

**PEMILIHAN PRESIDEN DAN
PENCIPTAAN MEKANISME CHECKS AND BALANCES:
MENUJU PENCIPTAAN SISTEM PRESIDENSIAL MURNI***

Afan Gaffar**

Abstract

The attempt to question the legitimacy of President Abdurrahman Wahid has led to reemergence of the idea of having a direct election for the filling the President post, instead of having an indirect election, namely through the People's Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat or MPR). This article rejects the idea of engaging in a constitutional reform on a reactive for a short terms interest. If we are committed to have a direct election for recruiting president, we have to do it thoroughly and comprehensively based on a well-chosen design. For that purpose, this article outlines some mechanisms for direct election for the president. We have to decide which mechanism fit to Indonesian political life. More whichever mechanism we choose it has to fit with the idea of establishing check and balances.

Kata-kata kunci: *pemilihan presiden, sistem presidensial murni, mekanisme checks and balances*

* Makalah ini pada mulanya disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Ikatan Alumni Lemhannas, di Jakarta pada tanggal 21 Maret, 2000, kemudian dilakukan beberapa revisi.

** Penulis adalah Guru Besar Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada dan menjadi Pejabat Pelaksana Deputi Bidang Pemberdayaan Legislasi Daerah pada Kantor Menteri Negara Otomi Daerah, Republik Indonesia.

Pengantar

Setelah berakhirnya kekuasaan Presiden Suharto pada tanggal 21 Mei 1998, masyarakat Indonesia memasuki sebuah era baru, yaitu transisi menuju kehidupan demokrasi yang sudah lama sekali diimpikan. Masa-masa tahun 1998 sampai dengan sekarang ini, menurut hemat saya, merupakan masa yang sangat menentukan di dalam *crafting of our democracy*, masa untuk merenda demokrasi Indonesia. Oleh karena itu adalah menjadi tugas kita semua untuk ikut memikirkan bagaimana kita membuat *grand design* demokrasi Indonesia masa depan. Sejalan dengan itu, Badan Pekerja MPR dengan Panitia *Ad-Hoc*-nya juga sedang melaksanakan tugas yang sangat berat untuk memikirkan referendum terhadap UUD 1945. Oleh karena itu pada kesempatan ini saya hendak mengajukan dua agenda utama yang berkaitan dengan usaha membangun demokrasi masa depan di Indonesia. *Pertama*, agenda pemikiran tentang bagaimana kita menemukan cara atau mekanisme pemilihan Presiden yang dapat menghasilkan sebuah pemerintahan negara yang memiliki tingkat legitimasi yang tinggi. *Kedua*, agenda membangun format demokrasi dengan menciptakan mekanisme *checks and balances* sehingga parameter yang umum bagi demokrasi dapat diwujudkan dalam kehidupan kita sehari-hari (Gaffar, 1999).

Diskusi publik tentang mekanisme pemilihan presiden ternyata mencuat kembali ke permukaan, setelah mengendap beberapa lama. Sebelumnya mantan Presiden Habibie termasuk yang sangat menonjol membicarakan kemungkinan pemilihan Presiden secara langsung. Wacana publik ini kemudian berkembang ketika Ketua AIPI, Professor Nazaruddin Syamsuddin, menyampaikan idenya pada Panitia Ad Hoc I, Badan Pekerja MPR. Munculnya kehendak untuk mengubah mekanisme pemilihan presiden tampaknya punya kaitan langsung ataupun tidak langsung dengan kenyataan politik yang pernah dialami beberapa waktu yang lalu, yaitu seseorang yang berasal dari sebuah partai politik yang tidak merupakan partai mayoritas ternyata karena proses negosiasi dan koalisi yang berkembang sebelum SU MPR mampu memenangkan kursi kepresidenan. Itulah yang menghantarkan Abdurrahman

Wahid menempati kursi kepresidenannya sekarang ini. Ia dari partai PKB yang merupakan partai minoritas, tetapi karena koalisi yang dibentuk oleh Ketua PAN, Amien Rais, maka Abdurrahman Wahid menjadi presiden.

Alasan lain yang banyak dikemukakan adalah yang menyangkut legitimasi kekuasaan bagi yang memegang jabatan. Karena pemerintahannya berasal dari partai minoritas maka dianggap tingkat legitimasinya rendah. Pendapat seperti ini sangat sulit untuk dipertahankan, karena legitimasi tidak cukup hanya diukur dari besaran dukungan yang diperoleh seseorang. Legitimasi dapat juga dilihat dari dimensi prosedural. Seseorang yang sudah terpilih dengan mekanisme yang demokratik, seperti pemilihan presiden RI pada bulan Oktober 1999 yang menghasilkan pemerintahan Abdurrahman Wahid, mestinya tidak akan diragukan, apalagi dipersalahkan legitimasinya. Dari segi prosedural dan representasi pemerintahan sekarang ini sudah sangat *legitimate*, karena syah menurut prosedur demokrasi, dan juga mendapat dukungan mayoritas mutlak, yaitu lebih dari setengah anggota MPR.

Mengubah mekanisme pemilihan presiden akan membawa implikasi yang sangat luas bagi kehidupan politik nasional Indonesia. *Pertama*, kita harus melakukan amendemen secara mendasar terhadap Undang Undang Dasar 1945 yang menyangkut pasal-pasal tentang hal itu. Tentu saja melakukan amendemen terhadap konstitusi bukanlah pekerjaan mudah, semuanya harus dipertimbangkan: dimensi filosofis dan normatifnya, implikasi proseduralnya, dan lain sebagainya. *Kedua*, kita harus juga melakukan perubahan yang mendasar terhadap Undang Undang yang menyangkut pemilihan umum, kedudukan DPR/MPR, dan sejumlah produk hukum lainnya. Tentu saja hal itu akan membawa implikasi yang sangat kompleks dalam kehidupan politik nasional.

Ketiga, kita harus memperhitungkan dengan jelas dan matang tentang sistem pemilihan Presiden yang paling cocok dengan konteks kehidupan sosial kita, yang tidak akan membawa gejolak politik yang luas, dan yang dapat diterima dengan baik oleh masyarakat. Tentu saja perlu dilakukan diskusi yang terbuka tentang mana yang lebih tepat antara pemilihan langsung dengan pemilihan tidak langsung, apakah kita dapat mengadopsi pemilihan model Amerika dengan

menggunakan sistem memilih Dewan Pemilih (*Electoral College*) dengan menggunakan sistem distrik, ataupun model lain yang lebih tepat. Oleh karena itu kita sebaiknya jangan tergesa-gesa menentukan pilihan model dan mekanisme mana yang paling cocok sebelum kita melakukan diskusi-diskusi yang intensif. Melalui tulisan ini saya hendak mengajak semua pihak, apakah kalangan politisi ataupun akademisi untuk melakukan dialog mengenai mekanisme pemilihan Presiden di Indonesia di masa-masa yang akan datang. Menurut hemat saya sudah waktunya kita menentukan pilihan untuk menciptakan sebuah sistem yang jelas, apakah itu sistem pemerintahan presidensial murni ataukah merupakan campuran dengan sistem yang lainnya.¹

Mekanisme Pemilihan Presiden: Versi UUD'45 dan Implikasinya

Undang Undang Dasar 1945 menentukan bahwa Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sementara itu MPR keanggotaannya terdiri dari anggota DPR, anggota wakil Utusan Daerah, Anggota Wakil Utusan Golongan. Kemudian dengan perkembangan politik yang terjadi dalam masa-masa tahun 1960an-1990an, ditambah satu kelompok anggota MPR, yaitu Anggota MPR yang

Tabel 1
Kekuatan Fraksi di DPR dan MPR

Partai	DPR	MPR	
		Utusan Daerah	Total
PDI-P	135	32	185
GOLKAR	120	62	182
PPP	58	12	70
PAN	51	6	57
PKB	34	8	52
PBB	13	-	13
Partai Keadilan	7	-	7
P. Islam Lainnya	9	-	9
P. Lainnya	17	2	19
TNI	38	-	38
Utusan Gol.		73	73

Sumber: Dari berbagai media massa

¹ Ada yang berpendapat bahwa sistem yang dilaksanakan dengan UUD 1945 ini bukan sistem presidensial murni karena Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR. Alternatif sistem pemerintahan banyak dikaji oleh ahli ilmu politik, antara lain Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford University Press, Cambr, 1998).

berasal dari Fraksi TNI. Perbandingan antara kursi di MPR yang diisi melalui mekanisme pemilu dan yang bukan melalui pemilu disajikan dalam Tabel 1.

Pengalaman politik yang pernah terjadi di Indonesia, seperti yang baru saja kita saksikan dalam pemilihan umum terakhir Juni 1999 menunjukkan, sekalipun pemilihan umum berjalan dengan sangat demokratis, proses rekrutmen anggota MPR yang berasal dari Utusan Golongan dan Utusan Daerah tidak sepenuhnya berjalan dengan norma-norma demokrasi. Pengisian wakil Utusan Golongan, misalnya, ternyata telah menimbulkan kontroversi tentang arti representasi dari utusan golongan, berbagai macam kepentingan dan kemungkinan rekayasa yang dilakukan dalam rangka pengisian anggota MPR dari Utusan Golongan. Banyak sekali protes yang dilakukan oleh kalangan masyarakat terhadap Tim 15 yang melakukan seleksi Utusan Golongan.

Akan tetapi tidak ada perdebatan yang lebih intensif selain menyangkut siapa yang akan menjadi presiden setelah Pemilihan Umum tahun 1999 diketahui hasilnya. Para pendukung Megawati Sukarnoputri dengan sangat partisan mengklaim bahwa Megawati

harus menjadi Presiden karena dia adalah Ketua Partai yang memenangkan pemilihan umum, yaitu Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDIP). Mereka tidak mau tahu bahwa apa yang diperoleh PDI-P dalam pemilihan umum tidak memberikan peluang untuk membentuk eksekutif, apalagi mayoritas perolehan suara dari partai tersebut bukan

Tabel 2
Komposisi Kursi di MPR

	Hasil Perolehan Kursi di DPR	Tambahan Kursi Untuk MPR
PDI-P	153	-
GOLKAR	120	-
PPP	58	-
PAN	34	-
PKB	51	-
PBB	13	-
Partai Keadilan	7	-
Partai Islam Lainnya	9	-
Lainnya	17	-
Utusan Daerah	-	135
Utusan Golongan	-	65
TNI	38	-
Jumlah	500	200

Sumber: Dari berbagai media massa

mayoritas mutlak. Tentu saja kita harus menyadari bahwa mekanisme pemilihan Presiden merupakan mekanisme yang berbeda dengan pemilihan umum itu sendiri, karena MPR masih harus dibentuk dan dilengkapi dengan Utusan Daerah, dan Utusan Golongan.

Komposisi penguasaan kursi oleh fraksi-fraksi di MPR disajikan dalam Tabel 2. Sejumlah kalangan mengklaim bahwa tidak otomatis Partai yang memenangkan pemilihan umum untuk memperoleh kursi kepresidenan, apalagi kemenangan PDI-P bukanlah dengan mayoritas mutlak. Akibatnya di MPR tidak ada satu partai yang akan mampu memperoleh mayoritas mutlak untuk mengklaim kursi. Untuk memperoleh kursi Kepresidenan di MPR maka seseorang calon harus mampu memperoleh 351 kursi, kalau hanya dua orang calon yang maju menjadi calon Presiden. Distribusi perolehan kursi pada pemilihan umum 1999 memperlihatkan rumitnya implikasi pemilihan umum dan rekrutmen anggota MPR tambahan di luar hasil pemilihan umum.

Hasil pemilihan umum seperti di atas memperlihatkan betapa kompleksnya proses politik lanjutan setelah pemilihan umum, karena tidak ada satu kekuatan politik yang akan mendominasi secara mutlak di lembaga legislatif. Akibatnya adalah proses negosiasi harus dilakukan. Disitulah kemudian muncul "Poros Tengah"² yang menjadi jembatan di antara kekuatan politik Islam dan melapangkan jalan bagi Abdurrahman Wahid untuk menjadi Presiden. Perlu dijelaskan bahwa terpilihnya Abdurrahman Wahid untuk menjadi presiden bukan semata-mata hasil dari kerja kelompok Poros Tengah, tetapi merupakan sebuah Koalisi Besar atau *Grand Coalition* yang terdiri kalangan partai Islam seperti PPP, PAN, Partai Keadilan, PBB, sebagian PKB, dan faksi Islam dalam Golongan Karya, serta TNI. Mengapa demikian? Hitungan sederhana secara matematis kekuatan partai Islam saja, tanpa dukungan Golongan Karya, tidak akan

² Sebenarnya istilah "Poros Tengah", menurut hemat saya bersifat *misleading*. Dalam konsep teori perilaku politik memang dikenal ada kelompok "Sayap Kanan", "Sayap Kiri", dan "Kelompok Tengah." Kalau kita mengamati kelompok yang termasuk dalam "Poros Tengah", terlihat dengan jelas bahwa mereka semuanya adalah merupakan kekuatan politik Islam, yang dalam konteks kehidupan politik masuk dalam kategori "Kanan" yang dihadapkan dengan kategori "Kiri", yaitu kaum komunis dan sosialis. Oleh karena itu Poros Tengah seharusnya termasuk dalam kategori "Kanan."

mungkin menghadang Megawati menjadi Presiden karena dukungan yang sangat kuat dari kelompok "Sekular-Nasionalis" yang juga mendapat dukungan dari kalangan Kristen/Katolik. Akibatnya adalah Abdurrahman Wahid harus membentuk koalisi lebih lanjut di dalam membentuk kabinetnya. Tentu saja implikasi lebih lanjut dari kenyataan seperti ini adalah proses pembentukan kabinet harus dilakukan dengan saling mengakomodasi di antara berbagai kekuatan politik yang ada, yang akibatnya adalah presiden tidak dapat lagi menentukan dengan jelas agenda politik, sosial, dan ekonomi secara nasional karena masing-masing anggota kabinet dari partai politik memiliki agenda sendiri-sendiri.

Mekanisme rekrutmen Presiden sebagaimana diatur dalam UUD 1945 juga membawa implikasi bagi mekanisme suksesi kepemimpinan nasional. UUD 1945 menyatakan bahwa kalau Presiden meninggal dunia maka secara otomatis akan digantikan oleh Wakil Presiden. Memahami ketentuan ini tidak ada masalah sama sekali, karena hal itu sudah sangat jelas, kecuali kalau kepentingan politik kemudian masuk dalam menginterpretasikannya. Ada dua masalah besar yang harus menjadi perhatian MPR di dalam menginterpretasikan hal ini. *Pertama*, bagaimana kalau Presiden tidak meninggal dunia, akan tetapi mengundurkan diri, sebagaimana yang dilakukan oleh Suharto, karena menghadapi desakan masyarakat yang secara luas sama sekali tidak lagi percaya kepada kepemimpinannya. Apakah cukup dilaksanakan dengan melalui mekanisme peralihan kekuasaan dari Suharto kepada Habibie pada tanggal 21 Mei, 1998? Pengalaman menunjukkan bahwa mekanisme yang seperti itu menimbulkan masalah, karena interpretasi berkembang sedemikian rupa sesuai dengan kepentingan politik masing-masing. Kalangan yang menolak Presiden Habibie secara partisan menyatakan bahwa kepresidenan Habibie tidak memiliki legitimasi dikarenakan proses pengalihan kekuasaan yang tidak wajar, yaitu tidak melalui SU MPR, serta persoalan pertanggung jawaban politik Suharto belum diselesaikan. Kalau yang terakhir ini dilakukan mengapa harus dilakukan peralihan kekuasaan. Logikanya memang seperti itu.

Akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah kalau Presiden yang sedang menjabat mengalami "proses inkapasitasi" baik

secara fisik, ataupun secara politik, *tokh* peralihan kekuasaan harus dilakukan, dan memang hal itu tidak dapat dilakukan secara "normal" dengan mengharuskan adanya SU MPR. Kalau hal ini sampai terjadi maka tentu saja UUD 1945 telah menetapkan dengan jelas dalam Pasal 8, yaitu *"Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya."*

Mekanisme suksesi dan rotasi seperti ini sudah jelas sehingga tidak perlu ada interpretasi lain lagi. Tambahan pula bahwa hal ini bukan merupakan *typical* Indonesia, akan tetapi merupakan gejala yang bersifat universal dalam demokrasi. Ketika John F. Kennedy meninggal di Texas karena ditembak, maka pada hari itu juga dalam pesawat yang sedang terbang dari Dallas, Texas, menuju Washington DC, Wakil Presiden Lyndon Johnson diambil sumpahnya oleh Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat waktu itu, dengan disaksikan oleh Jacqueline Kennedy yang pakaiannya masih ada bekas darah suaminya. Tidak ada yang mempertanyakan legitimasi dari suksesi tersebut. Demikian juga ketika Richard M. Nixon mengundurkan diri untuk menghindarkan diri dari *impeachment* yang dilakukan oleh Senate Amerika Serikat, maka pada hari itu juga Gerald Ford yang menjadi Wakil Presiden diambil sumpahnya untuk menggantikan Nixon yang terpaksa meninggalkan kursi kekuasaannya karena terlibat dalam skandal Watergate yang sangat kesohor itu. Tidak ada yang mempersoalkan apakah kekuasaan kepresidenan Gerald Ford itu *legitimate* atau tidak. Hal itu terjadi karena telah merupakan tradisi politik Amerika yang sudah sangat difahami oleh segenap kelompok masyarakat, dan juga adanya sikap politik yang sangat menghargai *rules of the game* dalam sebuah demokrasi. Di dalam demokrasi, bagaimanapun juga aturan-aturan permainan (*rules of the game*) harus ditaati, kalau tidak sulit sekali untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang stabil. Artinya satu kali sebuah aturan dan mekanisme disepakati, katakanlah yang menyangkut pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar, maka tidak ada interpretasi lain tentang hal itu.

Oleh karena itu kalau ada orang atau kelompok yang hendak melakukan amendemen terhadap pasal 8 ini menurut hemat saya sama sekali tidak tepat. Bahkan saya menghawatirkan adanya

kehendak tersebut didasarkan kepada kepentingan yang mendesak dalam jangka pendek, bukan semata-mata karena kehendak untuk merancang sebuah demokrasi yang memberikan peluang bagi kemaslahatan hidup warga negara.³ Memang ada lemparan pendapat yang berkembang yang menyangkut bagaimana kalau Presiden dan Wakil Presiden kedua-duanya berhalangan? Di dalam menanggapi masalah ini saya berharap supaya kita berpikir secara realistis. Apakah peluang untuk terjadinya peristiwa besar, yaitu Presiden dan Wakil Presiden akan berhalangan secara bersamaan sekaligus merupakan peluang yang konkrit ataukah hanya pikiran usil yang terlampau mengada-ada? Saya cenderung kepada yang terakhir, yaitu menurut saya terlampau mengada-ada kalau kita berpikir bahwa kedua figur utama nasional akan lengser secara bersamaan, atau karena sesuatu dan lain hal akan tidak dapat melanjutkan tugasnya secara bersamaan, atau karena semuanya kehendak Allah secara bersamaan dipanggil oleh Nya. Tentu saja kalau Allah menghendaki demikian rasionalitas kita tidak perlu lagi digunakan. Di samping itu saya berharap supaya kita tidak terlampau jauh berandai-andai dengan berbagai kemungkinan yang tingkat keberadaannya mendekati nol. Apakah mungkin Presiden dan Wakilnya akan berhenti secara bersamaan, atau tidak mampu menjalankan tugas secara bersamaan? Mungkin saja hal itu terjadi, tetapi derajat kemungkinannya mendekati nol.

Model Alternatif Pemilihan Presiden

Menanggapi berbagai pendapat tentang perlunya mencari alternatif model pemilihan Presiden, menurut hemat saya memang merupakan sesuatu yang menjadi tugas kita semua sebagai warga negara, apalagi bagi mereka yang memiliki kapasitas intelektual yang lebih dari masyarakat kebanyakan. Dari perkembangan pembicaraan

Ada gejala akhir-akhir ini yang berkembang untuk melakukan amendemen terhadap Pasal 8 UUD 1945. Salah satu pihak yang telah menunjukkan sikap politiknya adalah Menteri Hukum dan Perundang-Undangan, Yusril Ihza Mahendra seperti yang disampaikan oleh harian *KOMPAS* tanggal 13 Maret 1999 halaman 8. Ternyata hal itu sudah dikoreksi oleh yang bersangkutan pada *KOMPAS* hari berikutnya.

yang ada tampaknya yang sangat populer adalah melalui mekanisme pemilihan presiden secara langsung.

Akan tetapi yang harus didefinisikan dengan jelas adalah apakah yang dimaksudkan dengan mekanisme pemilihan secara langsung? Apakah mekanisme ini akan menjamin untuk terciptanya sebuah Lembaga Kepresidenan yang legitimate atautkah tidak? Apakah legitimasi ditentukan oleh jumlah atautkah ditentukan oleh proses? Implikasi apakah yang akan timbul kalau kita mengubah mekanisme pemilihan presiden? Kemudian yang tidak kalah pentingnya adalah apakah konfigurasi sosial kita akan mendukung kalau kita menggunakan mekanisme pemilihan langsung? Pertanyaan-pertanyaan seperti inilah yang seharusnya diselesaikan terlebih dahulu sebelum menentukan alternatif model pemilihan presiden.

Barangkali yang harus segera diselesaikan adalah persoalan legitimasi. Ada pandangan yang berkembang di dalam masyarakat, terutama di kalangan politisi bahwa seorang yang akan menjabat posisi politik akan memiliki legitimasi yang kuat apabila dia dipilih oleh orang yang banyak. Sebaliknya kalau dipilih oleh sejumlah kecil orang maka legitimasinya akan rendah sekali. Hal ini terlihat ketika saya berhadapan dengan sejumlah anggota Panitia Ad Hoc I, Badan Pekerja MPR, yang menghendaki agar pemilihan Presiden dilakukan secara langsung. Theo Sambuaga dan Andi Mattalata dari Fraksi Golongan Karya, misalnya, menyampaikan hal itu ketika menanggapi pendapat yang saya kemukakan dalam *hearing* yang dilakukan oleh lembaga tersebut.

Adalah keliru sama sekali kalau legitimasi dikaitkan dengan jumlah. Legitimasi seharusnya bersangkutan kuat sekali dengan proses. Apakah proses yang dilewati itu pada dasarnya demokratis atautkah tidak, apakah mekanismenya bersifat terbuka atautkah tertutup, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kesepakatan semua pihak tentang mekanisme apa yang harus dijalankan.

Undang Undang Dasar 1945 menempuh mekanisme demokrasi tidak langsung dalam rekrutmen politik, terutama pemilihan presiden. Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang keanggotaannya berasal dari Anggota DPR, Utusan Daerah, TNI, dan Utusan Golongan. Jumlah anggota MPR adalah

700 orang, dan yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum adalah 462 orang, sementara itu Utusan Daerah yang berjumlah 135 orang dipilih oleh DPRD Propinsi, Utusan Golongan dipilih anggota Komisi Pemilihan Umum, dan Anggota TNI yang berjumlah 38 dipilih oleh Pimpinan TNI. Ini merupakan hasil kesepakatan bersama melalui apa yang disebut Undang Undang, yaitu Undang Undang Pemilihan Umum No. 3 tahun 1999, Undang Undang Kepartaian No. 2 Tahun 1999, dan Undang Undang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR No. 4 tahun 1999.

Apakah Presiden yang dipilih melalui mekanisme seperti ini memiliki legitimasi yang kuat? Jawabannya adalah positif. Presiden yang dipilih oleh MPR melalui sebuah proses yang demokratik adalah sangat legitimate sebagaimana presiden-presiden yang lainnya yang dipilih secara demokratik. Mengapa demikian? Karena pemilihan umum telah dijalankan secara demokratik, kompetitif, jujur dan adil. Di samping itu harus dicatat pula bahwa mekanisme yang telah ditempuh adalah sebuah mekanisme yang sudah disepakati secara bersama.

Bagaimana dengan jumlah? Kita dapat mencontoh perjalanan sejarah rekrutmen politik masa pemerintahan Suharto. Mekanismenya sangat tertutup. Seorang bupati, atau walikota, atau bahkan gubernur, yang dipilih oleh 43 orang pada masa itu, dengan mekanisme yang tertutup, apakah memiliki legitimasi yang lebih kuat dibandingkan dengan seorang bupati yang hanya dipilih oleh 20 orang dengan suara mayoritas? Jawabannya sama sekali tidak. Bupati yang dipilih hanya oleh 20 orang tetapi dengan cara yang demokratik dan kompetitif, jauh memiliki legitimasi yang kuat ketimbang bupati yang memperoleh suara 43 dari 45 anggota DPRD Kabupaten melalui sebuah pemilihan yang diatur. Demikian juga halnya dengan perolehan suara Golkar pada tahun 1997 yang mencapai sekitar 75% dari jumlah pemilih apakah memiliki legitimasi yang lebih baik dengan yang diperoleh Golkar pada pemilihan umum tahun 1999 dengan hanya 23%. Tentu saja tidak, karena hasil yang dicapai pada pemilihan umum tahun 1999 merupakan produk dari sebuah demokrasi, sementara hasil yang dicapai tahun 1997 merupakan hasil pemilihan umum dalam sistem kepartaian hegemonik yang sama sekali tidak memberikan peluang bagi kompetisi yang seimbang.

Pemilihan Presiden Secara Langsung

Mengubah mekanisme pemilihan Presiden harus dilakukan dengan perhitungan yang sangat matang. Berbagai faktor harus masuk dalam pertimbangan, serta bagaimana konsekwensinya sudah harus juga diperkirakan jauh sebelumnya, agar supaya kita siap menghadapi berbagai macam kemungkinan yang akan terjadi kemudian. Pengalaman kita menyelenggarakan pemilihan umum tahun 1999, sebuah pemilihan umum yang baru sama sekali, memperlihatkan bahwa untuk memutuskan hasil pemilihan umum ditunda selama beberapa bulan, dan itupun harus dilakukan dengan Keputusan Presiden karena Komisi Pemilihan Umum yang seharusnya melakukan hal itu tidak mampu mengambil keputusan karena kuatnya *blackmailing capacity* dari partai-partai politik kecil yang secara tidak signifikan memperoleh suara dalam pemilihan umum. Mengubah sistem pemilihan akan menciptakan berbagai macam konsekwensi yang harus diantisipasi secara baik oleh pemerintah dan masyarakat, khususnya kalangan penyelenggara pemilihan umum dan partai politik, serta mereka yang bertarung memperebutkan kursi kepresidenan.

Bagaimana dengan pemilihan langsung, dalam arti masyarakat pemilih yang sudah terdaftar memilih secara langsung calon presiden yang dikehendaknya? Konsekwensinya luas sekali. Beberapa kemungkinan permasalahan yang akan dihadapi hendaknya dipertimbangkan secara matang, seperti misalnya:

Pertama, kita harus melakukan perubahan yang sangat mendasar terhadap UUD 1945. Pasal-pasal mengenai tugas MPR yang memilih Presiden harus diamendemen. Demikian juga amendemen terhadap keseluruhan kedudukan MPR dalam struktur kekuasaan kita harus dilakukan. Melakukan amendemen bukan persoalan yang mudah, karena tidak hanya sekedar mengganti *wordings* dari pasal-pasal dalam konstitusi. Akan tetapi setiap pasal harus diperbincangkan secara intensif makna filosofisnya karena pasal tersebut merupakan petunjuk yang paling utama bagaimana kita mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara (*constituting our political life*). Di dalam melakukan amendemen kita seharusnya memperbincangkan seperti

apakah negara yang akan kita bangun. Kalau hal itu sudah kita sepakati maka seharusnya kita membahas secara intensif pula tentang "isi" atau "substansi" dari proses penyelenggaraan negara. Kalau kita memutuskan sebuah demokrasi, maka kita pun harus merinci model demokrasi seperti apa yang akan kita bangun dalam bingkai negara yang sudah kita sepakati tersebut. Oleh karena itu di dalam kita melakukan amandemen terhadap UUD 1945 kita harus menyepakati prioritas apa yang harus kita dahulukan untuk dijadikan agenda utama, dan setelah itu bagaimana kita harus melakukan amendemen itu sendiri. Oleh karena itu hendaknya kita berpikir secara jernih tentang amandemen, karena hal itu jangan sampai dilakukan hanya untuk kepentingan amandemen semata-mata, atau karena kepentingan politik jangka pendek yang mendesak. Apalagi melakukan amandemen tanpa mempertimbangkan implikasinya.

Kedua, kita harus melakukan perubahan terhadap sistem pemilihan umum. Dengan mengacu kepada UU Pemilihan Umum tahun 1999 kita sekarang menggunakan Sistem Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation, PR*) yang menjadikan proporsi perolehan kursi di DPR dari sebuah partai politik berbanding secara proporsional dengan proporsi perolehan suara yang diperoleh secara keseluruhan (*popular votes*). Dengan sistem pemilihan presiden secara langsung maka konsekwensinya adalah kita harus mengubah sistem pemilihan anggota DPR kita, demikian juga dengan anggota MPR. Sementara itu mengubah sebuah undang-undang bukanlah suatu pekerjaan yang gampang, karena akan membutuhkan waktu yang lama dan melibatkan kepentingan banyak pihak yang terkait secara langsung ataupun tidak langsung dengan sistem pemilihan. Sistem pemilihan dengan Sistem Perwakilan Berimbang (SPB) akan sangat menguntungkan partai-partai kecil, karena peluang mereka untuk bertahan atau *survive* sangat besar ketimbang menggunakan Sistem Distrik.

⁴ Pada awalnya TIM 7 yang bertugas merancang Undang Undang Pemilihan Umum mengajukan sistem Pluralitas, atau yang dikenal dengan *Simple Majority Single Ballot* atau di Indonesia dipopulerkan dengan Sistem Distrik. Akan tetapi usulan tersebut ditolak oleh berbagai pihak, terutama dari kalangan politisi dan intelektual. Mereka sama sekali tidak memikirkan konsekwensinya, karena di dalam kenyataannya sistem ini sangat memperlambat penentuan hasil pemilihan umum karena berhimpitan dengan sistem banyak partai yang kita anut sekarang ini.

Ketiga, sistem pemilihan yang kita sepakati akan membawa konsekuensi yang sangat kompleks terhadap sejumlah permasalahan yang lainnya. Antara lain tentang pencalonan, siapakah yang akan mencalonkan seseorang untuk menjadi presiden? Apakah dari partainya ataukah secara individual seperti yang terjadi di Amerika Serikat? Kalau misalnya secara individual, apakah akan dibuka peluang untuk dilakukan *Pemilihan Umum Pendahuluan (Primary Election)* guna menentukan calon dari partai atau tidak. Kemudian bagaimana mekanisme untuk mengakomodasi calon-calon yang bukan dari partai politik tetapi mendapat dukungan untuk menjadi calon Presiden? Masalah lain yang juga sangat kompleks adalah berapa orang calon, apakah dua, tiga, empat, ataukah lebih dari itu? Kemudian kalau memberikan peluang untuk munculnya calon yang banyak sekali, katakanlah lebih dari lima, apakah mekanisme penentuannya dengan sistem "Pluralitas"? Artinya, begitu seseorang mendapat suara terbanyak maka secara otomatis dinyatakan sebagai pemenang, ataukah dengan mempersyaratkan bahwa seorang calon Presiden untuk dinyatakan sebagai pemenang maka harus memperoleh "*Simple Majority*." Kalau demikian halnya maka haruslah ada ketentuan yang mengatur pemilihan tahap kedua yang dikenal dengan "*Run-off election*", di mana dua orang calon yang mendapatkan suara terbanyak akan maju sebagai finalis untuk dicalonkan kembali guna dipilih menjadi Presiden. Sampai ke masalah seperti ini saja sudah sedemikian kompleks yang harus kita atasi, belum lagi dengan persoalan-persoalan sosial ekonomi yang juga membawa muatan politik yang juga sangat kompleks.

Keempat, membentuk Komisi Pemilihan Umum yang independen dan tidak partisan. KPU yang sekarang (yang mengelola Pemilu 1999) ini jelas sama sekali tidak dapat dipertahankan lagi, karena bertentangan dengan amanah GBHN dalam TAP MPR No. IV/1999. Kita semua sudah mengetahuinya betapa tingginya tingkat partisan dari anggota KPU yang berasal dari partai politik. Sementara itu partai-partai kecil yang memperoleh suara dengan jumlah yang sangat tidak *significance* mempunyai kemampuan "*blackmailing*" terhadap keseluruhan mekanisme pengambilan keputusan di KPU itu sendiri. Voting jelas merupakan mekanisme yang disepakati di lembaga itu, tetapi kalau hasil voting diperkirakan akan merugikan

partai-partai kecil, maka dengan serta merta menolak untuk melakukan voting dengan melakukan *walk out* dari sidang KPU. Pengalaman sudah menunjukkan hal ini. Menyelenggarakan pemilihan Presiden secara langsung memerlukan sebuah KPU yang benar-benar kredibel, dan memiliki komitmen terhadap kepentingan bangsa dan negara, serta tidak memiliki sikap keberpihakan yang berlebih-lebihan kepada seseorang, partai, ataupun kelompok tertentu.⁵

Kelima, sistem *popular votes* ataukah *electoral college*? Hal lain yang harus diperhatikan adalah penentuan model atau sistem pemilihan Presiden apakah dengan menggunakan sistem pemilihan langsung dengan *popular votes* ataukah dengan menggunakan model *Electoral College* seperti di Amerika Serikat. Masing-masing sistem akan membawa konsekwensi, yang tentu saja berbeda satu sama lain, dan model yang mana yang paling tepat untuk Indonesia masih harus diperbincangkan secara mendalam.

Dalam sistem *Popular Votes* masyarakat secara langsung ikut menentukan siapa yang akan menjadi presiden menurut pilihan mereka. Harus disepakati terlebih dahulu bagaimana menentukan siapa yang akan keluar sebagai pemenang. Kalau menggunakan sistem *Simple Majority*, maka calon dengan memperoleh suara setengah ditambah satu ($1/2+1$) akan dinyatakan sebagai pemenang. Katakanlah kalau di Indonesia diadakan pemilihan presiden sekarang ini, dan tidak kurang dari 130.000.000 pemilih terdaftar yang memberikan suaranya. Kalau terdapat dua orang calon, maka calon yang akan memperoleh suara 65.000.001 atau lebih akan dinyatakan sebagai pemenang. Kalau terdapat lebih dari dua orang calon, katakanlah tiga orang, dan perolehan suaranya terbagi secara merata,

⁵ Komisi Pemilihan Umum yang melaksanakan Pemilihan Umum tahun 1999 sudah dibubarkan oleh Pemerintah. Pada saat sekarang ini DPR telah selesai melakukan seleksi sebelas (11) orang anggota KPU yang sebagian terbesar berasal dari kalangan akademisi seperti misalnya Nazaruddin Syamsuddin, Imam Prasajo, Khusnul Mar'iyah, Valina Singka, Ramlan Surbakti, Rusadi Kantaprawira, dan seorang dosen dari Universitas Cendrawasih. Dari kalangan aktifis antara lain Anas Urbaningrum, Mudji Sutrisno, dan Anas Urbaningrum. Sementara itu Hamid Awaluddin dan Mulyana W. Kusumah di samping sebagai akademisi juga merupakan aktifis. Mereka akan ditetapkan oleh President untuk menjadi anggota KPU. Apakah KPU yang baru akan menjadi KPU yang independen? Masih perlu waktu untuk menilainya, terutama setelah pemilihan umum tahun 2004 diadakan.

katakanlah 45.000.000 untuk calon A, 45.300.000 untuk calon B, dan 29.700.000 untuk calon C. Karena tidak ada calon yang memperoleh suara mayoritas sederhana, yaitu setengah ditambah satu maka harus diadakan pemilihan ulang, atau *run-off election* untuk dua orang calon yang mendapat suara paling banyak sehingga salah satu diantara keduanya memperoleh setengah ditambah satu ataupun lebih.

Model ini berbeda dengan menggunakan sistem pluralitas (*Plurality System*). Di dalam sistem ini, siapapun yang mendapat suara paling banyak di antara dua orang calon atau lebih, maka si calon tersebut akan dinyatakan sebagai pemenang. Katakanlah dalam sebuah pemilihan terdapat lima orang calon yang memperebutkan kursi kepresidenan, dan setelah diadakan perhitungan suara maka hasilnya adalah sebagai berikut:

Calon	A	:	375.000 Suara
Calon	B	:	350.000 Suara
Calon	C	:	173.000 Suara
Calon	D	:	265.000 Suara
Calon	E	:	50.000 Suara

Dalam sistem Pluralitas maka yang dinyatakan sebagai pemenang Adalah Calon A⁶

Untuk konteks Indonesia, menggunakan sistem pemilihan presiden secara langsung dengan menggunakan model *Popular Votes* masih sulit untuk diterapkan karena begitu kompleks implikasinya. *Pertama*, sebaran penduduk yang tidak merata, dengan konsentrasi penduduk terbesar di Jawa, maka peluang bagi Calon dari Luar Jawa, atau yang bukan etnis Jawa akan sangatlah terbatas. *Kedua*, dengan sistem *popular votes* melalui mekanisme *simple majority* dengan calon yang lebih dari tiga orang, akan menimbulkan implikasi finansial yang

⁶ Tentu saja akan bergantung juga kepada Aturan Pemilihan Umum. Kalau aturannya mengadopsi ketentuan bahwa setiap Calon untuk dinyatakan sebagai pemenang harus memperoleh 50% +1 suara, maka harus dilakukan pemilihan ulang (*Run Off Election*) untuk dua calon yang memperoleh suara terbanyak guna menentukan siapa yang akan memperoleh kursi di wilayah pemilihan tersebut. Dalam konteks di atas adalah Calon dan Calon B.

berat sekali, yaitu biaya pemilihan umumnya akan menjadi sangat berlipat ganda. Dalam kondisi ekonomi yang masih jauh dari harapan, maka mekanisme seperti itu jelas akan sangat sulit untuk dilakukan.

Ketiga, tingkat kedewasaan politik masyarakat masih belum mendukung untuk menggunakan mekanisme pemilihan secara langsung. *Individual attachment* yang sangat kuat, menciptakan sikap *partisanship* yang sangat tinggi, sehingga akibatnya adalah sikap rasionalitas sangatlah rendah di dalam menentukan dukungan kepada seseorang calon Presiden. Dalam konteks sosial seperti itu mobilisasi massa akan bersifat massif yang tentu saja akan sangat sulit untuk dikelola dengan baik dan tidak membawa implikasi terhadap instabilitas politik.

Keempat, dalam suatu sistem sosial di Indonesia dimana *social cleavages* nya cenderung bersifat *consolidated* atau *accumulative* (ras, ethnisitas, agama, kelas ekonomi), maka peluang untuk terjadinya instabilitas politik sangatlah kuat, terutama sebagai akibat ketidaksiapan di dalam menerima kekalahan. Ketika Megawati Sukarnoputri dikalahkan oleh Abdurrahman Wahid dalam pemilihan Presiden pada SU MPR bulan Oktober 1999, terjadi ledakan sosial yang sangat massif. Masyarakat Bali memprotes dengan melakukan pengrusakan dan pembakaran, demikian juga di Surakarta terjadi hal yang sama, Kantor Pemerintah Daerah Kotamadya Surakarta rata dengan tanah, dan bahkan rumah Ketua MPR, Amien Rais, ikut dirusak.

Kelima, di dalam memobilisasi dukungan, faktor kemampuan untuk memperoleh dukungan dana yang besar merupakan sesuatu yang sangat menentukan. Oleh karena itu hanyalah individu-individu yang mendapat dukungan dana yang sangat besar yang akan mampu dan mempunyai peluang untuk menjadi Presiden.⁷ Dari uraian di atas maka sangatlah sulit untuk menggunakan sistem *popular votes* untuk memilih presiden di Indonesia baik untuk masa pemilihan

⁷ Di dalam pemilihan Bupati/Walikota diperlukan paling tidak dana sejumlah 1 milyar rupiah untuk memperoleh dukungan dari sekitar 20-45 orang anggota DPRD Kabupaten/Kota. Demikian juga halnya untuk memperoleh jabatan Gubernur di sebuah propinsi. Berapa biaya yang dibutuhkan untuk seorang menjadi Presiden? Untuk biaya kampanye secara nasional dengan mengunjungi paling tidak 20 propinsi, dengan konsentrasi di propinsi-propinsi yang padat penduduknya, jelas membutuhkan biaya triliunan rupiah.

umum yang akan datang, atau di masa-masa pemilihan umum berikutnya.

Sistem *Electoral College* atau "Dewan Pemilih" merupakan alternatif yang paling masuk akal dibandingkan dengan sistem *popular votes* yang dikemukakan di atas. Akan tetapi tentu saja implikasinya adalah kita juga harus melakukan amandemen terhadap UUD 1945 dengan mencabut wewenang MPR untuk memilih Presiden. Kemudian kita juga harus mengubah UU Pemilihan Umum No. 3 tahun 1999 di mana pemilihan umum dilakukan adalah dalam rangka: (1) Pemilihan Presiden dengan memperebutkan Dewan Pemilih yang akan memilih Presiden; (2) Pemilihan Anggota Badan Legislatif seperti MPR, DPR, dan DPRD.

Di dalam sistem ini sejumlah prosedur harus disepakati terlebih dahulu, yaitu antara lain:

1. Wilayah negara dibagi ke dalam sejumlah distrik pemilihan; Sebagai contoh, Satu Distrik Pemilihan adalah Jumlah Penduduk dibagi dengan Jumlah Kursi yang diperebutkan;
2. Dalam setiap distrik pemilihan seorang calon presiden memperebutkan anggota Dewan Pemilih yang berasal dari distrik pemilihan tersebut;
3. Jumlah anggota Dewan Pemilih di setiap distrik Propinsi/ Kabupaten/Kota bergantung kepada jumlah penduduk; Kalau satu Kabupaten/Kota tidak memenuhi syarat sebagai Distrik Pemilihan maka dapat digabungkan dengan Kabupaten dan Kota yang terdekat; kecuali ada ketentuan lain yang menjamin Satu Kabupaten/Kota merupakan satu Distrik Pemilihan;
4. Sistem pemilihan yang digunakan adalah dengan "*Simple majority single ballot*". Setiap calon presiden yang memperoleh suara mayoritas di sebuah wilayah pemilihan, dia akan secara otomatis memperoleh suara Dewan Pemilih di wilayah pemilihan tersebut;
5. Untuk memenangkan kursi kepresidenan, seorang calon presiden harus memperoleh suara mayoritas sederhana dari seluruh Dewan Pemilih. Kalau di Amerika Serikat, seorang calon presiden harus memenangkan minimal 270 *electoral colleges*. Begitu diketahui bahwa Calon X memenangkan di beberapa wilayah

pemilihan (*States*) dengan *Electoral College* 270 atau lebih, maka dia dinyatakan sebagai Presiden terpilih;

6. Anggota Dewan Pemilih kemudian mengadakan pemungutan suara untuk memilih presiden. Akan tetapi pemungutan suara yang dilakukan tersebut hanyalah bersifat formal, dalam rangka mengesahkan hasil pemilihan umum yang sudah dilakukan;
7. Presiden diambil sumpahnya oleh Ketua Mahkamah Agung untuk masa jabatan tertentu, misalnya Empat Tahun, Lima Tahun, ataupun Delapan Tahun.

Bagaimana kalau mekanisme pemilihan melalui *electoral college* ini digunakan di Indonesia? Tentu saja kesepakatan tentang sejumlah hal yang dikemukakan di atas harus dilakukan terlebih dahulu, yaitu antara lain:

1. Sistem pemilihan umum yang sekarang menggunakan sistem proporsional harus diganti dengan *simple majority single ballot system*, atau dikenal dengan Sistem Distrik.⁸ Dengan demikian kita harus membuat Undang Undang Pemilihan Umum yang baru untuk menggantikan UU Pemilihan Umum No. 3 tahun 1999;
2. Pemilihan Presiden sebaiknya tidak bersamaan dengan pemilihan anggota MPR dan DPR;
3. Setiap calon presiden yang memperoleh suara terbanyak dari keseluruhan jumlah pemilih di sebuah Propinsi dinyatakan sebagai pemenang di Propinsi tersebut dan berhak mendapat jaminan dukungan dari seluruh anggota Dewan Pemilih di Propinsi tersebut;
4. Propinsi merupakan wilayah pemilihan yang utama. Besarnya jumlah Dewan Pemilih di propinsi tertentu ditentukan oleh (a) jumlah kabupaten/kota di kabupaten tersebut, (b) Jumlah penduduk kabupaten/kota, (c) Setiap propinsi akan diwakili oleh masing-masing lima (5) orang anggota Dewan Pemilih dalam rangka menciptakan keseimbangan antara Jawa dengan Luar Jawa, atau antara propinsi yang padat penduduknya dan yang

⁸ Untuk penjelasan secara lengkap tentang sistem pemilihan umum, harap periksa Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999).

kurang penduduknya. Misalnya, Kabupaten Deli Serdang dengan penduduk sekitar 1,8 juta jiwa akan diwakili oleh 5 Dewan Pemilih, demikian juga dengan Kota Medan dengan penduduk sekitar 1,95 juta jiwa. Akan tetapi Kota Tebingtinggi dengan penduduk hanya 132 ribu jiwa akan tetap diwakili oleh seorang anggota Dewan Pemilih. Untuk seluruh Sumatera Utara anggota Dewan Pemilihnya berjumlah sekitar 43 orang; Sementara itu Aceh sekitar 22 orang DP, Sumatera Barat 21 orang, Jambi 11 orang, Sumatera Selatan 30 orang, Riau 18 orang, Bengkulu 9 orang, dan lain sebagainya;

5. Seorang Calon Presiden yang ternyata mampu merebut kemenangan di sejumlah wilayah pemilihan dengan jumlah anggota Dewan Pemilih yang melebihi setengah ditambah satu dari semua anggota Dewan Pemilih, maka calon tersebut dinyatakan sebagai presiden terpilih yang kemudian diambil sumpahnya oleh Ketua Mahkamah Agung;

Tentu saja sistem ini tidak berarti tidak memiliki kelemahan. Sebagaimana dalam setiap sistem pemilihan yang menggunakan sistem distrik, kelemahan yang paling utama adalah distorsi, karena pada dasarnya sistem ini menggunakan prinsip *the winner takes all*. Hanya dengan mayoritas sederhana maka seseorang dapat memenangkan kursi di sebuah wilayah pemilihan, dan kalau calonnya lebih dari dua orang, maka distorsinya akan menjadi jauh lebih menonjol lagi.

Katakanlah dengan dua calon dalam suatu wilayah pemilihan, Calon A memperoleh 451.000 suara, sedangkan calon B memperoleh 500.000 suara, maka calon B yang akan memenangkan Distrik tersebut. Kalau calonnya tiga orang, yaitu A, B, dan C, dengan distribusi perolehan suara seperti 350.000 untuk A, 320.000 untuk calon B, dan calon C dengan 281.000 suara, maka yang dinyatakan sebagai pemenang adalah calon A.

Di dalam sejarah pemilihan presiden di Amerika Serikat masalah seperti ini bukanlah hal yang baru sama sekali. Ketika John F. Kennedy memenangkan kursi kepresidenan pada tahun 1961 dia memperoleh *Electoral Colleges* yang sangat signifikan, tetapi

perbedaan di dalam memperoleh *popular votes* antara Kennedy dengan Richard M. Nixon sangatlah tipis. Demikian juga ketika Bill Clinton mengalahkan George W. Bush pada tahun 1992, perbedaan di dalam *popular votes*nya sangatlah tipis, karena ada calon ketiga yang independen, yaitu Ross Perrot.

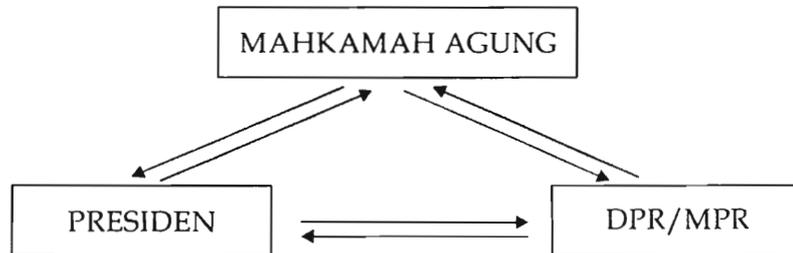
Oleh karena itu kalau kita mau menggunakan sistem ini di dalam pemilihan Presiden yang akan datang, maka kita harus melakukan pendidikan politik yang intensif sekali untuk memberikan pengertian kepada masyarakat tentang mekanisme yang baru ini, dan kita juga harus menanamkan kepada masyarakat untuk menghargai semua aturan permainan (*rules of the game*) dalam sebuah demokrasi. Kalau kita tidak menyiapkan masyarakat kita dengan secara seksama, maka implikasinya akan menjadi kompleks, terutama penanaman nilai untuk menghargai aturan permainan, dan bagaimana menerima kekalahan dengan elegan, dan juga bahwa siapapun yang terpilih jadi presiden maka dia adalah presiden untuk seluruh warga bangsa kita semuanya, bukan hanya presiden untuk partai politik tertentu saja. Yang tidak kalah pentingnya adalah kalau memang kita sepakat dengan kebijaksanaan seorang presiden, maka kita dapat menolaknya dengan mengalahkan atau tidak memberikan dukungan terhadapnya untuk pemilihan berikutnya. Kecuali kalau seorang Presiden terlibat dalam suatu tindakan melawan hukum yang memperlihatkan gejala sebagai tindakan kriminal, atau terlibat dalam sebuah skandal moral yang tidak diterima oleh publik. Sebagai catatan, Presiden Bill Clinton di *impeach* oleh Senat Amerika Serikat karena skandal seksnya dengan gadis pemegang di Gedung Putih yang juga kemudian melibatkan persoalan-persoalan lain yang menyangkut kehidupan pribadinya.

Penciptaan Mekanisme Checks and Balances

Seymour Martin Lipset (1995) merumuskan tiga inti dasar dari demokrasi dalam sebuah negara. *Pertama*, "kompetisi" untuk mengisi jabatan politik dengan pemilihan umum yang *fair* yang dilakukan secara teratur dalam kurun waktu yang jelas. *Kedua*, partisipasi warga masyarakat dalam memilih pejabat negara dan membentuk kebijaksanaan publik. *Ketiga*, adanya kebebasan yang dirasakan oleh seluruh warga masyarakat untuk menjamin integritas kompetisi politik

dan partisipasi. Tentu saja parameter demokrasi akan menjadi panjang kalau kita memasukkan elemen akuntabilitas publik bagi para penyelenggara negara, terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai, adanya sistem peradilan yang bebas (Gaffar, 1999), serta terwujudnya sebuah mekanisme keseimbangan diantara "cabang-cabang" pemerintahan dalam suatu negara.

Barangkali yang terakhir inilah yang perlu mendapat perhatian kita sebagai sebuah agenda yang sangat urgen dalam rangka membangun demokrasi Indonesia yang lebih baik dan stabil di masa-masa yang akan datang, yaitu bagaimana menciptakan mekanisme *checks and balances* di antara badan Legislatif (DPR/MPR), eksekutif (Presiden dan kabinetnya), dan yudikatif (Mahkamah Agung) yang merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan negara. Di dalam mekanisme ini kekuasaan masing-masing bidang harus jelas batas-batasnya, dan kemudian bagaimana antara satu cabang pemerintahan mengontrol cabang pemerintahan yang lainnya. Mekanisme seperti ini dapat diperlihatkan dalam diagram berikut ini:



1. Mahkamah Agung

Lembaga ini merupakan pemegang kekuasaan kehakiman yang paling utama yang membentuk yurisprudensi dalam sebuah negara. Ketua dan anggotanya sebaiknya tidak perlu terlampau banyak, antara 10 sampai dengan 15 orang saja. Ketua dan anggotanya diangkat oleh presiden tetapi dikonfirmasi oleh DPR melalui komisi yang menangani masalah hukum. DPR berhak menolak calon anggota MA yang ternyata mempunyai kredibilitas yang dipertanyakan oleh masyarakat, atau mempunyai "cacat" tertentu sehingga sangat sulit dijadikan "teladan" dalam penegakan

hukum negara, ataupun latar belakang keilmuan dan pengalamannya sama sekali tidak mendukung.

Masa jabatan ketua dan anggota MA paling tidak sepuluh tahun dan dapat dipilih kembali. Mengapa demikian? Karena dengan masa kerja yang lama seperti itu ketua dan anggota MA akan terbebas dari ikatan emosional dan politik dari Presiden dan anggota DPR, sehingga keputusannya akan bersifat obyektif. Anggota MA yang ternyata kemudian melakukan tindakan yang tidak diterima oleh publik, misalnya melakukan pelanggaran moral, korupsi, dan lain-lainnya, dapat diusulkan oleh DPR untuk diganti. Tentu saja setelah melalui proses yang obyektif sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Fungsinya yang paling utama dalam bidang politik adalah *resolving conflict*, yang bisa terjadi konflik antara Presiden dengan DPR. Kalau DPR, misalnya, mengeluarkan sebuah Undang-Undang yang ternyata ditentang oleh anggota masyarakat, maka warga masyarakat dapat meminta MA untuk menyampaikan "fatwa" hukumnya, yang dikenal dengan proses *judicial review*. Demikian juga halnya kalau Presiden membuat kebijaksanaan yang bertentangan dengan rasa keadilan dalam masyarakat, maka warga masyarakat baik secara individual ataupun secara kelompok dapat mengajukan permohonan kepada MA untuk *mereview* kebijaksanaan presiden tersebut. Banyak kasus di Amerika Serikat yang memperlihatkan bagaimana *Supreme Court* nya mampu membuat sejumlah keputusan yang sangat membantu publik di dalam menyelesaikan masalah mereka, terutama yang menyangkut konflik antara individu dengan negara.

Di samping itu pada tingkat propinsi terdapat hakim tinggi yang juga mempunyai kedudukan, fungsi, dan tanggung jawab yang sama dengan MA, hanya saja pada tingkat wilayah propinsi saja. Rekrutmen mereka dilakukan dengan model rekrutmen anggota MA, yaitu diusulkan oleh Gubernur dengan mendapat konfirmasi dari DPR propinsi melalui komisi yang membidangi masalah hukum dan peradilan di DPRD tersebut. Peranan hakim tinggi pada tingkat lokal ini jelas sangat strategis, karena akan mampu menyelesaikan konflik pada tingkat yang sama, sehingga tidak semua persoalan akan di bawa ke Mahkamah Agung. Jumlah hakim tinggi pada setiap propinsi

sebaiknya tidak melebihi jumlah anggota Mahkamah Agung.

Di samping itu ada juga alternatif lain dalam melakukan rekrutmen terhadap hakim tinggi, yaitu dengan melalui pengangkatan. Yang melakukan pengangkatan hakim tinggi sebaiknya Mahkamah Agung, tetapi harus mendapat konfirmasi dari Dewan Perwakilan Rakyat. Kalau DPR menolak memberikan persetujuannya maka Mahkamah Agung harus mengajukan calon yang lainnya.

Sementara itu hakim-hakim pada tingkat Kabupaten dan Kota dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan dalam waktu yang jelas. Mekanisme pemilihannya sama dengan mekanisme pemilihan anggota MPR/DPR/DPRD. Jumlah hakim di kabupaten dan kota akan sangat bergantung kepada berbagai faktor, misalnya jumlah penduduk dan luas wilayah. Waktu pemilihan para hakim kabupaten dan kota ini sebaiknya tidak perlu bersamaan dengan waktu pemilihan umum agar supaya masyarakat tidak terlampau terbebani untuk menentukan pilihannya.

2. MPR DAN DPR.

Barangkali sudah waktunya kita berpikir untuk melakukan perubahan yang mendasar terhadap lembaga legislasi kita dengan menjadikannya sistem "Dua Kamar" atau *Bicameral*. Dengan sistem ini akan tercipta pula mekanisme "*Checks and Balances*" diantara kedua lembaga tersebut. *Apa yang sudah diatur oleh sebuah lembaga legislasi* tidak perlu lagi diatur oleh *lembaga legislasinya*. Di antara keduanya jangan sampai terjadi persaingan di dalam melakukan regulasi kehidupan masyarakat dengan mekanisme seperti itu.

Menurut hemat saya MPR sebaiknya diposisikan sebagai *Upper House* sementara itu DPR menjadi *Lower House*. Jumlah anggota MPR sebaiknya hanyalah mewakili setiap propinsi, yang dipilih untuk masa bakti lima tahun dengan menggunakan sistem *Simple Majority Single Ballot*, atau Sistem Distrik. Jumlahnya untuk setiap propinsi sebaiknya sama, yaitu seperti Utusan Daerah seperti sekarang ini, yaitu lima (5) orang untuk setiap propinsi. Mengapa demikian? Untuk menciptakan keseimbangan antara kedua *Houses* tersebut. Kalau DPR mewakili penduduk dari setiap kabupaten, dan

jumlah wakil untuk kabupaten tertentu bergantung kepada jumlah penduduk, dan ini yang kita sebut sebagai *District Magnitude*. Anggota kedua lembaga tersebut dapat saja dipilih dalam waktu yang bersamaan, tetapi dengan masa jabatan yang berbeda. Kalau MPR masa jabatannya lima tahun, maka DPR sebaiknya tiga tahun saja. Konsekwensinya adalah pemilihan umum dilakukan dengan tingkat frekwensi yang lebih tinggi.

Fungsi kedua lembaga ini adalah sama yaitu membentuk UU, mengawasi implementasi dari UU tersebut, melakukan penyelidikan untuk menyelesaikan kasus yang melibatkan kepentingan publik yang sangat luas, menyusun APBN, melakukan konfirmasi terhadap semua rekrutmen politik pada tingkat nasional, mengesyahkan perjanjian internasional, melakukan *public hearing*, dan lain sebagainya.

DPR dan MPR, sebagaimana yang diatur sekarang dengan UU No. 4 tahun 1999 disamping memiliki tugas dan kewajiban yang bersifat tradisional sebagaimana dikemukakan di atas, juga mempunyai hak untuk melakukan *Subpoena* kepada seorang pejabat negara dan pejabat pemerintah, ataupun warga masyarakat untuk menyelesaikan masalah tertentu. Kalau seseorang menolak hadir di DPR/MPR maka yang bersangkutan akan dikenakan *Contempt of Parliament*. Hanya saja harus diatur dengan UU bagaimana seseorang hadir di DPR, misalnya untuk tidak memberikan keterangan kalau sampai membawa implikasi *Self-incriminating*. DPR juga dapat mengadili atau melakukan *impeachment* terhadap presiden apabila ternyata di dalam menjalankan tugasnya, atau presiden melakukan pelanggaran hukum dan moral. Bagaimana dengan anggota DPR/MPR yang ternyata melakukan pelanggaran hukum dan moral? Masyarakat dari mana dia berasal atau dipilih dapat melakukan gerakan untuk me "*recall*" anggota DPR tersebut dengan melakukan pengumpulan tanda tangan dengan jumlah tertentu.

3 Lembaga Kepresidenan

Lembaga Kepresidenan dipimpin oleh seorang Presiden dan seorang Wakil Presiden. Keduanya dipilih dalam satu paket untuk masa jabatan yang sama, yaitu antara empat atau lima tahun.

Kekuasaan presiden antara lain:

- a. Mengajukan Rancangan Undang-undang ke MPR dan DPR;
- b. Mengangkat Anggota MA, Menteri, Panglima TNI, Duta Besar dan pejabat tinggi lainnya, akan tetapi harus dengan persetujuan MPR melalui Komisi yang terkait. Untuk Panglima TNI misalnya harus dikonfirmasi oleh Komisi I yang menangani masalah pertahanan;
- c. Presiden dapat melakukan veto terhadap RUU yang merupakan hasil inisiatif MPR dan DPR, dan veto tersebut dapat ditolak oleh MPR atau DPR dengan dua pertiga suara yang mendukung penolakan tersebut;
- d. Mengajukan RAPBN dengan mendapat pengesahan dari MPR atau DPR;
- e. Mengadakan perjanjian luar negeri dengan mendapat ratifikasi dari MPR dan DPR;
- f. Memberikan pengampunan (*Pardon*), Grasi, Amnesti, dan Abolisi;

Dari usulan ini kita dapat melihat bahwa kekuasaan lembaga kepresidenan menjadi terbatas, tidak seperti yang kita kenal sekarang ini, terutama yang berkaitan dengan rekrutmen politik. Dengan format UUD 1945 Presiden selalu dapat mengklaim bahwa semua rekrutmen anggota Kabinet atau yang setingkat dengan itu merupakan "Hak Prerogatif" Presiden. Akibatnya adalah Presiden dapat saja mengangkat seseorang yang tidak jelas kualifikasinya untuk menjadi pejabat dan penasihat presiden untuk hal-hal yang bersifat sangat strategis. Model rekrutmen anggota Kabinet yang dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid memperlihatkan gejala untuk menyalahgunakan "hak prerogatif" tersebut dengan mengangkat orang-orang dekat dengan Presiden untuk jabatan yang sama sekali tidak tepat karena tidak didukung oleh latar belakang kemampuan, keilmuan, dan pengalaman yang bersangkutan.

4. Pemerintah Daerah

Checks and Balances tidak hanya menyangkut mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan yang ada di pusat pemerintahan atau di pemerintahan nasional, tetapi hal itu dapat mencakup mekanisme hubungan kekuasaan antara pemerintahan

Nasional dengan Pemerintahan Daerah, dan antara Pemerintahan Daerah yang satu dengan Pemerintahan Daerah yang lainnya. Pengalaman penyelenggaraan pemerintahan masa Orde Baru yang bersifat sentralistik sangat membekas di hati seluruh masyarakat karena implikasinya yang sangat buruk terhadap masyarakat di Daerah. Hal itu menyangkut ketidakadilan dalam penguasaan sumber daya alam, ketidakadilan dalam keseimbangan pertumbuhan antar Daerah, kesewenangan di dalam menghilangkan hak masyarakat lokal atas pemilikan tanah dengan alasan untuk kepentingan pembangunan, tidak dihargainya hak-hak politik masyarakat di Daerah yang menyangkut proses pemilihan pemimpin di Daerah seperti misalnya pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan lain-lainnya.

Pemerintahan Presiden Habibie sudah mencanangkan untuk memberikan otonomi luas kepada Daerah melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Tampaknya komitmen tersebut dilanjutkan oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid sekarang ini. Hanya saja mengenai implementasi lebih lanjut dari kedua Undang-Undang menimbulkan banyak persoalan di masyarakat.

Penutup

Apa yang dikemukakan dalam tulisan ini merupakan rangkaian pemikiran yang muncul dari penulis sebagai respons terhadap perkembangan keadaan dalam masa-masa transisi ini. Tentu saja penulis tidak akan mengklaim bahwa apa yang dikemukakan dalam tulisan ini merupakan alternatif yang terbaik. Akan tetapi penulis berharap dengan tulisan ini maka akan muncul berbagai pemikiran yang serius dalam rangka membangun demokrasi Indonesia.

Hanya saja membangun sebuah demokrasi bukanlah sebuah pekerjaan yang mudah, karena akan melibatkan berbagai macam kepentingan dalam masyarakat. Dalam konteks sebuah masyarakat yang transisional, maka tidak tertutup akan muncul kelompok masyarakat yang bersifat konservatif, yaitu mereka yang tidak

menghendaki adanya perubahan yang mendasar dan akan selalu menjaga atau melindungi kepentingan yang telah lama mereka nikmatinya. Hal itu dapat dipahami karena setiap bentuk perubahan akan membawa implikasi sebagai ancaman atas kepentingan kelompok tersebut yang sudah terjaga selama puluhan tahun. Di samping itu ada pula kelompok yang menghendaki perubahan secara radikal, yaitu dengan meninggalkan atau membatalkan semua mekanisme lama yang sudah disepakati dan menggantinya sekaligus dengan hal-hal yang baru sama sekali. Tidak jarang kelompok seperti ini hanya mengambil sikap dan memandangi perubahan hanya semata-mata demi perubahan dengan tanpa memperhatikan implikasinya. Tentu saja kita selalu berharap akan sesuatu yang terbaik buat bangsa dan negara ini yang sedang terpuruk menghadapi krisis yang sangat kompleks.***

Daftar Pustaka

- Gaffar, Afan, (1999), *Politik Indonesia Orde Baru: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Lijphart, Arend (ed). (1998), *Parliamentary Versus Presidential Government* Cambridge: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour M. (1995), 'Introduction.' Dalam *The Encyclopedia of Democracy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.

Bacaan Anjuran:

- Dahl, Robert A., (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: Chicago Univ. Press
- Dahl, Robert A., (1998), *On Democracy*, New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.
- Dahl, Robert A., (1978), *Democracy and Its Critics* New Haven, Conn.: Yale Univ. Press
- Huntington, Samuel P., (1993), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma: Oklahoma University Press.
- Lijphart, Arend, Ed. (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend dan Carlos H. Weisman, Ed., (1996), *Institutional Design in New Democracies, Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Colorado: West View Press.
- Sartori, Giovanni, (1997), *Comparative Constitutional Engineering*, Second Ed., New York: New York University Press.