

Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang pada Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai

Veri Junaidi dan Viola Reininda

Veri Junaidi: Ketua Konstitusi dan Demokrasi (KODE) Inisiatif. E-mail: veri.kode@gmail.com

Viola Reininda: Peneliti KODE Inisiatif. E-mail: viollarei@gmail.com

Alamat: Jalan Tebet Timur Dalam VIII Q No.1, Tebet Timur, Jakarta Selatan

Abstrak

Bangunan sistem pemerintahan presidensial multipartai di Indonesia menciptakan relasi interdependensi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Hubungan tersebut semakin erat dalam hal pembentukan undang-undang, sebab UUD 1945 mengonstruksikan pembentukan undang-undang sebagai kolaborasi penyelenggaraan kewenangan legislasi oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Relasi di antara keduanya merupakan penentu efektivitas pembentukan undang-undang, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Penelaahan efektivitas tersebut dilakukan dengan membandingkan kausalitas antara hasil legislasi di setiap periode dengan konfigurasi kabinet pemerintah pasca reformasi. Produksi legislasi akan dinilai secara kuantitatif dan kualitatif, sedangkan konfigurasi kabinet pemerintah akan dinilai dengan memetakan postur perwakilan partai politik di kementerian. Pengumpulan data dilakukan secara kuantitatif dengan menghimpun data prolegnas, realisasinya, dan data pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, diolah pula data tentang kekuatan politik pemerintah di DPR dan kementerian. Data-data kuantitatif dianalisis secara kualitatif untuk membuktikan hipotesa bahwa semakin kokoh koalisi pemerintahan di lembaga legislatif dan di jajaran kabinet, maka pelaksanaan wewenang pembentukan undang-undang akan semakin efektif.

Kata Kunci: Sistem presidensial multipartai, efektivitas pembentukan undang-undang, DPR, kabinet, peta koalisi partai politik

Abstract

The construction of multiparty presidential system in Indonesia has created an interdependent relation between the executive and the legislature. The relationship is increasingly tightened in terms of legislating statutes because the 1945 Constitution has constructed law-making as a collaboration of the exercise of legislative power of the executive and the legislature. The relation between the two institutions is the determinant factor of the effectiveness of law-making, both in terms of quality and quantity. The evaluation of the effectivity of law-making is conducted by comparing the causality between the results of legislation in each period with the configuration of the post-reform government cabinet. The legislation results will be assessed quantitatively and qualitatively, while the configuration of the government cabinet will be assessed by mapping the posture of political party representatives in the ministries. Data collection will be carried out quantitatively by collecting information on national legislation program, the realization, and the constitutional review results in the Constitutional Court. In addition, the writer will accumulate the political power of the government in the legislature and the ministries. Quantitative data are analyzed qualitatively to prove the hypothesis which concludes that the stronger the coalition of government in the legislature and in the cabinet, the implementation of the law-making authority will be more effective.

Keywords: *Multiparty presidential system, the effectivity of law-making, House of Representatives, cabinet, political party coalition map*

Pendahuluan

Pasca reformasi, konstelasi ketatanegaraan Indonesia mengalami pergeseran yang signifikan. Kekuasaan tidak lagi bertumpu pada supremasi parlemen (*parliament supremacy*), melainkan mengukuhkan supremasi konstitusional (*constitutional supremacy*). Kedaulatan yang dahulu diletakkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat kini beralih pada tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).¹ Mulainya era reformasi juga menerbitkan tuntutan Amandemen UUD 1945 untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Penguatan sistem pemerintahan presidensial ini dilakukan melalui pemurnian dalam empat kali perubahan UUD 1945 (1999 – 2002), yaitu dalam bentuk: (1) mengubah proses pemilihan presiden dan wakil presiden dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan secara langsung; (2) membatasi periodisasi masa jabatan presiden dan/atau wakil presiden; (3) memperjelas tata cara pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden; dan (4) menata ulang lembaga perwakilan rakyat.²

Sistem pemerintahan presidensial mengonstruksikan adanya *dual legitimacy* yang dilekatkan pada lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Sebab keduanya sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Oleh karena keduanya mendapatkan legitimasi yang seimbang, semestinya lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak memunculkan hubungan dependensi dalam menjalankan kekuasaannya. Bangunan sistem presidensial di Indonesia diwarnai pula dengan sistem multipartai pada lembaga perwakilan rakyat, yang pada pokoknya merupakan karakteristik dari sistem parlementer.

Kombinasi presidensial multipartai seperti yang terjadi di Indonesia, oleh Scott Mainwaring, dikatakan bahwa terdapat kecenderungan untuk memunculkan presiden minoritas dengan dukungan legislatif yang lemah.³ Menurutnya, presiden akan berhadapan dengan lembaga legislatif yang antagonistik dan tidak mampu menggerakkan agenda pemerintahan dengan baik, sehingga akan melumpuhkan sistem pemerintahan.⁴ Hal senada dikemukakan oleh Saldi Isra, *dual legitimacy* pada sistem presidensial acapkali menjebak eksekutif dan legislatif dalam ketegangan, apalagi jika kekuatan partai politik mayoritas di lembaga legislatif berbeda dengan partai politik presiden.⁵

Namun demikian, di sisi lain, jika mayoritas partai politik di lembaga legislatif sama dengan pendukung presiden atau mendukung presiden, maka pemerintahan presidensial mudah terperangkap dalam kungkungan otoritarianisme. Kekhawatiran tersebut dikemukakan Arend Lijphart yang mengemukakan: "*Majoritarianism means the concentration of political power in the hand of majority, and if the presidency is the repository of this power, it means*

1 UUD 1945 Pasal 1 ayat (2)

2 Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 405.

3 Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, (Bandung: Mizan, 2014), hlm. 23.

4 *Id.*, hlm. 24.

5 Saldi Isra, *supranote* 2, hlm. 404.

a very powerful president; in other words, the logic of presidentialism is that implies very strong, perhaps even overbearing, president".⁶ Bahwa mayoritarianisme berarti konsentrasi kekuatan politik terletak pada tangan mayoritas, dan apabila lembaga kepresidenan merupakan gudang dari kekuasaan tersebut, berarti presiden sangat berkuasa, dengan kata lain, logika presidensialisme mengimplikasikan presiden yang sangat kuat atau bahkan arogan.

Secara praktik, relasi antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak dapat dihindari, apalagi dalam suatu bangunan presidensial multipartai. Relasi interdependensi tersebut semakin ditegaskan dalam konstitusi, yakni dalam pembentukan undang-undang. Meskipun pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang ada di DPR,⁷ keterlibatan presiden tidak bisa dihindarkan dan bahkan signifikan. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.⁸ Selain itu juga, setiap rancangan undang-undang harus dibahas bersama oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.⁹ Presiden juga memiliki peran untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.¹⁰ Bahkan, Presiden bisa mengajukan keberatan dengan tidak menandatangani suatu undang-undang. Selain itu, secara politis presiden juga memiliki kepentingan untuk menuangkan kebijakan-kebijakan demi mewujudkan visi dan misi penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, produk legislasi merupakan hasil kolaborasi bersama antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, sehingga keduanya bertanggung jawab atas kuantitas dan kualitas setiap produk undang-undang.

Hubungan interdependensi antara presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang secara tidak langsung menghendaki adanya bentuk akomodatif kepentingan politik. Akomodasi terhadap perwakilan kader partai politik dalam kabinet pemerintahan untuk menjadi jembatan penghubung antara pemerintah dengan partai politik yang menduduki parlemen. Sebagai penjalih relasi, menempatkan kader partai politik dalam jajaran menteri dapat diarahkan sebagai kunci penghimpun dukungan kebijakan-kebijakan pemerintah yang kelak akan digolkan menjadi suatu undang-undang. Dalam kajian ini, hendak menelisik efektivitas relasi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang.

Kajian ini difokuskan pada periode pemerintahan di era reformasi, yaitu pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK) Tahun 2004-2009, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono (SBY-Boediono) Tahun 2009-2014, dan pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) Tahun 2014-2019. Penilaian efektivitas dalam ini dilakukan dengan membandingkan kausalitas antara efektivitas legislasi di setiap periode dengan konfigurasi kabinet pemerintah. Efektivitas legislasi dilihat dari dua perspektif, yaitu: (1) kuantitas program legislasi nasional (prolegnas) yang direalisasikan menjadi undang-undang dan jumlah pembentukan undang-undang di setiap periode; dan (2) kualitas produk undang-undang yang akan dibandingkan dengan jumlah pengujian

6 *Id.*

7 UUD 1945 Pasal 20 ayat (1).

8 UUD 1945 Pasal 5 ayat (1).

9 UUD 1945 Pasal 20 ayat (2).

10 UUD 1945 Pasal 20 ayat (4).

konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi di setiap periode pemerintahan.

Kajian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan menggunakan data kuantitatif. Data kualitatif dikumpulkan dengan cara menghimpun data prolegnas di setiap periode dan realisasi prolegnas serta pembentukan undang-undang di setiap periode. Selain itu, dikumpulkan pula data pengujian undang-undang di setiap tahun pembentukan undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang kemudian dipilah lagi undang-undang mana saja yang dibatalkan atau dinilai bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, penulis juga mengolah informasi tentang perolehan dan persentase kursi partai politik di DPR, memetakan partai-partai politik pengusung calon presiden dan wakil presiden yang memenangkan pemilu, dan mendata figur-figur menteri yang berasal dari partai politik.

Setelah itu, data-data kuantitatif dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menghubungkan jumlah dan kualitas pembentukan undang-undang di setiap periode dengan komposisi kader partai politik yang ditempatkan dalam jajaran menteri. Dari analisis terhadap relasi tersebut, penulis hendak menjawab hipotesa bahwa semakin kokoh koalisi pemerintahan di lembaga legislatif dan di jajaran kabinet, maka pelaksanaan wewenang pembentukan undang-undang akan semakin efektif.

2. Pembahasan

2.1. Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, masing-masing cabang kekuasaan pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif saling bersinggungan dalam melaksanakan kekuasaannya. Secara khusus, singgungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif melahirkan sistem pemerintahan yang menunjukkan pola hubungan antara keduanya dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan. Oleh Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan diartikan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.¹¹ Pasca reformasi, MPR telah bersepakat untuk mendesain pemurnian sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Sistem presidensial menghendaki adanya hubungan yang seimbang antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, mandat rakyat diberikan secara terpisah masing-masing kepada pemegang kekuasaan legislatif dan kepada pemegang kekuasaan eksekutif dalam suatu pemilu.¹²

Menurut Scott Mainwaring, sistem pemerintahan presidensial memiliki dua karakteristik utama. *Pertama*, kepala pemerintahan yang secara esensial dipilih secara populer, pemilihan legislatif dan negosiasi pasca pemilu tidak menentukan kekuatan eksekutif. Pada sistem ini, tentunya presiden merupakan kepala pemerintahan.¹³ *Kedua*, presiden yang dipilih menduduki periode jabatan yang sudah ditentukan (*fixed term*). Kebanyakan negara dengan

11 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311.

12 Saldi Isra dalam *dissenting opinion* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-SV/2017, hlm. 141.

13 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, Sage Publications, Inc., hlm. 202.

sistem presidensial memiliki mekanisme pemakzulan presiden, tetapi pada praktiknya sangat jarang terjadi. Presiden tidak dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya oleh lembaga legislatif.¹⁴

Oleh JJ Linz, karakteristik sistem presidensial sebagaimana tersebut di atas dianggap memiliki masalah bawaan, yang diistilahkannya sebagai “*the perils of presidentialism*” yang membuat sistem ini rawan mengalami kejatuhan demokrasi.¹⁵ Permasalahan bawaan tersebut ada tiga, yaitu: (1) *dual legitimacy*, sebab sama-sama dipilih oleh rakyat, sehingga presiden dan legislatif memiliki legitimasi yang sama-sama kuat; (2) *rigidity*, maksudnya baik legislatif maupun presiden memiliki masa jabatan yang tetap, kecuali karena alasan-alasan pidana atau pelanggaran konstitusional, penjabatnya dapat dijatuhkan di tengah jalan; (3) *majoritarian tendency*, yaitu ketika presiden memiliki tendensi abai terhadap legislatif atau ketika presiden merasa menghadapi legislatif yang tidak bersahabat (legislatif dikuasai oposisi atau *divided government*), maka presiden dapat atau akan mencari celah-celah konstitusional dan politik untuk memperluas kekuasaannya yang dapat berujung pada lemahnya legislatif dan rezim politik menjadi otoritarian.¹⁶

Namun demikian, secara rasional, tidak dapat menutup kemungkinan praktik sebaliknya. Sebagaimana dikemukakan oleh Scott Mainwaring, sistem presidensial juga memiliki kecenderungan untuk memunculkan presiden minoritas dengan dukungan legislatif yang lemah.¹⁷ Menurutnya, presiden akan berhadapan dengan lembaga legislatif yang antagonistik dan tidak mampu menggerakkan agenda pemerintahan dengan baik, sehingga akan melumpuhkan sistem pemerintahan.¹⁸ Fenomena seperti ini membuat Saldi Isra berkesimpulan bahwa sistem presidensial pada dasarnya berayun antara dua pendulum atau dalam istilah Arend Lijphart, “*paradoxes of presidential power*”,¹⁹ di satu sisi, dapat menciptakan pemerintahan yang tidak stabil, sedangkan di sisi lain, dapat mudah terperangkap dalam praktik pemerintahan yang otoriter ketika lembaga eksekutif mendapat dukungan mayoritas lembaga perwakilan rakyat yang potensial menjadikannya sangat berkuasa.²⁰

Sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia memiliki variasi sistem multipartai yang berarti terdapat lebih dari dua partai politik yang menduduki lembaga legislatif. Lazimnya, sistem presidensial menerapkan sistem dua partai seperti di Amerika Serikat. Sistem presidensial multipartai memiliki tantangan yang lebih besar lagi, persoalan dalam pemerintahan cenderung meningkat ketika kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai dihadapkan pada fragmentasi partai yang semakin tinggi.²¹ Mengutip Djayadi Hanan, sistem presidensial multipartai memposisikan presiden terpilih cenderung tidak

14 *Id.*, hlm. 203.

15 Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, SMRC, (tanpa tahun), hlm. 2.

16 *Id.*

17 Djayadi Hanan, *supranote* 3, hlm. 23.

18 *Id.*, hlm. 24.

19 *Vide* Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, dalam Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (ed), *The Failure of Presidential Democracy*, (London: Johns Hopkins University Press), hlm. 101.

20 Saldi Isra, *supranote* 2, hlm. 404-405.

21 Scott Mainwaring, *supranote* 13, hlm. 204.

memiliki dukungan mayoritas di legislatif, banyaknya partai yang ikut pemilu membuat sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas yang berujung pada minoritasnya dukungan presiden di legislatif, meskipun partainya merupakan partai pemenang pemilu.²²

Upaya untuk menghimpun dukungan mayoritas dari lembaga legislatif ialah melalui koalisi. Namun demikian, oleh karena presiden tidak bergantung pada legislatif, insentif untuk membentuk koalisi tidaklah sebesar pada sistem parlementer. Presiden tetap dapat membentuk pemerintahan tanpa melibatkan partai-partai politik di lembaga legislatif, yang dapat bermuara pada ketegangan dan konflik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang berujung pada kebuntuan (*deadlock*). Dengan demikian, keadaan ini membuat pemerintah sulit memiliki kinerja yang baik.²³

Kendatipun begitu, Indonesia tetap memilih untuk mengukuhkan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan setelah runtuhnya era Orde Baru. Penguatan sistem pemerintahan presidensial dilakukan melalui pemurnian dalam empat kali perubahan UUD 1945 (1999 – 2002), yaitu dalam bentuk: (1) mengubah proses pemilihan presiden dan wakil presiden dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan secara langsung; (2) membatasi periodisasi masa jabatan presiden dan/atau wakil presiden; (3) memperjelas tata cara pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden; dan (4) menata ulang lembaga perwakilan rakyat.²⁴

Tidak berhenti sampai di sana, penguatan sistem pemerintahan presidensial masih terus dilakukan, salah satunya dengan mengubah politik hukum pemilu melalui pelaksanaan pemilu secara serentak. Berlandaskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yang pertama kalinya diselenggarakan Pemilu Serentak pada 2019. Pada pokoknya, terdapat empat pertimbangan MK dalam menafsirkan penyelenggaraan pemilu secara serentak, yaitu: (1) memperkuat sistem pemerintahan presidensial melalui pilihan sistem pemilu; (2) merujuk pada penafsiran *original intent* dan penafsiran sistematis UUD 1945; (3) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum; (4) hak warga negara untuk memilih secara cerdas.²⁵

2.2. Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Tatanan sistem presidensial menghendaki pemisahan pemegang kekuasaan legislatif dengan pemegang kekuasaan eksekutif.²⁶ Menurut Alfred Stefan dan Cindy Skach, sistem presidensial murni (*pure presidentialism*) merupakan sistem yang *mutual independence*, sebab pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif mendapat mandat langsung dari

22 Djayadi Hanan, *supranote* 3, hlm. 2.

23 *Id.*

24 Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 405.

25 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 78.

26 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 56.

pemilih atau konstituen.²⁷ Dengan pemisahan tersebut, idealnya, dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Lembaga legislatif mengusulkan dan memformulasikan dan dapat bekerja sama dengan eksekutif dalam merumuskan legislasi, terutama pada saat partai politik yang sama berkuasa di kedua cabang pemerintahan ini.²⁸

Meskipun kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang. Biasanya disampaikan kepada anggota-anggota legislatif atau melalui partai politik (pendukung eksekutif) untuk diajukan di lembaga legislatif. Khusus untuk rancangan anggaran belanja negara, di beberapa sistem presidensial, kekuasaan legislatif untuk mengubah rancangan undang-undang yang diajukan eksekutif dibatasi dan presiden dapat memaksa lembaga legislatif untuk melakukan proses legislasi dalam kurun waktu tertentu.²⁹

Secara umum, berdasarkan *Governing Systems and Executive-Legislative Relations: Presidential, Parliamentary, and Hybrid Systems* yang dikeluarkan oleh United Nations Development Program, karakter fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:³⁰

1. Lembaga legislatif cenderung memiliki kekuasaan yang luas untuk mengubah undang-undang apapun. Keterbatasan sumber daya manusia dan faktor lainnya dapat menumpulkan kecenderungan ini;
2. Potensi ketegasan lembaga legislatif lebih besar pada sistem presidensial, tetapi realisasi aktualnya tergantung kepada keberadaan kondisi-kondisi lainnya;
3. Lembaga legislatif pada sistem presidensial lebih mungkin untuk memiliki spesialisasi dan komite tetap permanen dan subkomite dengan jumlah staf profesional untuk membantu penyusunan draf, pemeriksaan, dan pengubahan legislasi;
4. Melalui sistem komite, lembaga legislatif memiliki kekuasaan yang luas untuk memanggil ahli, saksi, anggota kabinet, penasihat presiden, dan sebagainya, untuk rapat dengar pendapat publik dan privat sebelum penyusunan undang-undang;
5. Presiden dapat mem-veto legislasi, yang dapat dikesampingkan dengan 2/3 suara dari legislasi.

Di negara-negara dengan sistem presidensial seperti Amerika Serikat, Brasil, Venezuela, dan Korea Selatan, secara umum, eksekutif dan legislatif memiliki peran dalam fungsi legislasi, khususnya pembuatan undang-undang.³¹ Meskipun kekuasaan yang dimiliki dalam pembentukan undang-undang atau produk legislasi lainnya beragam. Sebagai *the mother of*

27 *Id.*

28 *Id.*, hlm. 57.

29 *Id.* 57-58.

30 *Id.*, hlm. 58.

31 Adnan Yazar Zulfikar, *Analisis Kritis Ciri-Ciri Esensial Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2016), hlm. 169.

presidential system, Amerika Serikat merupakan negara pertama yang memisahkan secara tegas antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam proses pembentukan undang-undang untuk mencegah pembentukan undang-undang yang merugikan rakyat.³² Di Amerika Serikat, fungsi legislasi yang dimiliki presiden hanya berupa kekuasaan memberikan veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR dan Senat. Terhadap veto tersebut, kekuasaan legislatif diberikan wewenang untuk mengesampingkan veto (*override veto*), sehingga rancangan undang-undang tersebut dapat menjadi undang-undang tanpa pengesahan dari presiden.³³

Sementara itu, di Brasil, Konstitusi Brasil memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden dalam penyusunan undang-undang. Selain memiliki wewenang untuk mengusulkan rancangan undang-undang dan mengeluarkan veto terhadap rancangan undang-undang, Presiden Brasil juga memiliki wewenang mengeluarkan dekrit yang disebut *provisional measure (medida provisoria)* dalam keadaan genting dan memaksa, meskipun terdapat batasan yang ketat.³⁴

Di sisi lain, di Venezuela, selama proses pembahasan rancangan undang-undang, *National Assembly* atau *Standing Committee* harus berkonsultasi dengan lembaga-lembaga negara lain, warga negara, kelompok masyarakat. Tidak hanya itu, selama pembahasan rancangan undang-undang, menteri-menteri kabinet sebagai perwakilan pihak eksekutif, hakim agung sebagai wakil pihak yudikatif, dan wakil warga negara tertentu berhak untuk berbicara. Setelah rancangan undang-undang selesai, salinannya ditandatangani oleh Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris *National Assembly* yang salah satu salinannya disampaikan kepada presiden.³⁵ Setelahnya, dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari sejak diterima dari *National Assembly*, presiden harus mengumumkannya menjadi undang-undang. Jika tidak, dalam jangka waktu tersebut, presiden dapat menunda pengumuman dan meminta *National Assembly* untuk mengubah sebagian atau keseluruhan rancangan undang-undang yang sudah disetujui. Lalu, *National Assembly* akan memutuskan dengan suara mayoritas terhadap keberatan yang diajukan presiden dan mengirimkan lagi kepada presiden untuk diumumkan.³⁶

Rancangan undang-undang yang sudah disetujui ulang oleh *National Assembly* disampaikan ke presiden dan presiden tidak diperbolehkan lagi mengajukan keberatan, sehingga presiden harus mengumumkan dalam waktu paling lama lima hari sejak diterima. Dalam tenggat waktu tersebut, apabila presiden menyimpulkan bahwa rancangan undang-undang atau bagian tertentu yang disetujui oleh *National Assembly* bertentangan dengan konstitusi, maka presiden dapat mengajukan ke Bagian Konstitusi Mahkamah Agung. Dalam waktu 15 hari sejak permohonan presiden, Bagian Konstitusi harus membuat putusan.

32 Saldi Isra, *supranote* 26, hlm. 68; John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory*, (West Publishing Co, 1994), hlm. 290.

33 Adnan Yazar Zulfikar, *supranote* 31; *Vide* Article I, Section 7, Clause 2 The Constitution of The United States.

34 *Id*, *Vide* Title IV, Chapter I, Section VIII, Subsection III, Article 61, 62, dan 66 Jo. Title IV, Chapter II, Section II, Article 84 (V) *the Constitution of the Federative Republic of Brazil* 1988.

35 Saldi Isra, *supranote* 26, hlm. 75-76; *Vide* Pasal 211 Konstitusi Venezuela Tahun 1999.

36 *Id*, *Vide* Pasal 214 Konstitusi Venezuela Tahun 1999.

Jika Mahkamah Agung tidak menerima atau tidak memutuskan dalam tenggat waktu 15 hari, presiden harus mengundang dalam waktu lima hari setelah putusan itu atau lewat waktu pengambilan keputusan. Jika presiden tidak mengumumkan dalam waktu tersebut, presiden *National Assembly* dan dua wakil presiden *National Assembly* harus bertindak mengumumkannya tanpa mengurangi tanggung jawab presiden karena kelalaiannya tersebut.³⁷

Di Korea Selatan, presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk mengusulkan rancangan undang-undang dan memberikan veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Nasional Korea Selatan. Terhadap veto presiden, Majelis Nasional Korea Selatan juga dapat memberikan *override veto*. Selain itu, Presiden Korea Selatan juga dilengkapi kewenangan untuk mengeluarkan berbagai macam dekrit yang diatur oleh Pasal 75, 76, dan 77 Undang-Undang Dasar Korea Selatan.³⁸

Merujuk pada praktik di Indonesia, pembentukan undang-undang merupakan kekuasaan DPR.³⁹ Sebagai lembaga eksekutif, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.⁴⁰ Presiden memiliki peran yang signifikan dalam proses perancangan undang-undang. Sebab setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.⁴¹ Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁴² Selanjutnya, presiden yang mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.⁴³ Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁴⁴

2.3. Efektivitas Pembentukan Undang-Undang

Bahasan sebelumnya telah menunjukkan relasi antara Presiden dan DPR dalam sistem presidensial multi partai. Salah satu relasi keduanya, bisa dilihat dalam pembentukan undang-undang antara DPR dan Presiden. Oleh karena itu, bagian ini akan menguraikan bagaimana efektivitas pembentukan undang-undang dalam setiap periode pemerintahan. Efektivitas pembentukan undang-undang, digunakan sebagai salah satu indikator untuk melihat relasi antara Presiden dan DPR dalam sistem presidensial. Apakah sistem presidensial multipartai yang dijalankan dalam tiga periode pemerintahan berjalan efektif atau tidak. Apakah pendulum praktik kekuasaan yang diterapkan telah mengarahkan pada kekuasaan pemerintahan (Presiden) yang kuat (otoriter) atau sebaliknya.

37 *Id*, *Vide* Pasal 216 Konstitusi Venezuela Tahun 1999.

38 Adnan Yazar Zulfikar, *supranote* 31.

39 UUD 1945 Pasal 20 ayat (1).

40 UUD 1945 Pasal 5 ayat (1).

41 UUD 1945 Pasal 20 ayat (2).

42 UUD 1945 Pasal 20 ayat (3).

43 UUD 1945 Pasal 20 ayat (4).

44 UUD 1945 Pasal 20 ayat (5).

Kajian ini, menggunakan pendekatan jumlah undang-undang untuk melihat hasil regulasinya sendiri. Membaca kecenderungan undang-undang yang dihasilkan setiap tahun dan periode pemerintahannya serta melihat keberlakuan setelah diundangkannya. Oleh karena itu, paling tidak ada tiga aspek yang dilihat untuk mengukur efektivitas pembentukan regulasinya. *Pertama*, membandingkan realisasi program legislasi nasional di setiap tahun dan periodenya. Apakah persentase realisasinya cukup tinggi setiap periode pemerintahannya. Bahkan tidak sebatas itu, ada banyak regulasi yang lahir di luar program legislasi yang juga akan dilihat. *Kedua*, melihat jenis undang-undang yang disahkan. Apakah undang-undang itu membutuhkan perdebatan mendalam atau lebih pada pengadministrasian semata. *Ketiga*, melihat kualitas undang-undangnya pasca diundangkan. Apakah undang-undangnya banyak diuji atau bahkan dibatalkan oleh MK atau tidak.

Jika membandingkan persentase realisasi program legislasi nasional setiap periode pemerintahan, terlihat tidak cukup signifikan perbedaannya dengan periode setelahnya. Namun memang agak berbeda jika menggunakan indikator jumlah undang-undang yang disahkan, baik undang-undang yang ada dalam Prolegnas maupun tidak. Terlihat periode pertama SBY – JK cenderung lebih banyak melahirkan undang-undang dibanding periode setelahnya yakni SBY – Budiono, Jokowi – JK.

Sepanjang 5 (lima) tahun pemerintahan SBY – JK, memperlihatkan persentase realisasi yang lebih tinggi dibanding periode kedua Presiden SBY dan Budiono. Bahkan dari jumlah realisasinya, meninggalkan Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla pada 2014 – 2019. Bahkan perbandingan itu lebih mencolok jika membandingkannya dengan seluruh undang-undang yang telah disahkan.

Masa pemerintahan SBY - JK, telah terbentuk 185 undang-undang dari 366 target prolegnas. Artinya pada periode ini, Pemerintah dan DPR berhasil membentuk undang-undang sebesar 50,55% dari seluruh target prolegnas. Namun jika hanya mendasarkan pada realisasi prolegnas, jumlahnya akan jauh lebih kecil, yakni hanya 86 undang-undang dari rencana prolegnas yang berhasil direalisasikan atau setara 23,18%. Selebihnya, sebanyak 99 undang-undang justru lahir di luar perencanaan prolegnas itu sendiri.

Sepanjang 5 tahun periode SBY – JK itu, pembentukan undang-undang paling banyak di tahun 2009. Terdapat 52 undang undang disahkan pada tahun itu. Persentasenya pun dibanding dengan jumlah prolegnas nya sendiri juga cukup tinggi, hingga 43,42%. Dimana 33 undang-undang disahkan dari 76 rancangan undang-undang dalam prolegnas.

Sedangkan periode kedua Pemerintaan SBY bersama Budiono, hanya mampu membentuk 34,23% dari jumlah prolegnas. Program legislasi nasional sejumlah 371 Rancangan Undang-Undang, hanya bisa direalisasikan sejumlah 127 Undang-Undang dalam waktu 5 tahun. Bahkan persentasenya lebih kecil jika mendasarkan pada realisasi prolegnas, yakni 16,15% atau 61 jumlah undang-undang. Sisanya, 66 undang-undang yang disahkan itu justru di luar Rancangan Undang-Undang yang telah ditetapkan dalam prolegnas.

Bandingkan dengan periode pertama Jokowi – Jusuf Kalla, yang juga hanya mampu merealisasikan 29,44% pembentukan undang-undang. Artinya hanya 73 undang-undang yang berhasil dibentuk berdasarkan prolegnas sejumlah 248 Rancangan Undang-Undang. Jika mendasarkan pada realisasi prolegasnya, bahkan akan lebih kecil lagi, yakni 22,63%.

Undang-undang yang direncanakan dalam prolegnas dan disahkan hanya 55 undang-undang dan selebihnya yakni 18 undang-undang di luar dari Prolegnas yang disiapkan.

Tabel 1. Target dan Realisasi Prolegnas Setiap Periode Pemerintahan

No.	Tahun	Target Prolegnas	Undang-Undang Terbentuk		Realisasi Prolegnas	
			Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
SBY – JK						
1.	2005	55	14	25,45 %	9	16,30 %
2.	2006	76	23	30,26 %	16	21,05 %
3.	2007	78	48	61,54 %	12	15,40 %
4.	2008	81	48	59,26 %	16	19,75 %
5.	2009	76	52	68,42 %	33	43,42 %
Total		366	185	50,55 %	86	23,18 %
SBY – Boediono						
6.	2010	70	13	18,57 %	5	7,14%
7.	2011	93	24	25,81 %	20	21,50%
8.	2012	69	24	34,78 %	6	8,70%
9.	2013	70	24	34,29 %	6	8,60%
10.	2014	69	42	60,87 %	24	34,80%
Total		371	127	34,23 %	61	16.15 %
Jokowi – JK						
11.	2015	40	14	35 %	12	30%
12.	2016	51	20	39,22 %	12	23,52%
13.	2017	52	18	34,62 %	12	23,07%
14.	2018	50	13	26 %	11	22%
15.	2019	55	8	14,55 %	8	14,54%
Total		248	73	29,44 %	55	22.63

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber oleh KODE Inisiatif⁴⁵

45 Data diolah dari dpr.go.id/; Keputusan DPR Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program

Data di atas menunjukkan kemampuan Presiden dan DPR dalam merealisasikan perencanaan program legislasi dalam Prolegnas. Program legislasi nasional ini tidak hanya ditempatkan sebagai instrumen perencanaan dan pengarah politik hukum nasional, melainkan juga dapat didudukkan sebagai standar dalam mengevaluasi kinerja pembentuk undang-undang di setiap periode. Oleh karena itu, terlihat bahwa kinerja legislasi sangat rendah, di bawah 50%.

Berdasarkan data itu pula, bisa dibaca bahwa relasi antara Presiden dan DPR tidak cukup efektif dalam merealisasikan perencanaan dan implementasi program legislasi. Meskipun rendahnya realisasi prolegnas bisa dipengaruhi banyak faktor. Akan tetapi fakta ini cukup untuk menunjukkan bahwa relasi Presiden dan DPR dalam penataan regulasi tidak cukup baik.

Bahkan jika membandingkan tiga periode pemerintahan SBY dan Jokowi, memang terlihat realisasi prolegnas periode pertama SBY-JK lebih tinggi. Akan tetapi jika ditelusuri lebih lanjut undang-undang yang dibentuk lebih banyak menyangkut pemekaran daerah. Seperti tahun 2007 dan 2008, ada 25 dan 23 undang-undang terkait pemekaran daerah. Padahal pada waktu itu, hanya 48 undang-undang yang berhasil disahkan. Oleh karena itu, memang terlihat pada periode pertama itu banyak melahirkan undang-undang dibanding periode setelahnya.

Rendahnya realisasi pembentukan undang-undang, bukan satu satunya persoalan dalam penyusunan regulasi. Selain jumlah, regulasi yang disusun oleh Presiden dan DPR itu pun menghadapi persoalan kualitas. Undang-undang yang sudah disahkan, tidak pula sedikit yang akhirnya berujung pada pengujian di Mahkamah Konstitusi. Sejumlah undang-undang dengan alasan pertentangan dengan konstitusi akhirnya dimohonkan untuk dibatalkan atau sekedar ditafsirkan.

Undang-undang yang terbit setiap tahunnya tidak luput dari permohonan pengujian. Kecenderungannya, undang-undang ini hampir selalu di uji di MK. Bahkan jika melihat intensitas pengujiannya, melebihi jumlah undang-undang yang terbit setiap tahunnya. Mungkin saja, karena satu undang-undang bisa diuji berulang kali atau lebih dari sekali. Seperti periode 2005 hingga 2009, dari 185 undang-undang yang diterbitkan sepanjang tahun itu, diujikan ke MK sebanyak 319 dan 77 kali diantaranya dikabulkan oleh Mahkamah. Begitu juga periode 2010 – 2014, dari 127 undang-undang diujikan sebanyak 254 kali dan 47 permohonan diantaranya dikabulkan. Periode Jokowi – JK juga tidak luput dari persoalan yang sama. Sepanjang 2015 hingga 2018 ada 65 undang-undang yang terbit, 137 kali diuji di Mahkamah Konstitusi dan 19 diantaranya dikabulkan yang berarti bisa menghapus pasal, ayat, frasa maupun sekedar menafsirkan undang-undang dimaksud.

Meskipun banyak di uji di MK, memang cukup signifikan antara pengujian undang-undang dan pembatalan pasal-pasal undang-undang dimaksud. Pembatalan pasal

Legislasi Nasional Tahun 2005-2009; Keputusan DPR Nomor: 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014; Fajri Nursyamsi, *Menggagas Prolegnas Berkualitas*, <<https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>>, 2015; Lokadata, *Capaian Legislasi, 2014-2019*, <<https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/capaian-legislasi-2014-2019-1554814150>>diaksespada [08/08/2019].

Tabel 2. Undang - Undang Paling Banyak Disahkan Pada Periode 2005 – 2019

Tahun	Nama Undang-Undang	Jumlah Undang-Undang
2005	Kekuasaan Kehakiman	5
2006	Hukum Pidana	5
	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	5
2007	Pemekaran Daerah	25
2008	Pemekaran Daerah	23
2009	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	8
2010	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
2011	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
2012	Pemekaran Daerah	5
2013	Pemekaran Daerah	11
2014	Ekonomi dan Bisnis	4
	Keprofesian	4
2015	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	3
2016	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
	Pertahanan dan Keamanan	4
2017	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
2018	Pertahanan dan Keamanan	4
2019	Pertahanan dan Keamanan	4

Sumber: diolah dari berbagai sumber oleh KODE Inisiatif

dibandingkan dengan jumlah penerbitan undang-undang terjadi cukup tinggi pada tahun 2011, yaitu mencapai 79,16% atau dengan kata lain, dari 24 undang-undang yang diterbitkan, terdapat 19 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal tersebut. Pembatalan pasal tertinggi kedua diduduki oleh undang-undang yang diterbitkan tahun 2009, yaitu dari 52 undang-undang yang dibentuk, terdapat 37 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal. Peringkat ketiga pembatalan pasal tertinggi diduduki oleh undang-undang yang diterbitkan pada tahun 2015, yaitu dari 14 undang-undang yang dibentuk, terdapat 8 putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pasal dalam undang-undang inkonstitusional.

Tingginya pengujian undang-undang hingga lebih dari 70% tersebut mengindikasikan dua hal: (1) undang-undang yang dibentuk di tahun tersebut secara substantif bertentangan dengan Undang-Undang Dasar; (2) undang-undang yang dibentuk di tahun tersebut secara substantif banyak melanggar kewajiban dan/atau hak konstitusional warga negara. Hal ini menandakan bahwa undang-undang yang dibentuk pada tahun 2011, 2009, dan 2015 memiliki kualitas yang buruk, sebab banyak menyimpangi kaidah-kaidah konstitusional, terutama dan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), dan 28D ayat (1) UUD 1945. Adapun pasal-pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

Tabel 3. Undang-Undang Tahun 2005 – 2018 Yang Diuji di Mahkamah Konstitusi

Tahun Pembentukan Undang-Undang	Jumlah Undang-Undang yang Diuji	Jumlah Pengujian	Jumlah Putusan Dikabulkan	Dasar MK Memutus
SBY – JK				
2005	14	13	2	Pasal 28D ayat (3) Pasal 28D ayat (1)
2006	23	22	7	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28D ayat (1)
2007	48	33	6	Pasal 27 Pasal 27 ayat (1) Pasal 33 Pasal 22E ayat (1) Pasal 33 ayat (4) Pasal 5 ayat (2)
2008	48	109	25	Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (3)
2009	52	142	37	Pasal 28D ayat (1)
Total	185	319	77	
SBY – Budiono				
2010	13	8	1	Pasal 14 ayat (1)
2011	24	70	19	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28D ayat (1)
2012	24	54	7	Pasal 18B ayat (1) Pasal 28D ayat (1) Pasal 27 ayat (1) Pasal 33 ayat (1)
2013	24	16	6	Pasal 23 ayat (1) Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (1)
2014	42	106	14	Pasal 28D ayat (1) Pasal 24C ayat (3)
Total	127	254	47	
Jokowi – JK				
2015	14	42	8	Pasal 18 ayat (4) Pasal 28D ayat (1)
2016	20	24	3	Pasal 27 ayat (1)
2017	18	59	7	Pasal 22E ayat (1) Pasal 22D ayat (1)
2018	13	12	1	Pasal 20A ayat (3)
Total	65	137	19	

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

- Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- Pasal 27 ayat (1) UUD 1945
Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

2.4. Koalisi Pemerintah di Kabinet dan Parlemen

Sepintas, penerapan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia mengalami anomali. Sistem pemerintahan presidensialnya dibangun dengan koalisi partai politik yang justru menjadi karakter kuat sistem parlemen. Salah satu sebabnya, karena kondisi parlemen yang multipartai, dikuasai banyak partai politik dengan kekuatannya masing-masing.

Praktik koalisi partai ini muncul seiring perilaku berkoalisi dalam proses pemilu. Sehingga pasca pemilu, mereka tetap harus berkoalisi dalam menjalankan pemerintahan. Seperti pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menyatakan adanya ambang batas minimal perolehan kursi atau suara dalam pencalonan presiden dan wakil presiden. Minimal perolehan suara 25% atau kursi 20%, sehingga memaksa partai bergabung satu dengan lainnya. Pengaturan ini juga berlaku dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang 23 Tahun 2003. Atas mekanisme ini, menggambarkan sistem pemerintahan dan politik yang seolah-olah memperlihatkan eksekutif dan legislatif memiliki hubungan yang sangat dependen dan tidak bisa berdiri sendiri.

Namun sesungguhnya, praktik berkoalisi ini tidak semata karena soal pencalonan presiden dan wakil presiden. Juga dikarenakan mandat konstitusi yang menempatkan Presiden dan DPR dalam satu ruang untuk saling berkolaborasi. Konstitusi tidak menempatkannya dalam pemisahan kekuasaan yang tegas, tetapi sejumlah mandat justru mengharuskan keduanya bekerjasama. Oleh karena itu, bukan sesuatu yang aneh jika dalam praktik ketatanegaraan justru kedua saling berkolaborasi.

Seperti pembentukan undang-undang. Meskipun ditegaskan bahwa DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, namun di sana ditegaskan pula kekuasaan presiden untuk secara bersama-sama membahas undang-undang. Bahkan dilekatkan hak untuk menolak undang-undang yang sudah disahkan DPR dengan tidak menandatangani. Meskipun konstitusi sendiri memberikan limitasi waktu, 30 hari jika tidak ditandatangani maka dianggap sah secara hukum.

Konsekuensi pengaturan inilah yang mengharuskan presiden dan DPR bekerja secara bersama. Bahkan karena kekuasaan pembentukan undang-undang tidak bisa dikerjakan sendiri, maka harus saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Dengan begitu, kebijakan yang akan dilahirkan dapat diproses secara efektif. Lantas bagaimana peta koalisi partai

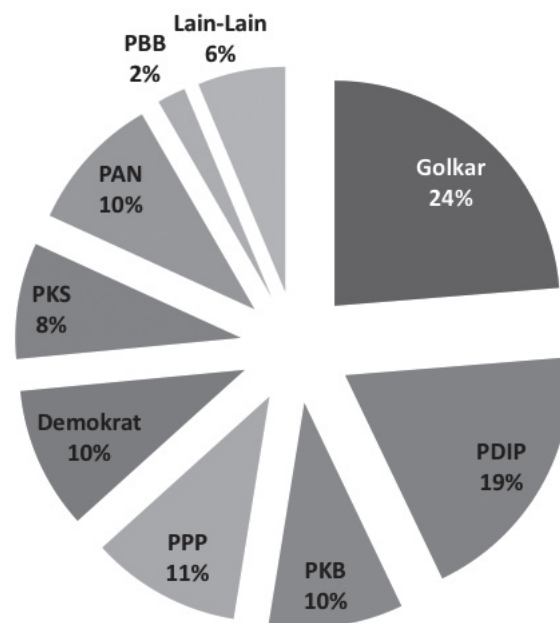
pendukung pemerintah dalam 3 periode presiden? Sehingga menggambarkan kekuatan Presiden tidak hanya di eksekutif, namun juga di parlemen untuk mendukung kebijakan Presiden.

a. Potret Periode SBY-JK (2004-2009)

Pada Pilpres Tahun 2004, syarat pencalonan presiden yang diterapkan, sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR.⁴⁶ Pemenang Pilpres Tahun 2004, SBY-JK, pada mulanya didukung oleh tiga partai, yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan dan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia. Memasuki putaran kedua, partai politik koalisi yang mengukung SBY-JK bertambah menjadi enam partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrat; (2) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); (3) Partai Keadilan Sejahtera (PKS); (4) Partai Amanat Nasional (PAN); (5) Partai Bulan dan Bintang (PBB); dan (6) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.

Di parlemen, Partai Demokrat memperoleh 10% kursi, PKB memperoleh 10%, PKS memperoleh 8%, PAN memperoleh 10%, PBB memperoleh 2%, dan PKPI 0%. Sehingga, dengan perolehan suara partai pendukung SBY – JK itu, koalisi sementara partai pendukung presiden terpilih tidak menguasai mayoritas kursi di parlemen. Justru lawan politiknya lah yang memperoleh kursi lebih dari separuh dan bahkan partai pendukung pemerintah hanya 40%. Lebih lanjut persentase perolehan kursi di DPR secara keseluruhan dalam diagram di bawah ini:

Diagram 1. Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2004 - 2009



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

46 UU Pilpres 2003 Pasal 20 ayat (5)

Mengantisipasi minimnya kekuatan koalisi pendukung pemerintah, SBY – JK melakukan perluasan dukungan. Perluasan koalisi dilakukan dengan menggaet sejumlah partai non koalisi pemerintah bergabung dalam Kabinet SBY – JK. Sejumlah tokoh partai politik dilibatkan sebagai menteri kabinet. Semacam kompensasi atas untuk turut mendukung pemerintah.

Dalam struktur menteri kabinet SBY-JK, ada 33 (tiga puluh tiga) kementerian yang pernah dijabat oleh 42 orang menteri dan pelaksana tugas menteri. Pada kabinet ini, terjadi dua kali perombakan kabinet (*reshuffle*).⁴⁷ Dalam dua kali pergantian personil kabinet tersebut, terdapat 18 (delapan belas) orang menteri yang berasal dari partai politik, sedangkan 24 (dua puluh empat) lainnya ialah nonpartai politik. Sehingga komposisi kabinetnya, 45% diisi orang partai dan 55% non partai politik. Lebih lanjut bisa dilihat sebarannya dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4. Komposisi Menteri dan Peta Kekuatan Koalisi Partai Pendukung Pemerintah di DPR Tahun 2004-2009

No.	Partai Politik	Jumlah Menteri	Persentase Perolehan Kursi di DPR
1.	Partai Golongan Karya (Golkar)	5	24%
2.	PKB	4	10%
3.	Partai Demokrat	2	10%
4.	PBB	2	2%
5.	PKS	2	8%
6.	PPP	2	11%
7.	PAN	1	10%
	Total	18	75%

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dukungan 6 partai politik dengan kekuatan 45% koalisi partai di parlemen tidak cukup bagi SBY dan Demokrat menguasai parlemen. Karena itu, perluasan dukungan partai lain dibutuhkan. Berdasarkan data di atas terlihat, Demokrat menggandeng 2 partai baru sebagai sekutunya yakni Partai Golkar dan PPP. Golkar sebagai pemenang pemilu dengan 24% perolehan kursi direkrut dengan kompensasi 5 kursi menteri, dan PPP dengan perolehan kursi 11% mendapatkan 2 jatah kursi menteri. Suntikan kekuatan itu, menambah kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah dari 45% menjadi 75% kursi.

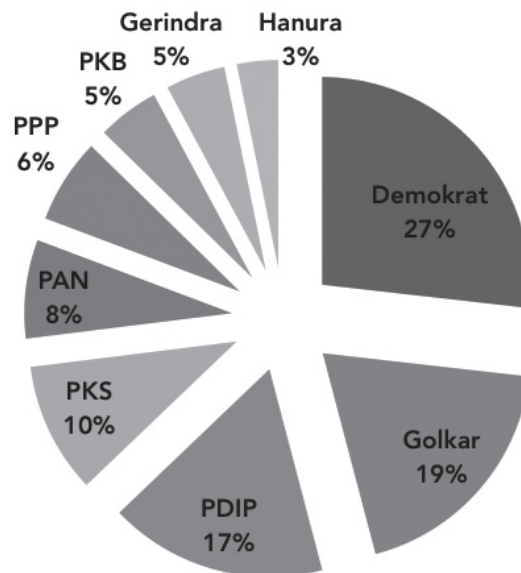
Penempatan kader Partai Golkar dalam kabinet bisa dijadikan sebagai jembatan antara pemerintah dan DPR untuk mengoptimalkan realisasi kebijakan pemerintah. Hal ini juga mengingat Partai Golkar merupakan partai politik peserta pemilu yang memperoleh kursi paling banyak di DPR, yaitu mencapai 24%.

47 “SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu”, *Tempo.co*, 11 April 2013, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/472712/sby-5-kali-reshuffle-kabinet-indonesia-bersatu/full&view=ok>.

b. Potret Periode SBY-Boediono (2009-2014)

Pada Pilpres 2009, persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden naik 5% dari pemilu sebelumnya. Sehingga calon presiden dan wakil presiden diusung oleh paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional.⁴⁸ Pemenang Pilpres 2009, SBY-Boediono, diusung oleh lima partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrat; (2) PKS; (3) PAN; (4) PPP; dan (5) PKB. Pada pemilu 2009, Partai Demokrat memperoleh kursi terbanyak, yaitu mengisi hingga 27% kursi DPR, PKS mengisi 10% kursi DPR, PAN memperoleh 8%, PPP 6%, dan PKB 5%. Totalnya, partai koalisi pemerintah ini menguasai 56% kursi di DPR. Lebih lanjut peta perolehan kursi pada Pemilu 2009 adalah sebagai berikut:

Diagram 2. Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2009 - 2014



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Periode kedua SBY dengan pasangannya Boediono, memiliki formasi 34 (tiga puluh empat) kementerian yang diduduki oleh 56 (lima puluh enam) orang menteri dan pelaksana tugas menteri. Pada kabinet ini, dilakukan tiga kali *reshuffle* atau perombakan kabinet.⁴⁹ Adapun dari 56 orang menteri, terdapat 21 orang yang berasal dari partai politik atau sekitar 37,5% dari jumlah keseluruhan menteri. Terdapat penambahan jumlah menteri dari partai politik, pada periode sebelumnya, jumlah menteri yang berasal dari partai politik ialah sebanyak 18 orang. Persebaran kader partai politik yang menjabat menteri dapat dilihat di tabel di bawah ini:

48 UU Pilpres 2008 Pasal 9.

49 "SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu", *Tempo.co*, 11 April 2013, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/472712/sby-5-kali-reshuffle-kabinet-indonesia-bersatu/full&view=ok>.

Tabel 5. Komposisi Menteri dan Peta Kekuatan
Koalisi Partai Pendukung Pemerintah di DPR Tahun 2009-2014

No.	Partai Politik	Jumlah Menteri	Persentase Perolehan Kursi di DPR
1.	Partai Demokrat	5	27%
2.	PKS	4	10%
3.	PAN	4	8%
4.	Partai Golkar	3	19%
5.	PPP	3	6%
6.	PKB	2	5%
	Total	21	75%

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dari 21 kader partai politik yang diletakkan di kabinet, periode SBY-Boediono diindikasikan menguasai DPR hingga 75%. Kursi terbanyak diperoleh oleh partai politik presiden yang juga memperoleh jumlah kursi terbanyak di DPR, yaitu Partai Demokrat. Seluruh partai politik pendukung SBY-Boediono mendapatkan kursi menteri. Dengan penambahan 1 partai yakni Golkar yang dalam pemilu tidak masuk dalam gerbong koalisi. Golkar mendapatkan 3 jatah kursi menteri, dari 5 kursi pada periode sebelumnya. Koalisi pendukung pemerintah ini memperoleh tambahan dukungan hingga 19% kursi di parlemen. Atas dukungan itu, partai koalisi pendukung pemerintah di parlemen menguasai 75% perolehan kursi.

c. Potret Periode Jokowi-JK (2014-2019)

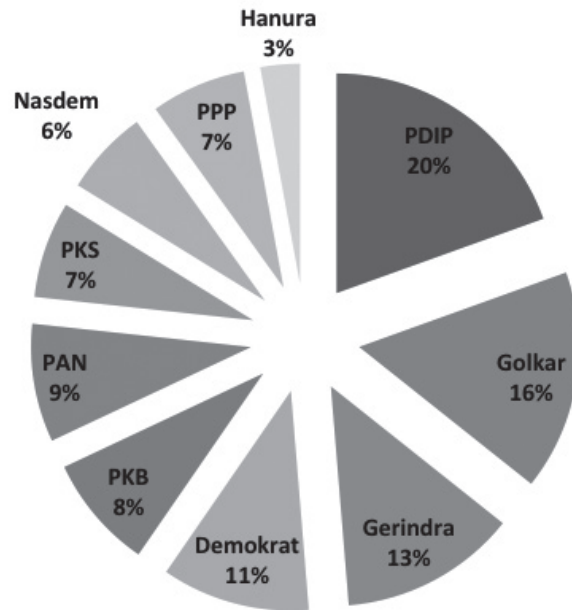
Pilpres 2014 menggunakan dasar *presidential threshold* yang sama dengan Pilpres 2009, yakni paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional.⁵⁰ Jokowi-JK diusung oleh empat partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); (2) PKB; (3) Partai Nasional Demokrasi (Nasdem); dan (4) Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). PDIP memperoleh kursi terbanyak di DPR, yaitu mencapai 20%, PKB memperoleh 8% kursi, Nasdem memperoleh 6% kursi, dan Hanura memperoleh 3% kursi. Berikut merupakan persentase kursi keseluruhan (Diagram 3).

Berkenaan dengan postur kabinet, terdapat 34 (tiga puluh empat) kementerian yang diisi oleh 50 (lima puluh) orang menteri dan pelaksana tugas menteri. Dalam kabinet ini, Jokowi-JK mengakomodasikan 22 (dua puluh dua) orang berasal dari kader partai politik atau mencapai 44%. Pada periode ini, dilakukan enam kali perombakan kabinet.⁵¹ Berikut merupakan persebaran politisi partai politik dalam kabinet (Tabel 6).

50 UU Pilpres 2008 Pasal 9.

51 "Menilik Reshuffle Menteri Kabinet di Masa Pemerintahan Jokowi-JK", *IDN Times*, 19 Mei 2019, Diakses pada 8 Agustus 2019, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/teatrika/menilik-reshuffle-menteri-kabinet-di-masa-pemerintahan-jokowi-jk/full>.

Diagram 3. Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2014 - 2019



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Tabel 6. Jumlah Menteri yang Berasal dari Partai Politik dan Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2014-2019

No.	Partai Politik	Jumlah Menteri	Persentase Perolehan Kursi di DPR
1.	PKB	5	8%
2.	PDIP	4	20%
3.	Golkar	4	16%
4.	Nasdem	4	6%
5.	Hanura	3	3%
6.	PPP	1	7%
7.	PAN	1	9%
	Total	21	69%

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Kabinet Jokowi-JK mengakomodasikan kursi menteri untuk 7 partai politik yang menghasilkan penguasaan koalisi di parlemen mencapai 69%. Capaian ini lebih kecil ketimbang penguasaan parlemen di periode SBY-JK dan SBY-Boediono yang mencapai hingga 75%

3. Kesimpulan

3.1. Relasi Presiden dan DPR

Data kinerja pembentukan undang-undang oleh DPR dan Presiden tidak cukup menggembirakan. Rata rata per periode pemerintahan, realisasi pembentukan undang-undang tidak cukup signifikan. Bahkan persentasenya tidak lebih dari 50%, kecuali periode pertama SBY – JK. Itu pun, undang-undang yang paling banyak dan signifikan dibentuk terait pembentukan/pemekaran daerah. Selebihnya, realisasinya hanya 34,23% dan 29,44%.

Jika realisasi pembentukan undang-undang antara Presiden dan DPR terbilang rendah, maka efektivitas relasi kedua lembaga dipertanyakan. Relasi kedua lembaga tidak cukup efektif untuk merealisasikan rencana legislasi yang telah disusun. Tentunya akan ada banyak faktor yang mempengaruhinya. Namun prinsipnya, kedua lembaga tidak mampu memanfaatkan kekuatan politik yang dimiliki untuk menjalankan perencanaan legislasi.

Mestinya, kekuatan politik di parlemen mampu mempengaruhi produksi kebijakan antara parlemen dan presiden. Semakin tingginya kekuatan politik presiden di parlemen, memperkecil hambatan untuk membuat kebijakan, apalagi kebijakan yang harus mendapatkan persetujuan presiden dan DPR. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil dukungan koalisi partai pemerintah di parlemen, tentu akan semakin mempersulit pengambilan kebijakan di parlemen.

Namun praktiknya berbeda, besarnya dukungan koalisi pemerintah di parlemen tidak berbanding lurus dengan kinerja legislasi. Besarnya dukungan tidak menggambarkan efektivitas relasi antara Presiden dan DPR. Kondisi itu, yang terbaca sepanjang 15 tahun terakhir dalam pemerintah SBY dan Jokowi. Perbandingan antara kinerja legislasi dan kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen dalam 15 tahun terakhir tidak cukup memperlihatkan relasi yang efektif. Besarnya dukungan parlemen terhadap pemerintahan SBY hingga 75% baik di periode pertama maupun kedua, tidak memperlihatkan kinerja legislasi yang menggembirakan. Periode pertama dengan dukungan koalisi pemerintah 75% di parlemen hanya menghasilkan 50,55% realisasi undang-undang. Bahkan periode kedua dengan persentase dukungan yang sama hanya 34,23%. Apalagi periode pertama Jokowi – JK dengan dukungan 69% kursi parlemen, menghasilkan realisasi undang-undang, 29,44%. Hal itu terlihat dalam data di bawah ini.

Tabel 7. Jumlah Menteri yang Berasal dari Partai Politik dan Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2014-2019

Periode	Persentase Pembentukan Undang-Undang	Kekuatan Koalisi Partai Pendukung Pemerintah di Parlemen
SBY - JK	50,55%	75%
SBY – Budiono	34,23%	75%
Jokowi – JK	29,44%	69%

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Besarnya dukungan partai koalisi pemerintah selama 15 tahun terakhir, tidak menjamin adanya kepastian terhadap efektivitas relasi antara Presiden dengan DPR. Bahkan, jika melihat kualitas regulasi yang dihasilkan, justru memperlihatkan relasi negatif antara pemerintah dan DPR dalam pembuatan undang-undang. Ditemukan banyak regulasi hasil pembahasan Presiden dan DPR yang bermasalah, sehingga berujung pembatalan maupun tafsir oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan jumlah pengujian setiap tahunnya, bisa melebihi jumlah undang-undang yang diproduksi setiap tahunnya.

Kondisi ini menunjukkan adanya kepentingan politik yang lebih kuat dalam relasi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Bahkan relasi itu telah menabrak konstitusi sehingga merugikan hak hak konstitusional warga Negara. Berdasarkan data putusan MK yang dihimpun, ada beberapa dasar dibatalkan undang-undang yakni melanggar prinsip Pemilihan yang Demokratis [Pasal 18 ayat (4) UUD 1945]; prinsip kesamaan dihadapan hukum dan pemerintahan [Pasal 27 ayat (1)], prinsip jaminan, perlindungan dan kepastian hukum [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945].

Referensi

Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Garvey, John H. dan T. Alexander Aleinikoff. *Modern Constitutional Theory*. West Publishing Co, 1994.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan, 2014.
- _____. *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*. SMRC.
- Isra, Saldi. *Hubungan Presiden dan DPR*. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.
- _____. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Konstitusi, Mahkamah. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (ed). *The Failure of Presidential Democracy*. London: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, Vol. 26, No. 2. Sage Publications, Inc, 1993.
- Zulfikar, Adnan Yazar. *Analisis Kritis Ciri-Ciri Esensial Sistem Pemerintahan Presidensial*. Bandung: Universitas Padjadjaran, 2016.

Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan DPR Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.
- Keputusan DPR Nomor: 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.
- Konstitusi Venezuela Tahun 1999.
- The Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988.
- The Constitution of The United States.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-SV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Website

“SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu”. *Tempo.co*, 11 April 2013. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://nasional.tempo.co/read/472712/sby-5-kali-reshuffle-kabinet-indonesia-bersatu/full&view=ok>.

“Menilik Reshuffle Menteri Kabinet di Masa Pemerintahan Jokowi-JK”. *IDN Times*, 19 Mei 2019. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/teatrika/menilik-reshuffle-menteri-kabinet-di-masa-pemerintahan-jokowi-jk/full>.

“Menggagas Prolegnas Berkualitas”. PSHK.or.id. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>.

“Capaian Legislasi, 2014-2019”. Lokadata.Beritagar.id. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/capaian-legislasi-2014-2019-1554814150>.