarakan tentang disharmonisasi politik yang ditimbulkan dari lemahnya manajemen pemerintahan SBY-JK dan bagaimana langkah-langkah yang dijalankan SBY untuk mengatasinya. Subbab ini akan memperlihatkan bagaimana kepemimpinan SBY dalam menyelesaikan persoalan yang muncul. Selain itu, subbab ini juga akan memperlihatkan evaluasi publik terhadap kinerja pemerintah SBY-JK dalam menangani permasalahan tersebut.

Dari paparan subbab kedua, maka subbab ketiga akan membahas mengenai potensi krisis yang mengancam Presiden SBY oleh adanya *impeachment* baik dari internal maupun eksternal pemerintahan. Dalam subbab ini akan terlihat bagaimana banyak pihak yang berusaha untuk melakukan *impeachment* namun tidak kunjung berhasil karena resistansinya yang lemah. Subbab ini juga akan menjelaskan bagaimana resistansi yang ada mampu diatasi Presiden SBY sehingga tetap bertahan sampai batas waktu penulisan ini dibuat.

Bab V Penutup akan memberikan kesimpulan mengenai permasalahan yang ada, digunakan sebagai jawaban pertanyaan penelitian.