

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
LEMBAGA PENGAJIAN

# PROSIDING

*FOCUS GROUP DISCUSSION*  
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

**Universitas Hasanuddin, Kota Makassar,  
Provinsi Sulawesi Selatan**

12 April 2017

**PARTAI POLITIK DAN PEMILU  
DALAM SISTEM PRESIDENSIL  
BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI  
2019**

# **Tim Prosiding**

## **Pengarah**

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;  
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

## **Ketua Tim**

**Mohammad Jafar Hafsah**

## **Anggota**

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;  
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;  
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;  
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;  
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;  
Memed Sosiawan; Yusyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

## **Tenaga Ahli/Pendukung**

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;  
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;  
Akhamad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;  
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;  
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasar; Indra Arianto**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
LEMBAGA PENGKAJIAN**

**SAMBUTAN**

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik **Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensial Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Hasanuddin, Provinsi Sulawesi Selatan dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan

Lembaga Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Hasanuddin, Sulawesi Selatan yang dilaksanakan pada 12 April 2017. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Makassar, Sulawesi Selatan diikuti para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Mohammad Jafar Hafsa, Syamsul Bahri, Ulla Nuchrawati, Andi Mattalatta, Zain Badjeber, Alihardi Kyai Demak dan Wahidin Ismail.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Makassar, Sulawesi Selatan ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Jawa Timur. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

## DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN .....	4
NOTULENSI .....	7

### LAMPIRAN 1- MAKALAH

- 1. BEBERAPA CATATAN TENTANG PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**  
Oleh: *Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.* 27
- 2. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**  
Oleh: *Hamzah Halim* 47
- 3. HUBUNGAN SISTEM KEPARTAIAN DENGAN PEMILU DALAM PRAKTEK SISTEM PRESIDENSIAL DAN MULTIPARTAI**  
Oleh: *Abdul Razak* 67
- 4. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**  
Oleh: *Eka Merdekawati Djafar* 74
- 5. PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIAL**  
Oleh: *Kasman Abdullah* 85

- 6. BUTIR-BUTIR PEMIKIRAN TENTANG PENGATURAN PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILU PADA PEMILU LEGISLATIF DAN PEMILU PRESIDEN DI INDONESIA DAN KETERKAITAN PADA PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI 1945**  
Oleh: *Marwati Riza* 97
- 7. SISTEM PEMILU DAN PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIAL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**  
Oleh: *A. Pangerang Moenta* 113
- 8. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
Oleh: *Muh. Aswar Makka Hamzah* 124
- 9. PARLIAMENTARY TRESHOLD DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**  
Oleh: *Dr. M. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn* 132
- 10. PEMILIHAN UMUM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XI/2013**  
Oleh: *Dr. Mustafa Bola, S.H., M.H.* 145
- 11. PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
Oleh: *Romi Librayanto* 158

**12. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DI INDONESIA  
BERDASARKAN UUD NRI 1945**

Oleh: *Tri Fenny Widayanti* 167

**13. PRESIDENSIAL                      DALAM                      JEBAKAN  
MULTIPARTAI**

Oleh: *Zulkifli Aspan* 177

**LAMPIRAN 2 - FOTO-FOTO**

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## PENGANTAR

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan Rakyat yang berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Hal ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia. Kedaulatan rakyat secara umum dimengerti sebagai demokrasi yang berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratein* (memerintah). Segenap penyelenggaraan negara diatur dan ditetapkan sebagai pelaksanaan kehendak rakyat yang disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan, baik supra-maupun infrastruktur politik.

Penyaluran kehendak rakyat pada umumnya dilakukan melalui partai-partai politik. Indonesia adalah negara yang berbhinneka-tunggal-ika, dalam arti meliputi berbagai suku, berbicara dalam berbagai bahasa daerah, dan memeluk agama yang berbeda-beda namun tetap dalam bingkai wawasan yang satu yaitu wawasan kebangsaan Indonesia serta yang bertumpu pada semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan.

Oleh karena itu dan demi terwujudnya keadilan sosial, rakyat memiliki kebebasan untuk membentuk dan/atau bergabung dengan suatu partai politik. Dengan demikian jumlah partai politik tidak dapat dibatasi kecuali secara alami sesuai dengan perwujudan kehendak rakyat. UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menegaskan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Partai-partai politik berkontestasi dalam pemilihan umum (Pemilu). Pemilu, adalah metode pengumpulan suara rakyat untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara *fair*, adil dan demokratis. Sistem pemilihan umum (*electoral sistem*) dan proses pemilihan umum (*electoral process*) atau bagaimana melaksanakan Pemilu merupakan dua hal yang menentukan terwujudnya Pemilu yang *fair*, adil dan demokratis. Sistem pemilihan umum adalah jaringan interaksi sinergis unsur atau komponen Pemilu yang terdiri atas peserta Pemilu, penyelenggara

Pemilu, pengawas Pemilu, aturan dan tatacara serta sarana dan prasarana lainnya untuk menetapkan wakil-wakil rakyat yang harus duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Untuk itu diperlukan proses atau tatacara yang *fair*, adil dan demokratis yang ditetapkan dalam undang-undang.

Pilihan sistem pemilihan umum sebagai perwujudan demokrasi seharusnya dapat memastikan bahwa distribusi kekuasaan politik dalam suatu masyarakat (baik dalam aspek religiositas, sosio-kultural, ataupun sosio-ekonomi) diperhatikan secara *fair*, adil dan demokratis sehingga pertentangan dan perbedaan utama yang dimungkinkan dalam masyarakat yang berbhinneka-tunggal-ika dapat diakomodasikan.

Pembahasan mengenai partai politik dan pemilu dalam sistem presidensial berdasarkan UUD NRI tahun 1945 mengemuka didasari oleh ketentuan mengenai pemilu dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Hal ikhwal pemilu diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 BAB VIIB PEMILIHAN UMUM Pasal 22E berbunyi sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Selain mengatur Pemilihan Umum yang tercantum dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur pemilu untuk Presiden/Wakil Presiden dan legislatif yakni Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 19 ayat (1) serta Pasal 22C ayat (1).

Kajian tentang partai politik dikaitkan dengan sistem presidensiil penting dilakukan dalam konteks Indonesia karena banyak kajian teoritik yang menyatakan bahwa sistem presidensiil tidak akan efektif jika diterapkan dalam sistem multi-partai. Indonesia menganut sistem multi-partai namun berupaya melakukan penyederhanaan, antara lain lewat mekanisme *electoral threshold*. Namun sampai sejauh ini, jumlah partai politik tetap saja banyak sehingga menimbulkan pertanyaan apakah proses penyederhanaan partai politik lewat ET itu sudah tepat.

Terkait sistem Pemilu, terdapat pendapat bahwa *original intention* pada Pasal 22E Ayat (3), adalah sistem proporsional tertutup. Dalam kaitan ini, muncul persoalan, apakah sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka pasca putusan MK yang dimaksudkan memberikan rasa keadilan, telah mendorong liberalisasi dan kapitalisasi Pemilu. Selain itu, muncul juga masalah tentang pemberlakuan *presidential treshold*, apakah hal itu sesuai dengan Pasal 6A Ayat (2).

## RANGKUMAN

Dari paparan sejumlah Narasumber dan pembahas dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dengan topik **Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensiil Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945**, kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Hasanuddin yang diselenggarakan pada Rabu, 12 April 2017 di Hotel Grand Clarion Makassar, Sulawesi Selatan diperoleh sejumlah kesimpulan umum sebagai berikut.

Terkait dengan sistem kepartaian, Diskusi Kelompok Terfokus mengidentifikasi sejumlah persoalan yang ada dalam sistem kepartaian saat ini. *Pertama*, Aktivitas Parpol hanya berhenti pada level bagaimana cara memperoleh kekuasaan. Padahal, Parpol semestinya mampu menggunakan kekuasaan yang telah diperoleh untuk sebesar besar kemaslahatan rakyat. Ada kesan, Parpol lebih dikuasai “syahwat politik” kuasa, bukan semangat pengabdian terhadap masyarakat.

*Kedua*, Parpol teralienasi dari masyarakat dalam arti ada kesenjangan dan jarak antara Parpol dan masyarakat. Alienasi ini mengakibatkan pandangan bahwa masyarakat bisa hidup tanpa Parpol karena Parpol lebih sibuk dengan dirinya sendiri dibanding mengurus masyarakat. Hal itu berakibat makin turunnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu. *Ketiga*, maraknya “tradisi korupsi” di tubuh partai-partai, utamanya menjelang pemilu.

Permasalahan-permasalahan yang ada tersebut diyakini bersifat sistemik. Oleh karenanya, Diskusi Kelompok Terfokus menyimpulkan perlunya penataan kembali sistem kepartaian yang mampu menjamin berjalannya fungsi-fungsi ideal Parpol, tidak saja berfungsi sebagai kendaraan politik untuk rekrutmen elit pemimpin namun juga meningkatkan; (a) fungsi komunikasi politik dalam penyelesaian beragam konflik kepentingan yang ada di masyarakat; (b) fungsi partisipasi politik dimana partai menjadi kanal politik aspirasi rakyat dan; (c) sosialisasi politik dalam bentuk pendidikan politik yang sehat pada masyarakat.

Penataan sistem kepartaian yang muncul dalam Diskusi Kelompok Terfokus meliputi sejumlah hal. *Pertama*, pendidikan para kader partai dalam soal ideologi dan visi misi partai yang ditujukan untuk menghalau sifat pragmatisme politik. *Kedua*, perbaikan pola rekrutmen calon anggota legislatif yang tidak bersifat oligarkis. Para caleg haruslah mereka yang benar-benar berkualitas, bukan sekedar populer dan punya modal. *Ketiga*, pengaturan soal pendanaan partai. Mayoritas peserta setuju anggaran partai diambil dari APBN dan APBD agar partai tidak dibajak oleh pemilik modal. Hanya ada satu narasumber yang menyatakan bahwa hal itu tidak menjamin adanya perbaikan perilaku partai.

Terkait kaitan sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan presidensiil, mayoritas narasumber dan pembahas menyatakan bahwa upaya penyederhanaan jumlah Partai Politik merupakan suatu keniscayaan dalam rangka mendukung sistem pemerintahan presidensiil yang efektif. Upaya itu dapat dilakukan melalui beberapa cara seperti lewat penetapan *electoral threshold* atau *parliamentary threshold*. Selain itu, syarat-syarat pendirian Parpol peserta pemilu juga diusulkan disusun dengan ketat agar hanya partai-partai yang memenuhi kualifikasi tertentu saja yang menjadi peserta Pemilu dan mengirimkan wakil-wakilnya ke lembaga legislatif.

Mengenai sistem pemilu, mayoritas peserta Diskusi Kelompok Terfokus cenderung setuju pada sistem proporsional. Hanya satu pembicara saja yang setuju pada sistem distrik (Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.). Tentang jenis sistem proporsional yang layak diterapkan, peserta FGD menyadari bahwa sistem proporsional terbuka maupun sistem proporsional tertutup sama-sama memiliki kekurangan dan kelebihan. Karenanya disarankan dirumuskannya sebuah sistem pemilu proporsional yang bisa mengakomodasi kelebihan-kelebihan yang ada dalam kedua jenis sistem proporsional itu. Dalam kerangka itu, dalam perumusan sistem pemilu yang tepat, disarankan untuk mengacu pada karakter dan perkembangan politik yang muncul.

Adapun mengenai penyelenggaraan pemilu, terdapat pemikiran dalam Diskusi Kelompok Terfokus agar pembentukan panitia seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Pusat dan daerah tidak

hanya dimonopoli pemerintah namun juga melibatkan unsur masyarakat dan melibatkan publik. Hal ini untuk meredusir kemungkinan anggota KPU yang dekat dengan partai peserta pemilu. Terkait Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), idealnya diberikan kewenangan/kekuatan untuk mendorong atau memaksa institusi berwenang baik KPU (berkenaan pelanggaran administrasi) maupun aparat penegak hukum/kepolisian (berkenaan dengan pelanggaran pidana) melakukan penegakan hukum pemilu (*election law enforcement*) atas rekomendasi Bawaslu.

www.mpr.go.id

## NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat narasumber dan para pembahas dalam Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Universitas Hasanuddin di Hotel Grand Clarion, Makasar, Sulawesi Selatan, Rabu, 12 April 2017

### **Narasumber I: Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H.**

- Konstitusi UUD 1945 telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan itu bermakna pada basis kedaulatan rakyat dan kepentingan rakyat.
- Pasal 22E Ayat (6) mengenai pengaturan pemilu diserahkan pada pengaturan UU dan kewenangannya ada pada pembentuk UU. Ketentuan Pasal 22E Ayat (6) ini membuka ruang lebar pada pembentuk UU untuk menggunakan kewenangan bebas (ruang diskresi) bagi DPR dan Presiden dalam menafsirkan dan mendesign UU Pemilu dan Parpol berdasarkan suasana iklim politik dan sistem perpolitikan saat itu.
- Praktik Pemilu di Indonesia sudah beberapa kali mengalami perubahan pengaturannya melalui UU Pemilu DPR, DPD, DPRD serta pemilu Presiden dan Wapres. Hal itu menimbulkan impikasi pada terjadinya ketidaksinkronan dan ketidak harmonisan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu pada Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wapres.
- Putusan MK No. 14/PUU-XI/2014 memutuskan bahwa praktik Pemilu yang memisahkan antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wapres seperti yang dipraktekan saat ini adalah inskontitusional (tidak berdasarkan pada konstitusi). Oleh karena itu pemilu harus dilaksanakan secara serentak, baik pemilu anggota DPR, DPD, DPRD dan Pemilu Presiden dan Wapres yang berlaku mulai 2019.
- Peraturan perundang-undangan tersebut semestinya mempertimbangkan keserasian dengan sistem pemerintahan Indonesia yang didasarkan pada sistem presidensial murni sebagaimana tercermin dalam Pasal 6A, Pasal 7 dan Pasal 7C.

- Dalam jangka panjang, pengaturan tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, dan Pemilu Presiden dan Wapres perlu dilakukan penataan ulang. Pasal-pasal terkait Partai Politik sebagai peserta pemilu, perlu dipertegas pengaturannya tentang pedoman pembentukan partai yang lebih mendukung pelaksanaan sistem pemerintahan presidensiil.
- Dalam jangka persiapan jelang Pemilu serentak untuk Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wapres secara serentak, pemerintah dan DPR segera mempersiapkan pilihan kebijakan pada pembatasan partai lewat *electoral threshold*, agar mempermudah dan menyederhanakan pelaksanaan pemilu serentak tersebut, sehingga efisiensi dan efektifitas tujuan Pemilu tercapai dan mendukung pelaksanaan sistem presidensiil.
- Bagi Partai Politik hendaknya memaksimalkan fungsi-fungsi partai yang berkaitan dengan komunikasi, partisipasi dan sosialisasi untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat dan tidak melakukan *money politics*.
- Bagi masyarakat supaya tidak mau menerima praktek *money politics* yang dilakukan oleh partai politik, agar tidak menyesal untuk kedepannya, dan tidak golput dalam pemilihan dan juga harus peka terhadap partai politik.

**Narasumber II: Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.**

- Fungsi partai politik: (1) sebagai sarana komunikasi politik; (2) sebagai sarana sosialisasi politik; (3) sebagai sarana partisipasi politik; (4) sebagai sarana pengendali konflik.
- Pelaksanaan fungsi partai politik belum optimal sebagaimana tercermin pada perilaku anggota partai politik yang duduk di parlemen. Hal itu disebabkan karena anggotanya lebih cenderung menjadikan partai sebagai kendaraan meraih kekuasaan/kedudukan. Kenyataan itu menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik sebagaimana tercermin pada menurunnya jumlah partisipasi pemilih dalam Pemilu, yang semestinya justru makin meningkat seiring dengan meningkatnya upaya pembangunan Negara hukum Indonesia yang berkedaulatan rakyat.

- Jumlah partai politik peserta Pemilu terlalu banyak sehingga membingungkan rakyat dalam penentuan partai mana yang akan diikuti karena antara satu partai politik dengan partai politik yang lainnya tidak mempunyai perbedaan yang mencolok. Di sisi lain, itu menyulitkan penyelenggara Pemilu dan pengawas Pemilu dalam pelaksanaan Pemilu yang memiliki tahapan yang cukup banyak serta biaya yang cukup besar. Jumlah partai yang sangat besar tidak mendukung optimalisasi penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945.
- Untuk mengoptimalkan fungsi partai politik, maka perlu upaya penyederhanaan jumlah partai politik, perbaikan rekrutmen calon anggota partai politik dan calon legislatif dari Parpol yang bresangkutan, misalnya syarat pendidikan minimal harus S2 untuk calon suatu partai politik pada pemilu legislatif. Kaderisasi partai politik ditingkatkan berupa pendidikan dan latihan termasuk pendidikan mental dan pembangunan karakter bangsa.
- Perlu perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional ke sistem distrik, sehingga masyarakat mengenai siapa yang akan mewakilinya di lembaga parlemen, yang fungsinya mewakili mereka dalam penentuan rencana serta pengambilan keputusan untuk pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Narasumber III: Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.**

- Permasalahan-permasalahan yang dihadapi Parpol di Indonesia: (1) aktivitas Parpol hanya berhenti pada level bagaimana cara memperoleh kekuasaan, padahal seharusnya tidak demikian, Parpol semestinya menuntaskannya sampai pada bagaimana kekuasaan yang telah diperoleh tersebut digunakan untuk sebesar-besarnya kemaslahatan rakyat; (2) terjadi sebuah alienasi Parpol terhadap masyarakat sehingga berakibat pada timbulnya jarak dan kesenjangan antara Parpol dengan masyarakat. Jarak yang jauh ini mengakibatkan

masyarakat berpandangan bahwa mereka bisa hidup tanpa Parpol; (3) Tradisi Korupsi.

- Terhadap 3 permasalahan Parpol diatas maka dapat dikatakan bahwa faktor sistemlah yang berakibat langsung terhadap berbagai macam tindakan korupsi politik yang dilakukan oleh kader-kader partai.
- Pola kaderisasi dalam tubuh Parpol juga menjadi bagian yang harus menjadi skala prioritas pembenahan, jangan sampai terlahir kader-kader karbitan yang bergabung dengan suatu Parpol hanya karena popularitas dan dana yang dimilikinya.
- Penyederhanaan Parpol di Indonesia adalah suatu keharusan, dan sebaiknya penyederhanaan itu dilakukan melalui *electoral threshold* sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 8 UU No. 8 Tahun 2012.
- MK dalam pertimbangan hukumnya berpandangan bahwa berdasarkan UU Pemilu, Parpol yang telah berstatus sebagai badan hukum tidak secara serta merta dapat mengikuti Pemilu, karena masih harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU Pemilu, karena masih harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU Pemilu, seperti verifikasi administrative dan verifikasi factual oleh KPU. Hal ini berarti bahwa eksistensi Parpol (pendirian Parpol) dengan keikutsertaan Parpol dalam Pemilu adalah merupakan dua hal yang berbeda dan tidak dapat dicampuradukan.
- Kualifikasi partai politik peserta Pemilu itu sangatlah perlu, oleh karena dengan kualifikasi inilah salah satu cara untuk menyederhanakan Parpol peserta Pemilu. Idealnya proses tersebut berlangsung melalui *parliamentary threshold* oleh karena *parliamentary threshold* pada hakikatnya adalah ketentuan batas minimal yang harus dipenuhi Parpol untuk bisa menempatkan calon legislatifnya di parlemen, jika demikian maka pemberlakuan *parliamentary threshold* dalam rangka kualifikasi Parpol pada akhirnya akan bermuara pada penyederhanaan fraksi yang ada di DPR.
- Proses rekrutmen yang tidak berlangsung secara terbuka, tidak transparan dan tidak partisipatif adalah salah satu kelemahan utama dalam proses rekrutmen anggota Parpol. Oleh

karenanya penetapan caleg oleh Parpol mestinya dilakukan secara terbuka, transparan dengan indikator-indikator yang dari awal sudah jelas dan terukur, serta yang terpenting penetapan caleg tersebut dilakukan oleh Parpol dengan cara yang partisipatif.

- Secara pribadi saya salah seorang yang paling tidak setuju dengan Parpol diberikan alokasi khusus dalam APBN dan APBD. Argumentasi saya adalah bahwa Parpol yang layak mendapatkan alokasi khusus dalam APBN dan APBD adalah Parpol yang ideal, Parpol yang sudah bisa menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.
- Pemahaman saya tentang sistem proporsional tertutup adalah dimana masyarakat cukup memilih Parpol dan Parpollah yang akan memilih kader-kader terbaiknya ke parlemen. Argumentasi dari sistem ini adalah Parpollah yang paling tahu kader terbaik di partainya. Kelebihannya selain dianggap akan mengefisienkan biaya pemilu, juga dipandang dapat menghidupkan fungsi Parpol yakni menyiapkan kadernya untuk menduduki jabatan kepemimpinan di parlemen.
- Putusan MK tentang sistem proporsional terbuka mengandung plus minus, disatu sisi memiliki legitimasi konstitusi dan bertujuan mulia yakni mengembalikan kedaulatan rakyat dalam pemilu legislatif, namun disisi lain realitas juga tidak bisa kita nafikkan sebagai eksekusi dari penerapan proporsional terbuka sebagaimana telah dikemukakan di atas. Dibutuhkan upaya mensolusi eksekusi tersebut agar ditemukan model/bentuk sistem pemilu legislatif yang lebih ideal lagi.
- MK dalam keputusannya pada pemilu 2014 lalu telah membatalkan atau membersihkan (mencabut) seluruh pasal yang berkaitan dengan *Presidential Threshold*.
- Tidaklah elok seorang anggota Parpol lalu kemudian menjadi anggota DPD, oleh karena misi sebagai anggota Parpol dengan misi sebagai anggota DPD sangat berbeda.
- Proses rekrutmen anggota KPU dan KPUD yang selama ini berlangsung pada prinsipnya sudah dapat dikatakan baik, memang tidak ada hal yang sempurna di dunia ini, sehingga tetap dibutuhkan penyempurnaan, misalnya saja pada bagian

pembentukan panitia seleksinya, idealnya tidak dimonopoli oleh pihak pemerintah saja. Kedepan semestinya dipikirkan model atau pola pembentukan pansel rekrutmen anggota KPU dan KPUD yang melibatkan publik agar publik mendapat ruang untuk memberi masukan terkait rekam jejak yang bersangkutan atau perihal info tentang kedekatan kedekatan tertentu dari si calon anggota tim pansel dengan partai-partai tertentu; lebih transparan lagi khususnya terkait dengan parameter yang digunakan untuk menentukan anggota tim pansel, dll.

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.**

- Negara kesatuan itu harga mati, sistem presidensiil itu harga setengah mati. Sistem ini masih bisa di otak-atik.
- Sistem Presindensiil -> janganlah menggunakan aturan-aturan yang ambigu dengan aturan-aturan parlementer.

**Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.**

- Menurut pandangan saya sudah sesuai karena semua peserta pemilu dipilih melalui Parpol. Jika Parpol tersebut memperoleh suara dan cukup suaranya untuk mendapatkan kursi, maka Parpollah yang menentukan siapa yang akan mewakili Parpol tersebut di DPR dan DPRD.
- Sistem proporsional terbuka pasca putusan MK jelas memang memberikan keadilan, mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu. Akan tetapi liberalisasi dan kapitalisasi yang terjadi bukan sesuai dengan cita idealnya namun yang terjadi justru kebebasan yang tidak terkendali secara hukum maupun etika dan cenderung menghalalkan segala cara, yang justru bertentangan dengan cita negara hukum itu sendiri. Keadilan memang menjadi cita-cita ideal tetapi dalam meraihnya mestilah dengan cara-cara yang dibenarkan oleh hukum dan

etika, bukan dengan *money politics* dengan beragam bentuknya.

- Walaupun tidak tegas menyebut angka secara kuantitatif dalam Pasal tersebut, namun dengan menggunakan penafsiran ekstensif (memperluas artinya) maka gabungan Parpol menunjukkan adanya batas jumlah Parpol yang bergabung untuk bisa mengajukan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden.
- Anggota DPD sejatinya merupakan wakil daerah yang berasal dari provinsi yang dipilih melalui pemilu. Jika ada anggota DPD berasal dari Parpol justru tidak proporsional lagi karena wakil Parpol sudah ada tempatnya di DPR, sementara wakil daerah ada tempatnya di DPD.
- Penyederhanaan Parpol dengan *electoral threshold* sebagaimana ditentukan dalam UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu yaitu misalnya 3.5%. Proses penyederhanaannya dilakukan KPU melalui verifikasi administrasi dan factual.

**Prof. Dr. Djafar Saidi, S.H., M.H.**

- Penyederhanaan partai politik harus dilakukan dengan berpegang pada kriteria yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi goncangan politik sehingga dapat mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan Negara.
- Adapun kriteria penyederhanaan partai politik adalah sebagai berikut: (1) Partai politik yang memiliki asas dan tujuan yang sama; (2) Partai politik yang keanggotaannya terbukti melakukan tindak pidana korupsi; atau (3) Partai politik yang tidak memenuhi syarat kepengurusan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- Terhadap partai politik tersebut harus dikualifikasi ketika memenuhi kriteria sebagai berikut: (1) Melakukan perbuatan yang tidak bersesuaian dengan hukum, misalnya memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi (partai politik itu sendiri); (2) Pengambilan keputusan esensial tidak melibatkan

anggota, hanya melibatkan sekelompok kecil pengurus dan bahkan keputusan akhir berada pada ketua umum; (3) Identitas partai politik secara yuridis tidak dapat dijadikan panutan dalam bernegara dan berbangsa; atau (4) Partai politik tidak mampu mempersiapkan negarawan, hanya sekadar kendaraan bagi pihak lain yang bukan merupakan anggota partai politik yang bersangkutan. Tatkala memenuhi satu atau lebih diantara keempat kriteria tersebut, partai politik peserta pemilihan umum harus dikualifikasi.

- Pendanaan partai politik diharapkan agar bukan merupakan beban rakyat Indonesia yang tercantum dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan bersumber dari penerimaan negara, baik dalam bentuk pajak maupun penerimaan negara bukan pajak. Hal ini dimaksudkan agar pendanaan yang tercantum dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara seyogianya difokuskan sebagai sumber pembiayaan pelaksanaan pemerintahan negara.

**Prof. Dr. Marthen Ari, S.H., M.H.**

- Tujuan pokok dari fgd ini adalah kita akan memberikan masukan yang krusial, komplit dan berbobot.
- Dari perspektif saya, yang harus diperhatikan oleh perancang perubahan undang-undang ini adalah teori yang harus dipakai pada pasal-pasal dalam undang-undang. Dari konteks ini saya bisa sampaikan, harus menggunakan teori demokrasi. Oleh karena itu sistem politik dan sistem kepartaian harus sama, tidak boleh beda. Sehingga nantinya akan saling mendukung dan tidak saling bertentangan.
- Topik ini mengarah kepada sistem presidensial. Yang harus dipahami betul bahwa apapun yang dibuat oleh Parpol dan sistem pemilu harus diutamakan sistem presidensialnya terkait dengan hal tersebut. Kalau di dalam sistem presidensial itu, Presiden memegang kekuasaan yang besar sekali, sangat substansial, tetapi di dalam menentukan kebijakan itu sangat tergantung pada parlemen, sehingga Presiden Jokowi merasa

harus membuat koalisi. Ini yang kacau saat ini, karena koalisi sama tidak dengan dengan sistem presidensial.

**Dr. Mustafa Bola, S.H., M.H.**

- Berdasarkan penjabaran pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, dapat dilihat bahwa sebelum diselenggarakannya pemilu tahun 2019, maka perlu untuk membentuk Undang-Undang Pemilu yang baru. Jika tidak ada, maka akan menimbulkan permasalahan mengenai pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden.
- Ada 2 kemungkinan skenario yang menurut penulis bisa terjadi, yakni *pertama*, tidak ada syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Artinya bahwa semua partai politik peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. *Kedua*, menggunakan syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilu 2014. Artinya bahwa hanya partai politik tertentu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.
- Dari 2 (dua) skenario tersebut, yang paling memungkinkan untuk terjadi adalah skenario nomor 2 dengan alasan untuk meredam banyaknya pasangan calon presiden dan wakil presiden yang akan diajukan oleh partai politik.

**Nasaruddin Uppel, S.S., M.Si.**

- Dalam sistem presidensial, harus adanya sistem *check and balances*. Tetapi bagaimana kita bisa melakukan *check and balances* kalau partai politik kita terlalu banyak, terlalu besar jumlahnya. Oleh karena itu menurut saya, penyederhanaan itu sangat penting untuk dilakukan dengan sistem politik yang ada sekarang ini.
- Barangkali boleh saya katakan bahwa, sistem kita saat ini adalah sistem yang paling buruk di dunia. Bagaimana tidak, kita dengan sadar atau tidak sadar, menghadapkan masyarakat untuk berlaku pragmatis, mengajarkan kepada masyarakat

untuk memilih orang yang membayar dengan sarung, uang, sembako dan lain-lain.

- Saya sepakat kalau *parliamentary treshold* itu disahkan, dan harus berlaku dari pusat ke daerah. Karena saat ini yang berlaku hanya di pusat dan tidak di daerah, sehingga yang terjadi adalah banyak partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten kota tidak mampu melakukan program-program pemerintah atau tugas-tugasnya sebagai legislator.
- Peserta pemilu terlalu besar. Dengan sistem presidensial saat ini, meskipun partainya penguasa, akan tapi terkadang bertindak sebagai oposisi, sehingga tidak bisa menjalankan fungsinya sebagai *check and balances*.

#### **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.**

- Partai politik perlu mendapatkan alokasi khusus dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang jika dianggap masih membutuhkan dukungan, dapat pula dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), karena partai politik merupakan salah satu pilar negara yang diakui keberadaannya dalam UUD NRI Tahun 1945.
- Pembiayaan dilakukan terhadap hal-hal yang sifatnya umum untuk semua partai politik dan terukur. Misalnya, biaya untuk program peningkatan kualitas kader partai. Dalam hal uang transportasi peserta, maka pemerintah mentransfer langsung ke nomor rekening peserta yang bersangkutan. Syarat yang harus dipenuhi oleh peserta adalah: (1) Memiliki rekening bank; (2) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP); (3) Memiliki Kartu Tanda Anggota pada partai politik.
- Kelanjutan dari mekanisme pembiayaan tersebut di atas akan berdampak pada proses rekrutmen, kaderisasi, dan penetapan calon legislatif. Karena partai politik telah rutin menyelenggarakan program peningkatan kualitas kader partai yang dibiayai oleh negara, maka partai politik dan negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap seluruh kader partai tersebut.

- perlu ada kualifikasi tertentu agar suatu partai politik dapat mengikuti pemilu. Menurut penulis, suatu partai politik yang ingin menjadi peserta pemilu harus memiliki struktur kepengurusan di semua wilayah kabupaten/kota di Indonesia. Selanjutnya, harus memiliki calon anggota legislatif di semua tingkatan di seluruh wilayah Indonesia (kab/kota/provinsi/nasional).
- Kita perlu menyadari bahwa mekanisme dan penyelenggara merupakan satu kesatuan yang membentuk sistem. Tanpa membenahi kedua hal tersebut, maka tentu saja sistem tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Mekanisme harus selaras dengan Pancasila, sedangkan penyelenggara harus memastikan berjalannya mekanisme tersebut.

**Dr. A. Tenri Famauri, S.H., M.H.**

- Saya sebagai orang sosiolog mengutip satu pendapat bahwa politik partai politik adalah sebagai kelompok manusia yang terorganisasi secara stabil dengan tujuan untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan. Sehingga dari sini munculnya orientasi syahwat kekuasaan itu sangat wajar.
- Pemilu -> perlu adanya penyederhanaan partai politik, tetapi ditingkatkan kualitasnya, dengan cara meningkatkan persyaratannya. Dengan penyederhanaan partai dapat memperkuat presidensial.
- Saat ini saya lihat yang duduk di kursi pemerintahan itu tidak kompeten, contohnya saja sekarang para bupati dan walikota, mereka tidak mengerti ilmu pemerintahan tetapi bisa duduk menjabat itu. Kasihan para lulusan IPDN yang sudah susah payah belajar mengenai ilmu pemerintahan, tetapi tidak bisa duduk di kursi pemerintahan karena kurangnya uang dan kekuasaan.

**Dr. Muhammad Ilham Arisaputra**

- Berangkat dari realitas presidensialisme yang diterapkan di Indonesia, maka multipartai ekstrem (jumlah partai sangat banyak) perlu segera di dorong menjadi multipartai sederhana, terutama jumlah partai di parlemen. Ada tiga desain institusi

politik yang perlu dirancang dan di tata kembali, yakni desain pemilu, desain institusi parlemen, dan desain institusi kepresidenan.

### **Zulkifli Aspan**

- Sistem presidensial yang dalam waktu bersamaan diterapkan dengan praktik multipartai nyatanya tidak tepat diterapkan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini semakin menguatkan tesis Scott Mainwaring bahwa sistem presidensial tidak tepat dipadukan dengan praktik multipartai. Desain UUD 1945 yang memberikan ruang bagi praktek multipartai telah melemahkan sistem presidensial.

### **Ardi Susanto, S.H.**

- Penguatan penyelenggaraan pemilihan umum di mana telah kami cermati bahwa undang-undang penyelenggaraan pemilihan yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-undang nomor 15 tahun 2011 ini Kami menganggap bahwa masih terdapat beberapa kelemahan yang pada prakteknya dalam proses rekrutmen mempengaruhi kemudian hasil rekrutmen diantaranya: (1) Dalam tahap pengumuman rekrutmen anggota KPU pada media massa dan proses seleksinya, terkadang ditentukan oleh waktu yang terbatas dan diumumkan di satu media yang kurang populer sehingga presentasi pendaftaran yang ada tidak maksimal. Ini dapat disebabkan oleh pihak-pihak tertentu yang berkeinginan untuk mengurangi kompetisi oleh bakal calon yang dirasa mengancam posisi calon yang ada. Solusi yang kami tawarkan adalah pihak KPU pusat yang mengambil alih tahap ini, untuk melakukan pendaftaran kabupaten kota dan provinsi.
- Proses administrasi baiknya dilakukan online. Sehingga akan terlihat oleh siapapun yang mengakses, siapa yang lengkap administrasinya dan siapa yang tidak lengkap.

- Dalam melakukan seleksi tertulis mengenai Pemilu Terkadang ada oknum tim Seleksi yang berusaha meluluskan calon-calon tertentu dengan upaya membocorkan tertulis memberi kunci jawaban dan lain-lain, sehingga harus ada tes yang terbuka agar tidak ditemukannya indikasi rekrutmen yang dikuasai oleh kekuasaan politik.

**Ariani Arifin, S.H., M.H.**

- Yang pertama adalah mengenai sistem presidensial dianut Indonesia, dimana dengan sistem ini maka harus adanya penyederhanaan partai politik pemenang, tetapi walaupun ada penyederhanaan tidak boleh adanya larangan dan pembatasan, sehingga harus ada syarat-syarat yang diberikan dan diatur dalam UU.
- Yang kedua mengenai rekrutmen pengurus dari partai politik, dimana rekrutmen pengurus adalah dari orang-orang yang memiliki pengalaman kepartaian, yang mempunyai pemahaman yang baik mengenai partai politik dan pemerintahan, serta harus adanya uji kompetensi dalam pelaksanaan rekrutmen partai politik.
- Yang ketiga memperkuat partai, karena partai politik ini mempunyai posisi dan peran penting di dalam sistem demokrasi yang ada di Indonesia.

**Eka Merdekawati Djafar**

- Salah satu upaya perbaikan penyelenggaraan pemilu tersebut adalah dengan cara rekayasa pemilu. Rekayasa pemilu ini ditujukan untuk menghadirkan sistem multi partai sederhana serta efektifitas sistem presidensiil.
- Beberapa rekayasa pemilu yang ditawarkan untuk mencapai tujuan di atas adalah: a. Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan; b. Penggunaan sistem proporsional tertutup; c. Perampingan alokasi kursi per daerah pemilihan (dapil) menjadi 3 – 8 kursi per dapil; d. Penggunaan metode divisor, apapun variannya, untuk mengkonversi suara ke kursi; e. Penggunaan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold/PT*) sebesar 3,5%.

- Pelembagaan partai politik menjadi bagian yang tak terpisahkan untuk mewujudkan tujuan di atas. Pelembagaan partai politik harus dapat mengikis fenomena oligarkhi kepartaian. Demokrasi juga harus berjalan di internal partai politik. Dengan demikian, partai politik dapat memainkan fungsi dan perannya dengan baik. Kekhawatiran terhadap munculnya penolakan partai politik (*the denial party*) akan dapat dihindari. Partai politik dapat memberikan kader-kader terbaiknya untuk ditawarkan kepada masyarakat sebagai calon pemimpin bangsa.
- Efektifitas sistem presidensiil dapat diwujudkan melalui 2 (dua) pendekatan. Pertama adalah pendekatan institusional dilakukan untuk merubah atau memperbaiki kelembagaan presiden karena terkait dengan praktik yang selama ini lebih mengarah pada sistem parlementer. Kedua adalah pendekatan sistem di mana menghadirkan keterkaitan antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil. Sinkronisasi dan sinergitas dari ketiga sistem tersebut diharapkan dapat menjaga tujuan membentuk satu pemerintahan yang efektif. Oleh karena itu, sebuah rekayasa atas sistem pemilu menjadi sangat penting untuk mewujudkan sistem kepartaian dan sistem presidensiil yang efektif

**Tri Fenny Widayanti, S.H., M.H.**

- Upaya penyederhanaan sistem multipartai melalui Electoral Threshold (ET) ini adalah sebagai ambang batas syarat angka perolehan suara untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya. Artinya berapapun jumlah kursi yang diperoleh di parlemen, untuk turut kembali dalam pemilu berikutnya harus mencapai angka electoral threshold itu.
- Bahwa ketentuan Electoral Threshold (ET) tersebut pada dasarnya dapat berpotensi melanggar konstitusi, sebab membatasi hak berserikat dan berkumpul serta hak dipilih, memilih yang telah jelas tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yaitu dalam pasal 28E ayat 3 yang berbunyi bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Partaipun

terpaksa bubar karena penerapan ET. Sebab kebebasan mendirikan partai politik adalah bagian esensial dari hak konstitusi yang telah dirumuskan oleh *founding father* dalam UUD RI tahun 1945. Hal itu sejalan dengan pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) dalam instrumen hukum internasional yang kemudian dimasukkan dalam amandemen UUD 1945 dengan penyisipan Bab XA "Hak Asasi Manusia".

- Upaya untuk menyederhanakan jumlah partai mulai nampak dari panjangnya proses verifikasi yang harus dilalui oleh sebuah Parpol agar bisa menjadi peserta pemilu. Selain melalui mekanisme verifikasi, upaya mewujudkan sistem multipartai sederhana juga diwujudkan dengan adanya kebijakan *Parliamentary Threshold*. Adanya PT berperan besar untuk menyederhanakan jumlah partai politik parlemen. Jumlah partai politik parlemen untuk tingkat DPR dan DPRD berbeda, sesuai dengan amanat pemberlakuan PT yang telah ditetapkan oleh MK.
- Praktik yang sekarang terjadi adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir selalu mendapat hambatan dan tentangan dari parlemen. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mendorong terbentuknya koalisi partai politik yang permanen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain.

**Kasman Abdullah, S.H., M.H.**

- Sejak era reformasi, demokrasi Indonesia memilih menggunakan sistem presidensiil yang berkombinasi dengan sistem multipartai, Jauh-jauh hari para pemikir sebenarnya telah memperingatkan bahwa kombinasi presidensiil dan multipartai adalah kombinasi yang penuh risiko. Kebuntuan dan mobilitas politik sebagai akibat ketegangan antara presiden dengan legislatif bisa muncul setiap saat.
- Menyimpang dari prediksi teoritis tersebut, sistem presidensial multipartai di Indonesia berjalan relatif normal.

Hubungan yang tegang antara eksekutif dan legislatif memang terjadi tetapi tidak berakhir dengan jalan buntu.

- Hal ini dapat berlangsung dengan baik dikarenakan pembinaan terhadap partai politik terus diupayakan untuk menjamin terciptanya parlemen yang berkualitas. Upaya tersebut dilakukan melalui verifikasi partai politik peserta pemilu, penerapan ambang batas melalui mekanisme PT, peningkatan kualitas partai politik, dan pemberian bantuan anggaran pembinaan kepada partai politik.

Sejumlah anggota Lembaga Pengkajian yang hadir dalam FGD juga menyampaikan sejumlah pandangan sebagai berikut:

### **Andi Mattalatta**

- DPR itu adalah wakil rakyat, artinya memperbaiki DPR itu harus memperbaiki rakyatnya. Karena jika sumber daya manusianya rendah, bagaimana bisa menciptakan wakil rakyat yang berkualitas kalau rakyat sendiri tidak berkualitas, padahal yang diusulkan menjadi wakil rakyat itu adalah rakyat sendiri dan yang memiliki adalah rakyat sendiri.
- Idealnya dalam Negara kita ini adalah sistem presidensiil dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Banyak sistem presidensiil di dunia, tapi yang kita ingin bangun adalah sistem presidensiil menurut undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Produk DPR itu produk politik. Produk politik itu isinya adalah kebenaran politik. Dalam politik itu harus ada keputusan dan harus sama, karena jika berbeda maka rakyat akan bingung. Tetapi dalam kebenaran politik, tidak boleh abadi, ada jangka waktunya.
- Yang kita butuhkan dalam sistem presidensial negara Indonesia adalah sistem presidensial yang berdasarkan negara kesatuan, bukan negara federal. Kenapa kita negara kesatuan, karena kita multietnis dan multikultur.
- Sistem pemilu Bagaimana cocok dengan Indonesia? Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak menyatakan secara jelas, hanya menyatakan DPR menentukan terbuka atau

tertutup, karena itulah kita butuh pikiran-pikiran dari berbagai kalangan dalam rangka mengisi sistem presidensiil berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia untuk mengisi sistem partai politik yang seperti apa yang sesuai dengan konstitusi.

- Menurut saya yang menjadi soko guru Indonesia adalah partai politik, oleh karena itu partai politik harus ada peningkatan kualitas. Dan peningkatan kualitas partai politik tidak boleh, jangan pakai istilah penyerderhanaan, seharusnya malah ditingkatkan persyaratan. Bahkan kalau menurut saya syarat untuk menjadi pimpinan partai politik itu harus lebih besar daripada menjadi menteri dan negarawan.
- Memperbaiki republik ini harus dimulai dengan memperbaiki partai politik.

**Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc.**

- Partai politik itu perlu dana, dan baru di FGD kali ini bahwa Parpol tidak perlu didanai, harus mandiri.
- Saat ini sudah ada anggarannya untuk pendidikan politik, agar rakyat lebih melek politik. Akan tetapi kenyataannya saat ini anggaran itu tidak digunakan sebagaimana mestinya.
- Perguruan tinggi seharusnya dapat menjadi pemasok kader-kader politik yang baik, karena mereka adalah tenaga-tenaga ahli, jangan sampai yang menjadi kader-kader politik yang tidak mengerti apa-apa.
- Kepemimpinan yang kuat, dimana seorang pimpinan itu haruslah kuat dan konsisten, tidak gampang berubah.
- Sistem pemilu dan penyelenggaraannya, harus ada perbaikan, dimana harus ada kepercayaan dari masyarakat.

**Dr. dr. Hj. Ulla Nuchrawati, M.M.**

- Saat ini sedang digodok undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu sehingga kalau misalnya nanti kita kembali ke Jakarta, kita harapkan kita dapat masukkan ide-ide cemerlang dari Makassar kepada Pansus.
- Mengenai partai politik, kita sadari betul bahwa memang sekarang suka atau tidak suka masyarakat sudah dapat menilai

secara langsung, orang-perorangan, siapa mereka, latar belakangnya bagaimana, kemudian produk-produk politik apa yang telah mereka lakukan, serta apakah itu semua sudah bisa menjawab konstituen yang mereka wakili? Oleh karena itu memang sudah saatnya kita harus menghitung pemikiran-pemikiran yang cerdas sehingga memperbaiki masa depan republik ini.

- Rekrutmen partai politik: yang harus diperhitungkan adalah paling tidak tingkat pendidikannya.
- *Founding fathers* itu sudah memberi kita warisan yang amat luar biasa. Oleh karena itu kita pertahankan, bahkan wajib hukumnya untuk kemudian kita memakainya dalam skala yang lebih intelektual, sehingga bukan hanya merekrut orang-orang yang berkuasa saja, atau yang punya uang, bukan karena ideologi semata, tapi kemudian ada maksud atau *hidden agenda* yang dibawa, yang itu akan lebih berbahaya bagi kita.
- Oleh karena itu, apa betul bahwa ideologi Pancasila ini harus kita jaga dari awal yaitu rekrutmen para politisi yang ada di negara kita? karena ancaman Ideologi itu meskipun kita sudah mengatakan harga mati, tetapi di dalam aturan aturan yang berlaku masih setengah hati.
- Singkatnya kembalikan harkat martabat dan marwah partai politik sebagai sumber dari sumber, untuk kemudian mencetak orang-orang yang akan bermain atau perannya sebagai regulator, sebagai pengawas dan juga tentunya mengawal pemerintahan ini dengan baik.

### **Zain Badjeber**

- Bagaimana Bung Karno seorang insinyur diberi kekuasaan hanya 6 tahun sedangkan Soeharto tidak mempunyai title apa-apa dapat menguasai 32 tahun.
- Soeharto bisa berhenti di 3 Parpol sedangkan Soekarno berhenti di 10 Parpol, ini kenyataan yang sudah kita lalui.
- Partai politik ini kalau kita mengatakan rusaknya karena ketua, kita harus tanya, siapa yang mengangkat ketua? Karena yang mengangkat adalah ketua cabang dan ketua wilayah.

Sekarang yang menjadi ketua cabang dan wilayah adalah orang-orang yang berkuasa dan mempunyai uang. Keadaan seperti inilah yang harus dapat kita hindari dan perbaiki, marilah kita belajar dari sejarah.

- Saya ikut perubahan UU dari perubahan pertama hingga keempat, dari tahun 1999. Semua harus kompromi dan tidak ada yang di Voting, kecuali yang terakhir dimana utusan golongan ingin masuk tanpa pemilu. Kenapa tidak di voting? Karena menjaga jangan sampai ada dampak politiknya ke masyarakat. Kalau utusan golongan dilakukan voting karena dampak politiknya sangat kecil.
- Kompromi itu artinya ada 10 fraksi yang bisa menerima keputusan daripada kepentingan fraksinya, singkatnya setiap fraksi bisa menafsirkan berbeda-beda. Misalnya Pasal 18, mengapa Ayat (3) tentang DPRD masuk ke dalam pasal 22E? mengapa Pasal 18 Ayat (4) mengenai gubernur bupati walikota dipilih secara demokratis tidak dimasukkan ke sana? padahal Pasal itu diputus sama-sama tahun 2000. Kenapa yang ini masuk ke sana, itu kan berarti demokrasi itu tidak harus pemilu, bisa saja pemilihan tidak langsung. Pemilihan umum tidak langsung bisa saja dengan berbagai varian melalui DPRD ataupun ada yang mau menghendaki kalau pemilihan gubernur calon dipilih dulu oleh DPRD kabupaten provinsi itu baru dipilih lagi ke untuk menghindari berbagai hal yang tidak diinginkan.

### **Drs. Wahidin Ismail**

- Dari 3 isu yang kita elaborasi yaitu sistem presidensial, sistem pemilu dan sistem partai politik, saya rasa sudah cukup bagus saat ini.
- Pada diskusi kali ini kita lebih menekankan kepada bagaimana caranya menyehatkan partai politik. Semua hampir sepakat bahwa saat ini semakin melemah fungsi dan peran dari partai politik. Ini dapat kita lihat dari kurang pekanya dalam merespon aspirasi serta lemahnya hasil legislasi.
- Partai politik terjerat dalam oligarki elite pengurusnya. Yang bermasalah ada di internal partainya.

- Yang cukup memprihatinkan, kurangnya ideologi dari para anggota partai politik.
- Lemahnya dan kurang transparansi keuangan dalam suatu partai.
- Yang harus diperkuat adalah penguatan ideologis dan identitas partai, penguatan sistem (pengakaderan, pendidikan politik dan transparansi keuangannya)
- Terkait dengan kemandirian di DPD, siapa saja boleh menjadi anggota DPD. DPD mempunyai karakter sendiri yang berbeda dengan DPR, dia adalah berbeda dengan DPR karena mewakili teritori, maka seharusnya dia adalah perorangan dan menimalisir pengaruh dari partai politik.

#### **H. Alihardi Kiai Demak, SH., M.Si.**

- Persoalan pokok kita kan sebenarnya bahwa presidensial adalah sistem yang cocok untuk Negara Republik Indonesia.
- Persoalan pokok di Negara kita adalah para penyelenggara negaranya, mau apapun sistem yang kita anut itu tidak akan terlalu penting, asalkan penyelenggaranya benar.
- Sistem presidensial di Negara kita saat ini, dalam prakteknya saat ini adalah bagaimana caranya menguasai DPR agar tidak diganggu dalam pemerintahannya dan kekuasaannya.

# **BEBERAPA CATATAN TENTANG PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**

Oleh : Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.

## **PENDAHULUAN**

Negara Indonesia ini didirikan berdasarkan atas negara hukum dan kedaulatan rakyat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar (*fundamental norm*) tersebut menjadi pedoman dalam menjalankan kehidupan negara Republik Indonesia. Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum artinya meniscayakan hukum menjadi pedoman/landasan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara, dan hukum yang dimaksud merupakan hukum yang berdasar dan sesuai dengan kemauan rakyat.

Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur bahwa negara Indonesia kaitan dengan susunan negara, disebut negara kesatuan, sehingga di dalam negara tidak ada kesatuan masyarakat daerah yang boleh merupakan suatu negara. Makna negara hukum menurut Pembukaan UUD 1945 tidak lain adalah negara hukum dalam arti maretel, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang disusun dalam suatu UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan Pancasila.

Partai politik dalam kehidupan negara merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan penyelenggaraan negara. Namun demikian, mengingat banyak sekali keprihatinan atas kondisi partai politik saat ini, khususnya di Indonesia. Terdapat banyak kejadian-kejadian yang berupa “penyimpangan” dan “penipuan” serta “korupsi politik” dalam

praktik-praktik politik yang dilakukan oleh elite politik terhadap partai politik. Sebagai sebuah kendaraan politik, maka partai politik dipergunakan oleh para individu-individu untuk meraih kekuasaan. Partai politik adalah mesin politik untuk dapat berpartisipasi dan meraih kekuasaan dalam proses pengelolaan negara. Namun, ambisi meraih kekuasaan yang berasal dari kader-kader tertentu dalam sebuah partai politik telah mereduksi arti penting dari partai politik di Indonesia. Keadaan partai politik yang pada awalnya menjadi tumpuan motor penggerak ide dan gagasan baru untuk sampai pada kesejahteraan rakyat yang telah berubah menjadi pertempuran egoisitas individu untuk berkuasa. Partai politik yang awalnya menjadi harapan besar lahirnya pemimpin bangsa yang berkualitas telah berubah menjadi arena “oportunistis” kalangan eksternal untuk menunggu dipinang serta dicalonkan untuk menjadi legislatif atau eksekutif. Itu berarti bukan merupakan suatu masalah yang mengharamkan ketika *image* partai-politik di mata publik menjadi negatif.

## **RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi parpol dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan persidensial NRI?
2. Sistem pemilu apakah yang tepat untuk pelaksanaan fungsi parpol yang optimal dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?

## **TINJAUAN PUSTAKA**

Menurut Afan Gaffar masa demokrasi parlementer merupakan masa kejayaan demokrasi di Indonesia, karena hampir semua elemen demokrasi dapat kita temukan dalam perwujudannya dalam kehidupan politik di Indonesia, sebagai berikut:

Pertama, lembaga perwakilan rakyat atau parlemen memainkan peranan yang sangat tinggi dalam proses politik berjalan. Perwujudan kekuasaan parlemen ini diperlihatkan dengan adanya sejumlah mosi

tidak percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya.

Kedua, akuntabilitas pemegang jabatan dan politisasi pada umumnya sangat tinggi. Hal ini dapat terjadi karena berfungsinya parlemen dan juga sejumlah media massa sebagai alat kontrol sosial. Sejumlah kasus jatuhnya kabinet dalam periode ini merupakan contoh kabinet dalam periode ini merupakan contoh konkret dari tingginya akuntabilitas tersebut.

Ketiga, kehidupan kepartaian boleh dikatakan memperoleh peluang yang sebesar-besarnya untuk berkembang secara maksimal. Dalam periode ini, Indonesia menganut sistem banyak partai (multy party sistem). Ada hampir 40 partai politik yang terbentuk dengan tingkat otonomi yang sangat tinggi dalam proses rekrutmen, baik pengurus atau pimpinan partainya maupun para pendukungnya. Campur tangan pemerintah dalam hal rekrutmen internal partai boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Sehingga partai bebas memilih ketua dan segenap anggota pengurusnya. Persaingan antara sejumlah tokoh partai politik untuk menjadi ketua partai berjalan dengan wajar dan demokratis. Hal ini terlihat dengan jelas dalam sejarah Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Partai Masyumi.

Suasana kehidupan partai politik negara secara umum selalu meliputi dua suasana/dua kehidupan politik yaitu sebagai berikut:

1. *The governmental political sphere*. Suasana kehidupan politik pemerintah yang disebut pula supra struktur politik yaitu hal-hal yang bersangkutan paut dengan kehidupan lembaga-lembaga negara yang ada pada negara itu serta perkembangan khususnya antara satu sama lainnya. Hal tersebut dapat diketahui melalui UUD/Konstitusi, dan mungkin pula dalam peraturan-peraturan tertulis lainnya.
2. *The socio political sphere* (suasana kehidupan politik rakyat) disebut pula infra struktur politik, yang terdapat dalam kehidupan masyarakat yang berpengaruh terhadap tugas-tugas lembaga-lembaga negara dalam suasana lembaga pemerintahan.

Sri Soemantri, menyatakan bahwa berdasarkan teori yang secara umum berlaku, suasana kehidupan politik rakyat terdiri atas lima unsur yaitu :

- a. Partai politik (*political party*);
- b. Golongan kepentingan (*intrest group*);
- c. Golongan penekan (*pressure Group*);
- d. Alat komunikasi politik (*media political communication*);
- e. Tokoh politik (*political figure*).

Dengan demikian, dalam mekanisme kehidupan pemerintah/mekanisme demokrasi di Indonesia, terdapat hubungan saling memengaruhi antara suasana kehidupan pemerintahan negara dengan suasana politik rakyat. Itu berarti kinerja MPR, Presiden, DPR, BPK, dan MA dipengaruhi oleh komponen-komponen partai politik, golongan penekan dan sebagainya, baik secara keseluruhan maupun persial oleh satu atau beberapa komponen dari suasana kehidupan politik rakyat tersebut diatas.

Namun dalam uraian ini dikemukakan partai politik oleh Mariam Budiardjo bahwa partai politik secara umum merupakan suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Apabila yang disebut partai politik tersebut dikaitkan dengan suasana kehidupan politik rakyat, maka partai politik berbeda fungsi dengan golongan-golongan lainnya meskipun kadang-kadang dalam konteks tertentu mempunyai persamaan-persamaan.

Berikut fungsi partai politik dalam negara demokrasi yaitu sebagai berikut:

1. Sebagai sarana komunikasi politik

Dalam hubungan dengan fungsi ini, partai politik menampung dan menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dengan mengaturnya sedemikian rupa, dalam arti mengadakan penggabungan dengan aspirasi/suara yang senada (penggabungan

kepentingan) diolah dan dirumuskannya secara teratur. Proses ini disebut pula perumusan kepentingan, selanjutnya dijadikan usul kebijaksanaan partai dan disampaikan kepada pemerintah. Disisi lain partai politik berfungsi menyebarluaskan rencana-rencana /kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Dengan demikian, terjadi semacam dialog dari bawah keatas dan dari atas ke bawah. Dalam keadaan seperti inilah partai politik berperan sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah dan antara pemerintah dengan rakyat.

## 2. Sebagai sarana sosialisasi politik.

Untuk menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam suatu pemilu, maka ia harus memperoleh suatu dukungan yang luas dari masyarakat, itu berarti ia mesti menciptakan kesan bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum serta masing-masing anggota-anggotanya, menempatkan kepentingan nasional diatas dari kepentingan sendiri. Hal ini sering pula disebut sebagai sarana pendidikan politik rakyat.

## 3. Sebagai sarana partisipasi politik

Partai politik mencari dan mendidik kader-kader masa yang akan datang. Dalam fungsi ini parpol mengajak orang-orang untuk turut aktif dalam kegiatan politik. Hal ini sebagai upaya untuk memperluas partisipasi politik rakyat.

## 4. Sebagai sarana pengendali konflik.

Apabila terjadi konflik dalam masyarakat, maka parpol dapat berperan untuk mengatasi konflik tersebut.

Beberapa hal yang mempunyai kaitan erat dengan fungsi partai politik tersebut sebagai berikut:

### a. Tentang sistem partai

Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945 menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Ketentuan ini merupakan acuan dasar pengaturan mengenai partai politik di Indonesia.

Adanya kata kebebasan mengandung arti tidaklah bebas tanpa pembatasan-pembatasan, tetapi bebas dalam kerangka rambu-rambu hukum dan keadilan atau yang proporsional/kenegaraan. Atas dasar

itulah dapat tumbuh dan berkembangnya demokrasi, yang membawa implikasi-implikasi bahwa pembatasan jumlah parpol sebenarnya tidaklah wajar. Oleh karena, itu sistem multi partai Indonesia menurut hemat penulis perlu dipertahankan saat ini dan untuk masa depan.

b. Tentang sistem pemilu

Sudah saatnya sistem Distrik diterapkan di Indonesia karena dalam sistem distrik hubungan antara si wakil dan konstituen (para pemilih) dapat terwujud dengan optimal. Berbeda halnya dengan penggunaan sistem proporsional seperti dalam praktik selama ini yaitu bahwa antara si wakil dengan konstituen sebagiannya tidak kenal, sehingga terkesan seorang wakil partai politik pada lembaga perwakilan tidak memiliki siapa-siapa. Dalam keadaan terakhir ini, maka seorang wakil hanya memiliki kepentingan dirinya sendiri saja, tetapi mengatasnamakan konstituen/masyarakat luas. Dalam UUD 1945 telah ditentukan pula bahwa fungsi DPR adalah fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, sedang pengisian anggota DPR melalui pemilu sehingga syarat-syarat untuk menjadi calon legislatif yang diajukan oleh partai politik ditentukan dalam Undang-Undang Pemilu. Menurut Achmad Ruslan, bahwa agar DPR dapat mengimplementasikan fungsinya dengan optimal, maka para anggota DPR perlu untuk mempunyai kemampuan yang memadai untuk dapat mengemban fungsi DPR tersebut. Adapun syarat yang paling menentukan kemampuan adalah syarat kemampuan SDM, sehingga menurut penulis untuk pemilu mendatang perlu ada perubahan tentang syarat pendidikan yang lebih tinggi sebagai syarat minimal untuk menjadi calon legislatif suatu partai politik.

Selanjutnya, Sri Soemantri M. menyatakan bahwa susunan ketatanegaraan termasuk hubungan kekuasaan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya seperti antara Presiden dengan DPR dan MPR. Jadi hubungan itu kita akan mengetahui sistem pemerintahan yang dianut.

Itu berarti sistem pemerintahan adalah hubungan kekuasaan antara Presiden dengan DPR dan/atau MPR serta kekuasaan yudisial dalam melaksanakan kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Dalam perdebatan politik yang berkaitan dengan mekanisme ketatanegaraan selalu dikaitkan dengan kontroversi berkenaan dengan ketidakpastian sistem ketatanegaraan yang bersumber pada kelemahan rumusan ketentuan dalam UUD 1945 antara lain, tentang ketidakpastian sistem pemerintahan yang dianut dalam sistem ketatanegaraan NRI. Secara teoritis sistem pemerintahan dikenal setidaknya-tidaknya ada empat macam seperti dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa ada empat macam sistem pemerintahan yaitu :

1. Model Inggris
2. Model Amerika
3. Model Prancis
4. Model Swiss

Di benua Eropa dan kebanyakan negara Asia pada umumnya menggunakan model Inggris yaitu sistem parlementer, tetapi Prancis memilih model tersendiri yang bersifat campuran atau “*hybrid system*”. Pada umumnya jajahan Prancis menggunakan sistem disatu segi ada perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi kepala negaranya adalah presiden yang dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung seperti pada sistem presidensial. Sedangkan kepala pemerintahan di salah satu segi bertanggungjawab kepada presiden, tetapi di segi lain dia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilu yang menduduki kursi parlemen, dan karena itu ia juga bertanggungjawab kepada parlemen. Selain itu adalah model Swiss yang mempunyai presiden dan wakil presiden yang dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota dewan federal untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Ketujuh orang anggota dewan federal itulah yang secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan yang biasa disebut sebagai “*collegial system*”, yang sangat berbeda dari sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer. Jadi pada intinya bahwa sistem pemerintahan yang dianut dan diterapkan di dunia tidak selalu hanya parlementer atau presidensial, akan tetapi amat tergantung dari kesadaran dan kebutuhan kehidupan ketatanegaraan dari suatu negara.

Untuk menentukan sistem mana yang digunakan, perlu disadari bahwa baik sistem parlementer maupun sistem presidensial memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing.

Namun pada kesempatan ini karena terbatasnya waktu, maka yang akan diuraikan lebih lanjut adalah sistem presidensial dan sistem parlementer.

Untuk memahami mengenai sistem presidensial, maka terlebih dahulu dikemukakan ciri-ciri/prinsip-prinsip sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, bahwa ciri-ciri/prinsip-prinsip sistem presidensial adalah sebagai berikut:

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (Eksekutif)
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR)
- c. Menteri-Menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden
- d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat

Sedangkan ciri-ciri/prinsip-prinsip sistem parlementer menurut Mahfud MD adalah sebagai berikut :

1. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (Pemersatu Bangsa).
2. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
3. Kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.
4. Kedudukan eksekutif (Kabinet) lebih rendah dari parlemen, karena itu bergantung pada parlemen.

Dalam praktik sistem ketatanegaraan yang dipandang merupakan sistem presidensial murni adalah sistem yang dianut Amerika Serikat dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab, selain berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogative dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).
- c. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh congress

- d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh congress. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral congress*)
- e. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.
- f. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui “impeachment” karena melakukan penghianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.

Apabila system presidensial yang seperti dipraktikan di Amerika Serikat sebagaimana telah dicantumkan di atas yang akan dijadikan acuan, maka sebelum pada akhir pendapat penyaji, terlebih dahulu ditinjau dari segi sejarah (pokok-pokoknya saja yaitu: - bahwa pada awal kemerdekaan RI sejak tanggal 17 Agustus 1945 RI di pandang menganut sistem presindesil (meskipun tidak murni).,- namun tidak beberapa lama kemudian sudah berubah ke sistem parlementer melalui maklumat Presiden; - lalu kemudian dilanjutkan dengan adanya UUD RIS 1949; selanjutnya UUD Sementara 1950 sampai dengan 5 Juli 1959. Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali berlaku UUD 1945 yang sering disebut menganut sistem presidensial (meskipun tidak murni).

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan RI tersebut, maka yang belum dipraktikan adalah sistem pemerintahan presidensial murni seperti Amerika Serikat. Oleh karena itu secara konseptual tidak ada salahnya jika NRI ke depan mencoba mempraktikan sistem presidensial murni dengan cara melengkapi ketentuan-ketentuan yang ada saat ini yang belum sesuai dengan sistem presidensial murni tersebut. Dalam hal ini kekuasaan membentuk UU itu secara penuh diberikan kepada parlemen, sedangkan presiden diberikan hak veto dalam jangka waktu dan prosedur penyelesaiannya yang telah ditentukan. Namun demikian, bila UU tidak disahkan dan disetujui oleh presiden, sedangkan isinya ada pihak yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya/bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945

tetap dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana ketentuan yang berlaku saat ini.

Terkait dengan hubungan kekuasaan Presiden dan DPR-DPD-MPR, dalam pelaksanaan kewenangan DPR membentuk undang-undang sesuai fakta yang ada menunjukkan, bahwa untuk pelaksanaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2016 ini sangat kurang RUU yang ditetapkan menjadi undang-undang. Hal ini dapat diketahui dari data yang disampaikan oleh Arwani Hidayat dari DPR RI, (makalah tanggal 31 Oktober 2016 pada Seminar/Acara Peer Review Prolegnas DPD RI prioritas 2017 di Lantai 3 DPD RI Senayan Jakarta, hal. 2), bahwa dari 50 RUU Prolegnas 2016 sampai pada tanggal tersebut/31 Oktober 2016 baru 17 yang ditetapkan menjadi undang-undang, sedangkan 19 RUU dalam pembicaran tingkat 1, 10 RUU dalam proses penyusunan di DPR dan 5 RUU dalam proses penyusunan pemerintah.

Data tersebut di atas menunjukkan, bahwa kurangnya RUU yang menjadi undang-undang pada tahun 2016 ini disebabkan karena pembahasan suatu RUU menjadi UU memakan waktu yang cukup lama, karena dibahas oleh DPR/DPD (hal yang berkaitan dengan wewenang DPD) bersama dengan Presiden. Dengan demikian, dibahas oleh tiga dan/atau dua lembaga negara. Tentu hal ini menurut penulis dapat diatasi dengan cara pembentukan undang-undang cukup dibahas oleh DPR saja, dan untuk hal yang menjadi kewenangan DPD cukup dibahas oleh DPD, sehingga pembahasannya dapat efektif dan efisien, sehingga hal ini akan terkait dengan hubungan lembaga DPR-DPD dengan Presiden (menyangkut soal sistem pemerintahan Negara).

Di samping itu, hubungan Presiden dengan DPR terkait dengan permintaan persetujuan DPR dalam hal pengangkatan pejabat-pejabat tertentu oleh Presiden, misalnya pengangkatan Kapolri, itu membutuhkan persetujuan DPR. Sesuai fakta beberapa saat yang lalu calon yang sudah disetujui oleh DPR akan tetapi tidak diangkat oleh Presiden menjadi Kapolri. Hal tersebut menimbulkan polemik di tengah-tengah masyarakat karena dianggap bahwa persetujuan DPR terhadap pengangkatan Kapolri tersebut berlakunya tidak secara

otomatis. Berdasarkan hal tersebut, maka persetujuan DPR terhadap pengangkatan pejabat tertentu seperti Kapolri dilakukan tanpa meminta persetujuan DPR, namun cukup ditetapkan sendiri oleh Presiden, setelah itu kemudian disampaikan kepada DPR sebagai pemberitahuan secara formal kelembagaan.

Apabila ciri-ciri/prinsip-prinsip pemerintahan Presidensial yang dikemukakan oleh Mahfud MD yaitu:

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif), itu telah terpenuhi sebagaimana diatur pada Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 yang pada intinya bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar; Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
- b. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), syarat ini juga telah terpenuhi; sebagaimana diatur pada Pasal 6 dan 6A UUD NRI Tahun 1945 yang pada intinya mengenai syarat-syarat untuk bisa menjadi Presiden dan Wakil Presiden, serta prosedurnya melalui pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pemilihan Presiden itu dilakukan secara langsung oleh rakyat, dengan demikian pertanggungjawabannya pun kepada rakyat, dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR).
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden, syarat ini pun telah terpenuhi, sebagaimana diatur pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 pada intinya Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara; Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Menteri-Menteri karena ia diangkat oleh Presiden, tentulah harus bertanggung jawab kepada Presiden pula.
- d. Eksekutif dan legislative sama-sama kuat. Ciri ini pun telah terpenuhi sebagaimana diatur pada Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945 pada intinya bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Dengan demikian, baik Presiden maupun DPR sama-sama kuat.

Apabila syarat-syarat tersebut di atas dijadikan acuan, maka sistem pemerintahan NRI sudah jelas telah menganut sistem pemerintahan Presidensial.

Namun apabila salah satu syarat dalam praktik ketatanegaraan seperti di Amerika Serikat bahwa Parlemen Amerika Serikat yaitu Kongres Amerika Serikat yang terdiri atas Senat dan House of Representative dalam membentuk undang-undang tidak dibahas bersama dengan Presiden, akan tetapi dibahas dan ditetapkan sendiri oleh Kongres AS. Namun, bila Presiden Amerika Serikat tidak menyetujui undang-undang yang ditetapkan Kongres, maka Presiden AS memiliki hak veto atas UU Amerika Serikat tersebut, dan dengan prosedur tertentu masalah tersebut dapat terselesaikan.

Pengaturan seperti di Amerika Serikat tersebut dalam hal pembentukan undang-undang berbeda dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, namun kekuasaan membentuk undang-undang di Indonesia juga berada pada parlemen sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Namun demikian, berdasarkan pasal 20 Ayat (2) dan (3) pada intinya bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama; jika RUU itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu. Selanjutnya pada Ayat (4) pada intinya Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. Ayat (5) diatur bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Jika dibandingkan antara hak veto yang dimiliki oleh Presiden AS untuk menolak undang-undang yang telah ditetapkan oleh Kongres AS dengan pembahasan dan persetujuan bersama DPR RI dengan Presiden RI maka kelihatannya **praktek pembentukan UU di AS lebih praktis**, karena tentu tidak semua undang-undang yang ditetapkan oleh Kongres AS itu diveto oleh Presiden AS, sedangkan di

Indonesia semua undang-undang yang lahir di Indonesia selalu dibahas dan disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden RI.

Selain itu, permintaan pertimbangan DPR dilakukan oleh Presiden dalam pengangkatan pejabat tertentu seperti untuk pengangkatan Kapolri dalam praktik telah menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa DPR yang didalamnya direkrut dari partai-partai politik sebagai peserta pemilu, maka fungsi DPR tersebut sebagai wakil rakyat amat ditentukan oleh seberapa besar integritas dan kepampuas ESDM Parpol-parpol serta sistem pemilu yang di anut, agar fungsi parpol dapat terlaksana secara optimal dalam sistem pemerintahan presidensial NRI dalam kenyataannya.

## **PEMBAHASAN**

Pilihan sistem pemilihan umum sebagai perwujudan demokrasi seharusnya dapat memastikan bahwa distribusi kekuasaan politik dalam suatu masyarakat (baik dalam aspek religiositas, sosio-kultural, ataupun sosio-ekonomi) diperhatikan secara *fair*, adil dan demokratis sehingga pertentangan dan perbedaan utama yang dimungkinkan dalam masyarakat yang berbhineka-tunggal-ika dapat diakomodasikan.

Pembahasan mengenai partai politik dan pemilu dalam sistem presidensil berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 mengemuka dalam serangkaian rapat pleno di Lembaga Pengkajian MPR RI. Hal ini didasari oleh ketentuan mengenai pemilu dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Hal ikhwal pemilu diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 BAB VIIB Pemilihan Umum Pasal 22E berbunyi sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Peserta pemilihan umum untuk mewakili anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik.
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah perseorangan.
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Selain mengatur pemilihan umum yang tercantum dalam BAB VIIB tentang Pemilihan Umum, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur pemilu untuk Presiden/Wakil Presiden dan legislatif yakni Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 19 ayat (1) serta Pasal 22C ayat (1).

Beberapa peraturan tentang parpol sebagai berikut:

1. UU No 02 tahun 2011 tentang perubahan UU No 02 Tahun 2008 Tentang Parpol.  
Pasal 1 angka 1 UU No 2 tahun 2011 menentukan bahwa **Parpol adalah** organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok WNI secara suka rela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.
2. Peraturan Mahkamah No 37 Tahun 2015 tentang tata cara pendaftaran dan pendirian badan hukum, perubahan AD/ART. Serta penggantian kepengurusan.

Partai yang lolos verifikasi badan hukum belum tentu menjadi peserta pemilu tahun 2019 karena untuk menjadi peserta pemilu, partai harus melewati verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU selaku penyelenggara pemilu.

Hal-hal yang dihadapi partai politik di Indonesia berdasarkan data/informasi mengenai eksistensi dari partai politik sebagai sebuah instrumen politik untuk memperoleh kekuasaan. Selanjutnya muncul ketika individu-individu yang terdapat dalam partai politik hanya berorientasi pada bagaimana cara untuk memperoleh kekuasaan tersebut, sehingga kekuasaan menjadi muara akhir dari kontestasi politik yang dikejar oleh partai politik, maka makna luhur dari aktivitas politik yang lebih menekankan aspek fungsional dari politik menjadi terbengkalai, yakni melakukan pemeliharaan atau pengaturan terhadap berbagai macam urusan umat. Aktivitas partai politik hanya berhenti pada level bagaimana cara memperoleh kekuasaan, padahal seharusnya tidak demikian, namun harus dilengkapi pula dengan dengan bagaimana kekuasaan yang telah diperoleh tersebut digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kondisi demikian mengakibatkan “syahwat” politik untuk yang berkuasa yang dominan, bukan semangat “pengabdian” terhadap masyarakat. Disisi lain terjadi sebuah alienasi partai politik terhadap masyarakat sehingga berakibat pada timbulnya jarak dan kesenjangan antara partai politik dengan masyarakat. Jarak yang besar ini membuat masyarakat mulai berpikir bahwa mereka masih hidup tanpa partai politik. Yang paling menyedihkan adalah kekecewaan begitu mendalam di masyarakat karena mereka merasa tidak pernah diperhatikan dan diurus oleh partai politik. Hal ini jelas akan menurunkan angka partisipasi politik masyarakat, yang nantinya akan tercermin dari meningkatnya jumlah golput. “Kepercayaan rakyat terhadap elite politik hampir mencapai titik nadir. Ini karena para pemimpin tidak lagi berpihak kepada rakyat. Akibatnya, rakyat apriori. Golput akan meningkat, bahkan bisa jadi pemenang pada 2014, baik dalam pemilu legislatif maupun pemilu presiden” demikian yang diungkapkan oleh pengamat politik dari Universitas Indonesia, Jakarta, Arbi Sanit. Arbi Sanit lalu membeberkan sejumlah data yang memperlihatkan adanya kecenderungan angka golput yang semakin meningkat serta menurunnya partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu dan dari pilpres ke pilpres.

Tingkat partisipasi pemilih pada pemilu 1999 mencapai 93,33%, pemilu 2004 turun menjadi 84,9%, dan pemilu 2009 turun

lagi menjadi 70,99%. Pemilu 2014, diprediksi hanya tinggal 54%, namun prediksi optimis Lingkaran Survei Indonesia (LSI) masih pada angka 60%. Angka golput juga terus meningkat, pemilu 1999 angka golput 10,21%, pemilu 2004 naik menjadi 23,34% dan pemilu 2009 naik lagi menjadi 29,01%. Untuk pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, angka golput juga tinggi. Pilpres 2004 angka golput 21,5%, pilpres 2009 naik menjadi 23,3%. Sementara angka golput pemilukada rata-rata 27,9%. Bila mereka yang tidak berpartisipasi dalam pemilu digabungkan dengan golput, bisa jadi mereka akan menang pada 2014. Selain faktor hanya mementingkan orientasi kekuasaan dan terjadinya elienasi partai politik terhadap masyarakat, permasalahan yang juga dihadapi oleh partai politik adalah “korupsi”. Sejak 1999, “tradisi korupsi” menjelang pemilu merupakan sebuah hal yang akan cukup mengemuka. Pada 1999, kasus korupsi BLBI naik ke permukaan, dilanjutkan dengan pemilu 2004 dengan kasus suap pemilihan Gubernur Bank Indonesia Miranda Gultom kepada anggota DPR untuk pemenangannya. Pada 2009, kasus Bank Century mengguncang publik dengan segala dramanya. “Tanda-tanda zaman” pemilu 2014 mulai terlihat : kasus korupsi yang melibatkan Bendahara Umum Partai Demokrat Nazaruddin yang mengalir ke pendanaan partai politik dan disinyalir untuk persiapan pemilu 2014. Badan Anggaran DPR juga lekat dengan kasus korupsi untuk kepentingan partai politik. Penyaluran Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPID) juga diduga sarat korupsi yang berakhir pada pendanaan partai politik, kasus Wisma Atlet dan juga Hambalang. Serta masih banyak kasus korupsi lainnya yang disinyalir memiliki keterkaitan dengan partai politik. Disinyalir muara kasus korupsi politik adalah untuk pendanaan politik pemilu tahun 2014. Partai politik umumnya enggan ketika dimintai laporan keuangan. Sebagian besar tidak berkenan memberikan dengan dalih pendanaan partai politik bukan konsumsi publik atau memberikan laporan yang tidak lengkap, bahkan ada partai politik yang tidak punya laporan keuangan.

Sejumlah 34 partai politik yang mendaftar. Ada 12 parpol peserta pemilu 2014 berdasarkan keputusan KPU 411/KPTS/KPU/2014 tentang Penetapan Anggota Dewan Perwakilan

Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara umum dalam pemilihan umum.

Berikut hasil perolehan suara setiap partai.

1. Partai Nasem 8.402.812 (6,72 persen)
  2. Partai Kebangkitan Bangsa 11.298.957 (9,04 persen)
  3. Partai Keadilan Sejahtera 8.480.204 (6,79 persen)
  4. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 23.681.471 (18,95 persen)
  5. Partai Golkar 18.432.312 (14,75 persen)
  6. Partai Gerindra 14.760.371 (11,81 persen)
  7. Partai Demokrat 12.728.913 (10,19 persen)
  8. Partai Amanat Nasional 9.481.621 (7,59 persen)
  9. Partai Persatuan Pembangunan 8.157.488 (6,53 persen)
  10. Partai Hanura 6.579.498 (5,26 persen)
  11. Partai Bulan Bintang 1.825.750 (1,46 persen)
  12. Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia 1.143.094 (0,91 persen)
- (PBB dan PKPI tidak lolos ke DPR karena perolehan suara kurang dari 3,50 persen)

## **KESIMPULAN**

1. Pelaksanaan fungsi partai politik belum optimal sebagaimana tercermin pada perilaku anggota partai politik yang duduk dalam parlemen sebagai hasil pemilu legislatif, disebabkan karena para anggotanya lebih cenderung menjadikan sebagai kendaraan untuk meraih kekuasaan/kedudukan sehingga menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik sebagaimana tercermin pada menurunnya jumlah partisipasi pemilih dalam Pemilu, yang semestinya justru makin meningkat seiring dengan meningkatnya upaya pembangunan negara hukum Indonesia yang berkedaulatan rakyat.
2. Jumlah partai politik peserta pemilu terlalu banyak sehingga membingungkan masyarakat dalam penentuan partai mana yang akan diikuti karena antara satu partai politik dengan partai politik lainnya tidak mempunyai perbedaan yang mencolok di satu sisi, dan di sisi lain menyulitkan penyelenggara pemilu dan pengawas

pemilu dalam pelaksanaan pemilu yang memiliki tahapan yang cukup banyak serta biaya yang cukup besar, dan pada saat yang bersamaan penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem presidensial yang dalam penyelenggaraan berbagai bidang pemerintahan memerlukan juga biaya yang cukup besar. Dengan demikian jumlah partai yang sangat besar tidak mendukung optimalisasi penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia menurut UUD 1945.

## SARAN

1. Untuk mengoptimalkan fungsi partai politik, maka perlu upaya penyederhanaan jumlah partai politik, perbaikan *recruitmen* calon anggota partai politik dan calon legislatif dari parpol yang bersangkutan (misalnya syarat pendidikan: berijazah minimal S-2 untuk calon suatu partai politik pada pemilu legislatif), kaderisasi partai politik ditingkatkan berupa pendidikan dan latihan termasuk pendidikan mental dan pembangunan karakter bangsa.
2. Perlu perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional ke sistem distrik, sehingga masyarakat mengenal siapa yang akan mewakilinya di lembaga parlemen, yang fungsinya mewakili mereka dalam penentuan rencana serta pengambilan keputusan untuk pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ruslan, 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta, RangkangEducationCet 2, hal. 3
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, 2000, hlm. 13
- Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Cet 2, FH-UII Press, Jogjakarta, hal. 48-49
- Jimly Asshiddiqie.2005.*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konpress cetakan 1 Jakarta. hal. 135.
- Mahfud MD 2000.*Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi Rineka Cipta, Jakarta.hal 74.
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm.403-404.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*,(Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 1993),hlm.10
- UUD NRI Tahun 1945
- UU No 02 tahun 2011 tentang perubahan UU No 02 Tahun 2008 Tentang Parpol.
- Peraturan Menhukham No 37 Tahun 2015 tentang tata cara pendaftaran dan pendirian badan hukum, perubahan AD/ART. Serta penggantian kepengurusan.
- Arwani Hidayat dari DPR RI, *Evaluasi ROLEGNAS RUU Prioritas Tahun 2016*, makalah tanggal 31 oktober 2016 pada seminar/acara Peer Review PROLEGNAS DPD RI prioritas 2017 di Lantai 3 DPD RI Senayan Jakarta, hal. 2
- Guru Besar HTN dan HAN pada Fakultas Hukum Unhas, dan Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unhas
- Achmad Ruslan 2017, *makalah Penegasan Sistem Presidensial Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, pada FGD dengan tema Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan system

Presidensial, dilaksanakan oleh MPR RI bekerja sama dengan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN pada hari Selasa 29 November 2016 di Hotel Grand Clarion Convention Makassar, hlm.17.

<http://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014-diakses-tanggal-10/04/2017>

<http://www.voaindonesia.com/a/kpu-tetapkan-10-partai-politik-peserta-pemilu-2014/1579563.html> diakses-tanggal-10/04/2017

<http://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014-diakses-tanggal-10/04/2017>

[http://www.kompasiana.com/daniel\\_darwis/partai-politik-di-indonesia-danpermasalahan\\_permasalahan-yang-dihadapinya\\_552ae6706ea834b92f552d0c/diakses-tanggal-10/04/2017](http://www.kompasiana.com/daniel_darwis/partai-politik-di-indonesia-danpermasalahan_permasalahan-yang-dihadapinya_552ae6706ea834b92f552d0c/diakses-tanggal-10/04/2017)

# **PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**

Oleh: Hamzah Halim

## **LATAR BELAKANG**

Dalam Keyakinan akan Pemilu sebagai instrument demokrasi bukanlah hal baru dalam sejarah Indonesia merdeka. Bahkan rezim otokratis seperti Orde Baru pun tetap melaksanakan pemilu secara berkala sebagai wujud pelaksanaan demokrasi pancasila. Kendatipun pelaksanaan pemilu tersebut jauh dari kaidah demokrasi, namun pemilu tetaplah menjadi instrument terpenting yang membentuk keyakinan dan tradisi politik pada seluruh rakyat indoneisa akan signifikansi pemilu dalam kehidupan demokrasi.

Basis filosofi pengaturan pemilu dan partai politik di republik ini telah dituangkan oleh *founding father* bangsa ini dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Rumusan kalimat tersebut menegaskan kepada kita bahwa konstitusi kita menghendaki sistem Negara yang terbentuk adalah sistem Negara yang harus didasarkan pada kedaulatan rakyat yang dibangun di atas prinsip permusyawaratan perwakilan sebagaimana tertuang pula dalam sila ke-4 Pancasila sebagai kristalisasi nilai yang dianut dan difahami oleh leluhur bangsa Indonesia. Hal yang sama kemudian dipertegas dalam rumusan ketentua Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Selanjutnya dalam konteks bernegara kedaulatan rakyat ini difahami dengan sistem demokrasi dan dijabarkan dalam wujud segenap penyelenggara Negara diatur dan ditetapkan sebagai pelaksanaan kehendak rakyat yang disalurkan melalui institusi-institusi perwakilan sebagaimana yang telah dibentuk dan diiatur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam realitas perjalanan bangsa ini, praktek ketatanegaraan kita menunjukkan bahwa penyaluran kehendak rakyat pada umumnya dilakukan melalui partai-partai politik yang ada. Realitas yang demikian menunjukkan betapa institusi partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita menjadi sesuatu yang sangat urgent oleh karena parpol menjadi wadah/instrument atas pemenuhan hak konstitusional warga negara. Hal tersebut akhirnya berkonsekuensi pada dijaminnya hak rakyat Indonesia untuk membentuk dan/atau bergabung dengan suatu partai politik sepanjang tidak melawan/bertentangan dengan ketentuan aturan hukum yang ada.

Partai politik merupakan sarana bagi warga Negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan Negara.

Dalam UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik diatur dengan tegas bahwa yang dimaksud dengan Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dalam konteks partai politik memperjuangkan dan membela kepentingan politik tersebut di atas, maka setiap parpol membutuhkan kekuatan dan legitimasi dalam bentuk dukungan rakyat. Oleh karena itu maka untuk mewadahi semua parpol secara adil dalam memperoleh dan menghimpun kekuatan dalam bentuk dukungan rakyat maka diselenggarakanlah sebuah prosedur dan mekanisme yang dikenal dengan istilah Pemilu. Dimana pemilu dimaknai sebagai suatu metode pengumpulan suara rakyat untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara *fair*, adil dan demokratis.

Sistem pemilu adalah jaringan interaksi sinergis unsur atau komponen pemilu yang terdiri atas peserta pemilu, penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, aturan dan tatacara serta sarana dan prasarana lainnya untuk menetapkan wakil-wakil rakyat yang harus duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat.

Secara tegas tentang Pemilu telah diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 BAB VIIB PEMILIHAN UMUM Pasal 22E, sebagai berikut;

- a. Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- d. Peserta Pemilihan Umum untuk memilih untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- e. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

UUD NRI Tahun 1945 BAB VIIB selain mengatur tentang Pemilu juga mengatur tentang Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan legislatif sebagaimana tertuang dalam;

Pasal 6A;

- 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 lima puluh 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) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Pasal 18;

Ayat (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;

Ayat (4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Pasal 19 ayat (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 22C ayat (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

## PERMASALAHAN

Di dalam TOR FGD ini telah dikemukakan tiga permasalahan besar, yakni masalah Partai Politik dalam Sistem Presidensial yang meliputi; *(Apakah perlu penyederhanaan parpol melalui electoral threshold? Jika iya, apakah proses penyederhanaan parpol ini dilakukan oleh KPU atau pada saat pemberian izin mendirikan partai politik?; Apakah perlu kualifikasi parpol peserta pemilu? Jika iya, apakah proses ini berlangsung melalui parliamentary threshold ataukah pembatasan jumlah fraksi?; Bagaimana cara mewujudkan parpol yang berkualitas dimulai dari proses rekrutmen, kaderisasi, hingga penetapan calon legislative?; Apakah parpol perlu mendapatkan alokasi khusus dalam APBN dan APBD untuk menghindari kekuatan modal dalam perekrutan anggota partai politik? Jika tidak apakah ada alternatif untukantisipasi kekuatan modal pada partai politik)*, dan yang kedua adalah masalah yang terkait dengan Sistem Pemilu yang meliputi; *(Apakah sistem pemilu yang telah diberlakukan sudah sesuai dengan Original intention pada Pasal 22E ayat (3), yakni sistem proporsional tertutup?; Apakah*

*sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka pasca putusan MK yang dimaksudkan memberikan rasa keadilan, telah mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu?; Dengan memperhatikan Pasal 6A ayat (2), apakah Presidential Threshold dapat diberlakukan?; Apakah Calon anggota DPD yang berasal dari partai politik tidak mengancam kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya?), serta permasalahan yang ketiga terkait dengan Penyelenggaraan Pemilu, yang meliputi (Apakah perlu ada penataan proses rekrutmen anggota KPU dan KPUD, serta penataan tugas, pokok dan fungsi BAWASLU?; Bagaimana menata instrument politik dalam Sistem Pemilu seperti media massa, media online, social media, lembaga survey, relawan, pendonor dana kampanye, dll, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang LUBER dan JURDIL.*

## **PERMASALAHAN-PERMASALAHAN YANG DIHADAPI PARPOL DI INDONESIA**

Ada 3 kondisi permasalahan Parpol di Indonesia saat ini;

1. Aktivitas Parpol hanya berhenti pada level bagaimana cara memperoleh kekuasaan, padahal seharusnya tidak demikian, parpol semestinya menuntaskannya sampai pada bagaimana kekuasaan yang telah diperoleh tersebut digunakan untuk sebesar-besarnya kemaslahatan rakyat. Kondisi demikian menimbulkan kesan di masyarakat bahwa pada parpol syahwat politik untuk berkuasalah yang dominan, dan bukan semangat pengabdian terhadap masyarakat.
2. Pada sisi yang lain terjadi sebuah **alienasi** parpol terhadap masyarakat sehingga berakibat pada timbulnya jarak dan kesenjangan antara parpol dengan masyarakat. Jarak yang jauh ini yang mengakibatkan masyarakat berpandangan bahwa mereka bisa hidup tanpa parpol, toh hidup mereka selama ini tidak pernah diperhatikan dan diurus oleh parpol. Konsekuensi logis dari realitas yang demikian adalah menurunnya angka partisipasi politik masyarakat. (Data dari Arbi Sanit; Tingkat Partisipasi Pemilih pada Pemilu 1999=93,33%; pada Pemilu 2004=84,9%, dan pada Pemilu 2009= 70,99%, dan terakhir Pemilu 2014= 54%. Data ini

berbanding lurus dengan peningkatan angka Golput; Pemilu 1999=10,21%; Pemilu 2004=23,34%; Pemilu 2009=29,01%, dan Pemilu 2014=30,01%)

3. Selain faktor hanya mementingkan orientasi kekuasaan dan terjadinya Elienasi Parpol terhadap Masyarakat, Permasalahan serius yang dihadapi Parpol di Indonesia adalah KORUPSI. Sejak 1999 “Tradisi Korupsi” menjelang Pemilu merupakan sebuah tolototan rutin. Menjelang Pemilu 1999 Kasus BLBI mencuat; Menjelang Pemilu 2004 Kasus Suap Pemilihan Gubernur BI Miranda S Gultom kepada anggota DPR; lalu Menjelang Pemilu 2009 muncul Kasus Bank Century mengguncang public dengan drama-dramanya; lalu Menjelang Pemilu 2014 muncul Kasus Korupsi Bendahara Partai Demokrat Nazaruddin yg mengalir ke pendanaan politik , demikian halnya dengan Kasus Penyaluran Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPID) yang berakhir pada pendanaan parpol. Lalu ada kasus Hambalang dsb. Terakhir menjelang Pemilu 2019 saat ini kita dihentak dengan temuan KPK lewat Kasus “Perampokan Uang Rakyat/Bancakan APBN untuk kasus E-KTP yang menyeret hampir semua partai besar saat ini.

Terhadap 3 permasalahan parpol tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa faktor sistemlah yang berakibat langsung terhadap berbagai macam tindakan korupsi politik yang dilakukan oleh kader-kader partai, meskipun dapat dikatakan bahwa tidak semua anggota parpol yang masuk kedalam sistem itu adalah orang jahat, diantara mereka pasti masih ada yang tulus ikhlas berjuang memikirkan nasib rakyat, meskipun mungkin jumlahnya memang sudah sangat sedikit, dan pertanyaan mendasarnya adalah sampai kapan yang sedikit itu akan tetap mampu bertahan dengan idealismenya ditengah kepungan individu-individu yang pragmatis?

Selain itu, pola kaderisasi dalam tubuh parpol juga menjadi bagian yang harus menjadi skala prioritas pembenahan, jangan sampai terlahir kader-kader karbitan yang bergabung dengan suatu parpol hanya karena popularitas dan dana yang dimilikinya sehingga diyakini akan menang dan menyokong parpol. Kedepan memang dibutuhkan

penataan parpol yang lebih baik lagi, demikian halnya dengan penataan/perombakan total sistem politik dan kepartaian di Indonesia, serta perangkat aturan yang kuat untuk memonitoring dan membuka pendanaan parpol agar tidak terjadi perselingkuhan antara politisi dan pengusaha. Demikian halnya dengan pembenahan faktor komunikasi dan positioning dari ideology parpol yang harus mereka pegang utuh agar tidak terjerembab kedalam sikaf pragmatism politik yang menyebabkannya akan berkompromi dengan situasi-situasi politik yang ada, sehingga mereka meninggalkan akar filosofis yang sangat mendasar yang menjadi roh lahirnya parpol tersebut.

## **PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIAL**

**Apakah Perlu penyederhanaan Partai Politik melalui *electoral threshold*? Jika ya, apakah proses penyederhanaan partai politik ini dilakukan oleh KPU atau pada saat pemberian izin mendirikan partai politik?**

Terhadap pertanyaan tersebut di atas, maka dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut;

Penyederhanaan parpol di Indonesia adalah suatu keharusan entah itu dengan melalui *electoral threshold* (ambang batas minimal perolehan suara parpol untuk ikut pemilu berikutnya) yang dahulu di Indonesia ditentukan 3%, maupun melalui *parliamentary threshold* (ambang batas minimal perolehan kursi partai di DPR sebesar 2,5%).

*Electoral threshold* (ET) digunakan pada pemilu 1999 dan 2004. Pada awalnya, ET dimaksudkan untuk merampingkan jumlah parpol yang ikut serta dalam pemilu dengan harapan agar tercipta efektivitas dalam pelaksanaannya. Namun realitasnya ternyata malah kontradiktif, oleh karena selain menggunakan ET, Indonesia juga menerapkan sistem multi partai.

Menurut Scott Mainwaring (1993), kebanyakan Negara yang memadukan sistem presidensial dengan sistem multi-partai sangat sulit menciptakan sistem demokrasi yang stabil. Untuk mengatasi kesulitan dalam memadukan kedua sistem itu, menurut Mainwaring, ada dua kemungkinan, *yang pertama*, mengubah sistem presidensial

menjadi sistem semipresidensial atau parlementer; *kedua*, mengurangi fragmentasi sistem kepartaian.

Sejarah Indonesia mencatat memilih opsi yang kedua. Hal ini dapat dilihat pada pemilu 2004 dan 2009. Berdasarkan hasil pemilu 1999, dari 48 parpol, hanya 6 parpol yang memenuhi ketentuan ET (2%), namun pada pemilu 2004, hanya 7 parpol yang memenuhi ketentuan ET (3%) untuk maju ke pemilu 2009. Tapi yang ada pada pemilu 2009, terdapat 38 parpol yang ikut serta dalam pemilu. Hal tersebut menjadi mungkin oleh karena terdapat aturan, *pertama* bergabung dengan parpol yang lolos ET. *Kedua* bergabung dengan sesama parpol yang tidak lolos ET sehingga mencapai ambang batas suara 3% dan memilih nama salah satu parpol itu. *Ketiga* mendirikan parpol baru dengan nama dan lambang yang baru. Sistem ET dianggap tidak tegas, sehingga dihapuskan dan digantikan dengan sistem PT.

Barulah pada pemilu 2009 baru digunakan sistem PT dengan maksud untuk menyederhanakan komposisi partai di parlemen. Dari hasil pemilu 2009, ada 9 parpol yang duduk di DPR. Tapi komposisi tersebut oleh beberapa pihak masih dianggap kurang sederhana.

### **Lalu apakah proses penyederhanaan partai politik ini dilakukan oleh KPU atau pada saat pemberian izin mendirikan partai politik?**

Terhadap pertanyaan tersebut diatas, maka saya menyarankan agar penyederhanaan parpol dilakukan melalui *electoral threshold* sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 8 UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD atau bergabung dengan parpol lainnya apabila ketentuan ET tidak terpenuhi. Oleh karena itu penyederhanaan parpol (sebagai peserta pemilu) idealnya dilakukan oleh KPU dengan merujuk pada ketentuan Pasal 8 UU No 8 Tahun 2012 di atas, terlebih rumusan ketentuan pasal tersebut di atas sama dengan rumusan Pasal 9 pada UU No 12 tahun 2003 yang telah diuji di Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan perkara No.16/PUU-V/2007 yang diajukan 13 parpol yang tidak memenuhi ketentuan ET pada Selasa (23/10/2003).

MK dalam pertimbangan hukumnya berpandangan bahwa berdasarkan UU Pemilu, parpol yang telah berstatus sebagai badan hukum tidak secara serta merta (otomatis) dapat mengikuti pemilu, karena masih harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU Pemilu, seperti verifikasi administrative dan verifikasi factual oleh KPU. Hal ini berarti bahwa eksistensi parpol (pendirian parpol) dengan keikutsertaan parpol dalam pemilu adalah merupakan dua hal yang berbeda dan tidak dapat dicampuradukkan.

**Apakah perlu kualifikasi parpol peserta pemilu? Jika iya, apakah proses ini berlangsung melalui parliamentary threshold ataukah pembatasan jumlah fraksi?**

Terhadap pertanyaan tersebut saya berpandangan bahwa kualifikasi parpol peserta pemilu sangatlah perlu, oleh karena dengan kualifikasi inilah salah satu cara untuk menyederhanakan parpol peserta pemilu. Salah satu ukuran kualifikasi misalnya bisa dengan ET atau PT.

Terkait apakah proses kualifikasi parpol peserta pemilu ini berlangsung melalui PT atau pembatasan jumlah fraksi? Saya berpandangan bahwa idealnya proses tersebut berlangsung melalui PT oleh karena PT pada hakikatnya adalah ketentuan batas minimal yang harus dipenuhi parpol untuk bisa menempatkan calon legislatifnya di parlemen, jika demikian maka pemberlakuan PT dalam rangka kualifikasi parpol pada akhirnya akan bermuara pada penyederhanaan fraksi yang ada di DPR.

**Bagaimana cara mewujudkan parpol yang berkualitas dimulai dari proses rekrutmen, kaderisasi, hingga penetapan calon legislative?**

Selama ini rekrutmen anggota yang dilakukan oleh parpol dalam mencetak anggota legislative berkualitas masih sangat minim. Kelemahan utamanya terletak pada proses rekrutmen yang tidak berlangsung secara terbuka, tidak transparan dan tidak partisipatif. Indikator atau kriteria yang digunakan dalam merekrut anggota tidak baku atau bisa dibilang tidak jelas, bahkan cenderung lebih bernuansa KKN atau *like or dislike* atau berdasarkan hubungan kekerabatan atau kedekatan dengan petinggi parpol. Sistem oligarkhi yang cenderung

dipraktekkan dan diabadikan oleh “pemilik” Parpol membuat penetapan caleg tampak sangat sentralistik atau terpusat pada elit parpol. Inilah salah satu tantangan besar bagi parpol yang ingin berkualitas.

Selanjutnya persoalan rekrutmen ini akan berimplikasi lebih lanjut pada pembinaan/kaderisasi di sebuah parpol. Sejatinya jika rekrutmennya berjalan baik, maka setengah dari proses kaderisasi sudah selesai. Namun realitas yang ada menunjukkan bahwa rekrutmen parpol sangat bersoal, maka kaderisasi parpol juga pada akhirnya kan tampak sangat bersoal juga. Dasar argument tersebut adalah banyaknya anggota parpol yang kemudiaoses rekrutmen dan bersoal dengan penegak hukum setelah menjadi anggota legislative, belum lagi dari sisi pelaksanaan tufoksi sebagai anggota DPR dan DPRD kebanyakan masih sangat lemah dalam penguasaan tufoksinya. Saya kira semua fenomena tersebut berhulu pada model rekrutmen dan kaderisasi yang tidak benar. Bahkan fenomena paling menarik dicermati adalah pada masa masa pendaftaran caleg, hampir semua parpol ketar ketir dalam mencari dan memenuhi daftar caleg untuk parpolnya. Pada hal seandainya rekrutmen dan kaderisasi berjalan sebagaimana mestinya maka persoalan pendaftaran caleg bukanlah masalah karena dari awal sudah disiapkan rekrutmen dan kaderisasi caleg.

Oleh karenanya penetapan caleg oleh parpol mestinya dilakukan secara terbuka, transparan dengan indikator-indikator yang dari awal sudah jelas dan terukur, serta yang terpenting penetapan caleg tersebut dilakukan oleh parpol dengan cara yang partisipatif.

**Apakah parpol perlu mendapatkan alokasi khusus dalam APBN dan APBD untuk menghindari kekuatan modal dalam perekrutan anggota partai politik? Jika tidak apakah ada alternatif untukantisipasi kekuatan modal pada partai politik)**

Secara pribadi saya salah seorang yang paling tidak setuju dengan Parpol diberikan alokasi khusus dalam APBN dan APBD. Argumentasi saya adalah bahwa Parpol yang layak mendapatkan alokasi khusus dalam APBN dan APBD adalah Parpol yang ideal, parpol yang sudah bisa menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Miriam Budiardjo (2008; 407-409) berpandangan bahwa terdapat 4 fungsi parpol, yakni; (i) sarana komunikasi politik, (ii) sarana sosialisasi politik, (iii) sarana rekrutmen politik, (iv) sarana pengatur konflik. Dalam pandangan saya keempat fungsi tersebut sama sekali belum satupun yang telah dilaksanakan dengan optimal.

Memang menurut Veri Junaidi (2012; 52) bahwa terdapat dua aspek yang menjadi kunci pengembangan parpol, yakni pendanaan partai (*political party financing*) dan pengadaan SDM partai yang berkualitas (*political party recruitmen*).

Selanjutnya mari kita lihat realitas parpol kekinian, hampir semua parpol besar itu pucuknya dipegang oleh pengusaha (orang berduit) bahkan ada tambahan satu pucuk pimpinannya rata rata punya media. Mengutip ulasan Ramlan Surbakti pada Kompasiana.com bahwa setidaknya parpol peserta pemilu hingga saat ini masih memiliki kelemahan yang menonjol, yakni; pengambilan keputusan esensial tidak melibatkan anggota (intra party democracy sangat lemah), hanya melibatkan sekelompok kecil pengurus (oligarkhi), bahkan kata akhir pada ketua umum (personalitik); kegiatan parpol dibiayai oleh elite parpol karena penerimaan resmi partai jauh lebih kecil daripada pengeluaran; Identitas parpol dari segi kebijakan public tak jelas karena ideology partai lebih banyak jadi tontotan dari pada tuntunan; Disiplin partai makin lama makin lemah karena fungsi parpol sebagai peserta pemilu makin lama makin diambil alih oleh calon; Kelemahan ini pada akhirnya menyebabkan jumlah pemilih yang mengidentifikasi diri secara psikologik dengan suatu partai semakin kecil. Singkat kata parpol belum menjadi lembaga demokrasi di negeri ini. Pertanyaan yang muncul apakah hal tersebut muncul sebagai fenomena parpol kekurangan dana ataukah pengusaha tersebut membutuhkan parpol agar mudah menggandakan dananya?? (perlu diuji lebih jauh). Pertanyaan yang kedua adalah apakah ada jaminan ketika parpol sudah diberi alokasi khusus dalam APBN dan APBD lalu pengurus dan anggota parpol tersebut tidak akan mengkorup uang Negara (APBN dan APBD),?? Realitas yang ada justeru parpol-parpol yang tampaknya mapan malah hari ini justeru anggota, pengurus dan ketuanya banyak terlibat “bancakan” APBN,,, **Apa Kabar Mega Korupsi Bank Century, Hambalang dan e-KTP?**

Saya malah berpandangan bahwa keinginan mengalokasikan khusus APBN dan APBD akan menjadi angin segar bagi menjamurnya parpol-parpol gurem (berharap dana alokasi khusus) yang akan semakin menghambat penyederhanaan parpol peserta pemilu kedepan (kontra produktif).

Lalu bagaimana dengan pertanyaan *Jika tidak apakah ada alternatif untuk antisipasi kekuatan modal pada partai politik*, jawaban saya dengan pertanyaan juga, Apakah dengan mengalokasikan khusus parpol dalam APBN dan APBD akan mampu menjamin/mengantisipasi kekuatan modal pada Parpol,,??? Sepertinya jawabannya akan kita sepakat mengatakan TIDAK ADA JAMINAN!

### **Pertanyaan pada Sistem Pemilu yang meliputi;**

***Apakah sistem pemilu yang telah diberlakukan sudah sesuai dengan Original intention pada Pasal 22E ayat (3), yakni sistem proporsional tertutup?***

Pemahaman saya tentang sistem proporsional tertutup adalah dimana masyarakat cukup memilih parpol dan parpollah yang akan memilih kader-kader terbaiknya ke parlemen. Argumentasi dari sistem ini adalah parpollah yang paling tahu kader terbaik di partainya. Kelebihannya selain dianggap akan mengefisienkan biaya pemilu, juga dipandang dapat menghidupkan fungsi parpol yakni menyiapkan kadernya untuk menduduki jabatan kepemimpinan di parlemen. Pendukung sistem ini memandang bahwa sistem pemilu proporsional terbuka telah memunculkan kegelisahan yang menggelitik bagi kader parpol yang sudah berjuang membesarkan parpol, namun tidak terpilih dalam pemilu legislative. Akibatnya, deparpolisasi ilmiah pun menggeliat, dimana seseorang tidak perlu bersusah payah menjadi pengurus parpol. Hanya dengan menjadi “penumpang gelap” dan terpilih dalam sebuah hajatan pemilu legislative mereka sudah dapat masuk parlemen. (fenomena ini jelas tidak sehat bagi kaderisasi parpol).

*Original intention theory* adalah teori yang beranggapan bahwa interpretasi dari sebuah konstitusi tertulis adalah (seharusnya) sesuai dengan apa yang dimaksud oleh orang-orang yang merancang atau merumuskan konstitusi. Lawan dari teori ini adalah *original meaning*

*theory*, yakni teori yang pandangan/pengertiannya didasarkan pada makna teks saat teks undang-undang tersebut dirumuskan.

Selanjutnya terlepas Pasal 22E UUD 1945 sudah dilaksanakan sesuai dengan *original intention theory* kita semua saya kira sependapat bahwa implementasi tufoksi parlemen dan parpol kita masih dirasakan jauh panggang dari api. Oleh karena itu, terhadap realitas yang demikian saya berpandangan bahwa terbuka kemungkinan ketiga diantara proporsional tertutup dengan proporsional terbuka, yakni dengan menggabungkan keduanya sebagai jalan tengah yang merupakan modifikasi dari kedua sistem tersebut. Misalnya dengan menutup/memperbaiki kelemahan proporsional tertutup dengan memikirkan bagaimana agar hubungan antara pemilih dengan wakilnya tidak terputus pasca pemilu. Sedangkan untuk proporsional terbuka dipikirkan solusi bagaimana meminimalisasi politik uang (kekuatan modal) dan menjamurnya praktek caleg instan dalam sistem tersebut.

***Apakah sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka pasca putusan MK yang dimaksudkan memberikan rasa keadilan, telah mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu?***

Dampak dari putusan MK No 22 dan 24/PUU-VI/2008 yang mengabulkan permohonan uji materil Pasal 214 UU No 10 Tahun 2008 yang telah diperbaharui dengan UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yakni mengubah sistem pemilu legislative dari sistem proporsional tertutup menjadi sistem proporsional terbuka. Argumentasi MK membatalkan kedua pasal tersebut bahwa untuk terwujudnya kondisi dimana rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih dengan cara atau berdasarkan pada perolehan suara atau dukungan rakyat paling banyak. Dengan demikian, Pasal 214 UU No 10 tahun 2008 oleh MK dipandang telah melanggar dua prinsip secara bersamaan, yaitu prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip keadilan yang dianut oleh UUD 1945. MK juga menilai bahwa Pasal 214 akan mengganggu kedaulatan rakyat dan keadilan, oleh karena jika ada dua caleg yang mendapat suara yang jauh berbeda ekstrim, terpaksa caleg yang

mendapat suara terbanyak dikalahkan caleg yang mendapat suara kecil, namun dengan nomor urut lebih kecil.

Sistem pemilu proporsional daftar terbuka, memang memiliki banyak kelebihan tetapi juga mempunyai tidak sedikit kelemahan. Pengaruh yang akan timbul dengan penerapan sistem proporsional daftar terbuka ini selain akan mengakibatkan biaya kampanye yang tinggi karena caleg akan berlomba merebut simpati rakyat dengan segala cara, juga pada akhirnya akan melahirkan pemilih yang semakin hari semakin pragmatis. Para pemilih akan cenderung memilih para calon yang kuat secara finansial, muncullah istilah “money politik, cost politik” dll. Sebagian besar calon yang dipilih tidak mampu memenuhi bilangan pembagi pemilih yang pada akhirnya membuat partailah yang berwenang untuk menentukan siapa calon dari partai tersebut yang akan duduk di parlemen.

Kesimpulan saya bahwa terhadap putusan MK tersebut juga mengandung plus minus, disatu sisi memiliki legitimasi konstitusi dan bertujuan mulia yakni mengembalikan kedaulatan rakyat dalam pemilu legislative, namun disisi lain realitas juga tidak bisa kita napikkan sebagai ekses dari penerapan proporsional terbuka sebagaimana telah dikemukakan di atas. Dibutuhkan upaya mensolusi ekses tersebut agar ditemukan model/bentuk sistem pemilu legislative yang lebih ideal lagi.

***Dengan memperhatikan Pasal 6A ayat (2), apakah Presidential Threshold dapat diberlakukan?***

Terhadap pertanyaan tersebut di atas, maka tanggapan saya adalah bahwa MK dalam keputusannya pada pemilu 2014 lalu telah **membatalkan atau membersihkan (mencabut) seluruh pasal yang berkaitan dengan Presidential Threshold**, yakni Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilu (Pilpres).

Secara rasional putusan MK pada Kamis (23/1/2014) yang lalu sebetulnya harus segera berlaku saat itu juga, meski proses tahapan Pilpres sedang berlangsung. Namun MK dalam putusannya menegaskan bahwa ketentuan tidak serentak itu tidak serta merta bisa diberlakukan pada pemilu 2014, tetapi berlaku pada Pemilu 2019.

Alasannya, semua tahapan penyelenggaraan pemilu 2014 sudah berjalan dan mendekati pelaksanaan.

Amar putusan dalam angka 1 tersebut di atas berlaku untuk penyelenggaraan pemilu tahun 2019 dan pemilu seterusnya. Begitulah bunyi ucapan Ketua MK, Hamdan Zoelva saat membacakan putusan bernomor 14/PUU-XI/2013 yang dimohonkan Effendi Gazali di MK (23/1/2014).

Bahkan dalam siding, Mahkamah megungkapkan dan menegaskan, bahwa penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya tawar menawar politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis parpol untuk kepentingan jangka panjang.

“Dalam kerangka itulah Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai” (mengutip ucapan Hakim Konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi saat membacakan putusan MK tersebut).

Oleh karena itu menurut hemat saya, bahwa ketika disebutkan secara jelas dan tegas dalam UUD 1945 bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, namun disaat bersamaan sistem *Presidential Threshold* yang sudah dinyatakan oleh MK “menabrak” konstitusi tentu saja kita akan sependapat untuk menyatakan bahwa Putusan MK tersebut di atas hingga saat ini masih berlaku dan mengikat, sehingga keinginan pemberlakuan *Presidential threshold* tidaklah dapat diterima.

***Apakah Calon anggota DPD yang berasal dari partai politik tidak mengancam kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya?)***

Terhadap pertanyaan tersebut di atas, saya berpandangan bahwa di dalam UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No 2 tahun 2008 tentang Partai Politik diatur dengan tegas bahwa yang dimaksud dengan **Partai Politik** adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita ***untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota***, masyarakat, bangsa dan

Negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Berangkat dari defnisi Parpol tersebut di atas jelas dan terang bahwa orientasi Parpol sangat jauh berbeda dengan orientasi DPD, dengan demikian maka dapat dipastikan juga bahwa orientasi dari anggota kedua institusi tersebut tentulah juga sangat jauh berbeda. Dimana filosofi pembentukan DPD adalah untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta untuk memperkuat NKRI, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD RI. Demikian bunyi ketetapan MPR RI tentang pembentukan DPD RI pada perubahan ketiga UUD 1945 pada November 2001 (16 Tahun yang lalu).

Dengan mencermati filosofi pembentukan kedua institusi tersebut maka jelas dan terang benderang perbedaannya, sehingga jawaban saya atas pertanyaan tersebut di atas adalah tidaklah elok seorang anggota Parpol lalu kemudian menjadi anggota DPD, oleh karena misi sebagai anggota Parpol dengan misi sebagai anggota DPD sangat berbeda.

### **Permasalahan yang terkait dengan Penyelenggaraan Pemilu,**

#### ***Apakah perlu ada penataan proses rekrutmen anggota KPU dan KPUD***

Terhadap pertanyaan tersebut di atas, tanggapan saya adalah proses rekrutmen anggota KPU dan KPUD yang selama ini berlangsung pada prinsipnya sudah dapat dikatakan baik, memang tidak ada hal yang sempurna di dunia ini, sehingga tetap dibutuhkan penyempurnaan, misalnya saja pada bagian pembentukan panitia seleksinya, idealnya tidak dimonopoli oleh pihak pemerintah saja. Kedepan semestinya dipikirkan model atau pola pembentukan panel rekrutmen anggota KPU dan KPUD yang melibatkan publik agar publik mendapat ruang untuk memberi masukan terkait rekam jejak yang bersangkutan atau perihal info tentang kedekatan kedekatan tertentu dari si calon anggota tim panel dengan partai-partai tertentu;

lebih transparan lagi khususnya terkait dengan parameter yang digunakan untuk menentukan anggota tim panel, dll.

***Penataan tugas pokok dan fungsi BAWASLU?;***

Terkait dengan tugas pokok dan fungsi BAWASLU masih ada beberapa hal yang menjadi tantangan BAWASLU dalam menjalankan tugas dan fungsinya, antara lain;

1. Perkembangan kelembagaan dari panwas pemilu yang bersifat *ad hoc* menjadi Bawaslu yang bersifat tetap belum sepenuhnya mampu menggerakkan seluruh kapasitas pengawasan pemilu secara nasional dan berkesinambungan. Salah satu penyebabnya adalah lembaga pengawasan di bawah Bawaslu masih bersifat sementara atau *ad hoc*. Dualisme sifat kelembagaan tersebut berdampak pada kesulitan yang harus dihadapi baik yang berkenaan dengan organisasi maupun dalam menjalankan program pengawasan pemilu;
2. Permasalahan factual berkenaan dengan SDM yang meliputi integritas, kredibilitas, soliditas, disparitas kemampuan, rekrutmen pengawas pemilu yang cenderung selalu terlambat dan bergantung pada institusi KPU, serta kesiapan dalam memberdayakan SDM yang mampu menjawab permasalahan dan tantangan pengawas pemilu kedepan;
3. Bawaslu idealnya diberikan kewenangan/kekuatan untuk mendorong atau memaksa institusi yang berwenang baik KPU (berkenaan pelanggaran administrasi) maupun aparat penegak hukum/kepolisian (berkenaan dengan pelanggaran pidana) untuk melakukan penegakan hukum pemilu (election law enforcement) terhadap temuan atau rekomendasi Bawaslu;
4. Masih dibutuhkan keberpihakan (political will) atau dukungan yang kuat oleh pemerintah kepada bawaslu dalam bentuk dukungan kebijakan dan alokasi anggaran yang lebih rational berbasis kebutuhan jika dibandingkan dengan dukungan dana dan fasilitas kepada KPU.

***Bagaimana menata instrument politik dalam Sistem Pemilu seperti media massa, media online, social media, lembaga survey, relawan, pendonor dana kampanye, dll, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang LUBER dan JURDIL.***

Eksistensi instrument politik dalam sistem pemilu semacam media massa, media online, social media, lembaga survey kesemuanya hadir sebagai tuntutan dan kebutuhan zaman. Kita tidak mungkin menolaknya, tetapi semestinya kita dapat mengelola pemanfaatannya dengan baik dan benar, oleh karena Negara kita ini Negara hukum dan semua instrument tersebut di atas memiliki kaedah atau norma yang mengaturnya. Sehingga dalam pandangan saya penataan terhadap instrument-instrumen di atas adalah jalan terbaik. Bagaimana menatanya? Saya kira penataannya semestinya mengacu pada kaidah-kaidah universal yang berlaku bagi instrument-instrumen tersebut. Misalnya untuk lembaga survey instrument ini mengacu pada kaidah-kaidah metodologi penelitian, sejauhmana akurasi data dan metode pengambilan dan analisis datanya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah? Dan tentu saja pengabaian/penyimpangan secara sengaja terhadap kaidah-kaidah yang demikian oleh lembaga survey semestinya diganjar dengan sanksi yang tegas dan berat (misalnya izin lembaganya dicabut dan ownernya diancam pidana penjara yang lama serta denda yang jumlahnya besar) agar pihak-pihak yang ingin menyalahgunakan instrument tersebut berbipikir panjang untuk melakukannya.

Bahkan mungkin bisa dipikirkan kedepan bahwa semua lembaga survey dan medsos dalam pemilu/pilkada itu disiapkan oleh KPU saja, mengapa tidak.

Terkait dengan relawan, pendonor dana kampanye sepertinya penting diusulkan agar ada prosedur dan mekanisme kerja yang jelas antara KPU, PPATK dan Kepolisian untuk mengantisipasi adanya rekayasa-rekayasa atau kecurangan dan manipulasi parpol atau calon dalam hal menghimpun dana kampanye. Terkait dengan hal ini juga mutlak diancam dengan sanksi yang berat baik kepada parpol maupun calon, misalnya diskualifikasi, denda dengan jumlah 100 kali lipat dari penyimpangan dana yang ditemukan serta ancaman pidana penjara.

Mengakhiri tulisan ini, saya ingin menyampaikan bahwa setidaknya masih terdapat kelemahan besar dari proses penyelenggaraan pemilu di Indonesia ini, antara lain; soal kesetaraan antar warga Negara belum terjamin dalam alokasi kursi DPR kepada provinsi dan penataan dapil yang tampaknya masih bisa dikatakan amburadul oleh karena dijabarkan tanpa prinsip serta kriteria yang jelas dan konsisten. Belum lagi persaingan antar kontestan pemilu yang bisa dikatakan sudah bebas, namun belum adil oleh karena praktik penyalahgunaan uang dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Jual beli suara yang melibatkan calon, pemilih, hingga ke petugas penyelenggara pemilu tampaknya justru semakin marak dari pemilu ke pemilu. Selain itu soal penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya belum menjamin keadilan, akan tetapi juga tidak tepat waktu. Semua permasalahan ini mendesak untuk disolusi demi mewujudkan pemilu yang lebih berkualitas.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, FHUI Press, Yogyakarta, 2003.
- Dimiyati Natakusumah, *Mekanisme Check and Balances cegah Otoriterisme*.
- Haryadi, Agus, et.al, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006
- M. Mahfud, MD, *Politik Hukum dan Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, 2003
- Rahman, Hasanuddin, *Dewan Perwakilan Daerah: Bikameral Setengah Hati*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2004

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, UGM, Yogyakarta, 2000.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

# HUBUNGAN SISTEM KEPARTAIAN DENGAN PEMILU DALAM PRAKTEK SISTEM PRESIDENSIL DAN MULTIPARTAI

Oleh: Abdul Razak

Beberapa literatur menunjukkan adanya hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dalam kaitannya dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Praktek di Indonesia menunjukkan hal itu, bagaimana sulitnya menjaga kesolidan dan keharmonisan Koalisi terutama dalam relasi antara Pemerintah dan Parlemen, SBY mengalami hal itumeskipun ada faktor determinan lain menyangkut sikap politik SBY yang terlalu hati-hati, dan akomodatif serta hambatan psikologis politik melihat daya tawar JK (wakilnya) yang lebih besar pada masa KIB I periode 2004-2009 lalu.

Di tahun 2004, 112 partai tercatat di Departemen Hukum dan HAM, yang dapat mengikuti pemilu 24 partai, kemudian menghasilkan 16 partai di DPR. Sementara pemilu tahun 2009, partai politik yang tercatat di Departemen Hukum dan HAM berjumlah 79 partai. Yang mengikuti pemilu hanya 34 parpol. Dari 34 Parpol, hanya 9 (sembilan) Parpol yang lolos *parliamentary treshold*, dengan demikian berhak memiliki wakil di DPR. Kesembilan parpol tersebut adalah; Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PKB, PPP, Hanura dan Gerindra. Institusionalisasi multipartai pada pemilu 2004 dan 2009 berkontribusi terhadap banyaknya jumlah partai di DPR. Sementara jumlah partai yang banyak akan menyulitkan terwujudnya sistem presidensial yang efektif. Hal ini menguatkan tesis Scot Mainwaring bahwa presidensialisme akan menimbulkan masalah jika dipadukan dengan sistem multipartai. Kasus Indonesia memperkuat tesis tersebut. Besarnya jumlah partai di DPR akan mempengaruhi penguatan sistem presidensial.

Konsep penyederhanaan parpol diperlukan untuk mewujudkan penguatan itu dengan kisaran parpol di DPR berjumlah 2-3 parpol. Tawaran yang diberikan untuk memperkuat presidensial adalah dengan menyederhanakan jumlah partai. Wacana tentang penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik di DPR sebenarnya sudah lama muncul. Ide itu pernah disampaikan tim dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia atau LIPI untuk revisi paket undang-undang politik. Tim dari LIPI antara lain mengusulkan adanya syarat calon presiden dan wakil presiden dalam Pemilu 2009, minimal diusung 25 persen suara di DPR. Bahkan Golkar mengusulkan angka 30 % Suara DPR. Dengan peraturan itu diharapkan muncul dua koalisi partai yang sifatnya permanen di parlemen, yaitu yang mendukung dan berposisi kepada pemerintah.

Keadaan ini diharapkan dapat membuat pemerintahan bekerja lebih efektif karena mendapat dukungan yang kuat dan pasti dari sebagian anggota parlemen. Memang tawaran tersebut akan melahirkan pro dan kontra, di tengah positioning partai politik yang semakin ditinggalkan khalayak akibat ulah dari elitnya (masyarakat banyak yang tidak mengetahui kinerja partai, tetapi mereka masih percaya pada instrumen partai? Fungsi dasar sebagai agregator dan artikulasi kepentingan masyarakat, kelemahan administrasi organisasi juga menjadi kelemahan mendasar bagi partai politik) banyak hasil survei dari lembaga riset politik mendukung hal tersebut. Apakah bijaksana pintu untuk Capres hanya dibuka untuk partai-partai besar, seharusnya pintu diperluas-atau setidaknya syarat pencalonan dalam rentang 15-20% (seperti dalam UU Pilpres 23 Tahun 2003) masih dipertahankan karena akan memunculkan varian pilihan bagi pemilih untuk kandidat Capres-Cawapres yang layak untuk dipilih.

Untuk dapat menghasilkan tipe sistem kepartaian sederhana, maka perlu pengkondisian dalam proses pemilu. Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya biasanya diberikan syarat minimal suara atau electoral threshold maka pemberlakuan *Electoral Threshold* (ET) sebesar 3 % dan *Parliamentary Threshold* (PT) sebesar 2,5 % untuk Pemilu 2009 dalam UU No. 10 Tentang Pemilu Legislatif patut didukung, asalkan hal tersebut dipraktekkan secara konsisten.

Sayangnya penerapan pemberlakuan ET dan PT hanya pada tingkat DPR tidak untuk DPRD Propinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Artinya, meski tidak punya kursi di parlemen pusat, partai-partai “kecil” tetap punya kursi di parlemen daerah. Kursi di daerah ini meminjam istilah Muhammad Qodari akan menjadi “ventilator” yang memperpanjang usia 'partai-partai gurem', sehingga tujuan penyederhanaan partai politik akan sia-sia.

Di Indonesia ET yang seharusnya imperatif bagi Parpol oleh Pemerintah disimpangi dengan terus membuka kran terbentuknya Parpol baru, hal ini ditambah dengan sikap parpol yang menyiasati aturan tersebut. Banyak Parpol yang sekedar ganti “nama” dengan masih mengkaitkan dengan identitas parpol lama, Partai Bulan Bintang yang tidak memenuhi ET ganti nama menjadi Partai Bintang Bulan, meskipun akhirnya tertolong dengan aturan peralihan pasal 316 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Seharusnya jika konsisten penerapan ET akan mengkonsolidasikan Parpol yang ada, Parpol-parpol yang tidak menembus ET dilarang mengikuti pemilu dan diarahkan untuk bergabung, baik dengan yang memenuhi ET maupun yang sama-sama tidak memenuhi ET, meskipun usul tersebut ekstrem bagi kalangan Parpol dan melahirkan pro-kontra, namun regulasi ini diyakini akan menuju ke upaya penyederhanaan partai.

Pengalaman Pemilu 1999 dan 2004 menunjukkan hal tersebut, dari 48 Partai sebagai peserta pada Pemilu 1999 menjadi 24 pada Pemilu 2004, kita bisa tarik benang merah diantara sekian parpol yang *survive* dan memiliki *captive market* tertentu hanya beberapa parpol saja. Ramlan Surbakti, guru besar FISIP Unair (mantan anggota KPU) dalam sebuah forum diskusi yang digagas Forum Rektor Indonesia simpul Jatim, menyimpulkan bahwa penggabungan parpol mutlak diperlukan melihat derajat kelembagaan parpol di Indonesia masih rendah. Hal itu dilihat dari empat hal, yakni kompetisi antarpol, bentuk kompetisi antarpol, jarak ideologi antarpol, dan mengakarnya partai pada masyarakat.

Karena jika tidak menerapkan penyederhanaan parpol, kita akan terus “terjebak” dalam arus multipartai yang ekstrem seperti sekarang. Dalih Indonesia masih dalam era transisi demokrasi sering dijadikan

alasan klasik oleh kalangan parpol (tesis Huntington, sebuah negara untuk lepas dari era transisi membutuhkan 2 X pemilu yang demokratis), meskipun sebenarnya ada dalih lain yang oleh alasan tersebut-parpol diyakini masih menjadi kendaraan efektif untuk meneguk kekuasaan apalagi parpol di Indonesia masih mendapatkan asupan “susu” dari Pemerintah melalui bantuan dana-yang menjadikan parpol tidak pernah mandiri, maka tak heran kaum “borjuasi” ramai-ramai terjun ke gelanggang politik-baik dengan membuat partai ataupun menguasai partai yang sudah ada. Hal ini jika tidak dikelola secara baik akan mengancam demokrasi itu sendiri, diharapkan di kemudian hari para “pemilik modal” dapat memfokuskan dirinya dalam upaya pemberdayaan masyarakat dan perbaikan kualitas kehidupan bangsa melalui cara-cara yang lebih efektif dan *down to earth* di luar partai politik.

Menurut Maurice Duverger suatu sistem pemilihan tertentu tidak secara otomatis memproduksi sistem kepartaian yang tertentu pula. Sistem pemilihan hanya memperlancar pengaruh perkembangan ke arah suatu tipe sistem kepartaian tertentu. Rumusan kecenderungan sistem pemilihan terhadap sistem kepartaian secara sederhana dapat diformulasikan kedalam tiga model hukum sosiologis. *Pertama*, sistem mayoritas (distrik) dalam pemilihan akan kondusif menciptakan sistem banyak partai. *Kedua*, sistem pemilihan representatif proporsional akan lebih kondusif menciptakan sistem banyak partai. *Ketiga*, kemenangan dua suara telah mendatangkan kemenangan pula dalam sistem multipartai yang cenderung membentuk koalisi.

Peranan faktor sistem proporsional terhadap sistem multipartai berfungsi sebagai suatu akselator (pendorong percepatan). Sistem proporsional yang diterapkan dalam sistem pemilu Indonesia selama ini juga cenderung mendorong ke arah sistem multipartai. Prinsip perwakilan proporsional itu sendiri telah menjelaskan banyaknya jumlah partai yang akan dihasilkan. Setiap minoritas, tanpa memperhatikan betapa lemahnya kelompok itu, dijamin akan terwakili dalam parlemen. Biasanya tidak ada yang dapat menghalangi terbentuknya partai kecil. Sistem pemilu proporsional bahkan memperkuat vibrasi dalam pertumbuhan partai baru.

Persoalan gabungan partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana telah diarahkan oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945, secara teoretik mestinya dilanjutkan dengan formalisasi koalisi antara partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini pun sekarang mengemuka seperti usulan partai Golkar melalui koalisi permanen, penting didorong agar pencalonan presiden dilakukan sebelum pemilu legislatif.

Dengan demikian, partai-partai dirangsang berkoalisi karena platform perjuangan, bukan karena kepentingan kekuasaan. Formalisme koalisi tersebut yang memiliki kader yang duduk dalam kabinet Presiden dan Wakil presiden terpilih. Koalisi ini diharapkan akan mencegah polarisasi dan fragmentasi berlebihan antara berbagai kekuatan yang ada. Koalisi yang demikian memberikan dukungan riil bagi penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif dalam masa jabatan Presiden dan Wakil presiden. Bagi munculnya sebuah koalisi yang berarti maka faktor kepemimpinan dalam partai dan kedisiplinan partai menjadi kunci. Karenanya adalah sesuatu yang mendesak untuk memperhatikan keterkaitan dan kalau perlu keberlanjutan koalisi antar partai sebelum dan setelah pemilihan presiden.

Isu krusial yang perlu diselesaikan adalah tentang pelaksanaan Pilpres itu sendiri, selama ini berkembang 3 skenario mengenai hal itu yaitu (1) mendahulukan Pemilu Presiden daripada Pemilu Legislatif; (2) Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif dilaksanakan secara serentak; (3) Pemilu Legislatif lebih dahulu dilaksanakan daripada Pemilu Presiden dengan syarat perolehan suara atau kursi di Pemilu Legislatif dijadikan acuan. Semua varian tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan, ketika pilihan kita untuk memperkuat sistem layak kiranya pilihan pertama atau kedua kita ajukan.

Kesatuan antara partai pemenang pemilu presiden dan partai pemenang pemilu legislatif lebih bisa dipastikan bila pelaksanaan pemilu presiden didahulukan dari pemilu legislatif. pilihan ini akan memberi dampak “gerbong kereta” (*bandwagon effect*) pada pemilih. Karena perilaku pemilih di Indonesia (preferensi pemilih) masih terpengaruh pada figur/tokoh bukan terikat pada partai politik (pengalaman Pilpres 2004 menunjukkan hal tersebut), sesuatu yang

tidak terjadi di negara yang demokrasinya mapan, di Amerika Serikat misalnya masyarakatnya sudah terbagi jelas menjadi dua kutub yaitu Kubu Demokrat dan Kubu Republik, yang diperebutkan kedua kubu tersebut adalah suara masyarakat yang belum menentukan pilihannya (*independent voters*).

Di AS sistem sudah terlembaga, artinya terlepas siapapun figur Capres dari Partai Republik atau Partai Demokrat sudah barang tentu kaum loyalis Republik maupun Demokrat akan memilih kandidat Presiden dari partainya (meskipun dalam perkembangan hal ini tidak terlalu mengikat, karena faktor pendidikan dan peningkatan kesadaran politik). Kita lihat proses Konvensi untuk Pilpres 2008, dimana Republik sudah menentukan calon yang akan maju pada pilpres di bulan November, yaitu John McCain, sedangkan Demokrat masih berkuat dengan pertarungan Barrack Obama dan Hillary Clinton.

Opsi kedua dengan melaksanakan Pilpres bersamaan dengan Pemilu Legislatif, konstitusi tidak mengatur soal pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif. Karena keduanya merupakan rezim pemilu, gabungan pelaksanaan keduanya akan lebih baik. Jika pemilu bisa digabungkan, akan terjadi korelasi antara preferensi pilihan rakyat terhadap partai politik dan presiden. Implikasi positifnya akan terjadi hubungan konstruktif antara parlemen dan pemerintah sebagai konsekuensi pemerintahan presidensial.

Justru opsi ketiga yang telah dipilih dan dilaksanakan pada Pemilu 2004, opsi ini sedikit banyak mereduksi sistem presidensial itu sendiri, bahkan mengaitkan antara hasil pemilihan anggota DPR dan persyaratan Capres-Wapres adalah pengingkaran terhadap UUD 1945 (inkonstitusional), dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 hanya membatasi antara partai politik peserta Pemilu dan Partai politik bukan peserta Pemilu. Meskipun banyak kalangan beranggapan untuk 2009 kita tetap dengan mekanisme Pilpres 2004, opsi mendahulukan Pilpres daripada Pemilu Legislatif maupun opsi melaksanakan Pilpres dan Pemilu legislatif secara serentak baru bisa kita laksanakan dalam Pemilu 2014.

Tabel : Analisis Sistem Presidensial Kaitannya dengan Sistem Pemilu

NO	PILIHAN PEMILU	KETERANGAN
1	Pilpres sebelum Pileg	Kesatuan antara partai pemenang pemilu presiden dan partai pemenang pemilu legislatif lebih bisa dipastikan bila pelaksanaan pemilu presiden didahulukan dari pemilu legislatif. pilihan ini akan memberi dampak “gerbong kereta” ( <i>bandwagon effect</i> ) pada pemilih
2	Pilpres dan Pileg dilakukan secara bersamaan	akan terjadi korelasi antara preferensi pilihan rakyat terhadap partai politik dan presiden. Implikasi positifnya akan terjadi hubungan konstruktif antara parlemen dan pemerintah sebagai konsekuensi pemerintahan presidensial
3	Pileg mendahului (sebelum) Pilpres	mereduksi sistem presidensial itu sendiri, bahkan mengaitkan antara hasil pemilihan anggota DPR dan persyaratan Capres-Wapres adalah pengingkaran terhadap UUD 1945 (inkonstitusional), dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 hanya membatasi antara partai politik peserta Pemilu dan Partai politik bukan peserta Pemilu

# **PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945**

Oleh: Eka Merdekawati Djafar

## **PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan bagian dari sistem politik dunia, dimana sistem politik Indonesia akan berpengaruh pada sistem politik negara tetangga maupun dalam cakupan lebih luas. Struktur kelembagaan atau institusi khas Indonesia akan terus berinteraksi secara dinamis, saling mempengaruhi, sehingga melahirkan sistem politik hanya dimiliki oleh Indonesia. Namun demikian, kekhasan sistem politik Indonesia belum dapat dikatakan unggul bila kemampuan positif struktur dan fungsinya belum diperhitungkan sistem politik negara lain.

Sistem pemerintahan dan politik di Indonesia mempunyai sistem dan tujuan untuk menjaga suatu kestabilan negara itu. Namun di beberapa negara sering terjadi tindakan separatisme karena sistem pemerintahan yang dianggap memberatkan rakyat ataupun merugikan rakyat. Sistem pemerintahan mempunyai fondasi yang kuat dimana tidak bisa diubah dan menjadi statis. Jika suatu pemerintahan mempunyai sistem pemerintahan yang statis, absolut maka hal itu akan berlangsung selama-lamanya hingga adanya desakan kaum minoritas untuk memprotes hal tersebut.

Penataan sistem pemilu setidaknya dilakukan dalam 5 (lima) unsur teknis utama dalam pemilu. Pertama adalah terkait dengan sistem pemilu yang digunakan. Kedua adalah alokasi kursi per daerah pemilihan (district magnitude), kemudian ketiga adalah ambang batas parlemen (parliamentary threshold). Keempat adalah metode konversi suara ke kursi dan yang terakhir adalah waktu pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilu presiden. Kelima unsur itulah yang kemudian menjadi fokus dalam upaya rekayasa pemilu menuju multi partai sederhana dan sistem presidensiil yang efektif

Sistem kepartaian yang diharapkan muncul dalam rekayasa pemilu tersebut adalah multi partai sederhana. Pendekatan yang digunakan dalam melihat sistem kepartaian ini adalah jumlah partai efektif di parlemen. Pendekatan kuantitatif tersebut kemudian memunculkan pertanyaan berapa partai efektif di parlemen yang dapat merepresentasikan multi partai sederhana. Di samping itu, koalisi

merupakan satu sisi yang tidak dapat dikesampingkan dalam sistem kepartaian ini. Bagaimana koalisi terbentuk serta seberapa kuat koalisi yang terbentuk akan diulas dalam studi ini. Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang bersamaan tentu saja akan membentuk struktur insentif dalam koalisi pencalonan presiden.

Upaya efektifitas sistem presidensiil setidaknya dilihat dari 2 (dua) pendekatan. Pertama adalah desain ketatanegaraan yang ada apakah sudah mencerminkan sistem presidensiil secara murni. Di samping itu, kultur hubungan antar lembaga kepresidenan dan parlemen menjadi hal yang juga tidak bisa dikesampingkan. Pendekatan kedua adalah keterkaitan sistem pemilu dan kepartaian mempengaruhi efektifitas sistem presidensiil. Koalisi partai yang terbentuk dari struktur insentif sistem pemilu apakah dapat membantu atau justru menghambat efektifitas sistem presidensiil yang ada.

Satu hal yang tidak dapat dilupakan dalam studi ini dalam upaya mencapai tujuan pemilu, yaitu mewujudkan multi partai sederhana dan efektifitas sistem presidensiil, adalah pengawasan dan perilaku memilih. Pengawasan merupakan unsur terpenting dalam upaya mewujudkan pemilu yang jujur, adil, dan demokratis. Fungsi tersebut saat ini masih mengalami kendala yang cukup berarti. Secara kelembagaan fungsi pengawasan masih harus diperkuat, terutama pengawasan di tingkat grassroot, yang selama ini belum digarap dengan baik. Mendorong partisipasi masyarakat dalam membantu pengawasan pemilu merupakan satu upaya terobosan dalam memperkuat pengawasan di level terendah.

Dalam pemilu di Indonesia, partai politik mempunyai peran sentral dalam proses tersebut. Partai politik inilah yang berperan menyodorkan kandidat pejabat politik. Hal ini memang merupakan salah satu fungsi partai untuk menyiapkan calon pejabat politik. Peran

sentral partai politik ini kemudian menjadikan partai politik sebagai kendaraan utama dalam mendapatkan jabatan politik. Oleh karena itu, kemudian muncul juga tuntutan untuk menerapkan liberalisasi politik di Indonesia pada masa reformasi. Hal ini kemudian diakomodasi dengan sebuah kebijakan yang longgar dalam pendirian partai politik. Akibatnya muncul banyak partai politik dalam era reformasi

Era reformasi, yang ditandai dengan turunnya Suharto dari kursi presiden, memunculkan satu harapan baru yang lebih baik. Masa transisi diharapkan bisa mempersiapkan ataupun melembagakan institusi demokratis. Hal inilah yang terjadi pada masa pemerintahan pasca Suharto. Habibie, sebagai pengganti Suharto, ditekan habis-habisan untuk dapat segera melembagakan demokrasi. Salah satu agenda besarnya adalah mengadakan pemilu secepatnya secara demokratis. Habibie kemudian membuka peluang yang luas bagi tumbuhnya partai politik. Implikasinya adalah munculnya banyak partai di Indonesia yang saling berlomba untuk memenangkan pemilu.

Selain itu, pada masa transisi tersebut juga diupayakan satu institusionalisasi demokrasi, terutama dengan mengubah pola hubungan eksekutif dan legislatif. Usaha ini dilakukan dengan cara amandemen konstitusi UUD 1945. Proses amandemen ini dilakukan oleh MPR pada masa kepemimpinan Amien Rais.

Sebagian ilmuwan lain mempercayai bahwa dalam kehidupan demokrasi, keberadaan partai politik merupakan pondasi utama yang penting. Ada banyak definisi mengenai partai politik. Carl J. Friedrich, memaparkan yang dimaksud partai politik, adalah: Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan inimemberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.

Pengertian yang hampir sama diberikan oleh R.H. Soltau, yaitu Partai Politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan untuk

menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.

Sementara itu, untuk kasus Indonesia, pada tahun 2008 berdasar aturan legal (Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik), disebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu fungsi partai politik berdasarkan UU No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik adalah bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana:

1. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
2. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
3. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
4. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dari uraian di atas disebutkan bahwa salah satu fungsi partai politik adalah bertujuan memperoleh kekuasaan pemerintahan melalui kemenangan dalam Pemilihan Umum.

Sementara itu, partai politik perlu diatur secara jelas untuk mendukung fungsi-fungsinya tersebut. Pengaturan partai politik pun sangat beragam. Menurut Norris, ada tiga kategori aturan legal dalam pengaturan partai yaitu *monopolistic regulations*, *cartel regulations* dan *egalitarian regulations*. Kategori pertama, *monopolistic regulations* diarahkan secara sengaja untuk mendukung partai penguasa dan membatasi kelompok kritis. Sedangkan yang kedua,

*cartel regulations* lebih menghormati HAM tapi membatasi kompetisi sehingga memberi keuntungan pada partai yang sudah ada di parlemen maupun pemerintahan. Terakhir yang ketiga, *egalitarian regulations* dirancang untuk memunculkan kompetisi antar partai secara plural di antara banyak pemain yang mempunyai akses sama terhadap publik dan pembatasan sedikit mungkin bagi partai atau kandidat yang mengikuti pemilu.

Salah satu unsur yang dapat dijadikan sebagai indikator pelembagaan partai politik adalah terkait proses rekrutmen. Dalam proses rekrutmen tersebut dapat dilihat apakah partai politik masih bersifat oligarkhis atau demokratis. Proses rekrutmen ini setidaknya dilakukan melalui tiga tahap, yaitu sertifikasi, penominasian, dan tahap pemilu. Tahap sertifikasi adalah tahap pendefinisian kriteria yang masuk dalam kandidasi. Tahap penominasian meliputi ketersediaan calon yang memenuhi syarat dan permintaan dari penyeleksi ketika memutuskan siapa yang dinominasikan. Sedangkan tahap terakhir yang menentukan siapa yang memenangkan pemilu.

Dalam proses rekrutmen tersebut, terdapat setidaknya 4 (empat) hal penting bagaimana pengorganisasian partai politik, yaitu:

- Siapa kandidat yang dapat dinominasikan (*candidacy*)?
- Siapa yang menyeleksi (*selectorate*)?
- Dimana kandidat diseleksi?
- Bagaimana kandidat diputuskan?

Perlakuan terhadap keempat hal tersebut melahirkan model pengelolaan partai antara pola model inklusif vs eksklusif, sentralistik vs desentralistik, demokratis vs otoriter, dan titik tengah di antara ekstrimitas-ekstrimitas tersebut.

Pada banyak kasus, menurut Paul Pennings dan Jan-Erik Lane, perubahan sistem kepartaian hanya melibatkan salah satu atau semua dari tiga faktor berikut, yaitu: jumlah partai, jarak ideologi partai, dan besaran partai. Faktor-faktor tersebut memperjelas struktur kompetisi, misalnya kompetisi dalam memperebutkan pemilih, dan struktur kerjasama, misalnya formasi pemerintahan.

Sistem kepartaian berhubungan erat dengan stabilitas dan instabilitas pemerintahan. Hal ini terkait dengan kompatibilitas sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan. Sistem dua partai sering disebut sebagai sistem kepartaian yang paling ideal untuk semua sistem pemerintahan, baik sistem presidensiil maupun sistem parlementer. Sedangkan sistem multi partai hanya cocok pada sistem parlementer. Sistem multi partai dengan sistem presidensiil dianggap kombinasi yang tidak sesuai. Sistem multi partai dalam pemerintahan presidensiil berakibat pada rendahnya keberlanjutan stabilitas demokrasi (Mainwaring,1993). Mainwaring menyebutkan tiga alasan utamanya, yaitu pertama,presidensiil multi partai cenderung menghasilkan imobilitas dan jalan buntu (*deadlock*) eksekutif-legislatif yang kemudian membuat destabilitas demokrasi. Imobilitas dan *deadlock* ini disebabkan oleh dua hal yaitu:

- Sistem presidensiil dapat menghasilkan pemerintahan minoritas (*minority government*) dan kekuasaan eksekutif lemah, di mana kondisi ini menyebabkan imobilitas. Presidensiil tidak menjamin bahwa pemenang pemilu eksekutif juga memperoleh kursi mayoritas diparlemen. Jika presiden berasal dari partai minoritas di parlemen maka presiden akan kesulitan mensukseskan agenda-agenda yang membutuhkan dukungan parlemen
- Sistem presidensiil kurang mampu menyelesaikan persoalan ketika persoalan itu muncul. Pada presidensiil, masa pemilu dan jabatan presiden sudah ditetapkan serta adanya pemisahan kekuasaan menjadikannya tidak memiliki jalan keluar yang terlembaga untuk menghindari jalan buntu. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan tidak dapat melaksanakan pemilu yang dipercepat. Presiden kemudian seperti menjadi bebek lumpuh (*lame duck*). Sementara itu parlemen juga tidak dapat melengserkan Presiden kecuali dengan pemakzulan dengan syarat yang berat. Dalam banyak kasus Presiden kemudian berusaha mencari jalan keluar ekstra konstitusional. Beberapa langkah yang ditempuh di antaranya adalah amandemenkonstitusi untuk memperluas kekuasaannya, mengeluarkan dekrit, atau memobilisasi massa untuk menekan parlemen.

Namun demikian bukan berarti dalam sistem presidensiil tidak terbentuk koalisi. Koalisi dalam presidensiil tetap ada, tetapi koalisi yang terbentuk sangat rentan dan tidak mampu menciptakan disiplin partai untuk meminta dukungan legislatif kepada pemerintah.<sup>18</sup> Orientasi pada kekuasaan, karakteristik pembagian kekuasaan dalam sistem parlementer memberikan insentif pada legislator untuk melakukan kerjasama, hasil akhirnya adalah disiplin partai yang tinggi. Sebaliknya, karakter pemisahan kekuasaan pada sistem presidensiil menghasilkan rendahnya disiplin partai. Koalisi partai yang tercipta dalam sistem presidensiil multi partai tetap saja tidak menghasilkan stabilitas pemerintahan karena sifatnya yang tidak mengikat, sementara itu koalisi pada parlementer multi partai menghasilkan pemerintahan yang stabil karena koalisi itu mengikat partai-partai.

Lebih lanjut Saldi Isra mengatakan bahwa ada keuntungan dari sistem presidensial yakni:

1. Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilih sementara itu, dalam sistem parlementer perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan (*appointed indirectly*)
2. Dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan;
3. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*);
4. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti disetiap waktu.

Dalam sistem presidensiil, praktis tidak tersedia ruang gerak bagi partai untuk menawarkan atau menjanjikan visi dan program pemerintahan seperti yang dilakukan partai dalam sistem parlementer. Sistem presidensiil memisahkan dengan jelas wilayah eksekutif dan wilayah legislatif, akibatnya dalam pemilihan anggota legislatif partai politik tidak akan mengkampanyekan program pemerintah apabila

partainya memenangkan suara di parlemen. Karena belum tentu partai politik pemenang pemilu legislatif akan memimpin pemerintahan

Sistem pemerintahan presidensiil, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan, maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait langsung dengan masalah pemerintahan.

Dalam sistem presidensiil, iklim kepartaian memiliki nuansa yang berbeda dengan sistem parlementer. Peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana halnya dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensiil, peran partai lebih sebagai fasilitator. Dalam konstitusi Amerika Serikat, sama sekali tidak mencantumkan secara eksplisit tentang fungsi dan tempat partai politik dalam sistem politiknya.

Dalam sistem presidensiil, walaupun presiden diusung oleh partai politik, dalam mengemban misi dan tanggungjawabnya presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih dirinya, terhadap partai yang mengusungnya, presiden bertanggungjawab secara perseorangan/individu. Selaku kepala negara, presiden secara etika kenegaraan, sudah seharusnya melepaskan keterikatannya terhadap partai yang mengusungnya sejak ia terpilih menjadi presiden. Jika dicermati, dalam beberapa kasus, peluang presiden dalam sistem presidensiil untuk menjadi penguasa yang otoriter terbuka lebar. Artinya dengan menggunakan kekuasaan yang absolut, pemerintahan yang dipimpinnya sering mendatangkan ancaman demokrasi, jika dibandingkan dengan kekuasaan presiden dalam sistem parlementer. Hal tersebut dapat terjadi karena fungsi dan wewenang presiden dalam sistem parlementer terbatas.

Dalam sistem presidensiil, pelaksanaan sistem pengawasan bersifat *checks and balances* antar lembaga negara artinya diantara lembaga-lembaga negara saling mengawasi agar diantara lembaga negara tidak melebihi batas kewenangannya. Di Amerika Serikat sebagai negara yang mencetuskan sistem presidensiil, sistem pembagian kekuasaan di antara lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memiliki sistem *checks and balances* dalam

kekuasaannya. Hal tersebut berarti teori dari pembagian kekuasaan (*Trias Politica*) dipraktikkan walaupun tidak sempurna dari ajaran dari Montesquieu.

## KESIMPULAN

Salah satu tujuan dari pemilu, seperti yang tertuang di dalam undang-undang adalah untuk penyederhanaan partai politik menuju sistem multi partai sederhana. Walaupun demikian, belum secara jelas maksud dari sistem multi partai sederhana tersebut. Akan tetapi, apabila dilihat dari jumlah partai politik hasil pemilu, dapat dikatakan pemilu 2014 gagal untuk menuju penyederhanaan partai politik, yaitu multi partai sederhana.

Pemilu 2014 juga menyisakan persoalan terkait dengan efektifitas penyelenggaraan sistem presidensiil. Sistem presidensiil ternyata tidak dapat berjalan secara efektif. Faktor dukungan presiden di parlemen merupakan salah satu faktor yang diduga bekerja atas ketidakefektifan sistem presidensiil. Kebijakan-kebijakan presiden seakan tidak mampu menembus ketika berhadapan dengan parlemen. Di sisi lain, faktor konstitusional juga turut mempengaruhi ketidakefektifan sistem presidensiil. Pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy* turut menyumbang ketidakefektifan sistem presidensiil.

## SARAN

Salah satu upaya perbaikan penyelenggaraan pemilu tersebut adalah dengan cara rekayasa pemilu. Rekayasa pemilu ini ditujukan untuk menghadirkan sistem multi partai sederhana serta efektifitas sistem presidensiil. Beberapa rekayasa pemilu yang ditawarkan untuk mencapai tujuan di atas adalah:

- a. Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan;
- b. Penggunaan sistem proporsional tertutup;

- c. Perampangan alokasi kursi per daerah pemilihan (dapil) menjadi 3 – 8 kursi per dapil;
- d. Penggunaan metode divisor, apapun variannya, untuk mengkonversi suara ke kursi;
- e. Penggunaan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold/PT*) sebesar 3,5%.

Pelebagaan partai politik menjadi bagian yang tak terpisahkan untuk mewujudkan tujuan di atas. Pelebagaan partai politik harus dapat mengikis fenomena oligarkhi kepartaian. Demokrasi juga harus berjalan di internal partai politik. Dengan demikian, partai politik dapat memainkan fungsi dan perannya dengan baik. Kekhawatiran terhadap munculnya penolakan partai politik (*the denial party*) akan dapat dihindari. Partai politik dapat memberikan kader-kader terbaiknya untuk ditawarkan kepada masyarakat sebagai calon pemimpin bangsa. Efektifitas sistem presidensiil dapat diwujudkan melalui 2 (dua) pendekatan. Pertama adalah pendekatan institusional dilakukan untuk merubah atau memperbaiki kelembagaan presiden karena terkait dengan praktik yang selama ini lebih mengarah pada sistem parlementer. Kedua adalah pendekatan sistem di mana menghadirkan keterkaitan antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil. Sinkronisasi dan sinergitas dari ketiga sistem tersebut diharapkan dapat menjaga tujuan membantu satu pemerintahan yang efektif. Oleh karena itu, sebuah rekayasa atas sistem pemilu menjadi sangat penting untuk mewujudkan sistem kepartaian dan sistem presidensiil yang efektif

## DAFTAR PUSTAKA

- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta :PT. RajaGrafindo Persada,2010)
- Karim, Abdul Gaffar, dalam Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009
- Ambardi, Kuskridho, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, LSI-Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2008
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 1995
- Mahfud, Moh., *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000)

# **PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIL**

Oleh: Kasman Abdullah

## **PARTAI POLITIK**

Partai politik adalah merupakan salah satu bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis.

Dalam hubungannya dengan kegiatan bernegara, peranan partai politik sebagai media dan wahana tentulah sangat menonjol. Peranan partai politik dapat dikatakan sangat menentukan dalam dinamika kegiatan bernegara, partai politik sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara. Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan.

Partai politik tidak hanya hadir dalam realitas politik, perubahan UUD 1945 pun menyebut dan memberikan peran konstitusional kepada partai politik. Pasal 22E ayat (3) menyatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik. Demikian pula dalam Pasal 6A ayat (2) memberikan peran kepada partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pengakuan dan pengaturan partai politik dalam UUD 1945 telah menempatkan partai politik sebagai salah satu organ konstitusi yang harus menjalankan peran konstitusional yang dimilikinya. Peran inilah yang perlu lebih diperhatikan dalam perkembangan demokrasi saat ini. Kedua peran konstitusional tersebut merepresentasikan kerangka pemikiran demokrasi yang luas dan mendalam. Melalui kedua peran

itu, partai politik ditempatkan sebagai salah satu pilar tegaknya kedaulatan rakyat.

## **MULTIPARTAI DALAM SISTEM PRESIDENSIL**

Umumnya bahwa negara yang masyarakatnya bersifat majemuk, cenderung untuk memakai sistem multipartai. Di mana terdapat berbagai perbedaan sosial seperti ras, suku atau agama, maka golongan-golongan dalam masyarakat akan lebih cenderung untuk menyalurkan loyalitas mereka ke organisasi yang sesuai dengan ikatan primordialnya daripada bergabung dengan kelompok-kelompok lain yang beda orientasinya.. Oleh karena itu, sistem multipartai dianggap lebih mampu menyalurkan keanekaragaman budaya dan politik dalam suatu masyarakat dari pada sistem partai tunggal atau sistem dwipartai.

Pelebagaan sistem multipartai di Indonesia mengalami pasang surut. Sistem multipartai berawal dari masa awal kemerdekaan dan kembali lagi di era reformasi. Perjalanan sistem multipartai di Indonesia disertai dengan karakteristik tersendiri. Penerapan sistem multipartai di Indonesia disertai dengan tingkat pelembagaan sistem kepartaian yang rendah. Rendahnya tingkat pelembagaan ini akan berimplikasi terhadap sistem multipartai yang cenderung terfragmentasi. Kondisi fragmentasi politik itu menyebabkan partai politik pemenang pemilu akan sulit mencapai kekuatan mayoritas tanpa adanya koalisi dalam pemerintahan. Rendahnya tingkat pelembagaan, terfragmentasi politik di parlemen, dan munculnya koalisi merupakan tiga karakteristik yang menyertai pelembagaan multipartai di Indonesia.

Perkembangan penerapan sistem multipartai yang dipadukan dengan sistem pemerintahan presidensial pada masa reformasi saat ini tidak jauh berbeda dengan penerapan sistem multipartai yang dipadukan dengan sistem pemerintahan parlementer di era demokrasi liberal (1945-1965). Penerapan sistem multipartai dalam sistem parlementer melahirkan karakteristik rendahnya tingkat pelembagaan partai, terfragmentasinya kekuatan politik di parlemen, dan munculnya koalisi sebagai akibat dari sulitnya mencapai suara mayoritas di parlemen. Demikian juga perkembangan penerapan

sistem multipartai pada masa reformasi juga disertai karakteristik serupa.

Penerapan sistem multipartai di era reformasi menurut Hanta Yuda juga memiliki karakteristik. *Pertama*, konvergensi dan konflik internal partai politik yang ditandai dengan selalu berubahnya jumlah partai politik dan fenomena perpecahan atau konflik internal partai. *Kedua*, suburnya oligarki elite dan personalisasi figure (untuk beberapa kasus partaipolitik) dalam organisasi partai politik serta disloyalitas politisi dan sentralisasi struktur organisasi partai politik. *Ketiga*, konfigurasi kekuatan politik di parlemen terfragmentasi dengan jumlah kekuatan politik yang terpolarisasi sehingga menyebabkan sulitnya tercapai suara mayoritas. *Keempat*, kemunculan koalisi partai dengan ikatan yang cair dan rapuh.

Pada dasarnya penerapan konsep multipartai akan melahirkan realitas politik sebagaimana digambarkan di atas. Namun demikian di alam demokrasi saat ini fenomena multipartai menjadi keniscayaan. Partai politik mempunyai posisi dan peran sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti yang dikatakan oleh Schattscheider (1942), “*Political parties created democracy*”.

Partai politik juga adalah salah satu wahana perwujudan kebebasan berserikat dan berkumpul yang merupakan implementasi hak asasi manusia. Hal ini mendapat jaminan dari instrument hak asasi manusia yang berlaku universal maupun yang berlaku terbatas dan berlaku dalam lingkup regional. Di antaranya *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan yang sangat tegas dalam Pasal 28E ayat (3) bahwa “*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*”.

Pelembagaan demokrasi itu sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Yves Meny and Andrew

Knaap mengatakan, “*A democratic system without political [parties or at any rate hard to imagine]*”. Suatu sistem politik dengan hanya 1 (satu) partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali. Dengan kata lain, menerapkan sistem partai tunggal adalah suatu hal yang mustahil pada negara demokratis.

Studi tentang relasi eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial multipartai, menurut teori-teori dasar tentang isu tersebut, sistem presidensial cenderung akan gagal: cabang-cabang legislatif dan eksekutif tidak akan mampu membangun relasi yang baik dalam sebuah demokrasi presidensial multipartai (Linz, 1990;1994; Mainwaring, 1992; Shugart & Carey, 1992; Stepan & Skatch, 1994) Namun, pemerintahan presidensial multipartai Indonesia justru bekerja dengan baik. Fakta bahwa presidensial multipartai Indonesia bekerja dengan baik sejauh ini memang tampak aneh jika dilihat dari pandangan umum tentang risiko presidensialisme itu sendiri.

Sejauh ini, ada dua pandangan berbeda mengenai sistem presidensial di Indonesia. Menurut pandangan pertama, sistem presidensial di Indonesia merupakan contoh “bahaya bagi presidensial multipartai”. Beberapa pengamat Indonesia melansir keberadaan koalisi – yang menurut mereka merupakan karakteristik sistem parlementer – sebagai problem utama yang membuat sistem presidensial di Indonesia tidak bekerja dengan baik. Bagi para pengamat ini, koalisi berarti terlalu banyak kompromi sehingga membuat sistem presidensial di Indonesia lemah dan tidak efektif.

Demikian juga Braun (2008) misalnya, dalam disertasinya menyimpulkan bahwa sistem presidensial di Indonesia menjadi pemicu destabilisasi. Ia menyarankan agar Indonesia mengganti sistemnya dengan sistem parlementer sebagaimana Thailand. Problem utama pada kesimpulan Braun terletak pada observasinya yang didasarkan hanya pada dua setengah tahun pertama kerja sistem tersebut, yakni selama periode 2004-2006. Ia menemukan bahwa relasi antara lembaga legislatif dan presiden berada dalam ketegangan yang sangat tinggi karena beberapa RUU tidak berhasil disahkan. Ia berkesimpulan

bahwa sistem Indonesia berpotensi menemui kebuntuan. Tetapi setelah periode 2004-2009 RUU yang menurut observasi Braun menemui jalan buntu, seperti RUU Kebebasan Informasi, ternyata akhirnya bisa disahkan. Dengan demikian, bukti yang dikemukakan Braun pun lenyap.

Pandangan kedua menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia sudah stabil. Akan tetapi, pandangan ini tidak secara langsung berkaitan dengan presidensialisme versus parlementerisme. Penjelasan justru terletak pada fakta bahwa sistem partai politik Indonesia menganut sistem kartel.

## **PROBLEMATIKA PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIL (ISU-ISU FGD)**

### **1. Penyederhaan Partai Politik**

Electoral Threshold (ET) merupakan sebuah aturan yang diterapkan oleh undang-undang pemilihan umum agar dapat menjaga elektabilitas partai politik yang mengikuti pemilihan umum. Secara definisi harfiah ET berarti pembatasan pemilu, artinya setiap partai politik yang akan mengikuti pemilihan umum haruslah melampaui standar minimal yang ditetapkan oleh ET. ET dibuat juga dimaksud agar menciptakan sistem pemilihan umum yang sederhana namun menjadi rapi dan baik, hal ini juga menjadi terobosan kebijakan baik bagi negara yang sedang tumbuh demokrasinya agar menjadi negara demokrasi yang terarah dan tertata struktur ketata negaranya.

Jadi, ET bukan mekanisme untuk menyederhanakan partai politik dalam arti menghilangkan partai politik, tetapi lebih kepada mekanisme untuk menyederhakan partai politik peserta pemilihan umum. Dengan kata lain, ET adalah instrumen hukum dalam pemilihan umum untuk membatasi partai politik peserta pemilu. Pembatasan dengan mekanisme ET dimaksudkan untuk menciptakan pemilihan umum yang sederhana.

ET dalam sistem Pemilu di Indonesia pernah diterapkan antara lain dengan ketentuan Undang-undang No. 10 tahun 2008 diatur secara rinci di Pasal 315 UU yang bunyinya :

“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004”.

Harapan untuk penyederhanaan partai bila dikaitkan dengan aturan ambang batas dengan mekanisme ET adalah akan tercipta jumlah kenggotaan di parlemen yang tak banyak berasal dari banyak partai politik, hal demikian tentu akan mengefektifkan kerja parlemen seiring berkurangnya fragmentasi kepentingan di parlemen dan anggota parlemen yang duduk tersebut mempunyai electability yang tinggi pula.

Menurut pendapat penulis, penyederhaan partai politik melalui mekanisme ET **tidak diperlukan, lagi**. Apalagi mekanisme yang sudah ada sekarang ini melalui mekanisme verifikasi yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM RI. Verifikasi oleh Kementerian Hukum dan HAM adalah verifikasi partai politik dari badan hukum privat menjadi badan hukum publik. Sedangkan untuk menjadi peserta pemilu, partai politik harus melalui tahapan verifikasi oleh KPU berupa verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Verifikasi atas partai politik ini merupakan salah satu tahapan krusial, tidak hanya bagi partai politik tetapi juga bagi KPU. Partai politik harus bekerja keras memenuhi semua persyaratan untuk dapat lolos menjadi partai politik peserta Pemilu. Apalagi Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Pengujian Undang-Undang tentang Partai Politik telah menegaskan bahwa semua partai politik tanpa terkecuali harus melewati verifikasi oleh KPU untuk dapat menjadi peserta Pemilu. KPU juga harus bekerja keras melakukan verifikasi secara objektif, independen, dan tepat waktu sesuai dengan tahapan Pemilu yang telah ditetapkan. Kegagalan KPU memenuhi prinsip kerja ini berpotensi mereduksi kualitas kerja KPU, menyulut kompleksitas persoalan Pemilu, atau bahkan mendelegitimasi hasil Pemilu. Dengan demikian diharapkan

pada proses pelaksanaan yang dilakukan oleh KPU dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Kualifikasi Partai Politik Peserta Pemilu

Kualifikasi partai politik adalah dimaksudkan untuk menjamin terciptanya parlemen yang efektif dalam sistem presidensial multi partai. Proses ini dapat ditempuh melalui mekanisme Parliamentary Threshold (PT). PT adalah ambang batas bagi partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen. Berbeda dengan ET, partai politik tidak dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila tidak mencapai ambang batas perolehan suara yang ditentukan pada pemilu sebelumnya. Pada PT, partai politik yang telah mengikuti pemilu tidak mendapatkan kursi di parlemen, apabila tidak memenuhi ambang batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga biarpun partai politik tersebut mengikuti pemilu, namun tetap saja sia-sia karena tidak mencapai angka minimal dalam aturan PT.

PT pada dasarnya merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, karena sistem multipartai merupakan bentuk kombinasi yang tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang diketahui, salah satu ciri Sistem Pemerintahan Presidensial adalah adanya kedudukan yang setara antara lembaga eksekutif dan legislatif. Karena kedudukan keduanya saling keterkaitan antara satu sama lainnya, eksekutif membutuhkan dukungan legislatif untuk menjalankan program kerjanya, namun adanya fragmentasi politik yang berbeda akibat banyaknya partai di parlemen menyebabkan efektifitas pemerintahan menjadi terganggu. PT diakui bukan satu-satunya cara untuk menyederhanakan partai politik, PT juga harus diakui sebagai salah satu cara yang paling efektif karena tidak mengancam eksistensi partai politik tertentu, namun hanya partai yang mendapat dukungan dominanlah yang bisa menempatkan wakilnya di DPR.

Konsep PT yang ideal terhadap sistem pemerintahan presidensial adalah: *pertama*, PT harus mampu mengakomodir semua golongan. *Kedua*, menaikkan besaran PT secara bertahap dan konsisten,

misalnya dari 3,5% menjadi 5%. *Ketiga*, mengakomodir suara yang tidak lolos PT melalui proses *stembus accourd* (penggabungan) terhadap partai politik peserta pemilu berdasarkan kesamaan ideologi dengan syarat-syarat tertentu untuk menghindari meningkatnya tingkat disproportionalitas suara. Selain itu, perlu juga aturan tambahan pendukung lainnya agar sistem pemerintahan presidensial bisa berjalan dengan efektif yaitu:

- a) Memperkuat persyaratan kepengurusan Partai Politik khususnya kepengurusan yang mencakup seluruh wilayah kabupaten di Indonesia.
- b) Memperkecil cakupan daerah pemilihan dan mengurangi jumlah fraksi
- c) Melakukan pemilihan secara serentak antara pemilihan presiden dan Pemilu Legislatif sebagai langkah dalam memangkas ketergantungan presiden terhadap partai politik lewat kontrak koalisi.

Menurut pendapat penuli, selain **menggunakan konsep PT**, perlu kiranya regulasi lain dalam rangka menguatkan sistem pemerintahan presidensial berupa pengetatan persyaratan peserta pemilu, **mengurangi jumlah fraksi** yang berada di parlemen dan **memperkecil cakupan daerah pemilihan**.

### 3. Mewujudkan Partai Politik yang Berkualitas

Partai politik yang berkualitas tercermin dari bagaimana partai politik melaksanakan perannya secara optimal terutama dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

Harus diakui bahwa belum optimalnya peran partai politik dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat khususnya peran sebagai wadah penyalur aspirasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen, dan sarana pengatur konflik.

Dalam rangka untuk mengoptimalkan peran partai politik tersebut terdapat beberapa konsepsi penguatan peran partai politik dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat, antara lain melalui pembangunan sistem kehidupan yang demokratis dan stabil yang

dijabarkan dalam strategi pengembangan partisipasi politik masyarakat dan pembenahan mekanisme hubungan antar komponen dalam sistem politik; dan dalam implementasinya diwujudkan dalam bentuk upaya restrukturisasi, refungsionalisasi, dan revitalisasi partai politik dan berbagai aspek yang terkait.

Untuk menjamin berjalannya peran partai politik dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat secara optimal, diperlukan keselarasan dan keseimbangan hubungan antar kekuatan sosial politik dan keseimbangan serta keselarasan peran partai politik itu sendiri baik sebagai wadah penyalur aspirasi rakyat, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, maupun sebagai sarana pengatur konflik. Hal yang terakhir ini perlu digaris bawahi karena keempat peran tersebut pada hakikatnya saling terkait dan bersifat saling mendukung satu dengan yang lain.

Prospek perkembangan peran partai politik dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat sangat tergantung pada kondisi politik secara makro dan tingkat kedewasaan elit politik dalam memainkan perannya sebagai penggerak dan pengorganisasi komponen-komponen politik dan kemasyarakatan. Tingkat kesadaran politik rakyat yang sudah cukup tinggi yang terrefleksi dari keberhasilan dalam pelaksanaan Pemilu secara jujur, adil, dan aman; tidak boleh diposisikan pada situasi yang justru mengakibatkan sebaliknya ketidakpercayaan rakyat terhadap partai politik. Sebab hal itu akan sangat menyulitkan dalam upaya peningkatan peran partai politik dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat.

Untuk penguatan peran partai politik dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat; antara lain adalah :

- a. Keberhasilan yang telah dicapai sebagai hasil-hasil positif sangat sayang bila dinafikan begitu saja, seyogyanya didayagunakan rekomendasi awal dalam penguatan peran partai politik untuk peningkatan partisipasi politik masyarakat. Sebaliknya hal-hal yang bersifat negatif juga tidak perlu ditutup-tutupi tetapi justru dijadikan pelajaran yang berharga untuk tidak terulangi di masa mendatang, sedangkan hal-hal yang belum terselesaikan harus

menjadi agenda penting dalam penguatan peran partai politik tersebut.

- b. Dalam rangka penguatan peran partai politik untuk peningkatan partisipasi politik masyarakat, harus didahului atau terlebih dahulu harus diberdayakan partai politik itu sendiri dalam kancah percaturan politik nasional dengan menempatkannya pada posisi yang kuat dan memiliki daya tawar yang cukup memadai. Caranya adalah dengan restrukturisasi, refungsionalisasi, dan revitalisasi partai politik baik yang menyangkut struktur, mekanisme, budayanya, serta kapasitasnya dalam melakukan fungsinya sebagai saluran komunikasi politik.
- c. Bila partai politik sudah dalam keadaan yang berdaya, maka penajaman salah satu dari keempat perannya hanya bersifat kontesktual untuk menghadapi situasi dan kondisi yang mendesak dan vital. Dalam jangka panjang keempat peran itu harus diporsikan pada skala intensitas yang relatif seimbang dan serasi, agar masing-masing dapat saling memperkuat dan memperluas kapasitasnya.
- d. Penyelenggaraan Pemilu yang relatif lebih baik dari masa lalu harus disadari sebagai keberhasilan semua pihak terutama partai politik, dan tidak boleh didistorsi menjadi hal-hal yang bersifat kepentingan sempit dan sesaat. Dalam kaitan ini semua pihak wajib ikut berpartisipasi untuk makin mendewasakan perilaku politik semua pelaku, terutama di kalangan elit politik.

#### **4. Alokasi Khusus untuk Partai Politik**

Problem dari UU Parpol tahun 2011 adalah batas maksimal sumbangan perusahaan/badan usaha ke partai. Dalam UU Parpol tahun 2008, batas maksimal sumbangan perusahaan/badan usaha dalam waktu 1 tahun anggaran adalah Rp. 4 milyar per perusahaan. Dalam UU Parpol tahun 2011, batas sumbangan perusahaan/badan usaha ini dinaikkan menjadi Rp. 7,5 milyar per perusahaan. Hal ini diatur dalam pasal 35.

Aturan ini problematis karena dua hal. *Pertama*, semakin besar sumbangan dari perusahaan/badan usaha ke partai, semakin besar pula

pengaruh kapital dalam partai. Jika partai itu memenangkan kekuasaan politik, maka pengaruh kapital akan masuk ke dalam negara melalui partai itu. *Kedua*, semakin besar dana yang bisa diterima dari perusahaan/badan usaha, semakin banyak uang yang bisa dikorupsi.

Memang ada aturan tentang transparansi dan akuntabilitas keuangan. Pasal 39 ayat (2), misalnya, menyatakan pengelolaan keuangan partai harus diaudit oleh akuntan publik setiap 1 tahun dan diumumkan secara periodik. Tetapi, kita tahu bahwa aturan seperti itu seringkali hanya basa-basi belaka. Di pengalaman sebelumnya, audit oleh akuntan publik pun tidak menghalangi terjadinya korupsi, bahkan bisa disalahgunakan untuk menutup-nutupi korupsi.

Oleh karena itu, untuk menghindari kekuatan modal memengaruhi, seyogyanya aturan mengenai sumbangan perusahaan/badan usaha kepada partai politik dibatasi. Untuk pembiayaan partai politik tetap mendapatkan alokasi khusus dari pemerintah melalui APBN/APBD secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di DPR/DPRD yang perhitungannya berdasarkan jumlah perolehan kursi.

## **PENUTUP**

Sejak era reformasi, demokrasi Indonesia memilih menggunakan sistem presidensial yang berkombinasi dengan sistem multipartai. Jauh-jauh hari para pemikir sebenarnya telah memperingatkan bahwa kombinasi presidensial dan multipartai adalah kombinasi yang penuh risiko. Kebuntuan dan mobilitas politik sebagai akibat ketegangan antara presiden dengan legislatif bisa muncul setiap saat.

Menyimpang dari prediksi teoritis tersebut, sistem presidensial multipartai di Indonesia berjalan relatif normal. hubungan yang tegang antara eksekutif dan legislatif memang terjadi tetapi tidak berakhir dengan jalan buntu. stabilitas demokrasi relatif terjaga.

Hal ini dapat berlangsung dengan baik dikarenakan pembinaan terhadap partai politik terus diupayakan untuk menjamin terciptanya

parlemen yang berkualitas. upaya tersebut dilakukan melalui verifikasi partai politik peserta pemilu, penerapan ambang batas melalui mekanisme PT, peningkatan kualitas partai politik, dan pemberian bantuan anggaran pembinaan kepada parta politik

### DAFTAR PUSTAKA

- Djajadi Hanan, 2014, Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencai Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia, Al-Mizan (PT. Mizan Publika), Bandung
- Hanta Yuda AR, 2010, Presidensialime Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta
- Janedjri M. Gaffar, 1202, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indoseia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Miriam Budiardjo, 1996, Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Sigmund Neumann, "Modern Political Parties", Comparative Politics: A Reader, diedit oleh Harry E. Eckstein dan David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963)

# **BUTIR-BUTIR PEMIKIRAN TENTANG PENGATURAN PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILU PADA PEMILU LEGISLATIF DAN PEMILU PRESIDEN DI INDONESIA DAN KETERKAITAN PADA PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD RI 1945**

Oleh : Marwati Riza

## **PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan Pemilihan umum (Pemilu) sangatlah penting bagi suatu Negara demokrasi, karena pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD RI 1945), yakni kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Pemilu berperan penting dalam proses pengisian jabatan-jabatan dalam suatu Negara sebagaimana dijabarkan dalam ajaran J.A. Logemann tentang Negara sebagai organisasi jabatan-jabatan dalam bukunya tentang Teori Hukum Tata Negara Positif, yakni pengisian jabatan-jabatan dalam suatu Negara dalam praktiknya dapat dilakukan dengan cara-cara: pemilihan, pengangkatan, dan pewarisan.

Negara Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945), maka Pemilu di Indonesia diselenggarakan di Indonesia didasarkan pada Undang-undang Pemilu yang dibentuk bersama antara Presiden dan DPR. Pemilu tersebut bertujuan untuk pengisian jabatan-jabatan kelembagaan Negara sebagaimana disebutkan dalam UUD RI 1945, dan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokratis berdasarkan hukum (UUD), artinya pelaksanaannya didasarkan pada konsep dan gagasan demokrasi di Indonesia yang dimaknai dengan kedaulatan dari rakyat ( *from people, by people, and for people*) dan disistematisasikan dengan ideologi negara RI yakni Pancasila.

Konstitusi negara RI (UUD RI 1945) telah mengalami beberapa kali perubahan dalam enam dasa warsa sejak Tahun 1945 sampai dengan saat ini (tahun 2017), perubahan tersebut bermakna pada basis kedaulatan rakyat dan kepentingan rakyat Indonesia searah dengan dinamisasi pelaksanaan dan perkembangan demokrasi dan hukum di Indonesia yang ditetapkan berdasarkan konstitusi (UUD RI 1945) dan peraturan perundang-undangan dan disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat baik supra maupun infrastruktur politik. Penyaluran kehendak rakyat dilakukan melalui partai-partai politik sebagai peserta Pemilu.

Partai politik merupakan sarana bagi masyarakat untuk memilih wakil-wakil rakyatnya dalam pemilihan anggota Legislatif, sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 22 E UUD RI 1945 mempersyaratkan pada peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik, sedangkan pengisian jabatan DPD adalah melalui proses pemilu dengan persyaratan peserta pemilu adalah perseorangan, dan berdasarkan Pasal 5 UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu, dinyatakan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Selanjutnya mengenai pengaturan penyelenggaraan Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilu dan Bawaslu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, serta lebih lanjut pengaturan tentang Pemilu diatur dalam Undang-undang.

Pengaturan tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dalam Pasal 6A UUD RI 1945, menjelaskan bahwa pasangan Calon Presiden (Capres) dan Calon Wakil Presiden (Cawapres) yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan Capres dan Cawapres itu diusulkan oleh Parpol dan Gabungan Parpol, selanjutnya mengenai sistem pemilu dan mekanisme penentuan dan perhitungan suaranya, dijelaskan bahwa pasangan Capres dan Cawapres mendapatkan suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara dalam pemilu, dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan wakil Presiden, dan pada ayat (4) dijelaskan, dalam hal tidak ada pasangan Capres dan Cawapres terpilih, maka dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak

pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung, dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan wakil Presiden.

Berdasarkan uraian ketentuan tentang pengisian jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wapres sebagaimana diuraikan dalam UUD RI 1945, tersebut secara tersurat dalam Pasal 22 E ayat (6) mengenai **pengaturannya diserahkan pada pengaturan Undang-undang (UU) dan kewenangannya ada pada pembentuk UU**. Ketentuan Pasal 22 E ayat (6) ini, membuka ruang lebar pada pembentuk UU untuk menggunakan kewenangan bebas (ruang diskresi bagi DPR dan Presiden dalam menafsirkan dan mendesain UU Pemilu beserta pengaturan sistem penyelenggaraannya dan UU yang terkait Parpol di Indonesia berdasarkan suasana iklim politik dan sistem perpolitikan anggota DPR pada kelembagaan DPR berdasarkan hasil pemilu yang menghasilkan keanggotaan DPR tersebut dan hasil pemilu Pilpres/Wapres sebelumnya yang menghasilkan terpilihnya Presiden/Wapres yang dipilih lewat Parpol/Gabungan Parpol.

Praktik Pemilu di Indonesia yang sudah beberapa kali mengalami perubahan pengaturannya melalui UU Pemilu DPR, DPD, DPRD serta Pemilu Presiden dan Wapres, menimbulkan implikasi pada fenomena-fenomena hukum terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu pada Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wapres.

Realitasnya beberapa kali diselenggarakan dalam faktanya diselenggarakan dengan sistem multi partai pada Pemilu pertama tahun 1955, kemudian pada masa orde baru dengan sistem dwi partai dan golongan orang-orang berkarya (Golkar), sedangkan pada masa era reformasi pengaturan pemilu dengan sistem multi partai yang mendominasi dengan varian penentuan suara dengan sistem proporsional yang bervariasi dengan varian daftar calon mengikat, daftar calon tertutup, daftar calon terbuka dengan bilangan pembagi pemilih (BPP) antara 100 % dan minimal 30 % .

Selain itu pula terdapat fenomena-fenomena hukum dari implikasi UU Pemilu dan UU Parpol, yakni dilakukannya Yudicial Review ke Mahkamah Konstitusi, yakni terjadi lebih dari 5 (lima) kali untuk melakukan yudicial review terhadap UU No.10 Tahun 2008 untuk Pemilu tahun 2009 dan UU No.8 Tahun 2012 untuk Tahun 2014. Berdasarkan yudicial review tersebut, maka Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *The Guardian of Constitution* mengabulkan gugatan masyarakat, antara lain terakhir tahun 2014 MK mengeluarkan putusannya : Putusan MK No. 14/PUU-XI/2014, yang antara lain putusannya menyatakan bahwa praktik pemilihan umum yang memisahkan antara pemilu legislative dan pemilu Presiden dan Wapres seperti yang dipraktekkan selama ini adalah inskontitusional (tidak berdasar pada konstitusi), oleh karena itu pemilu harus dilaksanakan secara serentak, baik pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, dan pemilu Presiden dan Wapres yang berlaku mulai 2019.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut maka idealnya pengaturan tentang pemilu tersebut, semestinya segera dipersiapkan pengaturannya, saat ini sudah memasuki tahun 2017, dan 2 tahun lagi pemilu serentak tersebut dilaksanakan tahun 2019.

Secara teoretik peraturan perundang-undangan tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD dan Pemilu Presiden dan Wapres semestinya pengaturannya berada dalam satu kodifikasi dan semestinya dilakukan harmonisasi, sinkron, konsisten, dan koheren UU Parpol dan UU tentang Penyelenggara Pemilu.

Peraturan perundang-undangan tersebut semestinya mempertimbangkan keserasian dengan sistem pemerintahan Indonesia yang didasarkan pada sistem presidensial murni sebagaimana tercermin dalam Pasal 6A (Presiden dipilih langsung oleh rakyat), Pasal 7 tentang Pembatasan masa jabatan Presiden, Pasal 7C (Presiden dan DPR berkedudukan sama kuat dan tidak bisa saling membubarkan. Namun dalam prakteknya di Era orde Reformasi, terjadi ketidakharmonisan antara Presiden dan lembaga Legislatif, karena sistem kepartaiannya yang multi partai, secara konstitusional sistem pemerintahan Indonesia memang pada dasarnya adalah presidensial, tapi ada kesan sistem presidensial yang diterapkan saat ini

lebih bercita rasa parlementer, meminjam kata-kata dari Agus Riwanto dalam bukunya Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu.

Dengan demikian permasalahan penting untuk dikaji pada pengaturan partai politik dan sistem pemilu pada pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wapres, penting pula untuk mengharmonisasikan keterkaitannya dengan penguatan sistem presidensial sebagaimana Pasal 6 A, Pasal 7, dan Pasal 7 C.

### **PENGATURAN DAN PELAKSANAAN PEMILU DPR, DPD, DPRD DAN PEMILU PRESIDEN DAN WAPRES SEJAK TAHUN 1945 SAMPAI TAHUN 2017**

Tujuan pemilu pada dasarnya menurut Aurel Croissant, ada 3 hal yakni: 1). Ada keterwakilan politik (political representation), baik dari aspek geografis, fungsional, dan deskriptif; 2). bertujuan untuk integrasi politik (political integration), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara parpol dan masyarakat terhadap parpol, sehingga konflik politik dapat direm secara efektif lewat lembaga perwakilan 3). Membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif, yakni adanya jaminan stabilitas pemerintah dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan.

Dalam kajian tentang Pemilu, ada 2 (dua) aspek penting dalam sistem pemilu, antara lain: sistem pemilu (electoral system/laws) dan proses pemilu (electoral processes), sistem pemilu berarti instrument untuk menerjemahkan perolehan suara dalam pemilu, ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon, Secara umum terdapat 4 (empat) rumpun sistem pemilu, yakni: sistem pluralitas/mayoritas, sistem perwakilan berimbang/proporsional, sistem campuran (mixed system) dan sistem-sistem lain. Sedangkan proses pemilu terkait dengan pilihan elemen teknis pemilu, misalnya besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, dan metode perhitungan suara. Dengan demikian pengaturan pemilu dan partai politik perlu disesuaikan.

Pengaturan Parpol di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No.2 Tahun 2008 tentang Parpol, pada dasarnya dan hasil akhirnya

mengalami fluktuasi jumlahnya, terakhir pemilu pada tahun 2014, mengakibatkan jumlah partai yang berhasil dibentuk berdasarkan verifikasi Kementerian hukum dan HAM menghasilkan 73 Parpol, dan verifikasi selanjutnya oleh KPU menjadi 34 parpol berdasarkan Pasal 15 dan Pasal 17 ayat (1) UU No.8/2012. Dengan demikian pengaturan tentang parpol dan sistem pemilu dengan sistem multi partai, maka menjadikan hasilnya kombinasi antara sistem multi partai dengan sistem presidensial, akibatnya sangat sulit dikombinasikan sebagaimana mengutip pendapat Scott Mainwaring dan Juan J. Linz, bahwa sistem multi partai lebih cocok untuk dikombinasikan dengan sistem parlementer. Dengan demikian jika mendasari pada kontitusionalnya Sistem Pemerintahan Indonesia dengan Sistem Presedensial Murni sebagaimana yang tercantum pada Pasal 6A dan Pasal 7 UUD RI 1945, maka idealnya harus dilakukan pembatasan jumlah partai di Indonesia, semestinya diatur dengan sistem kepartaian yang dapat dibatasi sebagaimana pada masa orde baru, yakni idealnya menjadi 3 partai melalui *elektoral threshold* oleh KPU melalui perubahan UU Pemilu dan perubahan UU Parpol, serta Kebijakan yang terkait dengan Kementerian Hukum dan HAM dalam hal Pemberian Izin Mendirikan Parpol.

Hal tersebut didasarkan pada sejarah dan pengalaman yang dilewati penyelenggaraan pemilu di masa orde lama, orde baru, dan orde reformasi, yang diselenggarakan dengan beberapa kali varian sistem pemilu dan proses pemilu yang pengaturannya mengalami perubahan dari waktu ke waktu dalam setiap penyelenggaraan pemilu dan selalu dilakukan pergantian regulasi pemilu dan regulasi partai politik, yang selalu didasarkan pada dinamika politik hukum, yakni latar belakang politik, ekonomi, social, budaya atas lahirnya produk UU Pemilu.

Dengan demikian perubahan paket UU Politik dalam setiap Pemilu yang berbeda ini, telah membuktikan bahwa telah terjadi perubahan social politik di Indonesia yang menuntut diakomodasi dalam pemilu menuju politik hukum berupa kebijakan Negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan Negara, karena itu dapat disimpulkan bahwa Indonesia belum memiliki peraturan pemilu yang stabil baik

dalam arti sistem pemilu (*electoral laws*) maupun dari aspek proses penyelenggaraan pemilu (*electoral proses*), sebagaimana dalam faktanya dinyatakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa Pemilu Tahun 1971-1997 di masa orde baru menggunakan sistem pemilu proporsional dengan varian daftar calon mengikat, dimana parpol berperan besar dalam menentukan nama calon dan calon terpilih, sementara pemilih hanya diberikan hak untuk memilih tanda gambar parpol dalam surat suara. Parpol saat itu hanya dua (2), yakni PDIP dan PPP (sistem dwi partai) dan satu Golongan Karya (Golkar).

Selanjutnya pemilu tahun 1999 dengan sistem pemilu dengan varian daftar calon tertutup, dengan memilih tanda gambar parpol dalam surat suara tanpa pencatuman nama-nama calon, faktanya Parpol Peserta Pemilu menjadi 48 Partai, sistem kepartaian saat itu adalah Multi partai ekstrim, model penentuan kursi didasarkan pada perolehan partai politik di daerah pemilihan (dapil). Kemudian pemilu pada tahun 2004 dan pemilu tahun 2009 menggunakan sistem pemilu proporsional dengan varian daftar calon terbuka, peran partai relative besar dalam menentukan nomor urut daftar calon dalam surat suara, pemilu tahun 2004 ini menghasilkan 24 partai (sistem multipartai ekstrim), penentuan kursi berdasarkan daerah pemilihan dan penentuan calon terpilih berdasarkan bilangan pembagi pemilih (BPP), jika tidak terpenuhi BPP, maka calon terpilih didasarkan daftar nomor urut yang ditentukan dalam surat suara, dan BPP 30% sebagaimana dalam pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu dilakukan yudicial review dan MK menganulir ketentuan Pasal 214 tersebut melalui Putusannya No. 22-24/PUU-VI/ 2008 , dan pemilu tahun 2009 ini, menghasilkan 38 partai politik.

Pada tahun 2014, Pengaturan Pemilu melalui pengaturan dalam UU. No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD masih menganut model yang sama dan sistem yang sama digunakan dalam pemilu tahun 2009.

## **PENATAAN PENGATURAN PENGATURAN PEMILU MELALUI SISTEM PEMILU YANG SELARAS DENGAN SISTEM PRESIDENSIL**

Pemilu dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat serta wujud paling konkret partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem dan penyelenggaraan pemilu selalu menjadi perhatian utama karena melalui penataan, sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilu diharapkan dapat benar-benar mewujudkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Sistem pemilu di Indonesia tidak terlepas dari fungsi rekrutmen dalam sistem politik, sebagaimana diatur biasanya dalam UU Parpol. Mengenai sistem pemilu, rekrutmen seorang kandidat pada pemilu oleh partai politik bergantung pada sistem pemilu yang berkembang di suatu negara. Di Indonesia, pemilihan legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Lewat sistem semacam ini, partai-partai politik cenderung mencari kandidat yang populer sehingga punya elektabilitas yang tinggi di mata para pemilih. Hal ini pula yang mendorong banyak artis (sinetron, lawak, penyanyi) yang tergiur untuk bergabung ke dalam sebuah partai politik, meskipun yang bersangkutan adalah pada awalnya adalah simpatisan partai, karena itu cara untuk mewujudkan parpol yang berkualitas dimulai dengan proses rekrutmen, kaderisasi, penetapan calon legislative ini, idealnya mempersyaratkan adanya pengukuran kualitas anggota yang terlebih dahulu lulus dalam ujian kompetensi Kepartaian dan Ujian Pacta Integritas, kemudian setelah menjadi anggota dan pengurus partai, semestinya mengatur tentang jenjang keanggotaan dan kepemimpinan pengurus partai, sehingga dalam penetapan calon Legislatif yang akan mewakili Partai dalam Pemilu, adalah benar-benar merupakan andalan dari hasil kaderisasi partai, bukan dari pindahan/kutu loncat dari Partai lainnya.

Sistem Pemilihan Umum adalah metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat diantara mereka sendiri. Metode berhubungan dengan prosedur dan aturan merubah (mentransformasi) suara ke kursi dilembaga perwakilan. Mereka

sendiri maksudnya yang memilih maupun yang hendak dipilih merupakan bagian dari satu entitas yang sama.

Terdapat komponen-komponen atau bagian-bagian yang merupakan sistem tersendiri dalam melaksanakan pemilihan umum, antara lain:

- Sistem pemilihan.
- Sistem pembagian daerah pemilihan.
- Sistem hak pilih.
- Sistem pencalonan.

Dengan adanya pengaturan sistem pemilihan ini yang dibatasi dengan melalui elektoral threshold, maka dapat dilakukan pembatasan dan penyederhanaan partai yang sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial, dibandingkan dengan melalui parlementary threshold ataukah pembatasan jumlah fraksi, memerlukan waktu yang panjang dalam penyederhaan partai di Indonesia, pertimbangan kebijakan ini diambil berdasarkan pertimbangan untuk mencapai pemilu dengan cara integrasi politik dan stabilitas pemerintahan yang berdasar pada sistem presidensial.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, dengan berbagai variasinya. Akan tetapi, umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

Sistem Pemilihan Mekanis, yakni rakyat dipandang sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan umum untuk satu lembaga perwakilan, sedangkan Sistem pemilihan Organik, yakni rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup. Jadi persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih.

Sejak negara Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan saat ini tahun 2017 bangsa Indonesia sudah sembilan kali pemilihan umum diselenggarakan, yaitu dari tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1992, 1997, 2004, 2009 dan terakhir 2014. Semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam situasi yang

vacuum, melainkan berlangsung didalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum tersebut. Dari pemilu yang telah dilaksanakan juga dapat diketahui adanya upaya untuk mencari sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia.

Pada Zaman Demokrasi Parlementer (1945-1959), pemilu dilaksanakan oleh kabinet Baharuddin Harahap pada tahun 1955. Pada pemilu ini pemungutan suara dilakukan dua kali yaitu yang pertama untuk memilih anggota DPR pada bulan September dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem yang digunakan pada masa ini adalah sistem proporsional. Pelaksanaannya berlangsung dengan khidmat dan sangat demokratis tidak ada pembatasan partai-partai dan tidak ada usaha dari pemerintah mengadakan intervensi terhadap partai kampanye berjalan seru. Pemilu menghasilkan 27 partai dan satu perorangan berjumlah total kursi 257 buah.

Namun stabilitas politik yang sangat diharapkan dari pemilu tidak terwujud. Kabinet Ali (I dan II) yang memerintah selama dua tahun dan yang terdiri atas koalisi tiga besar: Masyumi, PNI, dan NU ternyata tidak kompak dalam menghadapi beberapa persoalan.

Pada Zaman Demokrasi Terpimpin (1959-1965), setelah pencabutan Maklumat Pemerintah pada bulan November 1945 tentang kebebasan untuk mendirikan partai, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai menjadi 10 buah saja. Di zaman Demokrasi Terpimpin tidak diadakan pemilihan umum.

Pada Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998), setelah runtuhnya rezim Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, masyarakat menaruh harapan untuk dapat mendirikan suatu sistem politik yang demokrasi dan stabil. Usaha yang dilakukan untuk mencapai harapan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang masih baru bagi bangsa Indonesia.

Pendapat yang dihasilkan dari seminar tersebut menyatakan bahwa sistem distrik dapat mengurangi jumlah partai politik secara alamiah tanpa paksaan, dengan harapan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam usaha meraih kursi

dalam suatu distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan membawa stabilitas politik dan pemerintah akan lebih berdaya untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya, terutama di bidang ekonomi.

Penyederhanakan sistem partai lewat sistem pemilihan umum ternyata sulit dilakukan, maka Presiden Soeharto mulai mengadakan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dilakukan adalah mengadakan fusi diantara partai-partai, mengelompokkan partai-partai dalam tiga golongan yaitu Golongan Spiritual (PPP), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Karya (Golkar). Pemilihan umum tahun 1977 diselenggarakan dengan menyertakan tiga partai, dalam perolehan suara terbanyak Golkar selalu memenangkannya.

Pada Zaman Reformasi (1998- sampai saat ini 2017), ada satu lembaga baru di dalam lembaga legislatif, yaitu DPD ( dewan perwakilan daerah ). Untuk itu pemilihan umum anggota DPD digunakan sistem distrik tetapi dengan wakil banyak ( 4 kursi untuk setiap propinsi). Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan sistem proposional dengan daftar terbuka, sehingga pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih. Pada tahun 2004, untuk pertama kalinya diadakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, bukan melalui MPR lagi.

Penerapan sistem Perwakilan Distrik dan Proporsional Pemilu memiliki berbagai macam sistem, tetapi ada dua sistem yang merupakan prinsip dalam pemilu dan sistem ini termasuk dari sistem pemilihan mekanis. Sistem tersebut adalah: sistem perwakilan distrik (satu daerah pemilihan memilih satu wakil), didalam sistem distrik satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar suara terbanyak, sistem distrik memiliki variasi, yakni :

***firs past the post*** : sistem yang menggunakan single memberdistrict dan pemilihan yang berpusat pada calon, pemenagnya adalah calon yang memiliki suara terbanyak. Selain itu

***the two round system*** : sistem ini menggunakan putaran kedua sebagai landasan untuk menentukan pemenang pemilu. hal ini dilakukan untuk menghasilkan pemenang yang memperoleh suara

mayoritas. *The alternative vote* : sama seperti *first past the post* bedanya para pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada, dan *block vote* : para pemilih memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon yang terdapat dalam daftar calon tanpa melihat afiliasi partai dari calon-calon yang ada. **Kelebihan Sistem Distrik**, mendorong terjadinya integrasi antar partai, karena kursi kekuasaan yang diperebutkan hanya satu. Perpecahan partai dan pembentukan partai baru dapat dihambat, bahkan dapat mendorong penyederhanaan partai secara alami. Distrik merupakan daerah kecil, karena itu wakil terpilih dapat dikenali dengan baik oleh komunitasnya, dan hubungan dengan pemilihnya menjadi lebih akrab. Bagi partai besar, lebih mudah untuk mendapatkan kedudukan mayoritas di parlemen. Jumlah partai yang terbatas membuat stabilitas politik mudah diciptakan

**Selain itu, terdapat kelemahan Sistem Distrik, yakni** ada kesenjangan persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di partai, hal ini menyebabkan partai besar lebih berkuasa, Partai kecil dan minoritas merugi karena sistem ini membuat banyak suara terbuang, Sistem ini kurang mewakili kepentingan masyarakat heterogen dan pluralis, Wakil rakyat terpilih cenderung memerhatikan kepentingan daerahnya daripada kepentingan nasional.

Selanjutnya mengenai **Sistem perwakilan proposional** (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil), sistem ini memberikan penekanan bahwa kursi-kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan presentase atau pertimbangan jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Sistem ini juga disebut perwakilan berimbang atau multi member constituency. ada dua macam sistem di dalam sistem proporsional, yakni ; dengan cara *list proportional representation* : disini partai-partai peserta pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan, para pemilih cukup memilih partai. alokasi kursi partai didasarkan pada daftar urut yang sudah ada; *the single transferable vote*: para pemilih di beri otoritas untuk menentukan preferensinya.pemenangnya didasarkan atas penggunaan kota.

**Kelebihan Sistem Proporsional**, dianggap lebih mewakili suara rakyat karena perolehan suara partai sama dengan persentase kursinya di parlemen; Setiap suara dihitung dan tidak ada yang terbuang, hingga partai kecil dan minoritas bisa mendapat kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen. Hal ini sangat mewakili masyarakat heterogen dan pluralis, sedangkan **Kelemahan Sistem Proporsional**, pada dasarnya kurang mendukung integrasi partai politik. Jumlah partai yang terus bertambah menghambat integrasi partai; wakil rakyat kurang akrab dengan pemilihnya, tapi lebih akrab dengan partainya. Hal ini memberikan kedudukan kuat pada pimpinan partai untuk memilih wakilnya di parlemen; banyaknya partai yang bersaing menyebabkan kesulitan bagi suatu partai untuk menjadi mayoritas.

Uraian tersebut di atas berkenaan dengan perbedaan pokok antara sistem distrik dan proporsional adalah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik, dan kelemahan ini memberikan Peluang *Money Politic* (politik uang) yang diberikan untuk menyogok atau memengaruhi keputusan masyarakat agar memilih partai atau perorangan tersebut dalam pemilu, padahal praktek *money politic* merupakan praktek yang sangat bertentangan dengan nilai demokrasi.

Lemahnya Undang-Undang dalam memberikan sanksi tegas terhadap pelaku *money politic* membuat praktek *money politic* ini menjamur luas di masyarakat. Maraknya praktek *money politic* ini disebabkan pula karena lemahnya Undang-Undang pemilu dalam mengantisipasi terjadinya praktek tersebut. Padahal praktek *money politic* ini telah hadir dari zaman orde baru tetapi sampai saat ini masih banyak hambatan untuk menciptakan sistem pemilu yang benar-benar anti *money politic*, berkaitan dengan penegakan hukum terhadap UU Pemilu tersebut, memerlukan penataan kembali tentang proses rekrutmen KPU dan Bawaslu yang melibatkan DPR dan KPUD yang melibatkan DPRD serta penataan tugas pokok dan fungsi Bawaslu memerlukan identifikasi permasalahan dalam menata peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan hal tersebut. Praktik *money politic* ini sungguh misterius karena sulitnya mencari

data untuk membuktikan sumber praktek tersebut, namun ironisnya praktek *money politic* ini sudah menjadi kebiasaan dan rahasia umum di masyarakat. Real-nya Sistem demokrasi pemilu di Indonesia masih harus banyak perbaikan, jauh berbeda dibandingkan sistem pemilu demokrasi di Amerika yang sudah matang.

Hambatan terbesar dalam pelaksanaan pemilu demokrasi di Indonesia yaitu masih tertanamnya budaya paternalistik di kalangan elit politik. Elit-elit politik tersebut menggunakan kekuasaan dan uang untuk melakukan pembodohan dan kebohongan terhadap masyarakat dalam mencapai kemenangan politik.

Untuk mengantisipasi terjadinya *money politic* dengan penanganan serius untuk memperbaiki bangsa ini, misalnya membentuk badan khusus independen untuk mengawasi calon-calon peserta pemilu agar menaati peraturan terutama untuk tidak melakukan *money politic*.

Berkaitan dengan penggunaan dana dalam Pemilu, sebaiknya secara transparan dikemukakan kepada publik sumber pendanaan kampanye oleh pihak-pihak yang mendanai tersebut, dan untuk Survivenya Partai Politik maka idealnya anggarannya mendapatkan Anggaran Alokasi Khusus dari APBN dan APBD untuk menghindari kekuatan modal yang disuntikkan modalnya melalui Partai, penganggaran ini akan lebih mudah mengalokasikannya, jika jumlah partainya hanya 3. Dalam hal partai memperoleh dana dari seseorang atau badan hukum, maka sebaiknya diharuskan untuk menyampaikan laporan kepada penyelenggara Pemilu, sebagai bentuk transparansi dan pertanggungjawaban dalam mengungkapkan tujuan mengapa mendanai suatu partai atau perorangan, lalu sebaiknya dibatasi oleh hukum mengenai biaya kampanye agar tidak berlebihan mengeluarkan biaya sehingga terhindar dari tindak pencarian pendanaan yang melanggar Undang-Undang. Misalnya, anggota legislatif yang terpilih tersebut membuat peraturan Undang-Undang yang memihak pada pihak-pihak tertentu khususnya pihak yang mendanai partai atau perorangan dalam kampanye tersebut.

Perlu keseriusan dalam melaksanakan pendidikan politik kepada masyarakat dengan penanaman nilai yang aman, damai, jujur

dan kondusif dalam memilih. Hal tersebut dapat membantu menyadarkan masyarakat untuk memilih berdasarkan hati nurani tanpa tergiur dengan praktek money politic yang dapat menghancurkan demokrasi.

## **PENUTUP**

Pengaturan Pemilu melalui UU Pemilu yang di dalamnya mengatur tentang Sistem Pemilu dan UU Partai Politik dan keterkaitannya dengan Sistem Pemerintahan Presidensial Murni sebagaimana diatur dalam Pasal 6A dan Pasal 7 UUD RI 1945 perlu diharmonisasikan kembali khususnya melalui strategi pembatasan partai, yaitu perubahan yang UU Pemilu dan UU Parpol, sehingga penataan melalui supra struktur politik atau kehidupan politik dilindungi pemerintah sehingga memungkinkan tercipta pemerintahan yang stabil sehingga terjadi pelaksanaan pemerintahan yang berimbang dengan menerapkan check and balance

## **REKOMENDASI**

- Dalam jangka panjang dalam pengaturan tentang Pemilihan umum bagi DPR, DPD, DPRD, dan Pemilu Presiden dan Wapres perlu dilakukan penataan ulang Pasal-Pasal yang terkait dengan Pemilihan umum tersebut sebaiknya berkaitan dengan Partai sebagai peserta Pemilu, perlu dipertegas pengaturan tentang pedoman untuk pembentukan partai yang lebih mendukung pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial
- Dalam jangka persiapan jelang Pemilu serentak untuk Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilu Presiden dalam waktu yang sama dan serentak, maka pemerintah dan DPR segera mempersiapkan pada pilihan kebijakan pada pembatasan partai, karena pembatasan partai ini pada pilihan electorale threshold, agar mempermudah dan menyederhanakan pelaksanaan pemilu serentak tersebut, sehingga efisiensi dan efektifitas tujuan pemilu tercapai dan mendukung pelaksanaan sistem presidensial.

- Bagi partai politik, hendaknya memaksimalkan fungsi-fungsi partai yang berkaitan dengan komunikasi, partisipasi, dan sosialisasi untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat dan tidak melakukan praktek money politic.
- Bagi masyarakat, supaya tidak mau menerima praktek money politic yang dilakukan oleh partai politik, agar tidak menyesal untuk kedepannya dan tidak golput dalam pemilihan dan juga harus peka terhadap partai politik.

### DAFTAR PUSTAKA

- Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, 2016, Thafa Media, Yogyakarta
- Aurel Croissant, *Election Politics in Southeast And East Asia*, Friedrich Eberth Softtung, Singapura, dikutip dari Ramlan Surbakti dkk, 2011, Menyederhanakan Waktu Pemilu, Pemilu Nasional, dan Pemilu Daerah, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta. J.A.
- Logemann, *Teori tentang Hukum Tata Negara Positif*, 1975, terjemahan Makkatutu dkk, Ichtiar Baru, Jakarta.
- J.A. Logemann, *Teori tentang Hukum Tata Negara Positif*, 1975, terjemahan Makkatutu dkk, Ichtiar Baru, Jakarta.
- Hamdan Zoelva, 2005, *Impeachment Presiden : Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta
- Imam Syaukani dan Akhsin Thohari, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Radjawali Press, Jakarta
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 2010, PT, RadjaGrafindo Persada, Jakarta

# **SISTEM PEMILU DAN PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIAL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**

Oleh: A. Pangerang Moenta

## **PENGANTAR**

Setelah reformasi bergulir di Indonesia sejak tahun 1999 hingga sekarang, kehidupan demokrasi makin menunjukkan kemajuan yang sangat substansial dan bahkan makin hari menunjukkan tanda-tanda lebih positif dalam kancah Internasional. Pada tahun 2012, saat penulis berada di AS sempat menyaksikan melalui media TV dimana Wapres Hillary Clinton dalam sebuah ceramah di sebuah universitas di Amerika Serikat bahkan beliau sempat menyebut dan menyanjungnyanjung beberapa kali Indonesia sebagai negara demokrasi di Asia yang sangat maju.

Dengan majunya suasana demokrasi di Indonesia, salah satu parameternya adalah majunya kehidupan partai politik (parpol) di Indonesia. Pada pemilu tahun 1955 jumlah parpol sebanyak 172 kontestan. Pemilu tahun 1971 sebanyak 10 kontestan. Sementara selama tahun 1977-1997 jumlah kontestan sebanyak 3 peserta pemilu. Pada Pemilu 1999 jumlah Parpol sebanyak 48 kontestan. Pada pemilu tahun 2004 jumlah parpol sebanyak 24 partai peserta pemilu. Pemilu tahun 2009 jumlah parpol sebanyak 38 parpol ditambah 6 parpol lokal Aceh. Dan pada pemilu tahun 2014 jumlah parpol sebanyak 12 kontestan.

Memang tidak salah jika Hillary Clinton menyatakan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi yang maju di Asia. Walaupun demikian data tersebut juga menunjukkan adanya kecenderungan penurunan jumlah sejak reformasi berlangsung di Indonesia. Boleh jadi adanya penurunan jumlah parpol peserta pemilu itu sebagai tanda kematangan dalam berdemokrasi sebagaimana halnya di AS yang menganut sistem dua partai. Pertanyaannya adalah bagaimana idealitas jumlah parpol dalam pemilu dengan sistem

Presidensial menurut UUD NRI tahun 1945? Makalah ini mencoba memberikan deskripsi umum di samping memberikan jawaban ringkas terhadap isu-isu yang diajukan dalam FGD ini.

## **MODEL-MODEL SISTEM PEMERINTAHAN**

Menurut Jimly Asshiddiqie (2012), ada 4 model system pemerintahan dikenal di dunia dewasa ini, yaitu:

1. Model Inggris
2. Model Amerika Serikat (AS)
3. Model Perancis, dan
4. Model Swiss

AS menganut model Presidensial. Hampir semua negara di benua Amerika, kecuali Kanada, meniru AS. Di benua Eropa dan kebanyakan negara Asia menggunakan model Inggris, yaitu sistem parlementer. Namun Perancis menggunakan model tersendiri yaitu sistem campuran (*hybrid system*). Umumnya negara bekas jajahan Perancis di Afrika menganut model *hybrid* ini. Model ini lain dari model Presidensial pada umumnya yaitu di satu segi ada perbedaan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan, tetapi kepala negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam system Presidensial.

Adapun kepala pemerintahan di satu segi bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi disegi lain ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang pemilu yang menduduki kursi parlemen. Dan karena itu ia juga bertanggungjawab kepada parlemen.

Selain ketiga model tersebut di atas, Swiss mempunyai kekhasan tersendiri yaitu mempunyai Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi Presiden dan Wakil Presiden Swiss dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota dewan federasi untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Tetapi sebenarnya adalah ketujuh orang anggota dewan federasi itulah yang secara bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss. Karena itulah system ini biasa disebut *collegial system* yang sangat berbeda dari tradisi Presidensial dan Parlementer.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa tidak ada negara dimuka bumi ini system pemerintahannya tidak selalu menyangkut yang Presidensial atau Parleментар. Dengan kata lain, kecenderungan menggunakan model campuran (*hybrid model*) karena baik system Presidensial maupun Parleментар masing ada kelebihan dan kekurangannya.

Semangat untuk mencari jalan tengah inilah yang menginspirasi perancang UUD 1945, namun dalam kenyataannya lebih mengarah kepada system Presidensial, walaupun menurut Jimly Asshiddiqie belum ada penjelasan teoritis yang memadai sehingga memilih model Presidensial. Mungkin karena kekurangtegasan teoritis tersebut sehingga dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia pernah juga mempraktikkah system Parleментар yaitu November 1945 hingga Juli 1959.

Namun selama berlakunya kembali UUD 1945 sejak keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, kembali diterapkan sistem Presidensial. Begitu juga dalam era Orde Baru juga masih menerapkan system Presidensial hingga saat ini memasuki era reformasi.

## **SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

Sistem Presidensial di Indonesia dimulai sejak pengangkatan Soekarno menjadi Presiden RI pada tanggal 18 Agustus 1945. Ketentuan yang tegas membenarkan hal ini sebagaimana ketentuan yang berbunyi: Presiden memegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Namun disebabkan suatu hal maka pada tanggal 3 November 1945, keluarlah Maklumat Pemerintah yang mengubah system pemerintahan Presidensial berganti menjadi sistem pemerintahan Parleментар. Namun ketika kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia kembali menganut system Presidensial hingga saat ini.

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:

- a) Penyelenggara negara berada ditangan presiden. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden tidak

dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau suatu dewan majelis.

- b) Kabinet (dewan menteri) dibentuk oleh presiden. Kabinet bertanggungjawab kepada presiden dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau legislatif.
- c) Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Hal itu dikarenakan presiden tidak dipilih oleh parlemen.
- d) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen seperti dalam sistem parlementer.
- e) Parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan. Anggota parlemen dipilih oleh rakyat.
- f) Presiden tidak berada dibawah pengawasan langsung parlemen.

Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial :

- a) Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
- b) Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia adalah lima tahun.
- c) Penyusun program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- d) Eksekutif merupakan tempat kaderisasi jabatan-jabatan pemerintahan. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.

Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial :

- a) Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
- b) Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.
- c) Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama. Demikian pembahasan mengenai sistem pemerintahan presidensial, tentunya dari setiap sistem ada kelebihan dan

kekurangan yang menjadi konsekuensi dijalankannya sistem tersebut. Namun yang harus menjadi perhatian adalah cara – cara strategis untuk meminimalisir dampak negatif dari system tersebut. (Sumber: <http://www.gudangmateri.com/2011/05/sistem-pemerintahan-presidensial.html> diakses 11 April 2017 pukul 07.00 am).

Jimly Asshiddiqie memberikan solusi untuk menutupi kelemahan sistem Presidensial yaitu:

- a) Pemilihan Presiden dilakukan dua tahap.
- b) Partai-partai dimungkinkan berkoalisi atau bekerjasama dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.
- c) Personalia cabinet ditentukan oleh Presiden dan Wakil Presdien.
- d) Presiden tetap dapat diberhentikan (impeachment) jika melanggar hukum (criminal), diluar itu tidak boleh dilakukan impeachment.
- e) Tanggungjawab pemerintahan tidak bersifat kolegiat, tetapi tetap tanggungjawab yang bersifat individual.

## **SISTEM PRESIDENSIAL MULTI PARTAI**

Di sejumlah negara, ada yang menggunakan system Presidensial multi partai, ada juga sistem dua partai, bahkan ada yang partai tunggal. Dalam system multi partai, dapat dipastikan jumah calon Presiden jumlahnya juga banyak. Masalah yang mungkin sekali terjadi dalam system multi partai adalah paket calon Presiden yang terpilih sulit mencapai dukungan suara di atas 50% suara pemilih.

Untuk mengantisipasi hal ini, Perancis telah memberi pengaturan yaitu adanya *second round election*. Jika pada tahap pertama pemilihan belum diperoleh dukungan di atas 50% suara, maka tahap kedua pemilihan dilakukan lagi dengan mengikutkan dua paket calon Presiden saja sesuai urutan perolehan suara untuk memperoleh calon Presiden terpilih yang mempunyai perolehan di atas 50% suara.

Kekurangan system ini adalah mahalnya biaya yang harus disediakan, tetapi kelebihanannya adalah mengakomodasi sebanyak mungkin segala aliran, golongan atau kepentingan dan kemajemukan

dalam masyarakat. Untuk kasus Indonesia, tidak perlu dilakukan pembatasan jumlah partai secara normatif (imperatif) secara tegas atau keras yang mungkin dilakukan dibanyak negara yang relative homogen karakteristik penduduk dan social budayanya, tetapi bagi Indonesia yang sangat heterogen, pembatasan itu biarkanlah berkembang sesuai kebutuhan zaman atau alamiah. Kalaupun dilakukan pembatasan melalui peraturan namun pengaturannya bersifat bertahap (*soft regulation*) dan menghormati nilai-nilai demokras sebab Indonesia sangat kaya dengan kebhinekaan atau kemajemukan.

Penulis setuju dengan Jimly Asshiddiqie (2012) bahwa “untuk menyederhanakan jumlah parpol diperlukan jika Indonesia bermaksud menerapkan system presidensial murni dengan cara memilih presiden dan wakil presiden secara langsung. Penciutan jumlah parpol itu dapat dilakukan asal saja direkayasa agar hal itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis”.

Ada cacatan penulis terhadap pandangan Jimly tersebut di atas, bahwa yang namanya rekayasa tetap mesti melalui jalur hukum karena salah satu fungsi hukum adalah sebagai sarana rekayasa social (*social engineering*). Dengan demikian sifatnya bukanlah alamiah tetapi tetap perlu pengaturan secara bertahap (*soft*) tetapi tetap menjamin adanya asas demokrasi.

## **SISTEM PRESIDENSIAL DUA PARTAI**

Sistem presidensial dua partai, tentu disamping ada kelebihan, tentu juga ada kelemahannya. Salah satu kelemahan system dua partai sebagaimana yang terjadi di AS seperti diungkapkan oleh Jimly Asshiddiq adalah terjadinya *dual legitimacy* atau *divided government* antara presiden dan parlemen. Biasanya di AS, jika partai republic menguasai pemerintahan, maka parlemen dikuasai oleh partai democrat, begitu pula sebaliknya. Jika partai democrat menguasai pemerintahan, maka parlemen dikuasai oleh partai republic. Akibat dari “kelemahan” model ini, sering terjadi antara presiden dengan kongres sulit mengambil keputusan dalam hal-hal yang penting atau bahkan kadang mengalami *deadlock*.

Ada hal menarik di AS bahwa kedudukan Kongres atau parlemen sudah establish alias penting kedudukan atau wibawanya dimata pemerintah tetapi bagi Indonesia yang selalu establish selama ini hanyalah pemerintah, sementara parlemen belum memperlihatkan kedudukan yang berwibawa sebagaimana cabang pemerintahan (eksekutif).

Bagi negara Indonesia yang menjunjung tinggi demokrasi dan negara hukum dalam model Presidensial, semestinya bukan hanya pemerintahan yang berwibawa tetapi juga parlemen agar tercipta *check and balances* antara kedua lembaga tersebut. Ada fenomena di era reformasi ini, kedudukan parlemen sudah mulai menunjukkan kewibawaannya dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum dan demokrasi yang hampir sama kedudukannya di era demokrasi terpimpin (1945-1959). Berbeda halnya saat orde baru (1966-1998), justru parlemen menjadi “underbow” dari pemerintah.

Kondisi saat ini bahwa kedua lembaga tersebut eksekutif dengan legislative (termasuk yudikatif) sudah menampakkan keseimbangan dalam wibawa maupun perannya sesuai tugas-masing-masing. Persoalannya adalah mana yang terbaik bagi Indonesia diantara model atau sistem multi partai atau dua partai ini?

Untuk menjawab hal tersebut, penulis ingin menyampaikan pandangan Sartori mengenai system-system kepartaian. Sartori membagi sejumlah sistem kepartaian antara lain sebagai berikut yaitu:

- 1) Sistem partai tunggal yaitu menghasilkan satu parpol yang relevan
- 2) Sistem dua partai yaitu menghasilkan atau terdapat dua partai yang relevan
- 3) Sistem pluralism moderat yaitu menghasilkan partai 3-5 yang relevan
- 4) Sistem pluralism ekstrem yaitu menghasilkan lebih 5 partai yang relevan.

Apabila kita melihat kondisi kemajemukan yang ada di Indonesia, tampaknya yang baik adalah model atau system multi partai tetapi jumlahnya jangan terlalu banyak yaitu antara 5-10 partai. Kalau boleh saya istilahkan adalah multi partai terbatas, atau oleh Sartori diistilahkan dengan sistem pluralitas ekstrem.

Untuk memberi penjelasan atau jawaban terhadap masalah yang diajukan, maka berikut ini penjelasannya dengan urutan sebagai berikut.

## **SISTEM PEMILU**

- a. Apakah system pemilu yang telah diberlakukan sudah sesuai dengan *original intention* pada Pasal 22E ayat (3) yakni sistem proporsional tertutup?

Pasal 22E ayat (3) berbunyi: Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.

Menurut pandangan saya sudah sesuai karena semua peserta pemilu dipilih melalui parpol. Jika parpol tersebut memperoleh suara dan cukup suaranya untuk mendapatkan kursi, maka Parpollah yang menentukan siapa yang akan mewakili parpol tersebut di DPR dan DPRD. Jika seandainya dikatakan bahwa yang harus terpilih menjadi anggota DPR dan DPRD adalah peserta yang mempunyai suara terbanyak, maka modelnya menjadi proporsional dengan system daftar terbuka. Dengan system proporsional tertutup tersebut memberi kelonggaran dan kewenangan parpol melakukan pembinaan kadernya untuk menunjuk wakilnya yang terbaik dalam keanggotaan DPR atau DPRD. Apalagi di era sekarang ini, rakyat Indonesia belum semua rakyat yang memenuhi syarat memilih menjadi pemilih cerdas sehingga belum tentu yang tertinggi suaranya itulah yang terbaik dan berhak mewakili partainya di DPR dan DPRD. Di lain sisi, diharapkan juga parpol menerapkan prinsip keadilan, transparansi dan akuntabilitas dalam menyusun daftar dan/atau memilih caleg yang terbaik dari partainya.

- a. Sistem proporsional terbuka pasca putusan MK jelas memang memberikan keadilan, mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu. Akan tetapi liberalisasi dan kapitalisasi yang terjadi bukan sesuai dengan cita idealnya namun yang terjadi justru kebebasan yang tidak terkendali secara hukum maupun etika dan cenderung menghalalkan segala cara, yang justru bertentangan dengan cita negara hukum itu sendiri. Keadilan memang menjadi cita-cita ideal tetapi dalam meraihnya mestilah dengan cara-cara yang

dibenarkan oleh hukum dan etika, bukan dengan money politic dengan beragam bentuknya.

- b. Pasal 6A ayat (2) berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Walaupun tidak tegas menyebut angka secara kuantitatif dalam Pasal tersebut, namun dengan menggunakan penafsiran ekstensif (memperluas artinya) maka gabungan parpol menunjukkan adanya batas jumlah parpol yang bergabung untuk bisa mengajukan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden.
- c. Anggota DPD sejatinya merupakan wakil daerah yang berasal dari provinsi yang dipilih melalui pemilu. Jika ada anggota DPD berasal dari parpol justru tidak proporsional lagi karena wakil parpol sudah ada tempatnya di DPR, sementara wakil daerah ada tempatnya di DPD. Dengan adanya anggota DPD yang berasal dari parpol otomatis sulit fokus pada perjuangan aspirasi daerah. Kepentingan politik pasti akan mempengaruhi sikap dan perbuatan yang bersangkutan. Dengan demikian, kemandirian anggota DPD yang berasal dari parpol akan terpengaruh atau akan mempengaruhi kemandiriannya sebagai wakil daerah.

Partai Politik dalam system Presidensial :

- a. Ya, penyederhanaan dengan *electoral threshold* sebagaimana ditentukan dalam UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu yaitu misalnya 3.5%. Proses penyederhanaannya dilakukan KPU melalui verifikasi administrasi dan factual. Bisa dibayangkan bagaimana rumitnya masalah yang bakal muncul jika peserta pemilu tahun 2019 berjumlah 73 parpol sebagaimana yang sudah terdaftar di Kemkumham saat ini.
- b. Kualifikasi parpol peserta pemilu sangat perlu agar bisa dipastikan parpol mana yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu atau tidak. Dapat saja ada parpol tetapi tidak berhak ikut pemilu. Kondisi seperti ini kedudukannya lebih kurang sama keberadaannya dengan NGO, cuma fokusnya dalam hal pembinaan politik supaya menjadi kader parpol yang baik.

Penentuan kualifikasi parpol menjadi peserta pemilu tentu melalui *parliamentary threshold* yang sudah mendapat verifikasi administrasi dan factual oleh KPU.

c. Mewujudkan parpol berkualitas dengan cara:

- Rekrutmen

Sebelum dilakukan rekrutmen, perlu ada pendidikan kader atau magang untuk waktu tertentu, kemudian dilakukan seleksi untuk menentukan layaktidaknya menjadi anggota parpol. Untuk menguji calon kader parpol dimulai dari visi, misi dan rencana strategis (renstra) serta program kerja yang semuanya menjadi bahan evaluasi penentuan kelulusan menjadi kader parpol. Dalam proses rekrutmen ini, tidak boleh ada pilih kasih atau system dinasti yang bermain tetapi biarkanlah berjalan sebagaimana seharusnya. Untuk menjaga kompetensi, transparansi, integritas dan akuntabilitas calon kader, ada baiknya dilakukan oleh tim ahli yang independen (tidak memihak) dan mumpuni dibidangnya masing-masing.

- Kaderisasi

Setelah lulus menjadi kader parpol, dilakukan pendidikan dan pelatihan kader sesuai dengan kurikulum yang sudah dipersiapkan oleh parpol (kalau bisa oleh tim ahli). Disini ada beberapa level lagi diklat kader yang mesti dilewati (misalnya diklat kader 1, 2, 3 dan seterusnya) sehingga nantinya akan melahirkan kader andalan parpol dimasa datang.

- Penetapan Caleg

Sebelum ditetapkan sebagai caleg, ada baiknya dibuatkan mekanisme atau SOP yang jelas dan transparan agar semua prosesnya berjalan demokratis, adil dan akuntabel. Dengan cara begitu akan diharapkan terpilih kader yang penuh integritas, wawasan dan kompetensi yang berkualitas, dan terutama juga tidak memermalukan parpol jika terpilih, misalnya terhindar dari masalah hukum.

- d. Saya kira perlu dipertimbangkan agar parpol tetap mendapatkan bantuan operasional dalam APBN dan APBD, khususnya biaya kantor dengan segala peralatannya yang dianggarkan setiap tahun. Jumlah ini sama untuk semua parpol yang sudah menjadi peserta pemilu. Bagi parpol yang bukan peserta pemilu tidak mendapatkan bantuan operasional. Dengan cara demikian merupakan salah satu upaya untuk mengantisipasi adanya pemodal yang berkeinginan mendominasi jalannya parpol yang bersangkutan.

#### Penyelenggara Pemilu

- a. Untuk penataan proses reuitmen anggota KPU dan KPUD saat ini masih perlu dipertahankan, akan tetapi perlu dilakukan penataan yang terkait dengan tupoksi Bawaslu, terutama tugasnya dalam pencegahan terjadinya kecurangan, perlu lebih mendetail agar tidak terjadi kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu. Masalah rutin yang sering terjadi adalah selalu ada kecurangan dalam penghitungan suara. Dalam tugas inilah perlu diberi keleluasaan yang besar lagi bagi bawaslu untuk mengambil tindakan dalam menekan seminimal mungkin agar tidak terjadi kecurangan lagi.
- b. Untuk menjamin agar pemilu berlangsung LUBER dan JURDIL, maka koordinasi dan kekompakan semua aparat (KPU, bawaslu, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan) harus terus terbina dengan baik. Bahkan jika diperlukan relawan-relawan makin diperbanyak lagi termasuk merekrut lebih banyak lagi dari unsur dunia kampus, pemuda, LSM, remaja masjid dsb. Untuk efektifnya pengawasan yang saya sebut pengawasan semesta ini, perlu diberi orientasi kepada calon-calon relawan sebelum diterjunkan menjadi relawan dalam penyelenggaraan pemilu.

#### **PENUTUP**

Demikianlah pokok pikiran yang dapat penulis sampaikan dalam FGD ini, semoga dapat memberi masukan yang berarti dalam menata pemilu yang lebih baik pada masa yang akan datang.

# **PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh: Muh. Aswar Makka Hamzah

**Paper ini bertujuan untuk memberi masukan dalam menjawab  
Apakah perlu ada penataan proses rekrutmen anggota KPU dan  
KPUD ?**

Pendapat kami mengenai hal ini, berdasarkan pencermatan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dimana dalam pertimbangannya yang menyatakan “bahwa penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” dan “bahwa untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas”.

Olehnya, kualitas hasil Pemilihan Umum, sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan oleh penyelenggaranya.

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum beserta jajarannya (KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, PPK, PPS, hingga KPPS baik dalam dan Luar Negara) dan Badan Pengawas Pemilu (termasuk Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan) sebagai satu kesatuan fungsi

penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.

Pasal 11, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilu, bahwa syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:

---

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- d. Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- e. Memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- f. Berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
- g. Berdomisili di wilayah Republik Indonesia bagi anggota KPU dan di wilayah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi, serta di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;
- h. Mampu secara jasmani dan rohani;
- i. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;
- j. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- k. Bersedia bekerja penuh waktu;

- l. Bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih; dan
  - m. Tidak berada dalam satu ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu.
- 

Ketiga belas syarat ini pada prinsipnya sudah sempurna. Karena terbatasnya pengetahuan kami mengenai KPU Pusat dan KPU Provinsi maka perkenankan kami hanya menganalisis dan berpendapat mengenai proses rekrutmen KPU Kabupaten/Kota.

Yang didalam Undang-Undang diatur sebagai berikut :

### **KPU Kabupaten/Kota**

#### **Pasal 21**

- 1) KPU Provinsi membentuk tim seleksi untuk menyeleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota pada setiap kabupaten/kota.
- 2) Tim seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas atau melalui kerja sama dengan perguruan tinggi setempat.
- 3) Anggota tim seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berpendidikan paling rendah S-1 dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun.
- 4) Anggota tim seleksi dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU Kabupaten/Kota.
- 5) Tim seleksi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan anggota.
- 6) Pembentukan tim seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan KPU Provinsi dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya keanggotaan KPU Kabupaten/Kota.
- 7) Tata cara pembentukan tim seleksi dan tata cara penyeleksian calon anggota KPU kabupaten/kota dilakukan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU.
- 8) Penetapan anggota tim seleksi oleh KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilakukan melalui rapat pleno KPU Provinsi.

## Pasal 22

- 1) Tim seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 melaksanakan tugasnya secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
- 2) Dalam melaksanakan tugasnya, tim seleksi dapat dibantu oleh atau berkoordinasi dengan lembaga yang memiliki kompetensi pada bidang yang diperlukan.
- 3) Untuk memilih calon anggota KPU Kabupaten/Kota, tim seleksi melakukan tahapan kegiatan:

---

  - a. mengumumkan pendaftaran calon anggota KPU Kabupaten/Kota pada media massa cetak harian dan media massa elektronik lokal;
  - b. menerima pendaftaran bakal calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
  - c. melakukan penelitian administrasi bakal calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
  - d. mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
  - e. melakukan seleksi tertulis dengan materi utama pengetahuan mengenai Pemilu;
  - f. melakukan tes kesehatan;
  - g. melakukan serangkaian tes psikologi;
  - h. mengumumkan nama daftar bakal calon anggota KPU Kabupaten/Kota yang lulus seleksi tertulis, tes kesehatan, dan tes psikologi untuk mendapatkan masukan dan tanggapan masyarakat;
  - i. melakukan wawancara dengan materi penyelenggaraan Pemilu dan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat;
  - j. menetapkan 10 (sepuluh) nama calon anggota KPU Kabupaten/Kota dalam rapat pleno; dan
  - k. menyampaikan 10 (sepuluh) nama calon anggota KPU Kabupaten/Kota kepada KPU Provinsi.

---

- 4) Tim seleksi melaksanakan tahapan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan setelah terbentuk.

### **Pasal 23**

- 1) Tim seleksi mengajukan 10 (sepuluh) nama calon anggota KPU Kabupaten/Kota hasil seleksi kepada KPU Provinsi.
- 2) Penyampaian nama calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan abjad disertai salinan berkas administrasi setiap bakal calon anggota KPU Kabupaten/Kota.

### **Pasal 24**

- 1) KPU Provinsi melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon anggota KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1).
- 2) KPU Provinsi memilih calon anggota KPU Kabupaten/Kota berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan.
- 3) KPU Provinsi menetapkan 5 (lima) calon anggota KPU Kabupaten/Kota peringkat teratas dari 10 (sepuluh) calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota terpilih
- 4) Anggota KPU Kabupaten/Kota terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan KPU Provinsi.
- 5) Proses pemilihan dan penetapan anggota KPU Kabupaten/Kota di KPU Provinsi dilakukan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja.

Secara ideal, pengaturan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu terdapat beberapa kelemahan yang pada prakteknya dalam proses rekrutment terdapat beberapa masalah sehingga mempengaruhi kemurnian hasil rekrutment. Diantaranya, :

- a. Dalam tahap mengumumkan pendaftaran calon anggota KPU Kabupaten/Kota pada media massa cetak harian dan media massa elektronik lokal, Tim seleksi terkadang melakukannya di sisa waktu terbatas atau melalui media yang kurang populer sehingga sosialisasi akan pendaftaran hanya terbatas pada yang dihubungi

secara khusus atau pihak-pihak tertentu saja. Hal ini terjadi karena adanya keinginan untuk mengurangi kompetisi oleh bakal calon yang dirasa mengancam posisi calon tertentu yang hendak diloloskan. Solusi yang kami tawarkan adalah pihak KPU Pusat yang mengambil alih tahap ini untuk pengumuman pendaftaran di level Kabupaten/Kota atau tidak menyerahkan hal ini ke Pengumuman yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau Tim Seleksi semata.

- b. Dalam tahap melakukan penelitian administrasi bakal calon anggota KPU Kabupaten/Kota, tidak jarang ada Tim Seleksi atau oknum penerima berkas yang menghilangkan berkas calon atau membuat administrasi tersebut seolah-olah cacat administrasi demi menggugurkan bakal calon tertentu. Hal ini disebabkan karena bisa jadi human error bisa juga disebabkan kurangnya penjelasan teknis mengenai syarat administrasi khususnya hal kecil seperti pengesahan ijasah atau kurangnya rakngkap dokumen yang ada. Solusi yang kami ajukan adalah pendaftaran via online sehingga kelulusan ditentukan oleh Tim Seleksi berdasarkan ceklist administrasi yang di up load oleh bakal calon serta verifikasi dapat dilakukan secara on line termasuk kemungkinan perbaikan atas kekurangan berkas yang dibutuhkan, kemudian barulah berkas fisik diterima setelah administrasi via on line telah terverifikasi.
- c. Dalam hal melakukan seleksi tertulis dengan materi utama pengetahuan mengenai pemilu, terkadang ada oknum tim seleksi yang berusaha meloloskan calon tertentu dengan upaya curang melalui pola-pola tertentu seperti, membocorkan soal test tertulis, memberikan kunci jawaban, atau mengintervensi jalannya test sehingga hasil test para calon ikut dipengaruhi, termasuk pola memperbaiki kunci jawaban yang masuk di ruang pemeriksaan atau justru merusak hasil lembar jawaban calon lain yang hendak digagalkan. Hal ini terjadi karena masih adanya peranan hubungan emosional antara individu tim seleksi dengan salah satu calon atau transaksi suap menyuap sehingga mempengaruhi hasil test. Solusi yang kami tawarkan adalah dengan berupaya membuat sistem test tertulis dengan pola CAT (Computer Assited Test) dengan

jaminan kerahasiaan dari soal test dan menayangkan proses test tertulis serta hasil yang serta merta dapat dilihat secara terbuka dan live oleh para pengawas test dan stakeholder lainnya.

- d. Dalam tahap melakukan tes kesehatan, hal ini biasanya hanya formalitas karena tidak ditentukannya rumah sakit yang kapabel atau terstandarisasi dalam melakukan atau mengeluarkan hasil test kesehatan. Hal ini terjadi, karena biasanya calon yang mendaftar memiliki kedekatan dengan rumah sakit yang ada di daerahnya sehingga cenderung mudah untuk mebgurus administrasi seperti surat berbadan sehat. Solusi yang kami tawarkan agar test kesehatan dilakukan di suatu tempat yang lebih professional, teruji, dan objektif serta dibawah pengawasan tim seleksi utamanya test yang berkaitan dengan kandungan alcohol dan narkoba serta derajat staminia dari para calon.
- e. Dalam tahap melakukan wawancara dengan materi penyelenggaraan Pemilu dan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat, karena subjektifitas yang tinggi sehingga tim seleksi terkadang dittipi untuk memudahkan calon tertentu dan mempersulit calon lainnya. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat subjektifitas dari proses wawancara. Solusi kami adalah harus ada panduan wawancara dan setiap pertanyaan dari wawancara yang menjurus pada pengetahuan calon diberi pula argumentasi rasional dan paling tepatnya.
- f. Terakhir adalah adanya ditemukan indikasi beberapa rekrutmen dipengaruhi oleh kekuatan politik yang ada didaerah sehingga titipan dari pihak tertentu seperti Bupati/Walikota atau Pimpinan Parpol termasuk pejabat berpengaruh lainnya, justru menjadi pertimbangan yang bisa dengan mudah menjamin kelulusan calon tertentu. Hal ini paling banyak dipengaruhi karena kepentingan para pihak yang sangat berkepentingan dengan hasil pemilu dan menjaga stabilitas kekuasaanya hingga setidaknya selama calon yang mendapat “Nota sakti” tersebut menjabat, bahkan ada kecendrungan untuk menguasai lembaga penyelenggara pemilu dengan pola-pola ini. Solusi yang kami tawarkan adalah dengan lebih banyak menggunakan sistem rekrutmen yang lebih terbuka

dan tidak terlalu bergantung pada Tim seleksi yang dibentuk kecuali pada tahap wawancara, sedangkan tahapan lainnya jika dimungkinkan cukup menggunakan metode berbasis teknologi informasi sehingga objektivitas lebih terjaga dan mengurangi ruang subjektivitas tim seleksi yang mudah diintervensi..

Demikian Paper ini sebagai pendapat dari pencermatan kami, semoga dapat menjadi bahan masukan bagi penyusunan regulasi yang lebih ideal untuk menemukan penyelenggara pemilu sesuai ketentuan aturan perundang-undangan dan tercapainya hasil pemilihan umum yang diharapkan. Sekian dan terima kasih.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# **PARLEMENTARY TRESHOLD DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

Oleh: Muhammad Ilham Arisaputra

## **PENDAHULUAN**

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru pada 1998, pencarian jati diri demokrasi yang ideal dalam mewujudkan partisipasi publik semakin digalakkan oleh banyak elemen-elemen yang ada dalam masyarakat. Mulai dari masyarakat sendiri, dengan mendirikan kelompok-kelompok kajian demokrasi yang juga berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pemerintah. Demikian juga dengan pemerintah, banyak kebijakan dan aturan-aturan (UU) yang dibuat dan dihasilkan dengan tujuan mewujudkan demokrasi. Adapun upaya pemerintah di antaranya:

1. Mengamandemen UUD 1945, yaitu dengan menambah aturan-aturan yang belum jelas. Misalkan ditetapkannya sistem pemerintahan menjadi Sistem Presidensial. Dengan diterapkannya sistem presidensial, demokrasi prosedural akan terlaksana melalui Pemilu sebagai persyaratannya, juga dijaminnya kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28 UUD 1945) yang diwujudkan pada kebebasan pembentukan partai politik.
2. Revitalisasi Undang-Undang Politik, di antaranya dibuatnya aturan-aturan Pemilu yang berisikan sistem dan mekanisme Pemilu (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012), Undang-Undang tentang Partai Politik (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011), dan Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008).
3. Menyelenggarakan pemilihan umum sebagai wujud realisasi revitalisasi beberapa undang-undang politik dengan tujuan menentukan utusan-utusan partai yang akan duduk di kursi

parlemen dengan mempertimbangkan kuota kursi, sehingga sistem presidensial yang diharapkan UUD 1945 terwujud.

Proses Pemilu secara langsung merupakan konsekuensi dari kesepakatan untuk menggunakan Sistem Pemerintahan Presidensial dimana dalam sistem ini kedudukan antara Presiden dan Parlemen adalah seimbang karena keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat dan memiliki legitimasi kekuasaan yang sama. Pada konteks ini, demokratisasi menuntut adanya partisipasi publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, termasuk mengenai banyaknya partai politik (multipartai) yang tidak lagi dibatasi. Oleh karena itu, banyak bermunculan partai-partai baru ketika menjelang pemilihan umum yang nantinya akan ikut dalam kompetisi. Hal ini akan berimplikasi bahwa pemerintahan tidak akan stabil dalam menjalankan tugasnya karena ciri-ciri ideal dari sebuah sistem pemerintahan presidensial adalah adanya sistem multipartai yang sederhana. Maka dari itu, dibutuhkan sebuah batasan partai mana yang dapat diikutsertakan dalam penghitungan suara di parlemen, salah satunya ialah dengan memasukkan *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen ke dalam Undang-Undang Pemilu dengan harapan agar penyederhanaan partai politik dilakukan secara alamiah tanpa melalui penyederhanaan dengan paksaan seperti yang terjadi pada Orde Baru.

*Parliamentary Threshold* di Indonesia baru dilaksanakan pada Pemilihan Umum Tahun 2009 dengan besaran angka ambang batas 2,5% dan menghasilkan sembilan partai politik yang lolos *Parliamentary Threshold*. Berbeda dengan konsep *Electoral Threshold* di mana perolehan minimum kursi untuk duduk di lembaga parlemen dan juga secara otomatis dapat mengikuti pemilu berikutnya. Pengaturan *parliamentary threshold* ini lebih kepada jumlah dukungan suara dalam batasan tertentu untuk diikutsertakan dalam perhitungan suara partai politik di parlemen.

Hal ini sebagai bentuk komitmen pemerintah dengan maksud memoderenkan partai politik dan membuat partai politik dalam usaha mencari dukungan dari konstituen lebih serius. Dengan begitu legitimasi dari rakyat juga lebih dapat dipertanggungjawabkan dan

pada giliran berikutnya kerja parlemen akan lebih efisien karena penyederhanaan tersebut.

Walaupun dalam pemilu 2009 telah disepakati besaran ambang batas parlemen sebesar 2,5%, namun karena dipandang kurang efektif, maka pemerintah berinisiatif untuk membuat Undang-Undang baru tentang Pemilihan Umum untuk merubah beberapa materi yang dianggap kurang efisien. Pada prosesnya kemudian diterbitkan Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemilu). Dalam Pasal 208 Undang-Undang Pemilu ini dijelaskan bahwa “Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota”.

Hal ini menegaskan bahwa ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dinaikkan menjadi 3,5%. Adanya perubahan materi yang berkaitan dengan ketentuan besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menimbulkan sebuah permasalahan baru bagi golongan-golongan tertentu. Banyak kalangan yang menganggap bahwa ambang batas ini merupakan kejahatan luar biasa yang dilegitimasi DPR dan Pemerintah. Sejumlah partai politik pun kemudian melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Pemilu tersebut yang salah satunya menyangkut ambang batas parlemen 3,5% yang ditentukan dalam Pasal 208 Undang-Undang Pemilu tersebut dengan pemberlakuan secara nasional.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 52/PUU-X/2012 terkait gugatan Pasal 208 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, memutuskan bahwa angka 3,5% untuk *parliamentary threshold* dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 selain frase “DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota” sama sekali tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena selain berlaku secara objektif bagi semua partai politik peserta pemilu dan keseluruhan para

calon anggota DPR dari partai politik peserta pemilu tanpa kecuali, juga tidak ada faktor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, status sosial, dan lain-lain. Mahkamah Konstitusi juga sependapat dengan pandangan pemerintah bahwa dalam rangka menguatkan sistem pemerintahan presidensial, maka dibutuhkanlah sistem multipartai yang sederhana.

### ***PARLIAMENTARY TRESHOLD***

Secara garis besar, *parliamentary threshold* berarti batasan tertentu untuk bisa memilih sekumpulan orang yang membuat dan merubah hukum di suatu negara. Menurut August Mellaz bahwa *threshold*, *electoral threshold*, ataupun *parliamentary threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan. *Threshold*, *electoral threshold*, *presidential threshold* ataupun *parliamentary threshold* biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa negara bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi.

Kebijakan terkait *threshold* juga bisa digunakan sebagai parameter untuk menentukan kondisi demokrasi di suatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi dan negara demokrasi mapan. Biasanya, negara demokrasi transisi, terutama yang sedang bergerak dari situasi dan gejolak konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan diantara semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *threshold* yang rendah bagi partai peserta pemilu agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *threshold* yang lebih tinggi.

Terdapat perbedaan penerapan *threshold* untuk negara demokrasi mapan dengan negara demokrasi transisi. Berdasarkan pengalaman penelitian di negara-negara Eropa Tengah dan Timur, Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg mengungkapkan bahwa diterapkannya *threshold* dalam sebuah sistem pemilu di suatu negara pada dasarnya hanya akan menguntungkan perolehan suara partai mayoritas. Sebagaimana diketahui, negara-negara di kawasan Eropa

Tengah dan Timur mayoritas masuk ke dalam fase negara demokrasi transisi pasca runtuhnya Yugoslavia dan Uni Soviet. Di kawasan Eropa Tengah dan Timur tersebut, pemberlakuan *threshold* secara teknis berpengaruh terhadap peningkatan jumlah perolehan kursi partai politik dengan suara mayoritas dari satu periode pemilu ke periode berikutnya.

Pemberlakuan ambang batas di Indonesia mulai dilakukan pada pemilu Tahun 2009 sebesar 2,5%, sedangkan pada pemilu Tahun 2014, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 3,5% dan tidak berlaku secara nasional. Undang-Undang Pemilu tidak menjelaskan secara implisit definisi mengenai ambang batas parlemen. Namun dalam Undang-Undang Pemilu tersebut disebutkan besaran angka ambang batas parlemen yang harus dicapai oleh partai politik peserta pemilu agar bisa menempatkan wakilnya di parlemen (DPR). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut ambang batas formal dan legal. Artinya bahwa besaran ambang batas yang diterapkan di Indonesia tertuang dalam produk peraturan perundang-undangan yang berlaku.

International IDEA menjelaskan bahwa ambang batas adalah jumlah minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan. Ambang batas dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yakni ambang batas natural atau efektif (biasanya tercantum dalam undang-undang) dan ambang batas tersembunyi (*hidden*). Salah satu yang termasuk ambang batas tersembunyi adalah ukuran daerah pemilihan karena keberlakuannya juga mempengaruhi jumlah partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen.

Penyederhanaan partai politik tidak hanya dilakukan melalui pengaturan tentang ambang batas perolehan suara atau keterwakilan dalam parlemen, namun juga dapat dilakukan dengan menerapkan persyaratan yang memadai untuk menjadi partai politik peserta pemilihan umum. Persyaratan yang mudah akan mendorong masyarakat untuk membuat partai politik dan tidak hanya menjadikan partai politik sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan politiknya, namun dalam tataran praktik sering hanya dijadikan untuk memperjuangkan kepentingan pragmatisnya.

## SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL

Konstitusi kita telah menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial. Hal ini tampak jelas pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menggariskan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Apalagi sejak konstitusi diamandemen, presidensialisme Indonesia sudah lebih murni yang ditandai dengan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Namun perlu dipahami bahwa para pendiri bangsa (*Founding Fathers*) memilih sistem presidensial tentu dengan berbagai pertimbangan untuk kepentingan bangsa Indonesia. Ada beberapa alasan menggunakan sistem Presidensial oleh para pendiri bangsa (*Founding Fathers*), antara lain :

1. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan;
2. Memperkuat posisi dan dominasi presiden yang ditegaskan dalam UUD 1945;
3. Negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan pengalaman;
4. Adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan sistem Moh. Hatta.

Indonesia pada awal kemerdekaan menganut sistem presidensial, namun dalam perjalannya tidak konsisten menganut sistem tersebut. Tetapi pada akhir tahun 1945 telah bergeser pada sistem parlementer, terlebih dengan berlakunya konstitusi RIS dan UUDS. Baru setelah dekrit presiden mulai kembali pada presidensial. Saat setelah reformasi kita mendapatkan penegasan itu dalam kesepakatan dasar MPR tentang arah perubahan UUD 1945 untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, namun tidak ada penegasan secara resmi dalam konstitusi, akan tetapi ciri-ciri sistem presidensial dapat kita temukan dalam UUD 1945 pasca perubahan, antara lain :

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Ps. 1 Ayat 2);
2. Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Ps.4 Ayat 1);
3. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat (Ps.6A Ayat 1);

4. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun (Ps.7);
5. Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, 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, dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR (ps. 7A dan 7B);
6. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Ps. 7c);
7. Kedudukan Presiden sebagai kepala negara (Ps. 10-16);
8. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Ps. 17);
9. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Ps. 20 Ayat.1).

Jika kita melihat ciri-ciri sistem presidensial yang ada dalam UUD 1945, maka dapat dikatakan sistem presidensial saat ini sudah mengalami *purifikasi* (pemurnian) terutama dengan adanya ketentuan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, pemakzulan presiden dan wakil presiden melalui lembaga peradilan, penegasan ketentuan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR, dan penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Jimly Asshiddiqie menyatakan beberapa prinsip pokok yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yakni:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;

- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya;
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
- h. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Sejalan dengan Jimly Asshiddiqie, Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa prinsip pokok sistem presidensial adalah:

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
- d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Dalam sistem presidensial, praktis tidak tersedia ruang gerak bagi partai untuk menawarkan atau menjanjikan visi dan program pemerintahan seperti yang dilakukan partai dalam sistem parlementer. Sistem presidensial memisahkan dengan jelas wilayah eksekutif dan wilayah legislatif, akibatnya dalam pemilihan anggota legislatif partai politik tidak akan mengkampanyekan program pemerintah apabila partainya memenangkan suara di parlemen. Karena belum tentu partai politik pemenang pemilu legislatif akan memimpin pemerintahan.

Sistem pemerintahan presidensial, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan, maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait langsung dengan masalah pemerintahan. Dalam sistem presidensial, walaupun presiden di usung oleh partai politik, dalam mengemban misi dan tanggungjawabnya presiden

bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih dirinya, terhadap partai yang mengusungnya, presiden bertanggungjawab secara perseorangan/individu. Selaku kepala negara, presiden secara etika kenegaraan, sudah seharusnya melepaskan keterikatannya terhadap partai yang mengusungnya sejak ia terpilih menjadi presiden. Dalam sistem presidensial di Indonesia, pelaksanaan sistem pengawasan bersifat *checks and balances* antar lembaga negara artinya diantara lembaga-lembaga negara saling mengawasi agar diantara lembaga negara tidak melebihi batas kewenangannya.

### **PARLIAMENTARY TRESHOLD DAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL YANG EFEKTIF DI INDONESIA**

Idealnya, untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam struktur politik presidensial, partai presiden haruslah partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen. Kekuatan mayoritas ini diperlukan dalam parlemen, untuk menjamin stabilitas pemerintahan presiden terpilih agar presiden mudah mendapatkan dukungan secara politik dari parlemen guna melancarkan kebijakan politik yang dibuat presiden. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh oleh partai presiden dalam situasi multipartai, kecuali mengandalkan koalisi partai politik di parlemen dan kabinet agar dapat meraih suara mayoritas untuk menjamin stabilitas pemerintahan.

Efektivitas Sistem Presidensial sebenarnya ditentukan oleh dua dimensi, yakni:

1. Efektivitas Sistem (Institusional), bahwa relasi antar aktor dan institusi presidensialisme berjalan sesuai aturan.
2. Efektivitas Personalitas Presiden (Non Institusional), menyangkut kemampuan dan karakter personal presiden dalam menerapkan presidensialisme sesuai rumusan konstitusi.

Efektivitas tersebut selanjutnya dapat di *breakdown* ke dalam beberapa indikator, atau sistem presidensialisme yang efektif memiliki beberapa indikator, antara lain:

1. Pembentukan kabinet dan pola relasi presiden-partai politik bahwa partai tidak bisa mengintervensi presiden dalam pembentukan kabinet karena posisi presiden ditopang konstitusi dan desain institusi politik yang kuat serta memiliki dukungan parlemen yang memadai. Di sisi yang lain personalitas dan gaya kepemimpinan presiden juga tegas dan kuat, sehingga proses pembentukan kabinet sepenuhnya berlandaskan hak prerogatif presiden.
2. Konfigurasi parlemen dan pola ikatan koalisi. Konfigurasi kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah secara kualitas cukup kuat, minimal menguasai mayoritas sederhana kursi di parlemen. Ikatan koalisi yang terbangun juga solid dan permanen. Personalitas dan karakter kepemimpinan presiden juga tegas dan kuat sehingga tidak terlalu tergantung pada koalisi partai politik di parlemen.
3. Hubungan presiden dan parlemen. Struktur konstitusi dan desain institusi politik memosisikan kekuasaan presiden dan parlemen sama-sama kuat dan secara kelembagaan setara. Fungsi checks and balances berjalan secara efektif dalam koridor demokrasi dan personalitas dan gaya kepemimpinan presiden tegas dan kuat.
4. Impeachment Presiden, struktur konstitusi dan desain institusi politik merumuskan secara jelas mekanisme Impeachment terhadap presiden hanya bisa dilakukan karena alasan hukum.
5. Hak prerogatif Presiden, presiden memiliki hak prerogatif sepenuhnya dalam pembentukan kabinet. Partai politik tidak bisa intervensi presiden.
6. Komposisi kabinet, kecenderungan komposisi kabinet adalah kabinet profesional atau kabinet koalisi terbatas, yaitu secara kuantitas jumlah anggota kabinet dari unsur parpol tidak melebihi unsur profesional.
7. Loyalitas Menteri sepenuhnya kepada presiden, termasuk menteri dari unsur partai politik.
8. Hubungan Presiden dan Wakil Presiden, konstitusi atau undang-undang mengatur secara jelas fungsi dan wewenang wakil presiden serta hubungan antara presiden dan wakil presiden dalam koridor prinsip presidensialisme.

Berangkat dari realitas presidensialisme yang diterapkan di Indonesia, maka multipartai ekstrem (jumlah partai sangat banyak) perlu segera di dorong menjadi multipartai sederhana, terutama jumlah partai di parlemen. Multipartai sederhana ini selanjutnya perlu direkayasa secara institusional menjadi sistem multipartai sederhana.

Menurut Hanta Yuda, ada tiga desain institusi politik yang perlu dirancang dan di tata kembali. *Pertama*, desain pemilu. Pemilu perlu dirancang untuk mendorong sekaligus mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Dengan mereformasi sistem pemilu, penyederhanaan jumlah partai politik dapat ditempuh melalui beberapa agenda rekayasa institusional (*institutional engineering*), antara lain menerapkan sistem pemilu distrik (*plurality/majority system*) atau sistem campuran (*mixed member proportional*), memperkecil besaran daerah pemilihan (*distric magnitude*), menerapkan ambang batas kursi di parlemen (*parliamentary threshold*) secara konsisten, dan menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

*Kedua*, desain institusi parlemen. Rancangan kelembagaan parlemen diarahkan untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen, seperti pengurangan jumlah fraksi dan efektivitas koalisi agar proses-proses politik di parlemen menjadi lebih sederhana dan efisien dalam kerangka *checks and balances* yang proporsional untuk menghindari terlalu kuatnya lembaga legislatif. Berkaitan dengan hal itu, agenda rekayasa institusional yang perlu dirancang, antara lain penyederhanaan jumlah fraksi di parlemen melalui pengetatan persyaratan ambang batas pembentukan fraksi, regulasi koalisi parlemen diarahkan ke dua blok politik (pendukung dan oposisi), dan penguatan kelembagaan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mengimbangi DPR agar fungsi *checks and balances* tidak hanya terjadi antara presiden dan DPR, tetapi juga antara DPR dan DPD.

*Ketiga*, desain institusi kepresidenan. Desain institusi kepresidenan juga diarahkan untuk memperkuat posisi politik presiden di hadapan parlemen, agar kekuasaan parlemen tidak di atas presiden, tetapi juga menghindari terlalu kuatnya posisi presiden. Selain itu juga

diarahkan kabinet solid dan pemerintahan dapat berjalan efektif. Karena itu, ada beberapa agenda rekayasa institusional, antara lain penataan ulang sistem legislasi, presiden tidak memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang tetapi diberikan hak veto, kejelasan kewenangan wakil presiden dan relasi antara presiden dan wakil presiden, dan aturan larangan rangkap jabatan bagi anggota kabinet.

## **PENUTUP**

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 52/PUU-X/2012 terkait gugatan Pasal 208 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, memutuskan bahwa angka 3,5% untuk *parliamentary threshold*. Mahkamah Konstitusi juga sependapat dengan pandangan pemerintah bahwa dalam rangka menguatkan sistem pemerintahan presidensial, maka dibutuhkanlah sistem multipartai yang sederhana. Efektivitas Sistem Presidensial sebenarnya ditentukan oleh dua dimensi, yakni Efektivitas Sistem (Institusional) dan Efektivitas Personalitas Presiden (Non Institusional). Berangkat dari realitas presidensialisme yang diterapkan di Indonesia, maka multipartai ekstrem (jumlah partai sangat banyak) perlu segera di dorong menjadi multipartai sederhana, terutama jumlah partai di parlemen. Ada tiga desain institusi politik yang perlu dirancang dan di tata kembali, yakni desain pemilu, desain institusi parlemen, dan desain institusi kepresidenan

### **Daftar Pustaka**

August Mellaz, *Ambang Batas Tanpa Batas : Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu*, sumber: <http://rumahpemilu.org>

Ben Reilly dan Andrew Reynolds, *Electoral System; Sistem Pemilu*, Terjemahan oleh Tim IFES Indonesia, IFES Indonesia, Jakarta, 2001.

- Bryon Moraski, and Gerhard Loewenberg, *The Effect of Legal Thresholds on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe*, The Journal of Politics, Volume 61 Number 1, Cambridge University, Februari 1999.
- Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harun Husein, et.al., *Politik Hukum Sistem Pemilu; Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik Dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Perjudem, Jakarta, 2013.
- Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT BIP, Jakarta, 2007.
- Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Maswadi Rauf, et.al, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaran Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Retno Saraswati, *Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jurnal MMH Jilid 41 Nomor 1, Januari 2012.
- Yoga Pamungkas, *Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Rechts Vinding, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Volume 3 Nomor 1 April 2014.

<http://www.bantenhits.com/rumah-kata/opini/4945-demokrasi-dan-kedaulatan-rakyat-tinjauanekonomi-demokrasi-dan-pemilihan-presiden-langsung.html>

# **PEMILIHAN UMUM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XI/2013**

Oleh: Dr. Mustafa Bola, S.H., M.H.

## **PENDAHULUAN**

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah landasan konstitusional dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam implementasinya, UUD 1945 ditafsirkan sesuai dengan keinginan politik yang berkuasa pada rezim itu. Penyelenggaraan pemerintahan pada orde lama dan era orde baru yang berdasarkan pada UUD 1945 lebih bersifat otoriter dan sentralistis sehingga menimbulkan dinamika demokrasi yang tidak stabil yang mengakibatkan ketidakadilan struktural maupun kemasyarakatan.

Momentum reformasi ditandai keruntuhan orde baru dan terjadi perubahan terhadap UUD 1945 –dimana UUD 1945 diamandemen menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang salah satunya adalah ketentuan tentang pemerintahan daerah. Implikasi dari otonomi seluas-luasnya, termasuk dalam hal menentukan kepala daerah, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan”, artinya tidak ada lembaga negara lain selain Presiden yang ditugasi menyelenggarakan pemerintahan. Presiden memegang kendali pemerintahan dari pusat sampai terendah dan pemerintahan tidak terputus tetapi hierarkhis. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Negara Indonesia bukan negara federal, oleh karenanya pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Hal ini memberikan pemahaman bahwa secara konstitusional, Presidenlah

yang ditugasi menyelenggarakan pemerintahan (Presiden sebagai Kepala Pemerintahan).

Indonesia menyelenggarakan pemilu pertama di Tahun 1955. Setelah pemilu Tahun 1955, Indonesia telah menyelenggarakan beberapa kali pemilu, yaitu pemilu Tahun 1971, 1977, 1982, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Dalam dua periode pemilu legislatif yang terakhir, yakni di tahun 2009 dan tahun 2014, diberlakukan kebijakan mengenai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen merupakan besaran angka suara sah partai politik agar bisa mengirimkan wakilnya di parlemen. Pemberlakuan tentang ambang batas parlemen ini merupakan sebuah kebijakan pembentuk undang-undang (*legal policy*) yang dibuat untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana. Sistem multi partai sederhana akan memberikan efektifitas kinerja bagi para wakil rakyat yang bekerja di parlemen.

Dengan adanya kebijakan mengenai *Parliamentary Threshold* tersebut, maka penentuan perolehan kursi DPR didasarkan pada perolehan suara sah parpol tersebut, yakni minimal 3,5 persen dari total suara sah pemilih secara nasional. Angka 3,5% merupakan besaran *Parliamentary Threshold* yang ditetapkan pada pemilu Tahun 2014 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012. Adanya kebijakan tentang *Parliamentary Threshold* pada dasarnya bersifat konstitusional. Hal ini merujuk pada pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyebutkan bahwa politik hukum terkait pembatasan jumlah partai adalah sebuah kewajaran. Kewajaran ini dikarenakan banyaknya jumlah partai politik yang tidak secara efektif mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga partai politik tersebut tidak bisa menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan. Oleh karena itu, wajar jika partai yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari rakyat, kemudian menggabungkan diri dengan partai lain yang memiliki ideologi dan latar belakang perjuangan yang sama. Penggabungan ini dimaksudkan untuk meraih suara yang lebih banyak dari masyarakat sehingga bisa menempatkan wakilnya di parlemen.

Dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Pasal ini memperlihatkan bahwa pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui partai politik. Kemudian pada Tahun 2013 Mahkamah Konstitusi telah memutuskan pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak melalui putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Hal ini tentunya memberikan ketidakjelasan mengenai pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden dimana sebelumnya ditetapkan syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden wakil presiden harus memenuhi jumlah perolehan kursi di DPR minimum 20 persen. Sehingga jika jumlah kursi 560 kursi, maka partai politik harus memenuhi perolehan kursi minimal 112 kursi. Atau partai telah memperoleh suara sah paling sedikit 25 persen dari jumlah suara sah nasional dalam Pemilu Anggota DPR. Untuk menentukan angka 25 persen perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu Anggota DPR diketahui dari hasil rekapitulasi suara nasional. Ketidakjelasan yang penulis maksudkan adalah syarat 20 persen atau 25 persen tersebut diambil dari mana jika pemilu legislatif dan predisen dan wakil presiden dilakukan secara serentak?

### ***PRESIDENSIAL TRESHOLD PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XI/2013***

Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Undang-Undang Pilpres yang baru telah mengatur bahwa ambang batas syarat untuk dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi Pasal 9 Undang-Undang Pilpres yang berbunyi “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau

memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Persentase ambang batas tersebut menjadi syarat yang harus dipenuhi dalam penentuan representasi perwakilan pada suatu penyelenggaraan pemilu di era reformasi. Faktanya yang terjadi dalam pemilu pada tahun-tahun belakangan ini, pemilu dijadikan 2 (dua) bagian, yakni pemilu yang diselenggarakan untuk anggota legislatif lalu 3 (tiga) bulan kemudian diselenggarakan pemilu Presiden guna memilih Presiden dengan syarat yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Pilpres.

Ambang batas syarat pencalonan Presiden atau *presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara atau jumlah perolehan kursi yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik jika tidak mencapai prosentase tertentu yang diatur dalam pasal 9 Undang-Undang Pilpres. Ambang batas syarat pencalonan presiden atau *presidential threshold* mempunyai makna yang hampir serupa dengan *Electoral Threshold*. pelaksanaan pemilu dalam sistem multi partai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan adanya mekanisme *electoral threshold*.

Presidential threshold adalah ambang batas atau jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik agar memiliki kewenangan untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Jika membaca Putusan MK Nomor 52/PUU-VI/2008 dan Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan teliti dan bijak, maka dapat diterjemahkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Dalam konteks ini sesungguhnya konstitusi memberikan kesempatan yang sama terhadap setiap partai yang telah dinyatakan menjadi peserta pemilu untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu, menurut penulis, ketentuan pembuatan ambang batas pencalonan

presiden dan wakil presiden dalam Undang-Undang Pilpres sudah kehilangan relevansinya. Logika frasa “diusulkan oleh partai atau gabungan partai peserta pemilu” seharusnya diterjemahkan bahwa setiap partai yang telah lolos sebagai peserta pemilu memiliki kewenangan yang sama untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di Pilpres tanpa disuguhi syarat berupa presidential threshold.

Jika seandainya pun pembuat undang-undang memaksakan adanya presidential threshold, maka akan sangat sulit mencari dasar penghitungannya. Ada yang berpendapat bahwa penghitungan presidential threshold dapat didasarkan pada hasil perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik pada pemilu sebelumnya. Namun hal ini juga tidak relevan dan tidak logis dalam makna pemilu serentak karena yang sesungguhnya adalah tidak bisa menjadikan hasil pemilu sebelumnya menjadi dasar atau syarat dalam pemilu berikutnya.

Permasalahan yang muncul selanjutnya adalah jika semua partai politik peserta pemilu dapat mencalonkan Presiden/Wakil Presiden, maka akan berimplikasi negatif terhadap relasi Presiden dan DPR. Apalagi sistem multipartai ekstrim yang berlaku di Indonesia sangat potensial mengganjal partai politik mendapatkan suara mayoritas. Artinya, sistem seperti ini akan cenderung melahirkan Presiden minoritas yang minim dukungan parlemen dan membahayakan sistem Presidensial. Apalagi dalam sistem ketatanegaraan kita, DPR diberikan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat yang bisa saja dijadikan pintu ancaman bagi impeachment.

Oleh karena itu, agar dukungan terhadap presiden dan wakil presiden kuat, maka yang harus dilakukan adalah menyederhanakan partai politik. Secara sederhana, penyederhanaan partai politik dapat diartikan sebagai upaya untuk mengurangi jumlah partai politik yang akan mengikuti pemilihan umum legislatif. Di Indonesia, hal ini sangat mungkin dilakukan karena UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan sistem kepartaian apa yang dianut karena sistem kepartaian memang bukanlah hal yang prinsipil dalam bernegara dan dapat berubah-ubah sesuai dengan dinamika masyarakat.

Ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk mengurangi atau menyederhanakan jumlah partai politik di Indonesia, yakni:

1. Menaikkan syarat *electoral threshold*. Cara ini dilakukan melalui pengaturan persyaratan yang lebih berat bagi partai politik untuk menjadi peserta pemilu. Hal ini diperlukan supaya partai politik yang menjadi peserta pemilu benar-benar merupakan partai yang sudah siap dan mapan serta mendapat dukungan kuat dari masyarakat.
2. Kedua, menaikkan *parliamentary threshold*. Penerapan *parliamentary threshold* memang tidak otomatis mengurangi atau membatasi jumlah partai politik yang akan ikut pemilihan umum secara langsung dan instan. Proses pengurangan partai politik peserta pemilihan umum melalui mekanisme ini akan berlangsung lama dan alami. Artinya, semakin tinggi angka *parliamentary threshold*, maka akan semakin berkurang kesempatan bagi partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen (DPR). Dengan demikian, setiap partai politik akan berfikir lebih matang untuk menjadi peserta pemilihan umum. Sebab kalau partai politik tersebut tidak mampu memenuhi angka *parliamentary threshold*, maka akan sangat merugikan bagi partai yang bersangkutan.
3. Memberlakukan sistem pemilu distrik. Pemberlakuan sistem pemilu distrik sangat urgen. Sistem distrik akan berpeluang menciptakan sistem dua partai atau setidaknya sistem multipartai sederhana sedangkan sistem proporsional akan kondusif menciptakan sistem banyak partai (multipartai) seperti yang terjadi saat ini.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keberadaan *presidential threshold* dalam Pemilu 2019 sudah kehilangan relevansinya. Jika *presidential threshold* tetap diberlakukan, maka hal tersebut merupakan langkah mundur dalam pelaksanaan pemilu serentak dan semangat berkonstitusi di Indonesia. Jika keberadaan *presidential threshold* dijadikan sebagai upaya untuk memperkuat sistem presidensial, maka hal tersebut bukanlah alasan yang tepat. Penguatan sistem presidensial secara fundamental hanya dapat dilakukan jika ada perbaikan dalam sistem kepartaian, bukan dengan memberlakukan *presidential threshold*.

## **SISTEM PEMILIHAN UMUM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XI/2013**

Partai politik merupakan cermin kebebasan berserikat dan berkumpul sebagai wujud adanya kemerdekaan berfikir serta kebebasan berekspresi. Oleh karena itu, kebebasan berserikat dalam bentuk partai politik sangat dilindungi melalui konstitusi dalam negara demokrasi konstitusional. Dengan demikian, hakikat HAM dapat dinyatakan sebagai hak yang dimiliki setiap orang untuk menjamin harkat dan martabatnya sebagai manusia dan merupakan pemberian Tuhan Yang Maha Esa, bukan merupakan pemberian negara atau pihak lain, tidak dapat dipindahkan dan dihapus dengan alasan apapun dan kewajiban semua pihak terutama negara untuk melindungi dan menegakkan HAM. Pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara ketat bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum, harus demokratis, dan harus benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.

Banyak sekali komentar yang mempertanyakan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menetapkan pemilu serentak akan dilaksanakan pada tahun 2019. Pemilihan umum sejatinya hanyalah suatu cara untuk mengantarkan bangsa Indonesia dalam mencapai tujuannya, bukan sebagai suatu tujuan akhir karena proses pemilu hanyalah sebagai media untuk mencapai tujuan di antara sekian banyak cara yang lain untuk mencapai tujuan bernegara.

Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pemilu serentak, yang baru bisa dilaksanakan tahun 2019, jika ditelaah lebih dalam lagi terdapat pertentangan antar asas. Di satu sisi MK dalam memutus sengketa tidak boleh melampaui kewenangannya serta dilarang menetapkan jangka waktu berlakunya suatu aturan hukum, kemudian di sisi lain harus lebih mengedepankan Asas Manfaat, seperti tercermin pada alasan hukum yang menyatakan bahwa tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik Pilpres maupun Pemilu Legislatif, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-

persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, maka tahapan pemilihan umum Tahun 2014 yang telah berjalan pada waktu itu menjadi terganggu atau terhambat terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilihan umum pada Tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD NRI 1945. Di samping itu juga perlu dibuat undang-undang baru yang mengatur tentang pemilu serentak tersebut, dan dihubungkan dengan waktu yang tersedia, dengan penalaran yang wajar akan sangat sulit untuk dilaksanakan.

Sejatinya pemilihan Umum merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang sesungguhnya. Dapat dikatakan bahwa jika tidak ada pemilu, maka rakyat tidak berdaulat karena dengan pemilu, rakyat dapat menentukan siapa yang menjadi wakil-wakil dan pemimpinnya di kursi pemerintahan sehingga mereka dapat menjadi operator negara dalam menggapai harapan rakyat. Dalam pelaksanaannya, pemilu sangat bergantung pada pengadopsian sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara karena akan mempengaruhi model pelaksanaan kegiatan pemilu. Sistem pemerintahan yang dimaksud di sini adalah berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan kekuasaan legislatif.

Di sisi lain, pemilu juga merupakan ritual yang penting untuk masyarakat terhadap negaranya yang menganut sistem demokrasi. Oleh karena itu, dalam pengaturannya juga ditetapkan melalui norma dasar (*gorund norm*). Secara umum perumusan norma dasar dalam penyelenggaraan kegiatan pemilu telah di atur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Namun pelaksanaan lebih teknis dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dari runtutan sejarahnya, pemilu sejak awal reformasi tahun 1998 hingga tahun

2009 dilakukan pemisahan antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Pemisahan kegiatan pemilu presiden dan pemilu legislatif ini diatur dengan undang-undang yang berbeda sehingga dalam pelaksanaannya juga dilakukan dalam waktu yang berbeda. Pemilu presiden dan wakil presiden diatur di dalam Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan Pemilu Legislatif diatur oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun apakah memang pelaksanaan pemilu dilakukan secara terpisah ini merupakan kehendak konstitusi ataukah ada hal lain yang membuat pemilu tersebut tidak dilaksanakan serentak.

Jika ditinjau dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, maka tidak akan ditemukan frase atau makna yang terkandung yang menegaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara serentak ataukah dilakukan terpisah antara pemilihan umum legislatif (pileg) dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres). Di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 hanya menyebutkan bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan setiap lima tahun sekali, yang diartikan oleh sebagian orang bahwa lima tahun sekali (serentak) untuk memilih (sekaligus) anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu di antaranya yang memiliki pemahaman seperti itu adalah Effendi Gazali yang menilai maksud dari Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 pemilu tidak dilakukan secara terpisah, melainkan dilakukan secara serentak. Selain itu, pemilu yang dilakukan secara terpisah akan menimbulkan politik transaksional, biaya politik yang tinggi, politik uang yang meruyak, dan korupsi politik.

Perubahan mekanime yang signifikan ini menjadi sejarah baru untuk penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Sarana demokrasi dalam meraih kedaulatan rakyat ini memang sudah selayaknya dikembangkan dan ditinjau dalam rangka memenuhi amanat rakyat dan konstitusi yang ada. Pelaksanaan pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 mengenai pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden awalnya memang tidak ditafsirkan sebagai pemilihan umum secara serentak. Sehingga, pelaksanaan antara pemilihan umum

presiden dan wakil presiden serta pemilihan umum legislatif dilaksanakan secara terpisah. Hal ini tidak lain untuk menghindari kerumitan dari segi administratif yang mengharuskan kerja ekstra dari penyelenggaranya, namun juga kerumitan dari sisi psikologis pemilihnya yang harus dihadapkan pada banyak pilihan.

Berikut merupakan penjabaran pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dirangkum menjadi tiga bagian, yakni:

1. Pemilu Serentak. Seiring diberlakukannya pemilu serentak di Indonesia, maka terdapat beberapa analisis berkaitan dengan pelaksanaannya ke depan. *Pertama*, partai lama maupun partai baru harus mempersiapkan kader partai di tataran legislatif dan eksekutif dengan lebih cermat. *Kedua*, Pemilu serentak akan memberikan dampak pada administrasi yang rumit sehingga persiapan berbagai kelengkapan harus dilaksanakan dengan segera. *Ketiga*, tentang hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilihan umum harus memiliki metode baru dalam sosialisasinya.
2. Sistem Treshold. Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa Presidential Treshold akan tetap berlaku selama belum ada peraturan baru yang menggantikan sesuai dengan pertimbangan hukum dalam Putusan MK tersebut yang menyatakan “Adapun mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 9 UU 42/2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden”.
3. Pemberlakuan Pemilu Serentak pada Tahun 2019. Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, Pemilu serentak merupakan bagian dari produk hukum di Indonesia yang akan di berlakukannya mulai tahun 2019 hingga seterusnya selama ketentuan perundang-undangan menghendaki. Meskipun Mahkamah menjatuhkan putusan mengenai Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112

UU 42/2008, namun menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.

Berdasarkan penjabaran pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tersebut di atas dapat dilihat bahwa sebelum diselenggarakannya pemilu tahun 2019, maka perlu untuk membentuk Undang-Undang Pemilu yang baru. Jika tidak ada, maka akan menimbulkan permasalahan mengenai pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Ada 2 kemungkinan skenario yang menurut penulis bisa terjadi, yakni:

1. Tidak ada syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Artinya bahwa semua partai politik peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Berbeda dengan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang menentukan bahwa pengajuan pasangan calon presiden wakil presiden oleh partai politik harus memenuhi jumlah perolehan kursi di DPR minimum 20 persen atau partai politik telah memperoleh suara sah paling sedikit 25 persen dari jumlah suara sah nasional dalam Pemilu Anggota DPR. Jika skenario ini terjadi, maka setiap partai politik yang berhasil lolos verifikasi menjadi peserta pemilu memperoleh hak masing-masing untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden dan hal ini akan mengakibatkan banyaknya pasangan calon presiden dan wakil presiden pada pemilu serentak Tahun 2019.
2. Menggunakan syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilu 2014. Artinya bahwa hanya partai politik tertentu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini sesuai dengan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang menentukan bahwa pengajuan pasangan calon presiden wakil presiden oleh partai politik harus memenuhi jumlah perolehan kursi di DPR minimum 20 persen atau partai politik telah memperoleh suara sah paling sedikit 25 persen dari jumlah suara sah nasional dalam Pemilu

Anggota DPR. Artinya bahwa yang dapat mengajukan pasangan calon presiden wakil presiden adalah partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil pemilu legislatif Tahun 2014. Jika skenario ini terjadi, maka akan ada partai politik yang merasa tidak diperlakukan setara dan tidak adil, khususnya partai-partai baru yang lolos verifikasi menjadi peserta pemilu, karena beranggapan bahwa haknya “dikebiri”.

Dari 2 (dua) skenario di atas, yang paling memungkinkan untuk terjadi adalah skenario nomor 2 dengan alasan untuk meredakan banyaknya pasangan calon presiden dan wakil presiden yang akan diajukan oleh partai politik. Apalagi jika melihat konteks Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Skenario yang penulis utarakan tidak bertentangan dengan amanah 6A ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut. Hal ini juga sebagaimana pertimbangan hukum hakim konstitusi dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagaimana telah dikemukakan di atas.

## **PENUTUP**

Dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Pasal ini memperlihatkan bahwa pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui partai politik. Kemudian pada Tahun 2013 Mahkamah Konstitusi telah memutuskan pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara serentak pada Tahun 2019 melalui putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Jika ditinjau dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, maka tidak akan ditemukan frase atau makna yang terkandung yang menegaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara serentak ataukah dilakukan terpisah antara pemilihan umum legislatif (pileg) dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres). Di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 hanya menyebutkan bahwa

pelaksanaan pemilu dilakukan setiap lima tahun sekali, yang diartikan oleh sebagian orang bahwa lima tahun sekali (serentak) untuk memilih (sekaligus) anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan penjabaran pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, dapat dilihat bahwa sebelum diselenggarakannya pemilu tahun 2019, maka perlu untuk membentuk Undang-Undang Pemilu yang baru. Jika tidak ada, maka akan menimbulkan permasalahan mengenai pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Ada 2 kemungkinan skenario yang menurut penulis bisa terjadi, yakni *pertama*, tidak ada syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Artinya bahwa semua partai politik peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. *Kedua*, menggunakan syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilu 2014. Artinya bahwa hanya partai politik tertentu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dari 2 (dua) skenario tersebut, yang paling memungkinkan untuk terjadi adalah skenario nomor 2 dengan alasan untuk meredam banyaknya pasangan calon presiden dan wakil presiden yang akan diajukan oleh partai politik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Sardiman, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Unit Percetakan dan Penerbit UNY, Jogjakarta, 2007.

# **PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**

Oleh: Romi Librayanto

## **PENDAHULUAN**

Walaupun dalam sistem pemerintahan presidensial tidak dikenal istilah koalisi karena presiden dan wakil presiden langsung mendapat mandat dari rakyat, namun dalam sistem presidensial Indonesia sebuah keniscayaan untuk melakukan koalisi. Keadaan yang diikuti dengan sistem multi partai ini sangat sulit untuk menentukan kegagalan penyelenggaraan pemerintahan kepada satu partai saja. Meskipun telah ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial, namun dalam beberapa praktek ketatanegaraan, kita masih melihat karakter parlementer. Kenyataan tersebut terlihat pada hubungan antara presiden dengan parlemen yang masih menampilkan karakter parlementer terutama dalam kaitan antara sistem pemerintahan presidensial yang tidak diikuti dengan sistem dwi partai.

Dampak dari hal tersebut adalah Presiden sering merasa dihambat oleh parlemen dalam upaya mewujudkan janji-janji kampanyenya ketika proses pemilihan presiden berlangsung. Presiden merasa terkungkung oleh kekuatan politik yang ada di parlemen. Pada akhirnya, tingkat kerugian terbesar berada pada rakyat.

Lantas, bagaimana caranya agar Indonesia dapat keluar dari kemelut tersebut? Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (LP MPR) melihat berbagai aspek, antara lain aspek Partai Politik dalam sistem presidensial, sistem pemilu, dan penyelenggaraan pemilu.

Pada aspek partai politik dalam sistem presidensial, terdapat beberapa subaspek, yaitu:

- Apakah perlu penyederhanaan partai politik melalui electoral threshold? Jika ya, apakah proses penyederhanaan partai politik ini dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum atau pada saat pemberian izin mendirikan partai politik?
- Apakah perlu kualifikasi partai politik peserta pemilu? Jika ya, apakah proses ini berlangsung melalui parliamentary threshold ataukah pembatasan jumlah fraksi?
- Bagaimana cara mewujudkan partai politik yang berkualitas dimulai dari proses rekrutmen, kaderisasi, hingga penetapan calon legislatif?
- Apakah partai politik perlu mendapatkan alokasi khusus dalam APBN dan APBD untuk menghindari kekuatan modal dalam perekrutan anggota partai politik? Jika tidak, apakah ada alternatif untukantisipasi kekuatan modal pada partai politik?

Pada aspek sistem pemilu, terdapat subaspek, yaitu:

- Apakah sistem pemilu yang telah diberlakukan sudah sesuai dengan original intention pada Pasal 22E Ayat (3), yakni sistem proporsional tertutup?
- Apakah sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka pascaputusan MK yang dimaksudkan memberikan rasa keadilan, telah mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu?
- Dengan memerhatikan Pasal 6A Ayat (2), apakah presidential threshold dapat diberlakukan?
- Apakah calon anggota DPD yang berasal dari partai politik tidak mengancam kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya?

Pada aspek penyelenggara pemilu, terdapat subaspek, yaitu:

- Apakah perlu ada penataan proses rekrutmen anggota KPU dan KPUD, serta penataan tugas pokok dan fungsi BAWASLU?
- Bagaimana menata instrumen politik dalam sistem pemilu seperti media massa, media online, sosial media, lembaga survey, relawan, pendonor dana kampanye, dll, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang LUBER dan JURDIL?

## KONSTRUKSI FILOSOFIS DAN TEORITIS

Aspek filosofis tentu saja tidak dapat dilepaskan dari Pancasila. Regulasi maupun kebijakan yang akan dijadikan pilihan tentu saja tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai Pancasila. Nilai dari Pancasila yang memiliki keterkaitan erat terhadap pembahasan ini adalah:

- 1) Indonesia tidak menyandarkan sistem politiknya pada pijakan liberalisme ataupun komunisme.
- 2) Indonesia tidak mengutamakan kepentingan individu ataupun mengutamakan kepentingan kelompok. Individu dan kelompok bukan merupakan sesuatu yang harus berhadapan-hadapan.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia tentunya menjadi pijakan dalam perumusan norma hukum di Indonesia. Secara filosofis, hukum seharusnya mampu menjadi jembatan antara kebebasan dan ketertiban, dengan memberikan jaminan perlindungan terhadap berbagai kepentingan secara berimbang.

Dari aspek teoretis, teori penjenjangan norma dari Hans Kelsen menjabarkan bahwa norma selalu memiliki dua wajah, yaitu ke atas dan ke bawah. Ke atas, norma merupakan penjabaran dari norma yang di atasnya, sedangkan ke bawah, norma menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya. Hukum pun demikian, memiliki norma yang bersumber dari norma di atasnya. Demikian seterusnya hingga tiba pada suatu puncak norma hukum. Dalam konteks Indonesia, puncak norma hukum tersebut adalah UUD NRI Tahun 1945.

Pembahasan ini akan menjadikan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai pijakan.

## PEMBAHASAN

UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, menjamin hak asasi manusia yang salah satunya adalah hak untuk berkumpul dan berserikat serta mengeluarkan pendapat. Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 juga menetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang tentunya hal

tersebut terjabarkan pada semua sendi-sendi penyelenggaraan negara. UUD NRI Tahun 1945 juga tegas menyatakan bahwa Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Jika hal tersebut ditautkan dengan teori-teori kedaulatan, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat secara bersamaan, yang tentunya memiliki penempatan tanpa terdapat pertentangan antara satu dengan yang lain.

Materi muatan UUD NRI Tahun 1945 tersebut adalah perwujudan dari Pancasila, yang mana Pancasila sebagai falsafah hidup Bangsa Indonesia, sebagai ideologi negara, sebagai landasan idiil bernegara, dan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Oleh karena itu, penulis akan mencoba mendekati isu-isu yang akan dibahas berikut ini melalui Pancasila.

Selanjutnya, penulis akan mencoba memilih dan memilah isu yang akan mendapatkan porsi pertama untuk dibahas, karena secara jujur harus diakui bahwa semua isu tersebut saling berkaitan sehingga agak sulit untuk memaparkan secara terpisah. Oleh karena itu, jika ada isu yang dibahas pertama, hal tersebut semata-mata hanya merupakan titik pijak awal dari penulis.

## **PARTAI POLITIK PERLU MENDAPATKAN ALOKASI KHUSUS DALAM APBN DAN APBD UNTUK MENGHINDARI KEKUATAN MODAL DALAM PEREKRUTAN ANGGOTA PARTAI POLITIK**

Menurut penulis, partai politik perlu mendapatkan alokasi khusus dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang jika dianggap masih membutuhkan dukungan, dapat pula dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alasan penulis, partai politik merupakan salah satu pilar negara yang diakui keberadaannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Partai politik dapat dikatakan merupakan salah satu lembaga negara yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, hal-hal apa yang dapat dibiayai oleh negara?

Pembiayaan dilakukan terhadap hal-hal yang sifatnya umum untuk semua partai politik dan terukur. Misalnya, biaya untuk program peningkatan kualitas kader partai. Dalam hal uang transportasi peserta, maka pemerintah mentransfer langsung ke nomor rekening peserta yang bersangkutan. Syarat yang harus dipenuhi oleh peserta adalah:

- Memiliki rekening bank
- Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)
- Memiliki Kartu Tanda Anggota pada partai politik

Untuk pembiayaan yang lain juga dilakukan secara terukur dan bersifat umum kepada semua partai.

Pembiayaan untuk partai politik ini harus ditetapkan besaran persentase maksimalnya dalam APBN dan APBD.

### **MEWUJUDKAN PARTAI POLITIK YANG BERKUALITAS DIMULAI DARI PROSES REKRUTMEN, KADERISASI, HINGGA PENETAPAN CALON LEGISLATIF**

Kelanjutan dari mekanisme pembiayaan tersebut di atas akan berdampak pada proses rekrutmen, kaderisasi, dan penetapan calon legislatif. Karena partai politik telah rutin menyelenggarakan program peningkatan kualitas kader partai yang dibiayai oleh negara, maka partai politik dan negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap seluruh kader partai tersebut. Instrumen yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan uji kelayakan (tes kompetensi). Ujian dilakukan oleh negara, yang materinya secara garis besar adalah mengenai kebangsaan, kerakyatan, dan kepartaian dalam bingkai UUD NRI Tahun 1945 yang dipandu oleh Pancasila.

Uji kelayakan tersebut tentu akan berbeda antara uji kelayakan sebagai anggota partai politik, sebagai kader partai politik, sebagai pengurus partai politik, dan sebagai calon anggota legislatif. Jika tidak lulus pada uji kelayakan, maka yang bersangkutan tidak boleh menjadi

kader atau pengurus atau anggota legislatif. Selanjutnya, jika yang bersangkutan masih ingin untuk berkiprah di partai politik, maka yang bersangkutan harus mengikuti kembali uji kelayakan.

Selanjutnya, untuk partai politik akan berdampak pada pembiayaan kegiatannya di masa mendatang manakala hasil peningkatan kapasitas anggota dan kadernya memiliki rapor merah.

Dengan sistem yang demikian, maka negara akan memiliki daftar anggota partai politik seluruh Indonesia, daftar pengurus partai politik seluruh Indonesia, serta daftar orang-orang yang akan dicalonkan menjadi anggota legislatif. Sehingga, dengan demikian telah dapat dihasilkan anggota legislatif yang berkualitas.

## **PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU**

Partai politik peserta pemilu tentu saja berbeda dengan partai politik secara umum. Jadi, perlu ada kualifikasi tertentu agar suatu partai politik dapat mengikuti pemilu. Menurut penulis, suatu partai politik yang ingin menjadi peserta pemilu harus memiliki struktur kepengurusan di semua wilayah kabupaten/kota di Indonesia. Selanjutnya, harus memiliki calon anggota legislatif di semua tingkatan di seluruh wilayah Indonesia (kab/kota/provinsi/nasional).

## **PENYEDERHAAN PARTAI POLITIK**

Dengan melakukan berbagai hal tersebut di atas, maka sesungguhnya telah dapat dipastikan bahwa akan terjadi penyederhanaan partai politik. Untuk pendirian partai politik tentu memiliki titik pembeda dengan pendirian organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya, untuk menjadi peserta pemilu tentu berbeda dengan sekedar partai politik.

Tuntutan untuk melakukan kaderisasi akan menyulitkan partai politik mendapatkan kader. Demikian pula tuntutan monitoring dan evaluasi dalam setiap aktivitas partai politik akan menyebabkan partai politik lebih fokus pada kualitas anggota daripada kuantitas anggota.

***Apakah sistem pemilu yang telah diberlakukan sudah sesuai dengan original intention pada pasal 22e ayat (3), yakni sistem proporsional tertutup?***

Menurut penulis, rasionalitas harus diletakkan pada tempat yang seharusnya. Tuntutan untuk menggunakan sistem proporsional terbuka bukanlah sesuatu yang lahir dari ruang hampa, dan sistem proporsional terbuka bukanlah sistem yang tidak membumi.

Jika mekanisme perekrutan anggota dan kader partai politik serta mekanisme perekrutan calon anggota legislatif sebagaimana yang penulis uraikan pada bagian sebelumnya telah dilaksanakan, maka tentu saja tidak sulit untuk melaksanakan sistem proporsional terbuka. Mekanisme yang penulis tawarkan akan berujung pada pemeringkatan kader partai politik, yang mana semua mekanisme dan hasil dari proses tersebut harus terbuka bagi masyarakat luas sebagai salah satu asupan dalam menentukan pilihan.

Sehingga, nama-nama calon anggota legislatif akan diurut berdasarkan kompetensi dari sebuah proses yang panjang.

***Apakah sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka pascaputusan MK yang dimaksudkan memberikan rasa keadilan, telah mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu?***

Menurut penulis, hal tersebut tidak akan terjadi apabila mekanisme dijalankan sesuai dengan apa yang telah penulis paparkan sebelumnya.

***Dengan memerhatikan Pasal 6A Ayat (2), apakah presidential threshold dapat diberlakukan?***

Menurut penulis, *presidential threshold* tidak dapat diberlakukan.

***Apakah calon anggota DPD yang berasal dari partai politik tidak mengancam kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya?***

Menurut penulis, hal tersebut tidak mengancam kemandirian. Dalam konteks ini, kemandirian benar-benar hanya berasal dari individu anggota DPD yang bersangkutan. Mengenai kepantasan

seorang anggota partai politik mencalonkan diri sebagai anggota DPD, maka hal ini akan kembali lagi pada mekanisme dan sistem yang telah penulis uraikan sebelumnya. Sedangkan mengenai keputusannya, hal tersebut akan dinilai oleh warga masyarakat.

***Apakah perlu ada penataan proses rekrutmen anggota KPU dan KPUD, serta penataan tugas pokok dan fungsi BAWASLU?***

Menurut penulis, perlu ada penataan.

***Bagaimana menata instrumen politik dalam sistem pemilu seperti media massa, media online, sosial media, lembaga survey, relawan, pendonor dana kampanye, dll, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang LUBER dan JURDIL?***

Menurut penulis, perlu ada wadah tunggal yang dijadikan rujukan bersama seluruh warga dan wilayah di Indonesia. Perlu adanya media tunggal yang ditetapkan sebagai rujukan. Demikian pula lembaga survey, perlu adanya badan survey tunggal yang dijadikan rujukan pada setiap momen-momen politik yang disepakati untuk dilakukan survei.

Lantas, apakah dengan segala sistem yang telah disebutkan di atas maka tidak akan terjadi lagi presidentil rasa parlementer?

Kita memiliki Pancasila.

Apabila pendirian partai politik dibatasi tanpa nalar rasionalitas, maka hal tersebut adalah pembangkangan terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan hak asasi manusia. Apabila pendirian partai politik tidak disertai dengan syarat (spesifikasi) tertentu, maka hal tersebut adalah penolakan terhadap nalar rasionalitas. Jadi, perlu adanya syarat tertentu untuk pendirian partai politik.

***Bagaimana jika terdapat tarik-ulur antara Presiden dan parlemen?***

Kita memiliki Pancasila.

Pancasila tidak mengenal mayoritas-minoritas. Pancasila tidak mengutamakan prosedur sekaligus tidak menafikan prosedur. Pancasila merupakan bintang pemandu Bangsa Indonesia untuk mengarungi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pancasila memiliki elemen yang perlu diperhatikan, yang terdapat pada 5 Sila. Dengan mekanisme yang penulis uraikan sebelumnya, setidaknya bangsa kita memiliki harapan untuk menyempurna terus-menerus.

## **PENUTUP**

Pada akhirnya, kita perlu menyadari bahwa mekanisme dan penyelenggara merupakan satu kesatuan yang membentuk sistem. Tanpa pembenahan kedua hal tersebut, maka tentu saja sistem tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Mekanisme harus selaras dengan Pancasila, sedangkan penyelenggara harus memastikan berjalannya mekanisme tersebut.

Demikian artikel singkat ini, jika terdapat kesalahan atau kekeliruan, penulis menghaturkan maaf yang setulus-tulusnya. Terima kasih.

# **PARTAI POLITIK DAN PEMILU DI INDONESIA BERDASARKAN UUD NRI 1945**

Oleh: Tri Fenny Widayanti

## **LATAR BELAKANG**

Partai politik selalu menjadi syarat penting dalam pemilihan umum, antara partai politik dan pemilihan umum sangat erat kaitannya satu sama lain, karena partai politik diberi mandat untuk menjadi wadah interaksi antara rakyat dengan rakyat, rakyat dengan negara baik yang bersifat ideologis maupun pragmatis sebagai proses *check and balances* dalam sistem demokrasi.

Pemilu hampir-hampir tidak mungkin dilaksanakan tanpa kehadiran partai-partai politik ditengah masyarakat. Keberadaan partai juga merupakan salah satu wujud nyata pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan berada ditangan rakyat maka kekuasaan politik harus dibangun dari bawah dan rakyat harus diberikan kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik. Memang kebebasan mendirikan partai tanpa batas dapat menimbulkan berbagai persoalan, maka partai-partai tersebut harus bisa memainkan perannannya secara wajar dan optimal sebagai wahana penyalur aspirasi rakyat maupun sebagai sarana membangun pemerintaah demokratis dari bawah.

Kebebasan partai politik di Indonesia merupakan manifestasi dari hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul serta hak menyatakan pendapat, namun demikian, hak dan kebebasan tersebut dapat dibatasi dengan melakukan pengaturan termasuk pembubaran partai politik. Kebebasan berserikat sebagai hak asasi manusia memiliki batasan yang diperlukan dalam mencegah masyarakat demokratis demi keamanan nasional dan keselamatan publik.

## **PEMILU DI INDONESIA SISTEM *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLEMENTERY THRESHOLD ELECTORAL THRESHOLD***

Upaya penyederhanaan sistem multipartai melalui Electoral Threshold (ET) ini adalah sebagai ambang batas syarat angka perolehan suara untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya. Artinya berapapun jumlah kursi yang diperoleh di parlemen, untuk turut kembali dalam pemilu berikutnya harus mencapai angka electoral threshold itu.

Dalam Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan revisi dari Undang-undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yaitu dicantumkan dalam pasal 315 dan 316, yang berbunyi:

### **Pasal 315**

Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

### **Pasal 316**

Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan:

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya

- menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
  - d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau
  - e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Apabila mencermati bunyi pasal 316 yang mengharuskan bagi partai politik yang tidak memenuhi ambang batas yang telah ditetapkan dalam pasal 315 tersebut bergabung dengan partai politik yang memenuhi atau membentuk partai politik baru, telah memunculkan beberapa analisis mengenai ketentuan tersebut. Adapun analisis tersebut yaitu bahwa pemaksaan politik kearah penggabungan juga akan membawa situasi kepada masa lalu, ketika partai-partai peserta Pemilu 1971 melebur ke PPP, PDI dan Golkar jelang Pemilu 1977. Keadaan itu justru memicu terbentuknya rezim otoriter-birokratik yang tanpa kritik internal. Secara perlahan, demokrasi berhasil dibunuh, lalu kebijakan pertumbuhan ekonomi menjadi satu-satunya alur pikir bangsa Indonesia.

Namun jika mencermati bunyi pasal 316 huruf d ini justru akan memunculkan pandangan lain terhadap sistem Electoral Threshold (ET) ini. Munculnya ketentuan tentang diperbolehkannya partai peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi threshold sebagaimana disyaratkan dalam Undang-undang pemilu apabila mempunyai kursi di DPR RI hasil pemilu 2004 maka dapat mengikuti pemilu 2009 tanpa harus melakukan penggabungan ataupun membentuk partai baru. Adanya pasal 316 huruf d dalam Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut kembali menimbulkan pertanyaan tentang konsep penyederhanaan partai politik yang dapat mengikuti pemilu khususnya

tahun 2009. Sebab ketentuan tersebut justru mereduksi konsep penyederhanaan partai yang akan diupayakan di Indonesia. Namun dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 12/PUU-V/2008 terhadap ketentuan pasal 316 huruf d tersebut yang menyatakan bahwa pasal 316 huruf d sudah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 12/PUU-V/2008 yang membatalkan ketentuan pasal 316 huruf b tersebut.

Bahwa ketentuan Electoral Threshold (ET) tersebut pada dasarnya dapat berpotensi melanggar konstitusi, sebab membatasi hak berserikat dan berkumpul serta hak dipilih, memilih yang telah jelas tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yaitu dalam pasal 28E ayat 3 yang berbunyi bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Partaipun terpaksa bubar karena penerapan ET. Sebab kebebasan mendirikan partai politik adalah bagian esensial dari hak konstitusi yang telah dirumuskan oleh *founding father* dalam UUD RI tahun 1945. Hal itu sejalan dengan pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) dalam instrumen hukum internasional yang kemudian dimasukkan dalam amandemen UUD 1945 dengan penyisipan Bab XA "Hak Asasi Manusia".

### ***PARLEMENTERY TRESHOLD***

Dengan adanya kebebasan untuk mendirikan sebuah partai politik, maka tentunya dibutuhkan regulasi untuk mengontrol banyaknya partai politik yang ada. Indonesia yang menganut sistem multipartai telah berupaya untuk menyederhanakan jumlah partai yang ada guna mewujudkan efektifitas kinerja parlemen. Upaya untuk menyederhanakan jumlah partai mulai nampak dari panjangnya proses verifikasi yang harus dilalui oleh sebuah parpol agar bisa menjadi peserta pemilu. Selain melalui mekanisme verifikasi, upaya mewujudkan sisitem multipartai sederhana juga diwujudkan dengan adanya kebijakan *Parliamentary Threshold*.

Adanya PT berperan besar untuk menyederhanakan jumlah partai politik parlemen. Jumlah partai politik parlemen untuk tingkat

DPR dan DPRD berbeda, sesuai dengan amanat pemberlakuan PT yang telah ditetapkan oleh MK. Akibat hukum dikeluarkannya putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang mengamanatkan berlakunya PT secara nasional, menyebabkan jumlah partai politik parlemen di DPR tidak sama dengan jumlah partai politik parlemen di DPRD. Jumlah partai politik parlemen di daerah relatif cukup banyak karena tidak diberlakukan PT di tingkat daerah.

## **PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

Sistem presidensial di Indonesia hingga saat ini belum dapat mewujudkan secara penuh pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Dengan sistem kepartaian sederhana akan dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di parlemen, yang pada gilirannya dapat tercipta pengambilan keputusan yang tidak berlarut-larut. Jumlah partai yang terlalu banyak akan menimbulkan dilema bagi demokrasi, karena banyaknya partai politik peserta pemilu akan berakibat sulitnya tercapai pemenang mayoritas. Di sisi lain, ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik.

Praktik yang sekarang terjadi adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir selalu mendapat hambatan dan tentangan dari parlemen. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mendorong terbentuknya koalisi partai politik yang permanen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain. Hal ini diperlukan sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip *check and balances* dari sistem presidensial.

Munculnya banyak partai politik selama ini dikarenakan persyaratan pembentukan partai politik yang cenderung sangat longgar. Selain itu, penyederhanaan sistem kepartaian juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan

wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota

Secara teori ada keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam masa transisi politik, pemahaman terhadap hubungan antara kedua proses itu menjadi sangat penting. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, seringkali penataan elemen sistem politik dan pemerintahan dilakukan secara terpisah. Logika yang digunakan seringkali berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam realitas, semua elemen tersebut akan digunakan dan menimbulkan kemungkinan komplikasi satu dengan lainnya.

Berdasarkan pengalaman, ada hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai politik juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.

Persoalan sistem pemilu kita selama ini adalah soal konsistensi. Kita selalu berubah-ubah dan selalu mencari bentuk baru, karena itu kita tidak temukan suatu sistem yang benar-benar mapan. Pada umumnya coba. Saatnya kita harus mencari suatu formula sistem yang tidak mudah di ubah, jika perlu diinserta dalam ketentuan konstitusi.

Sejak awal reformasi terdapat kehendak untuk menyederhanakan partai politik, untuk itu kita menganut *electoral treshold*, yaitu partai yang tidak mencapai jumlah suara tertentu tidak

dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya. Sistem ini hanya bertahan pada satu kali pemilu (Pemilu 2004). Memasuki pemilu 2009, kita mengubah lagi *ke parliamentary threshold system* yaitu hanya partai politik yang memperoleh jumlah kursi tertentu yang dapat mengirimkan wakilnya ke DPR. Perubahan sistem ini membayangkan cita penyederhanaan partai peserta pemilu karena setiap partai politik yang tidak mencapai *threshold* parlemen pun tetap bisa mengikuti pemilu berikutnya. Untuk mencapai penyederhanaan partai politik peserta pemilu perlu dipikirkan kembali pemberlakuan *electoral threshold* atau gabungan *electoral threshold* dengan *parliamentary threshold* dan hal itu dimasukkan dalam ketentuan konstitusi. Jika hanya di atur dalam UU akan dengan mudah diubah kembali.

Selain itu, dapat juga ditegaskan dalam konstitusi, kita menggunakan sistem distrik murni, satu kursi di setiap distrik secara konsisten, sehingga secara alamiah partai-partai yang tidak kuat akan tereliminasi di tingkat nasional. Hal itu pun harus dicantumkan dalam konstitusi.

Dalam kaitan upaya penyederhanaan sistem kepartaian ini, beberapa langkah dan strategi kebijakan telah coba diterapkan dalam perhelatan demokrasi elektoral Indonesia sejak Pemilihan umum 2004. Dalam kajian Hadar Gumay dkk, setidaknya ada 5 (lima) jalan yang pernah ditempuh untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia pasca reformasi. (1) Memperberat syarat pendirian partai; (2) Memperberat syarat parpol memperoleh badan hukum; (3) Memperberat syarat parpol untuk ikut Pemilihan umum; (4) Menerapkan ambang batas bagi parpol untuk dapat mengikuti Pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*); dan (5) Menerapkan ambang batas bagi parpol untuk dapat mengirimkan wakilnya di parlemen (*parliament threshold*).

## **PENGATURAN TENTANG PENDIRIAN PARTAI POLITIK DALAM RANGKA PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK**

Pengaturan pendirian partai politik dalam rangka penyederhanaan partai politik didasari sejumlah argumen sebagai berikut. Pertama, penggunaan hak/kebebasan berserikat sebagai dasar

legitimasi dalam tindakan pendirian partai politik oleh warga negara harus dilakukan secara *reasonable*. Negara wajib melakukan pengaturan agar pendirian partai politik tidak dimotivasi oleh kepentingan politik sempit dan kepentingan politik jangka pendek karena jika hal itu dibiarkan maka potensial menimbulkan penyalahgunaan hak/kebebasan berserikat.

Kedua, menjaga integritas partai politik dalam rangka sustainabilitas atau keberlanjutan fungsionalnya. Sustainabilitas partai politik adalah persoalan krusial dalam pendirian partai politik karena partai politik sebagai subjek hukum adalah badan hukum yang secara teori dimungkinkan untuk tidak terbatas usianya oleh waktu.

## **SYARAT SUBSTANTIF PENDIRIAN PARTAI POLITIK**

Basis utama pengaturan tentang pendirian partai politik adalah hak atas kebebasan berserikat/berkumpul. Oleh karena itu syarat substantif pendirian partai politik adalah dalam kerangka untuk mengakomodir hak tersebut, hak atas kebebasan berserikat/berkumpul, sebagai prioritas utama pada satu sisi, dan tujuan hakiki dari hak tersebut pada sisi lain.

Setiap warga negara pada prinsipnya diakui dan dijamin memiliki hak atas kebebasan berserikat/berkumpul. Akan tetapi di sisi lain, setiap orang yang hendak mengekspresikan hak itu dengan jalan mendirikan partai politik harus tunduk dan mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku yang telah dituangkan ke dalam undang-undang (legislasi). Pembentuk undang-undang memiliki kebijakan dalam menentukan pengaturan tersebut. Sepanjang tidak ada pembatalan oleh badan yang berwenang, Mahkamah Konstitusi, undang-undang tersebut berlaku dan harus dipatuhi oleh siapapun ketika hendak mendirikan partai politik.

Secara garis besar Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa berdasarkan praktik negara-negara, model pengaturan tentang partai politik ada dua. Pertama, adalah negara-negara yang tidak mengenal adanya pengaturan yang mengarah pada pelarangan dan pembubaran partai politik. Negara-negara tersebut misalnya adalah Belgia, Yunani,

dan Austria. Kedua, adalah negara-negara yang mengatur tujuan dan kegiatan partai politik serta sanksi pelanggaran tertentu. Substansi pengaturan tersebut dapat diklasifikasi menjadi 12 variasi, yaitu: (1) partai harus aktif mempunyai kegiatan sebagai syarat pendaftaran; (2) partai mempunyai tujuan yang bersifat “*unlawful or immoral aims*”, tidak didaftar atau dibubarkan; (3) larangan kegiatan partai yang membahayakan hak asasi manusia, bersifat totalitarian, bertentangan dengan prinsip “*rule of law and democracy*”, kedaulatan rakyat, pluralisme, persamaan antar partai, pemisahan kekuasaan, dan independensi peradilan; (4) larangan partai ekstremis; (5) partai yang menyebarkan, mengajarkan, atau memperjuangkan kebencian, kekerasan, atau diskriminasi juga dilarang dan diancam dengan pembubaran; (6) larangan bagi partai yang melakukan kegiatan dengan cara-cara kekerasan yang anti demokrasi; (7) larangan bagi partai yang mengancam eksistensi dan kemerdekaan negara; (8) larangan partai yang mengancam integritas wilayah negara; (9) larangan partai yang menganjurkan kejahatan; (10) partai tidak boleh mengambil alih kegiatan yang merupakan tugas negara; (11) larangan kegiatan di lingkungan tertentu; dan (12) larangan kegiatan “*paramiliter*”.

Dalam kasus uji materiil atas ketentuan Pasal 2 ayat (3) huruf b UU No. 31 Tahun 2002 yang mengatur mengenai salah satu syarat pendaftaran partai politik pada Departemen Kehakiman yaitu: “mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan” yang dirasa sangat memberatkan oleh Pemohon (Agus Miftach, Ketua Umum Partai Persatuan Rakyat Indonesia), Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

Pengaturan dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b ini dimaksudkan untuk membangun Partai Politik yang berkualitas, mandiri, dan mengakar di masyarakat. Di samping itu dengan pengaturan tersebut diharapkan partai politik dapat tumbuh dan berkembang dengan kredibilitas dan didukung oleh ketersebaran kepengurusan di seluruh

Indonesia, serta memiliki dukungan massa yang kuat dan bersifat nasional;

Pengaturan sebagaimana tersebut di atas diperlukan bagi negara yang tengah berada dalam proses pematangan demokrasi. Dalam keadaan seperti itu, hukum bukan saja diperlukan sebagai sarana untuk memelihara ketertiban dan kepastian hukum yang berkeadilan, melainkan harus pula berperan sebagai sarana pembangunan masyarakat.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# PRESIDENSIAL DALAM JEBAKAN MULTIPARTAI

Oleh: Zulkifli Aspan

## PENGANTAR

Amandemen UUD 1945 telah berhasil mengantarkan pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial yang lebih murni. MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga itu telah mengalami perubahan komposisi dan konfigurasi. Presiden bukan lagi mandataris MPR, karena presiden sudah dipilih secara langsung oleh rakyat. Presiden juga tidak lagi melaksanakan GBHN, melainkan melaksanakan program-program sendiri yang ditawarkan saat kampanye.

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Muh. Jusuf Kalla (JK) yang memenangi pemilu langsung pada tahun 2004 merupakan pemerintahan pertama produk pemilu hasil amandemen UUD 1945. Dalam pengamatan Hanta Yudha, pemerintahan ini dapat dikatakan sebagai laboratorium politik pertama bagi berhasil atau gagalnya penerapan sistem presidensial di Indonesia yang relatif telah mengalami purifikasi. Institusionalisasi sistem presidensial murni ini terbentuk sejak amandemen ketiga dan keempat UUD 1945 dan mulai diterapkan secara utuh pada Pemilu 2004. Praktis sejak itu, sistem pemerintahan presidensial di Indonesia secara konstitusional mengalami purifikasi. Dalam hal melakukan purifikasi terhadap sistem presidensial, UUD 1945 mensyaratkan pemilihan pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) dalam satu paket pemilihan dengan uji coba pertama pada Pilpres tahun 2004 lalu yang kemudian mengantarkan SBY dan JK sebagai pasangan presiden dan wakil presiden yang terpilih secara langsung.

Dalam perjalanannya, sistem presidensial sebagaimana dipraktikkan di Indonesia ini mengalami beberapa kendala politik. Salah satu kendalanya adalah sistem presidensial dikombinasikan

dengan sistem multipartai secara *vis a vis*. Sehingga sering menimbulkan *deadlock* antara eksekutif dan legislatif pada perdebatan soal isu-isu strategis, maupun pada persoalan penyusunan kabinet terkait pengangkatan dan pemberhentian menteri yang merupakan hak konstitusional presiden. Utamanya menteri yang berasal dari kalangan parpol. Ketidakstabilan pemerintahan dalam sistem presidensial diyakini semakin kentara bila dipadukan dengan sistem multipartai. Perpaduan ini diyakini akan cenderung melahirkan presiden minoritas (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*divided government*). Kondisi ini terjadi ketika presiden sangat sulit mendapatkan dukungan politik di parlemen. Pengalaman di negara-negara amerika latin misalnya, perpaduan sistem presidensial dan multipartai dianggap telah mengalami kegagalan dan menghadirkan demokrasi yang labil. Tesis ini akan menjadi pembuktian bagi implementasi presidensialisme Indonesia yang sedang mengalami purifikasi tetapi diterapkan dalam konstruksi politik multipartai.

Menurut pandangan Scott Mainwaring, presidensialisme tidak otomatis menghambat kinerja dan stabilitas demokrasi di suatu negara. Presidensialisme menjadi masalah kalau berkombinasi dengan sistem multipartai. Dari hasil observasi terhadap 31 negara yang sudah stabil demokrasinya, yaitu negara-negara yang mampu mempertahankan demokrasinya sejak 1967 hingga 1992, Mainwaring menemukan bahwa semua negara yang menganut presidensialisme dan berhasil mempertahankan demokrasinya ternyata menganut sistem dwipartai.

## PEMBAHASAN

Konstitusi hasil amandemen memberikan jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul, serta kebebasan untuk menyatakan hak dan pendapat secara bebas bagi warga negara. Kebebasan ini menimbulkan euforia politik. Partai politik bermunculan. Kondisi tersebut menegaskan tipe parpol di Indonesia bercorak multipartai. Sebagai contoh, pada pemilu tahun 2004, 24 Parpol mengikuti pemilihan umum untuk memperebutkan 550 kursi di DPR. Diantara 24 parpol itu, hanya 16 parpol yang lolos. Keenambelas parpol

tersebut adalah; Golkar, PDIP, PKB, PPP, Demokrat, PKS, PAN, PBB, PBR, PDS, PKPB, PKPI, PPDK, PNIM, Partai Pelopor dan PPDI, seperti tergambar pada tabel di bawah ini:

Tabel 1: Hasil pemilu legislatif pada 2004.

No	Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi	%	Ket.
1	Golkar	24.480.757	21,58%	128	23,27%	Lolos
2	PDIP	21.026.629	18,53%	109	19,82%	Lolos
3	PKB	11.989.564	10,57%	52	9,45%	Lolos
4	PPP	9.248.764	8,15%	58	10,55%	Lolos
5	Demokrat	8.455.225	7,45%	55*	10,00%	Lolos
6	PKS	8.325.020	7,34%	45	8,18%	Lolos
7	PAN	7.303.324	6,44%	53	9,64%	Lolos
8	PBB	2.970.487	2,62%	11	2,00%	Lolos
9	PBR	2.764.998	2,44%	14*	2,55%	Lolos
10	PDS	2.414.254	2,13%	13*	2,36%	Lolos
11	PKPB	2.399.290	2,11%	2	0,36%	Lolos
12	PKPI	1.424.240	1,26%	1	0,18%	Lolos
13	PPDK	1.313.654	1,16%	4*	0,73%	Lolos
14	PNIM	923.159	0,81%	1	0,18%	Lolos
15	P.Pelopor	878.932	0,77%	3*	0,55%	Lolos
16	PPDI	855.811	0,75%	1	0,18%	Lolos

Ket: Tanda bintang (\*) menunjukkan jumlah kursi berubah setelah keputusan di Mahkamah Konstitusi mengenai sengketa hasil Pemilu.

Pada Pileg 2009, dari 34 Parpol, hanya 9 (sembilan) Parpol yang lolos *parliamentary threshold*, dengan demikian berhak memiliki wakil di DPR. Kesembilan parpol tersebut adalah; Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PKB, PPP, Hanura dan Gerindra.

Tabel 2: Hasil pemilu legislatif pada 2009.

No	Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi	%	Ket.
1	Demokrat	21.703.137	20,85%	150	26,79%	Lolos
2	Golkar	15.037.757	14,45%	107	19,11%	Lolos
3	PDIP	14.600.091	14,03%	95	16,96%	Lolos
4	PKS	8.206.955	7,88%	57	10,18%	Lolos
5	PKB	5.146.122	4,94%	27	4,82%	Lolos
6	PAN	6.254.580	6,01%	43	7,68%	Lolos

7	PPP	5.533.214	5,32%	37	6,61%	Lolos
8	Hanura	3.922.870	3,77%	18	3,21%	Lolos
9	Gerindra	4.646.406	4,46%	26	4,64%	Lolos

Pada Pileg 2014 yang diikuti oleh 12 parpol; PDIP, Golkar, Nasdem, Demokrat, PKS, PAN, PPP, Gerindra, Hanura, PKB, PBB, dan PKPI, hanya menghasilkan 10 parpol yang lolos *parliamentary threshold*. Ke sepuluh parpol tersebut adalah:

Tabel 3: Perolehan suara pemilu legislatif 2014.

No	Partai	Jumlah suara nasional	Persentase
1	PDIP	23.681.471	18,95%
2	Golkar	18.432.312	14,75%
3	Gerindra	14.760.371	11,81%
4	Demokrat	12.728.913	10,19%
5	PKB	11.298.957	9,04%
6	PAN	9.481.621	7,59%
7	PKS	8.480.204	6,79%
8	Nasdem	8.402.812	6,72%
9	PPP	8.157.488	6,53%
10	Hanura	6.579.498	5,26%

Sumber: <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>

Tiga tabel hasil Pileg diatas memperlihatkan eksistensi multipartai dalam sistem politik Indonesia dalam 3 (tiga) kali Pileg; 2004, 2009, dan 2014. Pada saat yang bersamaan, konstitusi mengatur mekanisme pemilihan presiden yang menempatkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam satu paket pemilihan. Partai pengusung calon presiden dan wakil presiden harus memenuhi syarat *presidential threshold* sebagaimana disyaratkan dalam UU Pemilu. Hasil pemilihan pasangan presiden dan wakil presiden terpilih pada tahun 2004, 2009 dan 2014 seperti terlihat pada dua tabel dibawah ini:

Tabel 4: Hasil Pilpres Putaran Pertama Tahun 2004  
(diurut berdasar jumlah suara terbanyak)

No	Pasangan Calon	Jumlah Suara	Persentase
1	Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)- Muh.Jusuf Kalla (JK)	39.838.184	33,57%
2	Megawati Soekarno Putri- KH.Hasyim Muzadi	31.569.104	26,61%
3	Wiranto-Salahuddin Wahid	26.286.788	22,15%
4	Prof. Dr. HM. Amien Rais Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo	17.392.931	14,66%
5	Hamzah Haz-Agum Gumelar	3.569.861	3,01%

Tabel 5: Hasil Pilpres Putaran Kedua Tahun 2004

No	Pasangan Calon	Jumlah Suara	Persentase
1	Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Muh.Jusuf Kalla (JK)	69.266.350	60,62%
2	Megawati Soekarno Putri- KH.Hasyim Muzadi	44.990.704	39,38%

Selanjutnya pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada tahun 2009 Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan memperoleh suara 60,80%, mengalahkan pasangan Megawati Soekarno Putri-Prabowo Subianto yang memperoleh suara 26,79% dan pasangan Wiranto-Sholahuddin Wahid dengan perolehan suara 12,41%.

Tabel 6: Hasil Pilpres Tahun 2009  
(Diurut sesuai jumlah suara terbanyak).

No	Pasangan Calon	Jumlah Suara	Persentase
1	SBY-Boediono	73.874.562	60,80%
2	Megawati Prabowo	32.548.105	26,79%
3	JK-Wiranto	15.081.814	12,41%

Meskipun SBY-JK berhasil menang secara mencolok, secara keseluruhan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden hanya menghasilkan *minority government*. Menurut Jose A. Cheibub, *minority government* terjadi karena pemerintah tidak mengontrol suara

mayoritas di lembaga legislatif atau, dalam sistem bikameral, pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas disalah satu kamar lembaga legislatif. Pasalnya, parpol pendukung awal SBY-JK (Demokrat, PBB, dan PKPI) hanya mendapat dukungan 68 kursi (12%) di DPR. Dengan kondisi dukungan itu, pemerintahan koalisi menjadi pilihan yang tak terhindarkan.

Pada Pilpres 2014 diikuti 2 (dua) pasangan calon; Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla. Prabowo Subianto-Hatta Rajasa disokong 5 (lima) parpol; Gerindra, PAN, Golkar, PKS, dan PPP. Sedangkan Joko Widodo-Muh.Jusuf Kalla disokong 4 (empat) parpol; PDIP, Nasdem, PKB, Hanura. Pasangan Joko Widodo-Muh.Jusuf Kalla memenangi Pilpres dengan perolehan suara 53,15%.

Tabel 7: Hasil Pilpres Tahun 2014

No	Pasangan Calon	Partai Pengusung	Persentase Suara
1	Joko Widodo-Jusuf Kalla	PDIP, Nasdem, PKB, Hanura	53,15%
2	Prabowo Subianto-Hatta Rajasa	Gerindra, PAN, Golkar, PKS, dan PPP	46,85%

Pelembagaan sistem presidensialisme murni sejak pemilu 2004 membuat sistem politik Indonesia menjadi semakin menarik sistem tersebut berjalan ditengah-tengah sistem multipartai, apalagi presiden pemenang pemilu ternyata hanya dicalonkan partai minoritas di DPR. Hal tersebut dapat dilihat pada Pemilu 2004, ternyata wakil presiden justeru menjadi ketua umum partai pemenang pemilu legislatif dan fraksi terbesar di parlemen. Wakil presiden Jusuf Kalla adalah Ketua Umum Partai Golkar sebagai partai pemenang pemilu yang memiliki kursi terbanyak di DPR. Tentu fenomena ini akan menimbulkan kompleksitas hubungan presiden minoritas dan parlemen, juga relasi antara presiden dan wapres. Kedudukan presiden sebagai *single chief executive* dalam menjalankan kekuasaannya akan mengalami problematika yang kompleks.

Pada pemilu 2004 yang diikuti 24 parpol telah mengantarkan 16 parpol ke parlemen. DPR pun terfragmentasi dalam 16 parpol (10

fraksi) dan tidak ada satu partai pun yang mencapai jumlah kursi mayoritas. Padahal untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam struktur presidensialisme, idealnya presiden berasal dari partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh presiden dalam situasi multipartai, kecuali mengandalkan koalisi. Presiden SBY yang hanya memiliki 57 kursi di DPR membutuhkan koalisi untuk memperkuat pemerintahannya. Untuk memperoleh dukungan politik di parlemen, Presiden terpaksa memelihara dukungan partai-partai melalui koalisi dengan kompensasi kursi di kabinet.

Dukungan kuat dari banyak partai baik saat Pilpres maupun pasca Pilpres sudah diprediksi akan menyisakan masalah bagi presiden terpilih dikemudian hari. Masalah muncul manakala dukungan ini diartikan sebagai bentuk negosiasi politik yang berujung pada kursi menteri sebagai sarana pembayarannya. Kondisi inilah yang selalu terjadi pada pembentukan kabinet yang berdasarkan koalisi parpol. Pada akhirnya, kabinet banyak diisi oleh elite, pengurus partai, bahkan ketua umum partai. Tidak jarang pula terjadi konflik kepentingan karena “loyalitas ganda” para menteri terhadap presiden atau terhadap partainya. Belum lagi, adanya inkonsistensi dukungan yang terjadi dari partai di dalam parlemen. Kondisi empiris tersebut membuktikan bahwa negosiasi koalisi dalam kabinet berujung pada instabilitas pemerintahan karena proses negosiasi ini menonjolkan metode bagi-bagi kekuasaan dalam hal pembentukan pemerintahan maupun relasi eksekutif-legislatif. Pembagian kursi jatah menteri dalam kabinet pun tidak akan melahirkan suatu koalisi yang bersifat permanen dan konsisten. Sehingga pada akhirnya, ini menggeser tujuan awal Presiden yang memerlukan dukungan parpol untuk memperkuat kaki politiknya di DPR dengan memberi jatah kursi di kabinet sebagai bentuk “barter politik.”

Pada akhirnya, presiden terpilih terpaksa atau dipaksa mengakomodasi kepentingan parpol di parlemen, salah satunya dalam penyusunan komposisi kabinet. Konsekuensinya, komposisi kabinet menjadi kabinet koalisi. Kondisi ini akan berimplikasi terhadap struktur kekuasaan presiden. Hal ini menunjukkan bahwa sistem presidensial di Indonesia seakan tidak diterapkan secara ideal karena

sistem ini harus berkompromi dengan situasi politik multipartai. Implikasinya, meskipun presiden dipilih langsung oleh rakyat, calon presiden cenderung diharuskan melakukan koalisi dengan partai lainnya untuk memenangkan pemilu.

Pada Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I hasil Pemilu tahun 2004 misalnya, pilihan Presiden untuk membentuk kabinet koalisi memang sebuah pilihan rasional dalam rangka menjaga stabilitas pemerintahan. Hal ini merupakan kompromi presidensialisme yang sulit dihindari. Presiden ternyata tetap mempertahankan komposisi kabinetnya dengan 56 persen berasal dari Parpol dan tim suksesnya. Dengan demikian, komposisi antara unsur politis dan profesional dalam KIB adalah 58 berbanding 42 persen. Komposisi ini justru meneguhkan presidensialisme Indonesia sebagai presidensialisme setengah hati (*soft presidensialism-weak president*).

Tabel 7: Perbandingan Unsur Profesional, Parpol dan Tim Sukses di KIB I Pasca reshuffle II

No	Unsur	Jumlah
1	Profesional	15
2	Partai Golkar	4
3	Partai Demokrat	2
4	PKS	3
5	PPP	2
6	PKB	2
7	PAN	2
8	PBB	1
9	PKPI	1
10	Tim Sukses SBY-JK	4
	TOTAL	36

Sementara pada Pilpres 2009, koalisi pemerintahan SBY-Boediono pada KIB Jilid II didukung oleh enam parpol; Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PKB, PPP yang mendapatkan kompensasi dari posisi dukungan mereka kepada pemerintahan terpilih. Kompensasi tersebut adalah dalam bentuk mendapatkan jatah menteri di dalam kabinet, yang kemudian dinamakan Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB

II). Proses pembentukan kabinet sempat diwarnai oleh tarik-menarik kepentingan politik antara Presiden dan partai mitra koalisinya.

Kondisi berbeda terjadi pada komposisi kabinet Joko Widodo-Muh.Jusuf Kalla yang dinamakan Kabinet Kerja (2014-2019). Jika dibandingkan dengan kabinet sebelumnya (KIH I dan KIH II), nampak perbedaan mencolok. Pada KIH Jilid I dan KIH Jilid II, komposisi kabinet di dominasi unsur parpol ketimbang non parpol/profesional. Presiden cukup “konsisten” mempertahankan presentase perbandingan menteri dari kalangan parpol dan karir/profesional (non parpol) pada angka 17:15 (tujuh belas berbanding lima belas). Jumlah yang sama pada periode pemerintahan sebelumnya (KIB I/2004-2009) yang juga pada angka 17:15 (tujuh belas berbanding lima belas). Tujuh belas menteri dari unsur parpol dan lima belas menteri dari unsur karir/profesional (non parpol) ditambah 2 (dua) menteri yang merupakan bagian Tim Sukses SBY-JK. Sementara pada Kabinet Kerja, komposisi kabinet didominasi unsur non parpol yang berjumlah 23 (dua puluh tiga) menteri, jauh dibandingkan unsur parpol yang hanya berjumlah 11 (sebelas) menteri.

## **PENUTUP**

Sistem presidensil yang dalam waktu bersamaan diterapkan dengan praktik multipartai nyatanya tidak tepat diterapkan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini semakin menguatkan tesis Scott Mainwaring bahwa sistem presidensil tidak tepat dipadukan dengan praktik multipartai. Desain UUD 1945 yang memberikan ruang bagi praktek multipartai telah melemahkan sistem presidensial.



***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Hasanuddin,**  
**Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan**  
**12 April 2017**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Hasanuddin,**  
**Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan**  
**12 April 2017**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Hasanuddin,**  
**Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan**  
**12 April 2017**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Hasanuddin,**  
**Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan**  
**12 April 2017**

