

Beberapa Kendala Presiden Terpilih 2004

Mohammad Fajrul Falaakh

SEPERTI kecenderungan yang mengemuka dalam berbagai jajak pendapat beberapa bulan terakhir, hasil penghitungan cepat pemilihan presiden putaran kedua menunjukkan kemenangan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-M Jusuf Kalla atas pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi.

Keduanya sudah menjalankan strategi dan taktik, tetapi pemilih yang menentukan. Megawati sudah menjalankan tugas, dan masih berkesempatan sekali lagi jika ia dicalonkan kembali tahun 2009. Kini waktunya Yudhoyono-Jusuf menjalankan tugas-tugas kepresidenan.

Inilah keberhasilan bangsa Indonesia meniti demokrasi pasca Soeharto. Pemilihan presiden kali ini dihasilkan melalui penyelenggaraan yang lebih independen, bukan oleh pemerintah seperti zaman Orde Baru. Pemilihan presiden berlangsung relatif aman dan lancar, tingkat partisipasi mencapai lebih dari 80 persen pemilih dengan golput kurang dari 20 persen, serta diyakini sebagai sebuah pemilihan eksekutif yang lebih memenuhi tuntutan sistem presidensial.

Namun, sejarah mencatat, hampir dua pertiga negara dengan pemerintahan presidensial telah terjerumus ke dalam otoritarianisme dan hanya sekitar seperempat negara dengan sistem parlementer mengalami nasib serupa. Para pengkaji lantas mengingatkan, boleh jadi karena desain pemerintahan presidensial memang rawan untuk kesuksesan demokrasi kecuali dengan gaya Amerika Serikat.

Tulisan ini bermaksud menengarai sejumlah kendala yang dihadapi sistem presidensial, baik karena desain konstitusi yang dihasilkan melalui perubahan UUD 1945 (1999-2002), kemenangan Yudhoyono-Jusuf pada pemilihan presiden, maupun tindakan ekstra-konstitusional (*para-constitutional*) yang mungkin terjadi.

MENURUT kebanyakan politisi di MPR, amandemen UUD 1945 meneguhkan sistem presidensial dalam dua hal.

Pertama, presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A) dan menjabat untuk waktu yang telah ditetapkan (Pasal 7). Artinya, presiden dipilih dengan cara lebih demokratis. Ini telah menempatkan sistem presidensial di Indonesia pada urutan terbesar kedua setelah AS.

Kedua, pemberhentian presiden dengan cara parlementer sudah ditinggalkan (Pasal 7A-7B). Cara parlementer itu diberlakukan kepada Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid, sedangkan usaha ekstra parlementer serupa kepada Presiden Soeharto berujung pada pengunduran diri (*exit*). Kini, presiden tak dapat diberhentikan di tengah masa jabatan karena alasan politis (*vote of no-confidence*), seperti melanggar haluan negara. Ketidaksukaan kepada kebijakan presiden terpilih harus dinikmati selama lima tahun, kecuali bila presiden diberhentikan karena melanggar hukum, seperti korupsi atau

berkhianat kepada negara. Pemberhentian itu pun melalui proses dan syarat tak mudah serta melibatkan DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR.

Dua watak utama itu dipercaya akan melahirkan pemerintahan yang stabil. Selain itu, karena presiden dan wakilnya dipilih dalam satu pasangan dan pengangkatan menteri adalah prerogatif presiden, watak eksekutif tunggal (*single chief executive*) dalam sistem ini dinilai mengokohkan administrasi pemerintahan.

Namun, sebagai pasangan presiden-wakil presiden yang dicalonkan Partai Demokrat (sekitar 7 persen) dan beberapa partai lain, Yudhoyono-Jusuf harus membereskan makna koalisi bersama para pendukungnya. Ada banyak cara dapat dilakukan, mulai dari janji-janji ideologis dan program hingga membagi-bagi kursi kabinet. Politik pembagian kursi kabinet dan jabatan lain di eksekutif akan mengikuti arah UU Kementerian Negara dan UU Badan Penasihat Presiden, seperti diharuskan amandemen konstitusi. Baru sesudah itu ditentukan alokasinya terhadap sumbangan politik dari anggota tim sukses, para tokoh dan partai politik pendukung. Keberhasilan atau kegagalan pembereskan ini akan tercermin dalam perjalanan kerja pemerintah dalam waktu dekat, terutama karena konsolidasi kabinet harus dijalankan dalam seratus hari pertama pemerintahan baru.

Berbeda dari zaman Orde Baru, pemerintah sekarang harus menjalankan "haluan negara" tanpa Garis-garis Besar Haluan Negara. Dengan dukungan partai yang terbatas, bahkan partai asal hanya menguasai kurang dari 10 persen kursi DPR, presiden tak mudah menerjemahkan "haluan negara" yang dikehendaki UUD ke dalam UU; misalnya, mengutamakan anggaran pendidikan 20 persen, mewujudkan sistem jaminan sosial, menerapkan desentralisasi kekuasaan pada 385 kabupaten dan kota dalam 32 provinsi, dan mewujudkan jaminan atas hak-hak warga yang kian komprehensif. Pedoman pembangunan dan intervensi melalui UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional belum tentu berhasil-guna karena akan dilihat sebagai kepentingan developmentalisme birokrasi eks-Bappenas belaka.

KEBALIKAN dari pemerintahan presidensial, amandemen UUD meleburkan pemerintah dan DPR dalam menghasilkan legislasi di parlemen. Pasal 20 Ayat (2) hasil amandemen menentukan, Setiap rancangan undang-undang dibahas Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan bersama (tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Daerah). Eksekutif-legislatif bukan dipisah, tetapi dilebur seperti dalam sistem parlementer (*fusion of executive and legislative powers, executive in parliament*).

Dampak kelembagaan ini, pemerintah disibukkan untuk "berhadapan" dengan partai-partai yang kebanyakan bukan pendukung presiden. Lain halnya bila legislasi hanya diperdebatkan di antara politisi di parlemen, tanpa pemerintah. Rintangan kelembagaan ini pasti menyulitkan pemerintahan yang masih harus memulihkan pertumbuhan ekonomi karena sekitar lima puluh undang-undang di sektor ini harus diloloskan.

Kondisi ini dapat memburuk jika pemerintah dan partai-partai dalam Koalisi Kebangsaan tak mampu melahirkan konsensus politik, termasuk karena kepentingannya tak terpenuhi, sehingga melahirkan polarisasi politik dalam aneka masalah sederhana hingga serius.

Parlemen menjadi tidak berfungsi semestinya dan pemerintahan mengalami penyusutan legitimasi. Antagonisme struktural antara pemerintah-DPR itu akan bermuara kepada *executive-legislative deadlock*. Profesionalisme kabinet lantas menghadapi tantangan. Terus melanjutkan program, termasuk menggunakan rumus-rumus darurat seperti perpu, segala macam peraturan pemerintah dan keppres, atau mengalami kemacetan.

Kemacetan itu belum tentu terjadi. Parlemen, dalam sistem ketatanegaraan yang katanya *legislative heavy*, dapat saja tidak setangguh yang dibayangkan. Sekitar 70 persen anggotanya adalah wajah baru, yang masih harus belajar berparlemen dengan baik dan menghadapi presiden dengan dukungan suara tinggi dari pemilih. Sindrom kelompok pembaruan Golkar, yang menunjukkan ketidaknyamanan diri jika hanya memerankan oposisi di parlemen bersama Koalisi Kebangsaan, membuka kemungkinan bagi politisi parlemen untuk merunduk ke Istana Negara. Lebih-lebih bila daya tarik personalisme meruyak seperti masa Presiden Soekarno dan Soeharto, potensi yang disandang kemenangan Yudhoyono-Jusuf atas Koalisi Kebangsaan.

Namun, banyak yang coba memercayai, Presiden RI masa kini tak seperkasa Soekarno dan Soeharto. Sejarah kepresidenan sudah berubah dengan BJ Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri. Kini Indonesia menapaki sejarah baru saat daulat rakyat kian jelas dalam menetapkan kepala pemerintahannya. Daulat rakyat menuntut kinerja kepemimpinan dan lembaga negara untuk memenuhi kemaslahatan bangsa. (Sumber: *Kompas*, 27/9/2004, Hal. 4)