

# Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung Perspektif Politik dan Hukum Tata Negara

*Moh. Mahfud MD*

*The 2004 national election will give us such different discourse about our national leader July 2004 . This is the time to that the people will choose their own president and the vice president. This is, can be seen as a good achievement from the perspective of constitutional law. By choosing their national leader directly, the can determine who will be responsible to run the government in the following five years. The weakness of the old presidential election is that the aspiration of representatives may different from the people aspiration, as a result, people will have a president who actually they don't want. Through direct presidential election, not only the president will be more legitimated, but also, more national stability will be gained.*

**K**etentuan konstitusi tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sudah final sebagai keputusan politik nasional dan dimasukkan di dalam perubahan ketiga dan keempat UUD 1945. Bahkan saat ini rakyat Indonesia tengah bersiap-siap untuk melaksanakan pemilihan langsung tersebut dengan harap-harap cemas atas hasil dan resiko yang mungkin dari pemilihan tersebut.

Untuk memahami secara mendalam maksud pemilihan langsung tersebut ada baiknya jika kita menelusuri latar belakang pilihan politik tersebut untuk dijadikan muatan UUD, sehingga mau tidak mau kita harus menyambutnya sebagai kewajiban konstitusional. Penelusuran tersebut meliputi telaah tentang alasan-alasan munculnya usul tentang pemilihan langsung serta persoalan-persoalan yang harus diantisipasi.

## Mengapa pemilihan langsung?

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung itu lebih demokratis. Namun secara khusus untuk pengalaman Indonesia paling tidak ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wapres yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Alasan tersebut muncul karena berdasar pemilihan Presiden tahun 1999, ternyata konfigurasi dukungan politik rakyat terhadap calon yang diajukan oleh parpol berbeda dengan konfigurasi kehendak wakil-wakilnya di MPR yang memiliki hak formal-konstitusional untuk memilih Presiden atas nama rakyat. Calon Presiden dari PDI Perjuangan yang memiliki suara mayoritas dikalahkan oleh calon gabungan partai-partai yang suaranya kalah banyak di dalam pemilu. Kenyataan ini dianggap menge-

cewakan karena konfigurasi kehendak MPR tidak berbanding lurus dengan konfigurasi aspirasi rakyat yang diwakilinya. Contoh lainnya adalah kalah atau tersingkirnya Susilo Bambang Yudhoyono dalam perebutan kursi Wakil Presiden di MPR untuk menggantikan Megawati yang naik menjadi Presiden setelah jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid; padahal Susilo Bambang Yudhoyono di tingkat masyarakat (minimal berdasar hasil jajak pendapat dan kelayakan menurut media massa) lebih diunggulkan dan mendapat dukungan terbesar. Dia ternyata kalah dalam pemungutan suara di tingkat MPR yang kemudian memberi kesan bahwa kehendak MPR sebagai miniatur seluruh rakyat ternyata tidak mencerminkan potret kehendak rakyat yang diwakilinya. Meskipun kenyataan-kenyataan tersebut secara konstitusional tidak salah (karena menurut konstitusi memang seperti itulah cara memilih Presiden dan Wapres) namun dari sudut demokrasi dianggap tidak pas karena seharusnya perbandingan suara di tingkat rakyat berjalan paralel dengan perbandingan suara di tingkat lembaga yang mewakili rakyat tersebut. Artinya kehendak rakyat yang terbanyak seharusnya menjadi keputusan wakil-wakilnya di MPR.

Sebenarnya tidak perlu terlalu dipersoalkan juga jika pilihan-pilihan MPR itu dilakukan secara murni karena keyakinan politik sebagai wakil rakyat yang bertanggungjawab, tetapi pilihan-pilihan semacam itu sangat rawan dengan politik uang dan politik jabatan sehingga lebih membuka peluang bagi terjadinya pilihan dari anggota karena imbalan uang atau karena imbalan kedudukan atas pilihannya itu dan bukan karena idealisme atau karena sesuai dengan aspirasi dan keyakinan politik yang dianggap baik. Dalam pemilihan Presiden secara langsung akan sangat sulit

calon dapat menggunakan politik uang untuk meraih jabatan Presiden karena selain tidak akan mampu membayar rakyat satu persatu, perbuatan seperti itu pasti akan lebih mudah diketahui oleh publik. Akan lain halnya jika pemilihan dilakukan melalui perwakilan seperti sekarang. Di dalam cara ini politik uang maupun politik jabatan dapat lebih mudah dilakukan karena selain jumlahnya relatif terbatas antara pemberi dan penerima dapat saling tutup mulut sehingga tidak mudah diketahui oleh masyarakat. Bahkan di dalam cara ini pembayaran uang bisa dilakukan baik secara 'eceran' (dibayar langsung satu persatu) maupun secara borongan (dibayar melalui ketua parpol atau ketua fraksi).

*Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem Presidensiil. Sistem Presidensiil semu yang berlaku di Indonesia selama ini dengan cara pemilihan Presiden secara tidak langsung ternyata telah menimbulkan masalah yang dilematis. Pada masa Orde Baru Presiden menjadi terlalu kuat sehingga sangat sulit dijatuhkan, malahan mengkooptasi MPR dan DPR melalui rekayasa dalam penentuan anggota MPR dan DPR sehingga mengakumulasikan korupsi politik, sedangkan pada era reformasi justru MPR dan DPR lah yang terlalu kuat sehingga Presiden dapat dengan mudah dijatuhkan berdasar kehendak dan alasan sendiri yang dibuat oleh sebagian terbesar anggota MPR dan DPR. Upaya menguakikan MPR dan DPR yang merupakan respons atas tuntutan reformasi sama sekali tidaklah salah, apalagi jika diingat bahwa merajalelanya KKN di era Orde Baru justru terjadi karena proses pelemahan yang terus menerus atas MPR dan DPR oleh Presiden sehingga lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat

tersebut tidak dapat melakukan kontrol sebagaimana mestinya. MPR dan DPR harus lebih diberdayakan dan dikuatkan. Tetapi perubahan kekuatan yang menyebabkan Presiden secara politik menjadi lemah di hadapan MPR dan DPR tentunya tidak diinginkan juga. Yang diinginkan dari perubahan itu adalah terjadinya keseimbangan kekuatan antara Presiden dan MPR/DPR sesuai dengan ide tentang mekanisme *check and balance* di dalam ketatanegaraan. Upaya membangun keseimbangan kekuatan ini menurut teori dapat dilakukan dengan cara mengikuti cara pemilihan Presiden menurut sistem Presidensial yang lebih murni yakni Presiden dipilih sendiri secara langsung oleh rakyat. Presiden yang dipilih secara langsung tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga perwakilan atau permusyawaratan rakyat kecuali dalam hal yang sangat luar biasa atau karena terjadinya pelanggaran hukum. Presiden tidak dapat dijatuhkan karena keputusan-keputusan politiknya dalam menjalankan pemerintahan, kecuali nyata-nyata melanggar ideologi negara serta melakukan kejahatan tertentu yang harus dibuktikan di forum pengadilan. Dengan demikian stabilitas pemerintahan akan lebih terjamin.

### **Pasal-pasal yang terkait**

Berdasar alasan-alasan itulah kemudian MPR menyetujui perubahan cara pemilihan Presiden di dalam konstitusi dari yang semula dipilih oleh MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Ketentuan ini dituangkan melalui perubahan ketiga dan keempat UUD 1945 yang ditempatkan di dalam pasal 6A Ayat (1) sampai dengan (5) yang selengkapnya berbunyi:

(1). *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

- (2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
- (3) *Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari limapuluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.*
- (4) *Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung, dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.*
- (5). *Tatacara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang undang.*

Dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan pemilihan secara langsung maka legitimasi yang dimiliki Presiden dan Wakil Presiden akan sangat kuat karena dukungan yang diperoleh dari rakyat harus lebih dari 50 % secara nasional, dan harus mencapai 20 % di separuh keseluruhan propinsi yang ada di Indonesia. Ketentuan yang demikian menyiratkan pula adanya tuntutan dilakukannya pemilu Presiden dan wakil Presiden sampai dua putaran yakni manakala dalam sekali putaran tidak dapat menghasilkan pasangan calon yang memperoleh dukungan lebih dari 50 % secara nasional dan 20 % di sekurang-kurangnya separuh propinsi yang ada di Indonesia. Untuk sistem multipartai seperti

yang ada sekarang (tahun 2004) ini akan sangat sulit pemilu Presiden dan Wakil Presiden bisa selesai dalam sekali putaran, sebab menurut UU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden syarat perolehan suara dalam pemilihan umum legislatif yang harus dimiliki oleh parpol atau gabungan parpol untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden hanyalah 3 %. Namun untuk pemilu tahun 2009 kemungkinan pemilihan umum presiden dan Wakil Presiden selesai dalam satu putaran akan sedikit lebih terbuka sebab pada saat itu syarat perolehan suara parpol atau gabungan parpol dalam pemilu legislatif untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah 20 %. Idealnya, memang, di dalam sistem yang seperti ini hanya ada dua partai politik yang berkontestasi untuk memperebutkan jabatan Presiden.

Mengenai pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya UUD 1945 hasil amandemen masih membuka kemungkinan meskipun dengan syarat dan prosedur yang jauh lebih sulit. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi munculnya situasi atau peristiwa yang mengharuskan ada prosedur konstitusi untuk mempertimbangkan kemungkinan memberhentikan Presiden karena alasan-alasan tertentu. Pembuat perubahan UUD 1945 mengatur hal ini di dalam pasal 7A dan pasal 7B ayat (1) sampai dengan (&). Pasal 7A berbunyi :

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi

syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sedangkan pasal 7B selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- (1) *Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (2) *Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) *Pergajian permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (4) *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling*

*lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.*

- (5) *Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- (6) *Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.*
- (7) *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

### **Cara pemberhentian dalam masa jabatan**

Tampak jelas bahwa meskipun Presiden dan/atau Wapres dipilih secara langsung oleh rakyat namun kedua Pejabat

Negara tersebut dapat diberhentikan dalam masa jabatannya meskipun caranya sulit dan dapat menimbulkan problem teknis prosedural. Bahwa Presiden dan/atau wapres bisa diberhentikan dalam masa jabatannya itu wajar saja dicantumkan dan diatur di dalam konstitusi sebab bukan tidak mungkin kedua pejabat negara tersebut memang melakukan pelanggaran-pelanggaran serius atau tidak lagi memenuhi syarat untuk terus dalam jabatannya.

Jika digali dari berbagai konstitusi yang ada di dunia secara teoretis cara penjatuhan Presiden dan/atau Wapres menurut UUD 1945 hasil amandemen menggunakan sistem campuran antara sistem *impeachment* dan sistem forum *privilegium*. Seperti diketahui ada dua cara penjatuhan Presiden dalam masa jabatannya yakni *impeachment* dan forum *privilegium*. Dengan *impeachment* dimaksudkan bahwa Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat (misalnya Congress di Amerika Serikat) melalui penilaian dan keputusan politik yang syarat-syarat dan mekanismenya ketat; sedangkan forum *privilegium* adalah penjatuhan Presiden melalui pengadilan khusus yang dasarnya adalah pelanggaran hukum berat atau tertentu dengan putusan hukum pula.

Di Indonesia, jika ditilik dari pasal 7 yang dikutip di atas, penjatuhan Presiden harus dimulai dari penilaian dan keputusan politik di DPR (*impeachment*) kemudian dilanjutkan ke pemeriksaan dan putusan hukum oleh Mahkamah Konstitusi (forum *privilegium*) untuk dikembalikan lagi ke prosedur *impeachment* (DPR dan diteruskan ke MPR) untuk diputuskan secara politik apakah putusan Mahkamah Konstitusi itu perlu diikuti dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden atautah tidak.

## Topik: Pemilu dan Pemilihan Presiden & Wakil Presiden

Tepatnya UUD 1945 menganut sistem campuran antara mekanisme *impeachment* dan mekanisme forum *privilegiatum* yakni dari *impeachment* ke forum *privilegiatum* dan kembali ke *impeachment* lagi.

Banyak kalangan yang menilai bahwa dalam konteks ini fungsi Mahkamah Konstitusi lemah alias sumir saja. Pertanyaan yang sering diajukan adalah: jika MK sudah memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah mengapa MPR masih diberi peluang untuk tidak menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Kalau begitu, apa gunanya ada Mahkamah Konstitusi? Apa pun pertanyaannya itulah kenyataan yang berlaku dalam hukum tata negara kita. Kenyataan ini tidak perlu dibenturkan dengan teori atau dengan cara yang dianut di negara lain sebab pada dasarnya hukum tata negara yang mengikat itu adalah apa pun yang oleh rakyat dan negara yang bersangkutan dimuat di dalam konstitusinya. Jadi apapun isi konstitusi, itulah ketentuan hukum tata negaranya.

Ada lagi soal teknis prosedural yang mungkin menjadi hambatan politik dalam proses *impeachment* di DPR dan MPR. Seperti diketahui di dalam pasal 7B ayat (3) diatur bahwa untuk menjatuhkan *impeachment* dan mengajukan permintaan pemeriksaan kepada Mahkamah Konstitusi DPR harus memutuskan melalui Sidang yang harus dihadiri oleh minimal 2/3 dan disetujui oleh minimal 2/3 dari yang hadir. Bagaimana jika terjadi sebuah Fraksi atau anggota-anggota DPR dengan jumlah lebih dari 1/3 dari seluruh anggota, karena permainan politik, tidak hadir dalam Sidang tersebut? Begitu juga jika hal itu terjadi pada *impeachment* yang terakhir seperti yang diatur di dalam pasal 7B ayat (7). Di sana diatur bahwa Sidang MPR untuk menentukan ada

atau tidaknya *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasar putusan Mahkamah Konstitusi harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¼ dari seluruh anggota MPR. Bagaimana pula jika Sidang MPR untuk itu tidak mencapai kuorum karena ada lebih dari ¼ anggotanya sengaja tidak hadir karena sebuah transaksi politik untuk melindungi Presiden dan Wakil Presiden? Kalau kedua masalah ini tidak dapat ditampung sebagai antisipasi di dalam penyempurnaan kembali UUD 1945 (misalnya atas usul Komisi Konstitusi yang bisa disetujui oleh MPR) maka sebaiknya ada sebuah UU yang mengatur hukum acara dalam masalah ini sekaligus memuat antisipasi atas kemungkinan-kemungkinan terjadinya kemacetan.

### Beberapa Persoalan yang Perlu Diantisipasi

Dengan demikian ada argumen yang cukup kuat untuk dilakukannya pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung oleh seluruh rakyat, yaitu, untuk memunculkan Presiden yang memang dikehendaki oleh rakyat, untuk menghindari politik uang dan politik jabatan, serta untuk lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Argumen inilah yang kemudian membawa MPR mengatur di dalam konstitusi tentang pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Namun pemilihan Presiden dan Wapres secara langsung ini bukannya tidak menimbulkan persoalan meskipun masih bersifat hipotesis. Sejumlah persoalan harus diantisipasi sejak dini agar kalau pemilihan langsung ini nanti dilaksanakan tidak menjadi keterlanjuran yang akan sangat menyulitkan kita. Di antara persoalan yang mungkin timbul adalah :

### **1. Sikap disintegratif daerah yang bukan pemilih yang menang**

Berhubung dengan kenyataan pluralitas agama dan etnik di Indonesia ada kemungkinan bahwa para pemilih di daerah-daerah tertentu menjatuhkan pilihan secara hampir seratus persen kepada calon tertentu yang bermotifkan agama atau kesukuan. Akibatnya hasil pemilihan Presiden dan Wapres di daerah-daerah tersebut bisa sangat tidak seimbang. Untuk daerah-daerah yang penganut agamanya lebih heterogen dan toleran seperti di Jawa misalnya masalah ini tidak akan terlalu mengkhawatirkan. Tetapi di daerah-daerah yang penganut agamanya hampir homogen seperti Bali, NTT, Sulawesi Utara, Irian Jaya, Maluku Utara misalnya akan cenderung terpilih dan dimenangkan oleh tokoh yang bukan "Islam santri" bahkan cenderung orang non muslim; tetapi calon tersebut bisa kalah di daerah-daerah lain bahkan kalah secara nasional. Sebaliknya di daerah Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, dan sebagainya cenderung akan terpilih calon lain yang muslim santri, tetapi di daerah-daerah homogen yang terdahulu calon tersebut kalah bahkan juga bisa kalah secara nasional.

Mengingat tingkat kesadaran kita dalam berdemokrasi masih belum baik (seperti yang bahkan dapat dilihat dari perilaku para politisi yang sulit menerima kekalahan) maka ini sangat potensial untuk memancing pemikiran disintegrasi. Daerah-daerah yang secara hampir mutlak memilih calon tertentu tetapi kalah secara nasional bisa saja menyatakan tidak taat atas hasil pemilihan dan memilih melepaskan diri dari keterikatan terhadap pemerintah pusat. Kemungkinan ini dapat diperkuat oleh otonomi daerah yang seluas-luasnya yang

bisa saja dimanfaatkan secara berlebihan. Oleh sebab itu pengawasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dari Pusat terhadap Daerah harus diefektifkan; begitu juga kewenangan Pusat untuk mengurus masalah pertahanan (yang memang tidak didesentralisasikan) haruslah dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya.

### **2. Pemihakan (tidak netralnya) Birokrasi**

Masalah lain yang mungkin timbul dari hasil pemilihan langsung ini adalah tidak netralnya birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berdasar pengalaman pada masa lalu di berbagai instansi pemerintah, terutama di desa-desa yang jauh dari jangkauan media massa, warga masyarakat yang diketahui tidak memilih partai penguasa biasanya diperlakukan secara diskriminatif yang bentuknya dapat berupa penyulitan dalam mengurus surat-surat atau peluang untuk memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Jika proses kampanye pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berjalan begitu panas (dan itu bukan tidak mungkin terjadi) bisa saja pengalaman masa lalu akan berulang, dimana mereka yang bukan pendukung Presiden dan Wapres yang menang dalam pemilihan akan diperlakukan secara diskriminatif, lebih-lebih jika calon yang menang dalam pemilihan itu kemudian melakukan perubahan personalia birokrasi untuk diisi dengan orang-orangnya sendiri. Apabila ini terjadi maka berarti kita mundur dari proses reformasi yang sebenarnya telah berhasil meminimalkan sikap diskriminatif birokrasi seperti itu. Oleh sebab itu berbagai peraturan perundangan tentang etika, akuntabilitas, dan netralitas birokrasi perlu dibuat untuk meminimalkan abuse of power atau detournement de pouvoir. Pembentukan

tukan lembaga atau badan ombudsman dari tingkat pusat sampai ke desa-desa menjadi sangat penting juga untuk mengantisipasi persoalan ini.

### **3. Tampilnya tokoh populer tapi tidak berkualitas**

Ada kekhawatiran bahwa jika pemilihan Presiden dilakukan secara langsung yang akan terpilih nanti bukan Presiden yang berkualitas tetapi hanya populer di kalangan masyarakat yang sebagian besar tingkat pendidikan dan kesadaran politiknya masih rendah. Juga dikhawatirkan calon atau pasangan calon yang akan terpilih nanti hanyalah calon kharismatik tetapi tidak berkualitas. Kekhawatiran seperti ini sebenarnya tidak perlu ada karena di dalam pemilihan langsung calon-calon akan dimunculkan melalui partai-partai yang tentunya cukup rasional untuk menentukan calon yang memenuhi standar kualitas moral dan intelektual minimal.

Lagi pula seumpama pun itu terjadi sebenarnya tidak perlu dipersoalkan sebab kalau sudah merupakan hasil pilihan rakyat maka kita tidak perlu mempersoalkan. Ketika kita memilih prinsip demokrasi maka kita tidak bisa lagi mengolok-olok pilihan rakyat yang tentu akan melakukan pilihan-pilihan sesuai dengan tingkat kesadaran politik dan pendidikan masing-masing. Akan lain halnya jika secara sadar kita memilih bentuk aristokrasi yang biasanya memberi wewenang kepada sekelompok kecil cerdas pandai untuk menentukan segala keputusan negara.

### **4. Potensi kewenang-wenangan karena sulit dijatuhkan**

Jika benar bahwa salah satu alasan pemilihan Presiden secara langsung adalah untuk mempersulit dijatuhkannya Presiden

di tengah masa jabatannya maka hal yang tidak diinginkan bisa saja terjadi, yakni, Presiden dapat melakukan tindakan sewenang-wenang dan korupsi politik tanpa takut dijatuhkan oleh lembaga lain. Ini bisa saja terjadi karena di dalam sistem Presidensiil, dimana Presiden dipilih sendiri secara langsung oleh rakyat, Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lainnya kecuali dalam hal terjadinya pelanggaran hukum. Kebijakan politik Presiden tidak dapat menyebabkan Presiden dijatuhkan oleh Parlemen. Oleh sebab itu jika tidak membuat instrumen dan rambu-rambu yang ketat maka bisa saja pemilihan langsung malahan melahirkan Presiden yang otoriter, apalagi jika Presiden yang terpilih dari pemilihan langsung adalah tokoh yang hanya mengandalkan kharisma atau kepopuleran. Dalam kaitan ini maka kebebasan pers harus tetap dijamin dan dibiarkan seperti perkembangannya sekarang ini agar kontrol masyarakat dapat dikemukakan secara wajar dan kuat sehingga mampu membatasi tindakan-tindakan Presiden dari kesewenang-wenangan.

### **5. Tampilnya Presiden dari etnis tertentu**

Ada kekhawatiran lain, yakni, jika pemilihan Presiden dilakukan secara langsung maka yang akan terpilih selalu dari etnis Jawa sehingga memperkecil peluang tampilnya Presiden dari suku lain di luar Jawa. Kekhawatiran ini didasarkan pada kenyataan bahwa sebagian terbesar penduduk Indonesia berada di Jawa. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa kekhawatiran seperti ini ada benarnya tetapi secara umum sebenarnya masalah ini tidak perlu dipersoalkan. Berdasar pengalaman sepanjang sejarah Republik Indonesia tampilnya pimpinan non Jawa hampir-hampir tak pernah dipersoalkan. Pada umumnya



masyarakat lebih menekankan pada moralitas atau justeru pada masalah ideologis. Apalagi pencalonan nantinya akan dilakukan oleh partai-partai yang tentu akan lebih rasional dalam menentukan calon sesuai dengan kondisi sosiologis dan psikologis masyarakat.

### **Membandingkan dengan beberapa negara**

Bagaimana pun pemilihan Presiden secara langsung telah ditetapkan di dalam konstitusi karena dipandang merupakan alternatif yang lebih baik jika dibandingkan dengan pemilihan tidak langsung seperti yang terjadi selama ini. Meskipun terdapat sejumlah persoalan seperti yang dikemukakan di atas namun bukan berarti bahwa pemilihan Presiden secara langsung tidak perlu dilaksanakan, sebab setiap pilihan pasti mengandung segi positif dan negatif. Dalam konteks ini pemilihan Presiden secara langsung memiliki segi positif dan negatifnya juga, namun untuk segi positifnya bagi perkembangan demokrasi lebih dapat dimanfaatkan.

Pengemukakan masalah-masalah (negatif) yang mungkin timbul dari pemilihan Pre-siden langsung ini hanyalah dimaksudkan agar ketika kita melakukan pemilihan Presiden langsung itu semua persoalan yang mungkin timbul dapat diantisipasi dengan keputusan-keputusan politik dan penyediaan perangkat hukum yang dapat mengatasinya.

Untuk memilih mekanisme pemilihan secara langsung itu ada baiknya kita lihat secara selang pandang tentang tatacara yang berlaku di beberapa negara lain.

#### **1. Philippina**

Konstitusi Philippina memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden

melalui pemilihan Presiden secara langsung untuk masa jabatan enam tahun dan tidak dapat dipilih kembali. Di dalam Konstitusi Philippina tahun 1987 (article VII, section 1) disebutkan bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan. Di dalam konstitusi Philippina ada penegasan juga bahwa semua kekuasaan negara berasal dari rakyat yang diwujudkan melalui pemilu yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di Majelis Nasional.

Pemilu di Philippina akan memperlihatkan partai mana yang memiliki suara terbanyak di dalam Majelis Nasional baik memiliki suara terbanyak mutlak (lebih dari 50%) maupun memiliki suara terbanyak relatif (terbanyak diantara partai-partai yang ada). Setelah Majelis Nasional terbentuk barulah dilakukan pemilihan Presiden dan Perdana Menteri.

Pemilihan Presiden di Philippina dapat dikatakan meniru model pemilihan yang berlaku di Amerika Serikat. Setiap pemilihan Presiden dan Wakil Presiden disahkan oleh Dewan Pemilihan setiap Propinsi untuk kemudian disampaikan kepada Kongres yang langsung ditujukan kepada Ketua Senat. Setelah menerima laporan hasil pemilihan dari setiap Dewan Pemilihan Ketua Senat menghitung kartu suara dalam sidang bersama antara Senat dan DPR dalam waktu tidak lebih dari 30 hari sejak pemilihan dilaksanakan. Kongres meneliti surat suara setelah memperoleh keabsahan dan tindakan yang dibenarkan oleh undang undang.

#### **2. Amerika Serikat**

Dalam praktek di Amerika Serikat pemilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat meskipun secara formal dilakukan oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*). Artinya Dewan pemilih ini

hanya mengesahkan saja dari hasil pilihan rakyat yang dicerminkan dari hasil pilihan rakyat atas kursi-kursi Dewan Pemilih yang masing-masing mempunyai calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah pasti. Para anggota Dewan Pemilih dipilih untuk tiap-tiap negara bagian yang jumlah anggotanya untuk setiap negara bagian sama banyaknya dengan wakil yang dipilih mereka di Senat dan DPR. Model ini sering dikatakan sebagai model Presidensial murni yang mencirikan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tunggal yang bertanggungjawab disamping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang umumnya melekat pada jabatan kepala negara. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh Kongres melalui mosi karena Presiden tidak bertanggungjawab kepada Kongres. Meskipun begitu Presiden dapat juga diberhentikan melalui impeachment jika tersangkut kasus pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan serius (*treason, bribery, or to other high crime and misdemeanors*). Jadi Presiden tidak dapat dijatuhkan karena kebijakan politik. Tampak sekali bahwa di Amerika Serikat terbuka juga kemungkinan menjatuhkan atau memberhentikan Presiden melalui impeachment namun prinsip stabilitasnya tetap sangat menonjol, sebab impeachment itu sendiri syaratnya sangat berat. Oleh sebab itu sampai sekarang belum ada Presiden yang jatuh karena impeachment sebab dengan syarat dan tuntutan pembuktian yang berat adanya upaya impeachment (yang sudah dua kali dalam sejarah) tidak pernah sampai berhasil menjatuhkan Presiden. Pernah ada juga

upaya impeachment untuk menjatuhkan (mantan) Presiden Nixon tetapi tidak berlanjut; begitu juga yang terjadi pada masa Presiden Bill Clinton.

### 3. Perancis

Sesuai dengan bunyi pasal 6 UUD Republik Kelima Perancis pemilihan Presiden di Perancis dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyat dengan mayoritas mutlak dalam arti Presiden terpilih harus mendapat dukungan lebih dari 50% suara. Jika tidak dicapai suara mayoritas mutlak maka pemilihan diulang yang hanya dapat diikuti oleh calon yang mendapat suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan putaran pertama kecuali ada pengunduran diri dari calon-calon yang mendapat suara terbanyak kesatu dan kedua. Dalam hal terjadi pengunduran diri dari salah satu pemenang pertama dan kedua maka yang dapat maju dalam putaran berikutnya adalah calon-calon yang memperoleh suara terbanyak berikutnya. Jadi pengunduran diri seorang calon tidak secara otomatis menjadikan calon lainnya sebagai Presiden terpilih. Selama belum ada yang mendapat suara mayoritas mutlak dalam pemilihan langsung itu maka pemungutan suara diulang. Ketentuan ini sesuai dengan bunyi pasal 7 UUD Republik Kelima Perancis yang menyatakan bahwa:

*"Pemilihan Presiden Republik dilaksanakan berdasarkan mayoritas mutlak pada tahap pertama. Apabila mayoritas mutlak itu tidak diperoleh, maka Presiden Republik dipilih pada tahap kedua oleh mayoritas".* ●

