

MENELAAH RELASI EKSEKUTIF-LEGISLATIF DALAM SISTEM PRESIDENSIAL MULTIPARTAI DI INDONESIA

EXPLORING THE EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONS IN INDONESIA MULTIPARTY PRESIDENTIAL SYSTEM

Ridho Imawan Hanafi

Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: ridhoimawan@gmail.com

Diterima: 24 Februari 2015; direvisi: 18 Mei 2015; disetujui: 16 Juni 2015

Judul Buku : Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia
Pengarang : Djayadi Hanan
Penerbit : Mizan
Tahun terbit : 2014
Tebal : 408 Halaman

Abstract

This paper examines executive-legislative relations in Indonesia multiparty presidential system. According to several studies, the combination between multiparty system and a presidential system tends to result in the appearance of conflict between presidential and parliamentary institutions and eventually creates unstable democracy. Contrary to the theoretical predictions, this study states that multiparty presidential system in Indonesia is reasonably well. The combination of formal and informal institutions that structure the relationship between the president and the legislature reduces well the potential of deadlock and makes the relationship work. Moreover, the existence of a coalition-minded president, accommodative and consensual behavior of political elites also contributes to the work of multiparty presidential system in Indonesia work.

Keywords: *presidential-multiparty system, executive and legislative institutions, formal and informal institutions, coalition.*

Abstrak

Tulisan ini menelaah relasi eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia. Menurut sejumlah studi, sistem presidensial yang dikombinasikan dengan multipartai cenderung akan berakhir dengan konflik antara lembaga eksekutif dan legislatif dan menghadirkan ketidakstabilan demokrasi. Berbeda dari argumen tersebut, studi ini menyatakan bahwa sistem presidensial multipartai di Indonesia dapat berjalan dengan relatif baik. Adanya perpaduan institusi formal dan informal yang mengatur hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif berhasil mengurangi potensi kebuntuan dan membuat hubungan kedua lembaga tersebut berjalan baik. Selain itu, sosok presiden yang akomodatif dan mengedepankan koalisi, serta sikap elite politik yang cenderung menempuh konsensus turut andil dalam bekerjanya sistem presidensial multipartai di Indonesia.

Kata kunci: sistem presidensial multipartai, lembaga eksekutif dan legislatif, institusi formal dan informal, koalisi.

Pendahuluan

Buku ini mengkaji relasi antara eksekutif dan legislatif di Indonesia, khususnya dalam dua masa jabatan kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada 2004-2014. Pada periode ini sistem presidensial multipartai mulai diterapkan. Sejauh ini, terdapat kecenderungan pandangan mengenai relasi eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial multipartai yang dinilai rentan mengalami kebuntuan. Berbeda dengan pandangan tersebut, Djayadi Hanan, penulis buku ini, menempatkan studinya dalam posisi yang optimistis bahwa interaksi antara eksekutif-legislatif dalam presidensial multipartai di Indonesia berlangsung relatif baik dan efektif. Adanya perpaduan institusi formal dan informal yang mengatur hubungan antara eksekutif dan legislatif telah berhasil mengurangi potensi kebuntuan. Selain itu, keberadaan sosok presiden yang dinilai akomodatif dan sikap elite politik yang mengutamakan konsensus telah ikut menjadi faktor atas bekerjanya sistem tersebut di luar kekhawatiran munculnya instabilitas politik.

Kenyataan bahwa presidensialisme multipartai di Indonesia dapat bekerja dengan relatif lebih baik menurut Hanan cukup mengejutkan jika diteropong dari pandangan umum tentang resiko sistem presidensialisme itu sendiri. Kekhawatiran bahwa sistem presidensialisme yang dikombinasikan dengan multipartai akan mengalami kebuntuan memang sudah dijelaskan oleh para ahli. Hanan dengan merujuk studi Mainwaring dan Shugart¹, misalnya, menyatakan bahwa sistem tersebut masalahnya terletak pada fakta bahwa ketika presidensialisme dikombinasikan dengan sistem partai yang terfragmentasi atau sistem multipartai terdapat kecenderungan muncul presiden minoritas dengan dukungan legislatif yang lemah. Presiden dalam hal ini, akan berhadapan dengan lembaga legislatif yang antagonistik dan tidak mampu menggerakkan agenda pemerintahan dengan baik, sehingga menggiring pada kelompokan

sistem pemerintahan.² Pengalaman di beberapa negara Amerika Latin menunjukkan betapa perpaduan sistem presidensial dan multipartai mengalami kegagalan dan demokrasi pun berjalan tidak stabil.

Secara teoritis, sistem multipartai sendiri dianggap lebih tepat untuk sistem parlementer. Sistem multipartai juga dipercaya tidak sefleksibel sistem dua partai dalam hal perpaduan dengan sistem pemerintahan. Amerika Serikat, misalnya, memadukan sistem dua partai dan sistem presidensial dan hasilnya pemerintahannya cenderung stabil. Pengalaman Inggris juga demikian, bahwa sistem dua partai yang dipadukan dengan sistem parlementer relatif menghasilkan kestabilan. Di sini bisa dikatakan bahwa sistem dua partai baru terbukti berjalan dengan baik di negara yang memiliki komposisi masyarakat homogen (*social homogeneity*). Sementara, Indonesia memiliki tingkat kemajemukan dan pluralitas masyarakatnya yang kompleks. Komposisi seperti itu sulit untuk menghindari terbentuknya sistem multipartai yang terfragmentasi.³

Potensi Kebuntuan Presidensialisme Multipartai di Indonesia

Sejak 2004 Indonesia resmi menggeser sistem pemerintahannya dari kuasi- presidensialisme menjadi presidensialisme murni. Pergeseran ini sebelumnya dilalui dengan menjalani empat paket amandemen konstitusional (1999-2002). Pergeseran ke sistem presidensialisme murni ini ditandai dengan pelaksanaan pemilihan langsung presiden (pilpres) pertama kalinya pada tahun 2004. Pada pilpres tersebut pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK) ditetapkan sebagai presiden dan wakil presiden. Kendaraan utama pasangan tersebut adalah Partai Demokrat (PD), yang dalam Pemilu 2004 mendapatkan 7,45 persen suara. Perolehan tersebut memperlihatkan partai sang presiden suaranya kecil dibandingkan suara partai lain. Hal ini membuat SBY menjadi presiden dengan dukungan minoritas di parlemen. Sementara

¹ Lihat Scott Mainwaring dan Matthew S. Shugart (Eds). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), dalam Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, (Bandung: Mizan, 2014), hlm. 23-24.

² Djayadi Hanan, *Ibid*.

³ Hanta Yuda, AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 6.

pada Pilpres 2009, PD memenangkan pemilu dengan memperoleh suara sebesar 20,85 persen. Kemudian pada Pilpres 2009 SBY terpilih kembali untuk memimpin pemerintahan bersama Boediono sebagai wakilnya.

Di sisi lain, dengan memperoleh 55 dari 550 (10 persen) kursi DPR pada Pemilu 2004, dan pada Pemilu 2009 memperoleh 149 dari 560 kursi DPR (26,6 persen) turut melatarbelakangi SBY dalam membentuk kabinet koalisi. Kabinet SBY pada periode pertama (2004-2009) selain dari PD, mendapat dukungan Golkar (128 kursi), PPP (58), PAN (53), PKB (52), PKS (45), PBB (11), dan PKPI (1) dengan total 403 dari 550 kursi DPR (73,3 persen). Sementara pada periode kedua (2009-2014), koalisi terjalin dengan melibatkan PD (149), Golkar (106), PKS (57), PAN (46), PPP (37), dan PKB (28). Jumlah keseluruhan koalisi ini adalah 423 dari 560 kursi DPR (75,5 persen).⁴ Namun, menurut Syamsuddin Haris, meskipun koalisi tertopang oleh banyak kursi, alih-alih melembagakan pemerintahan yang efektif, koalisi politik pendukung presiden justru kerap menyulitkan presiden sendiri. Selama periode 2004-2009, misalnya, Presiden SBY harus melayani sekurangnya 14 usulan hak interpelasi dan 9 usulan hak angket yang diajukan DPR. Ironisnya, sebagian usulan tersebut dilakukan atas inisiatif partai-partai politik pendukung pemerintah di parlemen.⁵

Jika dilihat dari sisi hasil, Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 telah menghasilkan presidensialisme multipartai. Rumusan presidensialisme lebih murni yang diamanatkan konstitusi tersebut akan mengalami kesulitan diimplementasikan ketika dikombinasikan dengan struktur multipartai. Koalisi yang tidak lazim dalam tradisi presidensialisme, misalnya, menjadi kebutuhan mendasar dan sulit dihindari. Apalagi koalisi yang terbangun sangat rapuh dan cair, karena karakter partai-partai yang berkoalisi tidak disiplin dan pragmatis. Situasi ini menyebabkan presiden berada dalam posisi yang dilematis, berkompromi dengan parlemen atau berpegang teguh pada prinsip presidensialisme

⁴ Syamsuddin Haris, *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*, (Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 104-105.

⁵ *Ibid.*

yang belum sepenuhnya didukung desain institusi politik yang kokoh. Maka bisa dikatakan presidensialisme di era pemerintahan SBY-JK tereduksi atau berjalan dengan setengah hati (*soft presidentialism-weak president*).⁶

Di sisi lain, saat ini DPR telah mengalami perubahan mendasar, dari yang awalnya sekadar sebagai lembaga legislatif pemberi stempel, kini menjadi institusi dengan kekuasaan legislasi dan penyeimbang yang jelas. Menurut konstitusi, kekuasaan legislasi kini berada di tangan DPR. Konstitusi juga memandatkan kekuasaan-kekuasaan lain kepada DPR, seperti pengawasan, amandemen anggaran, pengangkatan berbagai komisi negara, dan persetujuan bagi beragam jabatan eksekutif. Kuatnya kewenangan legislatif ini akan sangat terkait dengan pola relasinya dengan eksekutif.

Dengan cirinya seperti itu, sistem pemerintahan Indonesia dapat diasumsikan sebagai presidensialisme dengan sistem multipartai yang terfragmentasi kuat (*a highly fragmented multiparty system*). Untuk itu, Hanan mengatakan jika menggunakan prediksi Linz dalam *The Perils of Presidentialism*⁷, tentang “bahaya presidensialisme” di mana presidensialisme hakikatnya lebih rentan terhadap instabilitas atau kehancuran demokrasi dibandingkan sistem parlementer, juga konsep Mainwaring tentang “kombinasi rumit antara presidensialisme dan multipartai” dalam *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*⁸, sistem pemerintahan Indonesia besar kemungkinan akan mengalami situasi kemandekan.⁹ Namun, beragam prediksi tersebut tidak menampakkan hasilnya di Indonesia. Yang terlihat, secara umum situasi kebuntuan tidak pernah terjadi karena selama penerapan presidensialisme, demokrasi di Indonesia justru semakin mengarah

⁶ Hanta Yuda, *op. cit.*, hlm. xvi.

⁷ Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Winter, 1990, hlm. 51-69, lihat dalam Djayadi Hanan, *op. cit.*, hlm. 30.

⁸ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, hlm. 198-228, dalam Djayadi Hanan, *Ibid.*

⁹ Djayadi Hanan, *Ibid.*

pada proses konsolidasi. Di tengah fragmentasi dan transformasi partai yang sangat tinggi presidensialisme di Indonesia bisa dikatakan relatif stabil.

Tiga Indikator Bekerjanya Presidensial Multipartai

Dalam studinya ini, Hanan menggunakan tiga indikator untuk mengukur bekerjanya sistem presidensial multipartai di Indonesia: stabilitas demokrasi, kebuntuan eksekutif-legislatif, dan kinerja pemerintah. Indikator stabilitas demokrasi memperlihatkan bahwa setelah melalui masa transisi demokrasi selama periode 1999-2002, stabilitas demokrasi di Indonesia relatif berjalan sesuai rel yang semestinya. Seperti halnya beberapa paket amandemen konstitusi yang selesai pada tahun 2002, menunjukkan berakhirnya proses transisi ke arah konsolidasi demokrasi. Selain itu, salah satu ancaman terhadap stabilitas demokrasi pasca-Orde Baru adalah kekuatan sentrifugal yang berasal dari daerah, namun sejauh ini ancaman tersebut berhasil diatasi melalui kebijakan desentralisasi.¹⁰ Tidak hanya itu, reformasi di tubuh militer juga relatif berjalan, serta banyak perubahan positif dalam budaya politik yang bebas dan terbuka, seperti kebebasan pers.¹¹

Sementara pada indikator kebuntuan eksekutif-legislatif, relasi antara kedua lembaga di Indonesia sejak demokratisasi dan penerapan sistem presidensial multipartai tahun 2004 jauh lebih dinamis. Dalam beberapa hal, relasi eksekutif-legislatif memang memunculkan konflik tetapi sejauh ini tidak terlihat adanya kebuntuan yang berujung pada situasi instabilitas. Sedangkan untuk indikator kinerja pemerintah, yang bisa dilihat adalah sisi agenda legislatif dan ekonomi. Kondisi ekonomi Indonesia dilihat Hanan cukup kuat sejak 2004 khususnya dalam hal kinerja makro ekonomi. Untuk agenda legislatif, dalam konteks Indonesia, aspek ini berkaitan dengan agenda-legislatif pemerintah dan agenda-legislatif legislator. Sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang yang mengatur interaksi antara lembaga eksekutif dan

legislatif, agenda legislatif dapat disetujui oleh kedua lembaga setiap tahunnya.

Untuk melihat mengapa sistem presidensial multipartai di Indonesia dapat bekerja dengan relatif baik, Hanan menggunakan rancang bangun konseptual yang lebih menyeluruh berupa mekanisme kelembagaan yang menyusun hubungan eksekutif-legislatif sehari-hari, kekuasaan legislatif dan partisan yang dipunyai eksekutif, lembaga legislatif berikut kemampuan kelembagaannya, serta koalisi dan oposisi.¹² Menurut argumentasinya, aspek-aspek kelembagaan yang menopang hubungan eksekutif-legislatif di Indonesia bukan hanya berupa kekuasaan konstitusional dan legislatif yang dipunyai presiden, namun tidak kalah pentingnya juga pengorganisasian legislatif dan mekanisme kelembagaan yang menyusun hubungan itu sehari-hari khususnya dalam pengusulan agenda legislatif, baik dari sisi presiden maupun lembaga legislatif.

Daya dukung mekanisme kelembagaan tersebut bagi keberlangsungan hubungan eksekutif-legislatif diperkuat dengan keberadaan institusi-institusi informal. Menurut Hanan, sekalipun harus bergelut dengan kewenangan konstitusional dan batas-batas politiknya, kesediaan presiden membentuk dan memelihara koalisi turut berperan bagi keberlangsungan hubungan eksekutif-legislatif. Terlebih lagi, institusi-institusi formal dan informal yang ada dimanfaatkan presiden sebagai “kotak perkakas eksekutif” (*executive toolbox*), guna memperlancar hubungan tersebut. Kotak perkakas ini di antaranya berisi kekuasaan mengusulkan agenda, kekuasaan pengelolaan kabinet kabinet, kekuasaan anggaran, kekuasaan partisan, juga kekuasaan kelembagaan informal. Mengacu pada uraian itulah studi Hanan berbeda pandangan dari ahli politik lain yang khawatir akan terjadinya instabilitas ketika sistem presidensial dan multipartai di Indonesia dipadukan.

Institusi Formal dan Informal

Dalam studi ini, institusi formal dan informal bersandar pada institusionalisme sebagai inti kerangka teorinya. Hanan merujuk konsep

¹⁰ *Ibid*, hlm. 31.

¹¹ *Ibid*, hlm. 33.

¹² *Ibid*, hlm. 58.

Weaver dan Rockman yang menggunakan kategorisasi institusi ke dalam tiga jenjang. Tiga jenjang institusi yang berguna dalam meneliti cara kerja relasi legislatif dan eksekutif dalam sistem presidensial tersebut adalah, jenjang pertama, perbedaan desain kelembagaan sistem presidensial atau parlementer. Jenjang kedua, model rezim atau model pemerintahan. Jenjang ketiga, variabel noninstitusional semacam koalisi seperti tujuan pembuat kebijakan.¹³

Menurut kerangka tersebut, Hanan menjelaskan bahwa hubungan eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial dan hasil-hasilnya bisa dipahami atau dijelaskan dengan secara lebih baik apabila perhatian tidak hanya diberikan pada perbedaan desain kelembagaan antara rezim parlementer dan presidensial, tetapi juga pada perbedaan di dalam rezim presidensial atau rezim parlementer itu sendiri. “Bahaya sistem presidensial” ala Linz, misalnya, menurut Hanan dapat dikategorisasikan hanya menggunakan jenjang pertama dalam analisisnya. Sehingga bila kita menggunakan jenjang analisis pertama ini untuk memahami fakta keberhasilan sistem presidensial di banyak negara selama dua dekade terakhir, tidak akan bisa menjelaskan apa-apa.

Sementara tesis Mainwaring tentang muskilnya sistem presidensial bergabung dengan sistem multipartai karena terlalu memfokuskan analisisnya pada jejang kedua, dimana dalam pandangan Hanan hal tersebut yang membuat gagal, menjelaskan fakta bahwa koalisi bisa stabil dan bekerja dalam sistem presidensial multipartai. Jenjang ketiga dari kerangka Weaver dan Rockman mengarahkan untuk melihat secara lebih dekat penyusunan institusi dan praktik relasi eksekutif-legislatif dengan pendekatan yang lebih optimistis. Kerangka seperti ini tampak mengedepankan pentingnya variabel-variabel non-institusional semacam koalisi, tetapi jelas fokusnya masih tertuju pada institusi-institusi formal saja.¹⁴

Untuk memahami bagaimana bentuk dan praktik institusi-institusi formal dan informal di Indonesia, Hanan memberikan deskripsi yang dapat dilacak dari warisan institusional yang

berkaitan dengan relasi eksekutif-legislatif. Dalam jejak historis, relasi eksekutif-legislatif di Indonesia telah didominasi oleh pihak eksekutif sejak tahun 1959, ketika Presiden Sukarno memulai Demokrasi Terpimpin. Dominasi eksekutif terus berlanjut dan semakin kukuh selama rezim otoriter Suharto. Selama memimpin, Suharto telah memanfaatkan kekuasaan konstitusional formalnya untuk memperkuat dominasinya sebagai pemegang kekuasaan utama. Selama era tersebut, parlemen telah mengalami pelembagaan sampai ke tingkatan yang cukup bagi rezim Suharto untuk bisa dimanfaatkan sebagai legitimasi politik formal. Ciri utama proses pengambilan keputusan adalah penekanan yang kuat pada proses musyawarah-mufakat (konsensus) yang pada prinsipnya mengharuskan semua orang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan menyetujui hasilnya. Pada era itu, kaidah konsensus diartikan secara ketat sesuai dengan keinginan presiden, sebagai kesepakatan penuh dengan usulan pemerintah dalam isu apapun.

Dilihat dari sisi kekuasaan konstitusional, pada saat ini kedudukan presiden maupun parlemen relatif kuat. Kekuasaan legislatif presiden meliputi kekuasaan menyusun anggaran, mengeluarkan dekrit, mengusulkan RUU, membentuk dan membubarkan kabinet, dan bebas dari mosi tidak percaya oleh lembaga legislatif. Sementara lembaga legislatif, selain memiliki kekuasaan legislasi, perubahan anggaran, dan pengawasan, juga memiliki kekuasaan untuk memberikan persetujuan/pengesahan atas usulan pembentukan komisi-komisi negara oleh presiden. Tidak kalah pentingnya, lembaga legislatif tidak dapat dibubarkan oleh presiden.¹⁵ Dengan kekuasaan konstitusional kedua lembaga tersebut, potensi terjadinya disfungsi relasi semestinya lebih tinggi. Untuk itu, keberadaan institusi-institusi formal dan informal sangat berperan.

Institusi-institusi formal adalah terkait dengan kekuasaan-kekuasaan konstitusional yang melekat pada presiden maupun DPR. Sementara institusi informal, antara lain adalah lobi dan rapat konsultasi. Lobi adalah sebuah proses layaknya rapat-rapat kecil lainnya, hanya

¹³ *Ibid*, hlm. 60.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 60-61.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 122.

saja dilakukan dalam suasana yang informal. Di semua tahapan proses pengambilan keputusan di DPR, apabila peserta merasa perlu menyelesaikan perkara yang tidak ingin mereka teruskan ke tahap berikutnya, demi mencapai konsensus mereka bisa menempuh ke lobi. Banyak persoalan bisa diselesaikan melalui proses lobi.¹⁶ Selain lobi, cara lain untuk melakukan kompromi adalah dengan rapat konsultasi. Rapat ini mirip dengan lobi hanya saja pesertanya lebih banyak. Hasil rapat konsultasi ini biasanya menjadi pegangan bagi para peserta ketika pertemuan ini dilanjutkan ke komisi atau panitia khusus. Rapat ini pertama kali dipraktikkan selama rezim Suharto.¹⁷

Integrasi Eksekutif-Legislatif

Salah satu ciri interaksi eksekutif-legislatif di Indonesia, menurut Hanan, bisa dipahami dengan menggunakan konsep integrasi eksekutif-legislatif. Integrasi ini tidak hanya berlangsung secara informal di kalangan pegawai atau birokrasi, tetapi yang terpenting adalah juga berlangsung secara formal di kalangan anggota legislatif dan anggota kabinet (eksekutif). Kerangka ini membuat keduanya bisa melakukan negosiasi multijalur dalam keseluruhan proses dan isu yang terkait dengan agenda presiden maupun legislatif. Dengan kata lain, yang hendak disampaikan Hanan adalah presiden dan legislatif di Indonesia dipersatukan oleh proses musyawarah dan mekanisme persetujuan bersama. Keduanya harus sama-sama setuju mengenai pengajuan dan pengesahan legislasi sebagai UU. Dalam praktiknya, ketentuan ini ditafsirkan sebagai musyawarah bersama yakni pengusulan legislasi mulai dari awal pengajuan RUU sampai mengesahkannya menjadi UU.

Untuk itu, Hanan melihat tidak seperti kebanyakan sistem presidensial lain, misalnya di Amerika Serikat atau beberapa kasus di Amerika Latin, dimana proses perundang-undangannya tidak menjembatani langsung hubungan eksekutif-legislatif. Pola interaksi di negara-negara tersebut berlangsung satu arah karena presiden yang selalu melangkah terlebih dahulu, baru kemudian legislatif memberikan

reaksinya. Sementara di Indonesia, proses interaksi berlangsung dua arah. Dengan interaksi dua arah ini memungkinkan kedua pihak bisa saling mengantisipasi reaksi masing-masing mulai dari tahap awal. Tepat bila diduga bahwa kedua pihak akan mengajukan agenda-agenda yang peluangnya lebih besar untuk disetujui. Proses ini menjadi semacam mekanisme saling mengunci (*interlocking mechanism*) antara kedua lembaga.¹⁸ Inilah yang menjadi alasan mengapa presidensialisme di Indonesia tidak berakhir dengan kemacetan.

Selain hal tersebut, dalam sistem presidensialisme multipartai dimana terjadi presiden mendapat dukungan minoritas di lembaga legislatif (kekuatan partisan yang rendah) bisa diatasi dengan keberadaan koalisi. Studi Hanan ini menemukan bahwa koalisi telah mampu menjadi alat redam atas potensi kebuntuan relasi eksekutif-legislatif. Menurutny, ada beberapa faktor yang membuat koalisi bisa bekerja. Pertama, keberadaan sosok presiden yang akomodatif terhadap koalisi. Kedua, perilaku elite politik yang cenderung akomodatif-pragmatis dan mementingkan konsensus. Ketiga, tersedianya banyak sarana atau kotak perkakas eksekutif yang dapat digunakan oleh presiden dalam memelihara koalisinya.

Sikap akomodatif presiden seperti itu jelas mengundang kritik, mengingat sebenarnya presiden memiliki banyak kekuasaan konstitusional yang bisa digunakan ketika harus merangkul atau menghindari legislatif. Namun, langkah seperti itu tampaknya akan bisa memicu hubungan yang lebih tidak kondusif antara presiden dan parlemen. Suatu hal yang cukup sulit bagi kepemimpinan Presiden SBY. Dengan kata lain, bukan ciri gaya kepemimpinannya. Sehingga pembentukan dan pemeliharaan koalisi bagi presiden lebih merupakan sebuah pilihan.

Persoalan Politik Kartel

Dibandingkan dengan beberapa studi yang menjelaskan tentang adanya kartelisasi dalam politik kepartaian di Indonesia sehingga sistem presidensial multipartai di Indonesia relatif bisa berjalan, posisi Hanan di sini cukup berbeda.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 169.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 170.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 124.

Dalam kartelisasi, semua partai politik besar melakukan semacam kolusi untuk memperoleh banyak saham dalam politik dengan berbagai bentuknya, seperti jabatan pemerintahan, proyek, dan patronase lainnya. Dengan kata lain, tesis kartel menyatakan bahwa kerjasama dikalangan partai politik dan antara cabang legislatif dan eksekutif bisa terjadi karena adanya persekongkolan di antara partai politik.

Terkait hal tersebut, jika merujuk Dan Slater dalam *Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition*¹⁹, Indonesia sedang mengalami apa yang disebut dengan jebakan akuntabilitas (*accountability trap*) yang lahir dari kegagalan partai politik menjalankan fungsi *checks and balances*-nya di pemerintahan. Setelah Pemilu 1999, alih-alih memelihara persaingan, partai-partai politik justru membentuk sebuah kartel untuk mencegah munculnya oposisi. Menurut Slater, jatuhnya rezim Orde Baru di Indonesia memang mengatur panggung pemilu yang lebih kompetitif, tetapi belum memunculkan elite yang kompetitif. Pemimpin partai dan militer telah menyambut transisi demokrasi itu dengan cara membagi kekuasaan daripada bersaing satu sama lain, terutama dengan memastikan bahwa semua kelompok politik utama menikmati posisi menguntungkan di kabinet.²⁰

Kuatnya pembentukan kartel juga dijelaskan Kuskridho Ambardi dalam studinya *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*.²¹ Menurut Ambardi, kartelisasi diartikan sebagai situasi ketika partai politik secara bersama-sama mengabaikan komitmen ideologis dan programnya agar tetap bisa bertahan sebagai kelompok. Sejak reformasi, partai-partai di Indonesia telah membentuk sistem kepartaian yang mirip kartel. Ambardi menunjukkan beberapa ciri dari sistem kartel tersebut. Yaitu, hilangnya peran ideologi partai sebagai faktor penentu perilaku koalisi partai,

sikap permisif dalam pembentukan koalisi, tiadanya oposisi, hasil-hasil Pemilu hampir-hampir tidak berpengaruh dalam menentukan perilaku partai politik, dan yang terakhir adalah kuatnya kecenderungan partai untuk bertindak secara kolektif sebagai satu kelompok.²²

Penyebab kartelisasi adalah bahwa kepentingan partai-partai untuk menjaga kelangsungan hidup kolektif mengharuskan mereka membentuk kartel. Dengan demikian, kelangsungan hidup mereka ditentukan oleh kepentingan bersama untuk menjaga berbagai sumber keuangan yang ada, terutama yang berasal dari pemerintah. Dalam pandangan Ambardi, yang dimaksud sumber keuangan partai yang dimaksud adalah bukan berasal dari uang pemerintah yang resmi untuk partai politik, melainkan uang pemerintah yang didapatkan oleh partai melalui perburuan rente (*rent-seeking*). Sekali satu partai terlibat dalam perburuan rente, ia akan terikat dalam satu kelompok kartel.²³

Bagi Hanan, tesis kartel belum bisa menjelaskan sepenuhnya mengenai stabilitas hubungan antara eksekutif-legislatif. Menurutnya, salah satu argumen yang mendukung tesis kartel ini adalah keleluasaan membangun koalisi. Namun koalisi yang besar tidak menjamin bekerjanya sebuah kartel. Karena koalisi sesungguhnya lebih sebagai kebutuhan presiden. Disini, sistem kartel mengingkari adanya peran kepemimpinan presiden. Selain hal tersebut, tesis kartel juga cenderung mereduksi dinamika internal DPR dan interaksi DPR dengan presiden sebagai sebatas dinamika di kalangan partai politik. Dengan demikian, jelas bahwa bila diterapkan di Indonesia, tesis kartel akan mengabaikan kemungkinan bahwa kerjasama erat di kalangan partai politik dalam sejumlah isu ada kaitannya dengan dinamika susunan institusi yang mengatur keseharian interaksi antara eksekutif dan legislatif dan cara pengambilan keputusan di DPR.²⁴

¹⁹ Dan Slater, "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition", *Indonesia*. Vol. 78, Oktober 2004, hlm. 61-92.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009).

²² *Ibid.*, hlm. 3.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 82.

Prospek ke Depan

Meskipun studi ini menganalisis fenomena interaksi eksekutif-legislatif pada masa kepresidenan SBY, namun setelah era tersebut prospek relasi antara kedua lembaga dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia masih menawarkan optimisme bahwa sistem ini akan bisa bekerja dengan relatif baik, meskipun di sini juga perlu disematkan sejumlah catatan. Pertama, meskipun perpaduan institusi formal dan informal yang mengatur relasi eksekutif-legislatif bisa mengurangi kebuntuan, namun tidak serta merta menjamin proses relasi akan berjalan linier. Relasi tersebut juga mensyaratkan hadirnya sosok kepemimpinan presiden yang harus bersikap akomodatif. Ketika sosok ini absen, proses relasi bisa menjadi timpang dan akan membuka kemungkinan ancaman terjadinya kebuntuan bagi relasi keduanya. Selain itu, siapapun presidennya akan menghadapi kenyataan untuk membentuk sebuah koalisi partai politik di mana koalisi ini terbangun kerap kali tanpa harus didasarkan suatu pertimbangan basis pijakan yang jelas. Akibatnya, presiden akan melewati sebuah politik kompromi untuk menghindari potensi kebuntuan.

Kedua, koalisi politik dengan basis pijakan yang samar, tanpa sebuah komitmen ideologis yang tegas, tidak mudah untuk kemudian bisa menjamin bahwa bangunan koalisi tidak akan rapuh dan berorientasi jangka pendek. Tarikan kepentingan antar partai politik yang tergabung dalam koalisi bisa mengakibatkan soliditas koalisi terganggu. Keinginan untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif dan stabil kerap berhadapan dengan manuver-manuver politik di antara mereka. Oleh karena itu, tantangan seorang presiden di sini terletak pada kemampuannya bagaimana membentuk koalisi dengan didasarkan pertimbangan kesamaan basis ideologi atau *platform* politik.

Ketiga, sikap akomodatif seorang presiden dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia tampaknya akan berhadapan dengan dilema: di satu sisi, dengan cara akomodatif seorang presiden bisa membangun relasi yang baik dengan legislatif, sehingga potensi gangguan dari legislatif bisa diminimalisir. Namun, di sisi lain, politik kompromi dan akomodatif yang dilakukan

oleh presiden dalam berhadapan dengan legislatif bisa melahirkan kecenderungan kepemimpinan presiden yang kompromistis, karena harapan untuk melahirkan kebijakan-kebijakan untuk rakyat yang radikal harus sering berhadapan dengan sejumlah kompromi politik. Padahal, kekuatan politik yang dimiliki seorang presiden seperti tercermin dalam dukungan yang diberikan rakyat saat pilpres tidak kecil.

Keempat, untuk menciptakan pola relasi antara eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial multipartai agar stabil dan efektif, diperlukan sebuah upaya-upaya perbaikan agar sistem ini minim gejolak dan kekhawatiran akan munculnya kebuntuan. Perbaikan tersebut di antaranya, bisa dilakukan dengan pencermatan kembali sejumlah otoritas legislatif yang melewati otoritas-otoritas eksekutif atau yang memangkas prerogatif presiden, memperjelas mekanisme pembentukan koalisi partai politik seperti dasar pertimbangan dan komitmen apa yang digunakan oleh sejumlah partai politik untuk membentuk mitra koalisi. Karena sejauh ini koalisi partai politik dalam sistem presidensial multipartai lebih terlihat didasari kepentingan jangka pendek berupa politik kekuasaan maupun transaksional.

Penutup

Sebagai catatan akhir, dalam studinya ini, Hanan menyodorkan beberapa studi kasus yang terkait dengan fungsi utama DPR, yakni anggaran, legislasi, dan pengawasan. Kasus yang diajukan umumnya berkaitan dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah menyedot perhatian publik, berpotensi menciptakan ketegangan bahkan kebuntuan antara eksekutif dan legislatif, dan berkaitan dengan fungsi pengawasan. Dalam fungsi anggaran, kasus yang dilihat adalah bagaimana kekuasaan presiden versus kekuasaan DPR dalam pembuatan anggaran, proses perumusan APBN, dan politik gentong babi (*pork barrel politics*).

Sementara dalam fungsi legislasi, kasus yang dicermati adalah RUU Pemilu 2009, RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, RUU Kementerian Negara, RUU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), RUU Penyelenggara Pemilu, dan RUU Badan Penyelenggara Jaminan

Sosial. Sedangkan dalam soal pengawasan, kasus yang dijadikan bahan analisis adalah kasus Bank Century, kasus kenaikan harga BBM, dan kasus mafia pajak. Akhirnya, buku yang juga merupakan disertasi Hanan di The Ohio State University, Amerika Serikat ini, bisa menjadi literatur yang berarti, terutama terkait dengan konsep integrasi eksekutif-legislatif serta pendekatan koalisi sebagai pijakannya.

Daftar Pustaka

Buku

- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Hanan, Djayadi. 2014. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan.

Haris, Syamsuddin. 2014. *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.

Yuda AR, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal

- Slater, Dan. 2004. "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition". *Indonesia*. Vol. 78: 61-92.