

MEMPERKUAT SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENTIL¹

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH².

SISTEM PEMERINTAHAN BELUM KUAT

Banyak sekali keluhan yang biasa kita dengar dan kita baca di pelbagai media mengenai sistem pemerintahan kita dewasa ini. Sebagian mempersoalkan sistemnya, dan sebagian lagi mempersoalkan kinerja orang yang menyelenggaraan sistem itu dalam praktik. Jika persoalannya terletak pada sistem, maka jalan keluarnya tiada lain tentu harus dengan melakukan perbaikan sistem norma aturannya dan penataan fungsi-fungsi kelebagaannya. Namun, jika persoalannya terletak pada kinerja orang dalam proses penyelenggaraannya, maka solusinya tentu terletak pada kualitas orang per orang penyelenggara kekuasaan negara dalam sistem pemerintahan yang sedang dipraktikkan dewasa ini.

Ada dua cara pandang yang dapat kita pakai untuk menilai peranan kedua factor orang dan sistem itu dalam praktik. Pertama, dalam aliran determinisme, sistem dipandang merupakan factor yang menentukan kualitas orang yang diperlukan untuk dicapainya tujuan bersama dalam organisasi. Karena itu, manakalah sistemnya baik, maka orang yang terdapat di dalamnya akan menjadi baik pula dengan sendirinya. Tetapi, menurut cara pandang kedua, sistem itu hanyalah produk dari orang, karena itu sistem tidak dapat diharapkan menjadi baik kalau tidak ada orang yang dapat menggerakkan sistem itu berfungsi dengan baik. Jika orangnya baik, sistem yang buruk sekalipun akan berubah menjadi baik karenanya.

Namun, dalam kenyataan praktik, dapat terjadi bahwa kedua cara pandang itu sama-sama benar atau pun sebaliknya sama-sama salah. Dalam organisasi yang kecil, factor orang jauh lebih dominan pengaruhnya dalam menentukan pencapaian tujuan berorganisasi. Namun, dalam organisasi yang besar, biasanya justru ketergantungan kepada sistem jauh lebih besar dibandingkan dengan peran orang per orang. Di samping itu, terdapat pula kecenderungan bahwa semakin mapan suatu organisasi, semakin membutuhkan sistem yang baik, sebaliknya semakin baru organisasi itu dibentuk, semakin dibutuhkan kuatnya peran orang yang akan membangun sistem itu di kemudian hari.

Dengan kecenderungan demikian, dapat kita membayangkan bahwa di suatu organisasi negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia, dengan tingkat perkembangan yang belum terlalu lama merdeka, dan bahkan baru berubah drastik menjadi negara demokrasi yang penuh mulai tahun 1998, sangat jelas kemapanan berdemokrasi belum terbentuk. Sistem aturan yang dibuat belum berfungsi dengan baik dan fungsi-fungsi keorganisasian yang dibangun belum terlembagakan dengan

¹ Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Jember, Senin, 14 November, 2011.

² Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Ketua Dewan Pembina Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI), pendiri dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, mantan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hukum dan Ketatanegaraan, Penasihat KOMNASHAM, Ketua Dewan Pembina Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI).

mantap. Dalam keadaan yang demikian, tidak ada jalan lain bagi kita kecuali berharap dengan sangat bahwa factor kepemimpinan orang per orang di dalam sistem itu menjadi sangat mutlak dibutuhkan untuk menjamin agar sistem yang hendak dibangun dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya di waktu-waktu ke depan.

APA BENAR KITA MENGANUT SISTEM PRESIDENTIL

Dalam UUD Proklamasi, Republik Indonesia, sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945, menganut sistem pemerintahan presidential. Namun, bersamaan dengan itu, kita menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijemakan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kemudian dipahami sebagai lembaga tertinggi negara kemana Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus bertunduk dan bertanggungjawab. Prinsip pertanggungjawaban pemerintahan kepada lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat itu merupakan salah satu ciri sistem pemerintahan parlemen yang dikenal di dunia, sehingga timbul pengertian bahwa sistem presidential berdasarkan UUD 1945 tidaklah bersifat murni, melainkan bersifat quasi-presidential.

Ketika pada tahun 1999, timbul perdebatan mengenai perlunya diadakan perubahan UUD 1945, muncul kesepakatan bahwa perubahan itu dapat disepakati bersama, asalkan dapat dijamin bahwa sistem pemerintahan presidential tidak akan berubah, dan bahkan ada pula yang menyatakan bahwa perubahan UUD 1945 akan dilakukan asalkan salah satunya dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidential. Di samping istilah penguatan sistem pemerintahan presidential, kadang-kadang ada juga yang menggunakan istilah pemurnian atau purifikasi sistem pemerintahan presidential. Di antara cirinya yang baru ialah bahwa dalam sistem pemerintahan presidential berdasarkan UUD 1945 dewasa ini, tidak ada lagi jalur pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka Presiden juga harus langsung bertanggungjawab kepada rakyat melalui penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, melalui kebebasan pers, melalui kebebasan berserikat, berkumpul, dan berpartai politik, dan melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur, serta bekeadilan secara periodic setiap 5 tahunan. Dengan menelaah perkembangan yang demikian, maka kita tidak perlu ragu untuk menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 dewasa ini adalah sistem pemerintahan presidential.

SISTEM KEPARTAIAN

Salah satu factor yang dianggap menentukan kinerja sistem presidential itu dalam praktik adalah diterapkannya sistem multi-partai yang menyebabkan timbulnya kesulitan-kesulitan bagi Presiden untuk mendapatkan dukungan mayoritas politik di parlemen. Untuk menjalankan kewajiban konstitusionalnya dengan mudah dan lancar, Presiden membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Tanpa dukungan mutlak, Presiden sangat mungkin menjadi kurang 'decisive' dalam upaya menggerakkan jalannya pemerintahan dan pembangunan sehari-hari.

Sistem multi-partai dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia dapat dikatakan merupakan keniscayaan. Dengan kebebasan berorganisasi (*freedom of association*) yang dibuka sangat lebar sejak reformasi, kita tidak mungkin berharap dapat memiliki jumlah partai politik yang terbatas, seperti 2, 3, 4, atau hanya 5, kecuali dengan menerapkan prinsip-prinsip yang membatasi jumlah partai politik itu secara ketat.

Di masa Orde Baru, dengan mudah pemerintah membatasi jumlah partai politik dengan UU, yaitu hanya 3 partai/golongan saja. Pembatasan demikian ini dipandang tidak demokratis dan menyalahi prinsip kemerdekaan berserikat (*freedom of association*) itu. Karena itu, di masa reformasi, kebijakan pembatasan itu ditiadakan, tetapi sebagai gantinya diterapkan kebijakan ambang batas (*threshold*) yang sebenarnya juga merupakan pembatasan, meskipun tidak secara langsung. Pembatasan dilakukan dengan membuka peluang kepada semua pihak, semua partai politik untuk bersaing secara terbuka. Apabila dalam persaingan itu, partai-partai politik yang bersangkutan tidak dapat mencapai perolehan dukungan yang memadai, maka keberadaannya didiskualifikasi, baik untuk menjadi peserta pemilu (*electoral threshold*) atau pun untuk duduk di kursi keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (*parliamentary threshold*).

Dalam jangka panjang sistem '*threshold*' ini diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik di masa yang akan datang. Akan tetapi, yang menjadi masalah, penyederhanaan jumlah yang dimaksud barulah bersifat hipotetis, baru berupa impian, belum tentu menjadi kenyataan. Pertama, masyarakat kita terlalu beraneka ragam kemajemukannya, dan bahkan cenderung bersifat '*segmented*' dan '*fragmented*'. Pengelompokan-pengelompokan terjadi berdasarkan banyak factor, termasuk factor suku, ras, agama, antar golongan, antar aliran, antar kedaerahan, antar kelas sosial, antar budaya, dan sebagainya. Oleh karena itu di masa depan pun tetap sulit membayangkan bahwa jumlah partai politik akan berkurang atau mengalami penyederhanaan alamiah seperti yang diharapkan.

Bahkan, sekiranya pun proses alamiah itu akan berlangsung seperti yang diharapkan, tidak akan ada jaminan bahwa proses penyederhanaan alamiah itu akan berlangsung cepat. Tidak ada yang dapat menentukan selama berapa periode kah pengelompokan politik kepartaian itu akan menjadi tinggal dua barisan seperti yang dialami oleh bangsa Amerika Serikat dengan dua partai terbesarnya, yaitu Partai Republik dan Partai Demokrat³. Sementara itu, dalam kurun waktu menuju ke arah penyederhanaan alamiah itu, perkembangan politik nasional tetap saja akan diisi oleh kenyataan banyaknya partai politik yang saling bersaing memperebutkan pengaruh rakyat pemegang kedaulatan.

Dengan demikian, upaya penguatan sistem pemerintahan presidential dengan mengandaikan pentingnya penyederhanaan jumlah partai politik merupakan sesuatu yang baik, tetapi sia-sia. Saya nilai baik, karena usaha penyederhanaan alamiah yang demikian dapat saja terus dilakukan, tetapi untuk mengharapkannya menjadi solusi tuntas atau solusi satu-satunya tentu tidaklah akan berhasil. Untuk mudahnya, penyederhanaan alamiah jumlah partai melalui kebijakan '*threshold*' itu dapat dikatakan

³ Di Amerika Serikat, tidak dikenal adanya pembatasan resmi jumlah partai politik. Karena itu sampai sekarang jumlah partai politik di sana tercatat cukup banyak, akan tetapi yang menonjol dan mendapatkan dukungan mayoritas hanya ada 2 partai politik, yaitu Partai Republik yang dekat dengan kelas menengah dan pengusaha, dan Partai Demokrasi yang akrab dengan kaum buruh.

memang ada gunanya, akan tetapi jelas tidak mencukupi (*necessary but not efficient*) untuk mengatasi masalah yang kita hadapi.

GEJALA 'DIVIDED GOVERNMENT' DAN ANCAMAN 'IMPEACHMENT'

Sebenarnya, ada asumsi dasar yang perlu diletakkan dan dipastikan lebih dulu mengenai hakikat sistem pemerintahan presidential itu. Dalam praktik sistem pemerintahan presidential di pelbagai negara, sangat mungkin dan bahkan sering terjadi bahwa Presiden tidak menguasai dukungan mayoritas kursi di parlemen. Inilah yang biasa disebut sebagai gejala '*divided or dual government*' dalam sistem presidential. Dalam sistem kabinet parlementer, keadaan demikian dengan sendirinya akan menyebabkan kabinet akan jatuh karena tidak mendapat dukungan mayoritas. Sekali mosi tidak percaya (*vote of no-confidence*) diputuskan, pemerintahan akan jatuh dan harus diganti dengan pemerintahan baru. Memang demikian itulah keadaannya sebagai akibat dipilihnya terhadap sistem parlementer.

Akan tetapi, dalam sistem presidential, mayoritas dukungan anggota parlemen tidak mutlak diperlukan oleh Presiden. Oleh karena, Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen maka Presiden tidak perlu merisaukan jumlah kuantitatif pendukungnya di kursi parlemen. Jika parlemen tidak menyetujui kebijakannya, parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden sebagaimana dalam sistem parlementer. Itu sebabnya, maka ketentuan mengenai kemungkinan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya diatur berdasarkan mekanisme '*impeachment*' yang ketat dan sangat sulit melalui proses peradilan konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Maksudnya tidak lain adalah untuk melindungi Presiden dan/atau Wakil Presiden dari ancaman tuntutan pemberhentian oleh mayoritas anggota DPR. Sebaliknya, dalam sistem ini, Presiden juga tidak dapat membubarkan parlemen seperti dalam sistem parlementer. Bahkan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu pada Pasal 7C ditegaskan, "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian, dalam sistem presidential, terdapat keseimbangan pengaturan dan keseimbangan kekuatan antara Presiden dan DPR sebagaimana mestinya.

Tentu banyak juga orang yang salah dalam memahami mekanisme '*impeachment*' yang biasa digambarkan seolah-olah pengaturannya bersifat mengancam kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Setiap kali ada kekurangan-kekurangan dalam hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah, dengan mudah para anggota DPR yang berasal dari partai non-pemerintah mengancam untuk melakukan '*impeachment*'. Dalam menanggapi ancaman seperti itu, biasanya, dari pihak partai pemerintah atau pun dari pihak pejabat pemerintahan juga mudah terpancing dengan menanggapi sangat serius. Padahal, jika mekanisme '*impeachment*' itu dipahami dengan benar, maka niscaya adanya bukanlah merupakan ancaman, melainkan merupakan cara yang diterapkan untuk memperkuat kedudukan Presiden. Adanya ketentuan mengenai '*impeachment*' itu justru sangat menguntungkan bagi Presiden, bukan sebaliknya.

Bandingkan dengan sistem parlementer, dimana seorang kepala pemerintahan dengan sangat mudah dapat dijatuhkan hanya karena jumlah suara di parlemen. Seorang Presiden atau Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidential tidak dapat dijatuhkan begitu saja tanpa sebab, dan tanpa

proses yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan. Bandingkan juga dengan pengalaman yang terkait dengan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatannya. Meskipun prosesnya bersifat semi-hukum karena alasan pelanggaran hukum dan dengan mengikuti prosedur pengambilan keputusan Memorandum 1 dan Memorandum 2 sebagaimana ditentukan dalam Ketetapan MPR/S, tetapi pada akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid hanya diberhentikan karena kalah suara. Pertimbangan Memorandum I dan II pun tidak lagi digubris dalam konsideran Ketetapan MPR yang memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid. Dengan perkataan lain, sebelum adanya mekanisme *'impeachment'*, pemberhentian Presiden itu dapat dilakukan dengan cara yang sangat mudah, yaitu cukup dengan jumlah suara di DPR dan MPR.

Akan tetapi, dengan adanya mekanisme *'impeachment'* yang diterapkan dewasa ini, hampir tidak mungkin kita akan dapat memberhentikan seorang Presiden atau pun seorang Wakil Presiden dari jabatannya. Syaratnya sangat ketat, dan prosesnya pun sangat ketat dan tidak mudah. Apalagi syarat pengajuan permintaan oleh DPR kepada MK harus lebih dulu mendapat dukungan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna yang sekurang-kurangnya meliputi sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota DPR. Lebih sulit lagi adalah pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna MPR. Jumlah anggota yang hadir minimal $\frac{3}{4}$ orang dari seluruh anggota MPR, dan yang menyetujui minimal 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Menurut pendapat saya, dapat diperkirakan bahwa kasus *'impeachment'* Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia tidak akan mungkin terjadi dalam praktik.

Dengan prosedur yang lebih sederhana, di Amerika Serikat sendiripun sistem *'impeachment'* Presiden dan/atau Wakil Presiden ini belum pernah berhasil memberhentikan seorang Presiden/Wakil Presiden pun. Selama 2,5 abad sejak berdirinya Amerika Serikat, kasusnya yang terjadi hanya tercatat 3-4 kasus. Hanya 1 yang berhasil berhenti, yaitu Nixon, itu pun bukan diberhentikan melainkan yang bersangkutan dengan sukarela mengundurkan diri sendiri. Sedangkan dalam kasus yang lain, yang paling ekstrim adalah kasus Bill Clinton yang tidak berhasil diberhentikan karena ia berhasil memenangkan suara dukungan di Senat, meskipun hanya dengan selisih 1 suara.

Pendek kata, dalam sistem presidential yang kita kembangkan di Indonesia, partai pemerintah dan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak perlu takut dengan ancaman *'impeachment'* dari mana pun. Karena diadakannya sistem *'impeachment'* itu justru untuk maksud melindungi Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat dari ancaman dictator mayoritas di parlemen.

MODEL 'IMPEACHMENT' YANG MENAKUTKAN

Dalam sistem presidential seperti dikemukakan di atas, mekanisme *'impeachment'* sebagai sarana pengawasan terhadap Presiden seringkali dipakai oleh parlemen dan para politisi oposisi untuk menakut-nakuti Presiden. Namun dapat dijelaskan bahwa sebenarnya di dunia ada dua model mekanisme *'impeachment'* yang dipraktikkan di berbagai negara yang hakikat fungsinya sama sekali berbeda satu dengan yang lain. Model pertama adalah *'impeachment'* yang dikonstruksikan sebagai

mekanisme hukum, dan yang kedua adalah '*impeachment*' sebagai mekanisme campuran antara politik dan hukum.

Dalam sistem konstitusi Amerika Serikat yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan presidential dan dengan tradisi hukum '*common law*', mekanisme '*impeachment*' Presiden itu bersifat campuran antara politik dan hukum. Keputusan pemberhentian seorang Presiden yang dianggap bersalah dan memenuhi syarat untuk diberhentikan dari jabatannya berdasarkan undang-undang dasar dilakukan dalam forum Senat yang merupakan lembaga politik. Namun, persidangan Senat khusus untuk pengambilan keputusan mengenai tuntutan '*impeachment*' itu diubah sifatnya menjadi seakan-akan forum peradilan khusus yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung. Dalam keadaan biasa, Ketua Senat secara *ex officio* dijabat oleh Wakil Presiden, tetapi dalam persidangan perkara '*impeachment*', karena Presiden atau Wakil Presiden yang akan diadili, maka ketua sidanganya dijabat-rangkap oleh Ketua Mahkamah Agung, sedangkan para anggota Senat bertindak sebagai juri karena sistem peradilan Amerika Serikat memang menganut sistem juri. Karena itu, persidangan Senat Amerika Serikat dalam perkara '*impeachment*' dapat dikatakan sebagai forum campuran antara politik dan hukum.

Dalam sistem yang demikian, tidak dapat dihindarkan bahwa keputusan hukum mengenai bersalah tidaknya seorang Presiden atau Wakil Presiden yang dituduh dapat berbeda dari keputusan politik yang diambil mengenai dijatuhinya sanksi tidaknya yang bersangkutan dengan tindakan pemberhentian dari jabatannya (*removal from office*). Meskipun secara hukum seorang Presiden sudah jelas-jelas terbukti bersalah melakukan sesuatu yang menurut undang-undang dasar dapat dijadikan alasan memberhentikan dari jabatan, tetapi hal itu sangat tergantung kepada peta kekuatan politik di antara para anggota Senat untuk memutuskannya. Seperti dikemukakan di atas, Presiden Bill Clinton pernah dipandang benar-benar telah terbukti bersalah sesuai dengan tuduhan yang ditujukan kepadanya, tetapi dalam pemungutan suara di Senat, ia berhasil lolos dari ancaman pemberhentian karena berhasil menang 1 suara dari kelompok anggota Senat yang ingin memberhentikan dari jabatannya.

Konstitusi Indonesia pasca reformasi dapat dikatakan mirip dengan Amerika Serikat. Meski tuntutan pemberhentian oleh DPR diajukan untuk disidangkan di forum pengadilan, yaitu di Mahkamah Konstitusi, tetapi Mahkamah Konstitusi hanya bertindak sebagai peradilan untuk membuktikan benar-tidaknya anggapan atau tuduhan DPR itu. Mahkamah Konstitusi hanya sampai kepada keputusan mengenai bersalah-tidaknya Presiden atau Wakil Presiden atau terbukti-tidaknya alasan untuk memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dari jabatannya. Sedangkan keputusan mengenai tindakan atau sanksi pemberhentian atau tidaknya dari jabatannya itu ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan forum politik, yang seperti diuraikan di atas mekanismenya jauh lebih sulit dibandingkan dengan mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar. Karena itu, seperti dikemukakan di atas, pengaturan mengenai mekanisme '*impeachment*' dalam model pertama ini dapat dikatakan justru diadakan lebih untuk melindungi Presiden daripada mengancam Presiden dari tindakan politik sebagai puncak fungsi pengawasan oleh parlemen terhadap presiden.

Model kedua adalah model yang diterapkan di pelbagai negara dengan sistem pemerintahan campuran, yaitu tidak murni presidential atau pun sistem parlementer. Di negara-negara seperti ini,

misalnya, di Russia, Turki, Thailand, dan lain-lain, proses pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden langsung diputuskan dalam forum pengadilan, yaitu oleh Mahkamah Konstitusi. Presiden Korea Selatan dan Perdana Menteri Thailand yang berhasil memenangkan pemilihan umum dengan suara mayoritas, diberhentikan oleh Mahkamah Konstitusi melalui persidangan '*impeachment*' karena terbukti bersalah melakukan tindak pidana yang dituduhkan oleh parlemen. Demikian pula, Presiden Abdullah Gul dan Perdana Menteri Erdogan hampir diberhentikan dari jabatannya oleh Mahkamah Konstitusi karena tuduhan melakukan pelanggaran konstitusi.

Kedua model tersebut tentu mempunyai kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Keluhan dan kritik terhadap sistem Amerika Serikat dan juga sistem yang dianut oleh UUD 1945 sudah jelas, yaitu seolah-olah politik lebih menentukan daripada hukum. Putusan MK sebagai pengadilan konstitusi tetap dapat dikalahkan oleh putusan MPR sebagai lembaga politik. Namun, kelebihanannya adalah bahwa model ini lebih menjamin stabilitas sistem politik demokratis. Perhatikanlah bagaimana Perdana Menteri Thailand yang memenangkan pemilihan umum di atas 60 persen, diberhentikan oleh Mahkamah Konstitusi hanya karena alasan hukum dipandang sangat sepele dan mengada-ada yang hanya dijadikan alat politik untuk menjatuhkan presiden yang mendapat kepercayaan mutlak dari rakyat secara demokratis. Alasan pemberhentiannya adalah karena ia terbukti menerima royalti dari kegiatan iklan masak memasak di televisi yang pembuatan iklannya itu sendiri dilakukan jauh sebelum ia menjadi Perdana Menteri. Pemberhentian Perdana Menteri yang dicintai oleh rakyatnya inilah yang menciptakan ketidak-stabilan politik dalam waktu yang cukup lama di Thailand sebelum kemudian puterinya terpilih menjadi Perdana Menteri baru melalui pemilihan umum yang demokratis, sehingga kondisi politik kembali normal kembali.

Contoh lain adalah alasan '*impeachment*' terhadap Presiden Turki Abdullah Gul dan Perdana Menteri Erdogan, yaitu karena isteri mereka sehari-hari mengenakan jilbab di istana, padahal dalam konstitusi Turki yang menganut paham sekularisme, Istana adalah simbol negara yang dinilai tidak boleh dihuni oleh wanita berjilbab, karena jilbab dianggap oleh penuduhnya sebagai symbol agama. Sekiranya Presiden dan Perdana Menteri yang dipilih dengan dukungan lebih dari 60 persen suara rakyat yang mencintainya, diberhentikan oleh Mahkamah Konstitusi hanya karena isterinya memakai jilbab, maka niscaya hal itu benar-benar dapat dikategorikan sebagai skandal demokrasi terbesar dalam sejarah umat manusia, dimana demokrasi dikalahkan oleh pengadilan hanya karena pakaian isteri.

Dari contoh-contoh tersebut dapat dikatakan bahwa proses peradilan '*impeachment*' terhadap para pemimpin yang dipilih melalui proses demokrasi, memang tidak dapat dan tidak boleh dilihat murni sebagai proses hukum. Itu sebabnya forum peradilan demikian biasa disebut sebagai '*forum privilegium*', yaitu forum khusus yang memberikan '*privilege*' kepada subjek yang didakwa untuk diadili dengan cara yang tidak biasa. Karena itu, sistem '*impeachment*' yang kita anut berdasarkan UUD 1945 yang berlaku sekarang, menurut saya, sudah tepat, lebih menjamin stabilitas politik demokrasi, lebih menghargai suara rakyat yang berdaulat. Hukum tidak hanya dilihat hanya untuk kepentingan hukum itu sendiri. Hukum dilihat sebagai sarana penyelenggaraan kedaulatan rakyat, hukum dilihat sebagai sarana dan pelemagaan nilai-nilai kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan secara seimbang. Karena itu, sekali lagi, siapapun yang menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden jangan pernah mengganggu mekanisme '*impeachment*' berdasarkan UUD 1945 sebagai ancaman.

Bagi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, mekanisme *'impeachment'* justru merupakan fasilitas perlindungan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 untuk menghadapi ancaman dari parlemen yang mungkin diisi oleh mayoritas anggota yang tidak mendukung Presiden. Dengan demikian, kedudukan Presiden dan DPR benar-benar seimbang. Presiden tidak dapat dijatuhkan secara politik oleh DPR, sebaliknya Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7C UUD 1945, juga tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

PENGATURAN JUMLAH FRAKSI ATAU SISTEM DUA BARISAN

Lalu apa yang dapat dilakukan? Pertama, kita harus menghilangkan anggapan bahwa gejala (i) *'dual government'* dan (ii) mekanisme *'impeachment'* sebagai ancaman terhadap sistem presidential. Keduanya adalah kenyataan dan bahkan dapat juga dipandang sebagai *'incentive'* dalam upaya penguatan sistem pemerintahan presidential. Kedua, jumlah partai politik dalam sistem multi-parti dapat saja disederhanakan melalui kebijakan *'electoral threshold'* dan *'parliamentary threshold'*. Namun hal ini belum mencukupi. Bahkan, menurut pendapat saya, sistem *'parliamentary threshold'* yang sekarang sedang diperdebatkan apakah akan ditingkatkan dari 2,5 menjadi 3, menjadi 4, atau menjadi 5%, dalam jangka panjang dan apalagi dalam jangka pendek, tetap tidak akan dapat menjamin penyelederhanaan jumlah partai politik di tengah kemajemukan masyarakat Indonesia yang menikmati kebebasan dalam sistem demokrasi pasca reformasi dewasa ini.

Banyak yang mengidealkan bahwa *'parliamentary threshold'* untuk pemilu 2014 nanti harus sudah mencapai 5%. Makin tinggi angka ambang batas, diasumsikan makin cepat pula upaya mencapai kesederhanaan jumlah partai politik. Padahal pada saat yang sama kebebasan orang untuk mendirikan partai politik baru tidak dapat dicegah dan memang tidak boleh dihalangi. Demikian pula kecenderungan orang untuk membubarkan partai politik meskipun tidak lolos ambang batas tetap saja tidak terbukti dalam kenyataan. Karena itu, sistem *'threshold'* atau ambang batas, baik ambang batas parlemen ataupun ambang batas untuk menjadi peserta pemilu sama-sama tidak dapat menjamin. Sebabnya ialah masyarakat kita terlalu majemuk sehingga tidak mungkin didorong untuk pada suatu hari kelak dapat terbelah hanya menjadi dua kelompok paham politik saja, atau pun 3 mazhab politik saja.

Karena itu, menurut saya, sebaiknya, kita jangan terjebak ke dalam wacana mengenai jumlah partai politik. Yang jauh lebih penting ialah soal kemudahan dalam pengambilan keputusan, sehingga jalannya sistem pemerintahan presidential tidak terlalu atau tidak terpenjara oleh kepentingan-kepentingan partai politik seperti dalam sistem parlementer. Soal partai politik adalah soal kebebasan berserikat dan soal penyaluran suara rakyat yang berdaulat, sehingga setiap kali kita mempersoalkan jumlah partai, kita sulit menghindar dari kemungkinan adanya masalah dalam pengabaian suara rakyat yang telah menentukan pilihan dalam pemilu, dan masalah pembatasan kemerdekaan berserikat. Padahal, sebenarnya, yang menjadi masalah utama dalam upaya kita memperkuat sistem presidential bukanlah terletak pada jumlah partai, melainkan pada kerumitan atau keribetan dalam pengambilan keputusan dalam hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif versus legislative.

Untuk itulah saya mengusulkan tidak usah jumlah partainya yang dipersoalkan, tetapi jumlah fraksinya atau jumlah barisannya di parlemen. Partai politik dipersilahkan saja berapapun tidak perlu dibatasi. Tetapi jumlah fraksinya dikendalikan dengan persyaratan ambang batas tertentu, sehingga jumlahnya tidak lebih dari 3 fraksi atau paling sedikit 2 fraksi. Misalnya, ditentukan bahwa partai politik atau gabungan partai politik dapat membentuk 1 fraksi apabila mencapai jumlah kursi minimal 30% dari total kursi di DPR. Jika ditentukan syarat minimalnya 30%, dapat terjadi bahwa jumlah fraksi di DPR hanya 3 saja, atau bahkan hanya 2 saja. Jika hal itu terjadi, maka proses pengambilan keputusan akan menjadi lebih mudah dilakukan dan sederhana. Dalam hal ini fraksi-fraksi dimaksud masih tetap seperti sekarang, yaitu merupakan perangkat partai politik di DPR. Dengan demikian keputusan-keputusan yang perlu diambil bersama melalui Sekretariat Gabungan Partai Politik seperti yang ada sekarang dapat dipindahkan ke fraksi di DPR.

Pilihan lain adalah diadakan restrukturisasi sehingga dalam susunan organisasi DPR terdapat 2 barisan partai politik, yaitu partai atau gabungan partai politik pemerintah, dan barisan partai politik non-pemerintah. Dengan demikian, jumlah partai politik tidak perlu dibatasi. Bahkan bilamana perlu, peserta perseorangan dalam pemilu juga dapat diberi tempat asalkan setelah duduk di DPR yang bersangkutan bergabung ke salah satu barisan atau ke salah satu fraksi sebagaimana dimaksudkan di atas. Pendek kata, kita tidak perlu membatasi diri dengan paradigma jumlah partai politik, karena yang jauh lebih penting ialah kemudahan atau kesederhanaan mekanisme pengambilan keputusan dalam hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pilihan-pilihan mengenai sistem ambang batas fraksi atau sistem dua barisan sebagaimana dimaksud tentu tidak hanya berlaku di tingkat DPR, tetapi dapat pula diterapkan di daerah-daerah, yaitu di DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, dan DPRD Kota di seluruh Indonesia. Dengan demikian, proses pemerintahan di seluruh lapisan dari pusat sampai ke daerah-daerah dapat terselenggara dengan lebih lancar dan mudah daripada sekarang ini.

Bersamaan dengan penerapan sistem ambang batas fraksi atau sistem dua barisan itu, kebijakan '*electoral threshold*' dan/atau '*parliamentary threshold*' dapat saja tetap dipraktikkan, karena memang tetap juga ada manfaatnya untuk mendidik para pelaku politik agak tidak melakukan hal-hal yang mubazir. Namun, jika kita ingin membuka ruang seluas-luasnya bagi aspirasi rakyat yang berdaulat untuk tersalurkan dengan sebaik-baiknya melalui pemilu, maka kita dapat saja mengembalikan praktik sistem calon perseorangan seperti yang diterapkan pada pemilu 1955. Jika calon independen atau perseorangan yang tidak melalui partai politik dimungkinkan, maka kebijakan '*electoral threshold*' atau pun '*parliamentary threshold*' itu tidak diperlukan lagi. Peserta pemilu silahkan banyak, yang penting jumlah fraksinya di DPR kelak tidak lebih dari 3 atau malah hanya terdiri atas 2 barisan saja, yaitu barisan pemerintah dan barisan non-pemerintah. Bahkan, sebenarnya, jika sistem 2 barisan atau 2-3 fraksi itu benar-benar dipraktikkan, sangat mungkin bahwa kebijakan-kebijakan yang bersifat membatasi ataupun penyederhanakan secara alamiah sekalipun, khususnya sistem '*parliamentary threshold*' dapat ditiadakan sama sekali. Partai mana saja boleh mendudukkan anggotanya di DPR, tetapi harus ikut terdaftar dalam salah satu barisan, yaitu barisan pemerintah atau barisan non-pemerintah atau harus menggabungkan diri dengan salah satu dari 2 atau 3 fraksi yang ada dan sah menurut undang-undang.

Mengenai eksistensi fraksi dapat dipilih hendak dijadikan sebagai instrument partai politik atau dijadikan instrumen parlemen yang tercermin dalam struktur DPR. Jika tetap dijadikan instrument partai

politik seperti sekarang, maka sebaiknya diterapkan sistem ambang batas fraksi atau *'fraction treshold'*. Misalnya, ditentukan ambang batasnya 30%, sehingga akan terbentuk 2-3 fraksi saja sebagaimana sudah dikemukakan di atas. Akan tetapi, jika yang dipilih adalah sistem dua barisan, maka fraksi atau apapun istilah yang hendak dipakai untuk menyebutnya, bukan lagi merupakan instrumen partai politik, melainkan merupakan bagian dari struktur organisasi DPR itu sendiri, di samping komisi, badan, dan panitia-panitia yang ada.

Dengan adanya sistem dua fraksi atau 2 barisan ini, atau pun sistem ambang batas fraksi, tentu saja posisi Presiden tidak dapat dijamin akan mendapatkan dukungan mayoritas suara. Oleh karena itu, sebagai imbangannya, kita harus menghilangkan lembaga *'party recall'* dari Undang-Undang Kepartaian dan pengaturan mengenai tatacara pemberhentian anggota DPR dari UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan diadakannya ketentuan *'party recall'*, seorang anggota DPR hanya dapat diberhentikan apabila (i) meninggal dunia, (ii) mengundurkan diri atas kehendaknya sendiri, (iii) diberhentikan oleh badan Kehormatan DPR karena pelanggaran berat terhadap kode etik DPR, (iv) dijatuhi pidana penjara oleh pengadilan dengan kekuatan hukum yang tetap selama lebih dari 6 bulan. Anggota DPR tidak boleh lagi diberhentikan hanya karena berbeda pendapat dengan kebijakan pimpinan partainya, seperti yang dialami oleh Lily Wahid dan Effendy Choirie.

Dengan kebijakan ini, otonomi dan kreatifitas individual setiap anggota DPR akan dapat lebih berkembang secara kualitatif, tidak sekedar didasarkan atas pengelompokan politik. Apalagi, sesudah adanya putusan MK, setiap anggota DPR dan DPRD dipilih langsung oleh rakyat melalui suara yang terbanyak dalam pemilihan umum. Dengan demikian, perbedaan-perbedaan pendapat di antara para anggota DPR tidak lagi semata-mata didasarkan atas pengelompokan politik, melainkan juga didasarkan atas perbedaan substansi kebijakan yang diperjuangkan untuk kepentingan rakyat yang diwakili. Ini juga dapat mencegah dan mengatasi kecenderungan orientasi oligarkis dalam mekanisme pengambilan keputusan di DPR.

Dalam hal ini, Presiden atau Pemerintah dapat memanfaatkan dukungan para anggota DPR dari luar barisan atau fraksi pemerintah sekalipun, asalkan kebijakan yang diajukan oleh Pemerintah ke DPR benar-benar mendapat dukungan rakyat. Dengan begitu, perdebatan kebijakan public di DPR dalam dinamika hubungan antara eksekutif-legislatif akan didominasi oleh kepentingan yang berpihak kepada rakyat, bukan berpihak kepada kekuasaan oligarkis dalam setiap partai yang saling berkolaborasi satu sama lain untuk kepentingannya sendiri.

RESTRUKTURISASI DPR

Jika yang dipilih adalah sistem ambang batas fraksi atau pun sistem dua barisan, maka sebagai akibatnya, secara keseluruhan, kepemimpinan DPR, kepemimpinan badan-badan, komisi-komisi, dan panitia-panitia juga akan diisi dari kedua barisan tersebut. Struktur kepemimpinan akan menjadi lebih sederhana dan tidak perlu terdiri atas terlalu banyak jabatan. Lebih-lebih dalam sistem dua barisan, semua unsure pimpinan cukup terdiri atas 2 jabatan saja. Ketua DPR didampingi oleh seorang Wakil Ketua, Ketua Komisi didampingi juga oleh seorang Wakil Ketua, dan demikian pula badan-badan, dan

kepanitiaan. Untuk mengatasi kesan terjadinya pemangkasan banyak jabatan structural yang menjadi incaran di kalangan tokoh-tokoh partai politik, struktur komisi-komisi dan sub-sub komisi dapat saja dikembangkan. Misalnya, jumlah komisi hanya 3 dikaitkan dengan fungsi DPR, yaitu komisi legislasi, komisi pengawasan, dan komisi anggaran. Setiap komisi dilengkapi dengan sub-sub komisi yang disesuaikan dengan jumlah komisi yang ada sekarang.

Dengan restrukturisasi jumlah komisi ini, maka pelaksanaan tugas-tugas legislasi, pengawasan, dan anggaran dapat berjalan secara lebih focus, dan terhindar dari kemungkinan terbelengkalai sebagai akibat timpangnya kegiatan yang dilakukan untuk setiap fungsi. Misalnya, jika fungsi pengawasan terlalu menyita waktu, maka fungsi legislasi dapat terabaikan. Apalagi dalam pengalaman selama ini, oleh karena fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran dilakukan secara terpisah-pisah oleh 11 komisi bersama mitra kerjanya masing-masing, maka integrasi pembentukan legislasi atau kebijakan, dan integrasi fungsi pengawasan, serta anggaran menjadi terpecah-pecah, tidak terkoordinasi. Untuk mengatasinya, biasa dilakukan dengan dibentuknya pelbagai panitia kerja atau pun panitia khusus, tetapi hal itu menyebabkan setiap anggota DPR harus terlibat dalam banyak sekali kepanitiaan atau pun kegiatan persidangan pada waktu yang bersamaan. Akibatnya, pelaksanaan tugas kedewanan menjadi tidak focus, tidak efisien, baik dari segi waktu, dari segi sumber daya, maupun dari segi anggaran. Karena itu, diusulkan agar di masa mendatang komisi-komisi DPR dilembagakan saja sesuai dengan ketiga fungsi DPR, yaitu Komisi Legislasi, Komisi Pengawasan, dan Komisi Anggaran yang bekerja secara tetap dan terpisah.

Dapat pula diatur mengenai sistem pengambilan keputusan yang lebih terdesentralisasi, dimana sebagian besar keputusan final DPR-RI ditetapkan atas nama DPR di forum Komisi saja. Karena itu, sistem penghargaan dan status protokoler pada ketua komisi dan sub-komisi itu juga diperbaiki, sehingga Ketua Sub-Komisi yang akan datang setara kedudukannya dengan Ketua Komisi yang ada sekarang. Sedangkan Ketua Komisi yang akan datang setara kedudukannya dengan Wakil Ketua DPR yang ada sekarang. Semua ini akan menyederhanakan sistem pengambilan keputusan politik di DPR yang pada akhirnya akan memudahkan pelaksanaan tugas-tugas konstitusional pemerintahan negara dalam sistem presidential.

PEMISAHAN INSTITUSI KEPRESIDENAN DARI DPR DAN PARPOL

Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dan Anggota DPR juga dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Institusi MPR, DPR, dan DPD merupakan wujud pelembagaan prinsip kedaulatan rakyat di bidang pembuatan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan (*state policy making*) melalui lembaga permusyawaratan dan perwakilan, sedangkan Presiden merupakan wujud kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan eksekutif (*state policy executing*). Jika kedudukan Presiden hendak diperkuat, maka kedudukannya tidak boleh digantungkan atau tergantung kepada lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat (*legislature*). Karena itu, pemilihannya keduanya, yaitu legislature dan executive jangan bersifat sequensial, tetapi dilakukan dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak menjadikan hasil pemilihan yang satu sebagai prasyarat untuk pemilihan yang lain.

Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 hanya menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Kemudian dalam ayat (2)nya dinyatakan, “Pasangan calon presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Dalam rumusan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 ini dikandung maksud (*original intent*) bahwa pemilihan umum calon Presiden dan calon anggota DPR dilakukan dalam waktu yang bersamaan. Yang dimaksud dengan diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik *peserta pemilu sebelum pemilu* dalam ayat adalah pemilihan umum yang sama, bukan pemilu yang terpisah seperti yang dipahami dewasa ini.

Dengan mekanisme yang demikian, Presiden yang terpilih sudah pasti tidak perlu terikat dengan partai politik mana pun ia ingin bekerjasama dalam bersama-sama membentuk pemerintahan. Jika Presiden menganggap penting untuk mendapatkan dukungan mayoritas anggota DPR, maka tinggal dihitung saja jumlah partai politik yang perlu diajak untuk bekerjasama membentuk pemerintahan. Dalam gabungan partai politik yang bekerjasama dengan Presiden tidak perlu ada partai yang berkeringet versus pendatang baru seperti yang terjadi sekarang, sehingga menimbulkan friksi dalam menjaga soliditas kerjasama dalam ‘koalisi’.

Dalam sistem yang demikian, dapat diharapkan tidak akan timbul kebutuhan pada diri Presiden untuk mengendalikan partai politik dengan cara menguasainya sebagai Ketua Dewan Pembina atau dengan membiarkan para anggota kabinetnya tetap menduduki jabatan Ketua Umum partai politik sehingga partai-partai yang bersangkutan dapat dengan mudah dikenalkan. Bahkan, ketika Wakil Presiden Yusuf Kalla turun gunung untuk merebut kursi Ketua Umum Partai Golkar, berkembang pengertian bahwa memang sudah seharusnya partai-partasi politik yang berkoalisi dikuasai oleh Presiden dengan cara menguasai tampuk kepemimpinan di setiap partai pendukung pemerintahan itu.

Akibatnya, berkembang gejala ketercampuradukan yang luas antara kepengurusan partai politik dan pemerintahan. Padahal, dalam tradisi sistem pemerintahan presidential yang baik seperti di Amerika Serikat, berkembang adagium bahwa “*my loyalty to the party ends, when my loyalty to the country begins*”. Untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara Presiden dan Partai Politik, seharusnya siapa saja yang menduduki jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melepaskan jabatannya dari partai politik sama sekali. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden dapat memusatkan pikirannya hanya untuk rakyat semata. Sayangnya, dalam kenyataan praktik, gejala percampur-adukan kepentingan-kepentingan pemerintahan dan partai politik ini terus berkembang, sehingga menyebabkan upaya pembangunan tata kelola yang baik dalam pemerintahan juga menjadi terkendala.

PENUTUP

Demikian beberapa catatan yang saya anggap penting untuk dipertukar-pikiran dalam rangka upaya bangsa kita memperkuat sistem pemerintahan presidential yang kita anut dewasa ini. Penguatan tidak dimaksudkan untuk memperkuat Presiden atau pejabat Presiden yang ada, melainkan dimaksudkan untuk memperbaiki sistem agar menjadi lebih efektif untuk kepentingan rakyat. Dalam

sistem pemerintahan presidential yang hendak kita bangun, dinamika kebebasan diharapkan dapat berkembang secara teratur dan beraturan, keadilan dapat ditegakkan secara pasti dan merata, dan kesejahteraan umum terus meningkat dan merata ke segala penjuru dan lapisan masyarakat.