

INSTITUT PERADABAN DAN
GAGASAN PENGUATAN SISTEM PEMERINTAHAN¹

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH².

MENGANTARKAN TERBENTUKNYA INSTITUT PERADABAN

Pertama-tama izinkan saya mengucapkan selamat atas diluncurkannya Institut Peradaban (IP) yang berdirinya diprakarsai secara bersama-sama oleh banyak kalangan terpelajar, mantan-mantan pejabat, dan negarawan yang merasa turut bertanggungjawab untuk ikut serta dalam upaya pembenahan dan penataan pelbagai aspek mengenai sistem dalam kehidupan kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatan kita pasca reformasi. Sangat sering kita dengar sehari-hari mengenai kinerja sistem politik ketatanegaraan, sistem hukum dan peradilan, sistem ekonomi dan kesejahteraan rakyat, sistem pendidikan, kebudayaan, dan bahkan performa kehidupan beragama dalam masyarakat kita pasca reformasi yang dikeluhkan, karena tidak sesuai dengan harapan masyarakat untuk terjadinya perbaikan kualitas hidup dan kehidupan bersama di segala bidang.

Semakin banyak kasus-kasus konkrit kita saksikan dan kita perbincangkan, semakin miris hati kita menghadapi kenyataan di lapangan yang masalah-masalahnya datang silih berganti seakan tidak pernah ada solusi yang pasti. Inilah yang menyebabkan banyaknya orang yang cenderung bersikap pesimis dan bahkan skeptis melihat kenyataan. Namun, jikalau kita memperhatikan catatan-catatan perkembangan jangka panjang, tidak dapat tidak, harus diakui bahwa kinerja bangsa kita dari waktu ke waktu memperlihatkan kecenderungan yang semakin maju di segala bidang. Karena itu, dalam perspektif jangka panjang, kita tidak perlu merasa pesimis menghadapi masa depan. Pendek kata, dalam kehidupan kita sehari-hari, pilihan untuk bersikap optimis ataupun pesimis itu memiliki dasar-dasar kebenaran faktualnya sendiri-sendiri, sehingga kita tidak dapat meremehkan satu dengan yang lain.

Yang jelas dalam perspektif jangka panjang kita dapat mengaitkan perkembangan kehidupan bangsa Indonesia dengan persoalan yang sering disebut oleh Professor Salim Said sebagai persoalan tingkat peradaban (*level of civilization*) bangsa. Tingkat peradaban lebih dari sekedar tingkat pendidikan atau bahkan dengan tingkat perkembangan kebudayaan. Perkembangan tingkat peradaban menyangkut akumulasi tingkat perkembangan dan kemajuan keseluruhan aspek-aspek kebudayaan yang mencakup

¹ Disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institut Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012.

² Ketua Dewan Pendiri dan Pembina Institut Peradaban, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (2012-2017), pendiri dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2003-2008), Penasihat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2009-2014) dan Ketua Panitia Seleksi Anggota Komnasham Periode 2012-2017, Ketua Panitia Seleksi Penasihat Komisi Pemberantasan Korupsi (2010-2014), Anggota Dewan Gelar Kehormatan dan Tanda-Tanda Jasa Republik Indonesia (2010-2015), Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Republik Indonesia (2009-2010), Ketua Dewan Pembina Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (2010-2015), Ketua Dewan Penasihat Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia (2010-2015), Pembina Jimly School of Law and Government (JSLG), dan lain sebagainya. Lihat www.jimly.com dan www.jimlyschool.com.

sistem kepercayaan, sistem ilmu pengetahuan, sistem teknologi, sistem ekonomi, sistem politik, sistem kesenian, sistem keamanan, sistem pendidikan, dan lain-lain sebagainya. Tingginya tingkat pendidikan atau pun tingginya tingkat kesejahteraan ekonomi sekalipun tidak identik dengan tingginya tingkat peradaban bangsa. Perkembangan tingkat peradaban membutuhkan akumulasi kemajuan di segala bidang, dan untuk itu dibutuhkan tahapan-tahapan dan waktu yang tidak sebentar.

Namun, berpikir optimistis untuk dan dalam jangka panjang juga jangan dijadikan sebagai tameng untuk menutupi dan menghindari dari tanggungjawab untuk mengatasi dan menyelesaikan masalah-masalah kekinian di depan mata. Sebagai akibat perubahan drastis dan besar-besaran sejak reformasi, telah terjadi pergeseran-pergeseran nilai dan bahkan perubahan-perubahan sistem norma dalam konfigurasi kelembagaan secara sangat mendasar dan menyeluruh dalam peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di sana sini, tanpa disadari, timbul gejala anomali dan anomali sebagai akibat sistem norma yang tumpang tindih dan pergeseran-pergeseran yang menyebabkan norma lama telah ditinggalkan sementara norma baru belum efektif. Demikian pula fungsi-fungsi kelembagaan negara/pemerintahan dan juga kelembagaan-kelembagaan dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan. Fungsi lama sudah tidak bekerja tetapi fungsi yang baru belum efektif. Banyak lembaga yang mengalami pengurangan fungsi, tetapi banyak pula yang justru bertambah fungsi. Di samping itu, dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara, kita mendapati ada fungsi yang tidak lagi ada lembaga yang menanganinya, tetapi sebaliknya banyak fungsi yang terlalu banyak lembaga yang menanganinya. Semua ini menyebabkan timbulnya gejala tumpang tindih, '*malfungsi*' atau bahkan '*disfungsi*' kelembagaan negara dan pemerintahan yang menghambat terwujudnya tujuan bernegara dan berpemerintahan.

Kata kunci pembenahan yang diperlukan untuk dilakukan pada periode pasca 1 dasawarsa reformasi adalah konsolidasi demokrasi, konsolidasi sistem politik dan ketatanegaraan, konsolidasi sistem hukum dan kelembagaan negara. Tanpa penataan kembali sistem kelembagaan bernegara, banyak kebijakan yang baik dan indah tidak dapat diharapkan terlaksana dengan baik dengan dukungan sistem kelembagaan yang efektif dan fungsional. Memang benar, dinamika perkembangan ekonomi terus bergerak. Tetapi perkembangan dimaksud terjadi karena kinerja mekanisme ekonomi pasar yang bersifat independen sebagai akibat kebijakan demokratisasi di segala bidang yang membuka ruang kebebasan berkeaktifitas di dunia usaha dan perekonomian pasar. Laju perkembangan masyarakat dan kebudayaan juga bergerak menurut nalurinya sendiri sebagai akibat bekerjanya sistem demokrasi politik yang membuka ruang kebebasan dalam kehidupan bermasyarakat. Perkembangan yang terjadi di dunia usaha (*market*) dan di masyarakat masyarakat (*civil society*) didorong dan digerakkan secara independen oleh '*engine of growth*' yang masing-masing, yaitu organisasi-organisasi kemasyarakatan dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam ranah '*civil society*' dan korporasi-korporasi dalam ranah dunia usaha (*market*).

Pertumbuhan dan perkembangan itu tidak lain terjadi dengan sendirinya karena pilihan sistem demokrasi yang membebaskan (*liberating democracy*). Namun pertumbuhan dan perkembangan yang demikian, jika tidak diimbangi oleh bekerja efektifnya sistem hukum dan fungsi-fungsi kenegaraan, niscaya kebebasan itu dengan sendirinya akan menyebabkan timbulnya kesenjangan alamiah. Karena dalam praktik, pihak yang paling menikmati kebebasan itu adalah elite, baik dalam arti ekonomi maupun

politik. Karena itu, tanpa diimbangi oleh tegaknya *'rule of law'* dan bekerjanya fungsi-fungsi negara, pertumbuhan pasti akan menghasilkan ketimpangan yang tidak adil. Hal itu dapat diperiksa pada kenyataan index gini yang terus meningkat. Kesenjangan yang makin melebar bersamaan dengan meningkatnya pertumbuhan adalah pertanda bahwa hukum tidak tegak dan negara tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Karena itu, demokrasi harus diiringi oleh tegaknya hukum yang berkeadilan, dan berfungsi efektifnya negara untuk mengatasi dampak kebebasan yang secara alamiah menyebabkan meningkatnya ketimpangan itu. Kepemimpinan negara dan pemerintahan diperlukan justru untuk terwujudnya keadilan bagi semua (*justice for all*), yaitu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sementara itu, Indonesia sebagai negara terbesar keempat di dunia dan negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, tentu tidak dapat melepaskan diri dari pergaulannya dengan semua peradaban dunia yang berkembang dewasa ini dan di masa mendatang. Indonesia harus mampu menempatkan diri secara tepat di arena pergaulan antar bangsa dan antar peradaban di dunia. Untuk itu, perhatian Institut Peradaban (IP) di samping tertuju kepada masalah-masalah nasional dan bahkan local antar daerah, juga harus diabdikan untuk pengkajian-pengkajian, advokasi kebijakan, dan agenda-agenda aksi yang bersifat regional dan bahkan mondial dan global. Karena itu, Institut Peradaban (IP) diabdikan untuk melakukan kajian-kajian ilmiah dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan yang berdampak jangka panjang bagi kemajuan bangsa dan negara dengan tanpa mengabaikan program-program aksi yang bertujuan melakukan pembenahan dan penataan kembali sistem penyelenggaraan negara dan agenda-agenda pembangunan bangsa di tengah persaingan dan perkembangan peradaban umat manusia di dunia yang terus berkembang cepat dan dinamis. Untuk itu, saya mengucapkan selamat kepada semua pemrakarsa dan pengurus Institut Peradaban. Kini mulai saatnya Institusi Peradaban berkhidmat untuk negeri dalam rangka membangun peradaban bangsa yang merdeka, maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan.

Pada kesempatan acara peluncuran hari ini tentu kita tidak mungkin membahas semua hal yang penting untuk Indonesia ke depan. Hari ini, pengurus Institut Peradaban sengaja memilih tema sistem pemerintahan sebagai salah satu elemen penting yang memerlukan penataan ulang untuk menjamin kemajuan bangsa di masa depan. Salah satu masalah penting yang perlu direnungkan bersama adalah mengenai pentingnya kita memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang kita anut dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila ini.

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENTIL

Sejak sebelum kemerdekaan, sebagian besar para pemimpin bangsa kita mengidealkan sistem pemerintahan presidential. Hal itu tercermin dalam perumusan UUD 1945 yang menentukan bahwa kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar dipegang oleh seorang Presiden dengan dibantu oleh satu orang Wakil Presiden selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 4 ayat 1 dan 2 jo Pasal 7 UUD 1945). Tidak seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, Presiden ditegaskan dalam Pasal 7C UUD 1945, tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan ditegaskan pula bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajiban konstitusionalnya, Presiden dibantu oleh para menteri yang diangkat

dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggungjawab hanya kepada Presiden (Pasal 17 ayat 1 dan 2 UUD 1945). Dalam sistem pemerintahan yang diidealkan, tidak dikenal adanya ide mengenai jabatan Perdana Menteri atau pun Menteri Utama dalam pemerintahan Indonesia merdeka berdasarkan undang-undang dasar yang dirancang oleh BPUPKI (Badan Usaha Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia) dan kemudian disahkan oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada tanggal 18 Agustus 1945.

Namun demikian, dalam praktik sesudah kemerdekaan, pada tanggal 14 November 1945, yaitu hanya dalam waktu 3 bulan kurang dari 4 hari sejak pengesahan naskah UUD 1945 atau hanya dalam waktu 3 bulan kurang dari 5 hari sejak proklamasi kemerdekaan, Presiden Soekarno telah membentuk jabatan Perdana Menteri dengan mengangkat Syahrir sebagai Perdana Menteri pertama dalam sejarah Indonesia merdeka. Sejak itu, sistem pemerintahan Republik Indonesia dengan diselingi oleh sejarah bentuk Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tahun 1949, selalu menerapkan sistem pemerintahan parlementer atau setidaknya sistem pemerintahan campuran sampai terbentuknya pemerintahan Orde Baru. Sebagian terbesar administrasi pemerintahan yang dibentuk bersifat '*dual executive*', yaitu terdiri atas kepala negara yang dipegang oleh Presiden dan kepala pemerintahan yang dipegang oleh Perdana Menteri atau yang disebut dengan istilah Menteri Utama atau pun dengan dirangkap oleh Presiden atau oleh Wakil Presiden.

Dalam suasana praktik sistem parlementer itulah pada awal tahun 1946, Penjelasan UUD 1945 yang disusun oleh Soepomo dan diumumkan melalui Berita Repoeblik pada bulan Februari 1946 memuat uraian tentang kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan yang kemudian disalahpahami seakan dua jabatan yang dapat dibedakan satu sama lain sampai sekarang. Karena itu, sampai sekarang masih banyak sarjana yang beranggapan bahwa jabatan Sekretaris Negara adalah jabatan sekretaris Presiden sebagai kepala negara, sedangkan Sekretaris Kabinet adalah sekretaris Presiden sebagai kepala pemerintahan. Akibatnya muncul tafsir yang salah kaprah bahwa seakan-akan semua rancangan keputusan Presiden sebagai kepala negara harus dipersiapkan oleh Sekretariat Negara sedangkan rancangan keputusan Presiden sebagai kepala pemerintahan dipersiapkan oleh Sekretariat Kabinet. Padahal, dalam sistem pemerintahan presidential yang bersifat murni, yang ada adalah sistem '*single executive*', dimana fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan terintegrasi, tidak dapat dipisah-pisahkan dan bahkan tidak dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dalam sistem presidential murni, keduanya menyatu dalam kedudukan Presiden dan Wakil Presiden. Keduanya tidak perlu dibedakan, dan apalagi dipisah-pisahkan.

Namun demikian, sistem pemerintahan presidential yang dianut oleh UUD 1945 itu sendiri, sebelum reformasi, sebenarnya tidak bersifat murni. Salah satu prinsip penting dalam sistem presidential adalah bahwa tanggungjawab puncak kekuasaan pemerintahan negara berada di tangan Presiden yang tidak tunduk dan bertanggungjawab kepada parlemen. Misalnya, dalam sistem presidential Amerika Serikat, Presiden hanya bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya melalui mekanisme pemilihan umum dan melalui kewajiban menjalankan tugas-tugas pemerintahan secara transparan dan akuntabel. Presiden Indonesia menurut UUD 1945 sebelum reformasi, harus bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berwenang mengangkat dan memberhentikan menurut undang-undang dasar. Presiden menurut UUD 1945 sebelum

reformasi adalah mandataris MPR yang sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh MPR sebagaimana mestinya. Sifat pertanggungjawaban kepada MPR ini justru memperlihatkan adanya unsur parlementer dalam sistem pemerintahan presidential yang dianut. Karena dapat dikatakan bahwa sistem presidential yang dianut bersifat tidak murni, bersifat campuran, atau *'quasi-presidential'*.

Inilah yang menjadi satu alasan mengapa UUD 1945 kemudian diubah di masa reformasi. Karena itu, salah satu butir kesepakatan pokok yang dijadikan pegangan bersama dalam membahas agenda perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999 adalah bahwa perubahan undang-undang dasar dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidential. Dengan perkataan lain, kita dapat menggunakan istilah memurnikan sistem presidential atau purifikasi sistem pemerintahan presidential sebagai salah satu ide yang terkandung dalam keseluruhan pasal-pasal yang diubah atau ditambahkan dalam rangka Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001) dan Perubahan Keempat (2002) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesudah reformasi, Presiden dan Wakil Presiden ditentukan oleh UUD 1945 harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Peranan MPR untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dibatasi hanya sebagai pengecualian, yaitu apabila terdapat lowongan dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Pengucapan sumpah jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden memang dapat dilakukan di depan sidang paripurna MPR, tetapi pada kesempatan itu MPR sama sekali tidak melantik Presiden atau Wakil Presiden sebagai bawahan. MPR hanya mengadakan persidangan untuk mempersilahkan Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sumpah atau janji jabatannya sendiri di depan umum. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi berada dalam posisi tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR seperti masa sebelum reformasi, dimana oleh Penjelasan UUD 1945 ditegaskan bahwa Presiden harus bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Presiden adalah mandataris MPR yang mandate kekuasaannya sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh MPR. Sedangkan dalam sistem yang baru, Presiden hanya dapat diberhentikan oleh MPR melalui proses *'impeachment'* yang melibatkan proses hukum melalui peradilan konstitusi di Mahkamah Konstitusi.

Sekarang Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan karenanya tunduk dan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. Inilah ciri penting upaya pemurnian dan penguatan yang dilakukan terhadap sistem pemerintahan presidensial yang kita anut berdasarkan UUD 1945 pasca reformasi. Namun demikian, dalam praktik di masa reformasi dewasa ini, sering timbul anggapan umum bahwa sistem presidential yang kita anut dewasa ini masih beraroma parlementer. Bahkan ada juga orang yang berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang sekarang kita anut justru semakin memperlihatkan gejala sistem parlementer. Jika di masa Orde Baru, pusat kekuasaan berada sepenuhnya di tangan Presiden, maka sekarang pusat kekuasaan itu dianggap telah beralih ke DPR. Sebagai akibat pendulum perubahan dari sistem yang sebelumnya memperlihatkan gejala *"executive heavy"*, sekarang sebaliknya timbul gejala *"legislative heavy"* dalam setiap urusan pemerintahan yang berkaitan dengan fungsi parlemen.

Masalahnya adalah apakah kenyataan praktik yang banyak dikeluhkan itu memang benar disebabkan oleh sistemnya atau justru karena praktik yang terkait dengan kinerja para pemegang jabatan yang bertanggungjawab dalam sistem itu. Agar kita bersikap adil kepada kedua persoalan ini,

maka ada baiknya kita berasumsi bahwa masalah yang kita hadapi di Indonesia dewasa ini adalah keduanya, yaitu masalah sistem dan masalah kinerja pejabatnya. Hanya saja, makalah ini tidak mungkin diabdikan untuk secara kritis menemukan dan membahas keseluruhan aspek dari sistem yang mengandung kelemahan itu maupun penerapan-penerapannya dalam praktik oleh penyelenggara negara ataupun oleh lembaga-lembaga politik yang menjadi pelaku dalam sistem yang kita persoalkan. Dalam makalah ini hanya dikemukakan beberapa aspek saja sebagai contoh yang paling nyata mengenai kedua kelemahan tersebut.

POSISI PRESIDEN

Presiden berdasarkan UUD 1945, pada pokoknya memegang kekuasaan yang sangat kuat, besar, dan cenderung tidak terbatas sebagai akibat umum dan abstraknya pola pengaturan konstitusional dalam UUD 1945 sebelum reformasi. Lebih-lebih ketentuan yang membatasi berapa kali kah seseorang dapat menduduki jabatan presiden sama sekali tidak dibatasi, sehingga semuanya tergantung kepada kemauan baik orang yang duduk di kursi kepresidenan itu sendiri. Akibatnya Presiden Soekarno menjadi Presiden sejak tahun 1945 sampai dengan 1967, dan Presiden Soeharto menjabat Presiden sejak 1967 sampai dengan 1998. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa gerakan reformasi tidak lain merupakan gerakan yang bermaksud membatasi kekuasaan Presiden. Itu sebabnya maka pasal pertama yang diubah melalui Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999 adalah pasal mengenai pembatasan masa jabatan presiden, yaitu Pasal 7 baru yang menegaskan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Di bidang legislasi atau pembentukan undang-undang, kekuasaan yang tadinya berada di tangan Presiden dialihkan menjadi kekuasaan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum reformasi menentukan, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Oleh Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999 rumusan pasal ini diubah menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Sebaliknya pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang baru dirumuskan bahwa, “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dengan perkataan lain, jika sebelumnya pemegang utama kekuasaan untuk membentuk undang-undang itu adalah Presiden, berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, pemegang utama kekuasaan untuk membentuk undang-undang itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanya diberi hak, yaitu dapat mengajukan rancangan undang-undang bilamana diperlukan.

Dalam menjalankan kewenangan untuk mengangkat duta besar, menerima duta besar negara lain, memberi grasi dan rehabilitasi, dan memberi amnesti dan abolisi yang sebelumnya dipandang sebagai kewenangan mutlak (hak prerogative) Presiden sebagai kepala negara, sekarang dibatasi hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR atau Mahkamah Agung (MA). Sebelum memberi grasi dan rehabilitasi, Presiden diharuskan lebih dulu meminta pertimbangan dari Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat 1), sedangkan untuk memberi amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2), untuk

mengangkat duta besar Republik Indonesia dan menerima penempatan duta besar negara lain di Indonesia, Presiden diharuskan memperhatikan pertimbangan DPR.

Sebelum reformasi, para calon kepala daerah dan wakilnya, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dipilih sebagai bakal calon secara tidak langsung oleh DPRD setempat dengan memberi kewenangan akhir kepada Presiden untuk menentukan 1 dari 3 calon yang diajukan oleh DPRD. Sekarang, menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Bahkan, berdasarkan ketentuan undang-undang, para kepala daerah ini ditentukan dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga peranan Presiden hanya bersifat administrative dalam rangka pengesahannya dengan keputusan presiden, dan pelaksanaan pelantikan pejabat yang bersangkutan.

Karena itu, sesudah reformasi dapat dikatakan bahwa posisi kekuasaan Presiden memang jauh mengalami pelemahan. Apalagi jika ditambah dengan kenyataan semakin kuatnya posisi masyarakat (*civil society*) dan independensi dunia usaha yang bekerja berdasarkan mekanisme pasar di sektor ekonomi riil (*real sectors*), plus kebebasan pers yang sangat luas dan cenderung tidak terkendali, posisi kekuasaan Presiden memang tidak lagi sekuat di masa Orde Baru. Namun demikian, berkurangnya kekuasaan Presiden itu dapat dikatakan merupakan konsekuensi logis dari keharusan membatasi kekuasaan Presiden yang sebelumnya cenderung bersifat mutlak. Tidak dapat disimpulkan bahwa dengan adanya pembatasan itu, maka posisi Presiden menjadi lemah. Pembatasan itu justru diperlukan untuk menjamin keseimbangan peran antar cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip-prinsip '*checks and balances*'.

Misalnya, dalam bidang legislasi atau pembentukan undang-undang, meskipun posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang semakin dipertegas kedudukannya, tetapi secara normatif tidak dapat dikatakan bahwa posisi Presiden menjadi lemah. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menentukan, "Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat PERSETUJUAN BERSAMA". Pasal 20 ayat (4) menegaskan bahwa "Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU". Artinya, tanpa persetujuan bersama, RUU tersebut tidak mungkin dapat disahkan, dan yang mengesahkannya pun adalah Presiden. Meskipun pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa "Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan" sehingga seolah-olah Presiden dipaksa untuk tunduk dan mengesahkan RUU itu paling lambat dalam waktu 30 hari semenjak disetujui bersama, tetapi persyaratannya jelas, yaitu harus sudah ada lebih dulu pernyataan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atas RUU yang bersangkutan.

Karena itu, Pasal 20 ayat (5) itu tidak berhasil memperlemah posisi Presiden, sesuai dengan maksud ayat (5) itu ditambahkan melalui Perubahan Kedua pada tahun 2000. Artinya, ketentuan yang mengharuskan adanya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden terhadap setiap RUU justru menegaskan bahwa secara diam-diam atau implisit Presiden memiliki hak konstitusional untuk memveto setiap RUU yang diajukan oleh DPR untuk dibahas bersama antara Presiden dan DPR. Jika Presiden menyatakan tidak setuju, maka tidak akan ada RUU apapun yang harus disahkan oleh Presiden

menjadi UU. Contohnya adalah RUU Free Trade Zone (FTZ) Batam yang sudah diketuk palu oleh DPR, tetapi oleh karena pemerintah menyatakan tidak setuju, maka sampai sekarang RUU itu tidak pernah disahkan oleh Presiden sebagaimana dimaksud oleh Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Contoh lain adalah mengenai penentuan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang selalu menimbulkan kontroversi. Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi, penentuan harga BBM tidak boleh ditentukan berdasarkan harga pasar sebagaimana diatur sebelumnya dalam undang-undang tentang Minyak dan Gas, melainkan harus ditentukan oleh negara berdasarkan pertimbangan kepentingan rakyat atau kepentingan umum. "Ditentukan oleh negara" itu dapat ditafsirkan cukup ditentukan oleh pemerintah, karena sifat pekerjaannya sudah menyangkut tugas-tugas teknis eksekutif mengenai penentuan harga. Tetapi perkataan "ditentukan oleh negara" itu dapat pula ditafsirkan harus oleh pemerintah eksekutif bersama-sama dengan lembaga legislatif. Tafsir yang kedua ini bahkan dipandang paling menguntungkan posisi politik pemerintah karena dapat dipakai dengan segala kemuliaan untuk membagi beban tanggungjawab public akibat tidak populernya keputusan untuk menaikkan harga BBM itu. Bila perlu digambarkan bahwa yang sesungguhnya paling berkeinginan untuk menaikkan harga BBM itu bukanlah pemerintah tetapi pemerintah terpaksa mengikuti kemauan yang hidup di kalangan para wakil rakyat di DPR untuk menaikkan harga BBM itu.

Untuk itu, upaya kenaikan harga BBM dilakukan melalui undang-undang yang dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR. Bahkan upaya kenaikan harga BBM itu dilakukan dengan cara menambahkan norma pengaturan mengenai prosedur dan penetapan harga BBM itu dalam naskah Undang-Undang tentang APBN. Padahal, sifat UU APBN tidak lain merupakan sekedar baju hukum saja dari naskah APBN yang berisi angka-angka. Karena itu, UU yang bersifat administratif tersebut sudah semestinya tidak dibebani norma pengaturan mengenai prosedur kenaikan harga BBM. Oleh karena itu, sebenarnya, bukan hanya perdebatan mengenai tambahan pasal yang dapat dipersoalkan inkonstitusionalitasnya, tetapi juga keseluruhan pasal yang mengatur hal-hal lain yang seharusnya diatur tersendiri dalam undang-undang lain, seperti misalnya UU tentang Prosedur Kenaikan Harga BBM atau semacamnya. Tanpa disadari, semua ini justru menimbulkan kekacauan saja dalam praktik ketatanegaraan kita sebagai akibat tidak tepatnya cara kita mengimplementasikan prinsip-prinsip konstitusional sistem pemerintahan presidensial.

Seharusnya, Pemerintah menetapkan sendiri harga BBM secara bertanggungjawab, bukan berdasarkan pertimbangan harga pasar yang sehat dan wajar, tetapi dengan pertimbangan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jika wacana dikurangi, dan hanya keputusan yang telah ditetapkan secara bertanggungjawab saja yang diumumkan segera beberapa saat sebelum kenaikan harga BBM itu berlaku, tentulah kontroversi yang akan ditimbulkan tidak akan lama dan memakan waktu yang berkepanjangan seperti kasus kenaikan harga BBM tahun 2011-2012 yang lalu. Dengan demikian, banyak contoh yang dapat dipakai untuk menyatakan bahwa sebenarnya sebagian masalah yang kita hadapi dewasa ini bukan berada dalam sistem yang sudah dirumuskan, melainkan dalam cara kita mengimplementasikannya di lapangan. Sebagian dari masalah implementasi itu berhubungan erat dengan kinerja atau performa dari perorangan pejabat yang bertanggungjawab untuk menjalankan sistem yang telah dibangun dengan susah payah berdasarkan UUD 1945. Dengan perkataan lain, tidak semua

masalah yang kita hadapi dewasa ini disebabkan oleh kelemahan sistem itu sendiri yang tentu saja perlu dievaluasi, dan bilamana perlu dibenahi dan ditata ulang.

SISTEM '*IMPEACHMENT*': Ancaman atau Fasilitas

Banyak orang salah paham seakan-akan sistem '*impeachment*' yang kita adopsikan menjadi mekanisme pertanggungjawaban konstitusional presiden dan/atau wakil presiden merupakan ancaman bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam sistem parlementer dan sistem presidential campuran, model mekanisme '*impeachment*' yang diterapkan sangat berbeda dari model yang diterapkan di lingkungan negara-negara dengan sistem presidential murni, terutama seperti yang dipraktikkan di Amerika Serikat dan Indonesia. Dalam sistem pemerintahan parlementer seperti di Thailand, dan sistem presidential campuran seperti di Turki, Russia, Ukraina, dan negara-negara eks komunis di Eropah Timur, proses peradilan '*impeachment*' dimaksudkan sebagai proses yang murni bersifat hukum. Sedangkan dalam sistem yang diterapkan di Indonesia dan Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan yang murni bersifat presidential, model '*impeachment*'nya bersifat campuran antara hukum dan politik.

Masing-masing dari kedua sistem '*impeachment*' tersebut sebenarnya sama-sama mempunyai kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri. Dalam sistem yang murni hukum, proses '*impeachment*' itu selesai di pengadilan, yaitu peradilan konstitusi, dimana proses pembuktian sampai ke penjatuhan sanksi diberikan langsung oleh pengadilan sehingga terdapat kepastian hukum. Akan tetapi dalam sistem campuran seperti di Amerika Serikat dan Indonesia, proses pembuktian kesalahan sebagai proses hukum dipisahkan dari proses penjatuhan sanksi yang bersifat politik. Akan tetapi, sistem '*impeachment*' yang dipraktikkan sebagai mekanisme yang murni bersifat hukum itu dapat juga dapat dianggap banyak mengandung kelemahan, dimana suara rakyat yang berdaulat dalam praktik dapat diabaikan begitu saja oleh suatu mekanisme hukum yang terkadang bersifat sangat formalistik dan procedural. Bagaimana pun juga '*impeachment*' selalu saja berkaitan dengan aroma kepentingan politik yang seringkali dengan mengatasnamakan hukum, hal-hal yang bersifat sepele, kaku, dan formalistic dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik bagi kepentingan golongan sendiri ataupun bahkan kadang-kadang untuk kepentingan pribadi.

Dalam kaitan itulah maka kasus '*impeachment*' di Thailand dapat dijadikan contoh. Instabilitas politik di Thailand berlangsung cukup lama hanya karena Perdana Thaksin Shinawat diberhentikan oleh Mahkamah Konstitusi karena terbukti telah menerima uang hasil iklan masak memasak di televisi. Akibat tindakan sebagai bintang iklan yang dilakukannya sebelum menjadi Perdana Menteri dan terus menerima honorarium sampai ketika ia telah menjadi Perdana Menteri dianggap sebagai kesalahan oleh MK yang menjadikannya beralasan secara hukum untuk diberhentikan dari jabatan Perdana Menteri yang ia peroleh berkat dukungan mayoritas lebih dari 60 persen suara rakyat Thailand. Mayoritas suara rakyat yang berdaulat dikalahkan begitu saja oleh beberapa orang hakim MK yang menerapkan hukum secara kaku seakan hukum itu hanya untuk hukum. Hal yang sama hamper juga terjadi di Turki, ketika Presiden Abdullah Gul dan Perdana Erdogan di'*impeach*' di Mahkamah Konstitusi, hanya karena isteri mereka berpakaian jilbab yang dipandang sebagai symbol agama. Simbol agama bagi penuntutnya tidak

boleh berada dan dipakai oleh orang yang hidup dalam istanan yang merupakan symbol negara. Karena itu, isteri Presiden dan Perdana Menteri dituntut untuk tidak tinggal di istana, kecuali jika mereka bersedia melepas jilbabnya.

Untungnya Mahkamah Konstitusi Turki tidak mengabulkan tuntutan *'impeachment'* mereka sehingga isteri Presiden Abdullah Gul dan isteri Perdana Menteri Erdogan tidak perlu hidup terpisah dari suaminya. Jika para hakim konstitusinya mayoritas berpikiran sempit, hanya melihat hukum sekedar untuk hukum, maka niscaya mayoritas di atas 60 persen suara rakyat Turki yang mencintai Presiden dan Perdana Menteri akan diabaikan begitu saja hanya karena pakaian jilbab isteri Presiden dan isteri Perdana Menteri. Orientasi hukum untuk hukum demikian tentu pada gilirannya akan menghasilkan destabilitas sistem demokrasi seperti yang dialami oleh Thailand selama beberapa tahun yang lalu.

Oleh karena itu, sistem *'impeachment'* yang dianut di lingkungan negara-negara dengan sistem pemerintahan campuran itu tidak dapat dikatakan sempurna atau lebih baik dari kita. Sangat boleh sistem yang dianut oleh Amerika Serikat dan Indonesia justru lebih tepat. Proses yang bersifat hukum diintegrasikan secara seimbang dengan proses yang bersifat politik. Dalam proses *'impeachment'* di Amerika Serikat, aspek hukumnya tercermin dalam mekanisme yang melibatkan peran jaksa adhoc atau *'special prosecutor'* untuk menjalankan tugas openyidikan dan penuntutan yang diamanatkan oleh DPR. Sedangkan majelis hakimnya ditransformasikan dari forum senat yang biasanya diketuai oleh Wakil Presiden, tetapi khusus untuk perkara *'impeachment'*, persidangan Senate diketuai oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai majelis hakim, dan para anggota Senate bertindak sebagai juri sesuai dengan sistem peradilan menurut tradisi hukum *'common law'* yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Dengan demikian, sifat persidangan perkara *'impeachment'* itu benar-benar bersifat campuran antara politik dan hukum. Pembuktian kesalahan dapat dilakukan secara hukum, tetapi penjatuhan sanksi atau tidak akan sangat tergantung kepada pertimbangan yang bersifat politik.

Dengan demikian, *'impeachment'* terhadap Presiden di Amerika Serikat hanyalah cara konstitusi Amerika Serikat mengefektifkan pengawasan oleh Kongres terhadap kinerja pemerintahan agar seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden benar-benar melaksanakan tugas dan kewajiban konstitusionalnya dengan sebaik-baiknya menurut undang-undang dasar. Dapat dikatakan bahwa itu lah antara lain yang menyebabkan mengapa sampai sekarang, dalam sejarah Amerika Serikat, belum pernah ada seorang presiden pun yang diberhentikan dari jabatannya karena *'impeachment'*. Satu-satunya yang berhenti karena tuduhan pelanggaran adalah Nixon, namun ia berhenti karena mengundurkan diri, bukan diberhentikan. Menurut banyak ahli, sekiranya ia di *'impeach'* sebagaimana mestinya, mungkin Nixon belum tentu akan diganjar dengan pemberhentian. Namun, oleh karena ia mengundurkan diri, tentu proses *'impeachment'* tidak diteruskan.

Demikian pula dalam sistem yang berlaku di Indonesia menurut UUD 1945. Proses hukum yang berlangsung di Mahkamah Konstitusi harus didahului oleh proses politik di DPR, dan selanjutnya diakhiri oleh proses politik di MPR. DPR bertindak sebagai penuntut, MK bertindak sebagai forum pembuktian kesalahan, sedangkan MPR bertindak sebagai forum politik yang menjatuhkan sanksi sesuai dengan kadar kesalahan yang telah dibuktikan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Di samping prosesnya memerlukan pemenuhan syarat quorum dan forum yang lebih sulit daripada usul perubahan

UUD, mekanisme *'impeachment'* menurut UUD 1945 juga sangat berbelat belit dan memakan waktu lama dengan segala kontroversinya yang dapat mengganggu stabilitas pemerintahan. Karena itu, sangat sulit dibayangkan bahwa pada suatu saat kelak ada seorang Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang berlaku sekarang akan diberhentikan karena proses *'impeachment'*. Karena itu, menurut saya, mekanisme *'impeachment'* dalam sistem pemerintahan presidential murni seperti Indonesia dan Amerika Serikat, bukan lah ancaman bagi Presiden/Wakil Presiden, melainkan merupakan fasilitas konstitusional yang justru berfungsi melindungi Presiden dan/atau Wakil Presiden dari ancaman pemberhentian oleh anggota parlemen, hanya karena pertimbangan suara.

Pada prinsipnya dalam sistem presidential, kedudukan Presiden itu kuat dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Lihatlah bagaimana praktik sistem *'impeachment'* di Amerika Serikat apabila dibandingkan dengan praktik di negara-negara dengan sistem pemerintahan campuran seperti di Ukraina, Thailand, Turki, dan lain-lain. Sistem *'Impeachment'* itu adalah salah satu varian saja dari fungsi pengawasan parlemen terhadap kinerja presiden, sehingga tidak perlu dianggap sebagai sesuatu sungguh-sungguh dimaksudkan untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya yang dipilih langsung oleh rakyat. Karena itu, *'impeachment'* tidak perlu ditakuti. *'Impeachment'* bukan ancaman, tetapi adalah fasilitas bagi setiap Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidential yang bersifat murni.

SISTEM KEPARTAIAN

Salah satu masalah yang paling serius yang kita hadapi di Indonesia dewasa ini ialah soal sistem multi-partai yang harus dipraktikkan bersamaan dengan sistem pemerintahan presidential. Di Amerika Serikat, sistem multi partai juga dipraktikkan, tetapi dalam jangka panjang, kultur politik masyarakat Amerika Serikat didasarkan atas polarisasi atau pengelompokan aspirasi politik yang mudah berkembang ke arah sistem dua partai politik seperti yang nyatanya ada sekarang, yaitu kubu Republik versus kubu Demokrat. Karena, sejak sebelum terbentuknya negara Federal Amerika Serikat, masyarakat Amerika Serikat sudah tumbuh dan berkembang sebagai masyarakat industri yang dengan mudah mengelompok menjadi dua komunitas yang dekat dengan buruh, yang kemudian menjadi barisan Partai Demokrat versus kaum produsen yang kemudian dengan mudah membentuk komunitas yang akrab dengan ide-ide Partai Republik. Sampai sekarang tidak ada aturan di Amerika Serikat yang menentukan bahwa partai politik hanya dibatasi 2 saja atau sistem dua partai. Partai politik di Amerika Serikat cukup banyak jumlahnya, tetapi yang dapat memperoleh dukungan mayoritas suara rakyat hanya salah satu dari dua partai saja, yaitu Partai Republik atau Partai Demokrat. Sedangkan yang lain hanya memperoleh dukungan suara sangat minimal, sehingga biasa dipukul dengan sebutan kelompok independen.

Masyarakat Indonesia, berbeda dari masyarakat Amerika Serikat, bersifat sangat agraris. Sifat agrarisnya pun tidak hanya di daratan tetapi juga di perairan dan di laut. Karena itu, di samping kaum industrialis, di Indonesia juga banyak petani dan nelayan yang hidup tersebar di pelosok-pelosok daerah di seluruh Indonesia. Masyarakat Amerika Serikat yang relatif merata tingkat perkembangannya sangat berbeda dengan Indonesia yang dihuni oleh pelbagai kelompok dan komunitas masyarakat dengan

tingkat perkembangan kebudayaan dan peradaban yang bertingkat-tingkat. Masih ada komunitas masyarakat yang hidup di tingkat peradaban pra modern, tetapi sudah banyak pula yang hidup di tingkat peradaban pasca modern. Ragam etnis dengan tradisi adat istiadat dan bahasa yang beraneka ragam juga sangat bervariasi dan serba kompleks. Demikian pula dengan anut sistem kepercayaan dan agama juga sangat beraneka ragam. Bahkan dalam satu anutan agama dalam masyarakat juga terdapat begitu banyak ragam mazhab dan aliran pemikiran dan praktik peribadatan yang berbeda-beda satu golongan dengan golongan yang lain.

Malahan, dalam kenyataan factor-faktor pembeda itu seringkali tercakup menjadi satu dan menyebabkan factor-faktor disintegrasi menjadi semakin kuat. Misalnya, etnis Bali pada umumnya menganut agama Hindu Bali dan mayoritas hidup dan menetap di pulau Bali. Sedangkan di Nusa Tenggara Timur terdapat penduduk mayoritas beragama Katolik di suatu kawasan yang berbeda dengan kawasan yang dihuni oleh masyarakat yang menganut agama Protestan yang secara territorial terpisah dan seakan terbagi secara sengaja di antara golongan dengan golongan yang lain. Di Sumatera Utara juga terdapat masyarakat Tapanuli Utara yang mayoritas beragama Kristen dan masyarakat Tapanuli Selatan yang mayoritas beragama Islam. Corak pluralitas yang demikian ini dapat kita sebut sebagai '*segmented pluralism*' atau pun '*fragmented pluralism*' yang melanda hampir seluruh daerah di tanah air kita.

Karena itu, agak sulit membayangkan bahwa masyarakat politik Indonesia akan dengan mudah mengelompokkan diri menjadi dua kelompok politik secara garis besar seperti masyarakat Amerika Serikat. Sistem multi partai yang diterapkan dalam kebhinekaan-kultural masyarakat Indonesia tersebut pasti akan mengakibatkan polarisasi politik yang sangat berbeda dengan apa yang berkembang di Amerika Serikat. Di Indonesia kita tidak mungkin mengharapkan akan mudah terbentuk suatu partai politik yang mendapat suara mayoritas tunggal. Tidak akan pernah ada partai politik yang mendapatkan dukungan lebih dari 50% suara rakyat, sehingga mau tidak mau untuk membentuk suatu pemerintahan diperlukan koalisi antar partai politik yang memiliki wakil-wakilnya di parlemen. Tanpa adanya koalisi semacam itu, tidak mungkin pemerintahan dapat dibentuk dengan dukungan efektif dari parlemen. Keadaan demikian inilah yang kita saksikan sekarang dalam sistem pemerintahan 14 tahun terakhir.

Untuk mengatasi hal ini, selama ini kita telah menerapkan pelbagai kebijakan ambang batas (*threshold*) yang pada pokoknya ditujukan untuk menyederhanakan jumlah partai politik secara alamiah sehingga pada suatu hari kelak jumlah partai politik akan menjadi sedikit atau bahkan menjadi 2-5 partai politik saja. Beberapa kebijakan yang pernah diperkenalkan di masa reformasi ini adalah:

- (i) Kebijakan ambang batas electoral atau '*Electoral Threshold*' (ET);
- (ii) Kebijakan ambang batas fraksi atau '*Fractional Threshold*' (FT);
- (iii) Kebijakan ambang batas parlemen atau '*Parliamentary Threshold*' (PT); dan bahkan
- (iv) Kebijakan ambang batas persyaratan (*Threshold Requirement*) dalam pencalonan presiden.

Semua kebijakan '*threshold*' tersebut di atas sudah pernah dipraktikkan di masa reformasi. Namun hasilnya tetap belum mampu menyederhanakan jumlah partai politik menjadi 3, 4, atau setidaknya 5 partai politik saja. Penyederhanaan jumlah partai politik ini dianggap ideal karena dapat membawa sistem politik menjadi efisien dan berkualitas. Bahkan ada juga yang melihat kebijakan

penyederhanaan jumlah partai secara alamiah itu, juga mempunyai fungsi pendidikan politik. Dengan demikian, tidak perlu semua orang harus mendirikan partai politik secara sendiri-sendiri, dan agar mendirikan partai politik itu tidak menjadi ajang coba-coba. Namun demikian, masalahnya adalah jika *'threshold'* ditingkatkan dan ditentukan semakin tinggi, maka suara rakyat yang berdaulat juga cenderung semakin diabaikan karena semakin banyak suara yang akan terbuang. Hal ini tentu dapat saja dipersoalkan karena justru bertentangan dengan semangat demokratisasi. Akan tetapi jika angka ambang batas atau *'threshold'*nya dipatok rendah, maka proses penyederhanaan jumlah partai politik akan memakan waktu semakin lama.

Jumlah 3, 4, atau 5 partai politik itu sebenarnya relatif saja, tetapi yang penting sulit bagi bangsa kita untuk mengharapkan adanya partai yang mendapatkan dukungan mayoritas tunggal, yaitu di atas 50% suara rakyat. Karena itu, koalisi menjadi sesuatu yang niscaya dan tidak terhindarkan dari sistem politik pemerintahan presidential Indonesia pasca reformasi. Itulah kenyataan yang mesti kita hadapi. Dewasa ini sudah dan sedang diuji-cobakan adanya sistem sekretariat gabungan partai pemerintah, tetapi dalam kenyataannya koalisi semacam itu tidak solid, dan terbukti sama sekali tidak efektif untuk dijadikan andalan dalam rangka menjamin bekerjanya sistem koalisi gabungan partai pemerintahan.

Dari pengalaman penggabungan partai dalam koalisi selama reformasi dan terakhir dalam pemerintahan SBY-JK (2004-2009) dan SBY-Boediono (2009-2014), kita mencatat adanya pengertian-pengertian mengenai:

- 1) Koalisi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilihan presiden ronde pertama;
- 2) Koalisi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilihan presiden ronde kedua;
- 3) Koalisi pembentukan kabinet pasca terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden;
- 4) Koalisi pembentukan fraksi di DPR;
- 5) Koalisi pembentukan fraksi di MPR.
- 6) Koalisi pembentukan sekretariat gabungan partai pemerintah di luar struktur pemerintah atau pun struktur DPR.

Semua bentuk dan tahap koalisi tersebut, baik dalam proses pemilihan dan pembentukan pemerintahan maupun dalam pembentukan fraksi atau gabungan fraksi di DPR mengandung kelemahan sendiri-sendiri, sebagai akibat daya ikatnya yang tidak kuat dan didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk-bentuk koalisi yang sama dapat berfungsi lebih kuat dalam sistem pemerintahan parlementer, karena para menteri kabinet bertanggungjawab kepada parlemen. Dengan demikian, koalisi di parlemen menjadi acuan yang menyebabkan koalisi dalam pemerintahan dapat berlangsung efektif. Hanya saja, dalam sistem pemerintahan parlementer, dinamika hubungan eksekutif-legislatif memang terbuka untuk diakhiri apabila timbul perbedaan pendapat antara pemerintah dan parlemen yang menyebabkan koalisi harus bubar, kabinet bubar dan bahkan parlemen juga dapat dibubarkan yang dilanjutkan dengan percepatan penyelenggaraan pemilihan umum. Dalam sistem parlementer hal yang demikian justru dianggap sesuatu yang biasa.

Semua kebijakan ambang batas (*threshold*) disertai dengan diterapkannya sistem koalisi antar partai politik di tengah keanekaragaman polarisasi masyarakat politik yang bersifat *'fragmented and*

segmented' seperti yang sudah diuraikan di atas bagaimanapun juga tetap tidak akan menghasilkan kesederhanaan jumlah partai politik dan menghasilkan adanya partai dengan dukungan mayoritas tunggal. Karena itu, asumsi yang terkandung di balik kebijakan ambang batas (*threshold*) itu sendiri lah yang sebenarnya harus dipersoalkan, yaitu bahwa jumlah partai politik (kuantitas) dianggap sebagai masalah. Padahal, akar masalah yang sebenarnya lebih utama dan harus diutamakan justru adalah persoalan mekanisme pengambilan keputusan demokrasi yang rumit, ribet dan tidak efisien, sehingga mengganggu upaya untuk mencapai tujuan bernegara dan bahkan tujuan demokrasi itu sendiri. Artinya, yang merupakan masalah yang sebenarnya adalah persoalan yang bersifat kualitatif, bukan kuantitatif.

Di masyarakat super majemuk seperti Indonesia, jumlah partai politik seharusnya tidak dianggap sebagai masalah, karena banyaknya partai politik justru penting untuk membuka ruang keluas-luasnya keanekaragaman aspirasi masyarakat politik Indonesia. Karena itu, banyaknya partai jangan dianggap sebagai sumber masalah, malah seharusnya dipandang sebagai solusi untuk mengakomodasikan semua kepentingan rakyat Indonesia yang berdaulat dan merdeka. Kebebasan berpartai politik adalah cermin dari prinsip kebebasan berserikat dan berkumpul (*freedom of association and freedom of assembly*) yang secara tegas dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Dalam Pasal 28E ayat (3) itu dinyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat".

Meskipun ketentuan pasal ini dapat diatur dan dibatasi oleh undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28³ dan Pasal 28J ayat (2)⁴ UUD 1945, tetapi prinsip kebebasan berpartai sebagai cermin kemerdekaan berserikat dan berkumpul itu sendiri dapat dilindungi dengan cara mengatur pelaksanaannya seperti yang dimaksud dalam Pasal 28i ayat (5)⁵ UUD 1945 dengan kreatif yang apabila tersedia cara yang lebih efektif dengan tidak menguranginya, mengapa harus dilakukan dengan mengurangi prinsip kebebasan itu sendiri.

Dalam hal ini, sebagai pilihan kebijakan yang lebih bersifat kualitatif daripada kuantitatif adalah dengan cara merestrukturisasi organisasi parlemen dan memperkenalkan mekanisme baru dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat demokratis dengan sama sekali tanpa berusaha mengurangi atau menyederhanakan jumlah partai. Dengan demikian, pandangan yang melihat sisi positif dari upaya penyederhanaan jumlah partai untuk mencegah agar jangan semua orang mendirikan partai politik dapat dikesampingkan, karena banyaknya jumlah partai tidak perlu dilihat dengan kaca mata negatif. Apa pula yang salah jika setiap orang berusaha menganggap dirinya mampu untuk mendirikan partai politik? Biarkan saja sejarah yang akan menyeleksi dan menentukan sendiri partai politik mana dan yang didirikan oleh siapa yang sungguh-sungguh akan '*survive*' karena mendapatkan kepercayaan rakyat.

³ Rumusan asli Pasal 28 UUD 1945 ini berasal dari rumusan asli sebelum reformasi, yaitu "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang"

⁴ "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

⁵ "Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan".

JUMLAH FRAKSI, SISTEM DUA BARISAN, DAN SISTEM 'RECALL'

1. Ambang Batas Fraksi

Dari perspektif kualitatif, yaitu dengan tidak berasumsi negatif terhadap persoalan banyaknya jumlah partai politik, yang dapat dianggap paling memenuhi syarat untuk dikembangkan di antara kebijakan '*threshold*' atau ambang batas yang diuraikan di atas adalah kebijakan ambang batas fraksi. Istilah fraksi itu sendiri terkait dengan fungsi sebagai instrument partai politik yang ada di parlemen atau DPR. Karena itu, partai politik boleh banyak dan kursi yang dimilikinya di DPR tidak perlu diberi ambang batas. Misalnya, jumlah fraksi di DPR dapat dirancang sebanyak 2 atau 3 fraksi saja, yaitu dengan cara menentukan ambang batas yang tinggi. Jika ambang batas yang ditentukan misalnya harus 30 persen, maka niscaya dapat terbentuk 2 sampai 3 fraksi saja di DPR. Dengan demikian, mekanisme pengambilan keputusan menjadi lebih mudah, dan kesulitan-kesulitan koordinasi antar anggota koalisi di luar parlemen, dipindahkan menjadi masalah koordinasi di dalam parlemen.

Namun demikian, dalam pengalaman praktik koalisi fraksi di DPR selama periode awal reformasi, banyak sekali kendala dan kesulitan-kesulitan praktis yang dihadapi oleh para pimpinan partai politik yang berkoalisi dalam fraksi. Itulah yang menyebabkan kebijakan koalisi fraksi ditinggalkan ketika UU Pemilu diperbarui. Dari kebijakan ambang batas fraksi pada Pemilu 1999 diubah menjadi ambang batas electoral yang dikenal dengan singkat ET (*Electional Threshold*) dalam Pemilu 2004. Tetapi, kebijakan ET ini kemudian diganti lagi dengan kebijakan PT atau '*Parliamentary Threshold*' dalam Pemilu 2009 sampai sekarang. Dari pengalaman-pengalaman praktik tersebut, semua bentuk kebijakan ambang batas tersebut ternyata mengandung kelebihan dan kelemahannya masing-masing, termasuk kebijakan ambang batas fraksi. Karena pengalaman pahit dalam menerapkan sistem ambang batas fraksi di masa awal reformasi, tidak mudah memperkenalkan kembali sistem ambang batas fraksi ini di masa depan.

Namun demikian, jika kita banding-bandingkan kelebihan dan kelemahan masing-masing, kelemahan yang terdapat dalam sistem ambang batas fraksi itu hanya bersifat internal, yaitu kesulitan dalam koordinasi antar anggota yang berasal dari partai politik yang berbeda. Apalagi jika persekutuan antar partai politik itu tidak didasarkan atas dasar ikatan ideologis atau kesamaan ide, persekutuan itu menjadi sangat pragmatis, dan ini tidak baik untuk membangun pelebagaan partai politik dalam jangka panjang. Namun, sifat kelemahan ini terdapat pada semua varian kebijakan ambang batas, bukan terletak hanya pada kebijakan ambang batas fraksi. Oleh karena itu, menurut saya, pilihan sistem ambang batas fraksi ini jauh lebih sedikit mudhoratnya daripada kebijakan ambang batas yang lain. Jumlah partai politik silahkan banyak, tetapi fraksinya di DPR, misalnya, cukup hanya 2-3 saja.

2. Sistem Dua Barisan

Selain itu, sebagai pilihan yang lebih ideal, saya juga ingin mengusulkan agar penyederhanaan jumlah partai politik dan apalagi pembatasan normatif atas jumlah partai politik ditiadakan sama sekali, dan diganti dengan mekanisme baru untuk maksud menyederhanakan mekanisme pengambilan keputusan di DPR. Caranya adalah dengan melembagakan sistem ambang batas fraksi itu ke dalam

struktur organisasi DPR sebagaimana mestinya. Pengaturan mengenai pembatasan ini tidak berada di ranah kepartaian tetapi dilakukan di ranah struktur lembaga negara. Karena itu, pembatasan demikian tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran atas prinsip kemerdekaan berserikat (*freedom of association*).

Dalam struktur organisasi dan tata tertib persidangan DPR harus dilembagakan adanya 2 barisan anggota DPR dan partai politik. Barisan pertama terdiri anggota DPR dari partai politik pendukung pemerintahan atau kabinet, dan barisan kedua terdiri atas anggota DPR dari partai politik non-pemerintahan. Sebagai variasi, tentu dapat juga dipertimbangkan bahwa kelompok anggota DPR dari partai-partai politik non-pemerintahan itu tidak perlu dilembagakan menjadi satu barisan. Artinya, yang dilembagakan secara resmi cukup para anggota DPR dari partai-partai politik pendukung pemerintah saja. Namun, yang lebih ideal adalah bahwa struktur front keanggotaan itu cukup ditentukan terdiri atas dua barisan saja, sehingga mekanisme pengambilan keputusan menjadi lebih mudah dan sederhana.

Lagi pula, struktur dua front atau dua barisan ini dapat pula dicerminkan dengan seksama dalam keseluruhan struktur kepemimpinan DPR. Kedua barisan dapat disebut sebagai kelompok mayoritas versus minoritas, seperti dalam tradisi di Kongres Amerika Serikat. Misalnya, di masa depan, harus dipertimbangkan agar susunan kepemimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diatur menjadi lebih sederhana dan efisien. '*Speaker of the House*' atau pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat cukup terdiri atas dua orang, yaitu 1 orang mewakili kelompok mayoritas sebagai Ketua, dan 1 orang mewakili kelompok minoritas sebagai Wakil Ketua. Bukan kah tugasnya hanya sebagai pimpinan sidang paripurna dan sebagai juru bicara lembaga DPR ke publik, sehingga tidak perlu terlalu banyak karena keharusan mencerminkan semua kelompok partai politik yang berjumlah banyak.

Dengan sistem dua barisan ini, mekanisme pengambilan keputusan demokratis akan menjadi lebih sederhana dan efisien, sehingga mekanisme hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif untuk kepentingan rakyat akan menjadi semakin lancar. Lebih dari itu, sistem pemerintahan juga menjadi lebih stabil dan pasti karena keputusan-keputusan politik dalam rangka pembentukan kebijakan-kebijakan publik (*public policy making*) yang dituangkan dalam bentuk undang-undang dapat diprediksikan dengan rasional dan objektif, semata-mata untuk kepentingan seluruh rakyat. Semua pilihan kebijakan dapat diperdebatkan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan partisipasi publik yang luas dan substantif. Dengan begitu, keputusan-keputusan yang murni bersifat transaksional dapat dicegah karena terlalu banyaknya actor yang menentukan aneka ragam pilihan kebijakan yang menumbuhkan sikap kompromis yang bersifat transaksional.

Sistem dua barisan yang dipaksakan ini tentu ada juga kelemahannya. Para anggota DPR dari barisan pemerintahan akan menghadapi kesulitan berkefektifitas dalam memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Para anggota DPR akan merasa dipaksa untuk berada dalam iklim politik yang mengharuskannya selalu sejalan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah. Karena itu, kreatifitas para wakil rakyat akan tumpul, dan idealismenya untuk memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakili akan terkendala. Untuk mengatasi hal itu, maka kebijakan '*recall*' harus ditinjau kembali. Seorang anggota DPR jangan lagi diberhentikan hanya karena ia berpendapat berbeda dari pendapat partai politiknya atau pun hanya karena ia menentang sesuatu kebijakan pemerintah yang dinilainya tidak berpihak kepada rakyat.

3. Sistem 'Recall'

Dalam salah satu putusan Mahkamah Konstitusi tentang lembaga '*recalling*', saya bersama seorang hakim lainnya, pernah membuat '*dissenting opinion*' atau pendapat berbeda dari amar putusan. Dalam sistem demokrasi yang sejati, sistem '*party recall*' sudah seharusnya ditiadakan dan diganti dengan sistem '*constituent recall*'. Seorang anggota DPR tidak boleh diberhentikan dari kedudukannya sebagai wakil rakyat, kecuali apabila yang bersangkutan melakukan pelanggaran hukum, pelanggaran kode etika, mengundurkan diri, atau meninggal dunia dalam masa jabatannya. Seorang anggota DPR tidak boleh diberhentikan dari jabatannya dengan cara ditarik atau di'*recall*' oleh pimpinan partai politiknya karena alasan berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau karena alasan-alasan lain yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang telah memilihnya. Apalagi, sejak putusan MK, pengangkatan seorang anggota DPR dilakukan dengan prinsip suara yang terbanyak. Karena itu, aspirasi rakyat tidak boleh diberangus hanya karena wakil rakyat itu mempunyai pendapat berbeda dari orang per orang pimpinan partainya.

Sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat itu, dan apalagi dengan dianutnya sistem suara terbanyak itu, mekanisme '*recalling*' yang dapat diterima hanya lah '*constituent recall*', yaitu apabila tuntutan pemberhentian terhadap anggota itu datang dari warga masyarakat daerah pemilihan dari mana anggota DPR yang bersangkutan berasal. Mekanisme untuk ini dapat diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang untuk menegaskan bahwa rakyat pemilihnya lah yang berhak me'*recall*' seorang wakil rakyat, bukan pimpinan partai politiknya. Dengan demikian, setiap wakil rakyat yang mengabdikan kepentingan rakyat yang diwakilinya dapat terlindungi kedudukannya dari kemungkinan diancam oleh pimpinan partai politiknya karena idealism yang diperjuangkannya untuk rakyat.

Dalam keadaan demikian, para pejabat pemerintah, partai-partai politik pemerintahan, dan partai-partai non-pemerintahan atau oposisi akan berlomba-lomba merebut hati rakyat melalui kebijakan-kebijakan pro-rakyat yang diperjuangkan masing-masing. Misalnya, meskipun barisan partai pemerintahan berada dalam posisi minoritas, pemerintah dapat saja memenangkan suara rakyat dengan mendapatkan dukungan suara mayoritas dari anggota DPR, termasuk dari para anggota yang berasal dari partai non-pemerintah. Sebaliknya, meskipun anggota DPR dari partai politik pendukung pemerintah lebih banyak jumlahnya, tetapi kebijakan yang ditawarkan oleh pemerintah justru justru dinilai akan dapat menyengsarakan rakyat yang diwakilinya, maka demi kepentingan rakyat, anggota DPR yang bersangkutan dapat saja menempatkan diri dalam jajaran oposisi.

Dengan demikian, setiap perbedaan pendapat, perdebatan dan persaingan dalam penyusunan dan perumusan kebijakan publik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akan diwarnai oleh dinamika perbedaan pandangan yang terkait dengan kepentingan rakyat. Pengelompokan pendapat di antara para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah bukan lagi ditentukan oleh kedudukan masing-masing dalam kelompok, tetapi lebih disebabkan oleh perbedaan pandangan dalam substansi dan cara memenuhi kepentingan rakyat banyak. Akhirnya, rakyatlah yang harus dijadikan ukuran solid tidaknya koalisi atau barisan anggota DPR. Dengan begitu, terdapat keseimbangan yang rasional antara orientasi pelebagaan politik dengan orientasi kerakyatan.

RESTRUKTURISASI DPR

Sebenarnya, selain persoalan restrukturisasi barisan keanggotaan DPR dan restrukturisasi sistem kepemimpinan DPR berdasarkan mayoritas dan minoritas tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat secara keseluruhan juga memerlukan reformasi structural yang lebih mendasar. Meskipun hal ini sebagian besar menyangkut kinerja internal DPR, tetapi ada kaitan juga dengan upaya penataan hubungan kerja yang lebih produktif antara Presiden dan DPR yang pada gilirannya dapat berpengaruh terhadap upaya penguatan sistem presidensial. Salah satu masalah yang dihadapi oleh DPR dewasa ini adalah persoalan integrasi fungsi yang tersebar di banyak komisi secara tidak terkoordinasi. Waktu setiap anggota DPR tersedot dan terbagi ke dalam banyak tugas-tugas di komisi, badan, panitia-panitia khusus, panitia-panitia kerja, dan di fraksi.

Fungsi-fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang tersebar di banyak komisi, badan, dan kepanitiaan juga menyebabkan kualitas hasil legislasi, hasil pengawasan, dan penganggaran tidak terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik. Di samping itu, oleh karena ketiadaan atau kekurangan staf pendukung dan padatnya volume kerja yang tidak terintegrasi dengan baik, pola kerja anggota DPR cenderung menjadi semakin teknis. Para politisi yang seharusnya berpikir dan memikirkan masalah-masalah politik dalam pengertian '*policy*', cenderung menghabiskan waktunya untuk berpikir dan memikirkan masalah-masalah teknis, seperti studi banding, perumusan redaksional titik dan koma, kasus-kasus yang terjadi di lapangan, perhitungan-perhitungan angka-angka anggaran, dan masalah-masalah teknis lainnya. Akibatnya jabatan anggota DPR tidak mengalami pelembagaan yang semakin baik dari waktu ke waktu. Padahal sebenarnya, alat kelengkapan DPR yang paling utama dan pertama itu sebenarnya adalah terdapat dalam jabatan anggota DPR itu sendiri yang dari waktu ke waktu mestilah semakin dilembagakan sebagai bagian dari upaya kita melembagakan fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat yang sebenarnya.

Karena itu, saya mengusulkan agar struktur DPR, sesuai dengan fungsinya, disederhanakan menjadi tiga komisi saja, yaitu Komisi Legislasi, Komisi Pengawasan, dan Komisi Anggaran. Setiap komisi dapat dibagi-bagi ke dalam sub-sub komisi yang bilamana perlu jumlah 11 sub-komisi sesuai dengan jumlah 11 komisi yang ada sekarang. Baik komisi maupun sub-komisi dipimpin oleh seorang yang mewakili barisan mayoritas dan seorang yang mewakili barisan minoritas. Jumlah pimpinan DPR juga disederhanakan hanya terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang mewakili kedua barisan mayoritas dan minoritas. Demikian pula struktur kepemimpinan badan-badan, komisi-komisi, dan kepanitiaan-kepanitiaan, semua terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang mewakili kedua barisan. Meski jumlah pimpinan di semua lapisan berkurang masing-masing hanya terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua, tetapi secara keseluruhan jumlahnya tetap banyak untuk maksud menampung dan memberi kesempatan kepada semua tokoh partai politik untuk menduduki kursi kepemimpinan. Pimpinan komisi terdiri 2 x 3 orang = 6 orang, sedangkan pimpinan sub-komisi berjumlah 2 x 11 orang = 22 orang. Demikian pula pimpinan badan-badan 2 x 3, dan pimpinan DPR juga terdiri atas 2 orang, sehingga secara keseluruhan jumlah kursi tetap kepemimpinan tercatat tidak kurang

dari 34 orang yang dapat mencerminkan semua partai politik yang tergabung dalam barisan mayoritas dan minoritas.

Dengan adanya tiga komisi yang terkait dengan ketiga fungsi DPR itu, dapat diharapkan bahwa fungsi-fungsi DPR dapat berjalan secara lebih efektif dan terintegrasi. Proses pengajuan usul rancangan dan pembahasan rancangan undang-undang itu bersama-sama dengan pemerintah dapat dilakukan secara terintegrasi di dan melalui Komisi Legislasi. Semua keputusan final dalam rangka pembentukan undang-undang cukup diselesaikan di Komisi Legislasi dengan dimulai pembahasan secara mendalam di sub-sub komisi atau panja (panitia kerja) dan pansus (panitia khusus). Sedangkan fungsi badan legislasi dapat diubah menjadi lebih teknis untuk melakukan fungsi penelitian dan pengkajian teknis dalam rangka penyusunan draf rancangan undang-undang. Dapat dipertimbangkan bahwa fungsi badan legislasi yang ada sekarang cukup dibebani dengan tugas-tugas teknis yang eksistensinya cukup berada dalam lingkup tanggungjawab sekretariat jenderal.

Demikian pula fungsi pengawasan dilembagakan secara terintegrasi dalam Komisi Pengawasan dan fungsi anggaran dilembagakan secara terintegrasi dalam Komisi Anggaran. Komisi Pengawasan menjalankan fungsi-fungsi (i) pengawasan atas penjabaran undang-undang (*legislative acts*) dalam bentuk peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang (*executive acts*), (ii) pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan dalam undang-undang itu dalam tindakan-tindakan aksi pemerintahan (*executive actions*). Sementara itu, Komisi Anggaran menjalankan fungsi-fungsi (i) programming, (ii) budgeting, dan (iii) pengawasan politik terhadap pelaksanaan program dan anggaran, termasuk mengenai kualitas pembelanjanya (*quality of spending*). Semua ini sampai sekarang belum tercemin dalam praktik penyelenggaraan fungsi-fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang dijalankan oleh DPR-RI dewasa ini.

Sebagai lembaga politik, DPR dewasa saya nilai sudah terlalu terperangkap dalam urusan-urusan pekerjaan teknis yang tidak pada tempatnya dan sama sekali tidak banyak faedahnya untuk kepentingan rakyat serta untuk tujuan memperkuat pelembagaan politik sistem demokrasi modern. Hal ini tentu saja berkaitan erat dengan upaya kita memperkuat sistem dan kinerja pemerintahan presidensial Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

PEMISAHAN INSTITUSI KEPRESIDENAN DARI DPR DAN PARPOL

1. Pemisahan Fungsi Pemerintahan dan Parlemen

Pada awal diterimanya ide reformasi konstitusi, berkembang pandangan bahwa dalam sistem politik dan pemerintahan yang hendak kita bangun adalah sistem pemerintahan presidensial yang mesti dimurnikan dan diperkuat sebagaimana mestinya. Salah satu ciri pembeda sistem presidensial dari sistem parlementer terletak pada pola hubungan antara eksekutif-legislatif yang khas di masing-masing sistem pemerintahan. Dalam sistem parlementer, hubungan fungsional keduanya tidak terpisahkan alias tercampur satu sama lain. Tetapi dalam sistem pemerintahan presidensial, pola hubungan keduanya terpisah secara tegas (*decoupling*) satu sama lain. Parlemen mewakili rakyat untuk merumuskan

kebijakan (*public policy making*), mengawasi pelaksanaannya, dan menjamin pelaksanaannya didukung oleh anggaran yang berasal dari uang rakyat. Sedangkan Presiden atau Pemerintah adalah pelayan rakyat yang dipilih dan dipercaya untuk menjalankan dan melaksanakan segala kebijakan yang sudah disepakati bersama oleh para wakil rakyat di parlemen (*public policy executing*).

Karena itu, ketika Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 (Perubahan Ketiga pada tahun 2001) dirumuskan dikandung maksud agar pemilihan presiden dan pemilihan anggota lembaga legislatif dilakukan bersamaan. Pasal 6A ayat (2) ini menentukan, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Kalimatnya sangat jelas bahwa "*pengusulan itu dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum*", dan sama sekali tidak dinyatakan "*... sebelum pemilihan presiden*". Karena itu seharusnya, pemilihan presiden dan pemilihan anggota legislatif dapat dilakukan serentak, sehingga partai apa saja yang sudah dinyatakan memenuhi syarat sebagai peserta pemilihan umum, dapat mengusulkan calon presiden dan calon wakil presiden. Dua atau lebih partai politik peserta pemilu dapat saja mengadakan koalisi atau bergaung dalam mengajukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Calon Presiden dari Partai A sedangkan calon Wakil Presiden dari calon B. Itulah yang dimaksud dengan gabungan partai politik pengusul pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 itu.

Jika mekanisme demikian dijalankan, akan dapat dijamin adanya pola hubungan eksekutif-legislatif yang terpisah atas dasar eksistensi yang pasti antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen masing-masing menurut undang-undang dasar. Dengan demikian, koalisi juga dapat diadakan secara pasti dan mengikat pada tiga tingkatan sekaligus, yaitu:

- (i) Koalisi atau gabungan partai dalam pencalonan presiden dan wakil presiden (*pre electoral coalition*);
- (ii) Koalisi dalam pembentukan kabinet (*government formation*), yang dilakukan secara terintegrasi dengan:
- (iii) Koalisi dalam struktur barisan mayoritas versus minoritas di DPR-RI (*establishment of parliamentary structure*).

Sebagai satu kesatuan sistem, ketiga model kebijakan koalisi tersebut di atas dapat diterapkan dan bahkan harus diterapkan secara serentak sebagai satu kesatuan kebijakan. Namun pelaksanaannya dapat dilakukan secara bertahap, yaitu (i) tahap koalisi pada tahap pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden (*pre-electoral coalition*), dan (ii) tahap pembentukan kabinet dan sekaligus pembentukan struktur barisan mayoritas dan/atau minoritas di DPR. Mungkin saja terjadi bahwa anggota DPR atau partai-partai politik yang tergabung dalam barisan partai-partai pemerintahan lebih sedikit jumlahnya daripada pihak barisan partai-partai oposisi, berhubungan tidak adanya dukungan yang memadai terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jika hal itu terjadi, inilah yang dalam praktik di Amerika Serikat biasa disebut sebagai gejala "*divided government*" (pemerintahan terbelah) atau "*dual government*" (pemerintahan ganda) yang tidak perlu dianggap negatif. Itulah sebabnya di atas sudah kita usulkan agar sistem '*party recall*' ditiadakan dan apabila diperlukan cukup diganti saja dengan sistem '*constituent recall*' yang akan membuat hubungan antara kelompok mayoritas versus

minoritas menjadi dinamis dan tidak didasarkan atas pendekatan kelompok tetapi didasarkan atas pendekatan kepentingan rakyat.

Apakah hal itu akan menyebabkan posisi Presiden menjadi lemah? Di atas kertas di permukaan mungkin iya, tetapi menurut pendapat saya yang akan terjadi justru sebaliknya, posisi Presiden menjadi lebih kuat karena adanya kepastian dalam mekanisme hubungan antara eksekutif-legislatif. Bahkan, dalam pengalaman di beberapa negara (URUGUAY?)⁶, dibuktikan bahwa dengan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden yang dilakukan serentak, justru akan ada dampak sinergis antara popularitas dan elektabilitas partai politik dengan popularitas dan elektabilitas calon presiden yang dapat mempercepat penyederhanaan jumlah partai politik dalam jangka panjang. Di samping itu, mekanisme penyatuan pemilihan eksekutif-legislatif itu justru berdampak memperkecil risiko ketakutan akan gejala *'divided government'*.

Pendek kata, dapat dikemukakan bahwa setidaknya ada lima keuntungan yang dapat dipetik dari mekanisme pemisahan antara fungsi pemerintahan dan fungsi parlemen itu dalam upaya untuk memperkuat sistem pemerintahan presidential, yaitu:

- (i) Presiden dapat berlindung di balik kepentingan rakyat yang mayoritas telah memberikan dukungannya;
- (ii) Presiden dan Wakil Presiden sudah jelas tidak dapat dijatuhkan oleh DPR kecuali melalui mekanisme *'impeachment'* yang secara konstitusional harus dilihat lebih sebagai fasilitas konstitusional yang menguntungkan posisi Presiden daripada ancaman yang merugikan posisi Presiden;
- (iii) Sistem *'party recall'* yang menjadi momok bagi anggota DPR dihapuskan sehingga dapat digunakan untuk lebih menguntungkan posisi Presiden;
- (iv) Pertarungan, persaingan, dan perbedaan pendapat antar para politisi di lembaga legislatif dan eksekutif akan berkembang menjadi semakin substantif dan semakin berorientasi kepada kepentingan rakyat (pro-rakyat) daripada hanya berorientasi untuk kepentingan golongan atau kelompok; dan
- (v) Dengan demikian tidak ada lagi keperluan bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menduduki jabatan-jabatan di partai politik untuk maksud menguasai dan mengendalikan mekanisme pengambilan keputusan internal partai politik itu untuk menjamin dukungan bagi pemerintahannya seperti yang dipraktikkan dewasa ini.

2. Pemisahan Jabatan Pemerintahan dan Kepartaian

Bersamaan dengan itu, penting dikembangkan pula kebijakan untuk menjaga jangan sampai timbul adanya konflik kepentingan dalam jabatan pemerintahan dengan jabatan kepartaian. Penguatan sistem pemerintahan dapat dibantu dengan upaya pemisahan secara tegas antara kedua jabatan di pemerintahan yang harus berorientasi pelayanan untuk kepentingan seluruh rakyat tanpa membedakan suku, agama, dan ras, serta tanpa membedakan golongan-golongan dan orientasi politiknya masing-masing orang.

⁶ URUGUAY??

Untuk itu, perlu diatur dengan tegas bahwa seseorang yang sudah terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden, tidak boleh lagi menduduki jabatan di partai politik. Sesudah masa transisi demokrasi berakhir, sudah saatnya kita memastikan bahwa prinsip “*my loyalty to the party ends when my loyalty to the country begins*”. Prinsip ini tentu tidak berlaku untuk jabatan-jabatan aspiratif di lingkungan lembaga legislatif. Tetapi di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif, jabatan-jabatan public bersifat melayani untuk semua orang, ‘*public services for all*’. Karena itu, harus dicegah kemungkinan timbulnya konflik kepentingan antara pejabat eksekutif untuk kepentingan seluruh rakyat, dengan jabatan-jabatan di lingkungan partai politik.

Jabatan-jabatan yang harus dinyatakan dilarang dipegang secara rangkap oleh pemegang jabatan-jabatan di partai politik, tidak hanya terbatas pada jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Semua jabatan publik di bidang eksekutif harus terbebas dan dibebaskan dari potensi konflik kepentingan dengan jabatan di lingkungan partai politik. Untuk itu, perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh pentingnya satu undang-undang tersendiri yang mengatur Larangan Konflik Kepentingan Dalam Jabatan Publik ini. Sebelum seseorang resmi menduduki jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, dan jabatan-jabatan lembaga-lembaga eksekutif lainnya serta jabatan-jabatan di lingkungan pegawai negeri, ia diharuskan terlebih dulu mengundurkan dari jabatannya di lingkungan partai politik. Hal ini pada gilirannya dapat menormalkan dan merasionalkan bekerjanya sistem pemerintahan presidensial negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

PENUTUP

Demikianlah sumbangan pikiran yang dapat saya sampaikan pada kesempatan syukuran peluncuran berdirinya Institut Peradaban ini. Banyak sekali persoalan-persoalan besar dan serius yang perlu kita kaji bersama dalam rangka upaya kita untuk membangun peradaban bangsa yang semakin maju di masa depan. Seiring dengan perkembangan peradaban umat manusia dewasa ini, bangsa kita harus hidup di tengah dinamika ruang publik yang baru yang dapat kita sebut sebagai ‘*trias politica*’ baru. Bangsa dan peradaban bangsa kita dewasa ini harus dilihat dari tiga sisi sekaligus, yaitu sisi negara (*state*), sisi masyarakat madani (*civil society*), dan sisi pasar (*market*). Ketiganya merupakan kenyataan hidup yang tidak dapat kita elakkan keberadaan dan perannya masing-masing.

Oleh karena itu, dalam upaya kita membangun bangsa dan peradaban bangsa di masa depan, harus dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh adanya realitas ‘*trias-politica*’ baru itu. Dalam konteks realitas baru itu, pengertian negara harus kita bedakan dalam huruf besar dan huruf kecil. Bangsa dan peradaban bangsa merupakan isi, sedangkan struktur besarnya adalah NEGARA dengan huruf besar, yang harus dibedakan dari pengertian negara (*state*) dalam huruf kecil yang merupakan salah satu elemen saja dari pengertian tentang ‘*trias politica*’ baru tersebut.

Di samping itu, pengertian kita tentang negara dengan huruf kecil (*state*) juga harus dibedakan dari pengertian pemerintah dalam arti sempit. Karena itu lembaga negara belum tentu identik dengan lembaga pemerintah yang berfungsi eksekutif. Ada lembaga negara yang bergerak di bidang eksekutif, ada pula yang bergerak di bidang legislatif, yudikatif, dan bahkan di bidang-bidang yang bersifat

campuran. Karena itu, dalam merancang agenda pembangunan bangsa di masa depan, kita harus pandai-pandai membedakan antara pengertian pemerintah dalam pengertian eksekutif, negara dengan huruf kecil yang mencakup pengertian fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*trias politica* lama), dan bahkan dengan NEGARA dengan huruf besar yang mencakup pengertian '*trias politica*' baru, yaitu negara (*state*), masyarakat (*civil society*), dan pasar (*market*).

Hari ini kita baru membicarakan satu aspek saja dari sistem pemerintahan negara dengan huruf kecil. Itupun baru salah satu aspeknya saja. Dalam uraian-uraian di atas, dapat kita simpulkan bahwa sistem politik dan ketatanegaraan yang sekarang kita kembangkan dapat dikatakan sudah cukup baik, kecuali disana-sini masih terdapat hal-hal yang perlu kita benahi dan kita tata ulang, seperti hal-hal yang menyangkut upaya penguatan sistem presidensial. Makalah ini telah berusaha menawarkan gagasan-gagasan untuk tujuan memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang dimaksudkan tersebut. Namun di samping itu, yang juga tidak kalah pentingnya adalah soal implementasinya dalam praktik. Soal implementasi itu berkaitan erat dengan persoalan kinerja personal pejabat yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikan sistem yang sudah kita kembangkan pasca reformasi tersebut dalam kenyataan praktik.

Di samping itu, untuk selanjutnya, kita masih harus mengkaji dengan seksama pelbagai aspek lain mengenai sistem dan kinerja negara kita, sistem dan kinerja masyarakat madani Indonesia, dan bahkan sistem dan kinerja ekonomi pasar yang memberikan peluang bagi bangsa kita membangun kesejahteraan bersama. Untuk itu, sekali lagi saya ucapkan selamat kepada Institut Peradaban yang diluncurkan hari ini untuk memulai suatu kerja besar, yaitu menyumbangkan pelbagai pemikiran dalam rangka pembenahan, perbaikan, dan pembaruan dengan pilihan-pilihan kebijakan yang dapat memberikan pencerahan bagi masa depan peradaban bangsa kita, Indonesia jaya.