

MAKNA PEMILU/PILKADA DEMOKRATIS DAN EFISIEN DALAM RANGKA PENGUATAN SISTIM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL

Oleh : Makmur Amir *

Abstrak

Amandemen terhadap UUD 1945 telah menjadi acuan dalam melakukan perundang-undangan di bidang politik. Untuk mengimplementasikan UUD 1945, setidaknya ada 5 permasalahan mendasar, yaitu pengaturan sistem kepartaian yang demokratis, mandiri dan tangguh dalam NKRI, terselenggaranya pemilu/pilkada yang demokratis, membangun sistem perwakilan rakyat yang kredibel dan aspiratif, terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan responsif, dan terciptanya pola hubungan antar lembaga negara yang sinergis dalam sistem pemerintahan presidensiil.

Pemilihan presiden secara langsung diselenggarakan dalam rangka terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan responsif guna memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Demikian pula Pilkada secara langsung yang diselenggarakan secara demokratis secara berjenjang akan menciptakan pola hubungan antara lembaga negara yang sinergis dengan sistem pemerintahan presidensiil (redaksi)

Kata kunci : Pemilu Demokratis dan Pemerintahan Presidensiil

A. Pendahuluan

Reformasi ditandai dengan perubahan di berbagai kehidupan dan salah satu diantaranya yang paling utama adalah mereformasi melalui Amandemen Undang-Undang Dasar yang menjadi acuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan di bawahnya. Mencermati Undang-Undang Politik, khususnya Undang-Undang Pemilu Nomor 10 Tahun 2008, nampak belum maksimal memenuhi harapan dalam rangka penguatan sistim pemerintahan presidensiil. Terutama dalam upaya penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan efisien dalam makna yang sesungguhnya. Dengan mencermati pemilu-pemilu sebelumnya dan terakhir pemilu 2009 yang baru dilewati maka untuk dimasa-masa mendatang, perlu dilakukan pembaharuan undang-undang politik, yang setidaknya dalam uraian ini mencakup pada 5 (lima) permasalahan mendasar untuk

* Staf Pengajar Mata Kuliah Pada Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia

mengimplementasikan UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana teori Hans Kelsen yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu :

1. Pengaturan sistem kepartaian yang demokratis mandiri dan tangguh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Terselenggaranya pemilu/pilkada yang demokratis.
3. Membangun sistem perwakilan rakyat yang kredibel dan aspiratif.
4. Terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan responsif.
5. Terciptanya pola hubungan antar lembaga negara yang sinergis dalam sistem pemerintahan presidensiil.

Untuk mencakup hal-hal di atas, setidaknya-tidaknya ada beberapa pasal terkait dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang menjadi dasar dan rujukan utama antara lain; Pasal 1, 2, 6, 6A, 18, 18A, 18B, 19, 20, 20A, 21, 22C, 22D, 22E serta Pasal 28 dan Bab XA tentang HAM.

Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 disebutkan bahwa “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” (Prof. Jimly Assidhiqie : tanpa tahun : tanpa halaman). Kedaulatan dalam pasal ini dapat dipahami secara utuh melalui keterkaitan satu sama lain dengan pasal-pasal tersebut di atas. Disamping itu, bahwa “kedaulatan rakyat” disalurkan melalui prinsip-prinsip “demokrasi” yang diwujudkan melalui mekanisme pemilihan umum.

“Demokrasi” (Abdul Bari & Makmur Amir : 2006 : 2) yang kita kenal pada zaman Yunani kuno, dimana ketika itu kehidupan bernegara masih amat sederhana, sehingga masih memungkinkan “demokrasi langsung” dipraktekkan tanpa hambatan yang berarti. Perkembangan lebih lanjut, ketika sebuah negara berkembang ke arah yang lebih modern, dimana cakupan wilayah negara sudah semakin luas dan populasi penduduknya bertambah besar, begitu pula dengan tuntutan profesionalisme yang menggejala di setiap negara maju dan modern, serta kehidupan dalam berbagai aspeknya menuntut tingkat kompetitif yang tinggi dan semakin tajam, sehingga “demokrasi langsung” menghadapi hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Kemudian, diperkenalkan demokrasi modern yaitu “demokrasi tidak langsung” yang lebih populer dengan sebutan “demokrasi perwakilan” atau sejenisnya.

Amerika Serikat yang dikenal sebagai kampiun demokrasi, juga tidak ketinggalan pula dalam mempraktekkan “demokrasi tidak langsung”, seperti dalam pemilihan presiden dengan melalui pemilihan bertingkat dimana terlebih dahulu rakyat membentuk/memilih *electoral college* (Makmur Amir & Reni Dwi Purnomowati : 2005 : 36) berupa badan pemilihan yang kemudian badan pemilih itu akan menentukan presiden/wakil presiden Amerika Serikat.

B. Sistem Kepartaian

1. Pemilu Presiden dan Legislatif

Di negara Republik Indonesia pemilihan presiden dan Wakil presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (2) dan (3) UUD Negara RI Tahun 1945 dengan menggunakan sistem “demokrasi langsung”. Oleh karena itu diasiasi sesuai Pasal 6A ayat (2) dan (3) UUD Negara RI tahun 1945 dalam keterkaitannya dengan sistem kepartaian dan rasionalisasi jumlah partai politik disatu sisi lainnya. Selain itu juga dalam rangka terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan reponsif guna memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Dibanyak negara, pada umumnya sistem pemerintahan presidensiil ditandai dengan jumlah partai yang sedikit, bahkan tidak lebih dari 2 (dua) partai politik. Meskipun sesungguhnya partai politik di Amerika Serikat juga tidak sedikit jumlahnya, tetapi pada umumnya menggabungkan diri pada kedua Partai Republik atau Partai Demokrat yang ikut pemilu. Partai pemenang pemilu yang memerintah dengan sendirinya diawasi dan diimbangi oleh partai politik yang kalah dengan berupaya mendominasi putusan-putusan parlemen. Dengan demikian, ciri presidensiil tercermin pula dari terbangunya mekanisme *checks and balances*.

Karena itu Pasal 6A ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, harus dimaknai bahwa penggabungan partai politik peserta pemilu dalam pengusulan calon presiden dan wakil presiden (dan pemilu legislatif sebagaimana Pasal 6A ayat (1) UUd 1945) harus diasiasi melalui sistem kepartaian/Undang-Undang Pemilu. Artinya memberi pengaturan kepada partai politik untuk memilih menggabungkan diri dalam salah satu dari dua penggabungan besar partai politik. Dengan demikian, Pasal 6A ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 dapat terwujud dalam praktek ketatanegaraan, tanpa harus

mengimplementasikan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 yang nota bene dapat berimplikasi pada pemilu yang tidak efisien.

Dalam pemilu yang efisien, khususnya pemilu presiden dan wakil presiden tidak perlu dilakukan pemilu putaran kedua, karena pada hakekatnya putaran kedua dengan perolehan suara 50% plus 1 (satu) cenderung semu, artinya kemenangan yang diperoleh tersebut disebabkan oleh gugurya pasangan-pasangan calon presiden/wakil presiden yang ada dalam mengikuti pemilu putaran kedua selain dari 2 (dua) pasangan calon presiden/wakil presiden urutan teratas. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana menyiasati agar setiap warga negara Indonesia berpeluang sama untuk dapat menjadi calon presiden/wakil presiden?. Oleh karena itu diperlukan pengaturan dalam Undang-Undang, baik untuk di internal masing-masing partai politik (berupa konvensi misalnya), maupun dalam setiap kelompok penggabungan (semacam koalisi) partai politik, agar dilakukan seleksi antar pasangan-pasangan calon presiden/wakil presiden dari masing-masing partai politik. Untuk kemudian ditampilkan satu pasang sebagai calon presiden/wakil presiden dari masing-masing kelompok penggabungan.

Pengaturan penggabungan partai politik bukan dimaknai sebagai peleburan partai politik atau fusi partai politik, bukan pula federasi atau konfederasi partai politik, tetapi koalisi yang senantiasa menghargai dan mengakui independensi dan eksistensi masing-masing partai politik yang bergabung. Koalisi seperti ini selain mengusung satu pasang calon presiden/wakil presiden juga dalam rangka pemilu legislatif. Oleh Karena itu, calon presiden/wakil presiden diumumkan sebelum pemilu legislatif (Pasal 6A ayat (1) UUD 1945). Pemilu yang sederhana dan efisien adalah disamping pemilu presiden/wakil presiden dalam satu putaran sekaligus memilih calon-calon legislatif. Jadi calon presiden/wakil presiden dan calon anggota legislatif dipilih dalam satu paket. Untuk itu hanya ada dua paket kertas/lembar surat suara pemilih yang terpisah (untuk menghindari terlalu lebarnya surat suara yang dapat membingungkan pemilih).

Pengaturan dalam undang-undang kepartaian mengenai koalisi ini, sedemikian rupa hanya mengikat dalam hal-hal tertentu, seperti tentang pengusulan presiden/wakil presiden hendaknya dikawal sampai masa bakti presiden/wakil presiden selesai, sebagai wujud pertanggungjawaban kepada pemilih. Begitu pula koalisi yang lainnya berposisi di DPR untuk memperkuat *cheks and balances* dalam rangka terciptanya

pola hubungan antar lembaga negara yang sinergis dalam sistem pemerintahan yang presidensiil. Atas dasar itu pula sehingga dimungkinkan dalam sistem kepartaian dimaksudkan berimplikasi positif kepada terbangunnya sistem perwakilan rakyat yang kredibel dan aspiratif. Mengapa demikian?, karena koalisi parpol pengusung atau pendukung pemerintah maupun koalisi parpol oposisi akan semakin dapat berkompetisi secara sehat di parlemen. Begitu pula rakyat pemilih dapat menyaksikan secara transparan aktivitas politik para legislator mereka di parlemen sebagai wujud pertanggungjawaban kepada pemilih.

Akibat lanjut dari sistem kepartaian yang demikian akan berdampak positif bagi terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan responsif. Artinya demokrasi akan berkembang ke arah yang lebih sehat, dimana oposisi di parlemen tidak dapat dimaknai untuk menjatuhkan pemerintah, tetapi lebih berkompetisi ke arah membangun pemerintahan yang stabil, dimana dinamika parlemen lebih terbuka dengan berbagai alternatif pemecahan masalah yang lebih mudah dicerna, baik oleh pemilih/masyarakat terlebih oleh pemerintah dalam rangka perumusan kebijakan-kebijakannya.

Dengan demikian sistem kepartaian dan mekanisme pemilu presiden/wakil presiden dan legislatif seperti ini melahirkan kepemimpinan yang tidak saja didukung oleh rakyat tetapi juga oleh parlemen yang bermuara kepada terbentuknya pemerintahan yang stabil sebagaimana ciri dari sistem pemerintahan presidensiil.

2. Pemilu/Pilkada yang Demokratis

Dalam rangka pengaturan sistem kepartaian dan rasionalisasi secara alamiah jumlah partai politik peserta pemilu dan dalam kaitan sebagaimana diuraikan di atas, maka sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa “gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Secara “demokratis” artinya bahwa pilkada tidak mesti dipilih langsung oleh rakyat dalam sistem “demokrasi langsung” seperti saat ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan peraturan terkait lainnya, tetapi dapat disiasati dengan sistem pemilu “distrik” di tingkat kelurahan/desa bagi walikota dan bupati.

Mengapa di tingkat kelurahan/desa ?, selama kurun waktu yang cukup lama pemilihan langsung (demokrasi langsung) sudah terbiasa dilakukan oleh masyarakat di

seluruh desa-desa di Indonesia dalam pemilihan kepala desa. Sistem distrik dilakukan tingkat kelurahan/desa untuk memilih satu orang wakil pemilih yang mewakili setiap masing-masing kelurahan/desa. Untuk selanjutnya membentuk *electoral college*/dewan pemilih di tingkat kota/kabupaten dalam rangka menentukan pasangan walikota/bupati terpilih. Usul/pendaftaran dan seleksi calon walikota/bupati dilakukan di DPRD kota/kabupaten yang kemudian diserahkan KPUD untuk seleksi lebih lanjut dan ditetapkan sebagai calon definitif untuk kemudian dipilih melalui *electoral college* ditingkat kota/kabupaten. Usulan ke DPRD pasangan calon walikota/bupati dapat dilakukan melalui mekanisme partai politik atau melalui calon perseorangan (untuk mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan). Sedangkan gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 adalah dipilih secara “demokratis”, yang artinya juga tidak mesti dipilih langsung oleh rakyat dalam sistem “demokrasi” seperti sekarang. Agar tetap “demokratis” sebagaimana Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 adalah bahwa pasangan calon gubernur diusulkan oleh masing-masing DPRD kota/kabupaten ke DPRD propinsi bersangkutan yang kemudian ke KPUD propinsi untuk ditetapkan sebagai calon-calon definitif. Selanjutnya, ditetapkan oleh presiden sepasang calon gubernur menjadi gubernur/wakil gubernur terpilih.

Sistem kepartaian dan mekanisme pencalonan walikota/bupati dan gubernur seperti ini, disamping tetap “demokratis” sebagaimana Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 juga secara alamiah dan pasti akan terbangun rasionalisasi jumlah partai politik peserta pemilu yang bahkan disiasati adanya calon perseorangan. Pertanyaan selanjutnya, dapatkah muncul calon perseorangan ?. Jawabannya adalah tergantung kepada DPRD setempat, pada dasarnya sistem ini ingin membangun opini bahwa calon perseorangan tetap diakomodir, di samping mendorong partai-partai politik untuk lebih mampu tampil secara berkualitas dengan sejatinya fungsi-fungsi partai politik menurut teori-teori partai politik dapat diimplementasikan secara benar dalam praktek-praktek ketatanegaraan. Selain itu, kualitas kepemimpinan dari calon-calon perseorangan diuji untuk sejauh mana mampu menggalang kekuatan-kekuatan politik di parlemen/DPRD, sehingga dengan demikian ketika terpilih menjadi

bupati/walikota sekaligus akan mampu membangun sinergi dengan parlemen/DPRD dalam rangka terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan responsif.

C. Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan :

1. Bahwa dalam rangka penguatan sistem pemerintahan presidensiil, maka kedepan perlu dilakukan pengaturan dalam undang-undang partai politik menuju sistem kepartaian yang dapat lebih kondusif ke arah terciptanya rasionalisasi secara alamiah kehidupan partai politik dengan pemilu/pilkada yang demokratis, sederhana dan efisien di masa depan.
2. Bahwa karenanya sistem pemerintahan presidensiil yang demikian memungkinkan :
 - a. Pemilu presiden/wakil presiden dilakukan satu putaran yang dapat mewujudkan terbentuknya pemerintahan yang stabil, kapabel dan responsif.
 - b. Pemilu legislatif satu paket dengan pemilu presiden/wakil presiden, sehingga dapat terbangun sistem perwakilan yang kredibel dan aspiratif.
 - c. Pilkada bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dipilih “demokratis” melalui *electoral college* dengan sistem distrik di tingkat desa/kelurahan serta gubernur meskipun ditetapkan oleh presiden, tetapi proses seleksi dilakukan secara “demokratis berjenjang dari bawah dimulai dari DPRD kabupaten/kota sampai DPRD propinsi dengan melibatkan KPUD propinsi. Dengan demikian, dapat tercipta pola hubungan antar lembaga negara yang sinergis dengan sistem pemerintahan presidensiil.

Daftar Rujukan

- Abdul Bari Azed & Makmur Amir, Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI Cetakan Kedua, Jakarta, 2006
- Jimly Assidhiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945
- Makmur Amir & Reny Dwi Purnomowati, Lembaga Perwakilan Rakyat, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI Cetakan Pertama, Jakarta, 2005