



Jurnal

KETATANEGARAAN

ISSN : 2548 - 4389

VOLUME : 005 / November 2017

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM

Rully Chairul Azwar	PARTAI POLITIK DITENGAH ANCAMAN "VIRUS" OLIGARKI DAN POLITIK KARTEL
Jimly Asshiddiqie	PENGUATAN DAN PENATAAN PARTAI POLITIK DI MASA DEPAN
Andi Mattalatta	PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
Chusnul Mar'iyah	PEMILIHAN UMUM, PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI: ANTARA TAFSIR KONSTITUSI DAN PRAKTIK POLITIK
Syamsul Bahri	PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945
Pataniari Siahaan	PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
Valina Singka Subekti	KOHERENSI SISTEM PEMILIHAN UMUM, SISTEM KEPARTAIAAN DAN PRESIDENSIALISME DI INDONESIA
M. Alfian Alfian	URGensi BAB KHUSUS TENTANG PARTAI POLITIK DALAM KONSTITUSI INDONESIA
Ali Masykur Musa	MERANCANG SISTEM MULTIPARTAI SEDERHANA DAN PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL
Fitra Arsil	STABILITAS SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA MELALUI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DAN <i>PRESIDENTIAL THRESHOLD</i>
Seto Harianto	PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM DAN SISTEM PRESIDENSIAL



TIDAK DIPERJUALBELIKAN



Jurnal
KETATANEGARAAN

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM

**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN

Pengarah dan Penanggungjawab :

Zulkifli Hasan (Ketua MPR RI);
Mahyudin (Wakil Ketua MPR RI);
Evert Ernest Mangindaan (Wakil Ketua MPR RI);
M. Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI);
Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI)

Wakil Penanggungjawab :

Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI);
Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);
Yana Indrawan (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

Dewan Redaksi :

Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Mohammad Jafar Hafsah; Ahmad Farhan Hamid, Arif Budimanta

Redaktur Pelaksana :

AT. Sugito; Fitra Arsil; G. Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; Irmanputra Sidin; I Wayan Sudirta;
M. Alfian Alfian; Ali Masykur Musa; Ulla Nuchrawaty,
Iman Toto Kartoraharjo

Editor :

Fitra Arsil; G. Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; M. Alfian Alfian

Desain Grafis :

Wahyudi

Layout :

Herna Dwi Kusumawati; Lita Amelia

Sekretariat :

Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo ;
Dina Nurul Fitria; Akhmad Danial; Fitri Naluryanty; Ferzya;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Rio Reinaldo;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Yoga Tunggal Prabowo; Dennys Advenino Pulo.

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 3 (tiga) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume keenam pada bulan Desember 2017, tema tulisan mengenai **PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**. Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan
Lembaga Pengkajian MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lt. III.
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,
Telp. (021) 57895418
Email: lembagapengkajian@mpr.go.id dan
lembaga.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	vii
Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI	x
Partai Politik Ditengah Ancaman “Virus” Oligarki dan Politik Kartel <i>Rully Chairul Azwar</i>	1
Penguatan dan Penataan Partai Politik Di Masa Depan <i>Jimly Asshiddiqie</i>	33
Partai Politik dan Pemilihan Umum Dalam Sistem Presidensial Menurut UUD NRI Tahun 1945 <i>Andi Mattalatta</i>	73
Pemilihan Umum, Partai Politik dan Demokrasi: Antara Tafsir Konstitusi Dan Praktik Politik <i>Chusnul Mar’iyah</i>	91
Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 <i>Syamsul Bahri</i>	129
Partai Politik Dan Pemilihan Umum Menurut UUD NRI Tahun 1945 <i>Pataniari Siahaan</i>	141
Koherensi Sistem Pemilihan Umum, Sistem Kepartaian dan Presidensialisme Di Indonesia <i>Valina Singka Subekti</i>	157
Urgensi Bab Khusus Tentang Partai Politik Dalam Konstitusi Indonesia <i>M. Alfian Alfian</i>	181
Merancang Sistem Multipartai Sederhana Dan Penguatan Sistem Presidensial <i>Ali Masykur Musa</i>	195

Stabilitas Sistem Presidensial Indonesia Melalui Pemilihan Umum Serentak dan <i>Presidential Threshold</i> <i>Fitra Arsil</i>	211
Partai Politik, Pemilihan Umum dan Sistem Presidensial <i>Gregorius Seto Harianto</i>	239
Tentang Penulis	271
Pedoman Penulisan	275
Anggota Lembaga Kajian MPR RI	279

PENGANTAR REDAKSI

Setelah pada Jurnal Ketatanegaraan Volume 004/September 2017 Lemkaji MPR RI memaparkan topik bahasan tentang Kekuasaan Kehakiman, kini tibalah Jurnal Ketatanegaraan Volume 005/November 2017 dengan topik bahasan tentang partai politik dan konstitusi. Sudah menjadi pengetahuan bersama bahwa sejak Era Reformasi, perjalanan politik Indonesia diwarnai oleh dinamika sistem kepartaian multipartai. Jumlah partai politik dari pemilu ke pemilu sejak 1999 terhitung cukup banyak, puluhan partai politik. Peran partai-partai politik dalam kehidupan demokrasi pun hampir dominan. Partai politik berhak menjadi peserta pemilu legislatif, pemilihan kepala daerah, maupun pemilihan presiden dan wakil presiden.

Partai politik juga berperan penting dalam aneka proses politik di lembaga legislatif, pemerintahan, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Presiden yang proses pemilihannya melalui pemilihan langsung pun mau tak mau harus mampu mengelola dinamika partai-partai politik melalui pendekatan yang akomodatif dalam penyusunan kabinetnya. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa nyaris kehidupan politik di Indonesia dewasa ini tidak dapat dilepaskan dari peran dan pengaruh partai-partai. Tidak berlebihan kiranya, manakala jantung kehidupan politik terletak di partai-partai politik, justru karena mereka dipercaya untuk menjadi lembaga formal dalam berpolitik.

Meskipun praktik politik di Indonesia diwarnai oleh keberadaan dan kiprah partai-partai politik di perlemen dan pemerintahan sejak pasca-1945, tetapi konstitusi pertama kali tidak menyebut kata partai politik dalam pasal-pasalnyanya. Setelah amandemen konstitusi yang berakhir pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, apabila kita cek pasal-pasal dalam konstitusinya yakni UUD NRI Tahun 1945, maka sudah ada

perubahan di mana kata partai politik sudah masuk dalam pasal-pasal kendatipun terpencar-pencar sesuai konteks masing-masing. Dengan kata lain, dalam UUD NRI Tahun 1945, partai politik tidak dibahas khusus, melainkan dalam pasal-pasal terpencar. Kata “partai politik” hanya empat saja. *Partama*, Pasal 6A Ayat (2): “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

Kedua, Pasal 8 Ayat (3): “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Ketiga, Pasal 22E Ayat (3): “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.” *Keempat*, Pasal Pasal 24C (1): “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Topik bahasan tentang partai politik yang hendak diulas oleh para penulis Jurnal Ketatanegaraan kali ini variatif, apakah dikaitkan dengan konteks kelembagaan partai politik yang harus sehat, kuat, dan demokratis, atau isu-isu lain yang dilekatkan pada sistem kepartaian yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemilu. Perspektif yang dilekatkan pada kajian-kajian partai politik di Jurnal Ketatanegaraan kali ini, tak lepas dari konteks historis hadir dan berkembangnya partai-partai politik di Indonesia, dimensi politiknya, maupun perspektif legal di mana partai-partai politik dikaitkan dengan ketentuan konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Kajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Ketatanegaraan Volume 005/November 2017 ini setidaknya diharapkan dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut, dikaitkan dengan konteks partai politik dan konstitusi, dengan merujuk pengalaman yang ada di Indonesia guna menjawab tantangan-tantangan dan dinamika politik ke depan. Gagasan tentang perlunya bab khusus dalam konstitusi tentang partai politik, manakala ada perubahan kembali konstitusi, setidaknya merupakan gagasan yang perlu dipertimbangkan dan didiskusikan. Juga gagasan-gagasan lain yang mengemuka pada Jurnal Ketatanegaraan edisi ini.

Selanjutnya, atas nama Dewan Redaksi kami sampaikan terima kasih pada segenap penulis yang telah menyumbangkan hasil kajian pribadinya. Terima kasih juga kami sampaikan pada semua pihak yang bekerjasama sehingga penerbitan Volume 005/November 2017 terlaksana dengan semestinya.

Jakarta, November 2017

Dewan Redaksi

SAMBUTAN PIMPINAN LEMBAGA PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Jurnal Ketatanegaraan Volume 5 yang diterbitkan pada bulan November 2017 ini mengambil tema **Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum**. Lembaga Pengkajian MPRRI mengangkat topik ini mengingat agenda politik nasional lima tahunan yang akan berlangsung pada tahun 2019 sudah semakin dekat sementara rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara perlu memahami bagaimana seluk beluk pemilihan umum dan peran partai politik dalam rangka mendukung semakin terwujudnya demokrasi yang semakin sehat di tanah air ini.

“..... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” demikian ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke empat. Jelaslah bahwa para Pendiri Bangsa menghendaki berdirinya Negara Kebangsaan yang demokratis. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Bab VIIB Pasal 22E UUDNRI Tahun 1945 tentang Pemilihan Umum, yang menjadi acuan dasar tentang ketentuan Pemilu untuk memilih Anggota DPR, Anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan Anggota DPRD. Ketentuan tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga diatur dalam Pasal 6A UUDNRI Tahun 1945.

Jurnal terbitan ini akan lebih banyak menyoroti berbagai pandangan antara lain tentang praktek penyelenggaraan Pemilu dengan segala eksesnya yang sebagian pihak menilai semakin jauh dari cita moral untuk mewujudkan sitem demokrasi yang sehat. Salah satu kunci keberhasilan praktek demokrasi yang sehat ini tergantung pada bagaimana kondisi Partai Politiknya.

Apakah Parpol sebagai tonggak demokrasi sudah melaksanakan peran sesuai fungsinya?

Demikianlah, kami atas nama Lembaga Pengkajian MPRRI mengharapkan agar Jurnal Volume 005/ November 2017 ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang hukum ketatanegaraan serta umumnya dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Terima kasih, selamat membaca. Salam konstitusi.

Jakarta, November 2017
Lembaga Pengkajian MPR RI
Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M.Si, IPU

PARTAI POLITIK DITENGAH ANCAMAN “VIRUS” OLIGARKI DAN POLITIK KARTEL

Rully Chairul Azwar

Abstrak

UNDANG-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi kedudukan dan peranan sangat penting bagi partai politik, utamanya dalam rekrutmen pejabat eksekutif dan legislatif. Sayangnya, secara internal kondisi partai politik sebagai infrastruktur politik dinilai belum sepenuhnya berhasil menjalankan fungsi-fungsi idealnya sehingga output dalam bentuk suprastuktur politik (Presiden dan DPR) juga dianggap kurang memuaskan. Ditengarai, disfungsi-fungsionalitas itu disebabkan partai di Indonesia saat ini tengah digerogoti dua macam “virus”. Pertama, “virus” oligarki dimana partai secara internal dikelola dan dikuasai oleh segelintir elit penguasa modal yang memiliki tujuan-tujuan politik pragmatis jangka pendek. Kedua, sebagai akibat yang pertama, dalam perilaku eksternalnya, partai terjangkiti “virus” “politik kartel” dimana partai-partai berperilaku layaknya sebuah kartel yang bergabung secara kolektif dalam satu kelompok dengan tujuan pragmatis menjaga kelangsungan hidup partai lewat perburuan rente (rent-seeking) sumber-sumber keuangan negara. Jika kedua “virus” Parpol ini dibiarkan, akibatnya tidak saja membahayakan nasib Parpol itu sendiri namun juga sistem demokrasi secara keseluruhan. Diperlukan semacam “vaksin” yaitu aturan kepartaian dan Pemilu yang bisa mengantisipasi penyakit yang ditimbulkan dua “virus” ini.

Kata Kunci : Partai Politik, Oligarki, Politik Kartel, Pendanaan Partai

Abstract

THE Constitution the State of the Republic of Indonesia of 1945 renders a very important position and role to political parties, particularly in the recruitment of executive and legislative officials. Unfortunately, the internal condition of political parties as political infrastructure is perceived to have not yet been fully successful in their ideal functions, leading to the output in the form of a political suprastructure (the President and the People’s Representative Council (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR)) which is also deemed unsatisfactory. It is suspected that the dysfunctionality is caused by the political parties in Indonesia currently being gnawed by two kinds of “viruses”. Firstly, the “virus” of oligarchy whereby political parties are managed and dominated internally by a handful of elite powerful capital

holders having short term pragmatic political objectives. Secondly, as a first result, the political parties are infected by the “virus” of “political cartels” in their external behavior, whereby the political parties behave like a cartel collectively grouping in groups having the pragmatic objective of safeguarding the existential continuance of the political parties through rent-seeking of the financial sources of the state. If these “viruses” of political parties be left free, the consequence would not only endanger the fate of the political parties per se, but also the entire democratic system. A certain “vaccine” in the sense of political party rules and a general election which can anticipate deceases caused by these two “viruses” are needed.

Keywords: Political Parties, Oligarchy, Political Cartels, Party Funding.

Pendahuluan

PARTAI Politik (Parpol) di Indonesia kini menghadapi situasi paradoks. Di satu sisi, eksistensi mereka diakui sangat penting dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, khususnya dalam soal rekrutmen penyelenggara negara. Hanya pada Parpol terletak hak mengusulkan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A Ayat (2)) dan hanya institusi inilah yang menjadi peserta pemilihan umum untuk memilih para wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPR Daerah (Pasal 22E Ayat (3)). Selain itu, secara yuridis Parpol memiliki posisi kuat karena keputusan pembubaran sebuah Parpol tidak bisa sembarangan diputus Pemerintah, melainkan harus lewat keputusan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C Ayat (1)).

Peran strategis Parpol, dalam kajian ilmu politik, terletak pada statusnya sebagai *Infrastruktur Politik* yaitu struktur politik non-negara yang tidak memiliki pengaruh langsung pada pembuatan keputusan politik negara. Pengaruhnya terletak pada empat fungsi *Infrastruktur Politik* yaitu; (1) pendidikan politik rakyat; (2) artikulasi kepentingan masyarakat; (3) agregasi aspirasi rakyat dan; (4) rekrutmen pemimpin masyarakat. Pada fungsi terakhir, Parpol sangat berpengaruh menentukan *Suprastruktur Politik*, yaitu lembaga-lembaga negara baik eksekutif, legislatif dan pada tataran tertentu

yudikatif. Dapat dikatakan, berfungsinya *Suprastruktur Politik* sangat dipengaruhi kondisi *Infrastruktur Politik*, khususnya Parpol.¹

Justru disitulah letak permasalahan selanjutnya. Meski diakui memiliki peranan strategis dalam sistem ketatanegaraan yang dijamin Konstitusi, persepsi publik atas kinerja Parpol sebagai *Infrastruktur Politik* masih buruk. Parpol dianggap bertanggungjawab atas masih buruknya kinerja lembaga *Suprastruktur Politik*. Survei Political Communication (Polcomm) Institute yang dirilis 9 Februari 2014 dengan melibatkan 1.000 responden dari 15 kota besar di Indonesia menunjukkan, 58,2% responden tidak percaya pada Parpol. Menurut survei itu, krisis kepercayaan rakyat atas parpol itu setidaknya dipicu oleh tiga hal; (1) banyaknya kader Parpol terjerat kasus korupsi; (2) konflik internal Parpol dan; (3) sejumlah pelanggaran etika yang dilakukan kader Parpol. Krisis kepercayaan rakyat pada Parpol ini dinilai memicu kekuatan rakyat (*People Power*) dalam bentuk gerakan relawan politik non-partai pada Pemilihan Presiden tahun 2014.²

Survei yang digelar Lembaga Survei Indonesia (LSI) yang dilakukan pada 10-18 Januari 2015 dan melibatkan 1.220 responden menunjukkan hal yang sama. Survei itu menunjukkan, fungsi partai sebagai saluran aspirasi publik (fungsi *Intermediary*) dinilai negatif. Parpol dinilai lebih banyak memperjuangkan kepentingan sendiri untuk mendapat jabatan atau kekuasaan (52,8%) ketimbang memperjuangkan kepentingan rakyat (33,8%).³ Adapun survei Indikator Politik Indonesia pada 18-29 Januari 2016 yang melibatkan 1.550 responden menunjukkan Parpol adalah lembaga demokrasi yang tingkat kepercayaan (*trust*) publiknya paling rendah (39,2%), disusul DPR yang tingkat kepercayaannya hanya 48,5%. Hasil ini menunjukkan penurunan *trust* publik pada tahun 2015 yang masih mencapai angka 50% dan mengkonfirmasi adanya interrelasi antara rendahnya

¹ Penjelasan soal Suprastruktur Politik dan Infrastruktur Politik ini, lihat Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Handbook Sistem Politik Indonesia; Menjelajahi Teori dan Praktek*, Intrans Pubslihing, Malang, Januari 2017, hal. 25-37

² Bimo Nugroho dan M. Yamin Panca Setia, *Jokowi People Power*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2014, hal. 25-6

³ “Partai Politik di Mata Publik; Evaluasi atas Kinerja Partai dan Regenerasi Politik”, Temuan Survei 10-18 Januari 2015, Lembaga Survei Indonesia.

kepercayaan Parpol sebagai *Infrastruktur Politik* dengan rendahnya kepercayaan publik pada DPR sebagai *Suprastruktur Politik*.⁴

Tulisan ini menilai, buruknya kinerja dan performa Parpol di mata publik diakibatkan terutama oleh dua hal yang dianalogikan sebagai “virus”. Virus ini menyebabkan Parpol mengalami “infeksi” dalam bentuk disfungsi politik dalam sistem demokrasi secara keseluruhan. *Pertama*, virus “Oligarki” atau penguasaan segelintir elit, biasanya datang dari sosok yang memiliki dana besar, di tubuh Parpol. *Kedua*, Parpol juga dijangkiti virus “Politik Kartel”, dimana karena dorongan untuk mendapatkan pendanaan partai, partai-partai “berkoalisi” tidak berdasarkan basis ideologis namun guna memperoleh akses pada dana-dana pemerintah di luar dana subsidi negara yang legal dengan semata fokus pada perburuan jabatan-jabatan di pemerintahan dan parlemen.

Virus adalah suatu jenis mikroorganisme ganas (Virulent). Berbagai jenis virus menyerang organ tubuh sesuai dengan sifat spesifiknya masing-masing. Tingkat bahaya menjadi target habitatnya. Pada organ tubuh vital seperti otak, hati, jantung, paru, dll bisa berakibat fatal. Jika Negara diumpamakan tubuh manusia maka Parpol adalah salah satu organ tubuh vital. Maka jika parpol terinfeksi “virus” Oligarki dan Politik Kartel niscaya berpotensi membahayakan bukan hanya terhadap Parpol tetapi juga terhadap keselamatan Negara. Karena “virus” Oligarki dan Politik Kartel adalah jenis yang sangat ganas.

Perlu menjadi catatan bahwa, meski tulisan ini membahas tentang keterjangkitan virus oligarki dan politik kartel pada Parpol di Indonesia, namun virus itu sendiri merupakan fenomena umum yang menjadi penyebab disfungsi Parpol di seluruh dunia dan mengancam sistem demokrasi secara global. Sebagaimana akan dibahas nanti, oligarki adalah fenomena yang diambil dari kasus Partai Sosial Demokrat di Jerman. Sedang tulisan-tulisan mengenai politik kartel, didasari pengamatan atas evolusi Parpol di Eropa Barat dan dipakai sebagai kerangka teoritis dalam melihat praktek demokrasi di

⁴ “Revisi UU KPK dan Pertaruhan Modal Politik Jokowi”, Temuan Survei Nasional: 18 – 29 Januari 2016 Indikator Politik Indonesia

Rusia era Putin dan juga Filipina. Baru dalam satu dasawarsa terakhir ini, dua teori ini dipakai untuk memotret kondisi politik di Indonesia paska reformasi.

Tulisan ini dibagi menjadi beberapa bagian. Bagian Pertama, akan menjelaskan secara umum fungsi-fungsi ideal Parpol dalam literatur ilmu politik guna mendapatkan gambaran tentang bagaimana seharusnya Parpol yang “sehat”. Selanjutnya di bagian kedua, dibahas problem umum Parpol di Indonesia guna menggambarkan betapa Parpol di Indonesia dianggap mengalami disfungsi peran yang menunjukkan kondisinya yang “sakit”. Bagian ketiga dan keempat, akan membahas dua “virus” penyebab sakitnya Parpol yaitu Oligarki dan Politik Kartel. Selanjutnya akan dibahas, mengapa dan dalam situasi seperti apa dua “virus” itu bisa berkembang. Bagian terakhir adalah tawaran “vaksin” untuk mengatasi problematika internal Parpol yaitu dengan perbaikan regulasi tentang Parpol dan Pemilu guna menyehatkan Parpol di Indonesia dan sistem demokrasi secara keseluruhan.

Fungsi Parpol: Tinjauan Literatur

Fungsi sentral Parpol, menurut Heywood, adalah untuk mengisi jabatan politik dan memegang kekuasaan pemerintah. Namun diakui pula adanya pandangan bahwa fungsi utama Parpol adalah “Perwakilan”. Fungsi ini “...menunjuk pada kemampuan dari partai-partai untuk merespons dan mengartikulasikan pandangan dari para anggota maupun dari para pemilih”. Partai-partai juga memiliki fungsi “Pembentukan dan rekrutmen elite” dimana partai menyediakan bagi negara para pemimpin politik mereka. Secara tradisional, partai-partai juga berfungsi dalam “Perumusan Tujuan” dimana partai menjadi salah satu sarana masyarakat menyusun tujuan bersama dan pada sebagian kasus partai-partai itu juga menjamin bahwa tujuan bersama itu dilaksanakan. Fungsi keempat adalah “Artikulasi dan agregasi

kepentingan” dimana partai menyuarakan dan mengumpulkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat.⁵

Kelima, partai-partai menjadi agen penting “Sosialisasi dan mobilisasi” politik. Partai mensosialisasi nilai atau ideologi tertentu dan memobilisasi dukungan atas nilai-nilai dan ideologi itu. Fungsi terakhir adalah fungsi Parpol dalam “Organisasi Pemerintahan” yang meliputi paling tidak tiga hal yaitu; (1) partai-partai membantu pembentukan pemerintahan dan berperan strategis dalam stabilitas pemerintahan yang terbentuk; (2) partai-partai memfasilitasi kerjasama antar dua cabang pemerintahan yaitu legislatif dan eksekutif dan; (3) paling tidak dalam sistem kepartaian yang kompetitif, partai-partai menjadi sumber penting dari oposisi dan kritik, baik di dalam maupun di luar pemerintahan dalam sebuah debat politik yang menjamin kebijakan pemerintah disusun secara lebih cermat dan teliti.⁶

Adapun Miriam Budiardjo menyebut empat fungsi Parpol di negara demokrasi yaitu; (1) sebagai sarana komunikasi politik; (2) sebagai sarana sosialisasi politik; (3) sebagai sarana rekrutmen politik dan; (4) sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Fungsi pertama, mengandung fungsi-fungsi yang disebut Heywood sebagai fungsi “Perwakilan”, fungsi “Perumusan tujuan” dan fungsi “Artikulasi dan agregasi kepentingan”. Selibhnya, keduanya sama-sama sepakat bahwa Parpol memiliki fungsi “Sosialisasi dan mobilisasi” politik dan fungsi “Rekrutmen politik”. Fungsi “Organisasi pemerintahan” yang disinggung Heywood sama dengan konsep Budiardjo tentang Parpol sebagai “Sarana pengatur” konflik dimana elit partai memberikan pengertian antar elit dan meyakinkan para pendukungnya agar menghindari konflik. Budiardjo mengutip pernyataan Arend Lijphart (1968) bahwa perbedaan atau perpecahan di tingkat massa bawah dapat diatasi oleh kerjasama antar-elit

⁵ Andrew Heywood, *Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Keempat, 2013, hal. 398-402. Buku ini diterjemahkan dari Anrew Heywood, *Politics*, Palgrave Macmillan, 4th Edition, 2013.

⁶ *Ibid.*, hal. 403-7

*(Segmented or subcultural cleavages at the mass level could be overcome by elite cooperation).*⁷

Meski tidak langsung merujuk pada fungsi Parpol, La Palombara dan Weiner menyebutkan empat karakteristik Parpol ideal. *Pertama*, berakar di masyarakat, dalam arti memiliki basis massa serta jaringan di daerah. *Kedua*, melakukan kegiatan (politik) berkesinambungan, baik mengontrol kekuasaan, menyuarakan aspirasi masyarakat maupun mengusulkan kebijakan di luar waktu Pemilu. *Ketiga*, berupaya memperoleh atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan dan kepentingannya. Terakhir, ikut serta dalam pemilihan umum guna menempatkan kader-kadernya di pemerintahan dan beragam jabatan publik.⁸ Terlihat bahwa karakter pertama bisa terwujud jika partai memiliki fungsi “sosialisasi dan mobilisasi” yang baik. Adapun fungsi “artikulasi dan agregasi kepentingan” merupakan *conditio sine qua non* bagi terwujudnya karakter partai ideal kedua dari La Palombara dan Weiner. Sedang karakter ketiga, terdapat dalam fungsi “rekrutmen politik”.

Dari tinjauan literatur, dapat disimpulkan paling tidak ada tiga fungsi ideal yang harus dijalankan oleh setiap Parpol sehingga bisa dianggap “sehat”. *Pertama*, Parpol melakukan fungsi “Rekrutmen Politik”; hal yang telah diatur secara jelas dalam Konstitusi kita. *Kedua*, Parpol harus menjadi sarana Komunikasi Politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, baik antar anggota Parpol, rakyat dengan Pemerintah, maupun sesama cabang kekuasaan. Terakhir, Parpol harus menjadi sarana sosialisasi atau pendidikan politik yang baik bagi rakyat. Apakah Parpol di Indonesia sudah menjalankan fungsi-fungsi itu? Sejauh ini, seperti akan dilihat pada bagian selanjutnya dari tulisan ini, Parpol dinilai sudah menjalankan dengan baik fungsi pertama (rekrutmen), namun belum sepenuhnya menjadi institusi yang menjalankan fungsi “artikulasi dan agregasi kepentingan” konstituen maupun rakyat secara umum. Parpol juga

⁷ Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Edisi Revisi Cetakan Kelima, Agustus 2015, hal. 405-9

⁸ Lucky Sandra Amalia dan Wawan Ichwanuddin, “Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi: Catatan Awal” dalam Lucky Sandra Amalia (ed.), *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Putaka Pelajar bekerjasama dengan LIPI, Yogyakarta, Cetakan I Maret 2017, hal. 13

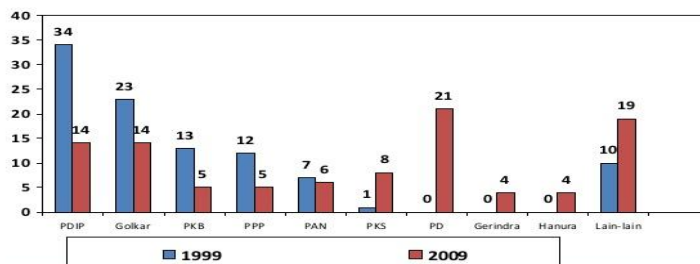
belum maksimal melakukan fungsi sosialisasi dan pendidikan politik bagi rakyat. Pendeknya, Parpol di Indonesia adalah institusi dengan beragam masalah yang membuatnya nyaris disfungsi.

Disfungsi Parpol Era Reformasi

Berlatarbelakang hasil Pemilu Legislatif tahun 2009, Dirk Tomsa menyebut perkembangan kontemporer Parpol di Indonesia menunjuk pada sebuah paradoks; sistem kepartaian relatif menguat dan stabil tapi partai politik yang berada dalam sistem kepartaian itu justru melemah. Sistem kepartaian dinilai menguat karena enam partai peserta Pemilu 1999 yang diistilahkan dengan “Partai Inti” atau *core party* (Partai Golkar, PDI Perjuangan, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Kebangkitan Bangsa) tetap tampil dominan dibanding partai-partai baru (Partai Hati Nurani Rakyat dan Partai Gerakan Indonesia Raya), namun di sisi lain perolehan suara partai-partai itu menunjukkan trend penurunan (lihat infografis). Dari enam partai peserta Pemilu 1999, hanya PKS yang mendapatkan perolehan suara lebih tinggi dalam Pemilu 2009 dibanding perolehan suaranya di Pemilu 1999.⁹

Latar Belakang: Perolehan Suara Partai, 1999-2009 (%)

Sumber: KPU



indikator
Publik Indonesia

Bahan Rilis INDIKATOR Maret 2014

3

⁹ Dirk Tomsa, “The Indonesian Party System After The 2009 Election: Toward Stability?” dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.), *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) Publishing, Singapore, 2010, hal. 142-3

Tomsa menjelaskan setidaknya ada tiga faktor yang menyebabkan trend penurunan suara partai-partai inti tersebut. *Pertama*, beralihnya pilihan partisan pemilih akibat gagalnya partai-partai inti membangun identitas kepartaian (*Party ID*) yang mudah dikenali. Saat Pemilu 1999, Partai seperti Partai Golkar dan PPP sebagai partai yang eksis di era Orde Baru memiliki basis pendukung tradisional. Partai-partai yang lahir di era reformasi juga bisa diidentifikasi lewat identitas sosio-politik seperti PDI Perjuangan (nasionalis sekuler), PKB (Islam tradisional) dan PAN (Islam modernis). Paska Pemilu 1999, identitas itu tidak “dipelihara” dan menjadi cair karena hampir semua partai masuk di pemerintahan. Partai-partai inti juga disibukkan oleh faksionalisme internal partai dan kepemimpinan yang tidak efektif sehingga menggerus soliditas partai yang berujung pada tidak adanya waktu bagi partai-partai itu untuk memikirkan program.¹⁰

Kedua, partai-partai inti tersebut juga dilanda oleh berbagai skandal korupsi dan politik uang guna pendanaan partai, yang membuat banyak anggota partai, khususnya yang duduk di DPR, berurusan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Korupsi paska reformasi di DPR dianggap sebagai kejahatan sistemik yang memiliki dampak pada semua partai. Terjadinya apa yang disebut “komersialisasi politik pemilu” tidak saja memperbesar kebutuhan partai akan dana kampanye namun juga membuat politik tidak bisa lagi dimasuki oleh warganegara “biasa”. Banyak politisi “baru” dari kalangan pengusaha kaya masuk ke Parpol dan menguasainya dengan menyingkirkan kader partai yang memiliki jasa dan komitmen pada partai, tetapi kalah dari segi pendanaan. Hal itu membuat impresi publik negatif pada Parpol yang dinilai semata kendaraan politik bagi elit yang haus kekuasaan demi kepentingan pribadi.¹¹

Faktor ketiga yang menyebabkan kemunduran partai-partai inti adalah karena kegagalan partai-partai inti mengantisipasi terjadinya proses “presidensialisasi partai politik” (*presidentialisation of party politics*). Tomsa menyebut, karakter politik Indonesia menjadi sangat

¹⁰ *Ibid.*, hal. 146-7

¹¹ *Ibid.*, hal. 147-8

personal sejak Pemilu 1999 karena adanya pemimpin-pemimpin partai yang kharismatik seperti Megawati Soekarnoputri, Abdurrahman Wahid dan Amien Rais. Namun, personalisasi politik Indonesia itu mencapai level baru saat Pemilu 2004, ketika Presiden dipilih langsung rakyat.¹² Muncul apa yang disebut Ufen sebagai “Partai Presidensial” (*Presidential Party*) yaitu partai yang dibentuk sebagai “kendaraan” untuk pencalonan presiden, seperti Partai Demokrat (PD) yang dibentuk saat pencalonan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden. Sebagai “kendaraan politik” Yudhoyono, PD, tidak memiliki platform politik jelas serta tidak memiliki struktur organisasi kuat.¹³ Tomsa menyebut, partai-partai inti gagal mengantisipasi kecenderungan itu dalam Pemilihan Presiden tahun 2004 dengan tetap mempercayai partai sebagai mesin politik. Di Pemilu 2009, figur pimpinan partai kharismatik di partai-partai inti mulai kehilangan kharismanya atau tidak aktif lagi di partai.¹⁴

Ufen menyebut adanya proses “Philipinialisasi” sistem kepartaian di Indonesia paska reformasi, merujuk adanya kemiripan kondisi partai-partai di Indonesia dengan kondisi kepartaian di Filipina yang ditandai oleh sejumlah karakter yaitu; (1) platform partai lemah; (2) frekuensi pindah partai tinggi; (3) koalisi dibangun berjangka waktu pendek; (4) faksionalisme di tubuh partai; (5) absennya aparatus partai di luar waktu pemilu; (6) rendahnya keanggotaan; (7) dominannya kandidat presiden dan; (8) para politisi aktif bekerjasama dalam perburuan rente (*rent-seeking*) dalam sebuah kartel. Dalam kasus Indonesia, kemiripan terjadi setidaknya pada enam hal yaitu; (1) bangkitnya “partai presidensial” atau presidensialisasi partai; (2) munculnya otoriterianisme dan personalisme di jajaran penasehat dan eksekutif partai yang sangat berkuasa menghukum kader yang tidak taat serta meminggirkan oposisi internal sehingga lahir faksionalisme; (3) kuatnya pengaruh politik uang dalam beragam kebijakan dan perilaku elit partai; (4) erosi ideologis yang ditandai dengan lemahnya platform dan

¹² *Ibid.*, hal. 149

¹³ Lihat Andreas Ufen, “Political Parties in Post-Soeharto Indonesia: Between *politik aliran* and ‘Philippinisation’”, *German Institute of Global and Area Studies (GIGA) Working Papers*, No. 37, December 2006, hal. 17

¹⁴ Tomsa, *Op. Cit.*, hal. 149-50

melemahnya loyalitas pada partai; (5) munculnya kerjasama mirip kartel dan; (6) munculnya kekuatan elit lokal.¹⁵

Banyak lagi analisis yang berupaya memotret kondisi Parpol di Indonesia era reformasi. Meski begitu secara umum Mietzner menyimpulkan, ada tiga mazhab pemikiran dalam melihat kondisi politik Indonesia dalam kurun waktu akhir 1990-an sampai 2010. *Pertama*, arus pemikiran yang fokus pada makin tumbuhnya kekuatan para elit oligarkis di bidang politik (termasuk di Parpol), ekonomi dan kemasyarakatan. *Kedua*, terdapat sejumlah ilmuwan politik yang menerapkan teori Politik Kartel yang menjelaskan bahwa partai-partai politik berkolusi satu sama lain dalam sebuah kelompok mirip kartel guna mengeksploitasi secara bersama sumber-sumber keuangan negara. *Ketiga*, adalah pada teoritis pluralis yang melihat Indonesia paska Soeharto sebagai arena kontestasi bagi para oligarki, kartelis dan kekuatan-kekuatan ganas lainnya di satu sisi dengan kelompok-kelompok pro-reformasi serta para politisi konvensional di sisi yang lain¹⁶. Bagian berikut akan membahas dua mazhab pemikiran yang disebut di atas yaitu berkuasanya para elit oligarkis serta karakter politik kartel dengan menganalogikan oligarki dan politik kartel sebagai dua “virus” yang menyebabkan disfungsi Parpol-Parpol di Indonesia.

Virus Pertama: Oligarki

Banyak analisa yang menyatakan sistem kepartaian Indonesia paska reformasi menunjukkan watak Partai Oligarkis. Menurut Mietzner, para pendukung teori oligarki ini secara umum berpandangan bahwa paska tahun 1998, Indonesia berada dalam cengkeraman sekelompok kecil individu berkekayaan besar yang dibantu oleh para kroni dan pembantu politik mereka. Mietzner membagi para pengagas teori oligarkis ini menjadi dua kelompok. *Pertama*, adalah para teoritis neo-marxist yang melihat seluruh infrastruktur sosial, politik dan ekonomi Indonesia sebagai “sebuah

¹⁵ Ufen, *Op. Cit.*, hal. 29

¹⁶ Marcus Meitzner, *Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia*, East-West Center, Hawai, 2005, hal. 5

sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan adanya konsentrasi kekayaan, kekuasaan dan penjagaan kolektif terhadapnya” (Hadiz & Robinson, 2014) Dalam sistem seperti itu, lembaga dan prosedur demokratis (seperti Parpol dan Pemilu) mesti melayani kepentingan penumpukan modal dan para penggeraknya yakni para Oligark.¹⁷

Kelompok teoritis oligarkis lainnya melihat fenomena oligarki lewat pendekatan *actor-oriented*. Jeffrey Winters (2011) misalnya, mendefinisikan para Oligark sebagai “para aktor yang memimpin dan mengontrol pemusatan massif sumber-sumber daya pokok yang bisa ditebar guna mempertahankan atau mempertinggi kekayaan pribadi atau posisi sosial eksklusif mereka”. Menurut Mietzner, dibanding pemikir Neo-Marxis seperti Hadiz dan Robinson, Winters lebih memiliki pandangan prosedural dari relasi kuasa yang terjadi dengan mengembangkan sejenis tipologi bentuk-bentuk rejim oligarki yang berbeda, dimana setiap negara bisa berpindah dari satu tipe ke tipe lain sejalan dengan besar kecilnya pengaruh para Oligark.¹⁸

Dalam kasus Indonesia, Winters menyebut sistem politik Indonesia paska jatuhnya Soeharto adalah contoh paling baik dari apa yang disebut “demokrasi tanpa hukum” (*democracy without law*) karena adanya campuran antara oligarki dengan demokrasi. Dengan menyebut sistem politik Indonesia demikian, Winters tidak menunjukkan bahwa Indonesia adalah masyarakat tanpa hukum. Namun “*rule of law*” di Indonesia mengidap masalah pokok yaitu instabilitas sistem hukum untuk menjinakkan mereka yang sangat berkuasa yaitu para oligark. Hal itu terjadi karena para oligark secara langsung melibatkan diri dalam aturan yang berlaku dengan cara beroperasi di dalam lembaga Parpol atau berkompetisi dalam jabatan-jabatan politik dengan menggunakan norma-norma dasar demokrasi. Pada saat yang bersamaan, para oligark itu juga bekerjasama dengan para penguasa untuk membagi-bagi kekayaan diantara mereka serta menjatuh siapa yang akan menguasai kekayaan sumberdaya alam yang ada di Indonesia. Winters lantas menjelaskan, memiliki aturan dan norma

¹⁷ *Ibid.*, hal. 5-6

¹⁸ *Ibid.*

dalam realitas politik tidak lantas menjamin para oligark tunduk pada lembaga hukum impersonal.¹⁹

Menggunakan analisis dari teoritis oligarki lainnya, Stanislav Markus, Hipolitus Yolisandry Ringgi Wangge, dosen tamu di *Buffet Center for International and Comparative Studies (BCICS), Northwestern University in Evanston, Illinois* menegaskan bahwa oligarki merupakan ancaman utama bagi sistem kepartaian di negara demokrasi manapun. Dia mengutip Markus yang membagi Oligarki menjadi dua jenis. *Pertama*, oligark negara (*state capture*), yaitu para elit atau pejabat pemerintah yang mendapatkan sumber kekayaan dengan cara mengeksploitasi posisinya di pemerintahan atau lembaga politik untuk menjadi oligark. *Kedua*, oligark bisnis (*business capture*) yaitu orang-orang super kaya yang menggunakan kekayaan dari bisnis pribadinya guna memanfaatkan posisi di pemerintahan atau lembaga politik guna mengamankan kepentingan ekonominya. Markus menegaskan, kedua tipe Oligark ini muncul karena lemahnya penegakan hukum dalam sistem demokrasi.²⁰

Dua pendekatan teori oligarki yaitu pendekatan dalam perpektif ekonomi-politik Neo-Marxis dan pendekatan berorientasi aktor versi Winters dan Markus di atas, dirasa kurang memberikan perhatian terhadap dimensi internal Parpol itu sendiri, khususnya terkait fungsi Parpol dalam sistem demokrasi. Hal itu diisi oleh Robert Michels dalam karya klasiknya yang ditulis dalam bahasa Jerman pada tahun 1911 berjudul *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie, Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Buku ini baru diterjemahkan dalam bahasa Inggris pada tahun 1962 berjudul *On the Sociology of Political Parties in Modern Democracy: a Study on Oligarchic Tendencies in Political Aggregations* (The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc, New York, Collier MacMillan Publisher, London). Kita sebut saja pendekatan ini sebagai

¹⁹ Jeffrey A. Winters, "Oligarchy and Democracy in Indonesia" dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (eds.) *Indonesia, Special Issue: Wealth, Power and Contemporary Indonesia Politics*, Number 96, October 2013, Cornell University Press, hal. 6

²⁰ Hipolitus Yolisandry Ringgi Wangge, "For Indonesia's Oligarchs, The Party Isn't Over", New Mandala; New Perspective on Southeast Asia, Australian National University, 7 January 2015, diakses di <http://www.newmandala.org/for-indonesias-oligarchs-the-party-isnt-over/>

“pendekatan sosio-politik” karena, sebagaimana judul bukunya, Michels melihat Parpol dari sisi sosiologi politik.

Michels adalah pengajar sekaligus aktivis Partai Sosial Demokrat Jerman yang keluar dari partai karena kekecewaan. Faktor penyebab utama keluarnya Michels adalah pengamatannya bahwa Parpol yang menurut logika harusnya dikembangkan dengan berlandaskan aspirasi dan kepentingan kader dan para pendukung, dalam kenyataan hanya diatur segelintir elit (elitisme). Tidak terdapat di dalam Parpol sebuah transaksi demokratis yang benar-benar menghitung suara akar rumput. Aspirasi populis objektif pun kerap sulit dikonversi menjadi kebijakan partai. Secara normatif partai memang dibentuk sebagai wadah berkiprah setiap kader, namun secara riil politik, Parpol adalah dunia kaum elite dengan watak otokratik. Bagi Michels, bahkan Parpol yang mengaku sebagai sosial-demokrat pun terjebak dalam sebuah pola organisasi oligarkis. Nyaris tidak ada satu partai pun yang tidak terhinggapi oleh penyakit elitisme ini sehingga oligarki yang didefinisikan sebagai elitisme otokratik merupakan fenomena umum yang disebutnya sebagai “hukum besi” (*iron law*) bagi setiap Parpol.²¹

Oligarki, karenanya disorot sebagai faktor penyebab terjadinya disfungsi Parpol, khususnya pada fungsi “perwakilan” serta fungsi “artikulasi dan agregasi”. Partai menjadi elitis layaknya sebuah sistem monarki yang disebut Michels sebagai bentuk oligarki utama karena pedoman kerjanya adalah prinsip *sic volo sic jubeo* (inilah kehendaku dan berdasarkan itulah aku memerintah). Dalam perkembangannya, Raja dalam sistem monarki dibantu golongan Aristokrat yaitu sekelompok orang yang karena kekayaan, keturunan atau pengaruh diberi hak memerintah atau memberi nasehat tentang bagaimana satu pemerintahan dijalankan. Kekuasaan menyebar dari semata berpusat pada Raja menjadi kekuasaan para Aristokrat, tetapi prinsip oligarkis-elitisnya tetap sama yaitu *sic volumus, sic jubemus* (inilah kehendak kami, dan berdasarkan itulah kami memerintah). Dalam sistem demokrasi, kelompok Aristokrat digantikan dengan organisasi Parpol, namun Parpol pun ternyata mengidap penyakit elitisme karena lebih

²¹ Firman Noor Ph.D, “Partai dan Hukum Besi Oligarki”, *Koran SINDO*, Sabtu, 31 Januari 2015

mencerminkan keinginan pengurus (kalangan aristokratnya) atau bahkan ketua umum (Rajanya).²²

Dari sisi ini, watak oligarkis bisa dikatakan merupakan karakter internal dari institusi Parpol itu sendiri sehingga mencirikan tidak saja Parpol di Indonesia tetapi Parpol di belahan manapun di dunia. Partai, jelas Dhakidae, tidak pernah bisa diidentifikasi dengan jumlah anggotanya keseluruhan. Partai adalah para aktifisnya, dan dari keseluruhan aktifisnya, partai adalah para pengurusnya. Bahkan, dalam partai-partai yang mengandalkan kharisma, maka partai adalahnya ketua umumnya. Ketika tujuan partai untuk diakui sebagai partai, menjadi peserta pemilihan umum, mendapat kursi, menjadi bagian dari parlemen atau bahkan berwenang menentukan portofolio kebijakan negara, maka setiap partai akan menjadi tujuan itu sendiri. Ketika partai menjadi tujuan dalam dirinya sendiri, tegas Michels, ditambah dengan sasaran-sasaran dan kepentingannya sendiri, maka partai melepaskan diri dari kelas yang diwakilinya. Dhakidae menambahkan, “Kepentingan massa menjadi sesuatu yang hilang rupa, tanpa bentuk, tidak jelas apa yang diinginkan dan dengan demikian bisa ditinggalkan begitu saja.”²³ Partai-partai menjadi birokrasi yang melayani dirinya sendiri.

Virus Kedua: Politik Kartel

Mietzner menyebut, selain teori Oligarki, ada arus pemikiran lain yang berpendapat bahwa sistem demokrasi Indonesia yang terbangun paska kejatuhan Soeharto adalah “Politik Kartel”. Ide ini, didasari oleh teori “Partai Kartel” yang dikembangkan oleh Katz dan Mair (1995) guna menerangkan perkembangan Parpol di Eropa dan negara demokrasi maju lainnya yang mengarahkan kepada apa yang mereka sebut “Partai Kartel” (*Cartel Party*). Penerapan teori ini dalam konteks Indonesia dimulai oleh Slater (2004) dan kemudian diikuti

²² Daniel Dhakidae, “Partai-Partai Politik, Demokrasi, dan Oligarki” dalam Bambang Setiawan dan Bestian Nainggolan (eds.), *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Cetakan i, 2004, hal. 12-4

²³ *Ibid.*, hal. 14

oleh ilmuwan politik Indonesia seperti Ambardi (2009).²⁴ Dalam konteks pembahasan ini, akan dibahas sekilas teori “Partai Kartel” Katz dan Mair. Selanjutnya, akan dibahas pula penerapan teori itu dalam konteks sistem demokrasi dan sistem kepartaian di Indonesia di era reformasi dari Slater dan Ambardi. Kajian yang dilakukan Tanuwidjaja (2008) akan dibahas pula sekilas karena mengaitkan Politik Kartel ini dengan isu penyederhanaan partai dan gagasan pembentukan koalisi permanen.

Tesis “Partai Kartel” (*The Cartel Party*) Katz dan Mair pada intinya adalah gambaran tentang evolusi partai politik di Eropa Barat dalam konteks pola hubungan partai dan Negara. Mereka beragumen, sejak tahun 1970-an, terdapat tendensi berkembangnya pola hubungan simbiosis antara partai dan Negara sehingga melahirkan tipe partai baru yang mereka sebut “Partai Kartel”.²⁵ Tipe partai ini dikarakterisasikan utamanya oleh dua hal; (1) adanya saling penetrasi antara partai dan Negara dan; (2) adanya pola kolusi antar partai. Diakui, adanya pola kolusi antar partai membuat istilah yang lebih tepat adalah “partai-partai kartel”, namun Katz dan Mair menyatakan bahwa tesisnya itu tidak hanya membicarakan sistem kepartaian namun juga membicarakan karakter organisasi partai secara individual.²⁶

Tesis Partai Kartel menyatakan, partai-partai politik semakin berfungsi layaknya sebuah kartel yang menggunakan sumber daya-sumber daya yang ada dalam negara untuk membatasi munculnya kompetisi politik antar-partai dan menjamin kesuksesan elektoral mereka.²⁷ Tesis Partai Kartel ini merupakan pengembangan dari tipe-tipe partai yang dikembangkan para teoritis sebelumnya yaitu Partai Elit/Partai Kader, Partai Massa dan Partai Lintas Kelompok (*catch-all party*). Tipe-tipe partai itu, tegas mereka, berdiri di atas asumsi bahwa terdapat perbedaan tajam antara partai dan negara. Partai Massa

²⁴ Mietzner, *Op. Cit.*, hal. 6-7

²⁵ Richard S. Katz and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, Vol. I, No. 1, 1995, Sage Publications, London, hal. 6

²⁶ *Ibid.*, hal. 17

²⁷ Richard S Katz and Peter Mair, “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, December 2009, hal. 453

misalnya, dilihat sebagai partai masyarakat sipil yang muncul dari beragam kelompok yang ada di masyarakat dengan tujuan masuk ke dalam pemerintahan guna merancang beragam kebijakan yang sesuai dengan kepentingan jangka panjang konstituennya. Partai Lintas-Kelompok juga dilihat dalam posisi antara masyarakat dan Negara, yang berusaha mempengaruhi Negara dari luar sambil menjaga secara temporer beberapa kebijakan publik semata dalam rangka memuaskan tuntutan jangka pendek pemilih pragmatis mereka. Meski punya pola relasi berbeda antara partai dengan masyarakat, keduanya tetap lembaga yang berdiri di luar Negara yang dianggap sebagai arena bebas partai yang netral.²⁸

Dalam sistem politik kartel, Negara diinvansi partai-partai dan diatur berdasar aturan-aturan yang ditentukan partai-partai itu. Negara menjadi sumber penghasilan partai-partai yang melaluinya, partai-partai tidak saja menjamin keberlangsungan hidupnya, tetapi melalui sumber-sumber dari Negara itu partai-partai meningkatkan kemampuan mereka untuk menolak tantangan kekuatan-kekuatan alternatif. Negara, dalam tesis ini, menjelma menjadi struktur dukungan terlembagakan bagi partai-partai kartel yang menopang keberlanjutan hidup partai-partai yang ada dalam kartel dan mengeluarkan partai-partai yang ada di luarnya. Batas antara partai dengan Negara menjadi kabur dimana partai terhisap oleh Negara, menjadi semacam kelompok semi-Negara serta memiliki ketergantungan besar pada Negara.²⁹

Lebih jauh Katz dan Mair menjelaskan, dalam sistem kepartaian sebelumnya, kemenangan dan kekalahan partai dalam Pemilu membuat perbedaan besar dalam sikap dan tujuan partai. Partai-partai yang menang akan memerintah dan yang kalah menjadi oposisi. Namun dalam sistem Partai Kartel, tujuan partai pemenang dan partai yang kalah menjadi tidak jelas karena partai-partai yang kalah, tidak terlalu tertarik untuk “berperang” dalam soal kebijakan namun memilih mencari kesepakatan dari perbedaan guna mempertahankan hidup partainya, apalagi “yang dibagi” sebagai sumber kehidupan

²⁸ Katz & Mair, *Op. Cit.*, hal. 8

²⁹ *Ibid.*, hal. 16

partai berasal dari Negara. Dengan begitu, partai bisa terjamin kehidupannya secara bersama-sama. Hal seperti itu merupakan situasi politik ideal untuk membentuk kartel dimana semua partai bisa berbagi sumber-sumber penghidupan yang dengannya mereka bertahan hidup. Konsep tentang “partai pemerintah” tidak lagi relevan atau dibatasi pada pemahaman lama karena pada hakikatnya, semua partai dianggap sebagai partai pemerintah karena semua memiliki akses pada jabatan.³⁰

Sistem Kepartaian model kartel ini, menurut Katz dan Mair membentuk karakter demokrasi yang berbeda dari sistem kepartaian klasik. Demokrasi dalam model partai sebelumnya dilandasi ide tentang adanya pergantian kekuasaan diantara partai peserta Pemilu. Selain itu, adanya kekhawatiran partai penguasa bahwa mereka akan kalah dalam siklus politik berikutnya, menjadi insentif bagi para politisi untuk responsif terhadap aspirasi masyarakat. Dalam sistem kepartaian model kartel, sebagaimana telah dibahas di atas, tidak ada partai yang secara definitif berada di “dalam” atau di “luar”, sehingga kemungkinan pemilih “menghukum” partai yang tidak aspiratif menjadi kehilangan makna. Karenanya, meningkat perasaan bahwa proses demokrasi hanyalah prosedur bagaimana penguasa mengatur yang dikuasai. Program partai tidak bisa dibedakan dan kampanye dengan isu menyusutkan kemungkinan bahwa janji-janji itu akan benar-benar dilaksanakan setelah memerintah. Demokrasi menjadi hanya sekedar cara untuk menciptakan stabilitas sosial dibanding perubahan sosial dan Pemilu dilakukan hanya untuk menghormati konstitusi.³¹

Berdasarkan tesis Katz dan Mair itu, Slater (2004) menyatakan bahwa partai-partai dalam Kabinet Persatuan Nasional di bawah kepresidenan Abdurrahman Wahid dan Kabinet Gotong Royong di bawah kepresidenan Megawati Soekarnoputri jelas menggambarkan sistem kepartaian model kartel karena kabinet itu mengakomodasi semua partai. Untuk itu, menurut Slater, dibanding melihat posisi menteri di kabinet sebagai pembantu presiden yang menjalankan

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, hal 22

perintah presiden, gambaran lebih akurat dari posisi itu adalah sebagai “jembatan emas” antara presiden dan parlemen. Jabatan menteri juga dilihat sebagai wahana untuk mendapatkan fasilitas baik untuk pribadi atau partai. Dalam sistem kartel, pertanggungjawaban ke vertikal ke rakyat tidak penting. Yang terpenting adalah pemuasan keinginan kartel. Gus Dur jatuh, dinilai karena bertindak di luar kesepakatan kartel. Setiap presiden paska reformasi, terjebak pada apa yang disebut Slater “jebakan pertanggungjawaban” (*accountability trap*) pada kartel.³²

Tanuwidjaja (2008) juga menggunakan tesis Partai Kartel ini untuk menjelaskan, mengapa sistem presidensialisme yang digabung dengan sistem multipartai sebagaimana diterapkan Indonesia tidak menghasilkan instabilitas politik sebagaimana diyakini misalnya oleh Scott Mainwaring (1993). Koalisi yang dibentuk pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dengan memasukkan hampir semua partai politik dalam kabinetnya, adalah manifestasi sistem kepartaian kartel itu dan hal itu membuat jalannya pemerintahan stabil.”...kekhawatiran terjadinya *deadlock* dan instabilitas dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia terelakkan berkat adanya sistem politik kartel yang menjadi pola berpolitik saat ini,” jelas Tanuwidjaja. Dia sendiri melihat bahwa kondisi semacam itu kurang tepat bagi proses demokratisasi karena minimnya akuntabilitas vertikal. Karenanya, dia tidak sependapat pada ide penyederhanaan partai karena dua hal. *Pertama*, instabilitas sistem multipartai yang bercampur dengan sistem presidensial tidak terbukti. Kedua, jika penyederhanaan partai dilakukan agar tercipta satu koalisi permanen guna mendukung pemerintah, maka hal itu justru melegitimasi kehadiran kartel partai politik dalam sistem demokrasi. Padahal, “...politik kartel merupakan ancaman buat demokratisasi dan representasi karena akuntabilitas vertikal menjadi minim.”³³

³² Lihat Dan Slater, “Indonesia’s Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power After Democratic Transition”, *Indonesia*, Number 78, October 2004, Cornell University Press.

³³ Lihat Sunny Tanuwidjaja, “Multipartai dan Presidensialisme di Indonesia” dalam *Analisis CSIS* Vol. 17 No. 2, Juni 2008, *Modernisasi Partai Politik Indonesia di Alam Demokrasi*, hal. 174-187

Kajian serius soal perilaku kartel partai-partai era reformasi dilakukan Ambardi (2009). Tesis utamanya adalah, sejak reformasi partai-partai di Indonesia telah membentuk sistem kepartaian yang mirip kartel. Terdapat lima ciri kartel dalam sistem kepartaian Indonesia yang diajukan Ambardi yaitu; (1) hilangnya peran ideologi partai sebagai faktor penentu perilaku koalisi partai; (2) sikap pemisif dalam pembentukan koalisi; (3) tiadanya oposisi; (4) hasil-hasil Pemilu hampir-hampir tidak memiliki pengaruh dalam menentukan sikap politik dan; (5) kuatnya kecenderungan partai untuk bertindak kolektif sebagai satu kelompok. Penyebab terjadinya kartel dalam studi Ambardi adalah sama dengan tesis Partai Kartel dari Katz dan Mair yaitu kepentingan partai-partai untuk menjaga kelangsungan hidup kolektif dengan cara menjaga berbagai sumber keuangan yang ada, utamanya yang berasal dari pemerintah melalui perburuan rente (*rent-seeking*). Untuk itu, upaya menduduki posisi penting di pemerintah dan parlemen menjadi fokus utama perjuangan partai saat ini.³⁴

Matinya Ideologi dan Akhir Sejarah

Sejauh ini telah dibahas mengenai dua virus yang menjangkiti Parpol di Indonesia sehingga menyebabkan lembaga ini mengalami disfungsi politik. Persoalan selanjutnya adalah, dalam situasi politik semacam apa virus oligarki dan politik kartel itu bisa hidup dan berkembang? Tulisan ini berargumen, fenomena oligarki dan politik kartel adalah fenomena sistem kepartaian yang muncul sejak era reformasi menyusul adanya perubahan yang bersifat mendasar dalam konstitusi maupun perundang-undangan bidang politik yang mengarah pada liberalisasi politik sehingga *de facto*, sistem politik kita menganut sistem demokrasi liberal. Perkembangan seperti itu tidak lepas dari perkembangan politik internasional sejak tahun 1960 dimana sosiolog Amerika Serikat Daniel Bell, pasca runtuhnya fasisme memproklamkan “matinya ideologi” (*The End of Ideology*)

³⁴ Lihat Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, Cetakan Pertama Agustus 2009.

serta pandangan Francis Fukuyama (1989) pasca keruntuhan komunisme tentang “akhir sejarah” (*The End of History*).

Dalam bukunya *The End of Ideology* (1960), Bell menyatakan bahwa tempat bagi ide-ide politik telah habis. Menurutnya, persoalan-persoalan etis serta ideologis telah kehilangan relevansinya karena di sebagian besar masyarakat Barat, khususnya pasca kekalahan fasisme dalam Perang Dunia II, partai-partai bersaing untuk merebut kekuasaan dengan menjanjikan tingkat pertumbuhan ekonomi dan kelimpahan materi lebih tinggi.³⁵ Dengan kata lain, partai-partai lebih tertarik untuk menggunakan Isu-isu ekonomi dan kesejahteraan sebagai bahan kampanye dibanding dengan isu-isu politik dan ideologi. Dalam kasus sistem kepartaian di Indonesia, terjadi proses “depolitisasi” dengan penyederhanaan partai, kebijakan massa mengambang dan penerapan asas tunggal di era Orde Baru guna menciptakan kondisi kondusif bagi pembangunan ekonomi. UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal. Pasca reformasi, meski partai-partai dibebaskan untuk mencantumkan ciri tertentu dalam dasarnya, tetap ada ketentuan bahwa ciri kekhasan itu tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Tantangan yang dihadapi Indonesia sejak tahun 1998 hampir sama dengan apa yang dihadapi partai-partai di Eropa pasca PD II yaitu tantangan krisis ekonomi. Untuk itu, persaingan politik di kalangan partai-partai di Indonesia dalam Pemilu 1999, bukanlah persaingan terkait ideologi melainkan kampanye partai-partai yang mengkritik Orde Baru dan tawaran serta janji untuk menyelesaikan krisis ekonomi. Partai-partai di Indonesia pasca reformasi tampak tidak terlalu menganggap ideologi partai sebagai sesuatu yang penting. Kalaupun terdapat keragaman ciri ideologi partai dalam Anggaran Dasar partai-partai pasca reformasi, Djajijono (2006) mengatakan bahwa ideologi itu tidaklah tercermin dalam praktek kehidupan keseharian politik partai-partai. Yang menjadi “ideologi” partai-partai, tegas Djajijono, adalah kekuasaan politik dan keuntungan-keuntungan politik. Di samping itu, lanjutnya, “...ideologi

³⁵ Heywood, *Op. Cit.*, hal. 51-2

yang mendominasi Parpol adalah pragmatisme politik dan pragmatisme ekonomi”.³⁶ Dalam kondisi partai dikuasai pragmatisme politik dan ekonomi itu, oligarki dan politik kartel menjadi pola umum di tubuh Parpol.

Djajijono menyebut paling tidak empat manifestasi kurang pentingnya ideologi bagi praktek politik partai-partai era reformasi. *Pertama*, ideologi yang tercantum dalam Anggaran Dasar Parpol tidak berfungsi sebagai pemersatu elite Parpol sehingga hampir semua Parpol mengalami perpecahan internal yang kadang berujung pada pendirian partai baru atau begitu mudahnya aksi pindah partai di kalangan elite. *Kedua*, pola perilaku elite Parpol di DPR tidak mencerminkan perjuangan untuk pelaksanaan ideologi untuk diterapkan menjadi kebijakan negara bagi sebesar-besar kesejahteraan rakyat namun lebih berorientasi pada perolehan posisi dan keuntungan diri dan golongan. *Ketiga*, ideologi yang tercantum dalam Anggaran Dasar tidak dipraktekkan secara ketat dalam pola koalisi antar Parpol, baik dalam pemilihan presiden atau dalam pemilihan kepala daerah. Terakhir, ideologi yang dipraktekkan para elite Parpol dalam kehidupan politik sehari-hari bukan untuk membangun satu dunia baru berupa sistem politik demokratis sesuai aturan, namun untuk kepentingan kekuasaan dan kedudukan politik bagi diri, kelompok ataupun partainya sendiri.³⁷

Fenomena semacam itu tentu saja memperhatikan karena setiap partai seyogyanya memiliki ideologi yang menjadi kerangka acuan bagi setiap sikap dan tindakan politiknya. Ideologi, kata Heywood, adalah sebuah rangkaian ide yang menyediakan sebuah landasan bagi aksi politik yang terorganisasi, baik yang bertujuan untuk mempertahankan, memodifikasi atau menyingkirkan sistem kekuasaan yang ada. Karenanya, lanjut Heywood, ideologi setidaknya memiliki tiga fungsi yaitu; (1) menyediakan pandangan tentang tatanan yang ada dalam bentuk sebuah *world view*; (2) menyediakan model masyarakat masa depan yang diinginkan dan; (3) menggambarkan bagaimana sebuah perubahan politik dapat dan harus

³⁶ M. Djajijono, “Ideologi Partai Politik” dalam “Pembenahan Sistem Politik Indonesia”, *Analisis CSIS*, Vol. 35, No. 1, Maret 2006, hal. 52.

³⁷ *Ibid.*, hal. 65-6

dilakukan.³⁸ Bagi para politisi, partai-partai dan para pelaku politik lainnya, ideologi menyediakan sebuah kerangka kerja intelektual yang membantu mereka memahami dunia di mana mereka tinggal. Sedang bagi masyarakat, ideologi menyediakan visi masa depan tentang tatanan masyarakat ideal yang akan dicapai dan diperjuangkan para politisi dan partai sehingga politik menjadi aksi yang bermakna.³⁹

Meski begitu Heywood mengakui, saat ini terdapat kelompok yang berpandangan bahwa politik dapat eksis tanpa ideologi dengan tiga pertimbangan. *Pertama*, ideologi dianggap sebagai “penjara intelektual” yang berfungsi seperti “agama politik” karena menuntut kesetiaan dan komitmen bagi para penganutnya yang kemudian tidak mampu lagi berpikir di luar kerangka ideologisnya. *Kedua*, pasca runtuhnya komunisme dan penerimaan luas atas kapitalisme pasar membuat perdebatan ideologis antara kapitalisme dan sosialisme sudah tidak lagi relevan dalam politik modern. Politik ideologis kini telah tergeser oleh politik teknoratis terkait manajemen efektif tentang praktek-praktek kapitalisme. *Ketiga*, dalam sistem demokrasi modern, bangkit apa yang dinamakan “politik konsumtif” dimana ideologi hanya mendapat sedikit tempat terkait dengan logika persaingan elektoral. Persaingan elektoral mendorong partai-partai berperilaku seperti perusahaan di pasar yang merumuskan “produk” (kebijakan) untuk menarik sebanyak-banyaknya “konsumen” (pemilih) dengan cara merespons keinginan konsumen, terlepas dari visi ideologis. Politik elektoral, berkontribusi pada proses deideologisasi partai.⁴⁰

Deideologisasi partai mendapat sokongan lebih lanjut dari buku Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man* (1992) yang terjemahan bahasa Indonesianya terbit tahun 2004 dengan judul *The End of History and The Last Man; Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*.⁴¹ Fukuyama menyatakan, terdapat konsensus yang meluas di seluruh dunia terkait legitimasi sistem demokrasi liberal sebagai sistem pemerintahan setelah dia menaklukkan ideologi-

³⁸ Heywood, *Op. Cit.*, hal 46

³⁹ *Ibid.*, hal. 49-50

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 49-51

⁴¹ Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man; Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, penerbit Qalam, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, Juni 2004.

ideologi pesaingnya seperti Monarki, Fasisme dan Komunisme. Lebih jauh dia menegaskan, "...saya berpendapat bahwa demokrasi liberal mungkin merupakan 'titik akhir dari evolusi ideologis umat manusia', dan 'bentuk final pemerintahan manusia' sehingga ia bisa disebut sebagai 'akhir sejarah'." Meski mengakui, demokrasi liberal masih memiliki masalah soal ketidakadilan dan masalah sosial lain, dia menilai hal itu bukan disebabkan karena kekurangan prinsipil sistem itu namun karena prinsip kebebasan dan persamaan dimana demokrasinya itu dibangun belum diimplementasikan secara lengkap.⁴²

Kemenangan demokrasi liberal atas fasisme dalam PD II yang memunculkan tesis "*The End of Ideology*" dari Bell pada tahun 1950-an disusul runtuhnya komunisme pada akhir 1980-an yang memicu munculnya tesis "*The End of History*" dari Fukuyama, diyakini punya pengaruh saat para elit bangsa saat mereformulasi tatanan politik yang baru pasca jatuhnya Orde Baru pada tahun 1998. Demokrasi Liberal menjadi satu-satunya pilihan tanpa alternatif lain sehingga beragam aturan mulai dari level konstitusi sampai dengan undang-undang politik "disesuaikan" dengan ide-ide penting liberalisme. Heywood menyebut, ada enam ide penting dalam liberalisme yaitu ; (1) individualisme; (2) kebebasan; (3) rasionalisme; (4) kesetaraan; (5) toleransi dan; (6) konstitusionalisme.⁴³ Jika dilacak, maka ide-ide penting liberalisme itu, tercermin dalam amandemen konstitusi maupun perubahan UU Politik pasca reformasi. Liberalisme politik, pada gilirannya juga menjadi satu paket dengan liberalisme ekonomi dimana ada keyakinan mendalam pada mekanisme pasar bebas dan keyakinan bahwa ekonomi akan bekerja paling baik jika lepas dari campur tangan pemerintah.⁴⁴

Vaksin: Penyempurnaan Regulasi Politik

Konstitusi sudah memberikan posisi yang begitu strategis pada Parpol yaitu sebagai satu-satunya lembaga yang menjadi saluran paling absah untuk masuk ke institusi-institusi kenegaraan lewat

⁴² *Ibid.*, hal. 1

⁴³ Heywood, *Op. Cit.*, hal. 55-6

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 57

mekanisme demokrasi yaitu Pemilu. Pemberian kedudukan yang strategis semacam itu seyogyanya membuat Parpol merasa bertanggungjawab untuk menyediakan *out put* yang baik bagi rakyat dengan menyiapkan figur-figur calon penyelenggara negara yang sesuai dengan aspirasi dan keinginan rakyat pemberi mandat. Para pejabat negara yang terpilih lewat pintu Parpol, idealnya menjadi wakil rakyat yang memperjuangkan kepentingan pihak yang diwakilinya, bukan untuk kepentingan dirinya sendiri, partai atau kelompok kepentingan lainnya.

Parpol yang fungsional dan demokratis secara internal maupun eksternal, menjadi *conditio sine qua non* untuk mewujudkan ideal demokrasi itu. Namun disadari, mewujudkan kondisi kondusif bagi Parpol agar bisa melaksanakan fungsi-fungsi politiknya secara ideal merupakan pekerjaan tidak mudah. Sebagaimana telah dibahas dalam tulisan ini, Parpol saat ini menghadapi tantangan yang bersifat internal maupun eksternal. Secara internal, Parpol menghadapi kenyataan, penguasaan partai oleh kekuatan-kekuatan oligarkis menjadi arus kuat menghanyutkan ke aras elitisme yang membuat Parpol terlepas dari konstituennya. Hal itu tidak bersifat khas Parpol di Indonesia namun menjadi karakter Parpol di berbagai negara. Karakter oligarkis itu diperberat oleh realitas faktual yang melanda negara-negara demokrasi dimanapun yaitu “komersialisasi politik” yang membuat politik menjadi kegiatan berbiaya tinggi. Berpadunya watak oligarkis Parpol dengan kebutuhan pendanaan aktifitas politik, baik guna menjalankan partai maupun biaya kampanye, menyebabkan pola relasi partai, negara dan masyarakat juga berubah. Ketergantungan Parpol pada negara menjadi sedemikian tinggi sehingga partai-partai, dipaksa untuk berperilaku kartel guna mendapat akses dana yang sebesar-besarnya dari negara.

Sampai saat ini belum ada obat anti-virus yang benar-benar efektif “*Drug of Choice*”. Berdasarkan asas mencegah preventive lebih baik daripada mengobati, maka cara untuk mengatasi penyakit Parpol itu adalah dengan memperkuat daya tahan tubuh Parpol (imunisasi). Dengan cara “faksinasi politik” berupa penciptaan regulasi politik yang yang mampu menjaga parpol berperilaku tidak

menyimpang sesuai tujuan pendirian dan fungsi idealnya. Sistem politik Indonesia harus selalu dibenahi lewat pembenahan regulasi yang mengatur soal-soal politik seperti Undang-Undang Pemilu dan UU Parpol. Pembenahan harus terencana dengan baik dengan identifikasi masalah yang bersifat fundamental harus ditata dan mendapat perbaikan. Tulisan ini telah menjelaskan virus apa yang menjangkiti Parpol dewasa ini yaitu virus oligarki dan politik kartel. Karenanya, perbaikan UU politik haruslah menjamin virus oligarkis dan praktek politik kartel itu bisa dieliminir daya rusaknya bagi penyelenggaraan demokrasi Indonesia di masa mendatang. Dari pembahasan diketahui bahwa lingkungan kondusif bagi munculnya kedua virus itu terkait erat dengan dua masalah utama yaitu; (1) aspek pendanaan, baik keuangan Parpol maupun pendanaan kampanye dan; (2) aspek penegakan hukum. Revisi UU Politik haruslah menjamah dua aspek tersebut.

Terkait dengan aspek keuangan Parpol, perbaikan hendaknya dilakukan pada aturan mengenai sumber pendanaan Parpol. Pasal 34 Ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengatur tiga sumber keuangan Parpol yaitu; (a) iuran anggota; (b) sumbangan yang sah menurut hukum dan; (c) bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dari ketiga sumber itu, porsi terbesar pendanaan Parpol berasal dari sumbangan dan APBN. Aturan ini perlu direvisi lebih lanjut karena aturan itu menjadi pintu masuk atau memperparah daya rusak virus oligarki dan politik kartel di tubuh Parpol. Hal ini terlihat dari tiga fenomena. *Pertama*, mereka yang memiliki uang dalam jumlah besar bisa menguasai Parpol. *Kedua*, elit Parpol juga direkrut dari mereka yang menduduki jabatan negara dengan harapan partai bisa mengakses dana Negara di luar dana subsidi. Terakhir, jika tidak duduk dalam jajaran elit partai, pemilik modal bisa mengatur kebijakan partai.

Karenanya, sumber pendanaan alternatif di luar ketiga sumber yang telah diatur dalam UU itu perlu juga dipertimbangkan. Misalnya, perlu dibuka kemungkinan dibolehkannya Parpol memiliki lembaga semacam yayasan yang diberi kesempatan untuk mencari dana bagi partai lewat beragam usaha. Ide semacam ini sudah lama terdengar

dan terus menjadi kontroversi antara pihak yang mendukung dan menentang. Alasan dari pihak yang menentang kebanyakan berangkat dari asumsi bahwa mencari dana bukanlah fungsi Parpol dan kepemilikan usaha Parpol akan membuat Parpol sibuk berbisnis sehingga melupakan fungsi utamanya. Persoalannya, para penentang ide ini mengingkari kenyataan faktual bahwa partai memang memerlukan dana baik untuk operasional maupun membiayai kegiatan Pemilu. Mereka juga mengabaikan fakta-fakta terkait penguasaan partai secara oligarkis dan besarnya pengaruh kalangan bisnis dalam perumusan kebijakan Parpol akibat bertumpunya Parpol pada sumbangan. Belum lagi, makin maraknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan kader Parpol baik di legislatif maupun eksekutif yang kadang menunjukkan watak kartel karena dilakukan secara “berjamaah”. Sikap ambivalensi atas Parpol yaitu mengutuk korupsi ditubuh Parpol tetapi membiarkan Parpol bergantung pada sumbangan atau subsidi negara perlu segera diakhiri.⁴⁵

Yang perlu juga mendapat perhatian adalah aturan mengenai biaya kampanye Pemilu. Ayat (1) Pasal 129 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD mengatur bahwa tanggungjawab pendanaan kampanye Pemilu anggota DPR/DPRD terletak pada Parpol. Selanjutnya di Ayat (2) ditegaskan bahwa sumber dana kampanye Pemilu terdiri dari tiga yaitu; (a) Parpol; (b) calon anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota dari Parpol bersangkutan dan; (c) sumbangan. Dari aturan ini terlihat bahwa subsidi negara tidak bisa digunakan untuk kampanye.

Calon legislatif tidak bisa juga berharap dirinya mendapatkan dana dari partai, maka alternatif dana kampanye hanya dari dana pribadi atau sumbangan. Justru, aturan seperti ini yang menjadi jantung kritik atas praktek oligarki karena membuka kesempatan pencalonan hanya dari kalangan yang memiliki dana. Sedang

⁴⁵ Ide diperbolehkannya Parpol memiliki usaha sebenarnya telah didukung pakar, lembaga dan kalangan Parpol sendiri. Misalnya LIPI, PPP, Partai Golkar, PDI Perjuangan (<http://lipi.go.id/berita/lipi-dorong-badan-usaha-milik-parpol/1665>), (<http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2013/02/20/224022/badan-usaha-milik-parpol-sangatlahpenting>), (<https://www.merdeka.com/politik/golkar-dukung-parpol-punya-badan-usaha-milikpartai.html>) (<http://nasional.kompas.com/read/2013/03/14/00084179/Pramono.Cegah.Korupsi..Parpol.Perlu.Badan.Usaha>)

sumbangan membuka peluang para calon bergantung pada pemilik dana yang membiayainya. Hal yang sama juga terdapat dalam UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk itu, muncul ide tentang pembatasan dana kampanye. Dalam survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) bertajuk “Survei Opini Pakar Terkait Proses Pemilu, UU Pemilu, Pemilu Inklusif dan Uang dalam Politik” yang digelar pada 8 Februari - 25 Maret 2016 di enam kota dengan responden 216 pakar mewakili akademisi, masyarakat sipil dan media, didapat hasil menarik. Para pakar yang disurvei menyatakan dukungan kuat pada ide pembatasan pengeluaran kampanye pemilu guna mengendalikan uang dalam politik. Sebanyak 85 persen responden setuju bahwa batas maksimum pengeluaran meningkatkan kesetaraan kesempatan antara parpol dan kandidat. Selain itu, 78 persen juga cenderung setuju bahwa pembatasan biaya kampanye adalah cara efisien untuk batasi pengaruh elite kaya dalam politik.⁴⁶ Ide ini tidak khas Indonesia, namun juga sudah menjadi wacana di negara demokrasi maju seperti Amerika Serikat.

Ide semacam ini juga didukung pegiat anti korupsi seperti Koordinator Divisi Politik Indonesia Corruption Watch (ICW) Donal Fariz. Meski, dia mencatat setidaknya ada empat *problem* terkait dana kampanye. *Pertama*, pencatatan yang buruk. *Kedua*, pembiayaan ilegal seperti uang haram dan melebihi batas. *Ketiga*, audit yang lemah. *Keempat*, peran pengawasan kelembagaan. Karenanya, peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diperkuat dengan menjadi koordinator utama pengawasan yang memiliki kewenangan melakukan audit.⁴⁷ Disinilah terletak aspek kedua yang harus menjadi fokus jika ada revisi UU Parpol dan Pemilu yaitu aspek penegakan hukum. Sebagaimana dikemukakan Winters, titik lemah yang menjadi sebab kemunculan sistem politik oligarki adalah tidak jelas atau tegasnya hukum yang ada mengatur para pemilik kekayaan besar. Karenanya, meski aturan dirumuskan dengan baik, hal itu tidak akan memiliki dampak signifikan jika aturan itu tidak tegas ditegakkan. Dalam konteks regulasi politik, lembaga-lembaga penegak hukum dan

⁴⁶ “Ini Permasalahan Terkait Pembatasan Dana Kampanye”, Berita Satu, Minggu, 16 Oktober 2016, bisa dilihat di <http://www.beritasatu.com/politik/393009-ini-permasalahan-terkait-pembatasan-dana-kampanye.html>

⁴⁷ *Ibid.*

lembaga penegak aturan Pemilu seperti KPU dan Bawaslu harus didorong menjadi lebih kuat kewenangannya.

Di atas segalanya, harus ada kesadaran internal Parpol bahwa dalam jangka panjang, virus oligarki dan politik kartel memiliki daya rusak yang hebat bagi dirinya sendiri. Parpol akan diwarnai oleh pertentangan hebat (faksionalisme) setiap jelang Pemilu sebagai dampak dari konflik kepentingan antar kelompok, yang menggambarkan pertempuran patron oligarki yang berbeda. Selain itu, berorientasinya Parpol pada kepentingannya sendiri atau para elitnya, dengan membentuk kartel kerjasama di parlemen, akan membuat jarak antara Parpol dan publik semakin jauh sehingga memiliki dampak elektoral yang mungkin akan dirasakan secara bertahap.

Selain karena rakyat tidak lagi memandang Parpol berfungsi baik menyalurkan aspirasi mereka, selalu terbuka resiko terkuaknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan fungsionaris partai di pemerintahan atau di parlemen sehingga mengganggu citra partai. Catatan akhir yang perlu dipertimbangkan kalangan Parpol adalah, di tengah kemajuan teknologi informasi yang memungkinkan informasi politik tersebar di kalangan masyarakat, utamanya lewat media sosial, rakyat semakin tersadarkan akan posisi politiknya dan akan bergerak sendiri jika terus menerus diabaikan. Untuk itu, sangatlah penting menjaga citra Parpol dan para politisi di mata rakyat kebanyakan bahwa mereka berjuang karena ideologi partai, tidak semata karena pragmatisme politik atau ekonomi. Untuk itu, ideologi partai harus mendapat tempat terhormatnya kembali dan menjadi kerangka acuan tindak dan sikap.

Daftar Pustaka

Buku

- Andrew, Heywood, *Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Keempat, 2013, diterjemahkan dari Andrew Heywood, *Politics*, Palgrave Macmillan, 4th Edition, 2013.
- Bimo, Nugroho, dan M. Yamin Panca Setia, *Jokowi People Power*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2014
- Dan, Slater, "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power After Democratic Transition", *Indonesia*, Number 78, October 2004, Cornell University Press.
- Daniel, Dhakidae, "Partai-Partai Politik, Demokrasi, dan Oligarki" dalam Bambang Setiawan dan Bestian Nainggolan (eds.), *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Cetakan i, 2004
- Fukuyama, Francis, *The End of History and The Last Man, Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Penerbit Qalam, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, Juni 2004
- Jeffrey A., Winters, "Oligarchy and Democracy in Indonesia" dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (eds.) *Indonesia, Special Issue: Wealth, Power and Contemporary Indonesia Politics*, Number 96, October 2013, Cornell University Press
- Kuskridho, Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, Cetakan Pertama Agustus 2009.
- Marcus, Meitzner, *Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia*, East-West Center, Hawaii, 2005
- Miriam, Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Edisi Revisi Cetakan Kelima, Agustus 2015
- Sandra, Amalia Lucky, (ed.), *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Putaka Pelajar bekerjasama dengan LIPI, Yogyakarta, Cetakan I Maret 2017
- Yoyoh, Rohaniah, dan Efriza, *Handbook Sistem Politik Indonesia; Menjelajahi Teori dan Praktek*, Intrans Pubslihing, Malang, Januari 2017

Jurnal

- Djadijono, "Ideologi Partai Politik" dalam *Analisis CSIS* Vol. 35, No. 1, Maret 2006, *Pembenahan Sistem Politik Indonesia*
- Katz Richard S. and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, Sage Publications, London
- _____, "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, December 2009
- Tomsa Dirk, "The Indonesian Party System After The 2009 Election: Toward Stability?" dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) Publishing, Singapore, 2010
- Ufen Andreas, "Political Parties in Post-Soeharto Indonesia: Between politik aliran and 'Philippinisation' ", *German Institute of Global and Area Studies (GIGA) Working Papers*, No. 37, December 2006
- Tanuwidjaja Sunny, "Multipartai dan Presidensialisme di Indonesia" dalam *Analisis CSIS* Vol. 17 No. 2, Juni 2008, *Modernisasi Partai Politik Indonesia di Alam Demokrasi*

Internet & Media Massa

- Hipolitus Yolisandry Ringgi Wangge, "For Indonesia's Oligarchs, The Party Isn't Over", New Mandala; New Perspective on Southeast Asia, Australian National University, 7 January 2015, diakses di <http://www.newmandala.org/for-indonesias-oligarchs-the-party-isnt-over/>
- <http://lipi.go.id/berita/lipi-dorong-badan-usaha-milikparpol/1665>
- <http://www.pikiranrakyat.com/politik/2013/02/20/224022/badan-usaha-milik-parpol-sangatlah-penting>
- <https://www.merdeka.com/politik/golkar-dukung-parpol-punya-badan-usaha-milik-partai.html>
- (<http://nasional.kompas.com/read/2013/03/14/00084179/Pramono.Cegah.Korupsi..Parpol.Perlu.Badan.Uusaha>)

<http://www.beritasatu.com/politik/393009-ini-permasalahan-terkait-pembatasan-dana-kampanye.html>

Firman Noor Ph.D, “Partai dan Hukum Besi Oligarki”, *Koran SINDO*, Sabtu, 31 Januari 2015

“Partai Politik di Mata Publik; Evaluasi atas Kinerja Partai dan Regenerasi Politik”, Temuan Survei 10-18 Januari 2015, Lembaga Survei Indonesia.

“Revisi UU KPK dan Pertaruhan Modal Politik Jokowi”, Temuan Survei Nasional: 18 – 29 Januari 2016 Indikator Politik Indonesia

PENGUATAN DAN PENATAAN PARTAI POLITIK DI MASA DEPAN

Jimly Asshiddiqie

Abstrak

TULISAN ini membahas tentang penataan organisasi politik dan partai politik di Indonesia. Organisasi politik memiliki makna yang lebih luas dibandingkan dengan partai politik. Dalam konteks ini, partai politik adalah salah satu saja dari organisasi politik yang dapat berbentuk organisasi yang didirikan dengan tujuan politik tetapi tidak dinamakan partai politik. Organisasi politik dapat mencakup pengertian pelbagai bentuk dan jenis organisasi, termasuk organisasi kemasyarakatan. Sekarang, Perpu No. 2 Tahun 2017 sudah disahkan menjadi UU dengan kesepakatan akan diperbaiki sebagaimana mestinya. Momentum kesepakatan untuk memperbaiki UU yang berasal dari perpu yang sangat kontroversial ini, sebaiknya juga digunakan untuk sekaligus memperbaiki keseluruhan aturan mengenai organisasi kemasyarakatan, dan organisasi partai politik melalui suatu “*omnibus law*” yang sekaligus mengubah dan memperbaiki semua ketentuan undang-undang yang saling berkaitan, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Dengan demikian, sistem hukum kita yang berkenaan dengan partai politik, dan organisasi kemasyarakatan yang bernuansa politik, seperti organisasi “*underbouw*” partai politik, dan organisasi politik dan politis lainnya, serta organisasi kemasyarakatan yang bersifat murni kemasyarakatan, dapat ditata secara terpadu dan menyeluruh. Selanjutnya, sebagai organisasi perantara antara supra-struktur pemerintahan dengan infra-struktur masyarakat, pembinaan partai politik haruslah dibina secara khusus oleh negara dengan kebijakan penguatan yang lebih efektif, termasuk dengan memberikan dukungan pendanaan, baik dari APBN, APBD, maupun dari mobilisasi CSR, dan CPR dari korporasi. Mekanisme pembinaan lainnya harus pula dibedakan antara ormas biasa dengan orpol yang diartikan sebagai partai politik dalam arti luas, yaitu terkait mekanisme pendaftarannya badan hukum, dan juga pembatalan statusnya sebagai badan hukum yang harus dilakukan melalui mekanisme peradilan konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal dan pelindung kebebasan berserikat (*freedom of association*) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Kata Kunci : Organisasi Politik, Partai Politik.

Abstract

THIS paper discusses the arrangement of political organizations and political parties in Indonesia. Political organization has a broader meaning compared to political parties. In this context, a political party is one of the only political organizations that can take the form of an organization established for political purposes but not called a political party. Political organizations can include the understanding of various forms and types of organizations, including the organization of kemasyarakatan. Now, Perpu No. 2/2017 has been passed into law with the agreement will be fixed properly. The momentum of the agreement to amend the Act derived from this highly controversial Perpu should also be used to at the same time improve the overall rules of social organization, and the organization of political parties through an omnibus law which simultaneously alter and amend all the provisions of interrelated law, either directly or indirectly. Thus, our legal system with regard to political parties and political, political organizations such as the "underbouw" organization of political parties, and other political and political organizations, and civic organizations that are purely societal, can be organized in an integrated and comprehensive manner. Furthermore, as an intermediary organization between the supra-structure of government and the infrastructure of the community, the fostering of political parties must be specially fostered by the state with more effective strengthening policies, including by providing funding support, both from APBN, APBD, and from mobilization of CSR, and CPR from the corporation. Other coaching mechanisms should also be distinguished between ordinary mass organizations and orpols defined as political parties in a broader sense, ie related to the registration mechanism of legal entities, as well as the cancellation of its status as a legal entity which must be done through a constitutional court mechanism that serves as a guardian and protector of freedom of association based on Pancasila and the Constitution of 1945.

Keywords: Political Organization, Political Parties.

Partai Politik

YANG diartikan sebagai Partai Politik oleh UU No. 2 Tahun 2008 tentang 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. Namun, UU Pemerintahan Aceh menambahkan varian partai politik lokal (parlok) untuk menampung aspirasi mengenai keistimewaan daerah

provinsi Aceh, sehingga dikenal pula adanya organisasi partai politik yang tidak bersifat nasional sebagaimana yang didefinisikan oleh UU No. 2 Tahun 2008 tersebut.

Jika diperhatikan, definisi UU tersebut, terasa masih sangat umum dan abstrak. Dapat dikatakan bahwa partai politik itu merupakan salah satu bentuk organisasi politik di luar struktur negara dan mempunyai posisi sebagai struktur-antara (*intermediate structure*) di antara supra-struktur pemerintahan negara dengan infra-struktur kehidupan bersama dalam masyarakat. Fungsi partai politik juga sangat penting dalam kegiatan bernegara, yang biasa dirumuskan sebagai (i) sarana komunikasi politik dan penyerap aspirasi politik, (ii) sarana sosialisasi atau pendidikan politik, (iii) sarana rekrutmen politik, dan (iv) sarana pengatur atau peredam konflik dalam masyarakat. Oleh karena kedudukannya yang sangat strategis ini pula, maka negara haruslah benar mengambil tanggungjawab langsung untuk memperkuat pelebagaan partai politik, termasuk dengan menyediakan dana dari anggaran belanja negara dan anggaran belanja daerah sebagaimana mestinya.

Para pendiri partai politik dan para anggotanya di satu pihak adalah pribadi-pribadi warga yang merasa terpenggil karena tanggungjawabnya masing-masing dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga oleh karena itu, sifat organisasi partai politik biasa dikategorikan sebagai organisasi yang bersifat pribadi (*private*). Tetapi di pihak lain, tujuan, dan sifat kegiatannya berkaitan erat dengan perjuangan politik yang tidak lain menyangkut kepentingan umum (*public interest*), sehingga oleh karenanya adalah juga merupakan suatu entitas publik (*public entity*). Karena itu, bentuk badan hukum partai politik, dilihat dari pembentukannya, dapat disebut badan hukum privat, tetapi dalam segi aktifitasnya dapat dikatakan sebagai badan hukum publik.

Untuk menyederhanakan pengertian, dapat dikatakan bahwa setiap organisasi yang dinamakan partai politik, selalu (i) Memiliki cita-cita politik yang dirumuskan dalam Konstitusi Partai yang biasa disebut Anggaran Dasar dan dijabarkan dalam bentuk program-program kegiatan; (ii) Sesuai ketentuan UU, partai politik dipersyarat-

kan harus resmi berbadan hukum; (iii) Mempunyai massa anggota yang tidak terbatas dengan struktur kepengurusan yang bersifat periodik; (iv) Mempunyai struktur keorganisasian yang bersifat hirarkis dari atas ke bawah, mulai dari tingkat nasional atau dari tingkat provinsi istimewa sampai ke tingkat terbawah; dengan (v) Tujuan memperjuangkan aspirasi untuk mempengaruhi kebijakan umum pemerintahan negara, dan mendudukkan kader-kader atau orang-orang yang diharapkan dapat menjalankan dan menyukseskan agenda partai politik sesuai dengan yang dicita-citakan; (vi) terutama dengan cara menjadi peserta pemilihan umum atau pengusung calon dalam pemilihan umum yang berhasil memenangkan suara rakyat pemilih.

Organisasi Politik

Dari apa yang diuraikan di atas, pengertian partai politik memang berbeda dari organisasi politik yang mempunyai konotasi pengertian yang lebih luas. Partai politik adalah salah satu saja dari organisasi politik yang dapat berbentuk organisasi yang didirikan dengan tujuan politik tetapi tidak dinamakan partai politik. Organisasi politik dapat mencakup pengertian pelbagai bentuk dan jenis organisasi, seperti lembaga tink-tank, kelompok-kelompok advokasi yang melobby para politisi dan pengambil keputusan untuk mempengaruhi kebijakan, kelompok-kelompok teroris, atau organisasi-organisasi yang memperjuangkan cita-cita politik tertentu tetapi tidak menyebut dirinya partai politik, termasuk partai politik yang berusaha memperjuangkan aspirasi kebijakan pemerintahan negara dan mengusulkan calon-calon, baik untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat ataupun untuk menduduki jabatan-jabatan di pemerintahan. Semuanya termasuk kategori organisasi politik. Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas, organisasi negara adalah juga organisasi politik itu sendiri. Karena itu, organisasi politik merupakan pengertian yang sangat luas, dimana partai politik hanya salah satu saja di antaranya.

Khusus mengenai organisasi politik non-negara atau non-pemerintah (*non-government organizations*), dalam praktik, biasa disebut juga sebagai organisasi kemasyarakatan (*ormas*). Untuk

memberi gambaran mengenai pelbagai bentuk dan jenis organisasi kemasyarakatan ini, dapat diberikan beberapa variasi contoh sebagai berikut. Pertama, organisasi Golongan Karya (Golkar) di masa Orde Baru, tidak menyebut dirinya sebagai Partai Politik. Golkar baru resmi disebut atau menyebut dirinya sebagai Partai Politik sesudah reformasi, yaitu sebelum menjadi peserta pemilu pertama di masa reformasi, pada tahun 1998. Di masa Orde Baru, Golkar bukan partai politik (parpol) tetapi organisasi politik (orpol). Namun, tidak ada yang dapat membantah bahwa sebagai peserta pemilu yang selalu menjadi pemenang dan menjadi partai pendukung pemerintah selama Orde Baru, Golkar adalah organisasi politik yang sekaligus partai politik.

Kedua, sejak zaman Orde Lama, Orde Baru, dan sampai sekarang, setiap partai politik selalu mempunyai organisasi kemasyarakatan (ormas) yang berafiliasi atau organisasi ‘*underbouw*’. Misalnya, di Golkar ada SOKSI, Kosgoro, MKGR, dan sebagainya. Sekarang, PDIP juga mempunyai organisasi sayap, seperti ‘*Baitul Muslimin*’, dan lain-lain. Semua partai politik, pasti mempunyai organisasi kepemudaan, organisasi wanita, dan sebagainya. Organisasi-organisasi ‘*underbouw*’ tersebut selalu disebut atau menyebut diri sebagai ormas (organisasi kemasyarakatan), tetapi baik secara resmi tertulis dalam Anggaran Dasar ataupun tidak pada pokoknya berafiliasi dengan partai politik yang menjadi induknya. Masalahnya apakah jenis organisasi seperti ini lebih tepat dikategorikan sebagai bagian dari pengertian partai politik, karena merupakan organisasi sayap saja dari parpol, atau memang benar-benar tepat untuk dikategorikan sebagai organisasi kemasyarakatan (ormas).

Ketiga, ada organisasi yang menyebut dirinya ormas, dan juga diakui sebagai ormas, tetapi tujuan dan kegiatannya bersifat politik. Misalnya, Hizbut-Tahrir Indonesia (HTI) yang telah dibubarkan oleh Pemerintah, apakah tepat untuk dikategorikan sebagai ormas atau justru adalah orpol dan bahkan parpol, karena tujuan dan aktifitasnya benar-benar bersifat politik, yaitu ingin memperjuangkan bentuk negara “*khilafah Islamiyah*” di Indonesia. Lagi pula, dari namanya saja, “*Hizbu a-Tahrir*” dalam bahasa Arab berarti barisan atau partai pembebasan. Jika misalnya, ada sekelompok orang mendirikan suatu

perkumpulan dengan nama Perkumpulan Komunisme Indonesia (PKI), jelas tidak menyebut dirinya partai politik, tetapi seperti halnya HTI tersebut bercita-cita menerapkan sistem komunisme di Indonesia, yang jelas-jelas bersifat anti Tuhan Yang Maha sebagai sila pertama Pancasila, apakah tepat organisasi demikian dinilai sebagai ormas semata-mata karena organisasi tersebut menyebut dirinya demikian.

Keempat, jika sekelompok orang mendirikan organisasi bernama Perkumpulan Nasional Calon Independen Kepala Daerah atau perkumpulan calon independen, yang tujuan dan aktifitasnya adalah jelas untuk penggalangan dukungan bagi calon independen kepala daerah, baik dalam rangka pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, ataupun Walikota dan Wakil Walikota. Organisasi ini tentu tidak tepat untuk dikategorikan sebagai ormas, karena tujuan dan aktifitasnya jelas untuk politik dan berpolitik praktik. Namun, apakah jika organisasi ini tidak menamakan dirinya sebagai partai politik, lantas ia terbebas dari definisi sebagai partai politik. Organisasi ini memang tidak dapat menjadi peserta pemilu, melainkan hanya pendukung upaya kemenangan pasangan calon kepala daerah yang berasal dari unsur perseorangan dalam pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang. Namun, oleh karena, tujuan dan aktifitasnya memang bergerak di bidang politik praktis, maka tidak ada salahnya, organisasi semacam ini tidak dikategorikan sebagai ormas yang murni bersifat sosial dan bertujuan kemasyarakatan.

Dari keempat contoh di atas, sudah seharusnya kita mengadakan upaya rekonstruksi ulang mengenai pengertian organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, dan partai politik. Politik adalah urusan negara dan bernegara, sedangkan organisasi kemasyarakatan berada dalam ranah kemasyaakatan atau '*civil society*', yang tentunya harus dibedakan pula dengan organisasi pelaku usaha di dunia bisnis. Satu-satunya struktur-antara (*intermediate structure*) di antara supra-struktur pemerintahan negara dengan infra-struktur organisasi kemasyarakatan adalah partai politik beserta segenap organisasi '*underbouw*'-nya sebagai alat kelengkapan kegiatannya sehari-hari, yang di satu segi adalah badan hukum privat karena dibentuk dan beranggotakan pribadi-pribadi warga masyarakat dalam konteks

kehidupan bermasyarakat, tetapi pada saat yang sama adalah juga badan hukum publik yang bergerak dalam ranah aktifitas untuk kepentingan umum dalam konteks kehidupan bernegara.

Karena itu, harus kita bedakan dengan tegas mana yang organisasi negara (orneg), mana yang organisasi kemasyarakatan (ormas), dan mana yang organisasi bisnis (orbis). Selain ketiga jenis organisasi tersebut, ada organisasi partai politik yang harus direkonstruksi, sehingga dapat mengandung dua pengertian, yaitu dalam pengertian sempit, dan dalam pengertian luas. Dalam pengertian sempit atau formal sebagaimana yang dimaksud oleh undang-undang adalah: (i) partai politik yang resmi menyebut dirinya sebagai partai politik; (ii) partai politik yang telah berbadan hukum sebagai partai politik; (iii) partai politik yang telah menjadi peserta pemilihan umum; (iv) partai politik yang secara resmi mempunyai anggota yang menduduki jabatan di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan partai politik dalam arti materiel atau dalam arti luas, selain partai politik dalam arti sempit tersebut di atas, juga mencakup pengertian: (i) organisasi-organisasi ‘*underbouw*’ atau yang secara resmi berafiliasi kepada partai politik; (ii) organisasi yang bertujuan dan beraktifitas di bidang politik praktis, seperti Hisbu at-Tahrir, “Perkumpulan Komunisme Indonesia”, perkumpulan calon independen, dan sebagainya.

Pembedaan antara kedua jenis organisasi politik seperti yang disebut terakhir dari pengertian ormas pada umumnya sangat penting, karena ormas pada prinsipnya harus bersifat independen dan netral politik. Bahkan, di masa depan, kita memang sudah seharusnya menerapkan prinsip netralitas dan independensi ormas dan orbis dari aktifitas politik praktis. Tidak boleh dibiarkan adanya pencampuran adukan kepentingan, ‘*conflict of interest*’ yang terus menerus terjadi antara politik dengan dunia usaha, antara politik kenegaraan dengan ormas. Antara ranah negara (*state*), masyarakat sipil (*civil society*), dan dunia usaha (*market*) harus diatur berjarak, saling mendukung, dan saling imbang-mengimbangi satu sama lain. Inilah yang biasa kita namakan sebagai ‘*trias-politica*’ baru, yang bahkan dapat ditambah dengan peran media massa yang terus meningkat dewasa ini sebagai ‘*the fourth estate of democracy*’, sehingga seluruhnya menjadi

'*quadru-politica*' baru, yaitu negara (*state*), masyarakat (*civil society*), dunia usaha (*market*), dan media (*the media*). Untuk menjaga agar keempatnya tidak berada dalam posisi berbenturan kepentingan (*conflict of interest*), maka di masa mendatang, keempatnya harus dibedakan dan dipisahkan dengan aturan-aturan yang tegas.

Di samping itu, pengertian partai politik yang luas tersebut di atas juga penting dalam rangka penafsiran konstitusional terhadap ketentuan UUD 1945 terkait partai politik. Apalagi, menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, wewenang untuk memutus pembubaran partai politik berada di Mahkamah Konstitusi. Karena itu, jika pengertian partai politik dapat diperluas, semua organisasi yang bertujuan politik dan melakukan kegiatan politik praktis, dapat diajukan pembubarannya ke Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan tingkat pertama dan sekaligus terakhir. Dengan demikian, kesulitan yang pernah dialami untuk membubarkan '*Hizbu at-Tahrir*' dapat diselesaikan dengan mudah dan ringkas melalui proses peradilan sebagaimana mestinya di Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang salah satu fungsinya adalah untuk melindungi hak warga untuk berorganisasi (*freedom of association*). Demikian pula dengan pembubaran organisasi '*underbouw*' partai politik, tidak tepat jika diperlakukan murni sebagai ormas biasa. Pembubarannya sebaiknya juga dilakukan melalui proses peradilan konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Karena keberadaan organisasi-organisasi tersebut jelas terkait dengan status badan hukum partai politik yang menjadi induk organisasinya.

Organisasi Kemasyarakatan

Dalam Perpu No. 2 Tahun 2017 yang telah disahkan menjadi UU, yang dimaksud dengan organisasi kemasyarakatan (ormas) adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bandingkan dengan definisi partai politik

menurut UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu 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. Bedanya, jika parpol dibentuk untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara serta memelihara NKRI, maka ormas dibentuk untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan NKRI.

Karena itu, dalam implementasinya, harus benar-benar diadakan pembedaan yang tegas antara parpol dan ormas sebagaimana mestinya. Hukum harus memperlakukan ormas sebagai ormas, sedangkan parpol sebagai parpol. Ormas harus netral dan tidak berpihak dalam politik, kecuali ormas sebagai '*underbouw*' partai politik yang sudah seharusnya tidak dikategorikan sebagai ormas. Dengan pengaturan yang tegas, hak dan kewajiban ormas dan parpol juga harus dibedakan, termasuk mengenai mekanisme pembentukan, sistem pembinaan oleh Pemerintah, dan mekanisme pembubarannya menurut undang-undang. Karena itu, sebaiknya, penataan ulang mengenai organisasi-organisasi politik, partai politik, dan organisasi kemasyarakatan ini dievaluasi kembali dan dirancang ulang secara terpadu berdasarkan undang-undang.

Di antara organisasi kemasyarakatan itu, ada yang berbasis perorangan anggota, ada pula yang berbasis pengelolaan harta, dalam wilayah tertentu. Organisasi berbasis perorangan anggota disebut perkumpulan, sedangkan organisasi berbasis pengelolaan kekayaan dapat berbentuk badan hukum yayasan ataupun badan wakaf dengan kekayaan yang terpisah atau dipisahkan dari kepemilikan dari para pendirinya atau para wakif. Namun selain itu, lebih banyak lagi organisasi kemasyarakatan yang tidak berbadan hukum, dan bahkan tidak terdaftar ataupun tercatat samasekali pada catatan pemerintah, baik di Kementerian Dalam Negeri, di Kementerian Sosial, di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Riset dan Dikti, ataupun di Kementerian Agama.

Menurut keterangan Menteri Dalam Negeri, sampai Juli 2017, jumlah organisasi kemasyarakatan yang terdata oleh Pemerintah tercatat sebanyak 344.039 ormas. Di antaranya tercatat 370 ormas yang tidak berbadan hukum tetapi terdaftar resmi di Kementerian Dalam Negeri tetapi tidak berbadan hukum. Sedangkan di tingkat kabupaten/kota, tercatat ada 14.890 ormas, dimana 7.226 di antaranya terdaftar resmi tetapi tidak berbadan hukum. Yang paling banyak tercatat di Kementerian Hukum dan HAM, yaitu 321.482 yang berbentuk badan hukum yayasan atau perkumpulan. Selain itu, ada pula 71 ormas yang didirikan oleh warga negara asing yang tercatat di Kementerian Luar Negeri¹.

Dapat dikatakan, semua organisasi yang berbentuk badan hukum, pasti terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM dalam jumlah 321.482 tersebut. Di samping yang berbadan hukum, tentu organisasi yang tidak berbadan hukum di seluruh Indonesia jauh lebih banyak lagi, seperti kelompok arisan keluarga, klub-klub diskusi, paguyuban-payuguban kedaerahan, organisasi-organisasi alumni, dan lain sebagainya. Selain yang berbadan hukum yang pasti terdaftar resmi di Kementerian Hukum dan HAM, banyak juga organisasi kemasyarakatan yang tidak berbadan hukum yang bergerak di bidang pendidikan, tercatat di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Riset dan Dikti; yang bergerak di bidang keagamaan tercatat di Kementerian Agama; ataupun yang bergerak di bidang sosial tercatat di Kementerian Sosial.

Semua organisasi kemasyarakatan itu, ada yang bersifat swadaya, ada pula yang tidak bersifat swadaya, tetapi bergerak dalam upaya pengembangan swadaya masyarakat. Karena itu, kita dapat membedakan antara: (i) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), (ii) Lembaga Swadaya Pengembangan Masyarakat (LSPM), dan (iii) Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM). Organisasi seperti Nahdhatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah dapat dikategorikan sebagai LSM atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang sebenarnya, karena sifatnya yang mandiri dan tidak tergantung kepada bantuan dari luar. Pondok-pondok pesantren di seluruh Indonesia juga

¹ Menteri Dalam Negeri, "Ada 344.039 Ormas di Indonesia", lihat www.kemendagri.go.id

adalah lembaga swadaya dalam upaya pengembangan masyarakat (LSPM). Namun, yang banyak dikenal selama ini sebagai LSM sebenarnya lebih dekat kepada pengertian LPSM atau lembaga pengembangan swadaya masyarakat, seperti ICW (Indonesian Corruption Watch), YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia), WALHI (Wahana Lingkungan Hidup), dan lain sebagainya. Organisasi-organisasi ini biasanya berbadan hukum yayasan atau perkumpulan tetapi sebagian tidak hidup dari usaha sendiri atau swadaya, melainkan bergantung kepada bantuan donor dari luar negeri atau dari dalam negeri. Karena itu, organisasi-organisasi yang terakhir ini sejatinya lebih tepat disebut sebagai LPSM (Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat) daripada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang sebenarnya.

Masalahnya adalah bahwa beberapa di antara organisasi-organisasi kemasyarakatan ini mempunyai aktifitas di bidang politik atau bekerja dengan maksud untuk mempengaruhi materi dan proses pengambilan keputusan dalam pembentukan kebijakan umum pemerintahan yang tidak lain juga bernuansa politik juga. Misalnya, ICW yang sangat aktif bekerja di bidang pemberantasan korupsi dan sangat akrab bermitra dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Organisasi seperti Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) sangat aktif mempengaruhi pembentukan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemilihan. Demikian pula YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia) juga sangat aktif melakukan advokasi kebijakan di bidang pembangunan hukum dan penegakan hukum. Semua organisasi ini dapat dikatakan merupakan bentuk-bentuk yang khas dari pengertian kita mengenai organisasi kemasyarakatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.

Tanggungjawab Sosial dan Politik

Jika dipandang dari segi tanggungjawabnya, dapat dikatakan bahwa semua organisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sudah seharusnya dipahami mempunyai tanggungjawab sosial dan politiknya masing-masing. Pertama-tama, tentu saja tujuan utama organisasi pemerintahan negara (orneg) tidak lain adalah untuk

membangun perikehidupan bangsa yang semakin maju, bebas, aman dan damai, sejahtera dan berkeadilan. Kedua, organisasi korporat di dunia usaha, atau organisasi bisnis (*orbis*) termasuk korporasi yang bergerak di bidang media komunikasi massa, seperti media elektronik yang menggunakan frekwensi milik publik, tidak dapat tidak, juga harus dipahami mempunyai tanggungjawab sosial dan politik yang tersendiri dalam proses pemajuan kehidupan berbangsa. Demikian pula yang ketiga, yaitu organisasi masyarakat madani (*civil society organizations*) atau biasa disebut ormas juga mempunyai tanggungjawab sosial dan politik yang tersendiri untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan bangsa. Dengan demikian ada timbal balik yang adil. Di satu pihak negara dibebani dengan tanggungjawab sosial. Di pihak lain, organisasi perusahaan dan lembaga penyiaran serta organisasi kemasyarakatan juga dibebani dengan tanggungjawab sosial dan politik secara berimbang.

Pada pokoknya semua yang diuraikan di atas sepanjang yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan negara dan pemerintahan merupakan wujud nyata dari tanggungjawab sosial negara yang dimaksudkan disini, yaitu untuk kepentingan membangun kesejahteraan umum dalam perspektif keadilan sosial. Negara berperan penting dalam menjamin tumbuhnya tingkat kesejahteraan umum yang luas dan merata di kalangan penduduk melalui kebijakan dan pengaturan yang ditetapkannya disertai dengan pemberian contoh-contoh atau proyek-proyek perintisan, fungsi-fungsi pendidikan dan komunikasi publik, pemberian insentif, dan penegakan kebijakan-kebijakan itu dalam praktik melalui pendekatan kekuasaan dengan disertai sistem sanksi yang tegas.

Sementara itu, masyarakat sendiri diidealkan pula mengorganisasikan diri sendiri dalam pelbagai kelembagaan. Semakin modern suatu masyarakat, semakin kompleks dinamika kehidupan bersama, dan semakin banyak pula wadah organisasi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat itu. Karena itu, modernisasi tidak dapat dilepaskan dari pelembagaan-pelembagaan organisasi masyarakat madani. Karena itu, organisasi apa saja yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, di luar unit keluarga dan organisasi negara, disebut sebagai CSO's (*civil society organizations*) atau

organisasi masyarakat madani. Semua organisasi dalam masyarakat ini penting dan mengambil perannya sendiri dalam membangun kehidupan bersama masyarakat warga yang bersangkutan menuju kemajuan bersama sebagaimana yang juga dirumuskan sebagai cita-cita bernegara. Semua aktor bagi kemajuan bersama itu, baik organisasi negara, korporasi, maupun organisasi masyarakat madani tersebut berbagi peran yang sama dan seharusnya bersifat seimbang untuk tujuan memajukan kualitas kehidupan bersama menuju tingkat peradaban yang semakin tinggi di masa depan.

Hanya peran organisasi masyarakat madani ini seringkali diistilahkan dengan partisipasi (*participation*), peran-serta, turut-serta, atau kadang-kadang diistilahkan dengan ikut-serta, karena yang dipandang sebagai pemeran utama tetaplah organisasi negara. Masyarakat hanya ikut-serta, turut-serta, atau paling tinggi berperan-serta dalam proses pembangunan. Ini terjadi, karena dalam sejarah barat yang biasa dijadikan acuan, masyarakat terorganisasi itu justru lahir dari kesadaran organisasi negara untuk melonggarkan cengkraman kekuasaannya dengan cara memberi ruang bagi masyarakat untuk mengorganisasikan dirinya masing-masing dalam bentuk partai-partai politik dan kemudian organisasi-organisasi non-pemerintahan. Dalam pengalaman sejarah bangsa-bangsa Eropah, tidak terbayangkan bahwa organisasi masyarakat sebenarnya justru sudah lahir lebih dulu daripada organisasi negara. Tidak terbayangkan bahwa sebelum mendirikan negara di Madinah yang ditandai oleh penandatanganan Piagam Madinah yang tidak lain merupakan konstitusi tertulis pertama dalam pengertian modern, nabi Muhammad saw lebih dulu membangun masyarakat Yatsrib menjadi masyarakat madani yang terorganisasi dengan baik sebagai masyarakat yang berkeadaban, sehingga akhirnya dinamakan sebagai kota Madinah dan berdirinya sebuah organisasi negara berdasarkan Piagam Madinah sebagai pegangan bersama untuk semua warga yang beraneka ragam suku dan keyakinan agamanya.

Hal yang sama juga dialami oleh bangsa Indonesia, yang sejak zaman dahulu kala sudah biasa mengorganisasikan diri dalam aneka pelebagaan organisasi negara dan non-negara. Bahkan jauh hari sebelum Negara Republik Indonesia terbentuk mulai tanggal 17

Agustus 1945, organisasi-organisasi yang bersifat nasional dan apalagi yang bersifat local dan kedaerahan sudah berkembang sangat banyak dalam sejarah hidup penduduk nusantara. Organisasi yang bersifat nasional pun sudah sejak berdiri Syarikat Dagang Islam (SDI) pada tahun 1905, dan kemudian disusul berdirinya organisasi Boedi Oetomo (1908) sudah banyak bertumbuhan. Organisasi Perserikatan Muhammadiyah sudah berdiri sejak tahun 1912 dan Nahdhatul Ulama berdiri sejak tahun 1926, jauh sebelum Republik Indonesia terbentuk pada tahun 1945. Artinya, dari pengalaman nabi Muhammad dan pengalaman bangsa Indonesia, organisasi masyarakatlah yang sebenarnya mendirikan organisasi negara, bukan sebaliknya, seperti dalam pengalaman sejarah bangsa-bangsa Eropa. Karena itu, peranan organisasi masyarakat madani dalam proses pembangunan bangsa dan negara haruslah dianggap sangat penting, sama pentingnya dengan peranan organisasi pemerintahan negara (orneg), dan peranan organisasi dunia usaha atau organisasi bisnis (orbis).

Tanggungjawab Sosial dan Politik Perusahaan

Selain organisasi negara dan pemerintahan, yang dituntut bertanggungjawab untuk mengembangkan kebijakan kesejahteraan sosial dan keadilan sosial, dunia usaha dan organisasi masyarakat madani juga dituntut hal yang sama. Dapat dicatat bahwa khusus mengenai dunia usaha, sejak tahun 1960-an, muncul gagasan untuk mengembangkan apa sekarang dikenal sebagai “*Corporate Social Responsibility*” (CSR). Secara umum dapat dikatakan bahwa “*corporate social responsibility*” (CSR) itu adalah:

*“A company’s sense of responsibility towards the community and environment (both ecological and social) in which it operates. Companies express this citizenship (1) through their waste and pollution reduction processes, (2) by contributing educational and social programs, and (3) by earning adequate returns on the employed resources. See also corporate citizenship”*². (Rasa tanggungjawab perusahaan terhadap masyarakat (komunitas) dan

²Lihat:<http://www.businessdictionary.com/definition/corporate-social-responsibility.html#ixzz3RTngH0Bt>.

lingkungan (baik lingkungan alam maupun lingkungan sosial) di tempat perusahaan itu beroperasi. Perusahaan mengekspresikan sikap kewargaan ini (i) melalui tanggungjawabnya atas limbah dan polusi, (ii) melalui program-program pendidikan dan sosial, dan (iii) dengan mengambil keuntungan yang sepadan dengan sumberdaya yang digunakannya.

Program “*Corporate Social Responsibility*” (CSR) ini merupakan komitmen moral dunia usaha untuk berkontribusi melalui tindakan nyata untuk kepentingan masyarakat dan lingkungan, sehingga para eksekutif perusahaan memenuhi tanggungjawabnya bukan saja kepada pemilik modal (*share-holders*), tetapi juga kepada pemangku kepentingan perusahaan (*stake-holders*), dan bahkan kepada masyarakat dalam arti yang lebih luas.

Tanggungjawab sosial perusahaan ini pada mulanya merupakan cermin dari kesadaran moral yang bersifat sukarela dari para pemilik modal dan para pengurus perusahaan. Namun, dalam perkembangannya, tanggungjawab moral yang bersifat sukarela ini berubah menjadi tanggung jawab hukum yang dipaksakan berlakunya berdasarkan undang-undang. Sekarang, ketentuan mengenai tanggungjawab sosial ini secara resmi telah diatur sebagai kewajiban hukum perusahaan dalam pelbagai peraturan perundang-undangan. Beberapa di antaranya adalah: (i) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan PP (Peraturan Pemerintah) No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perseroan Terbatas (PP 47/2012); (ii) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; (iii) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; (iv) UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi.

Khusus mengenai Badan Usaha Milik Negara, ada pula Peraturan Menteri Negara Badan Usaha (Permen BUMN) No. 5 Tahun 2007 yang mengatur tentang tanggungjawab sosial dan lingkungan ini. Permen BUMN No. PER-05/MBU/2007 Tahun 2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan ini terakhir telah diubah dengan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-08/MBU/2013 Tahun 2013 Tentang Perubahan Keempat Atas

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara No.PER-05/MBU/2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan. Dalam peraturan-peraturan ini ditentukan mengenai kewajiban Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan Terbuka (Persero Terbuka).

Berdasarkan Pasal 2 Permen BUMN No. 5 Tahun 2007, Persero dan Perum wajib melaksanakan Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan. Sedangkan Perseroan Terbuka yang sudah '*go-public*' dapat melaksanakan Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan dengan berpedoman pada Permen BUMN No. 5 Tahun 2007 yang ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS. Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dikembangkan untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana BUMN.³ Sedangkan Program Bina Lingkungan dikembangkan untuk pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana BUMN⁴

Dari semua ketentuan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan resmi tersebut di atas, dapat ditegaskan bahwa dalam praktik di Indonesia dewasa ini, konsepsi mengenai tanggungjawab sosial perusahaan itu sudah berkembang dari sekedar tanggungjawab sosial yang mengikat secara moral berdasarkan kesukarelaan menjadi tanggungjawab hukum yang dipaksakan berlakunya. Namun, tanggungjawab hukum yang dipaksakan dari luar atau dari sistem kekuasaan umum (negara) tersebut tetap harus didasari oleh keikhlasan dan kesadaran sendiri dari kalangan perusahaan untuk berkontribusi bagi kepentingan masyarakat dan lingkungan. Ketaatan pada norma hukum menjadi sekedar basa basi yang bersifat formalistik jika tidak diiringi oleh kesadaran sendiri, bukan saja untuk

³Pasal 1 angka 6 Permen BUMN No. PER-05/MBU/2007 Tahun 2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-08/MBU/2013 Tahun 2013 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara No.PER-05/MBU/2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan.

⁴Pasal 1 angka 7 *Ibid.*

kepentingan orang lain, tetapi sebenarnya juga menyangkut kepentingan perusahaan, para pemilik, dan pengurus perusahaan sendiri dalam jangka panjang dan menengah.

Dapat dikemukakan banyak alasan mengapa perusahaan sudah seharusnya memutuskan untuk menerapkan CSR sebagai bagian dari kegiatan usahanya. Pertama, pertimbangan moral, yaitu bahwa perusahaan memang sudah seharusnya bertanggung jawab kepada banyak pihak yang berkepentingan terutama terkait dengan nilai-nilai moral dan keagamaan yang dianggap baik oleh masyarakat. Hal ini dilakukan perusahaan tanpa mengharapkan balas jasa. Kedua, pertimbangan pemurnian kepentingan sendiri, yaitu bahwa perusahaan memang sudah seharusnya bertanggung jawab terhadap pihak-pihak yang berkepentingan karena pertimbangan kompensasi. Misalnya, perusahaan dapat berharap akan dihargai karena tindakan tanggung jawab mereka baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Ketiga, pertimbangan investasi, yaitu bahwa perusahaan memang harus bertanggung jawab terhadap para pemangku kepentingan (*stakeholder*) karena tindakan yang dilakukan akan mencerminkan kinerja keuangan perusahaan.

Keempat, pertimbangan biaya sosial dan politik, yaitu bahwa perusahaan memang sudah seharusnya mengeluarkan biaya-biaya yang bersifat sosial dan bahkan politik untuk membangun dan mempertahankan serta meningkatkan reputasi, nama baik dan *'branding'* yang apabila dipromosikan dan dibiayai melalui iklan, juga akan membutuhkan pembiayaan yang besar. Kelima, pertimbangan mempertahankan otonomi, yaitu bahwa perusahaan harus bertanggung jawab terhadap para pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk menghindari intervensi atau campur tangan kelompok-kelompok yang ada dalam lingkungan kerja atau pengaruh kelompok dalam masyarakat terhadap pengambilan keputusan manajemen.

Jika semua perusahaan menjalankan program tanggungjawab sosial dan lingkungan ini dengan sebaik-baiknya, maka upaya memperluas pemerataan kesejahteraan dalam masyarakat akan sangat terbantu. Manfaat yang diperoleh dari adanya program CSR ini pada akhirnya, bukan hanya untuk kepentingan masyarakat yang dibantu,

untuk kepentingan lingkungan yang dilestarikan, dan untuk kepentingan pemerintah, tetapi juga untuk kepentingan perusahaan sendiri dan dunia usaha pada umumnya. Semua pihak mendapatkan manfaat dan keuntungan baik moral maupun materiel dari adanya dan dikembangkannya program dan kebijakan tanggungjawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*) ini. Bahkan, dengan adanya program CSR ini, struktur keadilan sosial dapat dijaga agar tidak mengalami kesenjangan sosial yang timpang. Itulah cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang menjadi sila kelima falfasah dan dasar negara kita, yaitu Pancasila. Keadilan sosial itulah yang hendak kita wujudkan dan kita tuju dalam peri kehidupan bersama sebagai bangsa, dan sekaligus, seperti dikatakan oleh Plato, sebagai kunci untuk mencapai masyarakat yang stabil dan harmonis (*social justice as the key to achieving a stable and harmonious society*).

Tanggungjawab Politik Perusahaan

Dalam perkembangan teori dan praktik mengenai “*corporate social responsibility*” di pelbagai negara dewasa ini muncul pula pengertian tentang “Tanggungjawab Politik Perusahaan” (*Corporate Political Responsibility* atau CPR) dan “Tanggungjawab Sosial Perusahaan’ Politik” atau CSR Politik (*Political Corporate Social Responsibility*). Selama dasa warsa terakhir, semakin banyak studi yang dilakukan oleh para ahli mengenai aspek-aspek politik dari CSR, karena dalam praktiknya, memang banyak dijumpai program-program CSR yang bersentuhan dengan aktifitas politik kebernegeraan. Di antaranya dapat dikemukakan di sini, misalnya, kajian tentang peran politik dunia usaha sebagai penyedia fasilitas pelayanan umum, seperti pendidikan dan kesehatan yang sangat membantu kebijakan pemerintahan.⁵ Demikian pula dalam hubungan global, banyak program bantuan CSR yang mendukung pelbagai inisiatif untuk

⁵ M. Blowfield, dan J.G. Frynas, “Setting New Agendas – Critical Perspectives on Corporate Social Responsibility in the Developing World”, *International Affairs*, 81, hal. 499-513, 2005; Baca juga J.J. Boddewyn dan J. Doh, “Global Strategy and the Collaboration of MNE’s, NGO’s and the Provisioning of Collective Goods in Emerging Markets”, *Global Strategy Journal*, 1, hal.345-361, 2011.

perubahan tatakelola dan pengembangan regulasi etika tatakelola global (*global governance*)⁶ yang dapat dikategorikan juga sebagai peran politik dunia usaha dalam tatanan dunia baru.⁷ Di samping itu, banyak pula studi yang mengupas tentang peran dunia usaha dalam memberikan tekanan dan desakan politik yang mempengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan regulasi di pelbagai bidang yang terkait dengan persoalan-persoalan sosial dan lingkungan hidup melalui kegiatan-kegiatan lobby yang sangat aktif, kelompok-kelompok penekan, dan saluran-saluran politik lainnya.⁸

Pendek kata, dewasa ini semakin banyak kajian mengenai aspek-aspek politik dari program-program CSR, baik di kalangan ahli manajemen maupun para ahli ilmu politik, dengan memunculkan pengertian tentang “*Political CSR*” (PCSR). Bahkan secara khusus, saya juga ingin mengembangkan pengertian tentang “*Corporate Political Responsibility*” (CPR) dalam kaitannya dengan kebutuhan untuk mengembangkan pelebagaan partai politik melalui dukungan dana yang berasal dari sumber CSR dari kalangan dunia usaha. “*Corporate Political Responsibility*” (CPR) tersebut dapat dibedakan dari pengertian “*Political Corporate Social Responsibility*” (PCSR) yang mengandung makna yang lebih luas. Jędrzej George Frynas dan Sian Stephens, misalnya, mengembangkan pengertian bahwa “*Political CSR*” merupakan “... *activities where CSR has an intended or unintended political impact, or where intended or unintended political impacts on CSR exist (i.e. impacts related to the functioning of the state as a sphere of activity that is distinctive from business*

⁶ R.V. Aguilera dan A. Cuervo-Cazurra, “Code of Good Governance Worldwide: What is the Trigger?”, *Organizational Studies*, 25, hal. 415-443, 2004.

⁷ R.V. Aguilera, D.E. Rupp, C.A. Williams, dan J. Ganapathi, “Putting the S Back in Corporate Social Responsibility: A Multilevel Theory of Social Change in Organizations”, *Academy of Management Review*, 32, hal. 836-863, 2007; T. Bartley, “Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions”, *American Journal of Sociology*, 113, hal. 297-351, 2007.

⁸ J. Child dan T. Tsai, “The Dynamic between Firms’ Environmental Strategies and Institutional Constraints in Emerging Economies: Evidence from China and Taiwan”, *Journal of Management Studies*, 42, hal. 95-125, 2005; F. den Hond, K.A. Rehbein, F.G.A. de Bakker, dan H.K. Lankveld, “Playing on Two Chessboards: Reputation Effects between Corporate Social Responsibility (CSR) and Corporate Political Activity (CPA)”, *Journal of Management Studies*, 51, hal. 790-813, 2014; A. McWilliams dan D.S. Siegel, “Creating and Capturing Value: Strategic Corporate Social Responsibility, Resource-Based Theory, and Sustainable Competitive Advantage”, *Journal of Management*, 37 hal.1480-1495, 2011.

activity.”⁹ Pengertian PCSR itu mencakup semua aktifitas perusahaan secara luas baik yang secara sengaja dimaksudkan atau tidak secara sengaja dimaksudkan untuk mempengaruhi proses-proses atau kebijakan-kebijakan politik negara.

Sedangkan istilah “*Corporate Political Responsibility*” (CPR) yang saya promosikan ini dapat dipakai untuk pengertian yang lebih terbatas, yaitu menyangkut sasaran tanggungjawab perusahaan kepada para pemangku kepentingan dalam proses-proses politik. Dalam hubungan ini, kita dapat mengembangkan pengertian CPR itu, misalnya, terkait dengan upaya penguatan pelembagaan partai politik sebagai pilar yang penting dalam sistem politik yang demokratis. Ide semacam ini dapat dikatakan masih sangat baru. Banyak negara yang malah melarang adanya sumbangan dari perusahaan kepada partai politik ataupun kepada kandidat peserta pemilihan umum. Dalam praktik di pelbagai negara, dari 170 negara yang diteliti oleh IDEA¹⁰, tercatat ada 40 negara yang secara resmi melarang partai politik menerima sumbangan dari perusahaan atau melarang perusahaan memberikan sumbangan kepada partai politik atau kepada kandidat dalam pemilihan umum.

Ke-40 negara yang mengatur larangan sumbangan politik dari perusahaan itu secara eksplisit melalui peraturan perundang-undangan adalah: (i) Afganistan, (ii) Algeria, (iii) Amerika Serikat, (iv) Azerbaijan, (v) Belgium, (vi) Bhutan, (vii) Bulgaria, (viii) Canada, (ix) Costarica, (x) Estonia, (xi) Fiji, (xii) Georgia, (xiii) Honduras, (xiv) Hongaria, (xv) Israel, (xvi) Jordania, (xvii) Kongo, (xviii) Korea Selatan, (xix) Latvia, (xx) Liberia, (xxi) Lithuania, (xxii) Luxembourg, (xxiii) Madagaskar, (xxiv) Maldives, (xxv) Mali, (xxvi) Meksiko, (xxvii) Mozambik, (xxviii) Pakistan, (xxix) Paraguay, (xxx) Philippina, (xxxi) Polandia, (xxxii) Portugal, (xxxiii) Mesir, (xxxiv) Perancis, (xxxv) Russia, (xxxvi) Sao Tome and Principe, (xxxvii) Sierra Leone, (xxxviii) Timor Leste, (xxxix) Tunisia, dan (xl) Yunani.

⁹ Jędrzej George Frynas dan Sian Stephens, *Political Corporate Social Responsibility: Reviewing Theories and Setting New Agendas*, International Journal of Management Reviews diterbitkan oleh British Academy of Management and John Wiley & Sons, 2014.

¹⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), lihat di <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=248>.

Misalnya, di Kanada, diatur adanya larangan yang tegas mengenai sumbangan-sumbangan politik yang demikian itu dalam UU Pemilu Tahun 2000¹¹. Dalam Artikel 404 ditegaskan,

“No person or entity other than an individual who is a citizen or permanent resident as defined in subsection 2(1) of the Immigration and Refugee Protection Act shall make a contribution to a registered party, a registered association, a candidate, a leadership contestant or a nomination contestant”.

Larangan serupa juga dipraktikkan di Perancis dengan menentukan, *“Private funding of political parties [...] donations by legal persons are prohibited, including in the form of goods, services or other direct or indirect benefits supplied at a discount”*¹² (Sumbangan pribadi bagi partai politik sumbangan dari badan hukum dilarang, termasuk dalam bentuk barang, jasa, atau keuntungan yang langsung atau tidak langsung berupa diskon). Di Philippina, juga terdapat larangan yang sama, yaitu: *“... that no corporation, domestic or foreign, shall give donations in aid of any political party or candidate or for purposes of partisan political activity”*¹³ (... bahwa tidak ada perusahaan, baik dalam negeri maupun asing, yang boleh memberikan sumbangan kepada partai politik manapun atau kandidat atau untuk tujuan membantu kegiatan politik yang bersifat partisan). Demikian pula di Russia, dengan UU Federal ditentukan bahwa larangan dimaksud berlaku bagi semua badan hukum Russia dengan keikutsertaan asing atau keikutsertaan negara atau badan hukum Russia yang terdaftar kurang dari 1 tahun sebelum pemberian donasi kepada partai politik. Bahkan, di Amerika Serikat, larangan serupa juga diatur dengan tegas dalam Undang-Undang Federal.

Hanya saja, di Amerika Serikat, perusahaan dan organisasi serikat buruh (*corporations and labor organizations*) tetap dapat membentuk *“Political Action Committees”* (PACs) yang diperbolehkan menghimpun dana sukarela (*voluntary contributions*) dari perseorangan dan menggunakan hasil penggalangan dana tersebut

¹¹ Article 404 (1), Canada Elections Act, 2000.

¹² Evaluation Report on France, Transparency of Party Funding (Theme II), GRECO, 2009, hal.7.

¹³ Article 36.9, Corporation Code of the Philippines, Batas Pambansa Blg. 68.

untuk mendukung para kandidat atau calon anggota legislative dan panitia-panitia partai politik (*federal candidates and political committees*). Berdasarkan undang-undang federal ditentukan bahwa¹⁴:

“Contributions or expenditures by national banks, corporations, or labor organizations (a) It is unlawful for any national bank, or any corporation organized by authority of any law of Congress, to make a contribution or expenditure in connection with any election to any political office, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any political office, or for any corporation whatever, or any labor organization, to make a contribution or expenditure in connection with any election at which presidential and vice presidential electors or a Senator or Representative in, or a Delegate or Resident Commissioner to, Congress are to be voted for, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any of the foregoing offices, or for any candidate, political committee, or other person knowingly to accept or receive any contribution prohibited by this section, or any officer or any director of any corporation or any national bank or any officer of any labor organization to consent to any contribution or expenditure by the corporation, national bank, or labor organization, as the case may be, prohibited by this section.”

Mengenai sumbangan dan pengeluaran oleh bank nasional, perusahaan, atau organisasi serikat buruh, ditentukan bahwa adalah bertentangan dengan undang-undang bagi setiap bank nasional, atau korporasi yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan undang-undang untuk memberikan sumbangan atau pengeluaran yang terkait dengan kegiatan pemilihan umum. Yaitu pemilihan umum untuk mengisi jabatan-jabatan politik, atau yang terkait dengan pemilihan pendahuluan (*primary election*) atau konvensi partai politik (*political convention*) atau kaukus yang diadakan untuk menyeleksi (bakal) calon untuk jabatan politik apapun, ataupun bagi setiap perusahaan apapun atau organisasi serikat buruh. Mereka itu dilarang memberikan sumbangan atau pengeluaran yang berhubungan dengan pemilihan

¹⁴ Title 2, Chapter 14, Sub Chapter 1, Section 441b (United States Code, Title 2, The Congress).

umum. Yaitu pemilihan umum dimana para pemilih presiden dan wakil presiden, atau senator atau perwakilan, utusan, atau komisioner daerah sebagai anggota Kongres, atau yang terkait dengan pemilihan pendahuluan (*primary election*), konvensi partai politik (*political convention*), atau kaukus yang diadakan untuk menyeleksi (bakal) calon untuk jabatan-jabatan tersebut, atau untuk calon apapun, komite politik, atau orang lain yang diketahui mengambil atau menerima sumbangan dilarang menurut ketentuan ini, atau pejabat atau direktur perusahaan atau bank nasional atau pengurus organisasi serikat butuh yang mengetahui adanya sumbangan atau pengeluaran oleh perusahaan, bank nasional, atau organisasi serikat buruh, sebagai kasus yang mungkin terjadi, dilarang menurut ketentuan undang-undang ini.

Selanjutnya, Komisi Pemilihan Umum Amerika Serikat (Federal Electoral Commission, FEC)¹⁵ juga menentukan larangan sumbangan dan pengeluaran oleh perorangan dan organisasi tertentu dengan maksud untuk mempengaruhi pemilihan umum federal. Yang dikenai larangan itu adalah (i) perusahaan (*corporations*), (ii) serikat pekerja atau serikat buruh (*labor organizations*), (iii) kontraktor pemerintah federal (*federal government contractors*), dan (iv) orang asing (*foreign nationals*). Namun, meskipun dilarang memberikan sumbangan atau pengeluaran, perusahaan dan organisasi serikat buruh mereka diperbolehkan mendirikan PACs (*Political Action Committees*). PACs perusahaan dan serikat buruh (*Corporate and labor PACs*) dapat menggalang pendanaan sukarela dari perseorangan tertentu dan menggunakan dana yang dikumpulkan itu untuk mendukung panitia atau komite-komite politik para calon dan komite partai politik peserta pemilihan umum.

Tentu tidak semua negara menerapkan larangan sumbangan untuk partai politik. Bahkan, lebih banyak negara yang tidak menerapkan larangan seperti itu sama sekali. Dari 170 negara yang diteliti oleh IDEA, hanya tercatat 40 negara (23,53%) yang melarang, sedangkan 130 negara (76,47%) memperbolehkan sumbangan dari

¹⁵ Federal Election Commission (2011), The FEC and the Federal Campaign Finance Law. Lihat http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#anchor_257909, Published February 2011.

perusahaan untuk partai politik¹⁶. Di Jerman, misalnya, Partai Politik diperbolehkan menerima sumbangan dari perusahaan¹⁷. Demikian pula di pelbagai negara lain, banyak yang tidak mempersoalkan mengenai sumbangan dari perusahaan-perusahaan kepada partai politik. Hanya saja, diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa sehingga manfaat dari sumbangan itu tidak merusak sistem demokrasi yang terkait dengan partai politik, dan sekaligus tidak merusak prinsip-prinsip profesionalisme dan ‘*good governance*’ di lingkungan perusahaan-perusahaan penyumbang itu sendiri. Untuk itu, kita menawarkan pengertian baru mengenai sumbangan perusahaan untuk partai politik ini dengan mengembangkan pengertian “*corporate social responsibility*” dalam rangka penguatan sistem kepartaian yang melembaga.

Dengan demikian, semua badan hukum perusahaan secara resmi dapat dituntut mengambil tanggungjawab kenegaraan dengan menyediakan dana politik ‘CSR’ yang dapat disebut ‘*corporate political responsibility*’ (CPR) untuk disumbangkan bagi kepentingan semua partai politik tanpa diskriminasi atau preferensi politik. Untuk itu, mekanisme pemberian dan penyaluran dana CPR itu harus diatur dan dikelola secara independen oleh lembaga publik dengan tugas dan fungsinya ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan Undang-Undang. Artinya, dapat diatur bahwa setiap perusahaan mempunyai jarak yang sama dengan semua partai politik. Hal itu dapat mencegah terjadinya hubungan konflik kepentingan antara perusahaan dengan partai politik tertentu yang mempengaruhi profesionalisme dan integritas keduanya secara sendiri-sendiri dan bersama-sama. Dengan kebijakan demikian, berarti pula bahwa setiap perusahaan, di samping mengejar keuntungan, juga dibebani dua macam tanggungjawab yang bersifat inheren, yaitu (i) tanggungjawab sosial atau “*Corporate Social Responsibility*” (CSR), dan (ii) tanggungjawab politik atau “*Corporate Political Responsibility*” (CPR).

¹⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), lihat di <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=248>.

¹⁷ “Political parties may accept donations from companies”, Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II), GRECO, hal. 10, 2009.

Di pihak lain, kita juga dituntut untuk mengatur sistem kekuasaan negara dalam hubungannya dengan dunia usaha secara lebih baik, lebih adil, dan lebih sesuai dengan kebutuhan zaman, khususnya mengenai hubungan antara partai politik sebagai korporasi di dunia usaha. Dalam upaya membangun sistem demokrasi yang berintegritas di abad ke-21 ini, sudah saatnya kita mencegah segala kemungkinan terjadinya konflik kepentingan antara institusi politik dengan institusi dunia usaha. Karena itu, pengertian tentang tanggungjawab politik perusahaan sangat penting untuk dikembangkan dalam praktik dewasa ini, di samping pengertian tentang tanggungjawab sosial-ekonomi negara dalam memastikan kesejahteraan masyarakat yang terus meningkat berdasarkan prinsip efisien-berkeadilan.

Tanggungjawab Politik Perusahaan Media Elektronik

Salah satu jenis perusahaan yang harus diperlakukan tersendiri dalam kaitannya dengan prinsip tanggungjawab sosialnya di bidang politik dan sosial adalah perusahaan yang bergerak di bidang industri media elektronik, terutama radio dan televisi swasta. Perusahaan-perusahaan yang memiliki dan mengelola radio dan televisi, seperti kelompok usaha MNC-TV, kelompok usaha Trans-TV, Metro-TV, TV-One, JAK-TV, SCTV, Indo-Siar, BERITASATU-TV, Kompas-TV, dan lain-lain sebagainya, meskipun merupakan perusahaan atau group perusahaan yang bersifat privat atau pribadi, tetapi usaha yang dikelolanya menggunakan frekwensi yang tidak lain merupakan milik publik. Kegiatan industri penyiaran yang dikelola dan dikembangkan masing-masing tergantung kepada perizinan yang diberikan oleh Pemerintah sebagai otoritas yang berwenang untuk memberikan izin pemanfaatan dan penggunaan frekwensi milik publik tersebut. Oleh karena itu, diperlukan adanya kebijakan pengaturan yang benar-benar dapat memberikan jaminan keadilan untuk kepentingan umum atau kepentingan publik, terkait dengan kegiatan eksploitasi dan komersialisasi yang dilakukan oleh badan usaha privat atas frekwensi milik publik itu.

Seperti halnya konsepsi mengenai tanggungjawab sosial dan politik perusahaan pada umumnya, sebagaimana telah diuraikan di

atas, konsepsi mengenai tanggungjawab perusahaan industri media elektronik ini juga dapat kita bedakan dalam dua kelompok. Yang pertama adalah tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*) dan yang kedua adalah tanggungjawab politik perusahaan (*corporate political responsibility*). Tanggungjawab sosial dan politik media elektronik ini dapat diberikan dalam bentuk jam tayang mutlak untuk kepentingan sosial dan politik sebagai kewajiban dalam rangka pelayanan publik atau yang biasa dikenal sebagai “*Public Service Obligation*” (PSO). Misalnya, dapat ditentukan dengan atau dalam undang-undang bahwa dari 24 jam tayang televisi dalam setiap hari, 10 persen di antaranya diperuntukkan untuk kepentingan umum yang pemanfaatannya diserahkan secara mutlak kepada badan-badan pemerintah atau lembaga-lembaga negara, serta kepada partai-partai politik untuk kepentingan pendidikan politik kebangsaan dan kenegaraan. Kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai prosedur dan tata cara pemberian dan pemanfaatan jam tayang dalam rangka tanggungjawab sosial dan politik perusahaan televisi tersebut dapat didelegasikan oleh undang-undang kepada Pemerintah dan/atau kepada Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Misalnya, dapat diatur dari 10 persen jam tayang per hari (24 jam), dapat disisihkan 2,4 jam tayang (72 menit) untuk kepentingan umum. Khusus pada tahun penyelenggaraan pemilihan umum, 72 menit jam tayang itu dapat dibagi dua. Setengahnya atau 36 menit (2.160 detik) waktu tayang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan iklan layanan oleh partai politik secara adil dan merata dengan pembagian diatur, diawasi, dan dikoordinasikan oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Misalnya ada 10 partai politik peserta pemilu, maka masing-masing partai politik mendapatkan jatah $72:10 = 7,2$ menit atau $2.160:10 = 216$ detik per hari yang dapat diisi oleh partai politik dalam rangka sosialisasi dan pendidikan politik bagi masyarakat. Waktu 216 detik itu dapat saja dibagi dalam 11 kali tayang per hari, yang tentunya sangat membantu bagi rakyat pemilih untuk menilai dan menentukan sikapnya untuk memilih partai politik mana dalam pemilu. Misalnya, dapat diatur bahwa penayangan iklan

sosialisasi partai politik itu dimulai sejak 11 bulan sebelum pemungutan suara sampai dengan 1 bulan sesudahnya.

Pengaturan dan pemberian hak jam tayang kepada partai-partai politik ini mutlak harus dilakukan secara adil dan merata, terlepas dari banyak sedikitnya jumlah kursi yang berhasil dimenangkan oleh partai politik di DPR dan DPRD dalam pemilu sebelumnya. Hal ini penting untuk memastikan bahwa media elektronik harus bersifat netral dan menjaga jarak yang sama dengan semua partai politik, tanpa kecuali. Media televisi tidak boleh dibiarkan dimiliki dan dikendalikan hanya oleh 1 partai politik, karena pemiliknya adalah ketua umum partai politik seperti yang terjadi sekarang ini. Sekarang kita menyaksikan Ketua Umum Partai Perindo, setiap hari memanfaatkan media televisi yang ada dalam kelompok usaha MNC-TV yang dimilikinya untuk iklan dirinya dan Partai PERINDO. Demikian pula pemilik perusahaan Metro-TV memanfaatkan Metro-TV sebagai media iklan Partai NASDEM, dan Partai GOLKAR memanfaatkan TV-One juga untuk kepentingan politiknya. Sementara itu, bagi partai politik lain, jika ingin beriklan, diharuskan memasang iklan dengan biaya sesuai dengan harga pasar. Padahal, frekwensi yang dipergunakan oleh industri televisi-televisi tersebut di atas adalah frekwensi milik publik, bukan milik pribadi.

Dengan demikian, bukan hanya konflik kepentingan antara pengusaha dengan politisi, yang harus dicegah dengan memperkenalkan konsep “*Corporate Political Responsibility*”, tetapi kita juga perlu mengatur untuk mencegah konflik kepentingan antara pengelola media dengan partai politik. Media massa elektronik, terutama televisi mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam proses pembentukan pendapat umum dan persepsi publik tentang segala sesuatu yang ditayangkan. Salah satu beban biaya politik terbesar yang dihadapi oleh partai politik adalah biasa promosi dan kampanye melalui iklan media elektronik. Karena itu, media elektronik, terutama radio dan televisi, yang bekerja dengan cara memanfaatkan frekwensi milik publik, haruslah bersikap adil dan netral untuk berhubungan dengan semua partai politik dengan jarak yang sama. Sekarang sudah saatnya mengatur kembali pola hubungan antara media-media elektronik ini dengan partai-partai politik. Media penyiaran harus diberikan

kewajiban khusus berdasarkan undang-undang yang biasa disebut sebagai “*Public Service Obligation*” (PSO) yang diabdikan untuk kepentingan partai politik secara adil dan merata dalam bentuk pembagian jam tayang dengan prosentase tertentu untuk semua partai politik tanpa kecuali.

Konflik kepentingan di antara industri media dengan partai politik mendesak untuk segera dievaluasi, dicegah, dan diperbaiki, semata-mata untuk kepentingan mengembangkan sistem politik Indonesia yang semakin berintegritas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Selama abad ke-20, media sudah biasa disebut sebagai “*the fourth estate of democracy*” yang dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang memang diidealkan harus terpisah dan tidak konflik kepentingan satu dengan yang lain. Namun, pada abad ke-21 ini, seperti saya uraikan dalam buku terdahulu, yaitu “*Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*”¹⁸, media adalah cabang kekuasaan keempat di samping “negara” (*state*), “masyarakat madani” (*civil society*), dan “dunia usaha” (*market*). Inilah yang saya namakan sebagai empat cabang kekuasaan baru dalam arti makro (*macro quadru-politica*). Jika keempat cabang kekuasaan ini bersifat konflik kepentingan atau tidak dipisahkan satu dengan yang lain, maka bukan tidak mungkin pada suatu hari kelak entah kapan akan muncul perkembangan yang tidak terkendali bahwa keempat-empat cabang kekuasaan itu akan dikuasai oleh 1 orang yang akan bertindak sebagai ‘*oligarch*’ atau seorang *demagog* yang justru akan menghancurkan idealitas sistem demokrasi modern dan menggantinya dengan totalitarianisme baru.

Sebab, sejatinya sistem demokrasi itu diidealkan dalam rangka sistem penyelenggaraan kekuasaan negara, tidak lain adalah karena terjaminnya dinamika siklus pergantian kekuasaan secara damai dan teratur, dan terdistribusinya kekuasaan itu dalam banyak tangan yang bersifat seimbang dan saling mengendalikan satu sama lain dalam sistem yang biasa disebut sebagai “*checks and balances*”. Sebaliknya,

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, LP3ES, Jakarta, 2014.

jika negara, dunia usaha, masyarakat madani, dan industry media berada di satu tangan, maka niscaya tidak akan ada lagi manfaatnya sistem demokrasi formal yang diterapkan. Formalnya demokrasi tetapi substansi dan esensinya akan berubah menjadi oligarki dan otoritarianisme. Karena itu, ukuran demokrasi yang berlaku di masa kini, tentu harus ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan zaman dengan standar-standar yang boleh jadi belum terpikirkan di masa-masa sebelumnya. Dewasa ini dan di masa depan, “*state, civil society, market, and the media*” akan semakin penting kedudukan dan peranannya masing-masing dalam proses pembangunan bangsa, sehingga diperlukan pengaturan ulang yang dapat memastikan keseimbangan perannya masing-masing dan terhindar dari potensi atau kemungkinan konflik kepentingan dari para aktor yang menguasainya masing-masing.

Seperti gagasan yang diajukan oleh Baron de Montesquieu dalam “*L’Esprit des Loi*” (*The Spirit of The Law*), diidealkan adanya “*separation of power*” di antara “*trias-politica*” cabang kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif, maka di antara keempat cabang kekuasaan baru (*quadru politica*) tersebut seharusnya juga diadakan pemisahan kekuasaan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan di satu tangan. Artinya, harus ada pemisahan antara pejabat politik, pengelola bisnis, pengurus organisasi masyarakat, dan pengelola media, terutama media elektronik. Dengan demikian, di samping setiap perusahaan privat atau swasta pada umumnya penting untuk diharuskan bersikap netral dan menjaga jarak yang sama dengan semua partai politik, maka terlebih lagi perusahaan industri televisi juga harus dipaksa dengan perundang-undangan untuk juga berikap netral dan mempunyai jarak yang sama dengan semua partai politik. Di samping perusahaan industri televisi swasta, kewajiban yang sama juga harus dibebankan kepada televisi pemerintah dan pemerintah daerah, seperti TVRI, yang juga memanfaatkan frekwensi milik publik. Dengan demikian, persaingan antara partai politik akan sehat, dan pendidikan politik bagi rakyat pemilih juga dapat dibangun secara baik dan berintegritas.

Pendanaan Partai Politik

Untuk menyetatkan iklim persaingan antara partai politik, kebutuhan partai politik akan dana politik memang harus pula diatur dengan adil dan tidak membebani partai politik di luar proporsi sehingga mengharuskannya berusaha menghimpun dana politik secara tidak dapat dipertanggungjawabkan. Dana partai politik di masa depan, sebaiknya diatur hanya dapat diperoleh dari sumber-sumber sebagai berikut:

Iyuran Anggota (iyuran wajib dan iyuran sukarela);

1. Dana APBN dan APBD sesuai dengan tingkatan kepengurusan berdasarkan jumlah kursi di DPR dan DPRD atau dengan perhitungan lain sehingga semua partai politik mendapatkan jatah yang sama;
2. Dana Tanggungjawab Politik Perusahaan atau “*Corporate Political Responsibility*” (CPR) yang disalurkan secara transparan melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau komisi negara yang khusus diberi kewenangan untuk itu;
3. Jam tayang iklan layanan politik dalam rangka ‘*Public Service Obligation*’ (PSO) sebagai bentuk Tanggungjawab Politik Perusahaan Televisi Swasta ataupun lembaga penyiaran pemerintah (*Corporate Political Responsibility*);
4. Sumbangan pribadi-pribadi yang wajib dilaporkan secara transparan kepada Komisi Pemilihan Umum atau komisi negara yang khusus dibentuk untuk itu;

Sebaiknya, partai politik dan pengurus partai politik memang sudah seharusnya dilarang dengan tegas untuk mencari dana dengan melibatkan pengaruh partai politik untuk berbisnis ataupun untuk mendapatkan “komisi-komisi” dari transaksi-transaksi bisnis yang dipengaruhi oleh partai politik. Karena itu, dalam rangka penguatan pelembagaan politik kepartaian, kita harus mencarikan alternatif solusi untuk pendanaan partai politik melalui kelima sumber tersebut di atas. Namun sebagai akibat sebaliknya, partai politik juga harus bersedia dikontrol. Jikalau partai politik terbukti menerima atau mendapatkan dana dari sumber yang tidak sah, yaitu di luar sumber dana yang sudah ditentukan oleh undang-undang, maka dapat

ditentukan dengan undang-undang pula bahwa hal itu dapat dijadikan alasan untuk tuntutan pembubaran partai politik yang bersangkutan ke Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Ketentuan demikian ini, sebaiknya diatur dengan tegas dalam rangka perbaikan UU tentang Partai Politik; UU tentang Mahkamah Konstitusi; UU tentang MPR, DPR, dan DPD; dan UU tentang Pemilihan Umum; UU tentang Pemilihan Presiden; UU tentang Pemilihan Kepala Daerah; dan UU tentang Penyelenggara Pemilu.

Mengenai sumber pendanaan partai politik dari APBN dan APBD, dapat diuraikan beberapa alternatif pengaturan yang dapat dipertimbangkan baik-buruknya. Tidak semua orang setuju dengan ide pemberian dana dari APBN dan APBD ini, karena partai politik dianggap sebagai urusan pribadi masing-masing politisi. Kalangan aktifis swadaya masyarakat dan beberapa kalangan pengamat politik, misalnya, banyak yang menolak ide ini. Akan tetapi, untuk kepentingan jangka panjang dalam rangka penguatan partai politik, ide ini tidak terhindarkan, sekaligus untuk mencegah demoralisasi politik karena budaya politik transaksional yang terbentuk karena kebutuhan partai politik untuk mencari dana sendiri. Di negara-negara lain, praktik semacam ini juga tidak aneh. Di Jerman, misalnya, partai politik dibiayai oleh negara.

Pertama, ada tiga kemungkinan status yang dapat dipertimbangkan sebagai faktor penentu pendanaan dan besaran perhitungan bantuan dana dari APBN dan APBD, yaitu: (i) Status partai politik sebagai badan hukum, (ii) Status partai politik sebagai peserta pemilihan umum, dan/atau (iii) Status partai politik sebagai fraksi yang para anggotanya duduk sebagai anggota DPR atau DPRD. Masalahnya, dana dari sumber APBN dan APBD itu akan diberikan kepada partai politik dalam statusnya yang mana? Atau dapat pula ditentukan bahwa setiap partai politik mendapatkan dana dari APBN dan APBD dalam ketiga status tersebut sekaligus. Terhadap status partai politik sebagai badan hukum, maka semua partai politik harus ditentukan mendapat dana bantuan APBN dan APBD dalam jumlah yang harus sama, karena tidak boleh ada diskriminasi perlakuan oleh negara terhadap semua partai politik. Dalam status sebagai peserta

pemilihan umum, perlakuan negara tersebut juga harus sama, tidak boleh dibeda-bedakan berdasarkan jumlah perolehan suara. Satu-satunya perhitungan yang dapat membedakan satu partai politik dengan partai politik lainnya adalah perhitungan berdasarkan jumlah kursi yang berhasil diduduki oleh anggota partai politik hasil pemilihan umum.

Perhitungan cara ketiga ini tentu dinilai tidak adil oleh partai-partai kecil, tetapi bagi partai besar, tentu yang tidak adil adalah jika mereka dipersamakan dengan partai-partai yang terbukti kurang mendapatkan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, untuk realistis dan *'fairness'*, ada baiknya perhitungan dana APBN dan APBD itu didasarkan pada ketiga-tiga status partai politik sebagaimana dikemukakan di atas secara sekaligus saja. Artinya, mata anggaran dana bantuan APBN dan APBD itu diarahkan untuk membiayai kegiatan yang terkait dengan status partai politik sebagai badan hukum, sebagai peserta pemilihan umum, dan juga sebagai fraksi atau gabungan fraksi di DPR dan DPRD yang diperhitungkan dari jumlah kursi DPR dan DPRD. Dana yang langsung diserahkan kepada partai politik, dapat ditentukan terdiri atas dua macam saja, yaitu (i) dana bantuan terhadap partai politik setelah ditetapkan oleh KPU sebagai peserta pemilihan umum, dan (ii) dana bantuan yang diserahkan kepada partai politik yang para anggotanya telah resmi dilantik sebagai anggota DPR dan DPRD. Sedangkan dana untuk partai politik sebagai badan hukum, tidak perlu diserahkan kepada partai politik, melainkan cukup dikelola oleh Pemerintah atau oleh KPU dalam rangka penyelenggaraan program-program pelatihan bagi partai politik yang sudah resmi berstatus sebagai badan hukum.

Kedua, perlu ditentukan pula mengenai apa saja dan bagaimana pengaturan antara dana bantuan dari APBN dan APBD. Apa saja yang dibiayai oleh APBN, apa pula yang dibiayai oleh APBD Provinsi, dan oleh APBD kabupaten/kota. Dari tiga kemungkinan pendanaan seperti dikemukakan di atas, ang perlu dibiayai oleh APBD hanya aspek ketiga, yaitu dana yang diperhitungkan dari jumlah kursi, yaitu di DPRD Provinsi dan di DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan dana untuk bantuan kepada badan hukum, oleh karena status badan hukum itu terpusat, maka pembiayaan pelatihan dan sebagainya dapat ditiadakan

dari sumber APBD. Namun, untuk kepesertaan dalam pemilihan umum, masih dapat dipertimbangkan untuk pemilihan kepala daerah jikalau tetap diselenggarakan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti yang dipraktikkan dewasa ini. Dalam hal demikian, maka dana peserta yang akan diajukan pencalonannya oleh partai politik dapat ditentukan dibiayai juga oleh APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota masing-masing. Bahkan anggaran penyelenggaraan pilkada atau pemilihan kepala daerah itu sendiri, seperti yang dipraktikkan selama ini, dapat dibiayai oleh APBD Provinsi atau APBD Kabupaten/Kota di daerah masing-masing.

Tentang dana partai politik yang berasal dari Tanggungjawab Politik Perusahaan atau “*Corporate Political Responsibility*” (CPR) sebagaimana diuraikan di atas, perlu diperkenalkan sebagai alternatif solusi untuk mencegah konflik kepentingan antara partai politik dengan perusahaan. Keduanya merupakan aktor penting dalam proses kemajuan kehidupan politik dan ekonomi bangsa yang tidak boleh dibiarkan terlibat atau melibatkan diri dalam urusan-urusan yang bersifat konflik kepentingan yang pada gilirannya mengganggu profesionalisme masing-masing. Jika politik dibenarkan untuk mengendalikan dinamika bisnis yang dilakukan oleh pelaku ekonomi, maka tidak dapat dicegah pelaku bisnis juga akan berusaha mengendalikan dunia politik untuk kepentingannya sendiri. Karena itu, siapa saja yang ingin mengabdikan diri di dunia politik sebaiknya dicegah dengan aturan agar tidak terlibat dalam dunia bisnis praktik. Demikian pula pengusaha, lebih baik tidak perlu ikut melibatkan diri dalam urusan-urusan politik praktis, kecuali kedudukannya sebagai pemilih yang adalah juga pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.

Apakah seorang pengusaha tidak boleh menjadi politisi dan menjadi pejabat publik yang dipilih? Demikian pula seorang politisi apakah akan dilarang dengan undang-undang untuk menjadi pengusaha atau setidaknya memiliki saham perusahaan, atau membeli saham di perusahaan yang ‘*go public*’. Mengenai kedua hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, pada pokoknya, konflik kepentingan pengusaha dengan politisi harus dicegah. Untuk itu, kita perlu memperkenalkan pengaturan resmi tentang tanggungjawab politik perusahaan ini agar secara pribadi, para pengurus perusahaan

tidak perlu terlibat, melibatkan diri, ataupun dilibatkan dalam urusan-urusan politik praktis oleh para politisi. Tentu harus dicatat bahwa hak dan kebebasan siap orang untuk memilih (*right to elect*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) dalam pemilihan umum, dan begitu pula hak setiap orang untuk berusaha atau mempunyai kegiatan usaha (bisnis) atau menjadi pengusaha adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Yang harus dilarang adalah konflik kepentingannya, bukan pilihan pekerjaan seseorang untuk menjadi pengusaha atau politisi. Akan tetapi, begitu seseorang sudah menentukan pilihannya, maka persyaratan pekerjaan (*official requirement*) dapat diatur dengan undang-undang bahwa profesi atau pekerjaan sebagai politisi dan pengusaha tidak boleh dirangkap, melainkan hanya dipilih salah satu saja.

Pertama, jika seorang pengusaha (pengurus perusahaan) ditetapkan menjadi pejabat publik baik melalui pemilihan langsung ataupun tidak langsung, ataupun menjadi pejabat yang diangkat, seperti Menteri, Anggota Dewan Pertimbangan Presiden, atau lainnya, maka untuk mencegah konflik kepentingan kedudukan yang bersangkutan di perusahaan harus mundur atau dinonaktifkan. Antara penetapan pengangkatan dengan penetapan mundur atau non-aktif selama menduduki jabatan publik tersebut dapat diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang atau setidaknya dengan peraturan pemerintah (PP) agar tidak menimbulkan masalah hukum di lapangan. Jika seorang pengusaha bermaksud menjadi politisi dan mengajukan diri sebagai calon, baik di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif, di cabang kekuasaan legislatif, ataupun cabang kekuasaan yudikatif, baik melalui pemilihan umum ataupun pemilihan secara tidak langsung, seperti melalui DPR, maka yang bersangkutan dapat ditentukan apabila telah terpilih harus mundur dari statusnya sebagai pengurus perusahaan.

Kedua, para politisi atau pejabat publik lainnya, seperti anggota DPR, DPD, Menteri, Hakim, Komisioner Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen, Kepala Daerah, anggota DPRD, dan lain-lain, jika ingin menjadi pengurus perusahaan dapat menentukan pilihan untuk meninggalkan jabatan publiknya atau tidak menjadi pengurus perusahaan sama sekali, baik jabatan komisaris, direksi atau

lainnya. Sebenarnya, status seseorang di badan hukum perusahaan dapat dikaitkan dengan empat kemungkinan posisi, yaitu (i) pemegang saham, (ii) komisaris, (iii) direksi, atau (iv) karyawan. Posisi sebagai komisaris, direksi, ataupun karyawan, dapat membuat seseorang menghadapi konflik kepentingan dengan jabatan politik kenegaraan, atau terlibat rangkap jabatan yang mengganggu pelaksanaan tugasnya sebagai pejabat negara.

Karena itu, seseorang yang mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan politik melalui proses pemilihan langsung ataupun tidak langsung sebaiknya diharuskan menyertakan surat pengunduran dirinya dari jabatan (i) komisaris, (ii) direksi, ataupun (iii) karyawan perusahaan. Pengunduran dirinya itu akan berlaku apabila yang bersangkutan telah dinyatakan terpilih, dan sebagai persyaratan untuk pelantikan, diharuskan sudah lebih dulu terbit surat pemberhentian yang bersangkutan dari ketiga jabatan di perusahaan atau perusahaan-perusahaan terkait sebagaimana mestinya. Jangan sampai, misalnya, ada karyawan suatu perusahaan dijadikan '*pion*' oleh pimpinan perusahaannya untuk menduduki jabatan sebagai anggota DPRD dalam rangka mengamankan kebijakan perusahaannya dari intervensi politik atau sebaliknya untuk mengamankan perusahaan itu dalam bersekongkol dengan instansi pemerintah yang dikontrol oleh DPR atau DPRD tempat karyawan perusahaan itu mengabdikan sebagai politisi.

Ketiga, khusus untuk status sebagai pemegang saham di perusahaan, atau seorang pejabat politik membeli saham '*go public*' dari bursa saham, maka sebaiknya juga diatur bahwa manajemen saham-saham yang dimiliki itu harus dikuasakan kepada lembaga independen yang dapat menjamin bahwa proses-proses pengambilan keputusan di perusahaan tersebut tidak akan dipengaruhi oleh jabatan politik pemilik atau pemegang sahamnya. Jika ketentuan ini dapat diadopsikan ke dalam undang-undang, maka Pemerintah dapat saja diberi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai pembentukan lembaga independen dimaksud dengan Peraturan Pemerintah. Lembaga ini harus dikelola secara profesional untuk menjamin bahwa saham-saham yang dimiliki oleh para politisi atau para pejabat publik dapat tumbuh dan berkembang secara meng-

untungan bagi pemiliknya, meskipun tidak dikelola sendiri oleh yang bersangkutan tanpa harus terjadi konflik kepentingan yang tidak sehat antara pemilik atau pemegang saham perusahaan dengan pemegang jabatan publik atau kenegaraan.

‘Blind-Trust’ Management

Sebagai model, dapat dicontoh apa yang dipraktikkan di Amerika Serikat dengan lembaga independen yang disebut “*Blind-Trust Management*”. Badan ini mengelola saham yang dimiliki oleh pejabat publik secara profesional dan independen. “*Blind trust*” biasa diartikan sebagai “*a trust in which the beneficiaries are aware of the trust’s specific assets, and in which a fiduciary third party has discretion over all management of the trust assets. For example, politicians may use a blind trust to hold their assets while they are in officeto avoid conflict of interest accusations. Blind trusts are set up with the politician as both grantor and beneficiary, and a trust company as trustee. The trust company holds stocks, bonds, real estate, and other income-generating property in trust for the politician-beneficiary, but the politician lacks knowledge of what stocks or bonds or real estate or other investments are in the trust. In this manner, the politician is immune to accusations of enacting legislation for his/her own gain*”.¹⁹

‘*Blind trust*’ ini didasarkan atas ketentuan Undang-Undang tentang Konflik Kepentingan yang dikenal dengan sebutan 18 US Code # 208, menyangkut benturan kepentingan keuangan yang bersifat pribadi dengan pekerjaan setiap pejabat publik²⁰. Semua pejabat publik, pegawai pemerintah, dan pejabat yang diangkat lainnya terikat dengan ketentuan ini dengan ancaman diskualifikasi menurut ketentuan UU 18 US Code #208. Yang dikecualikan dari ancaman ini hanya pejabat yang dipilih (elected officials) seperti Presiden dan Wakil Presiden. Menurut 18 US Code # 202 (c), “*The statute does not cover elected officials such as President and Vice*

¹⁹ Lihat “Blind Trust Law and Legal Definition”, <https://definitions.uslegal.com>

²⁰ Lihat Jack Maskell (Legislative Attorney), “Financial Assets and Conflict of Interest Regulation in the Executive Branch”, CRS Report, Congressional Research Service, 2014.

*President because it may have potentially interfered with constitutionally required functions.*²¹ Ketentuan ini semula dimaksudkan untuk maksud mulia, yaitu menempatkan kedudukan Presiden dan wakilnya pada tempat yang khusus, sehingga proses hukum terhadapnya diatur berbeda dari pejabat biasa. Misalnya, jika Presiden atau Wakil Presiden didakwa melakukan tindak pidana tertentu menurut konstitusi, tuntutan hukum untuk pemberhentiannya harus ditempuh dengan mekanisme ‘*impeachment*’ yang tersendiri, yang berbeda dari proses yang dilakukan terhadap orang atau pejabat biasa. Namun, setelah seorang konglomerat Donald Trump menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat, timbul kritik terhadap aturan yang mengecualikan Presiden dan Wakil Presiden seperti yang ditentukan oleh 18 US Code 202 tersebut di atas.

Pendek kata, upaya untuk mencegah konflik atau benturan kepentingan antara politik dan bisnis, dan antara ormas dan politik ini justru sangat diperlukan untuk mengawal agar idealitas sistem demokrasi tidak terjebak dan terperjara oleh kepentingan jangka pendek yang didominasi oleh uang. Jika kepentingan akan harta menyatu dengan kepentingan akan tahta, maka sistem demokrasi akan menghadapi penghancuran dari dalam dirinya sendiri. Karena itu, sistem pengelolaan yang bersifat independen terhadap asset-aset saham para politisi yang bergerak di dunia usaha atau pun asset-aset saham pengusaha yang kemudian menjadi pejabat publik, dapat menjadi jalan keluar yang rasional dan objektif.

Catatan Akhir

Karena itu, sebagai catatan akhir, dapat disimpulkan bahwa dalam rangka memperkuat proses pelembagaan organisasi partai politik di tanah air, diperlukan upaya terpadu untuk menata kembali kebijakan pengaturan mengenai organisasi politik dan partai politik serta organisasi kemasyarakatan yang bersifat menyeluruh. Sekarang, Perpu No. 2 Tahun 2017 sudah disahkan menjadi UU dengan kesepakatan akan diperbaiki sebagaimana mestinya. Momentum kesepakatan untuk memperbaiki UU yang berasal dari perpu yang

²¹*Ibid.*, hal. 3.

sangat kontroversial ini, sebaiknya juga digunakan untuk sekaligus memperbaiki keseluruhan aturan mengenai organisasi kemasyarakatan, dan organisasi partai politik melalui suatu “omnibus law” yang sekaligus mengubah dan memperbaiki semua ketentuan undang-undang yang saling berkaitan, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Dengan demikian, sistem hukum kita yang berkenaan dengan (i) partai politik, dan (ii) organisasi kemasyarakatan yang bernuansa politik, seperti organisasi ‘*underbouw*’ partai politik, dan organisasi politik dan politis lainnya (orpol), serta (ii) organisasi kemasyarakatan (ormas) yang bersifat murni kemasyarakatan, dapat ditata secara terpadu dan menyeluruh.

Selanjutnya, sebagai organisasi perantara antara supra-struktur pemerintahan dengan infra-struktur masyarakat, pembinaan partai politik harus lah dibina secara khusus oleh negara dengan kebijakan penguatan yang lebih efektif, termasuk dengan memberikan dukungan pendanaan, baik dari APBN, APBD, maupun dari mobilisasi CSR, dan CPR dari korporasi. Mekanisme pembinaan lainnya harus pula dibedakan antara ormas biasa dengan orpol yang diartikan sebagai partai politik dalam arti luas, yaitu terkait mekanisme pendaftarannya badan hukum, dan juga pembatalan statusnya sebagai badan hukum yang harus dilakukan melalui mekanisme peradilan konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal dan pelindung kebebasan berserikat (*freedom of association*) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Daftar Pustaka

- Aguilera, R.V., dan A. Cuervo-Cazurra, “Code of Good Governance Worldwide: What is the Trigger?”, *Organizational Studies*, 25, hal. 415-443, 2004.
- Aguilera, R.V., D.E. Rupp, C.A. Williams, dan J. Ganapathi, “Putting the S Back in Corporate Social Responsibility: A Multilevel Theory of Social Change in Organizations”, *Academy of Management Review*, 32, hal. 836-863, 2007;
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, LP3ES, Jakarta, 2014;

- , Menuju Negara Hukum Indonesia, BIP-Gramedia, Jakarta, 2008;
- , Konstitusi Ekonomi, Penerbit KOMPAS, Jakarta, 2010/2016.
- Bartley, T., “Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions”, *American Journal of Sociology*, 113, hal. 297-351, 2007;
- Boddewyn, J.J., dan J. Doh, “Global Strategy and the Collaboration of MNE’s, NGO’s and the Provisioning of Collective Goods in Emerging Markets”, *Global Strategy Journal*, 1, hal.345-361, 2011.
- Blowfield, M., dan J.G. Frynas, “Setting New Agendas – Critical Perspectives on Corporate Social Responsibility in the Developing World”, *International Affairs*, 81, hal. 499-513, 2005;
- Child, J., dan T. Tsai, “The Dynamic between Firms’ Environmental Strategies and Institutional Constraints in Emerging Economies: Evidence from China and Taiwan”, *Journal of Management Studies*, 42, hal. 95-125, 2005;
- Frynas, Jędrzej George, dan Sian Stephens, *Political Corporate Social Responsibility: Reviewing Theories and Setting New Agendas*, *International Journal of Management Reviews* diterbitkan oleh British Academy of Management and John Wiley & Sons, 2014.
- Hond, F. den, K.A. Rehbein, F.G.A. de Bakker, dan H.K. Lankveld, “Playing on Two Chessboards: Reputation Effects between Corporate Social Responsibility (CSR) and Corporate Political Activity (CPA)”, *Journal of Management Studies*, 51, hal. 790-813, 2014;
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=248>; Evaluation Report on France, Transparency of Party Funding (Theme II), GRECO, 2009, hal.7; "Political parties may accept donations from companies", Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II), GRECO, hal. 10, 2009.
- Kumolo, Tjahjo, Menteri Dalam Negeri, “Ada 344.039 Ormas di Indonesia”, lihat www.kemendagri.go.id

- Maskell, Jack, (Legislative Attorney), “Financial Assets and Conflict of Interest Regulation in the Executive Branch”, CRS Report, Congressional Research Service, 2014.
- McWilliams, A., dan D.S. Siegel, Creating and Capturing Value: Strategic Corporate Social Responsibility, Resource-Based Theory, and Sustainable Competitive Advantage”, *Journal of Management*, 37 hal.1480-1495, 2011.
- Republic of the Philippines, Corporation Code of the Philippines, Batas Pambansa Blg. 68;
- USA, United States Code, Title 2, The Congress , Chapter 14, Sub Chapter 1, Section 441b;
- , the Federal Election Commission (2011), The FEC and the Federal Campaign Finance Law. http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfecsa.shtml#anchor_257909, Published February 2011.

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Andi Mattalatta

Abstrak

KESEPAKATAN bersama dalam rumusan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 salah satunya mempertegas sistem Presidensiil Dalam rangka memperkuat sistem presidensial secara konsisten, maka pelaksanaan fungsi partai politik secara sungguh-sungguh harus terus diupayakan. praktik koalisi memang dilegalkan sebagaimana penjelasan Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945. Pembentukan koalisi partai politik menjadi keniscayaan dalam sistem presidensial karena ketentuan yang diatur dalam undang-undang. Pragmatisme politik yang ditimbulkan dalam proses koalisi merupakan ancaman terhadap keberlangsungan sistem presidensial. Dengan demikian, salah satu tujuan dari pemilu, seperti yang tertuang di dalam undang-undang adalah untuk penyederhanaan partai politik menuju sistem multi partai sederhana, dapat diwujudkan melalui diberlakukannya mekanisme ambang batas.

Kata kunci: Kesepakatan Bersama, Sistem Presidensiil, Partai Politik, Koalisi, Ambang Batas.

Abstract

THE consensus in the formulation of the amendment to the Constitution of 1945 among others affirmed the presidential system. In the frame of strengthening the presidential system consistently, the serious performing of the function of the political parties shall be continuously endeavored. The practice of coalition is indeed legalized as elucidated by Article 6A Section 2 of the Constitution of 1945. The formation of the coalitions of political parties becomes a necessity in the presidential system due to provisions as regulated by the laws. The political pragmatism generated in the coalition process is a threat against the continuity of the presidential system. Consequently, one of the objectives of the general elections, as they are stated in the laws, is to simplify the political parties towards a simple system of multi-political parties, which can be manifested through the enactment of the threshold mechanism.

Keywords: Consensus, Presidential System, Political Parties, Coalition, Threshold.

Pendahuluan

ADA lima kesepakatan dasar bangsa ini melalui MPR yang dipakai sebagai acuan dasar dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam kurun waktu tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 yang lalu. Kelima kesepakatan dasar itu adalah:

1. Tidak mengubah Pembukaan;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem Presidensiil;
4. Penjelasan UUD ditiadakan dan ketentuan yang bersifat normatif yang termuat dalam penjelasan akan dimasukkan dan dirumuskan dalam Pasal yang terkait;
5. Penulisan perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.

Kesepakatan dasar pertama untuk tidak mengubah Pembukaan Undang Undang Dasar karena memuat latar belakang dan proses perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia sampai pada pernyataan kemerdekaan atas berkat rahmat Allah yang didorong oleh keinginan luhur bangsa Indonesia. Pembukaan Undang Undang Dasar juga memuat tugas pokok pemerintah negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Pembukaan Undang Undang Dasar juga memuat dasar negara yang dikenal sebagai Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan materi muatan yang begitu sarat makna esensial maka tidak salah bila dianggap bahwa pembukaan Undang Undang Dasar 1945 adalah cerminan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga, mengubah Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 berarti membubarkan Republik Indonesia yang diproklamirkan kemerdekaannya di tahun 1945 dan menggantinya dengan negara yang baru.

Kesepakatan dasar kedua untuk tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia karena dianggap bentuk negara inilah yang paling sesuai dengan Indonesia. Indonesia terdiri atas penduduk dengan latar belakang sosio kultural yang beragam juga wilayahnya merupakan negara kepulauan, terletak di perlintasan dunia yang ramai dan tentu membawa konsekuensi akan pengaruh sosial politik pula. Dengan karakter penduduk yang beraneka dan struktur wilayah kepulauan seperti itu diyakini Negara Kesatuan merupakan bentuk negara yang paling sesuai dan mampu memelihara ciri bangsa Indonesia yang majemuk ketimbang negara serikat.

Kesepakatan dasar ketiga yakni mempertegas sistem Presidensiil dikandung maksud untuk melahirkan stabilitas pemerintahan yang solid dalam masyarakat yang semakin demokratis ditengah tengah dunia yang semakin terbuka. Pilihan ini tentu tidak terlepas dari pengalaman-pengalaman pemerintahan sebelumnya yang akan diuraikan pada bagian lain dari tulisan ini.

Kesepakatan dasar keempat yakni meniadakan penjelasan umum dan penjelasan Pasal-Pasal selain untuk kepentingan teknis penulisan Undang-Undang Dasar modern pada umumnya juga untuk menghindari komplikasi yang mungkin tidak sinkron antara Pasal-Pasal dan penjelasan yang bisa saja dipertentangkan dan dijadikan alasan kekuasaan untuk mengeksploitasinya sesuai kepentingnya. Salah satu contohnya adalah posisi Presiden sebagai “mandataris MPR” yang ada dalam penjelasan namun tidak disebutkan dalam Pasal, namun pemberian gelar “MANDATARIS MPR” seolah-olah diartikan sebagai akhir dari eksistensi MPR periode itu. Padahal dalam bagian lain dari penjelasan Pasal 3 justru menyebut MPR sebagai lembaga negara yang kekuasaannya tidak terbatas. Dengan gelar MANDATARIS MPR tidak memperjelas pada peranan MANDATARIS MPR, sehingga apabila timbul penafsiran nakal bahwa kekuasaan MPR yang tidak terbatas sebagaimana pada penjelasan Pasal 3 UUD 1945 dengan sendirinya beralih ke MANDATARIS MPR. Dengan ditiadakannya penjelasan, maka ketentuan-ketentuan yg bersifat normatif yang sebelumnya ada dalam penjelasan dirumuskan ulang dan dicantumkan dalam Pasal yang terkait seperti ketentuan Indonesia sebagai negara hukum yang

tadinya terdapat dalam penjelasan umum kemudian dijadikan sebagai bagian dari rumusan pada Pasal 1 dalam Bab tentang Bentuk dan Kedaulatan.

Kesepakatan dasar kelima yakni memilih mekanisme perubahan UUD 1945 dengan cara “addendum” dikandung maksud untuk tetap memelihara warisan sejarah yang dikandung Undang-Undang Dasar 1945, karena isinya bukan hanya materi konstitusi tetapi juga cermin dari jiwa serta semangat bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan yang diperjuangkan oleh para pejuang dan pendiri bangsa ini. Karena itu penulisan substansi perubahan haruslah tetap memelihara perjalanan sejarah dan semangat kemerdekaan itu.

Apabila dilihat dari fungsinya maka kelima kesepakatan dasar itu ¹dapat dikelompokkan kedalam tiga fungsi yaitu:

1. Kesepakatan dasar pertama dan kedua berfungsi sebagai dasar pijakan ‘yang mengikat kaki-kaki’ para perumus perubahan UUD 1945 agar dalam melanglang buana mencari substansi baru tidak tercabut dari akar dan jiwa asli bangsa Indonesia;
2. Kesepakatan dasar ketiga berfungsi untuk membimbing dan mengarahkan substansi perubahan yang berkaitan dengan pengelolaan negara baik struktur maupun mekanismenya yang dilakukan oleh para penyelenggara negara;
3. Kesepakatan dasar keempat dan kelima berfungsi sebagai pedoman teknis penulisan perubahan Undang -Undang Dasar agar tetap menggambarkan perjalanan sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam merebut kemerdekaan dan mewujudkan cita-cita kemerdekaannya termasuk perjalanan sejarah Undang-Undang Dasar itu sendiri.

Hakikat Sistem Presidensial

Banyak varian penerapan sistem presidensiil di dunia ini yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masing masing negara. Bagi bangsa Indonesia karakter sistem presidensiil yang

¹ Dari proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam PAH I BP MPR.

dijadikan acuan untuk dipertegas oleh para perumus perubahan Undang-Undang Dasar yang kemudian dicantumkan di dalam Pasal-Pasal adalah sekurang-kurangnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Kekuasaan Pemerintahan Negara adalah ditangan Presiden yang sekaligus merangkap sebagai Kepala Negara;
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
3. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemiihan umum;
4. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah konkrit 5 (lima) tahun dan hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran hukum yang secara limitatif disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang pembuktiannya harus dilakukan melalui lembaga Peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi;
5. Sekalipun putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat namun putusan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut pemberhentian dalam masa jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden tetaplah harus diputuskan ditingkat terakhir oleh lembaga politik yaitu Majelis Permusyawaratrn Rakyat apakah usul pemberhentian itu diterima atau tidak. Dengan demikian mekanisme pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya merupakan gabungan proses politik dan proses hukum.

Kelima ciri sistem Presidensiil yang menjadi acuan Undang-Undang Dasar itu dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas pemerintahan sehingga ada jaminan konstitusional bagi Presiden dan Wakil Presiden untuk berkonsentrasi menjalankan kewajibannya dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Upaya pengawalan konstitusi terhadap eksistensi Presiden dan Wakil Presiden yang mampu memelihara stabilitas pemerintahan selama masa jabatannya sudah dimulai saat persyaratan pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya boleh dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum.

Ketentuan yang hanya membolehkan partai politik atau gabungan partai politik mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden karena bangunan politik yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar adalah bangunan politik kolektif dan bukannya bangunan politik individualistik. Dengan demikian sejak awal Undang-Undang Dasar kita tidak mengenal dan tidak menghendaki adanya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan secara perorangan.

Bahkan lebih jauh dari itu bangunan politik kolektif yang dianut dalam pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui partai politik atau gabungan partai politik diharapkan mencerminkan bakal dukungan mayoritas di lembaga perwakilan khususnya DPR RI yang oleh Undang-Undang Dasar diberi kewenangan legislasi, pengawasan jalannya pemerintahan dan penyusunan anggaran. Disinilah perbedaan antara sistem Parlementer dengan sistem Presidensiil yang dianut Undang-Undang Dasar kita.² Dalam sistem parlementer koalisi partai politik untuk menyusun pemerintahan terbentuk setelah pemilihan anggota parlemen. Sedangkan dalam sistem Presidensiil yang dianut Undang-Undang Dasar kita diharapkan agar koalisi membentuk pemerintahan sudah terbangun sebelum pemilihan umum dalam bentuk koalisi³ mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden serta sama-sama berjuang untuk memenangkannya pada saat pemilihan umum presiden yang pelaksanaannya bersamaan dengan pelaksanaan pemilihan umum anggota lembaga perwakilan rakyat.

Dalam prakteknya bisa saja partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden yang memenangkan pemilihan presiden tidak mencapai jumlah mayoritas dalam pemilihan umum anggota DPR seperti yang terjadi dalam

² Juan Linz menyatakan bahwa *“Indeed, the vast majority of the stable democracies in the world today are parliamentary regimes, where executive power is generated by legislative majorities and depends on such majorities for survival”*. Juan J. Linz, *“The Perils of Presidentialism”*. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990.

³ Politik presidensiil adalah *zero-sum, winner take all* yang itu mempersulit untuk kerjasama atau membentuk koalisi. Dalam sistem presidensiil, jabatan presiden adalah penghargaan tertinggi dalam proses politik. Karena presiden adalah tunggal maka menjadi tidak mungkin untuk membentuk koalisi. Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 207)

pemilihan Presiden tahun 2004, tahun 2009, dan tahun 2014 yang lalu namun kita juga menyaksikan sesudahnya betapa hiruk-pikuk politik yang terjadi sesudah terpilihnya Presiden dan wakil Presiden.

Terjadi gejolak politik baik antara partai politik pengusung pasangan Presiden dan wakil Presiden yang memenangkan pemilihan dan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya kalah maupun internal masing-masing partai dalam menentukan posisinya dengan pemerintah. Pengalaman bangsa ini dalam tiga kali pemilihan Presiden langsung yang telah dilaksanakan rata-rata butuh waktu sekitar satu tahun untuk meredakan gejolak politik itu. Dan umumnya gejolak politik itu reda setelah ada konsolidasi baru antar partai politik yang mendukung pemerintahan maupun yang tetap berada di luar pemerintahan.

Kondisi ini secara politik praktis adalah wajar tetapi dalam rangka membangun idealisasi politik rasanya tidak wajar karena koalisi itu terbangun diatas dasar dan pertimbangan praktis yang sekarang ini populer dengan istilah pragmatisme politik. Konsepsi untuk mempertegas sistem presidensiil dengan membangun koalisi pemerintahan saat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden inilah sehingga dalam pemilihan umum 2004, tahun 2009, dan tahun 2014 pelaksanaannya diadakan secara terpisah antara pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden.

Angka perolehan suara atau kursi masing-masing partai politik dalam pemilihan umum legislatif kemudian menjadi rujukan apakah partai politik tertentu dapat mencalonkan sendiri pasangan calon presiden dan wakil presiden atau harus berkoalisi dengan partai partai lain agar mencapai ambang batas⁴ yang dimungkinkan oleh undang-undang. Diharapkan dalam jangka waktu tertentu apabila kita konsisten menerapkan sistem ini dengan menaikkan ambang batas tentang syarat pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden secara bertahap maka koalisi membentuk pemerintahan mayoritas

⁴ Ambang batas (*threshold*). *Threshold* yaitu tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. Batas minimal itu biasanya diwujudkan dalam prosentase dari hasil Pemilu. Lihat Sekretariat Jenderal Bawaslu RI. *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, Dan Sistem Presidensiil*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Bawaslu RI, 2015).

sebelum pemilihan presiden bisa terwujud. Dengan demikian upaya mempertegas sistem presidensiil akan berhasil.

Dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya upaya untuk mempertegas sistem presidensiil sebagai salah satu kesepakatan dasar saat melakukan perubahan Undang-Undang Dasar mengalami pasang surut. Hal itu dapat dilihat pada setiap pembahasan rancangan undang-undang pemilihan umum. Partai-partai yang berpendapat perlunya koalisi dibangun sebelum pemilihan umum presiden berusaha mempertahankan bahkan menaikkan ambang batas syarat pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden secara bertahap pada setiap pemilihan umum. Pada pihak lain ada juga partai-partai yang berpendapat bahwa untuk membentuk koalisi pemerintahan yang mayoritas dalam rangka sistem presidensiil bisa dilakukan setelah presiden terpilih. Suatu alasan yang sebenarnya lebih mirip sistem parlementer dan koalisi yang terbangun pun terkesan bukan karena perjuangan bersama tetapi lebih bersifat “*contractual*”.

Upaya untuk mempertegas sistem presidensiil melalui pembentukan koalisi sebelum pemilihan presiden kembali menghadapi tantangan pemecahan saat Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa hakekat Undang-Undang Dasar yang mengatur pemilihan umum menghendaki pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden haruslah dilaksanakan secara serentak. Dengan ketentuan seperti itu maka syarat ambang batas perolehan suara atau kursi masing-masing partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan umum legislatif untuk mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden menjadi kehilangan makna karena maksud ambang batas itu adalah sebagai modal awal dukungan presiden di lembaga perwakilan bila kelak terpilih menjadi presiden.

Menegaskan sistem presidensiil memang bukan hanya dengan cara membentuk koalisi pemerintahan sebelum pemilihan presiden yang didukung partai politik atau gabungan partai politik yang diperkirakan akan memperoleh mayoritas kursi di lembaga perwakilan. Usaha menegaskan sistem presidensiil yang menjadi salah satu kesepakatan dasar dalam perubahan Undang-Undang Dasar juga dapat ditempuh melalui proses perundang-undangan yang mengatur

hubungan kelembagaan antara presiden dan lembaga perwakilan rakyat.

Hubungan kelembagaan yang dimaksud tersebut, baik hubungan politik maupun hubungan administratif yang materinya betul-betul mencerminkan semangat dari sistem presidensiil yang akan dibangun, namun hal tersebut tidak akan menjadi bagian utama pembahasan tulisan ini. Selain dari itu penegakan sistem presidensiil juga tercermin dari pengaturan tentang tata cara pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang harus melalui mekanisme peradilan oleh Mahkamah Konstitusi. Suatu mekanisme yang sangat berbeda dengan pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar sebelumnya.

Partai Politik Dalam Sistem Presidensial

Seperti diutarakan pada bagian awal tulisan ini bahwa bangunan politik yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar bukanlah bangunan politik yang individualistik liberal tetapi bangunan politik yang mencerminkan sifat kolektifitas bangsa. Berkenaan dengan itu Undang-Undang Dasar mempertegas eksistensi partai politik sebagai institusi tunggal dalam proses rekrutmen calon Presiden. Bahkan untuk pemilihan lembaga perwakilan pun calonnya harus melalui Partai Politik kecuali untuk keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan hak monopoli yang diberikan Undang-Undang Dasar kepada partai politik untuk menjadi sumber kepemimpinan bangsa maka dengan sendirinya partai politik tidak berlebihan bila dianggap sebagai bagian dari institusi negara yang memiliki pula kewajiban-kewajiban yang diberikan oleh negara dan harus ditaati. Bahkan dalam beberapa aspek dapat dikatakan bahwa partai politik di Indonesia dengan kewenangan yang begitu besar dapat diibaratkan sebagai miniatur negara.⁵

⁵ Pemilu yang digelar pada tanggal 7 Juni 1999 diikuti oleh 48 Partai Politik, dan sejak saat itu Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil memasuki era multi partai. Pada pemilu tahun 2004 ada 24 partai politik yang menjadi peserta pemilu. Sedangkan pemilu tahun 2009 diikuti 32 partai politik. Lihat Kuswanto, "Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil Yang Multi Partai." e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/article/download/1768/1321 Diakses pada 30 Oktober 2017

Dengan latar belakang seperti itu maka Partai Poitik, khususnya partai politik yang ingin menjadi peserta pemilihan umum sebaiknya memiliki unsur unsur sebagai berikut;

1. Badan hukum Partai Politik adalah badan hukum publik sehingga ketentuan ketentuan tertentu dari hukum publik dimungkinkan menjadi bagian dari penegakan hukum yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Partai politik;
2. Ideologi perjuangan partai politik tidak boleh bertentangan dengan ideologi negara;
3. Cakupan wilayah kepengurusan partai politik dalam keadaan tertentu harus mencerminkan cakupan wilayah sosial politik nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kaitan ini dengan sendirinya penulis tidak sependapat dengan wacana adanya partai politik lokal yang ikut pemilihan umum, kecuali dalam rangka otonomi khusus yang diatur tersendiri dalam undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan (bagian dari sistem pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar);

4. Harus memiliki program kerja utama untuk mencetak kader pemimpin bangsa;
5. Pengelolaannya harus terbuka dan demokratis termasuk pengelolaan keuangannya harus sesuai kaedah-kaedah akuntansi publik. Apabila terjadi penyalahgunaan keuangan internal seharusnya dianggap sebagai bagian dari tindak pidana dimana penegak hukum publik bisa intervensi;
6. Partai politik harus mendapat dukungan konkrit dari rakyat dengan jumlah tertentu yang dipersyaratkan undang-undang yang dilihat dari perolehan suara atau kursi dalam pemilihan umum.

Unsur unsur yang dikemukakan diatas selain untuk membangun dan meningkatkan kualitas peran serta partai politik dalam menegas-kan sistem presidensiil juga sebagai instrumen konsolidasi demokrasi. Jumlah partai poliik yang banyak selain menjadi masalah dalam efektifatas bekerjanya sistem presidensiil juga tidak baik bagi pendewasaan politik masyarakat. Masyarakat tidak bisa membedakan secara ideologis antara satu partai dengan yang lainnya. Sehingga pilihan masyarakat terhadap suatu partai politik bukan karena ideologi

perjuangan tetapi mungkin karena kepentingan praktis untuk kekuasaan.

Dasar pilihan seperti ini membuat ikatan batin antara partai politik dan anggotanya adalah sebatas kepentingan sesaat. Tidak mengherankan bila akhir-akhir ini banyak sekali kita saksikan dengan mudah tokoh-tokoh sebuah partai politik berpindah. Bahkan ada kesan partai politik tidak berbeda jauh dengan korporasi yang begitu mudah diakuisisi oleh tokoh-tokoh tertentu karena memiliki kemampuan ekonomi atau dekat dengan kekuasaan.

Penerapan prinsip-prinsip partai politik seperti diungkapkan diatas secara konsisten akan mempermudah proses konsolidasi demokrasi melalui penyederhanaan jumlah partai politik sehingga penampilan ideologis masing-masing partai politik kelihatan warnanya. Dengan demikian pilihan rakyat terhadap partai politik tertentu didasarkan pada ideologi perjuangannya, bukan karena semata mata pertimbangan pragmatis⁶.

Di zaman Orde Baru konsolidasi demokrasi melalui penyederhanaan jumlah partai politik melalui mekanisme *top down* dengan mengeluarkan TAP MPR diikuti dengan undang-undang pelaksanaan mekanisme seperti itu pasti terasa tidak demokratis Karena itu sebaiknya diserahkan kepada rakyat dengan melihat perolehan suara masing-masing partai politik dalam pemilihan umum. Apabila suatu partai politik memang tidak mendapatkan dukungan signifikan dari rakyat dalam pemilihan umum mustinya sadar untuk tidak memaksakan diri untuk ikut serta dalam pemilihan umum selanjutnya.

Pemilihan Umum Dalam Sistem Presidensial

Ketentuan tentang pemilihan umum seperti halnya dengan partai politik tidak diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Dasar kecuali pemilihan presiden yang dilakukan oleh MPR. Dengan

⁶ 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. Hendarmin Danadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 148

demikian tidak bisa diperrmasalahkan apabila rezim saat itu mengatur tata cara pemilihan umum khususnya untuk memilih wakil-wakil rakyat baik ditingkat nasional maupun di tingkat daerah. Ada anggota lembaga perwakilan rakyat yang dipilih, ada yang diangkat sebagai anggota tambahan berdasarkan perimbangan perolehan suara dalam pemilihan umum ada pula yang diangkat berdasarkan jatah khusus untuk Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia hasil perubahan kemudian menetapkan bahwa pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat dan presiden harus melalui pemilihan umum. Demikian ketentuan yang tertuang dalam Bab VII B Pasal 22 E Undang-Undang Dasar. Bersamaan dengan itu Undang-Undang Dasar pula membentuk Lembaga Perwakilan lain yang juga harus dipilih dalam pemilihan umum yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian institusi dalam hal pengisian jabatannya harus diisi melalui pemilihan umum yaitu:

1. Lembaga perwakilan rakyat mulai dari tingkat nasional, tingkat provinsi, maupun tungkat kabupaten/kota (DPR-RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota) yang pesertanya adalah partai politik,
2. Lembaga perwakilan daerah (DPD) yang pesertanya adalah perorangan, serta
3. Presiden dan wakil presiden yang pesertanya adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Dalam rangka penegasan sistem presidensiil sebagai salah satu kesepakatan dasar dalam perubahan Undang-Undang Dasar yang lalu penulis berpendapat bahwa selayaknya pemilihan umum untuk memilih anggota DPR RI, anggota DPD dan anggota DPRD dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan umum Presiden, dimana perolehan suara partai politik dalam pemilihan anggota DPR menjadi salah satu ukuran berhak tidaknya suatu partai politik mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum presiden.

Bahkan penulis pernah melontarkan angka 30% perolehan suara yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum presiden. Namun usul itu tidak mendapat tanggapan karena kawan-kawan di Panitia Ad Hoc I memutuskan untuk membicarakan lebih lanjut menyangkut hal tersebut dalam Undang-Undang Pemilihan Presiden yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar.

Dasar pemikiran penulis untuk berpendapat bahwa pemilihan umum legislatif dilaksanakan lebih awal dan hasilnya akan menjadi syarat pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah dalam rangka mempertegas sistem presidensiil itu. Presiden dalam sistem presidensiil masa jabatannya memang tidak tergantung pada polarisasi politik di lembaga perwakilan namun untuk memuluskan kinerjanya perlu dukungan lembaga perwakilan rakyat baik dalam pembentukan Undang-Undang maupun dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara. Dukungan itu diwujudkan dalam bentuk koalisi. Koalisi pemerintahan memang bisa dilakukan sebelum atau sesudah presiden terpilih namun menurut hemat penulis koalisi dengan pemerintah yang bermartabat adalah koalisi sebelum pemilihan presiden, karena koalisi seperti ini diawali dengan kesamaan visi dan misi membangun negara dilanjutkan dengan semangat kerjasama untuk memenangkan pemilihan. Koalisi pemerintahan yang dilakukan setelah terpilihnya presiden bukannya tidak boleh tetapi secara moral politik rasanya banyak masalah.

Koalisi pemerintahan sekaligus koalisi untuk berjuang bersama memenangkan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik itulah yang menurut hemat penulis yang diwadahi oleh Pasal 6A ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945. Pemahaman itulah yang penulis perjuangkan saat masih menjadi pimpinan Fraksi Partai Golkar di DPR RI dalam pembahasan undang-undang pemilihan presiden sehingga pemilihan presiden tahun 2004, tahun 2009, dan tahun 2014 dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan umum anggota lembaga perwakilan.

Dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang menterjemahkan bunyi Pasal 22E ayat 2 yang menyatakan bahwa

pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden harus dilaksanakan secara serentak maka instrumen mempertegas sistem presidensiil melalui koalisi yang menggambarkan dukungan awal presiden sebelum pemilihan umum presiden menjadi tidak bermakna. Dengan demikian menurut hemat penulis upaya mempertegas sistem presidensiil melalui mekanisme pembentukan koalisi yang menggambarkan dukungan awal presiden sebelum pemilihan umum presiden tetaplah harus dipikirkan. Salah satu solusinya adalah meningkatkan ambang batas perolehan suara partai politik dalam pemilihan umum untuk mengikuti pemilihan umum selanjutnya. Upaya ini sekaligus juga menjadi instrumen konsolidasi demokrasi melalui penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilihan umum.

Hal yang lain yang tidak kalah pentingnya dalam pemilihan umum legislatif adalah distribusi kursi dalam setiap daerah pemilihan dan penetapan seseorang menjadi calon terpilih. Untuk distribusi kursi untuk setiap daerah pemilihan penulis berpendapat untuk masa sekarang ini tetap proporsional dengan kata lain tidak semata-mata didasarkan jumlah penduduk karena sebaran penduduk kita tidak merata. Kalau penetapannya semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk maka akan tercipta ketimpangan jumlah anggota lembaga perwakilan dengan selisih yang jauh antara daerah padat penduduk dan yang jarang. Lembaga Dewan Perwakilan Daerah sebenarnya bisa membatasi problema ini karena penentuan jumlah anggotanya rata antar daerah pemilihan namun, kitapun menyadari bahwa kewenangannya dalam memperjuangkan kepentingan konstituen daerahnya tidaklah “*decisive*” seperti DPR RI.

Menyangkut keterpilihan seseorang menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat sejak pemilihan umum dilaksanakan pasca perubahan Undang-Undang Dasar terdapat dua sistem. Untuk pemilihan umum legislatif tahun 2004 memakai stelsel daftar tertutup sedang untuk pemilihan umum legislatif tahun 2009 dan tahun 2014 memakai stelsel akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi mengenai hal ini. Undang-Undang Dasar sebenarnya hanya menyatakan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD pesertanya adalah Partai Politik.

Penentuan pemenangnya apakah memakai stelsel daftar tertutup atau terbuka menurut Undang-Undang Dasar itu merupakan bagian dari politik perundang-undangan yang kewenangannya ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Penulis berpendapat bahwa penentuan calon terpilih itu mendengarkan suara konstituen dan itu bisa dilakukan saat menyusun calon bila kita menerapkan stelsel daftar tertutup dan bisa juga dilakukan saat pemilihan itu sendiri dengan menerapkan sistem daftar terbuka. Apabila memilih stelsel daftar tertutup maka partai politik dalam menyusun daftar calon harus demokratis dan terbuka. Ketentuan ini sebenarnya termuat baik dalam Undang-Undang Pemilihan Umum legislatif maupun dalam Undang-Undang Pemilihan Umum.

Presiden sejak tahun 2004 yang mengharuskan partai politik menetapkan calon, baik calon legislatif maupun pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden menempuh mekanis yang demokratis dan terbuka sesuai mekanisme internal masing masing partai politik. Sayangnya, ketentuan ini tidak pernah diperhatikan oleh KPU saat menerima daftar calon baik calon pemilihan umum legislatif maupun pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum Presiden. Apabila Komisi Pemilihan Umum memperhatikan hal ini dan mulai memantau pada saat seleksi calon mungkin faktor negatif dalam proses pencalonan seperti mahar politik atau istilah lainnya dapat dihindari sejak dini.

Kesimpulan dan Penutup

Upaya menegaskan sistem presidensiil dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai salah satu kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar yang lalu hendaknya merupakan acuan utama dalam merumuskan kebijakan lanjutan bangsa ini dalam penataan sistem ketatanegaraan kita. Upaya itu merupakan langkah-langkah bertahap dan berkesinambungan untuk menghindari adanya keterkejutan politik yang tidak perlu. Hal itu dapat dimulai dengan konsisten melanjutkan pengetatan cara dan prosedur pendirian partai politik baru, peningkatan ambang batas partai politik untuk mengikuti pemilihan umum sehingga pada suatu

waktu tertentu jumlah partai politik yang mengikuti pemilihan umum tidak sebanyak sekarang.

Dengan jumlah partai politik yang terbatas maka akan kelihatan perbedaan visi dan misi masing- masing partai politik yang dengan sendirinya menjadi pertimbangan utama seseorang mendukung atau tidak mendukung suatu partai politik. Artinya, pilihan politik rakyat digeser dari pertimbangan emosi sempit ke pertimbangan ideologis rasional. Upaya ini tidak hanya membutuhkan komitmen akan suatu *road map* yang konsisten ditempuh para perumus kebijakan yaitu partai politik melalui wakil-wakilnya di DPR, pemerintah, lembaga lembaga negara lainnya seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan lain-lain. Bahkan tidak kalah pentingnya, apabila upaya itu dijadikan sebagai bahan pendidikan politik seluruh rakyat Indonesia.

Daftar Pustaka

- A, Asrinaldi. “Koalisi Model Parlementer Dan Dampaknya Pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial Di Indonesia”. *Jurnal Penelitian Politik, Volume 10, No.2 Desember 2013*. (Jakarta: embaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2013)
- Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 20017).
- Danadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. (Bandung: Fokusmedia, 2007).
e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/article/download/1768/132.
Diakses pada 30 Oktober 2017.
- Evangelista, Beverly. “Eksistensi Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil Di Indonesia Menurut UUD 1945”. *Jurnal IUS Vol II Nomor 5 Agustus 2014:338~348*. Kajian Hukum dan Keadilan IUS.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model LegislasiParlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010).
- Kuswanto. *Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil Yang Multi Partai*

Linz, Juan J., The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990.

Mahkamah Konstitusi. Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara. (Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2010)

Sartori, Giovanni. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Volume 1, (Cambridge: Cambridge University Press, 1976)

Sekretariat Jenderal Bawaslu RI. *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, Dan Sistem Presidensiil*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Bawaslu RI, 2015)

PEMILIHAN UMUM, PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI: ANTARA TAFSIR KONSTITUSI DAN PRAKTIK POLITIK

Chusnul Mar'iyah

Abstrak

PEMILU, partai politik dan demokrasi menjadi konsep dan kerangka politik dan banyak diperdebatkan dalam praktik politik di Indonesia pasca reformasi 1998. Namun, belum cukup kajian secara lebih mendalam tentang konsep tersebut dalam desain dari Konstitusi pasca 4 kali amandemen dalam kepolitikan di Indonesia. Tulisan ini menjelaskan bagaimana Pemilu, Partai Politik dan Demokrasi pada praktik politik pasca reformasi dan bagaimana kajian tafsir konstitusi terhadap konsep tersebut. Konstitusi tidak secara eksplisit mengatur tentang partai politik, padahal lembaga partai politik ini merupakan lembaga yang sangat penting kedudukannya dalam kepolitikan di Indonesia terutama dalam mengisi kepemimpinan di pimpinan lembaga trias politika (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif). Studi ini menjelaskan pula tafsir konstitusi tentang pemilu, partai politik dan demokrasi di Indonesia. Lebih jauh menjawab bagaimana gap antara kenyataan praktiknya dengan tafsir konstitusi di Indonesia pasca reformasi 1998. Bagaimana tantangan demokratisasi dengan kerangka kerja konstitusional dengan tafsir konstitusi yang membicarakan peran partai politik dan sistem pemilihan.

Kata Kunci : Pemilu, Partai Politik, Demokrasi

Abstract

GENERAL elections, political parties and democracy are concepts and political frameworks and are much-debated in political practice in Indonesia post Reformasi of 1998. Nevertheless, there have been no in-depth studies yet regarding those concepts in the design of the Constitution following four times amendments in the political life of Indonesia. This essay explains how General Elections, Political Parties, and Democracy in the political practice post Reformasi and what the constitutional interpretative study vis-à-vis that concept says. The Constitution does not explicitly regulate matters of political parties, whereas the institution of political parties has a very important position in the political life of Indonesia, particularly in fulfilling the leadership in the institutions of the trias politica (the Legislative, the Executive and the Judicative). This study also explains the constitutional interpretation regarding the general elections, political parties, and democracy in Indonesia. Moreover, it responded the question as to how the gap between the reality in practice on the one hand and the constitutional

interpretation in Indonesia post Reformasi 1998 on the other hand. How the challenge of democratization with a constitutional framework with constitutional interpretation dealing with the role of political parties and election system.

Keywords: General Elections, Political Parties, Democracy.

Pendahuluan

HAMPIR semua negara di dunia menggunakan sistem demokrasi. Salah satu indikator dari sistem pemerintahan yang demokratis adalah perubahan penguasa (*the ruler*) dilaksanakan melalui sistem pemilihan secara berkala. Sementara itu peserta pemilunya sebagian besar adalah Partai Politik. Pemilihan umum tersebut menjadi indikator utama dalam sistem yang demokratis. Dalam pengalaman di berbagai negara yang sudah maju demokrasi-nya, isu penyelenggaraan pemilu sudah dianggap proses suksesi pemerintahan yang harus dilakukan semestinya. Sementara itu dengan pengalaman pemilu sebagai cap legitimasi selama pemerintahan Orde Baru, maka berpengaruh kepada perkembangan Ilmu Politik di Indonesia. Studi tentang penyelenggaraan politik administrasi kepemiluan baru berkembang.

Perubahan regime otoriter ke demokratis pada tahun 1998 ditandai dengan munculnya banyak partai politik pada tahun 1999. Partai Politik menjadi lembaga yang sangat penting dalam penyelenggaraan suksesi pemerintahan yang demokratis. Lembaga politik yang merebut kekuasaan tersebut melalui pemilu adalah Partai Politik, baik pemilu eksekutif Presiden, Gubernur, Bupati/Wali Kota maupun pemilu legislatif untuk menjadi Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota. Hanya di lembaga Dewan Perwakilan Daerah yang diisi oleh perseorangan. Kontestasi antara partai politik tersebut dalam memperebutkan kekuasaan dilaksanakan secara demokratis melalui Pemilu. Walaupun cukup banyak konsep dan teori dalam menjelaskan apa itu demokrasi,¹ namun paling tidak ada tiga indikator dalam negara demokratis.² Indikator pertama adalah dalam negara

¹ David Held. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

² Larry Diamond, Juan Linz, Seymour Martin Lipset. *Democracy in Developing Countries: Latin America, Volume IV*. London: Adamantine Press, 1989.

demokratis ada kompetisi. Dalam kompetisi tersebut dilarang menggunakan kekerasan (*excluding the use of force*). Kedua, dalam pemerintahan yang demokratis, harus ada partisipasi penuh oleh warga negara dewasa. Oleh karena itu di dalam demokrasi tidak boleh ada warga negara dewasa yang dipinggirkan dalam proses politik baik melalui pemilihan maupun pengangkatan. Indikator ini sangat kuat bila digunakan menganalisa tentang partisipasi perempuan dalam politik. Tingkat partisipasi perempuan masih kurang, namun sejak adanya kebijakan afirmasi 30 Persen untuk kepengurusan dan pencalegan perempuan dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu yang mensyaratkan partisipasi perempuan naik secara signifikan. Indikator ketiga adalah dalam demokrasi harus ada kebebasan berserikat, berpendapat dan kebebasan pers.³

Makalah ini mencoba membaca kembali konsep pemilu, partai politik dan demokrasi dengan menganalisa antara praktik politik dan tafsir konstitusinya. Sejauh mana Indonesia memerlukan kembali desain konstitusi dalam membangun lembaga partai politik tersebut dan penyelenggaraan pemilu untuk mencari usulan desain konstitusi dalam mengatur lembaga terpenting dalam kepolitikan di Indonesia tersebut. Bagaimana bangunan konstitusi yang dapat melindungi eksistensi partai politik dan mengimplementasikan fungsi dari partai politik. Dalam kehidupan kepolitikan nasional dewasa ini perlu secara lebih khusus untuk membaca ulang konstitusi. Baik untuk kepentingan tafsir politik dan rujukan etika politik untuk dapat mengimplementasikan cita-cita para pendiri bangsa yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dan mengimplementasikan Sila-sila dalam Pancasila tersebut, terutama dalam kerangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan mensejahterakan rakyat.

Amandemen Konstitusi: Pemilu Legislatif dan Pilpres

Untuk memahami kepolitikan di Indonesia dewasa ini perlu kembali kepada bagaimana memahami hasil reformasi yang berhubungan dengan amandemen UUD 1945. Berdirinya banyak partai politik dalam kerangka kebebasan berserikat dan merebut

³ *Ibid.*

kekuasaan melalui pemilu juga merupakan hasil dari keterbukaan politik.⁴ Namun, konstitusi tersebut belum mengatur pemilu dan partai politik serta demokrasi secara lengkap. Oleh karena itu tafsir konstitusi dalam membangun demokrasi dengan kekuatan partai politik menjadi penting. Pemilu langsung Presiden dan Wakil Presiden; Gubernur/wakil Gubernur serta Bupati/Wali Kota dalam praktiknya telah menghabiskan dana masyarakat yang besar. Baik dana yang dikeluarkan oleh APBN/APBD maupun dana dari para kandidat yang tidak pernah dapat datanya. Akibat lain, munculnya kekuatan politik baru yaitu para “bandar politik/pebotoh” yang membiayai sebagian dari proses pemenangan kandidat tersebut. Pada gilirannya negara menjadi taruhan dan dijebak mengambil kebijakan sesuai dengan kepentingan para pemberi dana pada saat pemilu tersebut. Apakah praktik politik dalam pelaksanaan pemilu ini yang menjadi tafsir konstitusi hasil amandemen UUD 1945?

Pemilu legislatif maupun eksekutif tergantung kepada bangunan partai politik tersebut. Undang-Undang Partai Politik no 31 tahun 2002 menjadi bagian penting setelah reformasi untuk kesiapan pemilu 2004.⁵ Dalam UU tersebut kebebasan berserikat dijamin dengan lebih mudah sederhana dalam pembentukan partai politik. Persoalannya kemudian sejauh mana partai politik dapat memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta pemilu?

Komitmen bangsa Indonesia sejak awal para pendiri Republik Indonesia adalah menciptakan bangunan kepolitikan Indonesia yang demokratis. Dalam konteks ini sejak awal bangunan ini mengarah kepada demokrasi yang representatif dan pluralis dengan mendasarkan nilai-nilai yang ada dalam ideologi negara Pancasila yaitu keadilan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia, kesejahteraan rakyat, kemanusiaan yang adil dan beradab. Namun, sejarah perjalanan bangsa ini harus mengalami proses politik dengan menjalankan berbagai model demokrasi yang berbeda-beda seperti demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila di era

⁴ Pada bulan Januari 1999, saat persiapan pemilu setelah reformasi jumlah partai politik yang terdaftar di Kemenkumham mencapai 141 partai politik.

⁵ Penulis terlibat dalam Tim pemerintah untuk pembuatan RUU Partai Politik tersebut. Konsep utamanya adalah memberikan kemudahan bagi sekelompok masyarakat untuk membentuk partai. Tim pemerintah ini bersama-sama dalam membuat RUU Pemilu dan RUU Susduk.

Orde Baru dan di era reformasi. Model demokrasi Pancasila digunakan oleh regime Orde Baru pada hakekatnya adalah regime otoritarian.⁶ Dalam regime Orde Baru kekuasaan eksekutif ditentukan dengan dukungan militer dan kepolisian (ABRI) yang kuat melalui perwakilan pengangkatan di lembaga legislatif sebanyak 10% di setiap tingkatan pemerintahan. Pendekatan kekuasaan (*power based approach*) lebih banyak dilakukan dibandingkan dengan pendekatan hukum (*legal based approach*) dan pendekatan kepentingan dan kebutuhan (*interests, needs based approach*) pada masa Orde Baru. Walaupun pembangunan ekonomi mendapatkan pengakuan internasional dalam kerangka mengangkat masalah kemiskinan, namun regime menggunakan kebijakan represif di bidang politik seperti *floating mass* dan penyederhanaan partai politik (menjadi tiga partai politik). Setelah regime Orde Baru berkuasa selama 32 tahun, akhirnya mengalami perubahan politik di tahun 1998. Pada pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai politik. Dibukanya keran demokrasi, politik keterbukaan dan kebebasan berserikat menghasilkan pengelompokan partai politik yang cukup beragam yang sesuai dengan *social cleavage* bangsa Indonesia seperti agama, etnik dan geografinya.

Dalam perkembangan politik setelah pemilu 1999, dilaksanakan pemilu 2004, 2009 dan 2014, wajah kepolitikan di Indonesia tetap diwarnai oleh banyaknya jumlah partai politik. Namun, tidak ada sistem pendukung yang dapat membangun kemampuan partai politik untuk dapat mandiri. Hal itu disebabkan pada ketergantungan kepada tafsir pasal-pasal dalam konstitusi yang mengatur bahwa Pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota serta Pilpres dan Pilkada diikuti oleh partai politik dan gabungan dari partai politik. Sementara organisasi partai politik diatur dalam UU di bawah konstitusi. Partai Politik keberadaannya diatur dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu serta UU Susduk. Saat ini, Negara Indonesia sedang mempersiapkan pemilu serentak 2019 untuk Pilpres, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kembali lagi hal itu dibuat berdasarkan kepada tafsir konstitusi.

⁶ Herb Feith menggunakan terminologi *developmentalis repressive regime*.

Hasil dari amandemen UUD 1945 sejak amandemen yang pertama sampai yang ke empat adalah pertama pemilu dilakukan secara langsung baik legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota) maupun eksekutif (Pilpres dan Pilkada). Hal lain juga menarik dikemukakan di sini, bahwa penyelenggara pemilu juga secara eksplisit disebutkan dalam amandemen konstitusi tersebut pasal 22 E ayat 5. Pemilu diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Perubahan konstitusi ini sangatlah penting dalam kerangka mewujudkan bangunan demokrasi di Indonesia. Secara lebih lengkap dalam konstitusi tersebut disebutkan dalam Bab Pemilihan Umum (bab VIIB) dalam UUD 1945 (amandemen) Pasal 22E sebagai berikut:

- 1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- 2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Sementara itu pasal-pasal yang mengatur lembaga-lembaga politik Presiden, Pasal 6; 6 A; pasal 7 (masa jabatan 5 tahun), dan 7A dan 7B serta 7 C; pasal 8. Pemerintah Daerah pada Pasal 18 ayat 3. Lembaga DPR diatur pada pasal 19 ayat 1. DPD terdapat dalam amandemen UUD 1945 pasal 22 C ayat 1 dan ayat 2. Pengaturan Partai Politik dan Pemilu serta penyelenggaraan pemilu diatur lebih rinci di dalam UU. Dengan demikian sering pula terjadi perbedaan tafsir dalam menyikapi kelembagaan partai politik ini. Apalagi dalam tindakan politik seringkali pula para aktor partai politik di DPR maupun di Eksekutif (Presiden, Gubernur, Bupati/Wali Kota beserta

para wakilnya) tidak secara konsisten menggunakan rujukan konstitusi dalam mengambil berbagai kebijakannya setelah berkuasa. Konstitusi pada praktik politiknya belum menjadi dasar yang kuat dalam bernegara ini. Sebagai bukti paling tidak cukup banyak UU yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan UUD. Misalnya UU tentang Pendidikan Tinggi, UU tentang Kedaulatan Air, UU tentang KPK.⁷ UU tersebut baik secara keseluruhan bertentangan dengan UUD maupun beberapa pasal yang bertentangan dengan UUD. UU yang berasal dari RUU dibuat sebagian besar oleh Presiden dengan para menteri. RUU tersebut kemudian dibahas bersama antara DPR dan pemerintah dan menjadi UU. Karena adanya kepercayaan publik yang rendah kepada partai politik oleh masyarakat secara luas, dan juga pemberitaan media yang menggunakan *tone* negatif tentang partai politik dan DPR, maka Partai Politik lah yang seringkali menjadi “tertuduh” negatif dalam kepolitikan di Indonesia. Untuk melihat bagaimana tafsir konstitusi dalam praktik politik perlu dijelaskan bagaimana praktik pemilu dan partai politik dalam demokrasi di Indonesia pasca reformasi.

Pemilu Indikator Utama Demokrasi

Pemilihan umum adalah penting di dalam sistem “demokrasi”, maka hal itu berhubungan dengan struktur dan proses politik apakah suatu sistem politik dapat dikatakan sebagai demokratis atau tidak. Suatu negara tidak dapat mengklaim sebagai demokratis jika sistem politiknya tidak berdasarkan pada pemilihan yang demokratis. Pemilu sendiri mempunyai sejarah yang sangat panjang. Kata *election* sendiri berasal dari bahasa Latin *eligere* yang berarti *to choose*, sedangkan kata pemilu adalah bagian dari proses politik di zaman Romawi dan Yunani kuno, dalam bentuk yang lebih terbatas. Sedangkan pemilu sebagai bentuk demokratis baru berkembang pada pertengahan abad 18. Bila dalam suatu negara dilaksanakan Pemilu yang bersifat kompetitif dan bebas, maka dapat dikatakan bahwa demokrasi di negara tersebut eksis. Namun, sejauh mana proses pemilu mencapai

⁷ Penulis saat menjadi Anggota KPU bersama-sama dengan Anggota KPU lainnya membawa UU KPK ke MK, pasal yang dikabulkan adalah pasal 53 yang menurut pandangan komisioner KPU bertentangan dengan UUD.

tujuannya di dalam masyarakat demokratis. Lebih jauh studi tentang pemilu adalah untuk melihat lebih luas tidak hanya tentang siapakah yang menang di dalam pemilu tersebut akan tetapi juga melihat dampak dari pemilu. Pemilu itu sendiri bisa didefinisikan sebagai preferensi formal yang dilakukan oleh rakyat yang pada gilirannya diagregasikan dan ditransformasikan menjadi keputusan kolektif tentang siapa yang memerintah, siapa yang bisa tetap menjadi anggota parlemen atau harus ke luar dari parlemen. Dari definisi itu dapat dilihat pentingnya pemilu yang menyangkut berbagai pertanyaan seperti issue-issue yang ada bisa sangat sederhana bisa juga sangat kompleks, tentang mekanisme pemilu, komponennya, hasilnya dan apa dampaknya dari pemilu tersebut.

Pemilu adalah fundamental komponen dari sistem politik demokrasi. Pertama, pemilu memberikan pilihan kepada warga negara para kandidat, antara program-program dan kebijakan-kebijakan, antara partai-partai politik yang ikut dalam kontestan, dan antara team untuk membentuk pemerintahan. Muncul berbagai issue di antaranya tentang “pilihan”. Apakah mekanisme pemilu di dalam sistem pemilihan memberikan pilihan yang sama terhadap *voters*? Apakah pilihan tersebut bebas dan adil? Kedua, menyangkut *political dan electoral information* dan pendidikan. Apakah pemilih (*voters*) mendapatkan informasi cukup tentang bagaimana memilih? apakah mereka sadar secara politis? apakah kandidat dan partai politik menawarkan program yang cukup pada pemilih sehingga mereka cukup mendapatkan informasi? Atau sejauh mana integritas pemilu karena adanya *vote buying* dan *money politics* dalam pemilu.

Pemilu pada dasarnya penting di dalam konsep “perwakilan”. Warga negara memilih orang-orang yang dapat mewakili dirinya di parlemen.⁸ Namun, proses tersebut tidak sederhana. Berbagai daftar pertanyaan muncul seperti, kalau memang sistem pemilihan telah dirancang untuk dapat menghasilkan perwakilan, pertanyaannya adalah perwakilan seperti apa? Bagaimanakah sebetulnya perwakilan tersebut pada dasarnya bekerja mewakili kepentingan pemilihnya?

⁸ Lihat buku Nuri Soeseno, *Representasi Politik: Perkembangan Dari Ajektiva ke Teori*, Jakarta: Puskapol, 2013.

Jawabnya sangat tergantung pada proses pemilu dan juga tergantung partai politik (baik sistem maupun mekanisme kerjanya).

Pemilu juga berarti tanggung jawab. Tanggung jawab para wakil yang terpilih terhadap pemilihnya untuk tindakan-tindakan politiknya, kebijakan-kebijakan yang dipilihnya. Mereka juga bisa membentuk pemerintahan atau sebagai oposisi. Dengan demikian muncul suatu pertanyaan bagaimanakah tanggung jawab tersebut dijalankan oleh para wakil-wakil rakyat tersebut.

Pemilu pada dasarnya berfungsi memberikan legitimasi terhadap pemerintahan, parlemen dan sistem politik itu sendiri. Politik pada dasarnya *concerned* terhadap apa yang disebut “kekuasaan”. Di dalam sistem demokrasi, kuncinya adalah kewenangan (*authority*) sebagai “kekuasaan yang sah”. Hal ini berarti bahwa siapa yang memiliki “kekuasaan” dengan mendapatkan legitimasi dari warga negaranya dapat menggunakan “kekuasaan”. Legitimasi itu sendiri berarti anggota masyarakat (*the polity*) menerima bahwa mereka yang memiliki “kekuasaan” yang *legitimate*. Kemudian mereka terpilih menjalankan kewenangannya.

Pemilu juga sangat erat hubungannya dengan pertanyaan masalah “*mandate*”. Di dalam arti yang paling sederhana, mandat adalah hak yang diberikan kepada anggota parlemen, dan kepada pemerintah, atau bagi pemerintah untuk mengklaimnya. Sering pula secara retorik suatu pemerintah yang memenangkan pemilu menyatakan bahwa kebijakan yang diambilnya merupakan mandat dari para pemilihnya dan mengaharapkan dapat disetujui di parlemen untuk dapat dilaksanakan. Akan tetapi pada dasarnya sangat sulit untuk justifikasi bahwa kebijakan suatu partai merupakan mandat dari pemilihnya kecuali partai politik tersebut di dalam kampanye menawarkan kebijakan politik yang sangat khusus.

Pemilu juga berarti di dalamnya ada unsur komunikasi politik. Terutama di dalam kampanye, proses komunikasi politik menjadi sangat fundamental. Akan tetapi pertanyaan yang mendasar menyangkut apakah retorik dan propaganda suatu partai politik di dalam kampanye dapat dikatakan sebagai komunikasi politik yang demokratis masih dapat diperdebatkan. Komunikasi terjadi dari dua

arah. Partai politik dan kandidatnya memberikan informasi kepada pemilihnya tentang kebijakan-kebijakan partai tersebut dan program-programnya dan menjelaskan kelemahan-kelemahan program partai oponenya serta mengkritik partai oponennya. Hal itu memunculkan pertanyaan yang sangat penting apakah ada garansi dari “kebenaran” pada partai politik dan kandidatnya tersebut di dalam berkomunikasi dengan para pemilihnya? Di arah yang lain pemilih berkomunikasi dengan partainya melalui berbagai macam cara - *public opinion*, *radio talkback*, surat dan kontak personal.⁹

Pemilu juga mempertanyakan pentingnya peranan partai politik. Untuk semua orang, pemilu dan partai politik merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Di dalam demokrasi modern, dapat dilihat bahwa sejak rakyat memiliki hak suara maka selalu diikuti secara langsung pembentukan partai politik. Pemilu merupakan kontestasi antar partai politik dan kandidat dari partai politik tersebut. Independen kandidat atau disebut juga kandidat perseorangan (dalam pemilu DPD di Indonesia) juga muncul di berbagai sistem politik seperti di Amerika Serikat atau pun di Australia, namun sangat jarang yang sukses menjadi kekuatan yang dominan. Lembaga DPD yang diwakili secara perseorangan tidak memiliki kewenangan dan kekuasaan yang diatur dalam konstitusi. Bahkan sesungguhnya belum menjadi lembaga yang sering disebut sebagai *House of Senate dalam model bi-cameral*. Dengan demikian menganalisa partai politik di dalam pemilihan umum sangat penting terutama peranan dan dampaknya dari partai politik pada pemilihan umum.

Ada berbagai kesulitan di dalam studi penyelenggaraan politik administrasi pemilihan umum tersebut dari pendataan pemilih, saat nominasi, pada saat proses pemungutan suara, penghitungan suara dan penyelesaian sengketa hasil pemilu, peraturan kampanye bagi petahana, biaya penyelenggaraan pemilu, sumbangan pemilu dsb.¹⁰

⁹ Lihat dalam Chusnul Mar'iyah, “Politik Lokal dan Otonomi Daerah Revisited: Demokratisasi Melalui Pemilu” *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 33Tahun 2010. Lihat juga di Norris, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

¹⁰ Pengalaman penyelenggaraan pemilu 2004 tentang politik administrasi penyelenggaraan pemilu dapat dilihat di Chusnul Mar'iyah, “Politik Institusionalisasi Penyelenggara Pemilu di Indonesia: Studi Model Birokrasi Komisi Pemilihan Umum Pasca Reformasi” *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 29 Tahun 2009.

Setiap negara memiliki aturan yang berbeda-beda sesuai dengan perkembangan penyelenggaraan pemilu. Pada pertanyaan yang paling sulit adalah bagaimana alasan dan argumen yang menghubungkan suara menjadi kursi. Selama pemilu Orde Baru dan reformasi ini, menggunakan angka BPP (Bilangan Pembagi Pemilih), pada UU penyelenggaraan pemilu yang baru terjadi perubahan konversi suara menjadi kursi pada pemilu 2019 yang akan datang.

Bagaimana kemudian menjawab pelaksanaan pemilu tersebut secara adil? Sangat sulit untuk mencari sistem pemilu apa yang paling baik; apa arti dari perwakilan; atau sejauh mana hubungan antara pemilihan umum, sistem pemilihan, partai politik dan demokrasi yang representative. Ada fundametal perbedaan di antara partai politik, di mana partai politik biasanya selalu menggunakan retorik atau dengan kebijakan-kebijakannya pada pemilu dengan prinsip-prinsipnya, akan tetapi pada dasarnya pada saat yang sama bagaimanakah mereka dapat memenangkan pemilu.

Dengan demikian partai politik menjadi fokus di dalam setiap diskusi sistem pemilihan (*election system*), pemilihan umum (*elections*) dan perwakilan (*representation*). Sebagai contoh di Australia, partai politik terlibat lebih jauh, tidak hanya terbatas pada pemilihan umum saja. Khususnya kalau dibandingkan dengan di Amerika Serikat atau Canada, yang pada dasarnya fungsi dari partai politik tersebut sebagai *electoral organisation*, sangat aktif pada saat pemilihan umum yaitu masa kampanye dan kembali secara relatif selesai pemilihan. Semua *policy*, program-program dan retorik intra-partai maupun inter-partai mempunyai implikasi terhadap electoral. Bagaimana di Indonesia? Studi bisa merupakan langkah awal untuk melihat hubungan pemilu dan partai politik.

Argumentasi yang bisa dikemukakan di sini bahwa prinsip pemilu adalah *free*, *fair* dan *open*. Dengan memperhatikan fundamental points tersebut di atas, dapat digunakan untuk mengetes sejauh mana pemilu di Indonesia telah memenuhi komponen-komponen fundamental dari fungsi pemilu tersebut. Komponen adil dan terbuka tersebut menjadi isu penting bagi para peserta Pemilu di

Indonesia, yang menjadi tugas konstitusi diberikan kepada penyelenggara pemilu komisi pemilihan umum.

Demokrasi dan Pemilu: Perdebatan Prosedural vs Substansial

Di dalam perdebatan tentang konseptualisasi demokrasi secara substantif dan prosedural, atau pemahaman tentang negara demokratis atau negara non demokratis difahami tidak sebagai dikotomi akan tetapi sebagai phenomena proses. Dalam konsepnya Robert Dahl tentang definisi demokrasi yang paling minimal prosedural dalam demokrasi harus terdapat hak-hak substantif dan kebebasan.¹¹ Dengan demikian pemisahan atau dikotomisasi antara demokrasi prosedural dan definisi substantif tidak relevan. Pemahaman tentang definisi demokrasi prosedural untuk melaksanakan pemilu misalnya tidak dapat dipisahkan dengan definisi demokrasi substantif, karena dalam pemahaman tentang demokrasi prosedural pun harus di dalamnya terdapat kebebasan bagi pemilih untuk memilih (substantif berhubungan dengan HAM). Lebih lanjut lagi juga terdapat pemahaman tentang pelaksanaan pemilihan umum untuk secara prosedural memilih pemimin-pemimpin baik di lembaga eksekutif mapun lembaga legislatif. Siapa pemimpin yang dipilih menjadi demokrasi substantif karena partai politik harus memperhatikan pentingnya tugas konstitusi menjadi wakil rakyat maupun Presiden. Dalam pelaksanaan pemilihan umum tersebut untuk memenuhi pemahaman tentang demokrasi substantif harus dilaksanakan secara *fair dan just* (secara fair dan adil).

Menurut Dahl, *the right to self government is neither a trivial nor merely a procedural right.*¹² Dengan pemahaman Dahl tersebut maka pemilihan umum menjadi sangat penting dalam konteks pembagian kekuasaan dan kewenangan. Dalam hal ini kekuasaan dan kewenangan untuk memerintah dibatasi setiap 5 tahun dan oleh sebab itu harus ada proses untuk penggantiannya. Pemilihan umum adalah mekanisme untuk melaksanakan suksesi pemerintahan tersebut. Dalam proses tersebut warga negara harus terlibat untuk menentukan

¹¹ Robert Dahl, *On Democracy*. Yale: Yale University Press, 1998.

¹² Ibid.

siapa yang paling banyak dipilih untuk memerintah, baik di lembaga eksekutif seperti Presiden, Gubernur dan Walikota/Bupati maupun di lembaga legislatif yaitu di DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Di sini mulai tentang perdebatan antara *majority rule* dalam demokrasi langsung, atau musyawarah sesuai dengan tafsir sila ke-empat dari Pancasila melalui MPR dalam memilih Presiden. Dengan demikian mekanisme prosedural dalam pemilu yaitu bagaimana suksesi tersebut dilaksanakan harus memenuhi persyaratan antara lain adalah bagaimana warga negara terlibat di dalam proses suksesi tersebut, dan hasilnya juga harus mengikat semua warga negara. Dalam hal ini dalam kerangka untuk melaksanakan demokrasi keterwakilan yang berhubungan dengan pemilihan para wakil-wakil rakyat dilaksanakan pemilihan umum. Apapun definisinya demokrasi ini memiliki model untuk melakukan pemilihan umum sebagai bentuk satu-satunya yang dianggap demokratis untuk melakukan pemilihan dari politik pengambilan keputusan. Pemilihan umum menjadi prosedur yang sangat penting untuk mendapatkan nilai yang substantif dalam proses suksesi tersebut.

Dalam konteks politik di Indonesia, pemilihan umum sudah dikenal sejak tahun 1955. Demikian pula masa pemerintahan Presiden Suharto dilaksanakan pemilihan umum sebanyak 6 kali (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997). Kemudian dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Habibie dilaksanakan pemilu pada tahun 1999 sebagai masa transisi. Dengan demikian tidak mengikuti prosedur pemilu setiap lima tahun sekali. Melalui keputusan Presiden Habibie dilaksanakan Pemilu pada tahun 1999. Sistem dan prosedurnya juga menggunakan UU yang berbeda dengan pemilu sebelumnya. UU yang digunakan adalah UU politik no 2, 3, 4 tahun 1999. Setelah itu pemilu dilaksanakan 5 tahun setelah 1999 yaitu pada tahun 2004, dengan menggunakan UU politik No 31 tahun 2002 tentang Partai Politik. Di samping itu digunakan UU no 12/2003 tentang Pemilu dan UU No 23/2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung serta 22 tahun 2003 tentang SUSDUK.¹³

¹³ Lihat semua perubahan UU Partai Politik, Pemilu dan Susduk sejak reformasi yang setiap menjelang pemilu (5 tahun sekali selalu diubah).

Dalam setiap Pemilu kualitas demokrasi selalu menjadi perdebatan. Bagaimana indikator seperti partisipasi, kompetisi dan legitimasi dari proses penyelenggaraan pemilu tersebut merupakan indikator untuk melihat tingkat kualitas dari demokrasi melalui pemilu. Dalam mempelajari demokrasi dan pemilu selain membicarakan tentang partisipasi, kompetisi dan legitimasi, maka perlu pula dilihat tentang konteks politik negara tersebut. Di Indonesia dominasi regime otoriter berkurang secara drastis sejak pemilu 1999. Pemilu 1999 merubah political *landscape* di Indonesia. Pertama, Dengan perolehan partai yang berkuasa selama regime Suharto yaitu partai Golkar dalam pemilu 1999, perolehan partai pemerintah Orde Baru tersebut turun. Namun menarik untuk pemilu 2004 Golkar menang dalam pemilu dengan penyelenggaraan yang dapat disebut free dan fair. Sementara itu partai-partai lainnya mendapat suara yang signifikan yaitu PDIP, PPP, PKB, PAN, PBB, PKS. Hal itu menunjukkan bahwa terjadi perubahan peta politik setelah pemilu 1999.

Dalam perjalanan politik berikutnya sebagian besar ilmuwan politik secara optimis membangun model demokrasi politik yang luar biasa. MPR yang dipimpin oleh Amin Rais yang berlatar belakang ilmuwan politik membangun fondasi untuk rekonstruksi politik melalui amandemen konstitusi. Peta politik yang berubah pada tahun 1999 menghasilkan proses perubahan UUD 1945 relatif secara aman. Perubahan penting adalah disetujui adanya pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung pada tahun 2002. Amandemen lain yang sangat erat hubungannya dengan pemilihan umum adalah tentang penyelenggara pemilu adalah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sesuai dengan pasal 22 E ayat 5 UUD 1945. Konsekwensi dari penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri adalah dibentukkan Komisi Pemilihan Umum sampai di tingkat Kabupaten/Kota.

Perdebatan tentang arah demokrasi di Indonesia pasca reformasi 1998 tentu saja beragam. Kelompok optimisme tetap menganggap bahwa demokrasi konstitusional melalui perubahan

amandemen konstitusi tetap sangat penting diberlakukan.¹⁴ Para aktivis dan akademisi berkumpul untuk tuntutan adanya Konstitusi Baru dan pemilihan Presiden secara langsung. Dalam perdebatan politik di ruang publik baik komentator di berbagai media massa maupun di berbagai tulisan opini, terbagi ke dalam dua kelompok yaitu yang optimismenya sangat tinggi untuk meletakkan dasar-dasar dari demokrasi konstitusional yang kalau dapat dikatakan ilmuwan-Politik. Sementara itu sebagian aktivis melihat bahwa demokrasi jalanan dalam artian untuk memperjuangkan kebebasan dilakukan melalui demonstrasi di jalanan. Dalam bahasa lain yaitu dengan memberikan tekanan politik melalui demonstrasi.

Sementara demokrasi konstitusional lebih menekankan kepada proses perubahan melalui *the legal and political rule of the game* yaitu melalui jalur aturan main politik dan hukum secara konstitusional. Dengan demikian proses politik melalui legislatif menjadi sangat penting. Oleh karena itu perubahan aturan main dari mulai perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang menjadi aturan pelaksanaannya di bawah UUD 1945. Dengan demikian pada saat itu terdapat perdebatan apakah demokrasi jalanan ataukah demokrasi konstitusional yang harus dilalui setelah perubahan regime dari Suharto ke Habibie. Tentu saja dua pilihan tersebut memiliki kelompok dan pengikut masing-masing. Terbukti demokrasi konstitusional melalui perubahan UUD 1945 yaitu melalui amandemen konstitusi berjalan pada saat yang sama demokrasi jalanan juga terus berjalan untuk proses politik sampai saat ini. Paling tidak jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid juga dilakukan melalui tekanan politik dari demokrasi jalanan. Sebelumnya demokrasi jalanan dapat pula mempengaruhi agar Sidang MPR pada bulan Agustus tahun 1999 dapat menolak laporan Presiden Habibie sehingga paling tidak mempengaruhi Presiden Habibie untuk tidak mencalonkan diri kembali sebagai Presiden setelah pemilu 1999. Dengan demikian munculnya poros tengah pada sidang MPR 1999, dari kelompok partai-partai Islam yang dimotori oleh Ketua MPR Amien

¹⁴ Salah satu perkembangan saat ini dengan pengalaman Pilkada DKI 2017 yang baru lalu dan berbagai kasus gerakan civil Islam 411 dan 212 mengarah kepada tuntutan keinginan kembali ke UUD 1945.

Rais untuk memilih Presiden Abdurahman Wahid merupakan indikator paling tidak pengaruh dari demokrasi jalanan.

Perkembangan kepolitikan pada akhirnya masih mengarah kepada orientasi untuk keamanan saja. Sebagian anggota DPR dan MPR pada waktu itu tidak mudah pula untuk mengikuti perkembangan proses demokratisasi yang berlangsung di Indonesia. Hal itu terbukti dengan tidak ada kejelasan dan tugas dari Komisi Konstitusi yang diamanatkan untuk menyelaraskan perubahan konstitusi atau amandemen konstitusi yang terkesan tambal sulam tersebut. Di samping itu juga proses perubahan amandemen konstitusi memang dalam UUD 1945 merupakan hak dari MPR akan tetapi dalam konvensi politik yang demokratis harusnya dilakukan proses partisipasi yang lebih luas di dalam masyarakat. Paling tidak model di negara Afrika Selatan yang melibatkan 2 juta an warga dalam proses perubahan amandemen konstitusi di afrika Selatan, sementara penduduknya tidak lebih dari 40 an juta.

Kebebasan politik terlihat kehilangan optimismenya dalam jangka waktu yang tidak lama. Proses demokratisasi tidak dibarengi dengan konsolidasi politik, sehingga proses politik terlihat tidak utuh dan setengah-setengah. Proses perubahan konstitusi tidak dilakukan secara menyeluruh, di satu sisi proses amandemen yang cukup banyak dalam waktu yang relatif singkat, namun tidak dibarengi dengan konsolidasi politik untuk visi, arah dan tujuan dari berbangsa dan bernegara. Dengan demikian terjadi pesimisme di kalangan para aktivis dan juga di antara sebagian para ahli ilmu politik.

Para *scholars* asing melihat dari beberapa perspektif pemilu pasca pemerintahan Suharto. Dwight King melihat sebagai *pseduodemocracy*.¹⁵ Sementara itu Leonard Sebastian melihat adanya paradox demokrasi.¹⁶ Beberapa analis dalam negeri melihat semua kembali lagi kepada "bisnis as usual", *big man*, *neopatrimonial*, *clientelist*, *informalised and disordered politics*. Bahkan partai politik dibangun menjadi lembaga milik keluarga atau munculnya dinasti

¹⁵ Dwight King, *Half-hearted Reform: Electoral Institutions and Struggle for Democracy in Indonesia*, California: Greenwood Publishing, 2003. Lihat bab khusus yang berhubungan dengan penyelenggara pemilu.

¹⁶ Prabowo Subianto, *Paradox Indonesia*, data2 yang diberikan .

politik. Perdebatan tentang demokratisasi di Indonesia seperti dialog antara orang “tuli”, *the debate on democratization came to resemble a ‘dialogue of the deaf’*. Apa yang saya artikan sebagai *dialog of the deaf* adalah semua bicara dan semua mengatakan yang paling benar. Namun, dalam dialog tersebut tidak ada yang memiliki kemampuan dan kesabaran untuk mendengarkan. Pada gilirannya dapat melakukan musyawarah. Hasil dari Musyawarah (syawara dalam bahasa Arab) adalah perasan madu yang menyembuhkan banyak penyakit.

Akibatnya referensi yang cukup banyak penuh dengan kontradiksi hipotesis yang didasarkan pendekatan dengan mempergunakan berbagai konseptualisasi tentang demokrasi. Studi tentang partial dari proses demokrasi menjadi penting untuk melihat sejauh mana proses demokrasi tentang suksesi pemerintahan dilakukan secara demokratis bebas dan adil. Pemilu adalah phenomena yang secara relative dapat diukur terminologi indikatornya dengan validitas yang tinggi. Demikian pula data-data yang dipergunakan juga dapat digunkan untuk melakukan formulasi untuk pendekatan perbandingan. Studi tentang karakteristik dari pemilu dengan *multiparty system* dan pemilu DPD serta pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung ditambah lagi dengan pemilu kepala daerah baik Gubernur maupun Bupati dan wali kota menjadi perlu untuk ditinjau kembali (*election re-visited*).

Praktik Politik: Pemilu dan Penyelenggara Pemilu

Pemilu dalam sejarah politik di Indonesia sejak merdeka diawali dengan pemilu 1955. Pemilu 1955 sangat dikenal dalam referensi sebagai pemilu 1955 sebagai yang paling demokratis. Namun, data detail tentang perdebatan bagaimana pemilu 1955 diselenggarakan, siapa penyelenggaranya, internal politik seperti apa yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu serta proses tahapan dan hasilnya, internasional media yang mengkritisi penyelenggaraan pemilu tidak menjadi perdebatan politik. Kita kemudian hanya menerima pernyataan bahwa pemilu 1955 adalah sangat demokratis. Variabel atau indikator pemilu yang demokratis pada tahun 1955 tidak menjadi perdebatan utama dalam setiap diskusi dalam penyelenggara-

an pemilu. Pada dasarnya kita harus menerima bahwa pemilu 1955 tersebut sangat demokratis.

Pada periode pemerintahan di bawah Presiden Suharto, pertama kali pemilu diselenggarakan pada tahun 1971. Kemudian diselenggarakan pemilu secara berkala setiap 5 tahun sekali. Indikator pemerintahan demokratis adalah diselenggarakan pemilu untuk suksesi pemerintahan, namun perdebatan bagaimana pemilu diselenggarakan juga tidak menjadi perdebatan utama secara ilmiah. Secara ekstrim hanya dikatakan pemilu yang diselenggarakan pada masa Suharto adalah pemilu yang tidak demokratis karena setiap pemilu Golkar pasti menang di atas 50 %. Sementara itu perdebatan tentang data secara detail bagaimana proses pemilu dimanipulasi tidak pernah diungkap dengan jelas dalam studi Pemilu.

Perubahan politik pada tahun 1998 membawa perubahan yang besar dalam penyelenggaraan pemilu pada tahun 1999. Kembali lagi perdebatan pemilu 1999 hanya dikatakan berhasil tanpa kemudian memperhatikan bahwa pada pemilu 1999, yang diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999, penyelenggara pemilu tidak mengesahkan hasil pemilu. Namun intervensi Presiden Habibie yang kemudian mengesahkan hasil pemilu setelah anggota KPU dari 27 partai politik tidak ikut menandatangani dan kemudian diserahkan kepada Presiden Habibie pada tanggal 4 Agustus 1999. Perdebatan tentang struktur penyelenggaraan pemilu, politik internal penyelenggara pemilu, intervensi DPR dan intervensi pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu tidak menjadi acuan referensi dari studi tentang pemilu pasca reformasi ini. Bahkan peran dari internasional donor baik melalui UNDP maupun secara bilateral langsung USAID dan AUSAID serta peran NGO Internasional (IFES, NDI, IRI) ataupun NGO domestik. Perubahan ”industri bantuan asing” sejak proses keterbukaan politik adalah memberikan asistensi terhadap proyek demokrasi di Indonesia ataupun di berbagai negara.

Sementara itu Pemilu 2004 di Indonesia untuk pertama kalinya diselenggarakan oleh KPU - sesuai dengan perubahan konstitusi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Untuk pertama kalinya dilaksanakan pemilu yang paling kompleks dan paling besar di dunia.

Di samping itu dalam sejarah politik di Indonesia juga dilaksanakan Pemilu Presiden yang pertama kali dilaksanakan secara langsung dengan menggunakan dua tahapan. Kembali lagi persoalan pemilu 2004 dengan kesulitan proses pelaksanaannya, struktur penyelenggara yang berbeda dan transparansi hasil suara dengan biaya yang relatif dan berhasil dilaksanakan tanpa kekerasan, tidak menjadi proses yang dapat dijadikan perdebatan. Hal itu karena *take it for granted* bahwa penyelenggaraan pemilu adalah hal yang biasa saja. Namun variabel tentang internal politik, bagaimana menahan intervensi dari pemerintah, NGO dan donor internasional serta peserta pemilu, tidak masuk dalam data detail dalam pembahasan pemilu. Sejarah keberhasilan pemilu 2004 dihancurkan dengan dihancurkannya KPU melalui isu "korupsi" yang mengakibatkan ketua KPU beserta anggota-anggota dipenjarakan dan dijadikan media *scrutinized* tanpa ada keseimbangan informasi. Hanya tiba-tiba sebagian para akademisi yang tidak pernah memiliki record "korupsi" selama hidupnya, dijadikan "TO" sebagai koruptor yang harus dimasukkan penjara. KPU 2004 hanya menghabiskan dana 7,2 Trilyun dengan 3 kali pemilu. Pemilu terbesar dan terkompleks di dunia. Pertama kali pemilu Presiden diselenggarakan pada tahun 2004. Demikian pula sistem politik administrasi pemilu dengan bangunan organisasi KPU sampai di tingkat Kabupaten/kota juga dibentuk pada tahun 2003. Pertama kali negara memiliki database penduduk dan pemilih dengan 12 variabel dibuat oleh KPU pada tahun 2003 bersama dengan BPS dengan biaya 427 Milyar. Bandingkan kemudian setelah database penduduk tersebut diserahkan kepada Kemendagri pada tanggal 8 Desember 2004, dibuat kemudian nama program yang berbeda dari P4B (pemilu 2004, biaya 427 Milyar), menjadi DP4 (2009, dengan biaya 3,8 Trilyun) dan e-KTP (pemilu 2014 dengan biaya 5,8 Trilyun). Sementara biaya pemilunya sendiri pada pemilu 2004 hanya 7,2 Trilyun, pemilu 2009 dana yang dihabiskan sebesar 21 Trilyun di luar dana DP4 3,8 Trilyun, dan pada pemilu 2014 dengan dana 21 Trilyun dengan e-KTP sebesar 5,8 Trilyun.¹⁷ Pemilu dan partai politik sangat rentan dengan isu korupsi ini, namun pada praktik

¹⁷ Data-data dikumpulkan sejak pemilu 2004. Penulis menjadi penanggung jawab dari program P4B dan mengikuti perkembangan menjadi DP4 dan e-KTP pada pemilu2 berikutnya.

implementasinya dapat dikelompokkan menjadi ”koruptor sejati”, namun korupsi juga digunakan untuk menghancurkan lawan politik (”yang dikoruptorkan”).

Kembali lagi tidak ada pembahasan secara politik, kenapa KPU ”dikoruptorkan”? Bukankah akan berpengaruh terhadap legitimasi dari produk KPU? Yaitu legitimasi Presiden dan wakil Presiden terpilih? Bukankah mereka adalah juga hasil dari lembaga yang dianggap ”korup” kalau menggunakan logika berfikir KPK (berisi Polisi dan jaksa) dan pengadilan Tipikor? Kenapa ketua KPU dipenjarakan karena dianggap melanggar Keppres 80 tahun 2003 oleh pengadilan Tipikor yang oleh Mahkamah Konstitusi dianggap bertentangan dengan UUD 1945? Bukankah UUD 1945 adalah yang lebih sakti dibanding Kepres? Perdebatan internal politik dan suasana politik hubungan eksekutif atau *the government of the day* dengan penyelenggara pemilu kemudian dapat dijadikan tesis dalam buku ini bahwa semakin lemah eksekutif maka otonomi penyelenggara pemilu akan cukup tinggi, sehingga hasil pemilu dapat dipercaya. Membandingkan pemilu 1999 dengan 2004, 2009 dan 2014 untuk beberapa variabel menjadi menarik untuk dianalisa. Kembali lagi prinsipnya referensi konstitusi menjadi yang utama dalam memberikan tafsir kepolitikan di Indonesia.

Penyelenggara pemilu melaksanakan tugas konstitusional. Namun, dalam praktiknya peserta pemilu tidak menghargai penyelenggara pemilu yang melaksanakan tugas konstitusinya dengan baik. Partai Politik dan Kandidat lebih melihat penyelenggara pemilu hanya menjadi mesin politik untuk melegitimasi proses pemilu. Hal itu terbukti dengan suksesi komisioner KPU di setiap tingkatan. Pada tingkatan Nasional penyelenggara pemilu masih memiliki waktu dua tahun untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu. Sedangkan di tingkat KPU Provinsi dan KPU di tingkatan Kabupaten/Kota hanya setahun bahkan ada provinsi dan kabupaten/kota yang hanya beberapa bulan sebelum pemilu baru memiliki anggota komisionernya. Model suksesi siklus penyelenggara pemilu tersebut tidak akan menghasilkan penyelenggara pemilu yang bisa melaksanakan politik administrasi pemilu yang adil. Dalam konstitusi hanya disebutkan bahwa presiden

diganti setiap lima tahun. Persoalannya teknis penyelenggaraan pemilu menjadi tafsir bagi para politisi untuk menterjemahkannya.

Pengalaman Penyelenggaraan Pemilu

Sejak awal kemerdekaan di Indonesia telah direncanakan untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Pemilu pertama baru dapat diselenggarakan pada tahun 1955. Seringkali pemilu 1955 lah yang di klaim sangat demokratis. Kualitas demokrasi dalam konteks demokrasi keterwakilan dapat diukur melalui pemilu yang dilakukan dengan memiliki banyak partai politik (*multy party system*), dengan memfokuskan diri kepada indikator partisipasi pemilih, kompetisi dan legitimasi yang diukur dari diterimanya hasil pemilu.

Dalam literature tentang gelombang ketiga demokrasi telah menghasilkan cukup banyak literatur politik perbandingan terutama terhadap proses demokratisasi. Terutama setelah jatuhnya regime-regime otoriter yang kemudian menghasilkan transisi demokrasi dan kemudian berkembang ke konsolidasi demokrasi dan pada gilirannya pembahasan berubah ke kualitas dari demokrasi. Sejauh mana dalam pengalaman politik di Indonesia dalam hal ini tentang membangun transisi demokrasi apakah setelah 2 kali melakukan pemilu pasca Suharto, Indonesia dapat dikatakan sebagai negara yang memasuki tahapan konsolidasi demokrasi atau masih tetap dalam *unconsolidated democracy*? Menurut Slafan I. Lindbergh, mengatakan bahwa mempelajari pemilu yang kompetitif dengan menggunakan indikator-indikator yang di dalamnya memiliki nilai-nilai penting dalam penyelenggaraan pemilu seperti partisipasi, kompetisi dan legitimasi. Sejauh manakah dalam pemilu dapat menjelaskan tentang variabel-variabel dalam penyelenggarakan pemilu yang demokratis tersebut? Paling tidak dengan menggunakan variabel-variabel sebagai berikut: Kerangka aturan hukum; Managemen penyelenggaraan pemilu *constituency and polling distric demarcation; voters education; voters registration; access to and design of ballot paper; party and candidate nomination and registration; campaign regulation; polling; counting and tabulating the vote; Communicating for transparency of democracy through IT KPU; resolving election related complaints,*

*verification of final result and certification; post election procedures.*¹⁸

Indikator multi partai tidak secara langsung membentuk demokrasi.¹⁹ Dengan demikian dengan mempelajari salah satu bidang dalam melihat kualitas demokrasi yaitu studi tentang pemilu yang kompetitif merupakan usaha yang dapat menjelaskan bagaimana kualitas demokrasi di Indonesia setelah jatuhnya regime otoriter Orde Baru tersebut.

Studi yang dilakukan oleh beberapa *scholars* tentang pemilu 1999 dikatakan sebagai pemilu yang demokratis walaupun kesalahan dan pelanggaran dan tidak disahkannya hasil pemilu oleh KPU. Kemudian diintervensi oleh Presiden Habibie. Studi yang dilakukan melihat bagaimana *voters behaviour* pada pemilu 1999 apakah masih menggunakan model aliran seperti pada pemilu 1955. perubahan politik yang terjadi selama masa Suharto tetap dapat ditarik kesimpulan adanya pola pemilih dalam memilih partai politiknya.²⁰ Namun, belum ada studi yang secara detail membahas internal politik dan tarik ulur politik baik antar anggota KPU maupun di antara *stake holder* yang berkepentingan terhadap penyelenggaraan pemilu yaitu eksekutif atau pemerintah yang sedang berkuasa, DPR dan partai politik peserta pemilu, LSM dan di dalam internal KPU sendiri. Sejauh mana hubungan eksekutif yang kuat atau lemah dapat mempengaruhi kualitas penyelenggaraan pemilu yang otonom.

Pemilu pada dasarnya adalah proses pergantian penguasa secara berkala tanpa kekerasan. Pemilu menjadi satu-satunya mekanisme proses pergantian kekuasaan tersebut secara demokratis. Walaupun proses penyelenggaraan pemilu tidak secara otomatis memberikan kualitas demokrasi. Bagaimana dengan kualitas pemilu apakah menjadi lebih baik setelah regime Suharto pergi? Terutama dilihat dari

¹⁸ Pengalaman penulis menjadi Anggota KPU pada pemilu 2004, memberikan kesempatan dalam mempelajari komparasi penyelenggaraan pemilu di berbagai negara. Di antaranya di Canada, USA, Australia, UK, Afrika Selatan, Mexico, Brazil, Argentina, Perancis, German, Sri Lanka, dsb.

¹⁹ Slaffan I. Lindberg. Department of Political Science, Lund University. *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol.42. No.1 (March 2004), halaman 61-105

²⁰ Dwight Y. King.

partisipasi, kompetisi dan legitimasi? Sejauh mana hasil pemilu juga semakin memperkuat kekuatan politik tertentu, dominasi partai politik tertentu atau pentingnya aktor dan personality dari kandidat dalam pemilu pada tahun 2004 yang lalu? Menarik dalam hal ini pemilu kedua sesungguhnya hipotesanya lebih sulit dibandingkan dengan pemilu pertama setelah regime otoriter, karena adanya asumsi keinginan untuk berpartisipasi merubah peta kekuasaan yang ada. Sementara pemilu kedua tidak ada alasan yang signifikan karena menganggap pemilu sudah dilaksanakan untuk memuaskan proses perubahan kekuasaan secara periodic saja. Namun dapat dilihat bahwa pemilu kedua terdapat banyak sekali perbaikan dalam kualitas demokrasi penyelenggaraan pemilu tersebut. Semestinya di pemilu2 setelah 2004, penyelenggaraan pemilu harus jauh lebih baik dari pada tahun 2004, karena semua system dan model sudah diletakkan fondasinya. Pemilu 2004 sesungguhnya bisa dikatakan sebagai pemilu pertama dengan sistem yang sangat rumit baik sistem pemilunya maupun struktur oragansiasi dari penyelenggaraan pemilunya serta transparansi hasil pemilu. Dalam Laporan Uni Eropa disebutkan sebagai *the most complex election system on earth, the biggest election in the world.*²¹

Pemilu 2004, Legitimasi dan *popular will*

Yang menarik dalam membahas konsep legitimasi dalam politik Indonesia adalah di satu sisi politik modern dalam konsep pemilikan politik barat adalah legitimasi empiris yang dapat diperoleh melalui pemilu dalam konteks pemilu yang demokratis. Dalam bahasa lainnya adalah *popular will*. Sementara secara tradisional legitimasi tradisional adalah legitimasi *embedded* dalam diri seorang. Seperti legitimasi seorang Kyai, raja atau tokoh masyarakat. Dengan demikian untuk melihat bagaimana legitimasi dalam konteks politik modern adalah melalui pemilihan umum secara berkala. Dengan kemengan dalam pemilu maka secara langsung seseorang tersebut mendapatkan legitimasi untuk memerintah.

²¹ Laporan KPU di depan Komisi II DPR RI pada tanggal 9 Mei 2005.

Pada kenyataan praktiknya para aktor politik untuk mendapatkan legitimasi tersebut, di samping kampanye yang dilakukan untuk dapat menjelaskan program-program kebijakan politik kalau menang kepada masyarakat secara luas. Namun, lebih banyak para kandidat tersebut untuk mendapatkan legitimasi dengan cara sowan ke Kyai-kyai untuk meminta restu dan berziarah misalnya ke tempat pemakaman Bung Karno. Sejauh mana tingkah laku para aktor politik dalam kerangka perkembangan politik modern untuk mendapatkan legitimasi dengan meyakinkan konstituennya. Kita dapat mengingat kembali kekuasaan yang dimiliki oleh Soeharto pada saat mendapat Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret).

Hal itu bisa dilihat pertarungan antara Hillary Clinton dan Barack Obama, model *primary election* internal partai demokrat, dapat dikatakan sebagai model untuk mendapatkan legitimasi untuk mendapatkan tiket dalam pemilu bulan November 2008 ini. Konvensi dari *coast to coast* yang dilakukan adalah model bagaimana proses legitimasi dapat diperoleh. Pada akhirnya ditentukan sebagai calon presiden dari partai democrat. Hal itu bisa dibandingkan, model partai Golkar yang pada tahun 2004 melalui konvensi sesungguhnya sebagai model politik rasional. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa proses tersebut banyak sekali melibatkan *money politics*. Dengan demikian pemilihan yang dilakukan oleh elite secara asumsi dapat dikatakan akan lebih banyak melibatkan *money politics* dibandingkan pemilihan yang dilakukan secara umum atau secara langsung. Misalnya pemilihan presiden melalui MPR diasumsikan lebih rentan *money politic* dibandingkan dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Bukan berarti dalam pemilihan umum tidak ada *money politics*, namun, secara teknis jauh lebih sulit dibandingkan dengan pemilu yang dilakukan oleh kelompok elite saja. Oleh karena itu pemilihan umum presiden dan wakil presiden dapat diargumentasikan bahwa mengurangi *money politics* secara sistematis di kalangan elite politik. Namun *money politics* secara sistemik akan selalu tetap terjadi. Argumen bahwa *money politics* tidak rentan bila dilakukan dalam pemilu presiden langsung terbantahkan. Dalam Pilpres langsung dan dalam pemilu legislatif praktik *vote buying* dengan berbagai modus operandinya, dari melalui pembagian logistik, pembagian uang,

menyuap penyelenggara pemilu di setiap tingkatan sampai di tingkat TPS dengan mengganti hasil perolehan suara.

Manipulasi data dapat pula dilakukan dalam proses tahapan penyelenggaraan pemilu tersebut. Sebab itu manajemen Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan faktor yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Penyelenggaraan Pemilu bisa dinilai buruk atau baik merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan legitimasi dari hasil pemilu yang pada gilirannya adalah legitimasi pemerintahan itu sendiri. Sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan tugas sesuai dengan Konstitusi UUD 1945 yang telah diamandemen pasal 22 E ayat 5 tersebut. Oleh karena itu politik penyelenggaraan pemilu menjadi bagian penting dalam proses demokrasi dengan menggunakan instrument pemilu.

Dalam studi Ilmu Politik masalah politik administrasi pemilu belum menjadi disiplin Ilmu yang berkembang. Sementara itu suksesi pemerintahan dilakukan secara demokratis salah satu indikatornya adalah diselenggarakan pemilu yang bebas dan adil *free and fair election*. Proses administrasi pemilu yang adil dan efektif merupakan kondisi yang diperlukan untuk menghasilkan pemilu yang bebas dan adil.²² Dalam hal ini yang dimaksud politik administrasi pemilu adalah pengorganisasian proses seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu, pemungutan suara dan perhitungan suara serta penetapan hasil pemilu. Karena sifatnya yang sangat teknis, proses administrasi pemilu paling mudah diintervensi, dimanipulasi terutama oleh para penguasa yang ingin tetap mempertahankan kekuasaan mereka, atau bahkan karena tidak faham atau sengaja tidak mau memahami bagaimana sistem politik administrasi penyelenggara pemilu tersebut. Selama regime Orde Baru dengan canggih pelaksanaan pemilu menjadi bagian terpenting bagi penguasa untuk dilaksanakan dengan intervensi regime yang sedang berkuasa. Mulai dengan dibentuknya partai politik pemerintah sampai penyelenggaraan pemilu untuk memenangkan partai pemerintah tersebut.

²² Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?* 2d ed. Chatham, NJ: Chatham House, 1984. halaman 6.

Penyelenggaraan suksesi pemerintahan melalui pemilu dengan intervensi pemerintah tersebut tidak hanya terjadi di Indonesia. Di banyak pengalaman di berbagai negara intervensi penguasa terhadap administrasi pemilu sering dilakukan, misalnya dalam pemilu di negara-negara Afrika, seperti Nigeria, Gambia, Ghana, Cameroon, Zimbabwe, Togo, Kenya, Zambia, Côte d'Ivoire, Senegal and Uganda. Walaupun, negara-negara tersebut telah melakukan perubahan politik -dari rezim otoriter/diktator menjadi regime yang lebih demokratis dengan multi partai. Dengan regime yang lebih demokratis tersebut, praktik suksesi pemerintahan masih diwarnai dengan pelaksanaan pemilu yang tidak bebas dan jujur. Penyelenggaraan pemilu dilakukan untuk memastikan bahwa regime yang berkuasa dapat bertahan yang bisa dikatakan sebagai kudeta melalui pemilu, “*an electoral ‘coup d’etat’ which ensures their ‘selection’ in the name of a popular electoral process*” (pengambilan alihan proses pemilu untuk memastikan bahwa ‘seleksi’ mereka [baca: penguasa] diselenggarakan atas nama proses pemilu populer).²³ Pengalaman di negara Zambia dapat menjadi pelajaran, dimana penguasanya menang karena mendapatkan dukungan secara luas, melalui pemilu yang dapat dikategorikan sebagai pemilu yang demokratis. Namun, pada saat yang sama tetap melakukan usaha untuk mengorganisir *‘fabricated’ elections* (pemilu yang diarahkan untuk memenangkan partai/kandidat tertentu) ketika mencoba mempertahankan jabatan untuk yang kedua kalinya.²⁴ Selain penguasa petahana, penyelenggara pemilu juga menjadi aktor yang dapat melakukan kesalahan baik tidak disengaja maupun disengaja untuk melakukan manipulasi pemilu tersebut. Hal itu pada dasarnya baik karena diatur oleh penguasa maupun ketidakmampuan penyelenggara pemilu dalam mengimplementasikan UU yang ada.

Manipulasi penyelenggaraan pemilu bisa dilakukan dengan berbagai model intervensi yang sistematis dan sistemik. Intervensi administrasi pemilu di antaranya dalam bentuk rekayasa konstitusi, penguasaan dan pengendalian lembaga penyelenggara pemilu,

²³ Said, 2000: 59-73, dikutip di Reni Suwarso, “Pemilu 2009: the Liberal Machiavelian Election”, Makalah tidak diterbitkan.

²⁴ Ibid.

subversi peraturan dan aturan pemilu, manipulasi proses pemilu, pendaftaran pemilih dan penyelenggaraan pemilu.²⁵ Praktik tersebut dilakukan di negara-negara seperti di Gambia, Nigeria dan Ghana. Pada pemilu 1996, praktik di Ghana menunjukkan bagaimana kekhawatiran pemimpin oposisi menyatakan bahwa telah terjadi ‘... a swollen and inaccurate voters’ register, providing opportunity, in combination with various loopholes in electoral procedures, for under-age voting, stuffing ballot boxes and other ways of inflating the government’s vote...’ (penggelembungan dan ketidak-akuratan daftar pemilih, memberikan kesempatan, bersama dengan berbagai kelemahan proses pemilu, untuk pemilih dibawah umur, mengisi kotak suara untuk menggembungkan suara bagi partai pemerintah).²⁶ Data pemilih sangat penting dalam melaksanakan pemilu yang jujur. Data pemilih dapat dijadikan sumber manipulasi. Dengan demikian untuk menjalankan pemilu yang memiliki prinsip bebas dan jujur diperlukan penyelenggara pemilu yang bersifat adil. Untuk bisa menyelenggarakan pemilu yang bersifat adil maka lembaga pemilu KPU harus dipimpin oleh komisioner yang memahami konstitusi dan pengetahuan hukum dan politik di Indonesia.

Proses intervensi administrasi pemilu seperti yang terjadi di Negara-negara tersebut, umumnya tidak segera disadari bukan hanya karena adanya ketidak-pedulian masyarakat tetapi juga karena proses tersebut biasanya dilakukan secara ‘halus’ dan dibawah payung ‘hukum’. Proses yang terjadi tampak ‘demokratis sesuai dengan proses peraturan perundangan yang berlaku.’ Namun, sebenarnya yang terjadi adalah proses kejahatan pemilu yang direkayasa secara sistematis dan sistemik. Pemilu hasil rekayasa seperti ini dalam istilah Huntington and Moore disebut ‘*Liberal Machiavellian Election*’ atau ‘pemilu terbuka tetapi penuh tipu muslihat.’²⁷

²⁵ Ibid.

²⁶ Jeffries, 1998: 189-208.

²⁷ Lihat Reni Suwarso, “Pemilu 2009: the liberal Machiavellian Election”, makalah tidak diterbitkan, 2009, lihat pula dalam Huntington, 1970.

Legitimasi: Perdebatan Konsep

Terminologi ‘*legitimacy*’ banyak dipergunakan dalam teori Ilmu Politik. Ada banyak pandangan tentang bagaimana arti dari legitimasi dan kondisi apa legitimasi tersebut dapat dijelaskan. Di satu sisi legitimasi berhubungan dengan standar normative terhadap penerimaan suatu kondisi politik misalnya, sementara di sisi lain bagi mereka yang percaya bagaimana tingkah laku warga negara atau rakyat terhadap pemerintahannya. Keduanya memberikan gambaran bagaimana kepatuhan rakyat terhadap pemerintahannya karena menganggap pemerintahannya legitimate dan penerimaan rakyat terhadap legitimasi pemerintahannya sebagai atribusi terhadap negara demokrasi modern.

Menurut terdapat beberapa hal yang dapat menjelaskan legitimasi tersebut yaitu pertama memberikan kontras dengan konsepsi modern tentang legitimasi, kedua ada kessmaan antara bangunan klasik tentang legitimasi dengan konsep legitimasi modern dan ketiga isi dari posisi klasi dapat dilihat pada negara-negara barat. Pendekatan historis yang diikuti dengan teori elit dan pluralis merupakan bagian penting dari modern demokrasi.²⁸ Asumsi penting dalam pemahaman tersebut adalah adanya konsepsi dari legitimasi. Legitimasi dimulai dengan adanya perdebatan empiris dalam Ilmu politik yang membedakan dari pendekatan tradisional yang menitik beratkan pendekatan normative dalam Ilmu Politik. Walaupun tentu saja pendekatan baru tidak meninggalkan begitu saja pendekatan tradisional. Penggunaan konsepsi legitimasi dari teori elit dapat bertentangan dengan konsep legitimasi dari partisipasi populer dalam perdebatan karakter demokrasi. Dalam hal ini studi pemilihan umum dapat dilihat sebagai bagian yang penting dalam studi legitimasi dalam ukuran empiris dengan adanya *popular vote*. Dengan demikian hubungan antara partisipasi dengan *de facto* legitimasi menjadi sangat penting dalam memberikan argumentasi terhadap legitimasi dalam artian studi empirisnya.

²⁸ Perkembangan Ilmu Politik di Chicago School menghasilkan studi Robert Dahl tentang elit pluralis dalam demokrasi yang dikenal dengan Poliarchy.

Dalam sejarah teori politik di negara-negara barat dapat dilihat menunjukkan bentuk legitimasi dari pemerintahan. Doktrin agama dan moral dipergunakan untuk justifikasi *political arrangement*. Doktrin agama pada saat ini dianggap tidak dapat lagi memerintah dibandingkan dengan para filsaf dan teorist politik di negara-negara barat. Argument yang didasarkan kepada dogma agama sebagai premis tidak dapat diterima begitu saja. Sementara itu doktrin moral pada saat yang sama juga kehilangan maknanya. Modern teorist seperti Max Weber menyatakan bahwa terjadi perkembangan dan turunnya status pandangan terhadap dunia dan skema legitimasi harus didukung oleh *scientific reasoning*. Perkembangan teori politik modern memperlihatkan bahwa terjadi skeptisisme terhadap *moral truths*. Di samping itu dengan informasi teknologi pada era modern seperti ini maka *scientific reasoning* tentang pemerintahan demokratis harus dilakukan melalui pemilu. Penerimaan terhadap kepercayaan tradisional menjadi berkurang. Dengan demikian bagaimana pemerintahan dapat mengklaim bahwa pemerintahannya adalah *legitimate*? Thomas Hobbes secara fundamental memberikan alternatif terhadap teori politik dengan tajam memisahkan antara moral dan politik. Menurut Thomas Hobbes analisis politik seharusnya menjadi *civil science* yang membangun di atas prinsip-prinsip yang jelas dengan alasan yang diambil dari teori deduksi dari kondisi empiris.²⁹

Bagaimana legitimasi diperoleh oleh para elit politik di Indonesia? Di satu sisi tentu saja akan banyak yang menolak bahwa gaya dan tingkah laku politik di Indonesia sebagian kembali kepada doktrin agama dan moral pada tingkat perdebatan konsep. Namun, pada kondisi empiris doktrin moral dan agama ditinggalkan untuk mendapatkan pragmatisme dalam politik. Sementara itu *variable* agama dipergunakan untuk *vote getter*. Perubahan arah demokrasi dewasa ini memperlihatkan naiknya kembali kelompok agama untuk merebut politik dan mendemonstrasikan civil Islam dalam politik di Indonesia post 411 dan 212. Pemilu yang populis dengan *one person one vote one value* tidak serta merta menghasilkan kandidat yang

²⁹ Lihat Quentin Skinner (2001) *Hobbes and Civil Science* (Vision of Politics).

terbaik yang dapat menang. Prinsip *majority rule* sangat ditentukan oleh sejauh mana pemilih memahami informasi tentang kandidatnya.

Pemilu: Legitimasi dan *popular will*

Legitimasi dipergunakan sebagai alasan yang didapatkan dari premis empiris. Legitimasi menjadi konsep yang secara tepat untuk diaplikasikan hanya untuk pemerintahan. Konsep normative dari legitimasi ini sesungguhnya konsep yang normative itu sendiri. Dalam Ilmu Politik konsep legitimasi seringkali diartikan atau disamakan dengan konsep justifikasi atau *justified* atau *acceptable*. Bagaimana kemudian kondisi suatu pemerintahan atau penguasa dapat dikatakan *justified* atau *acceptable*?

Dewasa ini demokrasi secara luas dianggap sebagai satu-satunya bentuk pemerintahan yang legitimate. Sementara kerajaan legitimasinya adalah tradisional. Namun dengan pembatasan kekuasaan secara konstitusional akan dapat menjelaskan sejauh mana konsep demokrasi dapat diartikan secara modern melalui proses demokrasi. Namun kemudian perdebatan tentang konsep demokrasi berasal dari pemikiran politik barat yang bersatu diimplementasikan dengan konsep *free-market democracies*.

Sementara itu dalam perkembangan Ilmu Politik di Amerika Serikat terutama Chicago school dalam konteks pemahaman demokrasi baik yang elitist maupun pluralist, keduanya tetap melihat konsep Rousseau maupun John Locke bahwa dalam republikanisme dan liberal kondisi legitimasi yaitu perlindungan terhadap hak-hak mendasar dikombinasikan dengan *a reflection of the voice of the populace in the affairs of government*. Dengan demikian modern konsep yang eclectic terjadi dengan mengkombinasikan antara pemikiran filsuf yang melihat tidak saja mengkuantifikasi namun substansi demokrasi untuk melindungi hak-hak dasar manusia. Untuk mendapatkan legitimasi harus mendapatkan *popular vote* untuk itu.

Teori elit dalam Ilmu Politik terutama dalam konteks studi demokrasi tidak percaya bahwa partisipasi politik secara luas memiliki peran yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan

di dalam negara-negara *post-industrial democracies*. Hal itu terbukti dengan tidak adanya *direct democracy* dalam semua model pemerintahan kecuali hanya secara periodik 5 tahun sekali diadakan pemilihan umum untuk memilih para anggota Dewan atau memilih presiden. Tentu saja hal itu disebabkan salah satu argumennya adalah tidak mungkin bahwa negara-negara modern melakukan demokrasi langsung. Berbeda dengan zaman Yunani kuno, proses politik dilakukan secara langsung dalam *city polis*. Karena jumlah warga negaranya masih terbatas sedikit. Di samping itu yang dimasukkan sbagai warga negara hanya kelompok elit. Perempuan dan budak tidak masuk menjadi warga negara, yang pada gilirannya mengurangi jumlah warga negara tersebut.

Demokrasi secara langsung dalam negara modern akan menjadi sangat mahal, tidak efisien, menyebabkan ketidakstabilan politik secara terus menerus dan ketidak mampuan untuk menyelesaikan masalah kalau terjadi pertentangan antar kelompok maupun antar faksi. Kompleksitas negara modern adalah kompleksitas birokrasi. Birokrasi Indonesia misalnya yang terdiri dari 5 tingkatan pemerintahan dan hierarki yang kompleks yang terdiri dari 76 ribuan Desa/kelurahan, 6500an kecamatan, 514 kabupaten/kota dan 34 provinsi menjadi birokrasi yang sangat besar secara administrative untuk dapat dikelola. Di samping itu juga setiap tingkatan membutuhkan pengetahuan yang berbeda. Kompleksitas ekonomi yang melatari juga menjadikan variable yang menentukan dalam birokrasi selain juga karena jumlah penduduk yang sangat besar dalam negara modern menentukan bangunan demokrasi keterwakilan.

Kelompok elitis menganggap pentingnya struktur menentukan hierarki dalam administrasi birokrasi, dan kebutuhan akan spesialisasi di tingkat yang lebih tinggi. Dengan posisi seperti ini, maka demokrasi diimplementasikan dengan cara untuk memiliki jalan dalam proses pilihan pemimpinnya. Dengan demikian demokrasi dijadikan cara untuk mencapai keseimbangan dalam proses pemerintahan. Karena demokrasi secara langsung tidak dapat dijalankan dalam organisasi birokrasi tersebut, maka pucuk pimpinan dari lembaga birokrasi tersebut dipilih melalui pemilihan umum.

Partai Politik dalam Kepolitikan Demokrasi di Indonesia

Menurut Weber lebih lanjut lagi bahwa pemilu dilihat sebagai forum di mana melalui pemilu tersebut akan terpilih yang terbaik, sementara mereka yang tidak kompeten akan tereliminasi. Namun, pada praktiknya pemilu populis tidak serta merta menghasilkan kandidat yang kompeten. Partai politik dalam hal ini dapat dilihat sebagai mekanisme sentral dimana agenda dan platform politik dibangun. Bagi mereka yang menang dalam proses pemilu dapat mempertahankan kekuasaannya. Persoalannya dalam kenyataan praktiknya pemilu tidak memberikan jalan bagi mereka yang mampu. Di berbagai negara kemenangan pemilu tidak hanya ditentukan oleh kapasitas dan kapabilitas dari calon. Akan tetapi merupakan kombinasi dari berbagai variable yang menentukan. Dengan demikian secara teoritis pemilu merupakan medium untuk kompetisi merebut kekuasaan. Dengan demikian teori politik elite lebih menjelaskan bagaimana proses perebutan kekuasaan tersebut. Dengan dibukanya proses politik keterbukaan maka muncul banyak partai.

Isu politik saat pilkada DKI menjadi contoh bagaimana masyarakat terbelah. Sentimen yang ada dalam pengelompokan adanya “tuduhan” bahwa kemenangan kandidat karena menggunakan agama Islam. Sejak gerakan civil Islam 411 dan 212, kembali Ummat Islam menjadi tertuduh dalam kepolitikan di Indonesia. Pengelompokan nasionalis vs Islamis masih sangat kuat dalam analisis politik. Padahal kategorisasi tersebut sangatlah merugikan kelompok Islam. Perlu pengembangan lebih jauh kategorisasi antara nasionalis sekuler vs nasionalis religious dalam menganalisa pembelahan partai politik. Variabel agama sangatlah penting dalam kepolitikan di Indonesia. Wajah politik di Indonesia tidak akan lepas dari wajah politik Islam. Karena ajaran Islam tidak memisahkan antara *state and church* atau tidak memisahkan antara negara dan agama. Agama adalah sumber etika dan norma yang sangat penting dalam bangunan etika politik bagi politisi dan bagi seluruh rakyat Indonesia. Apalagi dalam negara yang memiliki dasar negara sila pertamanya adalah KeTuhanan yang Maha Esa. Dengan demikian menuduh agama sebagai faktor disintegrasi atau anti kebhinekaan sebenarnya merugikan perkembangan politik yang lebih bermartabat.

Dalam khasanah referensi Ilmu Politik pembelahan partai politik adalah hal yang biasa dalam demokrasi. Menurut Lijphart bagaimana partai politik terbelah secara politis dalam sebuah negara, ada banyak variable. Pembelahan partai politik didasarkan kepada variable seperti Kelas atau pendapatan sosial ekonomi; Geografi (urban/rural dan/atau kedaerahan); Agama (antar atau dalam agama); Budaya (misalnya didasarkan kepada suku, bahasa, asal-usul); Kebijakan luar negeri juga dapat mempengaruhi pembelahan partai politik; visi konstitusi (pro-kontra, pluralis/integralis); Materialis/pasca-materialis (partai politik yang pro pada lingkungan hidup, membela hak-hak binatang, dan partai politik yang membela hak-hak perempuan dan anak-anak).³⁰ Bahkan bila dipelajari lebih jauh dari konstruksi negara Amerika Serikat juga dapat dilihat konsep-konsep yang mendasarkan diri pada nilai agama yang kuat.³¹

Dalam kasus di Indonesia partai politik dapat dilihat pembelahan partai politik dapat didasarkan kepada variable Agama (Piagam Jakarta dan pro UU Anti Pornografi); Budaya politik (Politik komunikasi); 2 garis geografi (urban/rural Jawa/luar-Jawa); Garis konstitusi (muncul wacana di setiap saat 1945, 1957, 1966). Selain pembelahan parpol tersebut memunculkan kemajemukan partai politik. Di samping itu faktor disintegrasi partai politik adalah belum berkembangnya internal demokrasi partai politik. Tata kelola partai politik masih kuat dengan munculnya konglomerasi dan oligarkhi partai politik. Sementara itu faktor eksternal dalam merebut kekuasaan melalui pemilu diwajibkan memiliki persyaratan yang hanya menguntungkan bagi partai politik besar dan memiliki dana yang cukup. Persyaratan tersebut adalah harus memiliki kantor di 100 persen Provinsi; 75 persen di Kabupaten/Kota dan 50 persen di Kecamatan. Persoalannya Partai Politik tidak cukup memiliki dana dari sumbangan anggota partai. Maka Partai Politik akan dibiayai oleh mereka yang memiliki dana untuk kepentingan konglomerasi tersebut.

Obsesi nasional yang terlihat sejak reformasi baik di kalangan akademisi maupun di kalangan *civil society* yaitu adanya tradisi anti

³⁰ Lijphart, Arend, *Pattern of Democracy: Governments Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.

³¹ Baca konstruksi negara USA dan perdebatan di *Federalist Papers*.

partai. Baik karena memang ketidakjelasan partai politik tersebut, maupun adanya keinginan mencegah persaingan politik yang sehat. Kadang persoalan kepentingan pribadi yang menggunakan jargon di belakang kepentingan umum (oligopolisasi keparpolan). Obsesi di masyarakat politik, *civil society* dan media secara bersama-sama tidak mendukung dengan kompetisi partai politik secara sehat. Tata kelola partai politik kurang memperhatikan fungsi-fungsi partai politik pendidikan politik, komunikasi politik, rekrutmen politik, formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan. Bangunan organisasi partai politik tidak cukup hanya sebagai *ala fans club*. Jangkauan organisasi partai politik harus sampai kepada konstituen. Seentara jalur komunikasi baik dari atas maupun dari bawah yang lemah menyebabkan partai politik dipaksa untuk mengambil *outsourc* untuk berkembang. Fungsi formulasi kebijakan ini berarti partai politik harus memiliki ide untuk berkembang. Bila tidak memiliki kemampuan komunikasi, tidak ada *trust* kepada calon kader partai sendiri, baik karena track recordnya belum menunjukkan kemampuan yang baik, maka partai politik dipaksa untuk mengambil kesemua *variable* tersebut dari luar atau *outsourcing*. Konsep ini tidak menghasilkan calon dan kader partai menjadi berjuang secara sungguh-sungguh.

Variabel yang diyakini oleh para pemimpin partai adalah ketergantungan kepada orang kaya. Mimpi menjadi Berlusconi (Italy) dan Thaksin (Thailand) dalam mengelola partai politik dengan kepemilikan media menjadi model kecenderungan di Indonesia. Mereka yang menguasai media masuk ke dunia politik dengan menggunakan medianya sebagai media untuk pencitraan dan kampanye. Ketergantungan kepada pemilik model menjadi dominan dibandingkan dengan membangun sumbangan anggota partai politik. Akibatnya banyak pengurus dan aktivis partai politik yang menjadi terpidana baik karena menjadi ‘koruptor sejati’ maupun “yang dikoruptorkan”. Oleh karena itu betapa pentingnya lembaga ini dalam menghasilkan calon-2 pemimpin bangsa dan negara, negara harus secara serius membuat kebijakan untuk menggunakan pendanaan APBN secara minimalis kebutuhan partai politik. Termasuk di dalamnya kebijakan untuk kampanye yang dibatasi anggarannya (*limit*

spending). Siapa nggak melanggar tindak pidana? Penambahan pasal-pasal peraturan mengenai pidana semakin banyak di setiap pemilu, namun tidak membuat efek jera. Karena sistem politik dan pemilunya memungkinkan hal tersebut terjadi. Penguatan Partai Politik yang meliputi rekrutmen kandidat, bangunan organisasi/kantor partai, dana partai dari negara atau dari bandar, membangun idologi partai untuk dapat mengimplementasikan cita-cita pendiri bangsa adalah suatu keharusan.

Penutup

Tafsir konstitusi tentang pemilu sebagai instrumen demokrasi dan keterwakilan politik dari rakyat untuk menduduki jabatan-jabatan politik di dalam parlemen dan di eksekutif sudah diterima secara umum. Peserta pemilu dari Partai Politik untuk parlemen tidak perlu mendapatkan tafsir baru. Yang terpenting bagaimana membangun representasi keterwakilan melalui partai politik dan tanggung jawab partai politik dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya harus diatur dalam konstitusi. Dengan demikian partai politik dapat dengan mudah melaksanakan tugas konstitusi dalam merumuskan fungsi dan perannya dalam praktik bernegara. Tantangan dan kesempatan dalam membangun demokrasi di Indonesia harus memperhatikan berbagai variable termasuk di dalamnya secara serius membahas peran partai-partai politik dan sistem pemilu dalam menafsirkan tujuan bernegara dalam konstitusi baik secara politik administrasi penyelenggaraan pemilu, demokratisasi internal partai, *issue money politics* (baik yang sistemik maupun sistematis) sampai bagaimana proses rekrutmen jabatan di Partai Politik dan di dalam pemilu. Maraknya *money politics* yang tidak dapat dicegah dalam pemilu dan pemilukada, harus menjadi perhatian khusus tantangan dalam menafsirkan model sistem penyelenggaraan pemilu yang konstitusional. Dalam tata kelola negara yang sebesar Indonesia ini, bahkan disebut sebagai negara ketiga demokrasi terbesar di dunia, model pemilukada secara langsung di tingkat kabupaten/kota dapat menghasilkan kekuatan politik Indonesia menjadi sangat fragmented, terpecah belah perlu dibaca ulang. Oleh karena itu perlu perubahan secara mendasar tafsir konstitusi dalam membaca kembali pemilu langsung di kabupaten/

kota, pengaturan penggunaan dana yang dibatasi dalam pilpres langsung, peran partai politik dan model demokrasi yang dibangun di Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang sudah diamandemen dan Pancasila, agar partai politik tidak terjebak menjadi kekuatan pencari rente.

Partai politik adalah lembaga terpenting dalam menentukan rekrutmen jabatan politik Presiden, Gubernur, Bupati/Wali Kota dan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota. Namun, kondisi partai politik baik kepemimpinannya, organisasinya dan kebijakan-kebijakannya belum mewujudkan representasi dari kepentingan rakyat apalagi pada tingkatan kedaulatan negara menghadapi politik global. Kontribusi partai politik pada kehidupan demokrasi baru sebatas *power struggle*, perebutan kekuasaan dengan menggunakan berbagai cara termasuk *money politics*. Tantangannya adalah sejauh mana diperlukan tafsir baru konstitusi yang lebih menjelaskan pemilu yang jujur dan adil, partai politik dan demokrasi di Indonesia. Perubahan secara mendasar dalam tafsir konstitusi yang dapat memberikan dukungan penguatan partai politik di Indonesia perlu dikembangkan. Pemikir Islam besar Al Farabi dalam pemahamannya tentang fungsi negara utama adalah mensejahterakan rakyat dan membuat rakyat bahagia. Indikator tersebut juga tertuang dalam Konstitusi, sementara lembaga terpentingnya adalah partai politik, maka penguatan partai politik untuk menjalankan fungsinya dalam kehidupan demokrasi melalui pemilu yang bebas dan jujur menjadi keharusan.

Daftar Pustaka

- Alagapha, Muthiah (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Azis, Abdul, SR, “Politik Dinasti: Kecenderungan Dan Kegelisahan”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 36, 2012. Jakarta: MIPI, Halaman 20-33.
- Dahl, Robert A, *On Democracy*. Yale: Yale University Press, 1998

- Diamond, Larry, Juan Linz, Seymour Martin Lipset. *Democracy in Developing Countries: Latin America, Volume IV*. London: Adamantine Press, 1989
- Duverger, Maurice, *Political Parties*, 2nd edn. London: Methuen, 1959.
- _____, *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*, B. North and R. North, trans. New York: Jonh Wiley, 1954.
- Evans, Kevin. *Sejarah Pemilu Indonesia*. 2009.
- Feith, Herb. "Repressive Developmentalist Regime in Asia", *Alternatives*, Vol, 7, Issues 4, October 1981, halaman 491-506.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- King, Dwight Y, *Half-hearted Reform: Electoral Institutions and Struggle for Democracy in Indonesia*, California: Greenwood Publishing, 2003.
- Lijphart, Arrend, *Pattern of Democracy: Governments Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- _____, "Constitutional Choices for New Democracies," in Larry Diaond and Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, halaman 146-158. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.
- _____, *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977.
- _____, *Electoral Systems and Party System: A Study of Twenty Seven Democracies*, New York: Oxford University Press, 1994.
- Lindberg, Steffan I. *Democratization by Elections: A New Model of Transitions*. Maryland: The Johns Hopkins University. 2009.
- Lipset and Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Toronto: The Free Press, 1967.

- Macedo, Stephen, ed., *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, New York: Oxford University Press, 1999.
- Mar'iyah, Chusnul. "Menggugat Politik Dinasti Dalam Pemerintahan Indonesia: Demokrasi untuk apa dan Untuk Siapa?" *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 36, 2012. Jakarta: MIPI, Halaman 1-19.
- _____, "Politik Institusionalisasi Penyelenggara Pemilu di Indonesia: Studi Model Birokrasi Komisi Pemilihan Umum Pasca Reformasi" *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 29 Tahun 2009.
- _____, "Politik Lokal dan Otonomi Daerah Revisited: Demokratisasi Melalui Pemilu" *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 33 Tahun 2010.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Nurdin, Nurliah, "Politik Dinasti di Berbagai Negara", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 36, 2012. Jakarta: MIPI, Halaman 34-47.
- Powell, G. Bingham, Jr., *Election as Instrument of Democracy: Majoritarian and Proportional Vision*, New Haven: Yale University Press, 2000.
- Rose, Richard, *Do Parties Make a Difference?* 2d ed. Chatham, NJ: Chatham House, 1984.
- Sartori, Giovanni, *Party and Party System*, New York: Cambridge University Press, 1976.
- Smith, Rodney, (ed) *Politics in Australia*. New South Wales: Allen & Unwin, 1993.
- Soeseno, Nuri, *Representasi Politik: Perkembangan Dari Ajektiva ke Teori*, Jakarta: Puskapol, 2013.
- Ware, Allen, *Citizens, Parties and the State: A Reappraisal*, Princeton: Princeton University Press, 1987.
- _____, *Political Parties and Party Systems*, New York: Oxford University Press, 2000.

PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

Syamsul Bahri

Abstrak

PENYELENGGARAAN Pemilihan Umum merupakan sarana politik untuk mengkonversi suara rakyat menjadi wakil rakyat. Melalui Pemilihan Umum yang hingga saat ini diyakini merupakan upaya pergantian kepemimpinan negara yang bermartabat baik secara langsung maupun melalui wakil rakyat (DPR) berdasarkan hasil Pemilihan Umum. Kesuksesan penyelenggaraan Pemilu yang banyak diperdebatkan, antara lain adalah penyelenggaraan Pemilu, Sumber Daya Manusia penyelenggara Pemilu, Sistem Pemilu, dan Pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Penyelenggaraan Pemilu akan berlangsung sukses apabila Sumber Daya Manusia sebagai penyelenggara Pemilu maupun mengelola penyelenggaraan Pemilu yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan maupun kualitas penyelenggara Pemilu.

Kata kunci : Pemilihan Umum, Penyelenggaraan Pemilu, Sumber Daya Manusia

Abstract

THE performing of General Elections is political means to convert the people's vote into people's representatives. Through General Elections which until now is believed to be a dignified effort for change of the state leadership, directly as well as through the people's representatives (the People's Representative Council (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR)) based on the result of the General Election. The success of the much-debated performance of General Elections, are among others the performing of General Elections, the Human Resources performing the General Elections, the System of General Elections, and the submission of the Candidate President and Vice President. The performing of General Elections will be successful if the Human Resources performing the General Elections as well as managing the performance of the General Elections are based on laws and regulations as well as the quality of the performers of the General Elections.

Keywords: General Election, the performing of General Elections, Human Resources.

Pendahuluan

PARTAI Politik adalah organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk menunjang 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 1945¹. Guna mewujudkan cita-cita Partai, maka Parpol harus berjuang menempatkan wakil-wakil/kader-kadernya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun aditif².

Dalam UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan bahwa untuk penempatan wakil/kader Partai Politik yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan negara harus melalui mekanisme yang demokratis, baik melalui pemilihan langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum maupun dipilih melalui DPR bersama Presiden. Pemilu menjadi sarana politik untuk mengkonversi suara rakyat (*voter*) menjadi wakil rakyat (*seats*)³, sistem Pemilu secara langsung harus berasaskan umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu tidak hanya ditentukan oleh sistem Pemilu (*electoral system*), tetapi juga oleh praktek pelaksanaan Pemilu/proses (*electoral process*). Proses Pemilu dan sistem Pemilu pada dasarnya tergantung kepada peserta Pemilu, penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, aturan dan tata cara Pemilu, serta sarana dan prasarana Pemilu.

Kedudukan hukum Partai Politik sebagai pilar demokrasi telah diatur dalam Undang-Undang. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945. Demokrasi melalui Pemilihan Umum merupakan wujud kedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh

¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik_di_Indonesia#cite_note-revisi-1

² Anonymous, 2017

³ Anonymous, 2008

rakyat Indonesia. Oleh karena itu, demokrasi/kedaulatan rakyat haruslah diyakini sebagai suatu cara pergantian kepemimpinan yang bermartabat untuk menghasilkan pemerintahan dan perekonomian suatu negara.

Sejak berlangsungnya era reformasi, dimana salah satu bentuk kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui proses pergantian pimpinan eksekutif (Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota) maupun legislatif/wakil rakyat (DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota) dengan Pemilu. UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit tidak mengatur partai politik dan pemilihan umum (Pemilu), tetapi diatur dalam Undang-Undang. Sehingga tidak bisa dipungkiri Undang-Undang Pemilu selalu berubah-ubah, telah mengakibatkan konsistensi penyelenggaraan Pemilu sulit dilaksanakan. Padahal sudah jelas dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22E Ayat (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Selanjutnya Pasal 28D Ayat (3) setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang menjadi pegangan.

Sebagai negara demokrasi yang menganut sistem Presidensiil memerlukan adanya Partai Politik dan Pemilu yang dapat dipercaya dalam rangka membangun amanat konstitusi sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat, dimana tujuan negara “... *mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*”

Berdasarkan uraian di atas, maka mekanisme demokrasi atau kedaulatan rakyat dengan Parpol sebagai pilar demokrasi akan dapat diwujudkan dengan Pemilu, dimana rakyat dapat langsung menentukan kehendaknya untuk memilih Pimpinan eksekutif maupun legislatif.

Penyelenggara Pemilu

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22E Ayat (5) menyatakan bahwa, “*pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”, selanjutnya pada Ayat (6) “*ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur*

dengan undang-undang". KPU memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Apabila memperhatikan Pasal 22E Ayat (5) tersebut, jelas bahwa penyelenggara Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum; namun kenyataan saat ini, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) telah pula dianggap sebagai penyelenggara Pemilu, Bawaslu yang berfungsi sebagai pengawas tetap Pemilu dan DKPP menjaga etika penyelenggara Pemilu.

KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara negara yang mempunyai fungsi dan tugas dalam pelaksanaan Pemilu. Melalui Pemilu terjadi proses pergantian Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta Gubernur, Bupati/Walikota. Sehingga wajar bila ada yang berpendapat bahwa untuk persyaratan sebagai penyelenggara Pemilu idealnya haruslah diatas yang akan dipilih; terutama meliputi pengalaman, integritas, serta tingkat kemampuan manajerial. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugas-tugas ke-Pemilu-an dapat dipercaya karena mampu berlaku jujur, adil, berintegritas, transparan, dan efisien.

Bahkan penyelenggara Pemilu harus memiliki kemampuan intelektualitas yang tinggi. Pengalaman dibanyak negara, ternyata umur juga menjadi salah satu tolok ukur yang menentukan. Menurut Lukman Edy (2017) masalah umur penyelenggara menjadi isu yang potensial dalam draft Rancangan undang-undang Pemilu, dimana syarat usia paling rendah adalah 45 tahun. Batas usia KPU RI dan Bawaslu RI berdasarkan undang-undang No. 15 Tahun 2011 adalah 35 tahun. Selanjutnya Pasal ini dianggap menimbulkan diskriminasi terhadap generasi muda untuk ikut serta dalam pemerintahan. Bahkan dalam Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berisi "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*". Pasal ini tentu harus dimaknai sebagaimana layaknya persyaratan yang ditentukan undang-undang dalam penerimaan seperti Aparatur Sipil Negara (ASN) juga ada persyaratan harus dipenuhi. Sehingga berdasarkan batasan umur, kematangan seseorang umumnya

di Indonesia diyakini pada umur 40 tahun. Maka dari itu batasan umur jabatan tertinggi yaitu Presiden dan Wakil Presiden adalah 40 tahun. Selain itu, bila seseorang yang berkarir dalam jabatan pegawai negeri sipil (PNS/ASN), ABRI, dan Polri bila memiliki prestasi yang tinggi akan mampu mencapai karir puncak pada umur 40 tahun.

Seseorang yang duduk sebagai pimpinan KPU maupun Bawaslu seharusnya telah mempunyai kematangan berfikir yang tidak lagi dapat dipengaruhi oleh pemikiran emosional, terutama dalam memahami dan menafsirkan undang-undang atau peraturan lainnya. Sebab bila dalam kondisi yang emosional, maka tidak akan mampu mengambil keputusan yang objektif seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Oleh sebab itu, penyelenggara Pemilu hendaknya jangan didasarkan pada hal-hal teknis ke-Pemilu-an saja, akan tetapi lebih dari itu, karena Pemilu berhubungan dengan persaingan untuk menduduki jabatan-jabatan Negara. Walaupun Pasal 27, 28D, Ayat (1) dan (3) serta Pasal 28I Ayat (2) merupakan hak warga negara yang sama di dalam hukum dan pemerintahan, akan tetapi harus ada persyaratan lainnya yang harus dipenuhi. Idealnya seorang pimpinan harus mempunyai kemampuan lebih dari yang dipimpin. Maka dari itu tepat bila setiap jenjang struktur komisi pemilihan umum, mulai dari KPU Pusat mempunyai persyaratan yang berbeda dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, khususnya dari segi persyaratan umur.

Demikian pula dalam memandang independensi dan sifat kemandirian KPU tidak akan terganggu dengan adanya forum konsultasi dengan DPR, selama konsultasi dimaknai sebagai upaya untuk melaksanakan undang-undang, baik dalam membuat peraturan KPU sesuai dengan amanat undang-undang, maupun mengisi apabila terdapat kekosongan hukum. Oleh sebab itu diperlukan waktu yang cukup, dalam melaksanakan tahapan-tahapan Pemilu yaitu sudah dimulai sejak 20 bulan sebelum hari pemungutan suara dilakukan. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan DPR dan pemerintah mengurangi masa bakti KPU dan Bawaslu tingkat pusat periode 2007-2012. Padahal seharusnya sesuai dengan undang-undang penyelenggara Pemilu jabatan pimpinan KPU dan Bawaslu pada tingkat pusat 5 tahun sejak dilantik. Walaupun dalam undang-undang Pemilu ditetapkan

kan ada kompensasi gaji selama 6 bulan apabila dilakukan pengurangan masa bakti KPU dan Bawaslu, namun hingga saat ini kompensasi itu tidak pernah ada.

Kemampuan manajerial masing-masing penyelenggara Pemilu amatlah dibutuhkan agar Pemilu dapat dilaksanakan sesuai dengan undang-undang. Disamping itu hal-hal yang berkaitan dengan teknis Pemilu, dukungan Kesekretariatan yang profesional tentu akan sangat membantu kinerja KPU maupun Bawaslu dalam membuat peraturan-peraturan maupun konsistensi dalam pelaksanaannya.

Selain daripada itu ditinjau dari segi efektivitas waktu dan prosedural Pemilu sering kali terganggu oleh putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang secara teknis sulit untuk dilaksanakan, akibatnya hanya untuk memenuhi ketentuan secara prosedural saja, tetapi tidak mampu melaksanakan putusan MK secara substansial. Misalnya, keputusan penggunaan KTP sebagai syarat untuk tidak kehilangan hak pilih warga negara telah berdampak pada keterbatasan sosialisasi penggunaan KTP. Begitu pula saat penetapan anggota Bawaslu tingkat provinsi, Kabupaten/Kota, dimana rapat koordinasi antara KPU, Bawaslu, Pemerintah, dan DPR berlarut-larut karena tidak konsisten terhadap undang-undang penyelenggara Pemilu. Dalam undang-undang Pemilu sudah jelas bahwa rekrutmen anggota Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU dengan memilih dua kali jumlah yang diperlukan, setelah itu barulah Bawaslu yang memilih dan menetapkan anggota Bawaslu Provinsi, Kabupaten/Kota secara definitif. Tetapi karena Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa seleksi Bawaslu di daerah dilakukan oleh Bawaslu Pusat, walaupun KPU telah melaksanakan rekrutmen Bawaslu Provinsi, Kabupaten/Kota. Akibatnya, pilihan anggota Bawaslu dilakukan secara tergesa-gesa dan telah membawa konsekwensi penambahan dana untuk seleksi bagi Bawaslu yang seharusnya sudah tercukupi oleh anggaran KPU.

Sumber Daya Manusia Penyelenggara Pemilu

Pada Pasal 28D Ayat (1) setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Selanjutnya dalam Pasal 28D Ayat (2) secara tegas dinyatakan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Sehingga bisa dipahami bila ada yang beranggapan bahwa terdapat diskriminasi dalam undang-undang bila hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, bagi yang berasal dari ASN, anggota TNI, anggota Polri, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan Karyawan pada BUMN/BUMD atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara. Sehingga bila ikut dalam Pemilu, maka harus menyatakan diri melalui surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali. Undang-Undang ini kontradiktif dengan syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan demikian ketentuan-ketentuan yang kontra produktif berakibat pada tidak adanya kepastian hukum. Apalagi bila ditinjau dari segi logika yang bisa diterima, untuk menjadi seorang pemimpin tentulah harus melalui berbagai proses, baik melalui proses pendidikan maupun pengalaman/melalui pengkaderan. Oleh karena itu, bila ada pandangan yang menyatakan bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) umumnya yang menjadi pimpinan yang dieksekutif maupun yang legislatif merupakan SDM yang tidak sesuai harapan masyarakat. Padahal fakta menunjukkan SDM yang sudah terseleksi adalah yang menjadi ASN, anggota TNI, anggota Polri. Bahkan proses penjenjangan karier/kenaikan pangkat juga terus dilakukan, baik melalui pendidikan formal (S2 dan S3) dan kursus-kursus reguler lainnya, dan umumnya dibiayai oleh negara. Namun kenyataannya SDM yang pilihan tersebut tidak dapat berkiprah secara optimal dengan sistem politik yang berlaku saat ini. Apalagi tidak semua SDM yang sudah melalui berbagai jenjang pengalaman seperti yang dikemukakan di atas mau berhenti sebagai ASN, ABRI maupun Polri. Walaupun sebenarnya mereka menyadari bahwa bila partai-partai tidak diisi oleh SDM yang berkualitas, maka otomatis akan diisi oleh SDM yang tidak memenuhi kriteria yang unggul, apalagi tidak ada jaminan akan terpilih baik sebagai pimpinan eksekutif maupun

legislatif. Pada kondisi yang demikian, telah berdampak dimana banyak pimpinan eksekutif maupun legislatif, yang terkena kasus narkoba maupun kasus-kasus negatif lainnya.

Sistem Pemilu

Pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional, tidak lagi menjadi perdebatan antara terbuka dan tertutup atau terbuka tertutup atau terbuka terbatas. UUD NRI tahun 1945 Pasal 27 Ayat (1) menyatakan segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Juga dinyatakan oleh UUD NRI tahun 1945 Pasal 28D Ayat (3) setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pemilu sistem proporsional artinya seorang yang mendapat suara terbanyak dan mencapai Bilangan Pemilih Pembagi (BPP) tertentu di setiap daerah pemilihan dapat ditetapkan sebagai calon terpilih. Apabila tidak ada calon yang mencapai BPP, maka calon yang memperoleh suara terbanyak dalam partai, ia dapat juga ditetapkan sebagai calon terpilih. Namun bila total suara terbanyak calon masih di bawah suara partai, maka perolehan kursi hendaknya ditentukan berdasarkan nomor urut yang merupakan kewenangan partai, disinilah letaknya proporsional. Sehingga hasil pendidikan dan pengkaderan mempunyai makna yang penting bagi partai. Hal ini juga sebagai langkah untuk membangun partai agar benar-benar merupakan pilar demokrasi. Hal ini juga tidak bertentangan dengan putusan MK, bahwa pada dasarnya penetapan calon terpilih adalah berdasarkan calon yang mendapat suara terbanyak secara proporsional. Hal ini juga untuk menghindari keterpilihan seseorang calon memperoleh suara yang tidak signifikan di Dapil-nya. Sehingga walaupun berpegangan pada asas kesamaan hak, akan tetapi harus ada syarat-syaratnya seperti lazimnya penjenjangan jabatan struktural yang dilakukan melalui kursus-kursus kepemimpinan bagi ASN, ABRI, dan Polri. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan sistem proporsional haruslah berdasarkan logika berfikir yang logis, sehingga hak suara rakyat dapat terpenuhi berdasarkan

kaedah proporsinya, serta tidak bertentangan dengan tujuan khusus partai, antar lain terbangunnya etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Demikian pula sejak disepakatinya pemilihan langsung oleh rakyat dalam menentukan pimpinannya maupun wakilnya dengan berpegangan pada nilai suara⁴. Artinya tidak ada suara yang tidak punya nilai dengan ketentuan tidak melanggar UUD NRI 1945 Pasal 22E Ayat (1) pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 tahun sekali. Oleh karena itu, putusan MK memperbolehkan Pemilu diberbagai tempat di Papua dengan sistem “noken” bertentangan dengan UUD NRI 1945. Hal ini juga menyebabkan tidak ada upaya pembangunan politik diberbagai tempat di Papua, oleh sebab itu diperlukan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) sebagai pelaksanaan Pemilu sehingga jangan ada lagi anggapan bahwa masih ada yang tidak terpenuhinya kepengurusan Partai pada berbagai jenjang kepengurusan, sesuai dengan undang-undang penyelenggaraan Pemilu. Padahal untuk mendirikan Parpol harus ada kepengurusannya sebagai syarat untuk sahnya mendirikan partai. Apalagi keputusan MK yang tidak rasional dengan mengabaikan suara rakyat dimana bila perselisihan suara tidak mempengaruhi perolehan kursi sering kali diabaikan, sehingga asas-asas Pemilu terabaikan.

Pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A Ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan Ayat (2) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Ketentuan UUD NRI 1945 diatas dengan semangat pelaksanaan pemilihan umum serentak antara Pileg dan Pilpres pada tahun 2019 sesuai dengan putusan MK apabila suatu partai politik dinyatakan lolos verifikasi untuk menjadi peserta pemilihan umum. Menjadi tidak bermakna ketentuan “*parlementri*

⁴Aspahani, 2017

threshold’ (ambang batas DPR) sebagai syarat parpol dalam pengajuan capres. Namun ketentuan undang-undang tetap menggunakan ambang batas DPR hasil Pemilu sebelumnya bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta Pemilu sebelumnya 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 nasional dalam Pemilu anggota DPR (UUD NRI No. 42 Tahun 2008).

Karena posisi parpol pada saat menjadi peserta Pemilu kedudukannya adalah sama, selama ia lolos verifikasi untuk menjadi peserta Pemilu. Dengan demikian parpol seharusnya melakukan pra-seleksi calon Presiden dan Wakil Presiden secara demokratis dan dipandang dapat diterima oleh rakyat. Tentunya setiap partai dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden bila diyakini akan memenangkan Pemilu yang dilaksanakan secara langsung. Disinilah proses hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan partai politik diuji dan untuk diterapkan.

Penutup

Penyelenggaraan Pemilu akan berlangsung sukses baik secara prosedural maupun substansial, apabila dipenuhinya undang-undang penyelenggaraan Pemilu dimana penetapannya cukup waktu untuk dipahami dan ditaati. Demikian pula dengan putusan Mahkamah Konstitusi. KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai penentu keberhasilan Pemilu haruslah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing Lembaga tersebut.

Daftar Pustaka

- Aspahani (2017), *Partai Politik dan Sistem Pemilu di Indonesia*. KPU Provinsi Sumatera Selatan. Makalah *Focus Group Discussion* Lembaga Pengkajian MPR RI di Palembang.
- Edy, Lukman (2017), *Isu-isu Inkonstitusional dalam RUU Penyelenggaraan Pemilu*. Rapat Pleno Khusus, Lembaga Pengkajian MPR RI, Jakarta.
- Lembaga Pengkajian MPR RI (2017), *Rekomendasi Lembaga Pengkajian MPR RI tentang Partai Politik dan Pemilu dalam sistem Presidensial Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR-RI, 2015.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu).
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- Wijardjo, Boedhi, dkk. *Assessment Transparansi dan Akuntabilitas KPU Pada Pelaksanaan Pemilu (2004)*, Sebuah Refleksi untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu. KRHN kerjasama TIFA, Jakarta, 2008

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Pataniari Siahaan

Abstrak

PENGERTIAN partai politik adalah sekelompok orang-orang yang mempunyai nilai-nilai dan cita-cita dan tujuan yang sama yang mengorganisir dirinya dalam suatu partai politik. Di Indonesia sistem kepartaian diatur berdasarkan undang-undang tentang partai politik yaitu dalam UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Salah satu perubahan yang mendasar di dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2), yang semula “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan yang dilakukan tidak secara langsung oleh rakyat namun melalui pejabat yang dipilih oleh rakyat. Menurut ketentuan Pasal 22 E ayat (2), Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan Umum tersebut dilaksanakan secara berkala setiap lima tahun sekali. Adapun peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Undang-undang partai politik di Indonesia tidak membatasi jumlah partai, yang diatur hanya tata-cara pendirian partai dan syarat untuk bisa mengikuti pemilihan umum. Kondisi ini disadari, oleh karena itu diusahakan agar walaupun menganut sistem multi partai tetapi dengan jumlah yang tidak terlalu banyak, yaitu sistem multi partai sederhana. Terkait dengan upaya menciptakan sistem multi partai sederhana adalah dikaitkan dengan sistem presidensiil yaitu melalui proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Ketentuan Pasal 6A ayat (2) menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini memberi kesempatan kepada setiap partai politik yang telah memenuhi persyaratan untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Diharapkan dengan bergabungnya partai-partai politik untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden persyaratan pada ayat (3) akan dapat dicapai dan kedepannya partai-partai politik tersebut akan terus bersamabersama sehingga tercapai persamaan-persamaan diantara mereka sehingga suatu saat nantinya mereka bergabung dalam satu partai atau *front*. Dengan demikian akan tercapai sistem multi partai sederhana.

Kata Kunci : Partai Politik, Pemilihan Umum, UUD NRI Tahun 1945

Abstract

THE term of 'political parties' is defined as a group of people sharing similar values, aspirations, and objectives, organizing themselves in a political party. The system of political parties in Indonesia is regulated in the laws regarding political parties namely in the Law No 2 of 2008 regarding Political Parties in conjunction with the Law No. 2 of 2011 regarding Political Parties. One of the fundamental amendments to the Constitution of 1945 is the Amendment to Article 1 section (2), which previously reads "Sovereignty rests in the hands of the people and is conducted fully by People's Consultative Assembly" has been amended to read "Sovereignty rests in the hands of the people and is executed according to the Constitution". The execution of the sovereignty of the people is conducted directly by the people through general elections and conducted indirectly by the people through officials elected by the people. According to the provision of Article 22 E section (2), General Elections are performed to elect the President and the Vice President, the members of the People's Representatives Council and the Regional Representatives Council (Dewan Perwakilan Daerah, DPD) and the members of the Regional People's Representatives Council (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD). Those General Elections are performed periodically once in every five years. The participants to the general elections elect the members of the People's Representative Council (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) and the Regional People's Representative Council (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD) are political parties and the participants to general elections electing the members of the DPD are individuals. The Law regarding political parties in Indonesia does not limit the number of political parties. Only the procedures of the establishment of political parties and requirements to become eligible for participating at general elections are regulated. This condition is realized, therefore it is endeavored to adhere to a system of multi-political parties, however, with not a too large number, namely a simple system of multi-political parties. Related to the effort to create a simple system of multi-political parties is the presidential system, namely through the process of the candidacy of the President and the Vice President as is regulated in Article 6A. The provision of Article 6A section (2) states that the candidate pair of the President and the Vice President is proposed by a political party or a composite of political parties. This provision renders the opportunity to any political parties having fulfilled the requirements to propose their candidate pair of the President and Vice President. It is expected that by the composite of political parties proposing their candidate pair of the President and the Vice President, the requirement under section (3) can be achieved and in the future those political parties will remain to be together in order to achieve similarities among them, which may lead them in the future to become one political party or front. As a consequence, a simple system of multi-political parties can be achieved.

Keywords: Political Parties, General Elections, the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945

Pendahuluan

KEBERADAAN partai politik pada mulanya dikenal melalui kelahirannya di negara-negara Eropa Barat. Kegiatan politik di negara-negara Barat seperti Inggris dan Perancis, pada mulanya bersifat elitis dan aristokratis, untuk mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tekanan dan tuntutan raja. Lembaga perwakilan di Inggris semula hanya *House of Lord* (Majelis Tinggi) yang diisi oleh para bangsawan dan bersifat permanen atau seumur hidup. Didalam perkembangannya untuk mengakomodir tuntutan dari kaum kelas menengah dan rakyat dibentuklah lagi lembaga perwakilan yang dikenal sebagai *House of Common* (Majelis Rendah). Dengan demikian lembaga perwakilan atau parlemen di Inggris terdiri atas dua badan yaitu *House of Lord* (Majelis Tinggi) dan *House of Common* (Majelis Rendah). Sifat keanggotaan kedua badan ini berbeda, untuk *House of Common* (Majelis Rendah) keanggotaannya berasal dari kaum menengah dan rakyat yang sifatnya tidak permanen. Untuk dapat kembali menjadi anggota *House of Common* (Majelis Rendah) mereka harus melalui proses pemilihan yang melibatkan rakyat di daerahnya masing-masing. Agar mendapat dukungan dari masyarakat luas, kelompok-kelompok politik dalam parlemen berusaha mengorganisasi para pendukungnya dan membentuk panitia-panitia pemilihan oleh para calon anggota parlemen. Mereka melakukan berbagai kampanye melalui para pendukungnya dalam satu Panitia yang melakukan kampanye bagi mereka di daerah masing-masing agar rakyat di daerahnya memilih mereka menjadi wakil rakyat daerahnya di lembaga perwakilan yaitu *House of Common*. Dengan demikian terjalinlah suatu hubungan yang tetap dan terus menerus antara kelompok politik didalam parlemen dengan panitia-panitia pemilihan yang mempunyai paham dan kepentingan yang sama, yang pada gilirannya melahirkan partai politik. Sebagai konsekuensi dari proses pengisian jabatan di *House of Common* tersebut, lahirlah sistem pemilihan yang melibatkan rakyat yang kemudian dikenal sebagai sistem pemilihan umum yang pertama dengan sistem distrik dan Panitia-panitia tadi berkembang jadi Partai Politik.

Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa pada awalnya kelahiran partai di Inggris terkait erat dengan pemilihan anggota

Parlemen melalui suatu sistem pemilihan yang melibatkan masyarakat luas disuatu daerah. Oleh karena itu keberadaan partai politik dan pemilihan umum merupakan satu rangkaian dengan lembaga perwakilan. Dalam kaitan ini biasanya aktivitas partai politik seperti memperjuangkan program-programnya, menyampaikan aspirasi yang diwakilinya melalui Lembaga Perwakilan, yang umumnya anggota Lembaga Perwakilan Rakyat terdiri dari anggota partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum. Secara umum pengertian partai politik adalah sekelompok orang-orang yang mempunyai nilai-nilai dan cita-cita dan tujuan yang sama yang mengorganisir dirinya dalam suatu partai politik. Tujuan partai politik adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan kedudukan politik dalam suatu negara agar dapat melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan partainya.¹

Dalam literatur politik banyak sekali dijumpai definisi partai politik dimana masing-masing definisi itu pada hakikatnya memiliki banyak kesamaan, meskipun satu diantaranya juga ada yang saling bertentangan. Ada pandangan-pandangan yang mengemukakan pentingnya kedudukan dan peran partai politik dalam sistem demokrasi. Partai memainkan peranan-peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan rakyat. Namun ada juga pandangan yang skeptis dan pesimis terhadap keberadaan dan peran partai politik. Diantaranya ada pandangan yang menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya hanyalah kendaraan politik dari sekelompok elit yang berkuasa. Adapula pendapat yang menyatakan bahwa partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi orang-orang yang berhasil mendapat dukungan dalam pemilihan umum untuk memaksakan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan keinginan mereka dengan mengatas namakan rakyat.

Berikut ini penulis akan mengangkat beberapa pendapat para sarjana yang banyak diikuti oleh para ahli politik diantaranya Sigmund Neumann dan Carl J. Friedrich.

1. Sigmund Neumann mengemukakan definisi partai politik dalam tulisannya *Modern Political Parties* sebagai berikut “*A political*

¹ Miriam Budiardjo “*Dasar-dasar Ilmu Politik*” (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,2003) hlm 161

party is the articulate organization of society's active political agent, those who are concerned with the control of government power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views"².

2. Adapun definisi Carl J. Friedrich tentang partai politik adalah sebagai berikut:

*"A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control government, with the further objective of giving to member of the party, through such control ideal and material benefits and advantage."*³

Dari berbagai definisi yang diberikan para sarjana tersebut, dapat dirumuskan bahwa partai politik adalah sekelompok anggota masyarakat yang terorganisir secara teratur berdasarkan ideologi/program dimana ada keinginan para pemimpinnya untuk merebut kekuasaan negara terutama posisi eksekutif melalui cara konstitusional dan ada seleksi kepemimpinan secara teratur dan berkala. Partai politik mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam negara demokrasi. Bahkan ada yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi seperti pendapat Schattscheider yang menyatakan : "*Political parties created democracy*". Pentingnya keberadaan dan peranan partai politik didalam negara demokrasi dipertegasnya lagi dengan menyatakan: "*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*"⁴ Henry B. Mayo memberikan definisi bahwa "sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan

² Sigmund Neumann "*Modern Political Parties*" dalam *Comparative Political s :A Reader*, edited by Harry Eckstein dan David E. Apter (London : The Free Press of Glencoe,1963) hlm 352.

³ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (5 th ed: Weltham, Mass: Blasdell Publishing Company,1967), Bab VII

⁴ Schattshneider, EE, *The Semisovereign People: A realist's view od democracy in America*, (Illinois: The Dryden Press Hindale,1975)

berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.”⁵

Berdasarkan literatur, istilah “demokrasi” berasal dari Yunani Kuno, diutarakan di Athena Kuno pada abad ke 5 SM. Negara tersebut dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan demokrasi modern. Kata “demokrasi” berasal dari dua kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/cratiem* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau yang kemudian lebih populer sebagai pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat.

Tidak seperti di Yunani yang menggunakan bentuk demokrasi langsung, maka dewasa ini umumnya negara-negara menggunakan bentuk demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung.

Dalam setiap negara demokrasi keberadaan partai politik dan penyelenggaraan pemilihan umum adalah suatu keniscayaan. hal ini merupakan konsekuensi logis dari negara yang menganut paham demokrasi, yang mengakui bahwa rakyatlah yang berdaulat atau kedaulatan ditangan rakyat. Istilah demokrasi juga digunakan secara beragam, kadang digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan sebagai kondisi masyarakat. Didalam suatu negara dimana nasionalisme menjadi dasar bagi demokrasi politik maka pemerintah harus bergantung pada persetujuan pihak yang diperintah artinya ekspresi persetujuan maupun ketidaksetujuan rakyat sudah harus memiliki sarana penyaluran yang nyata dalam pemilihan umum, program politik partai, media massa dan sebagainya.

Di dalam sistem pemerintahan parlementer dimana kepala pemerintahan dijabat oleh seorang Perdana Menteri dan kepala negara oleh seorang Raja/Ratu atau Presiden pada praktiknya yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah para wakil-wakil rakyat dipilih oleh rakyat untuk mewakili mereka duduk di lembaga perwakilan rakyat dimana. Para wakil-wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan

⁵ Henry B. Mayo, *An introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960) hlm 70

wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan cara kerja pemerintahan, serta tujuan yang hendak dicapai baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Para wakil rakyat tersebut dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemilihan umum adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Namun didalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, rakyat dapat berperan langsung atau melalui perwakilannya untuk memilih presiden dan wakil presiden, dimana presiden memegang jabatan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Dalam perkembangannya diberbagai negara pengaturan partai politik dihubungkan dengan sistem partai politik di negara yang bersangkutan. Adapun sistem kepartaian yang biasa dijumpai adalah :

1. Sistem satu partai.

Sistem satu partai menurut Duverger⁶ selalu menyebabkan konsentrasi kekuasaan dalam arti kata yang klasik. Walaupun ada macam-macam organisasi hanyalah perjuangan belaka. Tidak mengherankan kalau sistem partai tunggal ini dianut oleh Negara Komunis dan Negara-negara autokrasi seperti Rusia, Vietnam, Cina dan sebagainya.

2. Sistem dwi partai.

Sistem dua partai, yaitu apabila dalam negara tersebut hanya terdapat dua partai politik yang dominan dalam mengendalikan pemerintahan. Dalam sistem ini terutama pada sistem parlementer, pemerintahan/eksekutif sangat stabil, karena didukung oleh mayoritas Parlemen dan yang tidak memerintah menjadi oposisi. Contoh : Inggris dan Australia; Begitupula halnya dalam sistem pemerintahan presidensiil seperti di Amerika Serikat.

3. Sistem multi partai.

Sistem Multi Partai, dalam sistem ini banyak aspirasi masyarakat yang terwakili, biasanya pemerintahnya labil,karena susah mencapai mayoritas sederhana dalam parlemen, apalagi kalau ada 3 yang partai populer seperti di Italia, Negeri Belanda dan Belgia.

⁶ Gilbert Abcarian and George S.Masannat, Contemporary Political Systems (Charls Scribner's Son, New York,1970), hlm 177-178

Di Indonesia sistem kepartaian diatur berdasarkan undang-undang tentang partai politik yaitu dalam UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Di dalam undang-undang tersebut tidak ada pembatasan jumlah partai, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem multi partai. Menurut pasal 1 angka 1 UU No 2 tahun 2008, adapun 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Mengenai tujuan umum partai politik diatur pada Pasal 10 UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah:

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada umumnya para sarjana politik menggambarkan adanya empat fungsi partai politik yaitu berfungsi sebagai (i) sarana komunikasi politik, (ii) sarana sosialisasi politik, (iii) sarana rekrutment politik, (iv) sarana pengatur politik.⁷ Didalam UU No 2 Tahun 2008 fungsi partai politik diatur pada Pasal 11 sebagai berikut:

- (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana:
 - a) pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

⁷ Miriam Budiardjo, *OpCit.* hlm 163-164

- b) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
 - c) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
 - d) partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
 - e) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.
- (2) Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.

Di bagian terdahulu telah diuraikan bahwa partai politik, lembaga perwakilan dan pemilihan umum merupakan satu rangkaian kegiatan didalam negara demokrasi. Sehubungan dengan itu dalam rangka mengisi keanggotaan lembaga perwakilan dikenal ada dua cara yaitu : sistem pemilihan organik dan melalui sistem mekanis.

Sistem Pemilihan Organik

Dalam sistem ini rakyat dianggap sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan-persekutuan hidup (organisasi) baik berdasarkan lapisan sosial, profesi maupun asal atau turunan. Persekutuan ini ialah sebagai pengendalian hak politik untuk menunjuk wakilnya di Lembaga Perwakilan sesuai dengan jumlah yang diminta oleh Konstitusi atau undang-undang yang mengatur Lembaga Perwakilan. Sebagaimana ketentuan UUD 1945 Pasal 2 tentang MPR sebelum Amandemen.

Sistem Pemilihan Mekanis

Dalam sistem ini rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri, rakyat inilah (yang memenuhi syarat) sebagai pengendali hak pilih, dimana tiap satu orang mempunyai satu suara.

Sistem ini biasanya dilaksanakan dengan dua sistem yaitu sistem pemilihan umum yang proporsional dan sistem pemilihan sistem pemilihan umum yang distrik. Sistem pemilihan Distrik biasa juga

disebut sistem mayoritas *atau single member constituency*. Dalam sistem ini wilayah Negara yang menyelenggarakan sistem ini dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di lembaga perwakilan/parlemen untuk diperebutkan dalam suatu daerah pemilihan umum. Wakil yang dipilih hanya satu orang (itulah sebabnya disebut juga *single member constituency*), yaitu pemilihan di distrik yang bersangkutan (karena itu pula sistem ini disebut sistem mayoritas). Di Indonesia dapat dicontohkan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 22 E ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945.

Sistem pemilihan proporsional, sistem ini disebut juga sebagai sistem Perwakilan Berimbang atau *multi-member constituency*. Dalam sistem ini kursi yang di Parlemen Pusat diperebutkan dalam suatu pemilihan umum sesuai dengan imbalan suara yang diperoleh partai/organisasi tersebut dalam pemilihan umum tersebut (karena itu pula sistem ini disebut sistem suara berimbang). Kalau wilayah negara tersebut agak luas seperti Indonesia misalnya, maka wilayah negara tersebut dibagi atas daerah-daerah pemilihan, dan kursi yang diperebutkan di Parlemen Pusat dibagikan kepada Daerah-daerah Pemilihan, Partai-partai/organisasi peserta pemilihan umum memperoleh kursi sesuai dengan imbalan suara yang diperolehnya dalam pemilihan umum tersebut. Tetapi yang jelas kursi yang diperebutkan tidak hanya satu sehingga wakil yang terpilih sebanyak kursi yang disediakan di daerah pemilihan umum tersebut. Karena itu sistem ini disebut juga *multi member constituency*. Dalam pemilihan umum dengan sistem proporsional yang ditawarkan adalah program partai bukan program calon. Sistem ini sering dikombinasikan dengan stelsel daftar. Dimana dalam daftar calon dari satu partai/organisasi peserta dicantumkan urutan calon. Dan apabila suara yang dibutuhkan mencapai jumlah untuk 1 wakil maka calon terpilih adalah calon nomor 1, dan kalau cukup untuk 2 wakil maka calon terpilih berikutnya adalah calon nomor 2 dan seterusnya.⁸ Di Indonesia sistem proporsional ini dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan

⁸ Moh Kusnardi dan Bintang Saragih " *Ilmu Negara* " (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, Maret 2000) hlm 270-272

Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten / Kota sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD negara RI Tahun 1945.

Pembahasan

Pada umumnya keberadaan suatu negara demokrasi didasari oleh keperluan rakyat/bangsa sebagai pemilik kedaulatan, untuk mencapai tujuannya, dengan demikian negara tidak punya tujuan sendiri selain yang mendasari pembentukan negara tersebut. Oleh karena itu bagi rakyat negara adalah perangkat/instrumen untuk mencapai tujuan yang didambkannya. Melalui perangkat negara yang beraspek kekinian dan masa depan tersebut diusahakan untuk dapat dicapai melalui cara-cara tertentu, sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar/konstitusi negara tersebut. Pengaturan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam undang-undang dasar/konstitusi mempunyai tiga aspek yaitu: pelaksana kedaulatan, prosedur pelaksanaan kedaulatan dan batas kewenangan pelaksana kedaulatan.

Pada tahun 1999-2002 Indonesia telah melakukan Perubahan UUD 1945, perubahan ini dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Rwpublik Indonesia (MPR RI) hasil pemilihan umum 1999. Sebelum memulai Perubahan Undang- Undang Dasar 1945 MPR berpegang kepada kesepakatan dasar yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan Negara keatuan Republik Indonesia
3. Mempertegas sistem presidensiil
4. Penjelasan UUD 1945 yang bersifat normatif akan dimasukan ke dalam pasal-pasal
5. Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Kesepakatan tersebutlah yang memandu MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945 yang berlangsung selama 4 (empat) tahun dari tahun 1999-2002. Dalam perubahan tersebut salah satu hal yang mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2), yang semula “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang

Dasar". Ketentuan ini menyatakan dengan tegas dan jelas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai negara demokrasi. Ketentuan tersebut dilengkapi dengan ketentuan pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan "Negara Indonesia adalah negara hukum". Ketentuan ini mengandung makna bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis atau negara Indonesia adalah Negara yang demokratis berdasarkan hukum/konstitusi.

Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Adapun metoda penyaluran pendapat rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi itu ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan adapula yang bersifat tidak langsung (*indirect democracy*), atau biasa juga disebut sebagai demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Begitupula halnya di Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan yang dilakukan tidak secara langsung oleh rakyat namun melalui pejabat yang dipilih oleh rakyat. Menurut ketentuan Pasal 22 E ayat (2), Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan Umum tersebut dilaksanakan secara berkala setiap lima tahun sekali. Adapun peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Ketentuan mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden oleh rakyat secara langsung diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 sedangkan yang dilakukan oleh MPR diatur pada Pasal 8 UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 6A ayat (1) memberikan syarat mengenai siapa yang bisa menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang. Adapun ketentuan mengenai pencalonan dan waktu pengusulan calon serta syarat untuk terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A.

Ketentuan ini merupakan implementasi dari kesepakatan dasar mempertegas sistem presidensial. Sebelum perubahan UUD 1945, presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUD 1945 dan setelah perubahan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Dalam praktiknya sistem presidensial akan efektif apabila didukung dengan sistem dwi partai, sementara Indonesia menganut sistem multi partai. Undang-undang partai politik di Indonesia tidak membatasi jumlah partai, yang diatur hanya tata-cara pendirian partai dan syarat untuk bisa mengikuti pemilihan umum. Kondisi ini disadari oleh karena itu diusahakan agar walaupun menganut sistem multi partai tetapi dengan jumlah yang tidak terlalu banyak yaitu sistem multi partai sederhana. Dalam sistem ini partai-partai akan berkurang jumlahnya berdasarkan aspirasi/kehendak masyarakat jadi bukan dibubarkan oleh pemerintah. Usaha-usaha yang telah dilakukan adalah melalui syarat pengakuan badan hukum bagi partai politik yang telah memenuhi persyaratan dalam undang-undang tentang partai politik. Langkah berikutnya yang telah pernah dilakukan adalah dikaitkan dengan pemilihan umum dan keanggotaan di Dewan Perwakilan Rakyat yaitu *Electoral Threshold* dan yang sekarang masih berlaku adalah *Parliamentary Threshold*. Namun dalam kenyataannya jumlah partai politik yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat masih ada 10 partai politik jadi masih cukup banyak untuk disebut sebagai sistem multi partai sederhana.

Terkait dengan upaya menciptakan sistem multi partai sederhana adalah dikaitkan dengan sistem presidensial yaitu melalui proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Ketentuan Pasal 6A ayat (2) menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Ketentuan ini memberi kesempatan kepada setiap partai politik yang telah memenuhi persyaratan untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, namun harus disadari bahwa persyaratan untuk terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (3), adalah sangat sulit atau hampir tidak

mungkin dicapai oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan satu partai politik. Oleh karena itu dibuka satu opsi lagi yaitu gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Diharapkan dengan bergabungnya partai-partai politik untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden persyaratan pada ayat (3) akan dapat dicapai dan kedepannya partai-partai politik tersebut akan terus bersama-sama sehingga tercapai persamaan-persamaan diantara mereka sehingga suatu saat nantinya mereka bergabung dalam satu partai atau *front*. Dengan demikian akan tercapai sistem multi partai sederhana. Selain itu kerjasama sebelum dan sampai sesudah pemilu ini juga menghindari hubungan yang tidak sehat atau transaksional antara partai-partai pendukung presiden dengan presiden dalam menjalankan pemerintahan. Disisi lain ketentuan pada ayat (3) Pasal 6A bukanlah dimaksudkan sebagai seleksi terhadap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan berkompetisi pada ketentuan ayat (4) Pasal 6A . Ketentuan pada Pasal 6A ayat (3), adalah konsekuensi logis dari kondisi Indonesia sebagai negara kepulauan yang bhineka baik ditinjau dari segi geografis, demografis, religi, adat istiadat.

Dengan demikian diharapkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih betul-betul adalah Presiden dan Wakil Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi tidaklah tepat anggapan yang menyatakan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dalam dua tahap. Untuk itu memang perlu dilakukan pengaturan agar pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tidak terlalu banyak agar ketentuan pada ayat (3) Pasal 6A dapat dicapai sebagaimana pernah dicapai oleh pasangan calon Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Wakil Presiden Budiono pada pemilihan presiden tahun 2009. Walaupun pemilihan umum waktu itu dipisahkan antara pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD lebih dahulu, setelah itu baru dilaksanakan pemilihan presiden, padahal pengertian pemilihan umum adalah serempak sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (2).

Permasalahan yang lain yang tidak sesuai dengan ketentuan konstitusi adalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang menurut Pasal 22E ayat (3) pesertanya adalah partai politik yang berbeda dengan pemilihan anggota DPD yang pesertanya adalah perseorangan. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan yang berarti menggunakan sistem pemilu distrik. Sedangkan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik mengandung arti menggunakan sistem pemilu proporsional. Dimana kursi yang diperebutkan tidak hanya satu sehingga wakil yang terpilih sebanyak kursi yang disediakan di daerah pemilihan umum tersebut. Dalam pemilihan umum dengan sistem proporsional yang ditawarkan adalah program partai bukan program calon.

Kesimpulan

Demikianlah ketentuan mengenai partai politik dan pemilihan umum dihubungkan dengan pengisian jabatan di lembaga perwakilan dan Presiden. Dalam prakteknya sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan masih terdapat kerancuan mengenai ketentuan sistem pemilu distrik dan sistem pemilu proporsional sebagaimana yang diatur dalam UU Pemilu mengenai Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang seharusnya menggunakan sistem proporsional. Di mana menurut UUD peserta pemilunya adalah partai politik, sehingga yang dikampanyekan adalah program partai politik. Namun berdasarkan tata cara penghitungan suara yang didasarkan pada perolehan suara calon legislasi menjadi seperti sistem distrik yang juga tidak konsisten, oleh karena pemilih boleh mencontreng/mencoblos nama calon dan partai politik. Seyogyanya kedepan ketentuan penghitungan suara ini adalah berdasarkan perolehan suara partai dengan sistem daftar. Begitu pula halnya dengan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang diharapkan akan dapat mewujudkan sistem multi partai sederhana. Namun kenyataan berbicara sebaliknya, jumlah partai peserta pemilu justru semakin banyak.

Daftar Pustaka

- Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (5th ed: Weltham, Mass: Bladell Publishing Company, 1967).
- Henry B. Mayo, *An introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press,c1960) .
- Miriam Budiardjo “*Dasar-dasar Ilmu Politik*” (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- Moh Kusnardi dan Bintan Saragih, “*Ilmu Negara*” (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, Maret 2000)
- Schattshneider, EE. *The Semisovereign People: A realist’s view od democracy in America*, (Illinois: The Dryden Press Hindale, 1975)
- Sigmund Neumann “*Modern Political Parties*” dalam *Comparative Political s : A Reader*, edited by Harry Eckstein dan David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963).

KOHERENSI SISTEM PEMILIHAN UMUM, SISTEM KEPARTAIAN DAN PRESIDENSIALISME DI INDONESIA

Valina Singka Subekti

Abstrak

PARTAI, sistem pemilu dan sistem pemerintahan dalam praksisnya saling berhubungan satu sama lain. Sistem pemilihan umum akan membentuk format sistem kepartaian dan memberi implikasi terhadap efektivitas pemerintahan presidensial. Meski Indonesia mengadopsi sistem pemerintahan presidensial namun sampai saat ini pemilihan umum belum mampu membentuk sistem kepartaian yang koheren dengan presidensialisme. Tulisan ini hendak melihat mengenai pentingnya membangun sistem kepartaian yang koheren dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial melalui rekayasa sistem pemilihan umum.

Kata kunci: partai politik, sistem pemilu, presidensialisme

Abstract

POLITICAL parties, the system of general elections and the system of government are in praxis inter-related. The system of general elections will form the system of political parties and will have implication on the effectiveness of the presidential government. Although Indonesia adopts the system of presidential government, until today general elections have not yet been able to form a system of political parties which is coherent with a presidential system. This essay reviews the importance of developing a system of political parties which is coherent with the strengthening of the system of presidential government through the engineering of the general election system.

Keywords: political parties, system of general elections, presidential system

Pendahuluan

JATUHNYA Presiden Soeharto pada tanggal 23 Mei 1998 menjadi pintu masuk reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Salah satu yang terpenting adalah amandemen UUD 1945 empat tahap antara tahun 1999-2002 oleh MPR RI. Hasil amandemen itu telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia. Distribusi kekuasaan antar cabang kekuasaan diatur kembali antara lain dalam rangka membentuk pemerintahan presidensial yang kuat. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, kekuasaan kehakiman yang independen dan Mahkamah Konstitusi yang berperan sebagai *'the guardian of the constitution'*. Dengan pengaturan ulang distribusi cabang-cabang kekuasaan atas dasar *separation of powers* itu diharapkan dapat terbentuk sistem politik Indonesia yang lebih demokratis yang mengedepankan *rule of law*, hak asasi manusia dan sistem *cheks and balances* antar cabang kekuasaan.¹

Dalam sistem demokrasi, kedaulatan rakyat dipandang sebagai hak yang paling mendasar sehingga diatur dalam sebuah sistem untuk memastikan kedaulatan itu dapat tetap bekerja secara efektif meski yang diterapkan adalah sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan peran partai politik, pemilu dan parlemen menjadi sentral untuk menjamin tegaknya kedaulatan rakyat. Partai politik dibentuk sebagai sarana partisipasi politik bagi warga negara untuk turut serta dalam proses pengelolaan negara. Sigmund Neuman dan Carl Friederich mengatakan partai politik adalah organisasi yang mempunyai tujuan untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan.² Partai politik selalu ingin menempatkan kader-kader terbaiknya dalam lembaga eksekutif maupun legislatif agar dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan publik (*decision making process*). Meski demikian partai

¹ Valina Singka Subekti (2008) *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

² Definisi partai politik dapat dilihat dalam Friederich, *Constitutional Government and Democracy*, hal 419. Sigmund Neuman, *Modern Political Parties, dalam Comparative Political Politics: A Reader*, diedit oleh Harry Ecksgein dan David A Apter (1963: 352). London: The Free Press of Glence. Tulisan ini dapat dilihat dalam buku Mirim Budiardo (2008) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

politik sebenarnya memiliki beberapa fungsi sentral lainnya yang dipandang penting dalam membangun sistem politik demokratis seperti: fungsi komunikasi politik, sosialisasi politik dan pendidikan politik, rekrutmen dan kaderisasi, dan sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*).³

Sampai saat ini telah menjadi kesepakatan universal mekanisme untuk memperoleh kekuasaan (eksekutif dan legislatif) dilakukan melalui prosedur kompetisi pemilihan. Pemilihan umum dianggap sebagai mekanisme paling demokratis untuk memilih pejabat publik. Robert Dahl mengemukakan 7 lembaga yang harus ada dalam negara dengan sistem demokrasi yaitu: para pejabat yang dipilih, adanya pemilu yang bebas dan adil, hak untuk memilih yang bersifat inklusif, hak untuk dipilih dan dicalonkan dalam pemilu serta kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat.⁴ Juan Linz juga menekankan mengenai pentingnya kebebasan berkumpul dan berserikat, serta adanya persaingan dalam pemilihan pejabat publik dalam sebuah sistem demokrasi.⁵

Meskipun partai politik dan pemilihan umum menjadi dasar terbentuknya sistem politik yang demokratis, tetapi sebuah sistem politik barulah dapat dikatakan demokratis apabila prosedur kelembagaan serta sikap dan perilaku para aktor politik didasari oleh nilai-nilai demokrasi. Henry B Mayo mengemukakan beberapa nilai demokrasi seperti, antara lain: kemampuan menyelesaikan perselisihan secara damai dan melembaga, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, menyelenggarakan pergantian kepemimpinan secara teratur, membatasi penggunaan kekerasan secara minimal, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang heterogen.⁶

Pandangan yang disampaikan Dahl, Linz, dan Mayo memperlihatkan pentingnya kebebasan berpendapat dan berserikat,

³ Valina Singka Subekti (2015) *Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Yayasan Obor.

⁴ Robert A Dahl (1992: 15-23) *Demokrasi dan Para Pengritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor, 1992.

⁵ Juan J. Linz *et al.* seperti dikutip Richard Gunter (2001) dalam buku, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: belajar dari kekeliruan negara-negara lain*. Bandung: Mizan.

⁶ Pandangan Henry B Mayo dapat dilihat dalam Op.Cit. Miriam Budiardjo, hal. 117-120

pemilihan umum sebagai mekanisme memilih pemimpin dan pentingnya pergantian kepemimpinan dilakukan secara melembaga dan damai dalam negara dengan sistem demokrasi. Sikap dan perilaku aktor politik yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi juga menjadi ciri bahwa sebuah negara telah mampu berkembang ke arah sistem demokrasi yang substansial.

Pemilihan Umum dan Sistem Pemilihan Umum

Oleh karena pemilihan umum menjadi sarana prosedural untuk memilih pejabat publik, maka menjadi penting untuk memastikan proses pemilu itu berjalan secara jujur, adil dan demokratis. Dengan cara demikian, pejabat publik yang terpilih mencerminkan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Pemilihan umum dikatakan demokratis apabila proses dan tahapan pemilihan umum dilaksanakan secara berkualitas dan berintegritas. Elkit dan Svenson mengemukakan beberapa kriteria pemilu yang demokratis seperti antara lain adanya keterbukaan, keakurasian dan keefektivan dalam proses pelaksanaannya.⁷ Namun demikian beberapa parameter yang berlaku universal sebuah pemilu yang demokratis adalah: adanya penyelenggara pemilu yang independen dan tidak memihak, kerahasiaan surat suara, kebebasan memilih dan tidak ada tekanan dan kecurangan yang seminimal mungkin. Pippa Norris menekankan perlunya ‘*electoral integrity*’ supaya proses tahapan pemilu jujur dan demokratis.⁸

Dalam pemilihan umum diperlukan mekanisme untuk menghitung suara pemilih dan mengubahnya ke dalam bentuk kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidatnya.⁹ Metode semacam ini disebut sebagai sistem pemilu dan sistem pemilu juga berperan sebagai saluran yang melaluinya warga negara dapat meminta

⁷ Elkit dan Svenson, P. “What Makes Election Free and Fair?”, *Journal of Democracy*, 8. Tulisan ini dikutip dalam buku yang ditulis oleh Joko J. Prihatmoko (2008). *Mendemokratiskan Pemilu, dari Sistem sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

⁸ Pippa Norris (2014: 1-8) *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁹ Arend Lijphart (1994) *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press. Juga lihat Andrew Reynolds (2001) “*Merancang Sistem Pemilihan Umum*”, dalam Juan J. Linz, et al. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjajah*. Bandung: Mizan.

pertanggungjawaban dari para wakil terpilih secara berkala. Pilihan terhadap sistem pemilu juga dapat menentukan siapa kandidat yang terpilih dan partai mana yang akan memperoleh kursi dan meraih kekuasaan. Sampai hari ini sistem pemilu dianggap sebagai cara yang paling rasional dan terukur untuk mengubah suara rakyat menjadi kursi.

Setiap negara bangsa memilih sistem pemilu sesuai kebutuhannya dan selalu mempertimbangkan kondisi internal masing-masing negara dalam memilih sistem pemilu yang efektif. Penentuannya dilakukan melalui proses politik yang disepakati bersama.¹⁰ Itu sebabnya sistem pemilu disebut sebagai alat rekayasa politik yang konstitusional (*a constitutional political engineering*). Biasanya beberapa faktor menjadi pertimbangan seperti: faktor geografis dan sebaran demografis, faktor keragaman masyarakat secara ras, suku, etnis dan agama serta masalah yang bersifat ideologis dan kultural. Idealnya sistem pemilu dapat pula menjadi sarana untuk menghindari polarisasi dan fragmentasi dalam masyarakat atau dengan kata lain sistem pemilu berfungsi sebagai alat integrasi bangsa.¹¹

Sistem pemilu yang digunakan di Indonesia juga berkaitan dengan tujuan akhir yang ingin dicapai, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial melalui pembentukan pemerintahan presidensial yang kuat, tetapi pada pihak lain tetap dapat menjaga kedaulatan rakyat melalui sistem *checks and balances*.¹² Dengan cara demikian sistem demokrasi perwakilan dapat bekerja efektif untuk membentuk parlemen, sistem kepartaian maupun pemerintahan baru hasil pilihan rakyat. Pilihan terhadap sistem pemilu juga mempunyai implikasi teknis terhadap penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dan terhadap penyelenggaraan tahapan-tahapan pemilu.

¹⁰ Valina Singka Subekti, Makalah berjudul "Sistem Pemilu di Indonesia", disampaikan dalam Seminar Nasional Gagasan Sistem Pemilihan Umum di Negara Kesatuan Republik Indonesia, diselenggarakan oleh Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri, Surabaya 17 November 2016.

¹¹ *Ibid.*,

¹² Lihat bagian Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-4, dikatakan bahwa dibentuknya Pemerintahan Negara RI adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sistem pemilu dengan berbagai variannya secara garis besar dibedakan ke dalam (1) *single member constituencies* (sistem pemilu berwakil tunggal) atau dikenal dengan sistem pemilu distrik dan (2) *multi member constituencies* (sistem pemilu berwakil banyak) atau dikenal sebagai sistem pemilu proporsional berimbang. Masing-masing sistem memiliki varian dan mempunyai kekuatan serta kelemahan.¹³ Tidak ada sistem pemilu yang sempurna atau yang satu dianggap lebih sah dari lainnya. Prinsipnya adalah sistem pemilu harus memenuhi standar universal demokrasi seperti antara lain: memberi kesempatan luas bagi ekspresi kehendak rakyat melalui pelaksanaan pemilu yang demokratis, memberi kesempatan seluasnya kepada setiap partai/perseorangan sebagai peserta pemilu, memungkinkan terpilihnya wakil rakyat yang representatif dan akuntabel, terbentuknya pemerintahan yang efektif, dan memungkinkan pemilih menggunakan hak pilihnya dengan cara yang paling mudah dipahami.

Sistem proporsional berimbang umumnya mengedepankan keterwakilan penduduk (*representativeness*), sementara sistem distrik mengedepankan akuntabilitas (*accountability*) yaitu kedekatan hubungan antara wakil terpilih dengan konstituennya. Sistem pemilu proporsional umumnya lebih mampu menjaga tingkat proporsionalitas di dalam lembaga perwakilan. Sistem ini juga mampu mengakomodasi keberagaman masyarakat dan bahkan kelompok minoritas seperti perempuan atau suku/etnis tertentu dapat terwakili, sehingga partai-partai kecil dan menengah punya kesempatan lebih besar memperoleh kursi di parlemen. Dalam sistem ini keterikatan wakil rakyat yang terpilih dengan konstituen dan daerah pemilihannya kurang kuat. Sistem ini juga cenderung menghasilkan sistem multi-partai.

Dalam sistem distrik, ukuran daerah pemilihan kecil-kecil dan berlaku ketentuan *the winner takes all*, yaitu ‘yang menang memperoleh seluruhnya’ dan ‘yang kalah tidak mendapatkan apapun’, sehingga tidak banyak partai yang mampu meraih kursi di parlemen. Sistem pemilu distrik ini kurang menguntungkan partai-partai kecil

¹³ Arend Lijphart (1994) *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

dan menengah dan lebih menguntungkan partai-partai besar, namun pada pihak lain dapat mengarah kepada integrasi partai sehingga dapat menciptakan penyederhanaan kepartaian. Sistem ini cenderung menghasilkan sistem dengan tidak banyak partai atau bahkan sistem dua partai seperti di Amerika Serikat. Kekuatan sistem pemilu distrik adalah kemampuannya dalam menghasilkan wakil rakyat yang punya keterikatan lebih kuat dengan konstituen dan daerah yang diwakilinya.

Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian

Sejak pemilu pertama tahun 1955 Indonesia mengadopsi sistem pemilu proporsional. Sistem pemilu distrik dianggap kurang sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang heterogen dan multikultural. Sistem distrik dianggap akan membatasi peluang terwakilinya berbagai golongan atau kelompok dalam masyarakat Indonesia. Meskipun demikian, Seminar Angkatan Darat II di Bandung tahun 1966 pernah mengusulkan supaya Indonesia menerapkan sistem pemilu distrik dengan tujuan untuk menghasilkan stabilitas politik.

Sebagai negara multikultural dari segi suku, agama dan wilayah geografis, Indonesia memilih sistem pemilu *multi member constituencies* atau sistem proporsional berimbang. Namun dalam evaluasi yang dilakukan pada masa awal reformasi pasca pemilu 1999, sistem pemilu proporsional yang diberlakukan sejak Pemilu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999 kurang mampu menghasilkan wakil rakyat yang memiliki akuntabilitas terhadap konstituennya (pemilih). Selain itu sistem pemilu ini tidak mampu menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana. Pada pemilu 1955 menghasilkan 10 partai politik yang memperoleh kursi di atas 2, dan 5 diantaranya dapat dikatakan sebagai 5 besar yaitu PNI (57 kursi), Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi), PKI (39 kursi), dan PSII (8 kursi). Era parlementer ini adalah era multipartai yang ditandai oleh jatuh banggunya kabinet dan konflik serta perpecahan internal partai. Herbeth Feith menyatakan periode ini diwarnai kompetisi politik yang tidak hanya berlangsung antar partai tetapi juga faksi di dalam sebuah

partai politik.¹⁴ Politik Indonesia saat itu diwarnai oleh konflik politik dan instabilitas politik yang tinggi.

Demikian pula pemilu pertama orde baru tahun 1971 tetap menghasilkan 10 partai politik. Hasil pemilu 1971 ini tidak sesuai dengan harapan orde baru yang menghendaki jumlah partai yang lebih sedikit dalam rangka membangun stabilitas politik untuk pembangunan ekonomi. Penyederhanaan kepartaian melalui fusi partai politik karenanya dilakukan pada tahun 1973. Partai politik digabung dan dikelompokkan menjadi dua partai politik yaitu PPP untuk partai-partai Islam dan PDI untuk partai-partai nasionalis plus kristen/katolik, serta Golongan Karya. Sejak saat itu pemilu-pemilu orde baru (1977, 1982, 1987, 1992, 1997) selalu menghasilkan Golkar sebagai pemenang mayoritas dan menghasilkan ‘*one party hegemonic system*’ yaitu Golkar yang selalu menguasai kursi mayoritas di DPR pusat maupun DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Sistem pemilu proporsional daftar calon tertutup tetap digunakan pada pemilu 1999, yaitu pemilu pertama di era reformasi yang berlangsung secara demokratis. Pemilu 1999 masih menghasilkan banyak partai dengan kursi di parlemen. Dari 48 partai politik peserta pemilu terdapat 21 partai yang memperoleh kursi dan 6 partai yang mencapai ET 2% yaitu PDI Perjuangan, Partai Golkar, PPP, PKB, PAN.

¹⁴ Herbeth Feith (2007: 126-127) *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.

Tabel 1. Hasil Pemilihan Umum Legislatif 2004

No	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase	Keterangan
1.	Partai Golongan Karya	24.480.757	21,58%	128	23,27%	Lolos
2.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	18,53%	109	19,82%	Lolos
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,57%	52	9,45%	Lolos
4.	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15%	58	10,55%	Lolos
5.	Partai Demokrat	8.455.225	7,45%	55*	10,00%	Lolos
6.	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34%	45	8,18%	Lolos
7.	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44%	53*	9,64%	Lolos
8.	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2,62%	11	2,00%	Lolos
9.	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44%	14*	2,55%	Lolos
10.	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,13%	13*	2,36%	Lolos
11.	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11%	2	0,36%	Lolos

No	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase	Keterangan
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1,26%	1	0,18%	Lolos
13.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1,16%	4*	0,73%	Lolos
14.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1,08%	0*	0,00%	Tidak lolos
15.	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95%	0	0,00%	Tidak lolos
16.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.159	0,81%	1	0,18%	Lolos
17.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895.610	0,79%	0	0,00%	Tidak lolos
18.	Partai Pelopor	878.932	0,77%	3*	0,55%	Lolos
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75%	1	0,18%	Lolos
20.	Partai Merdeka	842.541	0,74%	0	0,00%	Tidak lolos
21.	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0,60%	0	0,00%	Tidak lolos
22.	Partai Perhimpunan	672.952	0,59%	0	0,00%	Tidak lolos

No	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase	Keterangan
	Indonesia Baru					
23.	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58%	0	0,00%	Tidak lolos
24.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0,56%	0	0,00%	Tidak lolos
Jumlah		113.462.414	100,00%	550	100,00%	

Sumber: Komisi Pemilihan Umum, 2017

Tabel.2. Hasil Pemilihan Umum Legislatif 2009

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,77%	18	3,21%	Lolos
2	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.182	1,40%	0	0,00%	Tidak lolos

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
3	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625	0,72%	0	0,00%	Tidak lolos
4	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.794	1,21%	0	0,00%	Tidak lolos
5	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,46%	26	4,64%	Lolos
6	Partai Barisan Nasional	761.086	0,73%	0	0,00%	Tidak lolos
7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892	0,90%	0	0,00%	Tidak lolos
8	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,88%	57	10,18%	Lolos
9	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,01%	43	7,68%	Lolos
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197.371	0,19%	0	0,00%	Tidak lolos
11	Partai Kedaulatan	437.121	0,42%	0	0,00%	Tidak lolos

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
12	Partai Persatuan Daerah	550.581	0,53%	0	0,00%	Tidak lolos
13	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,94%	27	4,82%	Lolos
14	Partai Pemuda Indonesia	414.043	0,40%	0	0,00%	Tidak lolos
15	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	316.752	0,30%	0	0,00%	Tidak lolos
16	Partai Demokrasi Pembaruan	896.660	0,86%	0	0,00%	Tidak lolos
17	Partai Karya Perjuangan	351.440	0,34%	0	0,00%	Tidak lolos
18	Partai Matahari Bangsa	414.750	0,40%	0	0,00%	Tidak lolos
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	137.727	0,13%	0	0,00%	Tidak lolos
20	Partai Demokrasi Kebangsaan	671.244	0,64%	0	0,00%	Tidak lolos

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
21	Partai Republika Nusantara	630.780	0,61%	0	0,00%	Tidak lolos
22	Partai Pelopor	342.914	0,33%	0	0,00%	Tidak lolos
23	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,45%	107	19,11%	Lolos
24	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,32%	37	6,61%	Lolos
25	Partai Damai Sejahtera	1.541.592	1,48%	0	0,00%	Tidak lolos
26	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.696	0,45%	0	0,00%	Tidak lolos
27	Partai Bulan Bintang	1.864.752	1,79%	0	0,00%	Tidak lolos
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,03%	95	16,96%	Lolos
29	Partai Bintang Reformasi	1.264.333	1,21%	0	0,00%	Tidak lolos
30	Partai Patriot	547.351	0,53%	0	0,00%	Tidak lolos

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
31	Partai Demokrat	21.703.137	20,85%	150	26,79%	Lolos
32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	324.553	0,31%	0	0,00%	Tidak lolos
33	Partai Indonesia Sejahtera	320.665	0,31%	0	0,00%	Tidak lolos
34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.593	1,47%	0	0,00%	Tidak lolos
41	Partai Merdeka	111.623	0,11%	0	0,00%	Tidak lolos
42	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	146.779	0,14%	0	0,00%	Tidak lolos
43	Partai Sarikat Indonesia	140.551	0,14%	0	0,00%	Tidak lolos
44	Partai Buruh	265.203	0,25%	0	0,00%	Tidak lolos
Jumlah		104.099.785	100,00%	560	100,00%	

Sumber: Komisi Pemilihan Umum, 2017

Tabel.3. Hasil Pemilihan Umum Legislatif 2014

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
1	Partai NasDem	8.402.812	6,72	35	6,3	Lolos
2	Partai Kebangkitan Bangsa	11.198.957	9,04	47	8,4	Lolos
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.104	6,79	40	7,1	Lolos
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	18,95	109	19,5	Lolos
5	Partai Golongan Karya	18.432.312	14,75	91	16,2	Lolos
6	Partai Gerakan Indonesia Raya	14.760.371	11,81	73	13,0	Lolos
7	Partai Demokrat	12.728.913	10,19	61	10,9	Lolos

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
8	Partai Amanat Nasional	9.481.621	7,59	49	8,7	Lolos
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	6,53	39	7,0	Lolos
10	Partai Hati Nurani Rakyat	6.579.498	5,26	16	2,9	Lolos
11	Partai Bulan Bintang	1.825.750	1,46	0	0	Tidak Lolos
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.143.094	0,91	0	0	Tidak Lolos
Jumlah		124.972.491	100%	560	100%	

Sumber: Komisi Pemilihan Umum, 2017

Keinginan untuk memperbaiki kondisi ekonomi pasca krisis mendorong MPR membahas kembali isu sistem pemerintahan yang paling tepat untuk Indonesia. Pada akhirnya amandemen UUD 1945 oleh MPR-RI (1999-2002) memutuskan perlunya memperkuat pemerintahan presidensial. Oleh karena itu presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan fixed term dan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Persoalannya adalah antara pilihan memperkuat presidensialisme dengan sistem kepartaian tidaklah koheren. Sistem multipartai adalah keniscayaan Indonesia saat itu, sementara secara teoritis presidensialisme efektif apabila didukung sistem kepartaian yang sederhana.

Oleh karena itu sistem pemilu sebagai alat rekayasa politik yang konstitusional digunakan untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Beberapa bagian dari sistem pemilu seperti ukuran daerah pemilihan dan alokasi kursi, batas ambang (*electoral threshold*) dan *parliamentary threshold*, pencalonan, metoda pemberian suara serta metoda penghitungan suara dan penetapan calon terpilih disesuaikan kembali agar mampu mengurangi jumlah partai yang meraih kursi di parlemen.

Pengaturan sistem pemilu yang baru itu dilakukan melalui revisi UU Pemilu No 12 Tahun 2003, antara lain dengan memperkecil besaran/ lingkup daerah pemilihan. Ukuran daerah pemilihan menjadi lebih kecil, untuk setiap daerah pemilihan untuk DPR disediakan alokasi kursi 3-12, demikian pula untuk DPRD. Indonesia untuk pertama kalinya mengadopsi model daerah pemilihan yang lebih kecil besarnya. Dalam satu provinsi bisa terdapat lebih dari satu daerah pemilihan. Sebagai contoh apabila pada pemilu sebelumnya dengan sistem pemilu proporsional daftar calon tertutup Indonesia belum memiliki pengalaman menyusun daerah pemilihan dengan metode baru ini. Patut dihargai kerja keras KPU yang berhasil menyusun daerah pemilihan meski bekerja dalam waktu yang terbatas.

Hanya dalam waktu 6 bulan KPU berhasil menetapkan 2057 daerah pemilihan baru yaitu 69 daerah pemilihan untuk DPR Pusat (69 dapil) dan ribuan lainnya untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Jumlah ini terus mengalami perubahan dan pada

pemilu 2009 jumlah dapil secara keseluruhan mengalami kenaikan menjadi 2158 (DPR RI 77 dapil, DPRD Provinsi 217 dapil, dan DPRD Kabupaten 1864). Pada pemilu 2014 mengalami kenaikan kembali sebanyak 2.453 daerah pemilihan (dapil) untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten-kota. Rincian pembagian dapil pada Pemilu 2014 adalah 77 dapil untuk DPR, 259 dapil untuk DPRD provinsi serta 2.117 dapil untuk DPRD kabupaten dan kota.

Metode pemberian suara tetap dengan cara mencoblos tetapi ketentuan suara sah dan tidak sah mengalami perubahan dari sistem pemilu yang lama. Pada pemilu 2004 Suara dianggap sah apabila mencoblos nama calon dan tanda gambar partai atau mencoblos tanda gambar partai saja. Penghitungan suara menggunakan metode sistem kuota hare/kuota murni (*the largest remainder*) dengan bilangan pembagi pemilih yang sudah ditentukan besarnya pada pemilu 2004, 2009 dan pemilu 2014. Pemilu 2019 mendatang menggunakan metode divisor saint laigue modifikasi.

Sistem Pemilu, Sistem Kepartaian dan Presidensialisme

Sistem pemilu yang digunakan sejak 2004 dalam praksisnya dapat lebih menyederhanakan sistem kepartaian. Dari 24 partai politik peserta pemilu sebanyak 7 partai mampu mencapai ET yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS dan PAN. Pada Pemilu 2009, dengan 38 partai peserta pemilu sebanyak 9 partai yang mampu mencapai PT, dan pada Pemilu 2014 yang diikuti 12 partai, 10 partai berhasil mencapai PT dan menempatkan wakilnya di DPR.

Meskipun sistem pemilu proporsional daftar calon terbuka telah mengurangi jumlah partai di parlemen tetapi belum mampu menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana dari segi jumlahnya (5-6 partai). Seharusnya dengan ukuran daerah pemilihan yang lebih kecil seperti sudah diterapkan sejak 2004 maka akan semakin sedikit partai mampu meraih kursi sebab semakin sedikit kursi yang diperebutkan. Namun demikian, sistem pemilu ini agaknya belum sepenuhnya mampu mendukung amanat konstitusi yang hendak membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Partai

politik yang dihasilkan di parlemen masih tetap besar jumlahnya dan bahkan mencapai 10 partai pada pemilu 2014. Padahal hipotesis yang berlaku adalah semakin sedikit jumlah partai politik di parlemen, semakin kecil fragmentasi politik di DPR dan semakin efektif sistem pemerintahan presidensial bekerja.

Pada Pemilu 2009 diterapkan ketentuan *Parliamentary Threshold* 2,5% yang dalam prakteknya lebih berat dari ET. Hanya 9 partai dari 38 partai politik yang mampu melewati PT tersebut, dan pada pemilu 2014 PT dinaikkan lagi menjadi 3,5% dan 10 partai dari 12 partai mampu mencapai PT. Bagaimana dengan sistem pemilu 2019 yang didesain sebagai pemilu serentak (Pileg dan Pilpres)?

Meskipun sistem pemilu telah mengurangi jumlah partai politik di parlemen, namun sebenarnya masih belum mencapai jumlah partai yang ideal dalam membentuk sistem kepartaian yang kompatibel dengan presidensialisme. Sistem kepartaian pada dasarnya adalah jaringan dan hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Menurut Duverger dari segi jumlah sistem kepartaian dapat dibedakan sistem partai tunggal, sistem dua partai dan sistem multipartai.¹⁵ Sartori menekankan yang terpenting dari sistem kepartaian adalah hubungannya dengan pembentukan sistem pemerintahan,¹⁶ dan secara teoritis mengacu kepada pengalaman Amerika Latin dan Eropah Timur, sistem multipartai tidak kompatibel dengan presidensialisme.

Sistem kepartaian juga berhubungan erat dengan stabilitas dan instabilitas pemerintahan. Sistem multipartai dengan sistem presidensial oleh Mainwaring dianggap sebagai kombinasi yang sulit (*difficult combination*).¹⁷ Kombinasi presidensialisme dengan multipartai cenderung menghasilkan *divided government* (pemerintahan yang terbelah) yaitu bisa terjadi seorang presiden terpilih bukan berasal dari partai yang menguasai mayoritas di parlemen, sehingga akibatnya seringkali terjadi *deadlock* pada relasi

¹⁵ Maurice Duverger (1984) *Partai Politik dan kelompok-Kelompok* Penekan. Terjemahan. Jakarta: Bina Aksara.

¹⁶ Giovanni Sartori (1994) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Scott Mainwaring (1994) 'Presidentialism, Multipartyism and Democracy'. *Comparative Political Studies*, 26 (2).

eksekutif-legislatif. Di samping itu polarisasi ideologis seringkali menguat sehingga dengan multipartai menjadi semakin sulit untuk membangun koalisi inter partai.

Melihat kepada hasil pemilu 2004, 2009 dan 2014 maka dapat dikatakan pemilu dan sistem pemilu di Indonesia masih tetap menghasilkan sistem multipartai. Pemilu legislatif yang dilaksanakan terlebih dulu dan terpisah dari pemilu presiden membuka kemungkinan presiden yang terpilih tidak berasal dari partai pemenang pemilu. Pemilu 2004 menghasilkan presiden terpilih SBY yang berasal dari partai minoritas yaitu Partai Demokrat yang hanya memperoleh 7,45% kursi di DPR. Saat itu SBY sampai merasa perlu mendorong Jusuf Kalla maju menjadi Ketua Umum Partai Golkar., karena SBY membutuhkan dukungan lebih banyak partai di DPR. Koalisi Kebangsaan (Megawati) dan Koalisi Kerakyatan (SBY) saat itu juga bergerak dinamis, seperti pada isu kebijakan kenaikan harga BBM atau isu penetapan Exxon Mobil sebagai operator utama.

Pasca Pemilu 2009 SBY membentuk Koalisi Indonesia Bersatu, namun terbukti tidak pula efektif. Koalisi yang terbangun sangatlah cair dan berubah setiap saat. Partai yang tergabung dalam koalisi partai pemerintah dapat menarik dukungannya setiap saat. Salah satunya Nampak dalam kasus pembentukan Pansus Hak Angket Dana Century di DPR. Perpecahan dalam partai koalisi pemerintah telah menyebabkan kekalahan dipihak pemerintah dengan diputuskannya Opsi C yang menyatakan telah terjadi kesalahan kebijakan dalam *bail-out* Bank Century.¹⁸

Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terbentuk pada pemilu 2014 juga sangat longgar dan tidak efektif. Beberapa partai pendukung KMP seperti PAN, Partai Golkar dan PPP kemudian bergabung dan mendukung pemerintah pemerintahan Jokowi-JK.

¹⁸ Tuswoyo.Admojo. Peran Partai Oposisi di Parlemen Pasca Pemilu Presiden 2014. Jurnal Politik. Vol. 1. No. 2. Februari 2016 diterbitkan oleh Departemen Ilmu Politik FISIP UI.

Penutup

Pemilu serentak 2019 diharapkan mampu menghasilkan sinergi sistem kepartaian dengan presidensialisme. Harapan ini didukung realitas politik bahwa umumnya masyarakat memandang pemilihan presiden lebih penting dibandingkan pemilu legislaif, sehingga pemilih akan memilih partai politik yang mencalonkan presiden yang didukungnya. Partai politik yang mendukung capres terpilih dengan sendirinya akan memiliki peluang lebih besar memenangkan pemilu legislative, sehingga mayoritas anggota parlemen berasal dari partainya presiden terpilih. Kombinasi yang sulit antara presidensialisme dengan multipartai dan *divided government* dapat dihindari dengan sistem pemilu serentak ini.

Hasil pemilu serentak itu juga diharapkan dapat menghasilkan koalisi partai yang lebih disiplin dan lebih mengikat secara ideologis. Selama ini koalisi partai lebih diikat oleh '*vested interest*' sehingga longgar dan mudah pecah di tengah jalan. Tumbuhnya koalisi yang ideologis dan disiplin ini apabila dapat berlangsung secara stabil dalam dua atau tiga kali pemilu kedepan diharapkan dapat mengarah kepada penyederhanaan kepartaian. Partai politik yang secara ideologis berada dalam satu barisan ketika mendukung pencalonan presiden kemudian diharapkan dapat menyatu dalam satu penggabungan partai baru. Dengan cara ini diharapkan di masa depan mampu menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana jumlahnya (multipartai terbatas) , berkisar 5-6 partai saja.

Daftar Pustaka

- Admojo, Tuswoyo. "Peran Partai Oposisi di Parlemen Pasca Pemilu Presiden 2014". *Jurnal Politik*, Vol. 1 No. 2 Februari 2016
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Dahl, A Robert. 1992. *Demokrasi dan Para Pengritiknya*. Jakarta: yayasan Obor

- Duverger, Maurice. 1984. *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Terjemahan. Jakarta: Bina Aksara.
- Elkit dan Svenson, P. "What Makes Election Free and Fair?", *Journal of Democracy*, 8.
- Feith, Herbeth and Lance Castles (ed). *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Ithaca: Cornell University Press.
- Feith, Herbeth. 2007. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Feith, Herbeth. 1999. *Pemilu 1955 di Indonesia*. Jakarta: Gramedia
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan et.al. 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan
- Mainwaring, Scott. 'Presidentialism, Multipartyism and Democracy'. *Comparative Political Studies*, 26 (2), 1994.
- Marijan, kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Norris, Pipa, Richard W Frank, & Ferran Martinez Coma. 2014. *Advancing Electoral Integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pipa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pipa. 2015. *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press
- Prihatmoko, Joko. J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilu, dari Sistem sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Reynolds, Andrew (ed). 2002. *The Architecture of Democracy, Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I. Cambridge: Cambridge University Press.

Subekti, Valina Singka. 2009. Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945. Jakarta: Rajawali Pers.

Subekti, Valina Singka. 2015. Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis. Jakarta: Yayasan Obor.

URGENSI BAB KHUSUS TENTANG PARTAI POLITIK DALAM KONSTITUSI INDONESIA

M. Alfian Alfian

Abstrak

PARTAI politik memiliki peranan yang penting terkait dengan fungsinya dalam kehidupan politik bangsa. Partai politik memiliki kesempatan untuk mengikuti pemilu dan memiliki perwakilan di parlemen dan pemerintahan. Dengan demikian, partai politik turut serta dalam proses pengambilan keputusan strategis bangsa. Namun demikian, partai politik tidak diatur dalam konstitusi secara sistematis terkait fungsi dan kewenangannya. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil amendemen dari konstitusi sebelumnya yang dilakukan di Era Reformasi, menempatkan partai politik dalam pasal-pasal yang tersebar dalam konteks yang berbeda-beda. Tulisan ini merupakan gagasan awal yang bermuara pada usulan perlunya Bab Khusus tentang Partai Politik dalam konstitusi – manakala dimungkinkan adanya amendemen kembali UUD NRI Tahun 1945.

Kata kunci: partai politik, UUD NRI Tahun 1945, Konstitusi

Abstract

POLITICAL parties have an important role related to its function in the political life of the nation. Political parties have the opportunity to participate at general elections and have their representatives in the parliament and government. Consequently, political parties take part in the process of the strategic decision making of the nation. Nevertheless, political parties are not systematically regulated in the Constitution in relation with its function and authority. As the result of amendments conducted di Era Reformasi to the previous constitution, the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945 has placed political parties in articles spread in different contexts. This essay is a preliminary idea which leads to the idea of the need of a Special Chapter regarding Political Parties in the Constitution – whenever it becomes possible to make amendments again to the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945.

Keywords: political parties, the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945, the Constitution.

Pendahuluan

SEJAK era Reformasi perjalanan politik Indonesia diwarnai oleh dinamika sistem kepartaian multipartai. Jumlah partai politik dari pemilu ke pemilu sejak 1999 terhitung cukup banyak, puluhan partai politik. Peran partai-partai politik dalam kehidupan demokrasi pun hampir dominan. Partai politik berhak menjadi peserta pemilu legislatif (pileg), pemilihan kepala daerah (pilkada), maupun pemilihan preisiden dan wakil presiden (pilpres). Partai politik juga berperan penting dalam aneka proses politik di lembaga legislatif, pemerintahan, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Presiden yang proses pemilihannya melalui pemilihan langsung pun mau tak mau harus mampu mengelola dinamika partai-partai politik melalui pendekatan yang akomodatif dalam penyusunan kabinetnya. Singkat kata, nyaris kehidupan politik di Indonesia dewasa ini tidak dapat dilepaskan dari peran dan pengaruh partai-partai. Tidak berlebihan kiranya, manakala jantung kehidupan politik terletak di partai-partai politik, justru karena mereka dipercaya untuk menjadi lembaga formal dalam berpolitik.

Namun demikian, sebagaimana hendak diuraikan tulisan ini, konstitusi yang diterapkan di Indonesia sebelum dan pasca-amandemen konstitusi, hal-ikhwal partai politik tidak dicantumkan ke dalam pasal-pasal dalam konstitusi secara memadai. UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan produk amandemen konstitusi di era Reformasi misalnya, memang mencantumkan kata partai politik dalam beberapa pasal yang terpencar-pencar, tetapi bukan dalam konteks menjelaskan atau memberi garis-garis pokok tentang hakikat, fungsi dan peran partai politik. Dalam konteks inilah timbul gagasan mengenai pentingnya hal-ikhwal partai politik dicantumkan dalam satu bab khusus dalam konstitusi, mengingat betapa pentingnya keberadaan dan peran partai politik dalam kehidupan bangsa.

Berangkat dari hal tersebut, tulisan ini hendak mengulas tentang konteks partai politik dan konstitusi, dalam pengertian ke arah gagasan pentingnya konstitusi memberi rambu-rambu yang jelas terkait dengan keberadaan dan peran utama partai politik dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Namun demikian, tentu saja

tulisan ini tidak dapat dilepaskan dari hubungan yang selalu terkait, yakni antara partai politik dan demokrasi. Kemudian, diulas juga tentang dimensi historis kepartaian di Indonesia sebagai entitas yang penting dan menentukan sejarah kepolitikan bangsa hingga dewasa ini dan ke depan. Tulisan ini diakhiri dengan identifikasi masalah-masalah penting dalam konteks partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia yang sudah seharusnya dipayungi oleh konstitusi. Setidaknya tulisan ini merupakan gagasan awal, manakala kelak terjadi amandemen konstitusi kembali, maka diharapkan benang merah yang disampaikan tulisan ini menginspirasi dan dapat diperjuangkan untuk masuk dalam konstitusi, sebagai bab khusus yang terdiri dari beberapa pasal.

Partai Politik dan Demokrasi

Pakar ilmu politik Andrew Heywood menjelaskan, dalam konteks perkembangan modern, partai-partai politik sesungguhnya merupakan penemuan yang relatif baru, yakni pada awal abad ke-19.¹ Pada mulanya partai-partai politik berkembang di Eropa seiring keperluan menterjemahkan demokrasi ke dalam sistem politik. Dalam perkembangannya, partai-partai politik telah menjadi keniscayaan utama di negara-negara demokrasi, tidak saja di Eropa, tetapi seluruh pelosok dunia. Bahkan, negara-negara non-demokratis pun meniscayakan keberadaan partai politik, ketika sistem partai tunggal diterapkan.² Selama abad ke-20 hingga perjalanan abad ke-21 ini, partai-partai politik telah berkembang subur di negara-negara demokrasi. Partai politik telah menjadi prinsip utama politik modern, antara lain sebagai penghubung penting negara dan *civil society*,

¹ Andrew Heywood, *Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hal. 389. Menurut Miriam Budiardjo, penelitian mengenai partai politik sebagai salah satu kajian teoritis dalam ilmu politik memang tergolong relatif baru, tetapi mengalami terus mengalami perkembangan, sebagaimana dilakukan Ostrogorsky (1902), Robert Michels (1911), Maurice Duverger (1951) dan Sigmund Neumann (1956). Lihat, Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2003.

² Yang dimaksud adalah negara-negara yang menganut sistem komunis yang sistem politiknya terpusat. Mereka meniscayakan eksistensi partai politik dalam suatu sistem kepartaian tunggal (dominasi satu partai politik). Sistem politik Republik Rakyat Tiongkok (RRT) misalnya bisa menjadi ilustrasi, di mana keberadaan Partai Komunis China (PKC) sangat dominan. Sistem partai tunggal juga pernah diterapkan oleh Uni Soviet (sebelum bubar pada awal 1990-an) dengan keberadaan Partai Komunis Uni Soviet (PKUS).

antar-lembaga pemerintahan dan negara, antar-kelompok kepentingan dalam masyarakat dan sebagainya.³

Menurut Maurice Duverger partai politik pada mulanya terklasifikasi ke dua kategori yakni yang tumbuh di lingkungan parlemen dan di luar parlemen.⁴ Jenis pertama diawali terbentuknya kelompok atau faksi-faksi dalam parlemen yang diikuti kehadiran komite-komite pemilihan yang permanen. Faksi-faksi parlemen mulanya berasal dari kelompok-kelompok primordial dan kedaerahan yang lantas berkembang sebagai suatu kelompok ideologis. Di Perancis pada 1789 misalnya, partai-partai yang hadir di majelis konstituante merupakan perkembangan lebih lanjut kelompok-kelompok kedaerahan, lantas berkembang sebagai kelompok ideologis. Hadirnya komite-komite pemilihan yang menunjukkan semakin meluasnya penggunaan hak pilih rakyat telah memicu terbentuknya partai-partai politik.

Sementara partai yang hadir dari luar lembaga parlemen, umumnya merupakan kelompok buruh, masyarakat filsafat dan yang lainnya. Hadirnya Partai Buruh di Inggris pada 1899 misalnya, merupakan hasil kongres serikat buruh. Di sisi lain juga ada partai yang muncul menyertai berkembangnya koperasi-koperasi pertanian. Ada pula yang hadir dari latar belakang keagamaan, sehingga muncul Partai Katolik Konservatif, Partai Kristen Historis, dan Partai Kristen Demokrat. Hal-hal semacam itu khas Eropa, ketika proto-partai berkembang menjadi partai politik berbasis ideologis. Dalam pola yang hampir sama, partai-partai politik juga berkembang di luar Eropa, yakni di Asia dan yang lainnya. Tetapi berbeda dengan Eropa, dimensi nasionalisme kental mewarnai muncul dan tumbuhnya partai-partai politik di negara-negara yang memiliki pengalaman dijajah oleh bangsa-bangsa Eropa.

Secara teoritis maupun praktiknya dalam negara-negara demokrasi, partai politik merupakan keniscayaan, kalau bukan telah menjadi persyaratan utama. Ia merepresentasikan kelembagaan formal dalam sistem kepolitikan yang demokratis yang berhak untuk

³ Andrew Heywood, *Politik*, hal. 390.

⁴ Ichsanul Amal (Ed.), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996)

mengikuti pemilu yang demokratis. Yang membedakan partai politik dengan non-partai politik, jelas bahwa partai politik dapat ikut pemilu dan memiliki fungsi kandidasi. Mereka yang mampu meraih kursi di parlemen dan pemerintahan, menjadi kekuatan politik penting karena daya formalitasnya sebagai penentu kebijakan dalam suatu sistem politik. Dalam konteks teori sistem politik, dapat dipahami manakala partai-partai politik berbeda dengan kekuatan-kekuatan politik yang sekadar berhenti sebagai kelompok kepentingan (*interest groups*) dan kekuatan penekan (*pressure groups*).

Kelompok kepentingan sekadar berikhtiar mempengaruhi pusat-pusat pengambilan kebijakan, terutama pemerintahan dan parlemen. Karena sifatnya informal dan tidak dimaksudkan untuk meraih dan menduduki jabatan-jabatan politik, sehingga bisa ikut menentukan proses penentuan kebijakan publik, lembaga-lembaga yang mencerminkan kelompok kepentingan tersebut memang berbeda dengan partai politik. Kelompok kepentingan terbatas oleh pilihan isu, pola gerakan, dan cenderung bersifat jangka pendek, mengingat begitu kepentingan dianggap tercapai, mereka tidak akan membuat gerakan-gerakan seperti yang mereka lakukan sebelumnya. Ketika melancarkan fokus kepentingan kepada penentu kebijakan, maka kelompok kepentingan menjelma sebagai kelompok penekan. Kelompok penekan lebih aksentuatif dalam mengarahkan tekanan politiknya pada institusi-institusi tertentu pengambil kebijakan. Bagi kelompok penekan, yang penting adalah melancarkan tekanan kepada titik-titik penting pengambilan kebijakan, sehingga agenda pihaknya bisa terpenuhi.⁵

Partai politik sebagai kekuatan politik formal bagaimanapun merupakan bentuk pelembagaan politik yang modern. Pembentukannya mencerminkan representasi pembelahan sosial (*social cleavages*) dalam masyarakat yang majemuk. Partai politik menawarkan visi, misi dan derivasinya lebih lanjut ke program dan kegiatan, antara lain guna memperoleh dukungan politik yang lebih kuat dari masyarakat. Partai politik juga tampil sebagai wadah kepolitikan modern pengelola konflik politik. Pada akhirnya, partai politik bagian integral

⁵ Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarian, 2011, hal. 7.

mekanisme demokrasi prosedural yang harus siap berkontestasi dalam berbagai jenis pemilu secara demokratis. Dewasa ini, tak terbantahkan, partai politik telah mengemuka sebagai instrumen penting demokrasi politik. Dengan kata lain, demokrasi politik tidak berjalan tanpa keterlibatan partai-partai politik sebagai lembaga kepolitikan yang sudah mapan, tetapi terus diuji melalui pemilu berkala.

Terkait fungsi-fungsinya, Caton meringkaskan fungsi-fungsi tersebut ke tiga fungsi pokok yakni fungsi artikulasi, agregasi, dan rekrutmen. Semua ini direfleksikan dari dua perspektif, yakni apabila partai berada dalam pemerintahan, dan apabila menjadi oposisi. Apabila partai di pemerintahan, maka fungsi artikulasi dilakukan dengan melaksanakan kebijakan; apabila di luar pemerintahan, mengembangkan alternatif. Sementara itu fungsi agregasi, manakala partai di pemerintahan, maka ia bersifat “melanggengkan dukungan”; sebaliknya kalau di luar pemerintahan, “mendapatkan dukungan untuk perubahan”. Fungsi rekrutmen tercermin dalam “pengisian posisi-posisi pemerintahan”, tetapi manakala mereka di luar pemerintahan, “membangun kelompok orang yang berkompeten”.⁶ Secara ringkas dapat pula dicatat, sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*legitimate*) dan damai.⁷

Partai Politik di Indonesia: Dimensi Historis dan Hukum

Realitas keptertaian pada masa Reformasi, bagaimanapun berbeda dengan masa panjang kepolitikan Orde Baru, terutama sejak fusi partai-partai politik pada tahun 1973. Sejak 1973 hingga 1997, jumlah kontestan pemilu (1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997) hanya tiga saja, masing-masing Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Pada durasi kepolitikan tersebut, sistem keptertaian di Indonesia,

⁶ Sebagaimana dikutip Sigit Pamungkas, lihat Sigit Pamungkas, *Partai Politik*, hal 20-21.

⁷ Ichlasul Amal, “Pengantar” dalam Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996, hal. xv.

multipartai sederhana. Namun, untuk mencapainya, diperlukan proses politik yang melibatkan peran dan intervensi politik pemerintah. Dalihnya penataan sistem politik agar kondusif bagi pembangunan.

Orde Baru memprioritaskan penciptaan stabilitas politik dan keamanan, sebagai prasyarat penting penyelenggaraan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Orde Baru ingin berbeda dengan periode kekuasaan sebelumnya, sejak kemerdekaan hingga jatuhnya Orde Lama. Pada masa itu, kehidupan kepartaian nasional ditandai oleh sistem multipartai yang tidak sederhana, melainkan kompleks, ditandai dengan banyaknya jumlah partai politik. Persaingan antarpartai politik pada masa itu yang kental corak ideologisnya, membuat stabilitas politik terganggu. Demokrasi parlementer ditandai oleh jatuh banggunya pemerintahan dalam waktu yang sangat cepat.

Dari sudut teoritis, Affan Gaffar mencatat bahwa sesungguhnya praktik kepolitikan Orde Baru ditandai oleh dominasi sistem kepartaian hegemonik (*hegemonic party system*), di mana kendatupun terdapat tiga kontestan dalam pemilu, tetapi Golkarlah yang mendominasi.⁸ Kemenangan-kemenangan spektakuler Golkar pada masa Orde Baru, bahkan mengarah ke single majority, tidak dapat dilepaskan dari dukungan militer dan birokrasi. Namun demikian, sejak Orde Baru berakhir, sistem politik berubah, sistem kepartaiannya juga berubah. Tidak ada lagi praktik sistem kepartaian hegemonik, sebagaimana mengemuka pada Orde Baru.

Dimensi historis keberadaan partai politik di Indonesia memang bisa ditelusuri hingga jauh di era kolonial, tetapi semua itu masih dalam bentuk proto-partai. Mereka belum menjadi partai politik yang sesungguhnya dalam suatu negara demokrasi. Keberadaan mereka sangat ditentukan oleh sikap dan kebijakan pemerintah Kolonial Belanda yang pada tahun 1857 mendirikan lembaga perwakilan *voorkraad* (hingga bubarnya hingga 1902). Hal tersebut bisa dikaitkan dari konteks politik etis yang melonggarkan kebijakan pendidikan bagi kaum pribumi, terutama untuk mengisi jabatan-jabatan birokrasi

⁸ Lihat, Affan Gaffar, *Javanese Voter, A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1988.

pemerintahan kolonial. Robert Van Niel menggambarkan bahwa kebijakan politik etis 1910-an tersebut berdampak pada munculnya elite-elite baru pergerakan nasional.⁹ Tidak semua elite terpelajar yang tergabung dalam organisasi-organisasi modern pada masa itu bersikap kooperatif, tetapi juga banyak pula yang non-kooperatif terhadap kebijakan pemerintah kolonial. Sejarah mencatat bahwa setidaknya pasca-1908, telah tumbuh organisasi-organisasi yang bersifat nasional, yang pada hakikatnya merupakan partai-proto, sebagai suatu cikal bakal partai politik modern.

Pada masa kemerdekaan, sesungguhnya terdapat perbedaan pandangan di kalangan elite nasional. Bung Karno menghendaki sistem partai tunggal. Tetapi, Bung Hatta dan yang lain, menghendaki hadirnya sistem multipartai. Dokumen pertama kali yang penting adalah Maklumat Wakil Presiden Muhammad Hatta No. X (16 Oktober 1945) tentang penegasan pentingnya peran KNIP, yang kemudian berlanjut pada Maklumat 3 November 1945 yang berisi pengumuman pemerintah yang mendorong pembentukan partai-partai politik. Hadirnya partai-partai politik ketika itu, lantas disertai oleh praktik sistem demokrasi parlementer. Pemilu pertama kali diselenggarakan pada 1955 dengan empat kekuatan besar partai politik, yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, *Nahdlatul Ulama* (NU), dan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Pada era Demokrasi Perlemerter, konstelasi politik pasca-Pemilu 1955 demikian dinamis. Pemerintahan parlementer nyaris kehilangan efektivitasnya, karena hadir dan jatuh dalam tempo yang cepat. Kontestasi politik yang tajam berkembang di dalam dan luar perlemen. Waktu itu, ada Badan Konstituante yang bertugas menyusun konstitusi untuk menggantikan UUD Tahun 1945 yang meminjam Bung Karno, merupakan undang-undang dasar kilat. Perkembangan di Badang Konstituante ditandai oleh perdebatan-perdebatan yang tajam, terutama terkait dengan masalah dasar negara. Di luar itu, kondisi nasional terancam oleh berbagai pemberontakan di sejumlah daerah. Pada pasca-Pemilu 1955, sesungguhnya Bung Karno sebagai presiden, sudah menunjukkan ketidaksukaannya terhadap

⁹ Lihat, Robert Van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1984.

partai-partai politik. Puncaknya, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang didukung oleh militer (TNI-AD), di mana Badan Konstituante dibubarkan, dan dikembalikan ke UUD 1945.

Perkembangan politik selanjutnya adalah masuklah era Demokrasi Terpimpin (*Guided Democracy*). Bung Karno sebagai “pusat kekuasaan” bereksperimentasi politik Nasionalis, Agama, dan Komunis (Nasakom). Sistem kepartaian disesuaikan dengan poros Nasakom itu. Pada era Demokrasi Terpimpin, dokumen-dokumen pentingnya adalah UU No. 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian dan UU No. 13 Tahun 1960 Tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-partai. Dua partai politik, yakni Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI) terpengaruh dalam proses politik selanjutnya, sebagai dampak penerapan perundang-undangan tersebut. Praktik Demokrasi Terpimpin berakhir pasca-Peristiwa G30S/PKI tahun 1965. Sistem politik pun mengalami perubahan di era Orde Baru. Pengaturan kehidupan kepartaian pada awal Orde Baru dilakukan sejak sebelum Pemilu 1971, misalnya pemerintah menolak rehabilitasi Masyumi dan merestui pembentukan Parmusi. Puncaknya adalah fusi partai-partai politik 1973, sehingga pada Pemilu 1977 sebagai pemilu kedua Orde Baru, jumlah kontesannya menyempit dari sepuluh (1971) menjadi tiga.

Pada masa Orde Baru terdapat perkembangan perundang-undangan yang terkait dengan partai politik: UU No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya; dan disempurnakan menjadi UU No. 3 Tahun 1985 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Konstruksi politik perundang-undangan ini membedakan antara dua partai politik yang ada (PPP dan PDI) dengan Golkar yang tidak didefinisikan sebagai partai politik, tetapi merupakan kontestan pemilu. Penerapan “massa mengambang” (*floating mass*), di mana partai-partai politik tidak boleh memiliki struktur kepengurusan di bawah tingkat kabupaten/kota, tidak berlaku bagi Golkar. Inilah yang, antara lain memunculkan kritik “diskriminasi politik”, di mana PPP dan PDI diposisikan sekadar sebagai ornamen politik “pelengkap penderita”.

Pada Era Reformasi sejak 1998, perundang-undangan partai politik terus berubah menjelang pemilu legislatif. Dokumen-dokumennya adalah UU No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik; UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik; UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik; dan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik. Perundang-undangan tentang partai politik tersebut, secara esensial, berbeda dengan perundang-undangan sejenis pada masa Orde Baru. Tidak ada lagi entitas politik yang tidak didefinisikan sebagai partai politik, tetapi dapat ikut pemilu dan memperoleh ragam keistimewaan. Partai politik didefinisikan secara jelas, termasuk tujuan, asas, dan sebagainya. Posisi mereka secara kelembagaan hukum, sederajat. Yang membedakan satu sama lain, dan ini lazim dipakai oleh para analis politik, ialah klasifikasi partai politik berdasarkan hasil dukungan suara dalam pemilu legislatif nasional: besar, menengah, dan kecil. Apabila dikaitkan dengan perundang-undangan pemilu, hal tersebut terkait erat dengan ketentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).

Partai Politik dan Konstitusi Indonesia Dewasa Ini

Meskipun praktik politik di Indonesia diwarnai oleh keberadaan dan kiprah partai-partai politik di perlemen dan pemerintahan sejak pasca-1945, tetapi konstitusi pertama kali tidak menyebut kata partai politik dalam pasal-pasal-pasal. Setelah amandemen konstitusi yang berakhir pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, apabila kita cek pasal-pasal dalam konstitusinya yakni UUD NRI Tahun 1945, maka sudah ada perubahan di mana kata partai politik sudah masuk dalam pasal-pasal kendatipun terpencar-pencar sesuai konteks masing-masing.

Dengan kata lain, dalam UUD NRI Tahun 1945, partai politik tidak dibahas khusus, melainkan dalam pasal-pasal terpencar. Kata “partai politik” hanya empat saja. *Pertama*, Pasal 6A Ayat (2): “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” *Kedua*, Pasal 8 Ayat (3): “Jika

Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Ketiga, Pasal 22E Ayat (3): “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.” *Keempat*, Pasal 24C (1) : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Catatan di atas menunjukkan bahwa partai politik sekadar disinggung sambil lalu, terkait pilpres, pemilu legislatif, dan kewenangan MK memutus pembubaran partai politik. Prinsip-prinsip pokok tentang partai politik, tidak masuk dalam konstitusi, kendatipun partai politik telah memainkan peran penting dalam hampir seluruh proses politik di Indonesia dewasa ini.

Urgensi Partai Politik dalam Konstitusi

Isu-isu partai politik dewasa ini sangat kompleks. Sejumlah kritiknya, antara lain: (1) partai dipandang kurang peka dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat; (2) terlampau terjerat pada oligarki di lingkaran elite pengurusnya sehingga gagal menjadi instrumen politik yang kuat tradisi demokrasi internalnya; (3) mengalami deideologisasi yang parah, sekadar tampil sebagai entitas politik yang “super-pragmatis”, terutama apabila ditunjukkan dari

proses rekrutmen politiknya; (4) lemahnya tradisi transparansi dan akuntabilitas keuangan. Isu-isu tersebut, biasanya dikaitkan dengan pelemahan kelembagaan partai politik. Maka, rekomendasi yang lazim diajukan ialah penguatan kelembagaan (institusionalisasi) terhadap partai-partai politik.

Secara umum, karenanya, partai politik perlu diperkuat kelembagaannya, sehingga kokoh dan fungsional.¹⁰ Selain, konteks internal kelembagaan partai politik atau partai politik sebagai organisasi modern, juga mengemuka konteks partai-partai politik yang terbingkai dalam suatu sistem kepartaian. Kedua aspek tersebut (institusionalisasi dan sistem kepartaian) merupakan hal-hal yang tak terpisahkan. Partai politik perlu kuat kelembagaannya, terutama agar bisa bersaing dengan yang lain untuk memenangkan seluruh kompetisi politik (pemilu lokal [pilkada], pemilu legislatif, maupun pilpres). Dengan demikian yang terkait dengan konteks sistem kepartaian tersebut, terkait erat dengan adanya suatu sistem pemilu. Disain sistem pemilu yang bisa jadi berbeda-beda di berbagai negara demokrasi, akan menentukan corak sistem kepartaian yang berkembang di sana. Ranah pembahasan ini, juga erat kaitannya dengan sistem pemerintahan yang ada: apakah sistem pemerintahan parlementer ataukah sistem pemerintahan presidensial. Dalam kasus reformasi sistem politik di Indonesia, misalnya, selaras dengan amanat konstitusi (UD Negara RI Tahun 1945), basisnya adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensial.

Dalam konteks inilah, partai politik perlu dipertegas posisi dan perannya dalam konstitusi, terutama dalam konteks penguatan kelembagaan partai politik dan sistem kepartaian yang efektif. Konsekuensinya, apabila dimungkinkan perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945, perlu dipertimbangkan penegasan terhadap eksistensi dan peran partai dalam konstitusi dalam bab tersendiri yang mencakup prinsip-prinsip pokok: (1) partai politik berbadan hukum publik; (2) dibiayai negara, dapat dibubarkan apabila tidak mampu mengelola

¹⁰ Bacaan tentang penguatan kelembagaan politik (partai politik), antara lain Kenneth Janda, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives* (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005; Vicky Randal dan Lars Svasand, "Party Institutionalization in New Democracies", dalam *Party Politics*, Vol. 8, No. 1, London: Sage Publication, 2000.

keuangannya secara profesional; (3) menjamin proses demokrasi internal; (3) berwenang dalam kandidasi pemilu legislatif, pilpres dan pilkada; dan hal-hal lain yang dipandang perlu guna mempertegas urgensi dan tanggung jawabnya sebagai lembaga politik yang penting dalam demokrasi. Semoga tulisan singkat ini mampu menjadi bahan pemikiran dan dapat ditindaklanjuti. **

Daftar Pustaka

- Amal, Ichsanul, (Ed.), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2003.
- Gaffar, Affan, *Javanese Voter, A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1988.
- Heywood, Andrew, *Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Janda, Kenneth, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives* (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005).
- Niel, Robert Van, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1984.
- Pamungkas, Sigit, *Partai Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarian, 2011.
- Randal, Vicky, and Lars Svasand, "Party Institutionalization in New Democracies", dalam *Party Politics*, Vol. 8, No. 1, London: Sage Publication, 2000.

MERANCANG SISTEM MULTIPARTAI SEDERHANA DAN PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL

Ali Masykur Musa

Abstrak

SISTEM Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum suatu negara harus berkaitan dengan Sistem Pemerintahannya. Indonesia, sebagaimana yang di *design* pada UUD NRI Tahun 1945 mempraktikkan Sistem Presidensial dalam hubungan antar-lembaga negara dan menjalankan program pembangunan. Perkuatan Sistem Presidensial hanya akan kokoh jika sistem kepartaiannya tercermin dengan *The Simple Multy Party System*, dan sistem pemilunya menggunakan Sistem Proporsional. Hubungan dinamis ketiga sistem tersebut akan menentukan keberlangsungan arah pembangunan demokrasi Indonesia sesuai dengan konstitusinya. Sistem Kepartian tersebut harus terlihat pada pengetatan partai peserta pemilu, membangun etika dan moral, serta kaderisasi yang berbasis ideologi partai. Sistem pemilu yang baik harus menjawab pada *the degree of competitiveness*, *the degree of repretativeness*, dan *the degree of qualitativeness*. Ketiga derajat kualitatif tersebut harus terjawab pada proses, personalia dan komitmen membangun bangsa dan negara sebagaimana yang di atur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: Demokrasi, Multi Partai Sederhana, Sistem Pemilu Proporsional, Sistem Presidensial, Etika dan Moral Politik.

Abstract

THE System of Political Parties and the System of General Elections of a country shall be linked with its System of Government. Indonesia, as is designed in the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945 practices the Presidential System in its state's inter-institutional relations and its conduct of development program. The strengthening of the Presidential System can only be convincing if its system of political parties is reflected by the Simple Multi-Party System, and its system of general elections applies the Proportional System. The dynamic relationship among those three systems will determine the continuity of Indonesia's direction of the development of its democracy in accordance with its Constitution. That System of Political Parties shall be reflected in the streamlining of political

parties being participants to the general elections, the development of ethics and morality, as well as regeneration based on the ideology of the political parties. A good system of general elections shall respond to the degree of competitiveness, the degree of representation, and the degree of quality. Those three qualitative degrees shall be complied with in the process, personnel, and commitment to build the nation and the state as regulated in the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945.

Keywords: Democracy, Simple Multi-Political Parties, the System of Proportional General Elections, Presidential System, Political Ethics, and Morality.

Pendahuluan

MEMBANGUN sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia yang berkaitan dengan sejarah dan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu di buat parameter yang jelas sehingga terjadi kesesuaian antara budaya politik dan struktur politik. Kalau disederhana-kan paling sedikit terdapat 5 (lima) parameter untuk membangun demokrasi dan sistim kepartaian.

Pertama, sistem kepartaian dan sistim pemilu harus sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial. Prakteknya, kalau terlalu banyak partai politik peserta pemilu pasti akan melahirkan banyaknya fraksi di DPR-MPR RI sehingga melahirkan hubungan antara pemerintah dengan DPR-MPR RI menjadi tidak sehat. Program-program pemerintah tidak dapat di jalankan secara sistematis, terarah dan terukur.

Kedua, kualitas keterwakilan rakyat harus tercermin dalam proses pemilihan dan keterwakilannya di DPR/MPR RI. Sistem pemilu yang baik harus menjawab pada kualitas keterwakilan (*the degree of representativeness*), kualitas persaingan (*the degree of competitiveness*), dan kualitas peranannya (*the degree of function*).

Ketiga, harus disesuaikan dengan budaya politik sebagai upaya membangun konsolidasi demokrasi. Kualitas demokrasi di Indonesia tidak boleh dipaksakan dengan cara liberalisasi politik yang bertentangan dengan budaya politik bangsa. Karna itu,

konsolidasi demokrasi harus dilakukan *step by step* atau gradual yang memadukan antara kultur dan struktur politik Indonesia.

Keempat, sistem pemilihan presiden harus disesuaikan dengan konfigurasi bangsa yang menunjukkan adanya pluralisme dari segi agama, suku, budaya, dan kedaeraha. Sejarah politik Indonesia selalu mencerminkan 3 (tiga) konfigurasi yaitu; cenderung sekularistik, cenderung religiusitas, dan mediasi nasionalis religius. Sebagai contoh, kalau PDI Perjuangan cenderung Nasionalistik-Sekularistik, sedangkan PPP dan PKS cenderung mengedepankan basis keagamaan, sedangkan partai-partai lainnya cenderung memadukan antara keduanya.

Kelima, apakah sisitem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia di bawah kendali (*under control*) aktivis kebangsaan atau pemilik modal. Kecenderuagan dewasa ini hadirnya pemilik modal dalam sistem kepartaian dan pemerintahan adalah tidak sesuai dengan semangat perjuangan bangsa yang membuktikan bahwa kemerdekaan republik Indonesia bukanlah hasil pemberian penjajah, tetapi wujud dari hasil perjuangan anak-anak bangsa. Kaum aktivis dan pemikir bangsa seharusnya menjadi pemimpin partai politik, bukan para pemilik modal atau pengusaha yang cenderung main di tikungan, membuat atau membeli partai politik yang pada akhirnya sebagai kendaraan untuk menjadi presiden RI dan jabatan-jabatan politik lainnya.

Dengan menjalankan 5 (lima) parameter itu akan diperoleh sistem kepartaian politik yang sederhana (*the simple multypartai system*). Sistem kepartaian ini akan sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial, hal ini sesuai dengan pendapat Lijphart.¹

Instrumen untuk mencapai sistem tersebut perlu dilakukan beberapa langkah. *Pertama*, perlu persyaratan yang ketat dari

¹ *The political activities of parliamentary systems have their focal point in parliament. Heads of state, governments, elected representatives, political parties, interest groups, and electorates all acknowledge its supremacy. It is tempting to assume that there must be a similar focal point in presidential systems. This is not so. Instead of concentration there is division; instead of unity, fragmentation. Halaman 46 : Lijphart, Arend. 2000. Parliamentary Versus Presidential Government. New York: Oxford University Press*

keberadaan partai politik menjadi partai politik peserta pemilu kalau dilihat dari struktur kepengurusan dan fasilitas/infrastruktur kepartaian. Kalau mendirikan partai politik persyaratannya harus lebih fleksibel karena hal ini sesuai dengan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945, sedangkan untuk partai politik peserta pemilu harus disesuaikan dengan desain hubungan antara sistem pemerintahan dan sistem parlemen. *Kedua*, perlu diberlakukan *parlementary threshold* yaitu, cara ambang batas keterwakilan partai politik di parlemen minimal 5% dari total jumlah kursi yang diperebutkan. Instrumen ini sangat penting agar partai politik mendapatkan kepercayaan dari masyarakat dan memiliki kehandalan kualitas aggotanya di parlemen. *Ketiga*, jumlah fraksi di DPR-MPR RI harus disederhanakan yang jumlah keaggotaannya cukup besar. Konfigurasi fraksi tersebut akan tercermin dengan fraksi pendukung pemerintah, fraksi oposisi pemerintah dan fraksi penyeimbang. Konfigurasi fraksi seperti ini akan melahirkan hubungan antara pemerintah dengan parlemen secara sehat. Semua lembaga Negara akan lebih fokus pada tugas, fungsi dan kewajibannya sesuai dengan sistem ketatanegara Indonesia. Dengan demikian sistem pemerintahan presidensial akan berjalan secara efektif, karna presiden tidak perlu takut untuk di *impeacht* oleh MPR karna kebijakannya. Sehingga sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak terulang lagi ditolaknya Nawaksara Presiden Soekarno, tekanan politik massa Presiden Soeharto, ditolaknya pertanggungjawaban Presiden Habibie, dan diturunkannya di tengah jalan Presiden Abdurachman Wahid. *Keempat*, *Magtiitute* daerah pemilihan harus diatur secara proporsional yang mencerminkan 3-8 di setiap daerah pemilihan dalam pemilu. Jika di atas jumlah tersebut, misalnya 3-12 akan melahirkan sitem partai politik yang bebas, sedangkan jika di bawah angka tersebut misalnya, 3-6 akan dikuasai oleh partai besar yang kuasa. Penentuan besaran daerah pemilihan merupakan bagian dari strategi pemenangan setiap Partai Politik. Pendapat seperti ini seperti yang disampaikan oleh Kartawidjaja.²

² Diantara perangkat (elemen-elemen teknis) system pemilu, daerah pemilihan adalah salah satu elemen teknis yang kerap menjadi persoalan. Pausalnya, ia berpengaruh terhadap satu

Dilema RUU Pemilu

Regulasi pemilu dalam segala aspeknya selalu meng-gelinding bak bola salju. Ia terus direproduksi oleh media massa dan menjadi isu yang semakin menggelembung. Masyarakat pun kini sedang menanti *judicial review* Undang-undang (RUU Pemilu). Salah satu poin pembahasan yang kini masih alot, di antaranya adalah daerah pilihan dan *parliamentary threshold* (PT).

Terkait hal itu, tanpa pemahaman yang benar dari masyarakat, niscaya UU Pemilu nanti akan bias, tidak akuntabel dan semakin membingungkan. Akhirnya, partisipasi masyarakat dalam pemilu yang langsung, umum bebas dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil) akan tercederai oleh kebingungan dan ketidak-tahuan mereka.

Electoral Threshold dan Parliamentary Threshold

Electoral Threshold (ET) adalah ambang batas diperbolehkan atau tidaknya partai politik (parpol) yang pernah mengikuti pemilu sebelumnya untuk menjadi kontestan pemilu berikutnya. Sistem ini merupakan cara mengetahui kepercayaan publik (*public trust*) melalui instrumen pemilu.

Pemberlakuan ET bagi parpol yang pernah ikut pemilu sebelumnya telah diatur dalam UU, yang kisarannya 3% dari seluruh jumlah suara yang sah. Jika tidak memenuhi kuota tersebut, maka partai tersebut tidak boleh ikut pemilu berikutnya. Pemberlakuan ET dan PT sangat penting untuk memperkokoh sistem multi-partai sederhana, sebagaimana pendapat Ali Masykur Musa.³

system pemilu, hubungan antara suara dengan kursi, beberapa jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang satu partai buat merenggut kursi . lewat daerah pemilihan, dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau system kepartaian. Lihat halaman 18 Kartawidjaja, Pipit R. 2003. Alokasi Kursi, Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih. Jakarta: ELSAM

³ *ET menjadi salah satu mekanisme demokrasi yang lebih adil. Jika ada partai peserta pemilu sebelumnya tidak dapat ikut dalam pemilu selanjutnya, itu wajar, karena partai tertentu tidak mempunyai dukungan yang signifikan di masyarakat sesuai dengan standar ET. Bagaimana jika partai yang terkenal ET ingin mengikuti pemilu mendatang? Hal itu bisa dilakukam dengan hanya satu pintu, yaitu mendaftar ulang dan memenuhi persyaratan. Selain ET, Parliamentary*

Dalam mekanisme seperti ini, partai yang lolos ET bisa jadi tidak lolos dalam PT. Sehingga, meski ia bisa mengikuti pemilu berikutnya, namun tidak punya kursi di DPR. Dengan kata lain, dari mekanisme PT, akan ada banyak kursi hangus jika dalam proses penghitungan suara, sebuah partai tidak mendapat jumlah kursi minimal tersebut di atas. Hal itu sekaligus mengurai problem akut alotnya kesepakatan di dalam tim perumus RUU pemilu.

Bisa dipetakan, partai menengah dan partai kecil akan sangat waspada karena merekalah yang akan dirugikan. Maka, merekalah yang berposisi kontra. Sebaliknya partai-partai besar merasa diuntungkan, karena mereka akan semakin survive karena akan menerima hibah (pelimpahan) dari kursi hangus yang ada. Merekalah yang setuju dengan konsep ini. Itulah gambaran sederhana mengapa pembahasan RUU Pemilu selaku alot, baik di tingkat lobi maupun dalam pembahasan di tingkat panitia kerja (panja) dan tim perumus (timus).

Terlepas dari aspek politis di atas, pemberlakuan PT dalam sistem perolehan kursi mempunyai signifikansi penting dalam menata iklim demokrasi di Indonesia. Setidaknya ada tiga hal penting. *Pertama*, munculnya *simple multy party system* (sistem multi partai sederhana). Konsekuensi dari tidak terwakilinya partai-partai di parlemen karena tidak memenuhi standar PT, hanya memunculkan beberapa nama partai saja. Kemungkinan hanya ada sekitar tujuh partai yang akan eksis di DPR RI. *Kedua*, terciptanya hubungan yang jelas antara pemerintah dan parlemen. Dengan mekanisme seperti ini, parlemen akan membelah menjadi dua kutub. Kutub yang satu menjadi pendukung pemerintah dan kutub lainnya akan menjadi oposisi. Keseimbangan dua kutub inilah yang akan semakin mengefektifkan kinerja berimbang dan sinergis, baik antara parlemen dengan pemerintah, maupun di parlemen sendiri. *Ketiga*, konsistensi mengemban amanat UUD NRI Tahun 1945. Hal itu dilihat dari

Threshold (PT) kini masih menjadi polemik dan perbincangan publik yang hangat. PT adalah ambang batas anggota partai politik yang akan duduk di parlemen. Artinya, ia menjadi pembatasan jumlah kursi minimal yang harus dimiliki partai politik untuk mendelegasikan calon legislatifnya. Standar nominal PT yang ideal adalah 5% dari jumlah kursi parlemen yang diperlukan. Lihat halaman 108 :Musa, Ali Masykur.2009. Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945. Jakarta: Konsitusi Press.

konsistensi memperkokoh sistem pemerintahan presidensial sesuai dengan UUD. Jika saja tidak ada PT, maka dengan banyaknya wakil partai yang duduk di parlemen, pemerintah sangat sulit mengontrol kebijakan mereka. Bahkan akan terjadi pembiakan kekuasaan yang justru bermuara dari parlemen.

Dengan kata lain, meski secara *de jure* sistemnya presidensial, namun *de facto* yang beroperasi adalah parlementer. Namun demikian ada banyak problem substansial yang perlu dibahas lebih jauh, yaitu mengenai pola penghitungan sisa suara, karena hal itu berhubungan langsung dengan ET maupun PT. Lebih jauh, hal itu juga terkait erat dengan problem mendasar tentang proporsionalitas dalam sistem pemilu.

Dengan mekanisme PT, tidak ada keraguan seluruh partai harus merupakan parpol nasional, meski basis dukungannya terkonsentrasi pada beberapa wilayah. Syaratnya, bagaimana sistem yang lain seperti penghitungan sisa suara juga diatur secara jelas. Maka, dalam menganalisis sistem pemilu, kita mesti tidak mengurainya secara parsial, karena satu dan lainnya terkait langsung.

Arah Penyederhanaan Parpol?

Gong perhelatan pemilu serentak 2019 mulai di tabuh dan dimungkinkan ada penambahan partai politik sebagai kontestan. Pertanyaan, fenomena apa yang melatari masih menjamurnya parpol baru? benarkah peningkatan jumlah parpol menjadi bukti kegagalan penyederhanaan kepartaian di tanah air?

Pembiakan jumlah parpol menggambarkan dua fenomena sekaligus. Fenomena pertama menunjukkan suburnya iklim sebagai konsekwensi kebebasan berpolitik. Berorganisasi dan berpolitik adalah hak setiap warga Negara, termasuk mendirikan parpol. Fenomena kedua menunjukkan masih belum stabilnya penataan sistem kepartaian. Hal ini berangkat dari keinginan pelembagaan aturan kepartaian yang disederhanakan. Dimunculkan aturan *electoral threshold* (ET) sebagai prosedur penyederhanaan sistem kepartaian,

tak kunjung membuat jera para elit membuat parpol baru. Seolah sudah tersedia lubang kosong menyasati aturan.

Di satu pihak, ada parpol baru hanya metamorphosis dari parpol lama yang tidak lolos *electoral threshold*. Selain mewedahi hasrat politik pendirinya, nyaris tidak ada *platform* yang membedakan dari parpol yang sudah ada. Tak sedikit parpol baru, namun berwajah lama.

Di pihak lain, maraknya parpol baru adalah akibat dari ‘pembelahan diri’ dari parpol-partai besar. Konstruksi politik ini analogis pembiakan ala amuba. Hal demikian menjadikan parpol baru tak jauh berbeda dan memiliki ‘tali persaudaraan’ yang erat dengan parpol lama. Ini semata-mata menandakan keterputusan (*discontinuity*) komunikasi internal parpol. Partai Golongan Karya yang paling banyak melahirkan parpol baru.

Pertimbangan aspirasi rakyat seolah absen dari kalkulasi politik dan pendirinya tak lagi searah dengan keinginan kelas sosial tertentu dalam masyarakat untuk penyaluran politiknya. Prinsipnya kemudian dibalik. Ada parpol dahulu, baru mencari konstituen, hal ini bertolak belakang dengan norma demokrasi yang meniscayakan kebutuhan konstituen terlebih dahulu, baru didirikan parpol sebagai aspirasi politik. Realitas demikian seirama dengan analisis Gray W Cox, Universitas California: *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral System (Political Economy of Institutions and Decisions)*, yang menjelaskan ihwal kelahiran parpol baru. ‘Hasrat elite politik’ untuk memasuki arena pemilu sebagai kontestan baru menjadi motif kelahiran parpol. Pertimbangan biaya, keuntungan dan kemungkinan mendapat dukungan menjadi latar pendiriannya. Pluralitas demografi, etnik, budaya, dan agama sangat mendorong berdirinya Partai Politik pada setiap Pemilu, hal ini sesuai dengan pendapat Miriam Budiardjo.⁴

⁴ Umumnya di anggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan kearah system multi-partai. Perbedaan tajam antara ras, agama, atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (primordial) dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multi-

Kemudahan membuat parpol dan meningkatkan jumlah kontestan pemilu 2014 selalu dan mungkin pada pemilu 2019 dinilai sebagai kegagalan penyederhanaan sistem politik. Memang harus diakui bahwa desain *electoral threshold* yang diberlakukan semenjak pemilu 2004 tidak berjalan sesuai yang diinginkan. Penyederhanaan parpol yang didesain melalui prosedur hukum (*by law*) dengan ambang batas 3% suara bagi parpol peserta pemilu sebelumnya untuk ikut pemilu selanjutnya itu, adalah sangat mudah disiasati.

Hasil pemilu 1999 dan 2004 merupakan wajah asli system kepartaian yang cenderung multi partai sederhana. Karenanya, multi partai tetap menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem pemerintahan presidensial kita. Wajar bila faktor, yang berjalan adalah sistem parlementer.

Jika ET terbukti tidak efektif, lantas di titik mana pola penyederhanaan sistem multi parpol dilakukan? Secara substansial, yang dimaksud dengan penyederhanaan sistem multi partai tidak dilihat dari seberapa banyak parpol peserta pemilu yang mendapatkan kursi di parlemen. Pada kondisi ini, meskipun ET diberlakukan pada prosentase yang sangat tinggi, namun ia hanya sekedar aturan. Elit parpol akan berpikiran, lebih baik membuat parpol baru daripada terlalu pusing mengikuti prosedur ketentuan ET.

Sebagai contoh jika dalam Pemilu, akumulasi suara secara nasional sebanyak 113.462.414 (seratus tiga belas juta empat ratus enam puluh dua ribu empat ratus empat belas), maka PT 2,5% adalah 2.836.554 (dua juta delapan ratus tiga puluh enam ribu lima ratus lima puluh empat). Itulah batas minimal suara yang musti dicapai sebuah parpol untuk mendapatkan kursi di DPR. Selanjut-nya, jika setiap parpol peserta pemilu yang tidak memenuhi suara sah sejumlah 2.836.554, tidak berhak diikutkan dalam perhitungan perolehan kursi DPR RI.

partai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwi-partai. Lihat halaman 418 Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.

Keberlakuan PT pada Pemilu menjadi seleksi awal paling efektif memberlakukan sistem multi parpol sederhana (*the simple multi party system*). Menurut simulasi jika Pemilu 2019 PT sebesar 5%, maka setidaknya hanya akan ada 6 parpol yang akan menduduki kursi parlemen. Sebuah penyusutan sangat besar dibanding dengan jumlah parpol di parlemen saat ini. Karena itu penilaian kegagalan menuju sistem multi partai sederhana tidak sepenuhnya benar.

Dengan keberlakuan konsep PT, biarkan ada banyak parpol dalam percaturan politik umum tahun 2019 sebagai representasi pluralitas kepentingan. Namun akan diuji parpol-parpol mana saja yang diberi mandat oleh rakyat menduduki kursi di parlemen. PT inilah sejatinya muara implementasi penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia. Pimpinan parpol boleh saja tersenyum karena telah lolos sebagai kontestan. Namun perlu diingat ada PT sebagai filter yang segera menghadangnya.

Parliamentary Threshold dan Konsolidasi Demokrasi

Parliamentary Threshold (PT) memberi kesan mendalam bagi wakil rakyat. Meski sudah diputus sebagai dibenci. Bahkan PT telah dicap sebagai hantu demokrasi. Poin ini menjadi satu regulasi yang bisa dikatakan luar biasa (*extra ordinary*) karena pengaruhnya pada perubahan besar desain perhelatan Pemilu.

Sanjungan datang dari pihak yang menilai sistem multi parpol sederhana (*simple multiparty system*) melalui PT cukup efektif dalam rangka pelembagaan sistem kepartaian dan tidak merugikan masyarakat. Hanya parpol yang memperoleh suara sesuai ketentuan saja yang bisa duduk di parlemen. Sementara parpol yang tidak lolos, berarti belum mendapat mandat dan kepercayaan penuh dari rakyat untuk membawa aspirasi mereka ke tingkat nasional.

Bagi pihak yang membenci, PT dimaknai sebagai pembatasan bahkan pembunuhan demokrasi. Mereka memandang, semua parpol di Indonesia mempunyai hak yang sama untuk menyuarakan aspirasi kelompok tanpa terkecuali agar tidak terjadi distorsi keterwakilan atas pilihan rakyat.

Terlepas dari pro-kontra pemberlakuan PT, hampir seluruh lembaga *survey* menyebutkan kejenuhan rakyat atas eforia ber-politik. Kondisi tersebut menyebabkan anarkhisme di parlemen. Perjalanan parlemen 15 tahun terakhir membuktikan tidak adanya efektifitas kinerja. Dilatari oleh banyak parpol, pengembalian keputusan dari tugas, tanggungjawab dan kewenangan parlemen sangat terhambat. Tidak ada demarkasi jelas antara kelompok parpol pendukung pemerintah (*the ruling party*) dan parpol oposisi (*opposition party*).

Eforia berpolitik juga menyebabkan sarkastisme perilaku rakyat. Aneka anarkhisme rakyat atas nama kekecewaan sebagai kelompok sejatinya telah merugikan banyak pihak. Dengan minimnya literasi politik, rakyat tak ubahnya bui di tengah lautan yang diombang-ambingkan oleh segelintir elit yang kecewa. Maka pemberlakuan PT selain untuk mengantisipasi *double trackeffect*, juga sebagai upaya melahirkan keteraturan sosial (*social order*) melalui pemberdayaan parpol.

UU Pemilu dan Efektifitas kinerja Parlemen

Memang tidak ada ukuran definitif jumlah ideal parpol di parlemen. Untuk itulah dalam mengawal sistem presidensial yang kuat dan sistemik, maka PT diberlakukan dengan beberapa pertimbangan.

Pertama, persyaratan pendirian parpol sejatinya tidak hanya sebatas pemenuhan prosedur administratif, melainkan untuk menakar sejauh mana signifikansi parpol sebagai organisasi modern penyaluran aspirasi rakyat. Semua pihak diharapkan kooperatif menunjang keberlangsungan hak bersuara. Pemerintah jangan terlalu memberatkan prasyarat pendirian parpol baru dengan dalih kelengkapan administratif Parpol baru jangan hanya menuntut tanpa pemenuhan kelengkapan prosedur. Interrelasi dinamis antar elemen ini memungkinkan terciptanya iklim demokrasi yang lebih sehat.

Kedua, UU pemilu diarahkan untuk efektifitas dan efisiensi parpol ke arah sistem multi partai sederhana (*The simple multi party system*). Dengan penegertian terbalik, jenis kelamin sistem pemerintahan presidensial akan mengalami bias kinerja bila memaksa-

kan masuknya banyak partai tanpa adanya pembatasan. Bila dipaksakan akan terjadi kawin paksa sistem kepartaian dan pemerintahan. Itu akan mengganggu pembangunan politik masa transisi Demokrasi.

Dalam konteks ini yang terpenting bukanlah jumlah partai melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptasi sistem kepartaian berlangsung. Suatu sistem kepartaian disebut kokoh dan *adaptable* jika ia mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru sebagai akibat modernisasi. Itulah mengapa PT diperlukan sebagai instrumen konsolidasi sistem kepartaian dan pemerintah yang seimbang. Jadi; membangun sistim kepartaian diperlukan control politik dari sisi etika dan moral. Hal ini sesuai dengan pendapat Firmanzah.⁵

Distribusi atau Penghangusan Kursi

Signifikansi pemberlakuan PT menyisakan pertanyaan apakah kursi dihanguskan atau didistribusikan. Jika hangus, maka jumlah keseluruhan kursi parlemen tidak definitif (*relative number*). Jika direlokasi, maka jumlah keseluruhan kursi di parlemen menjadi tetap (*fixed number*). UU pemilu akhirnya menyetujui untuk direalokasi dengan dasar pikiran untuk menghargai kesejatian pilihan rakyat dan sejalan dengan sistem pemilu proporsional yang menjamin minimnya suara hangus dan penghargaan persebaran suara (*distribution of voter*).

Distribusi kursi dilakukan setidaknya karena tiga alasan: *Pertama*, agar tidak mendistorsi suara rakyat. Dalam sistem demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) aspirasi rakyat dilakukan melalui lembaga perwakilan (DPR) dengan mekanisme pemilu (*general election*). Siapapun dan darimana pun asalnya, pemilih adalah rakyat Indonesia yang musti diakomodir kepentingannya dan diperjuangkan

⁵ tidak semua situasi dan kondisi dapat diprediksi dan dituangkan dalam ketentuan yang bersifat formal. Sehingga untuk dapat mengontrol perilaku pemain politik, peranan moral dan etika politik menjadi penting. Berbeda dengan ketentuan dan peraturan yang bersifat formal, moral dan etika tidak memiliki kekuatan hukum yuridis dan sanksi formal. Kekuatan moral dan etika terletak pada kesadaran kolektif masyarakat sehingga mekanisme control terjadi secara social. Lihat Halaman 80 Firmanzah. 2008. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

oleh anggota DPR atas kepentingan kelompok partai. *Kedua*, untuk mempertimbangkan derajat keterwakilan anggota di parlemen agar lebih efektif. Jika penghangusan kursi berarti tak terwakili aspirasi rakyat di parlemen, maka partisipasinya harus di insert ke anggota DPR sehingga mempengaruhi jumlah yang diwakilinya. *Ketiga*, adanya kepastian sistem anggaran. Untuk menjamin akuntabilitas kinerja parlemen, sistem anggaran menghendaki *fixed budgeting*, yaitu angka penganggaran yang pasti dan tidak berubah-ubah. Tentu ini berkait erat dengan *fixed number* kursi parlemen. Jika kursi parlemen tidak pasti dengan pertimbangan hangusnya suara, hal itu akan mempengaruhi ketidakseimbangan anggaran dalam skala makro (APBN). Dengan demikian, distribusi kursi pemilu dapat menghindari penghangusan *budget* yang melahirkan kacaunya sistem anggaran kita.

Dalam perspektif jangka pendek, konsep PT memang pahit. Parpol yang tidak memenuhi standar PT akan tereliminasi dari percaturan struktural politik Negara. Konsekuensi dari sistem PT adalah diperbolehkan untuk menjadi peserta pemilu berikutnya tanpa melalui pendaftaran dan verifikasi KPU. Dalam masa jeda itu, partai politik masih dapat menjadi pengontrol kebijakan pemerintah, bahkan performa dan kinerja parta-partai di parlemen sebagai modal sosial politik.

Tetapi dalam perhitungan jangka panjang, mekanisme PT akan mendidik elit partai untuk berfikir panjang dan matang dalam mendirikan parpol. Maka sepahit apapun PT, semoga ia dapat menjadi obat bagi penyakit yang hinggap dalam masa transisi demokrasi kita. Pada akhirnya PT diharapkan mampu mengembalikan kepercayaan publik yang mendinamisir proses demokrasi di Indonesia. Hasilnya akan dapat dirasakan satu generasi mendatang. Memang kita harus bersabat dan berbesar hati membangun Demokrasi.

Oligarki Partai dan Kaderisasi

Diberbagai belahan dunia, oligarki partai kerap dituding sebagai penyebab utama persoalan demokrasi. Oligarki pula yang menstimulasi perceraian politisi dengan partai yang telah membesarkannya. Dalam proses berdemokrasi di Indonesia, khususnya untuk sistem pemilu, oligarki parpol dapat dilihat dari dua hal:

Pertama, manajemen internal parpol. Selama ini hampir semua parpol peserta pemilu menggunakan manajerial *top-down*. Kamauan elit (pimpinan parpol) telah menjadi sebuah kemutlakan untuk dilaksanakan oleh segenap jajaran pengurus parpol. Dominasi pimpinan parpol (*one man show*) dalam mengatur setiap ritme kebijakan parpol mengkondisikan macetnya roda koordinasi organisasi. Sehingga ia telah menyebabkan sumber daya partai hanya beredar dari oligoi yang satu oligoi yang lainnya. Penyelesaian konflik hanya didasarkan pada aspek kedekatan dengan pimpinan parpol, ketimbang mekanisme organisasi. Itulah yang kini tampak dari penentuan nomor urut caleg.

Kedua, pola rekrutmen. Besarnya otoritas elit parpol menjadi aspek utama tidak sehatnya pola rekrutmen, karena masing-masing pihak tak lagi menonjolkan kualitas dan kapabilitas politik. Sebaliknya hanya melakukan pendekatan personal dan emosional. Tak jarang bahkan dengan pendekatan finansial. Fakta ini muncul dengan hadirnya caleg-caleg baru tak dikenal yang tiba-tiba mendapatkan jatah nomor urut dasi. Dengan demikian, antrean menuju jenjang karier pun menjadi panjang dan rapat. Koncoisme menggantikan pola rekrutmen berdasarkan prestasi. Demokrasi internal partai lalu mati suri dan hanya menyediakan pilihan abaikan atau tinggalkan.

Pada titik ini, oligarki telah mensimplifikasi peran partai hanya sebatas *political broker*. Ia pada gilirannya akan mereduksi fungsi partai, sekaligus menguras energi partai hanya untuk mengalkulasi peluang. Padahal, banyak urusan strategis secara konstitusional diserahkan atau paling tidak melibatkan partai politik. Kewenangan partai politik yang menjalankan fungsi rekrutmen politiknya itu mengusung calon kepala daerah dan menetapkan calon legislatif misalnya, bukan hanya telah memberinya hak istimewa, namun menuntut setiap kader mengembangkan kompetensinya. Jadi, harus ada korelasi antara keberlangsungan sistem, rekrutmen, dan kaderisasi politik. Pola rekrutmen politik berkaitan erat dengan keberlangsungan Partai dalam sistem demokrasi. Ramlan Surbakti berpendapat.⁶

⁶ rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam system politik pada umumnya dan pemerintah pada khususnya. Fungsi ini semakin besar porsinya manakala partai politik itu merupakan partai tunggal seperti dalam system politik totaliter, atau manakala partai ini merupakan partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat sehingga berwenang membentuk

Ibarat restoran padang, analogi yang tepat menggambarkan peran dan posisi parpol. Mari kita lihat bagaimana restoran padang menyediakan menunya. Semua menu disajikan dan dihidangkan di atas meja makan, dan para pembeli akan mengambil menu yang mereka suka. Tak ubahnya bagaimana parpol memajang para kadernya yang di delegasikan menjadi caleg. Tentu saja, tingkat kepemimpinan pemilih akan sangat tergantung dari 'kelezatan' kualitas, 'aroma', popularitas dan 'kenikmatan' pengabdian sang caleg. Keputusan MK dengan suara terbanyak sebagai penentu caleg jadi kian memperteguh peran parpol sebagai penyedia menu caleg berkualitas. Karenanya, parpol adalah bank bagi penyediaan kader-kader berkualitas.

Sebagai bank kader, parpol dituntut membenahi manajemen internal dan pola rekrutmennya. Peluang pembenahan itu kian terbuka lebar dengan tergusurnya klausul nomor urut sejak sistem pemilu 2009. Dengan sistem proporsional terbuka murni ini, kapabilitas parpol sebagai bank kader kian diuji dan didesak semakin terbuka dan transparan. Sebab parpol kini tak dapat menghalangi rakyat untuk memilih wakilnya secara langsung.

Daftar Pustaka

- Alfian. 1986. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Asshiddiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Intermedia.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Firmanzah. 2008. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kartawidjaja, Pipit R. 2003. *Alokasi Kursi, Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*. Jakarta: ELSAM.

pemerintahan dalam system politik demokrasi. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan system politik sebab tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup system politik akan terancam. Lihat Halaman 118 Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.

- Kartawidjaja, Pipit. R; Kusuma, Mulyana W. Tanpa Tahun. *Sistem Pemilu Dalam Konstitusi*. Jakarta: KIPP Eropa.
- Lijphart, Arend. 2000. *Parliamentary Versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Mahfud, Moch. MD. 2000. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Miller, David; Siendentop, Larry. 1986. *Politik Dalam Perspektif Pemikiran, Filsafat dan Teori*. Jakarta: CV Rajawali.
- Musa, Ali Masykur. 2010. *NU Dan Moralitas Politik Bangsa*. Jakarta: Telaga Bijak.
- Musa, Ali Masykur. 2009. *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konsitusi Press.
- Riggs, Fred W. 1983. *Perbandingan Keseluruhan Sistem Politik*. Yogyakarta: Liberty.
- Roth, Dieter. 2008. *Studi Pemilu Empiris*. Jakarta: Lembaga Survei Indonesia.
- Sargent, Lyman Tower. 1984. *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer*. Jakarta: Erlangga.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Winarno, Budi 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: Media Pressindo.

STABILITAS SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA MELALUI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD*

Fitra Arsil

Abstrak

HASIL-hasil pemilihan umum memperlihatkan bahwa multipartai di Indonesia telah menghasilkan parlemen yang terfragmentasi tinggi, komposisi dukungan eksekutif yang lemah di parlemen (*minority president*) dan bentukan koalisi yang rentan perubahan. Situasi ini sejajar dengan skenario instabilitas sistem presidensial yang membuat pemerintahan terjebak dalam situasi *divided government*. Hasil pemilu serentak diharapkan menghasilkan ukuran komposisi parlemen yang sejajar dengan komposisi politik di eksekutif, sehingga dapat lebih efektif menjalankan pemerintahan. Namun, pelaksanaan pemilu serentak digabungkan dengan sistem pemilihan presiden dua putaran (*majority run off*) menyimpan masalah yang dapat menjadi ancaman gagalnya pencapaian tujuan pemilu serentak. Hal demikian akan membuat partai-partai politik masuk ke pemilihan umum dengan memiliki calon presidennya masing-masing karena menganggap pemenang pemilihan presiden tidak akan didapat di putaran pertama. Putaran pertama digunakan oleh partai-partai untuk mendapatkan *coattail effect* yang diharapkan memperbesar peluang partai politik untuk dapat mendudukkan sebanyak mungkin wakilnya di parlemen. Jika hal itu yang terjadi, kemungkinannya adalah terbentuk parlemen yang terfragmentasi tinggi, tidak ada kekuatan mayoritas dan memperbesar potensi terjadinya *minority president*. Ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) merupakan jalan yang efektif dapat terukur untuk mengatasi masalah tersebut. Melalui *presidential threshold* dipastikan calon presiden akan terbatas jumlahnya. Dalam kondisi calon presiden terbatas diharapkan kebaikan-kebaikan pemilu serentak dapat dinikmati.

Kata Kunci : Sistem Presidensial, multipartai, Pemilu Serentak, Pemilu Serentak, *Presidential Threshold*

Abstract

THE result of the general elections demonstrates that multi-political parties in Indonesia has produced a highly fragmented parliament, poor composition in the parliament to supporting the executive (minority president) and coalition formations prone to change. This situation is parallel with the unstable scenario of the presidential system getting the government trapped in a situation of divided government. The result of the simultaneous general elections is expected to produce a size of composition in the parliament which is parallel with the political composition in the executive, in order for the executive to perform government effectively. Nevertheless, the performance of the simultaneous general elections combined with a majority run off of the presidential election system belies matters which can be a threat to the successful achievement of the objective of the simultaneous general elections. Such condition will lead the political parties into general elections by having their respective candidate presidents, because they deem the winner of the presidential election will not be achieved at the first round. The political parties use the first round to achieve a 'coattail effect' which they expect would enlarge their chance to place as many as possible representatives in the parliament. If that does not happen, there is the possibility that a highly fragmented parliament will be formed, resulting in the absence of a majority power, and enlarging the potential to having a minority president. The threshold of presidential candidacy is an effective measured way to overcome that problem. A limited number of presidential candidates can be assured through a threshold of presidential candidacy. We may expect the benefits of the simultaneous general elections in a constellation of limited number of presidential candidates.

Keywords: Presidential System, multi-political parties, Simultaneous General Elections, Presidential Threshold.

Pendahuluan

DEMOKRASI Indonesia ditandai dengan antusiasme rakyat dalam mendirikan partai politik Pada awal kemerdekaan antusiasme pendirian partai politik terasa ketika pemerintah setelah mendapat usulan dari KNIP,¹ mengubah sistem partai tunggal² menjadi

¹ Pada tanggal 30 Oktober 1945 KNIP menyarankan kepada pemerintah untuk merubah sistem partai tunggal dengan sistem multipartai agar semua aliran politik yang penting punya perwakilan. Lihat, George McTurnan Kahin (1969:154), *Nationalism and Revolution in Indonesia* (seventh printing), Ithaca dan London: Cornell University Press.

² Awalnya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengambil putusan untuk hanya mendirikan satu partai yang dinamakan Partai Nasional Indonesia (yang kemudian populer dengan sebutan PNI *Staatpartij*). Partai ini direncanakan akan dipimpin oleh Sukarno-Hatta, dengan melibatkan tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan dari partai-partai pada zaman

multipartai³ dengan dikeluarkannya Maklumat Tanggal 3 November 1945.⁴ Melalui Maklumat tersebut pemerintah memperbolehkan berdirinya partai-partai politik dan ditanggapi dengan sangat antusias oleh tokoh-tokoh Indonesia saat itu dengan mendirikan sekitar 40 partai politik yang siap bersaing dalam pemilihan umum.⁵

Dalam masa Orde Baru memang sempat berlaku sistem kepartaian sederhana di perpolitikan Indonesia tetapi hal tersebut terjadi bukan secara alamiah melainkan karena represi politik. Represi terhadap tumbuh dan peran partai politik sebenarnya sudah berlangsung ketika masa Orde Lama seiring dengan berlakunya demokrasi terpimpin versi Soekarno. Namun represi terhadap multipartai yang terjadi sejak 1959 hingga 1998 terbukti tidak membuat hilangnya realitas multipartai dalam kehidupan politik Indonesia. Ketika kembali memasuki era demokratisasi yang membuka kesempatan bagi pendirian dan peran partai politik yang besar, maka dapat disaksikan partai-partai tumbuh dengan sangat banyak dan beragam.

Memasuki era reformasi gairah pendirian partai politik meningkat pesat bersamaan dengan menguatnya peran partai politik dalam berbagai aspek kenegaraan.⁶ Menjelang Pemilu 1999,

penjajahan. Lihat, Yusril Ihza Mahendra (1996:180), *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.

³ Menurut Yusril Ihza Mahendra, ada dua alasan utama mengapa gagasan membentuk PNI *Staatpartij* sebagai partai tunggal ditentang. *Pertama*, kelompok penentang menganggap pembentukan partai tunggal negara adalah gagasan yang hanya dikenal di negara yang menganut fasisme atau komunisme sedangkan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah negara demokrasi yang menjamin kebebasan rakyatnya berkumpul dan berserikat. *Kedua*, kelompok penentang merasa curiga bahwa penggunaan istilah PNI hanyalah taktik pendukung nasionalisme untuk mendominasi gelanggang politik Indonesia pascakemerdekaan. Lihat, *Ibid*.

⁴ Maklumat Tanggal 3 November 1945 menyatakan bahwa pertama, Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah segala aliran paham yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin ke jalan yang benar. Kedua, Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat dalam bulan Januari 1946. Lihat, P.K. Poerwantana (1994:33), *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta).

⁵ Jimly Asshidiqie (2005:174), *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.

⁶ Fenomena menguatnya peran partai politik paska reformasi di suatu negara bukan saja terjadi di Indonesia tetapi juga di berbagai negara yang telah mengakhiri rezim otoriter di negara mereka. Lihat, Leonardo Morlino, "The Three Phases of Italian Parties" dalam Larry Diamond dan Richard Gunther (Ed) (2001:109-141), "Political Parties and Democracy", A *Journal of Democracy* Book, Baltimore: The Johns Hopkins University Press dan the National Endowment for Democracy.

pemilihan umum pertama era reformasi, terdapat 141 partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan 48 partai dinyatakan memenuhi syarat untuk bersaing sebagai peserta pemilu yang diselenggarakan pada 3 Juni 1999.⁷ Pemilu 2004 juga menampilkan realitas yang serupa, ketika 24 partai politik ikut sebagai peserta pemilu setelah melalui berbagai seleksi berdasarkan Undang Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai politik,⁸ dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.⁹ Pemilu 2009 juga diikuti oleh banyak partai, setelah melalui seleksi berdasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik,¹⁰ dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD,¹¹ kemudian berbagai proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. KPU meresmikan 44 partai politik berhak mengikuti pemilihan umum tahun 2009.¹²

Dengan jumlah partai politik yang banyak, pemilihan umum masa reformasi selalu tidak menghasilkan partai mayoritas dalam parlemen. Dalam Pemilihan Umum Tahun 1999 dari 48 partai politik yang mengikuti pemilihan umum terdapat 21 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPR RI dan tidak ada satupun partai

⁷ Lihat, http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses 13 Mei 2012.

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4341.

⁹ Peserta Pemilu sebanyak 24 partai politik merupakan hasil seleksi depkumham dan KPU. Dalam seleksi terdapat 26 partai yang tidak lolos verifikasi KPU, 58 partai politik yang tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum partai, dan 153 partai politik yang dibatalkan status badan hukumnya.

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.

¹¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

¹² Pada awalnya jumlah partai politik peserta Pemilu 2009 yang diumumkan oleh KPU pada 7 Juli 2008 adalah sebanyak 34 partai politik dan ditambah 6 partai politik lokal di Aceh sehingga keseluruhannya adalah 40 partai politik. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, 4 partai politik mengajukan gugatan terhadap keputusan KPU ke PTUN Jakarta untuk dapat mengikuti pemilu. Gugatan tersebut dikabulkan dan dilaksanakan oleh KPU sehingga peserta pemilihan umum bertambah 4 partai politik sehingga keseluruhannya menjadi 44 partai politik. Lihat, Muchamad Ali Safa'at (2011:2), *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press.

yang memperoleh suara di atas lima puluh persen. Lima partai terbesar memperoleh 417 kursi atau 90,62 persen dari 462 kursi yang diperebutkan, PDIP sebagai partai terbesar hanya mendapatkan 33,74 persen suara dengan perolehan kursi 153 buah.¹³ Pemilu-pemilu berikutnya juga menampilkan hasil yang sama, banyaknya partai yang duduk di parlemen, tidak ada satupun partai mayoritas dan ditambah lagi terjadinya inkongruensi antara komposisi kekuatan politik di legislatif dan eksekutif. Presiden yang memimpin kekuasaan eksekutif bukanlah dari pemegang suara mayoritas di parlemen.

Pasca Pemilu 2004, kekuasaan eksekutif yang terbentuk awalnya berasal dari koalisi yang minoritas di parlemen (*minority government*). Presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono, berasal dari sebuah partai dengan perolehan suara hanya 7,45% yang jika dikonversi ke kursi DPR mendapat 56 kursi atau 10,18%. Dalam pencalonan untuk pemilihan presiden, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla hanya didukung oleh tiga partai saja yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia dengan total kursi hanya 68 kursi dari 550 kursi yang terdapat di DPR. Koalisi partai sebelum pemilihan ini (*pre-electoral coalition*) bertambah besar ketika menghadapi putaran kedua menghimpun partai-partai lain dalam Koalisi Kerakyatan. Pasangan Presiden dan Wapres ini ketika memenangkan Pemilihan Presiden 2004 bukanlah merupakan pemilik suara mayoritas di parlemen, sebaliknya koalisi lawannya yang tergabung dalam Koalisi Kebangsaan justru mendapat mayoritas di DPR dengan total perolehan kursi sebanyak 317 kursi.

Dengan kondisi pemerintahan yang minoritas di parlemen, sempat terjadi relasi yang konfrontatif di parlemen ditandai dengan lumpuhnya aktivitas DPR beberapa saat akibat perebutan jabatan pimpinan alat kelengkapan dewan antar dua koalisi tersebut. Namun sesuai karakter koalisi dalam sistem presidensial yang dapat segera berubah, relasi konfrontatif ini berubah ketika Jusuf Kalla terpilih menjadi Ketua Umum Partai Golkar dalam Kongres Bali. Terpilihnya Jusuf Kalla membawa Partai Golkar yang ketika itu adalah pemenang

¹³ Valina Singka Subekti (2008:65), *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

pemilu legislatif dengan 129 kursi parlemen untuk berpindah haluan mendukung koalisi pemerintah, dengan juga diikuti oleh PKB dengan 52 kursi sehingga membuat koalisi pemerintah menjadi sangat besar (*oversized coalition*). Secara keseluruhan pemerintah didukung oleh 403 kursi dari 550 kursi DPR atau 73,3%.

Hasil pemilihan umum 2014 juga menunjukkan fenomena fragmentasi tinggi di parlemen dengan masuknya 10 partai di parlemen. Partai pendukung pemerintah walaupun merupakan partai pemenang pemilu namun angka perolehannya jauh dari mayoritas mutlak. PDIP, partai pendukung presiden dan pemenang pemilu hanya mendapatkan 18,95 % dari suara pemilih atau 19,46 % dari kursi DPR RI. Koalisi bentukan pemerintah di parlemen yang diberi nama Koalisi Indonesia Hebat (KIH) juga gagal mencapai angka mayoritas karena hanya mendapatkan sekitar 40.9%. Sementara pihak oposisi juga berhasil menggalang koalisi dengan angka lebih besar, yaitu Koalisi Merah Putih (KMP) yang mendapatkan angka gabungan suara partai hasil pemilu 2014 mencapai 59.1%. Akibatnya koalisi pemerintah kalah dalam pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapannya termasuk dalam pembahasan revisi tata tertib DPR dan UU tentang MPR, DPR dan DPD yang menyebabkan lembaga legislatif praktis dikuasai koalisi oposisi.

Realitas yang disampaikan di atas nampak sejajar dengan skenario instabilitas di sistem presidensial yang momentumnya terjadi pada sistem multipartai ekstrem yang berpotensi melahirkan fragmentasi kepartaian yang tinggi di parlemen. Kondisi fragmentasi kepartaian tinggi di parlemen merupakan tempat lahirnya presiden dengan dukungan minoritas di parlemen (*minority president*). Situasi tersebut akan berlanjut menuju pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Jika pemerintahan sudah terbelah dapat memunculkan situasi *political gridlock*, yaitu ketika terjadi konflik berkepanjangan antara legislatif dan eksekutif dengan jalan keluar yang terbatas.¹⁴

¹⁴ Sistem pemerintahan presidensial jika dipadukan dengan sistem multipartai berpotensi terjadinya *political gridlock*. Menurut Scott Mainwaring sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit. Pada 31 negara yang dipandang paling sukses dalam pelaksanaan demokrasi, tak ada satupun yang menerapkan kombinasi tersebut. Lihat Scott Mainwaring (1993:198-228), "*Presidentialism, Multiparties and Democracy: The Difficult Combination*" dalam *Jurnal Comparative Political Studies*, No. 26.(2), July.

Relasi antar eksekutif dan legislatif dalam kondisi ini akan berlangsung secara konfrontatif sehingga setiap produk masing-masing lembaga tidak mendapat dukungan dari lembaga lainnya.¹⁵

Realitas ini sudah menjadi perhatian banyak pihak baik penyelenggara negara maupun masyarakat secara umum. Berbagai cara dilakukan untuk melakukan penyederhanaan aktor pengambilan putusan politik antara lain dengan melakukan kebijakan ambang batas sebagai prasyarat mengikuti proses politik formal dalam pemilihan umum, pemilihan presiden maupun pengambilan putusan di parlemen. Sejak 1999 undang-undang pemilihan umum memperkenalkan berbagai ambang batas, antara lain: syarat yang harus dipenuhi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum, syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*), ambang batas dalam pembentukan fraksi di parlemen, dan ambang batas perolehan suara untuk pencalonan presiden (*presidential threshold*).

Namun dalam banyak hal kebijakan ambang batas ini dinilai tidak cukup berhasil berkontribusi dalam penyederhanaan partai politik. Angka-angka ambang batas terdapat kecenderungan terus dinaikkan sebagai jalan termudah untuk penyederhanaan tetapi selain

¹⁵ Para pengkaji relasi eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial, khususnya yang mengamati fenomena *divided government* menemukan bahwa memang terdapat hubungan erat antara kondisi *divided government* dimana presiden memiliki dukungan minoritas di parlemen (minority president) dengan selalu ditolaknya proposal presiden oleh parlemen. Dalam kondisi seperti ini di Amerika Latin, presiden memerintah dengan mengeluarkan emergency decree atau semacam Perppu di Indonesia. Kekuasaan mengeluarkan Perppu ini, dalam praktiknya, telah digunakan Presiden Brazil untuk membuat kebijakan dengan mengabaikan kongres. Presiden-presiden Brazil sering mengeluarkan peraturan jenis ini walaupun kondisi yang tepat dan mendesak sebagai syarat mengeluarkannya dapat dipertanyakan. Dalam kurun waktu 5 Oktober 1988 hingga bulan Mei tahun 1995, tercatat empat Presiden Brazil telah mengeluarkan 1004 Perppu. Bahkan menariknya, Presiden Brazil mengeluarkan kembali berkali-kali Perppu yang telah ditolak parlemen. Fenomena tersebut juga terjadi di negara-negara lain, Schmidt (1998) juga menemukan fenomena yang paralel di Peru ketika pemerintahan di bawah Presiden Belaunde dan Fujimori. Terdapat tingginya penggunaan *emergency decree* dalam periode *divided government* tersebut. Penelitian Brian Crisp's (1998) yang meneliti Venezuela dalam periode 1961-1994 menyampaikan indikasi bahwa Herrera Campíns dan Caldera juga bergantung kepada *emergency decree* selama periode *divided government*. Pola ini juga dianggap tidak terjadi khusus di Amerika Latin namun dapat juga ditampilkan fenomena Russia dan Perancis yang ditemukan kejadian serupa sebagaimana ditampilkan dalam penelitian Parrish (1998) dan Huber (1998). Lihat Fitra Arsil, "Membandingkan Penggunaan "Perppu" di Sistem Presidensial", Makalah dipresentasikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR RI 18 Oktober 2017 di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (KK III) Gedung Nusantara DPR Senayan Jakarta.

efektivitasnya tidak meyakinkan, menambah besar ambang batas ataupun syarat bagi kelompok politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum dan duduk di parlemen sebagai satu-satunya jalan untuk penyederhanaan nampak bukan jalan yang tepat karena akan berhadapan dengan jaminan kebebasan berekspresi warga negara yang dijamin konstitusi. Selain itu, beberapa pembatasan tersebut nampak menguntungkan kelompok politik yang sudah terlebih dahulu dominan dalam perpolitikan Indonesia.

Belakangan juga mulai diperkenalkan melalui pendekatan modifikasi terhadap sistem pemilihan umum yang bertujuan memproduksi hasil pemilihan umum yang mendukung stabilitas sistem presidensial yaitu melalui pemilihan umum serentak. Para peneliti Amerika Latin umumnya beranggapan pemilihan serentak dianggap merupakan faktor menonjol yang akan menghasilkan ukuran eksekutif dan legislatif yang terpadu.¹⁶ Jika pemilihan eksekutif dan legislatif dilaksanakan bersamaan, maka pemilih cenderung akan konsisten dalam memberikan suaranya karena terjadi *coattail effect* dimana preferensi pemilih akan dipengaruhi oleh kandidat presiden. Pemilih cenderung akan memilih partai yang sama dengan partai dari kandidat presiden yang mereka pilih.¹⁷ Menurut penelitian Payne, terutama yang menjadi objek terpengaruh adalah pemilihan legislatif yang akan mengikuti kecenderungan pemilihan eksekutif.¹⁸ Akibat yang diharapkan dari pemilihan serentak bagi efektifitas sistem pemerintahan presidensial adalah besarnya dukungan presiden di lembaga legislatif. Dengan dukungan legislatif yang besar maka ancaman konflik tak terselesaikan dan hambatan kerjasama antara eksekutif-legislatif diharapkan dapat dieliminasi.¹⁹

¹⁶ Lihat Mark P. Jones (1995:103-118), *Electoral Laws and The Survival of Presidential Democracies*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press.

¹⁷ Lihat J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz, “*Trends in Democratic Reform in Latin America*” dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz (Ed) (2007:303), *Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Fitra Arsil, “Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah” Disampaikan dalam Diskusi Terbuka “Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari 2014 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Permasalahan timbul ketika dilakukan pembahasan rancangan undang-undang pemilihan umum yang akan dijadikan dasar pelaksanaan Pemilihan Umum 2019. Pembahasan di DPR berlangsung sengit, bahkan diwarnai dengan aksi *walkout* 4 fraksi dan 3 pimpinan DPR dalam rapat paripurna. DPR akhirnya menghasilkan putusan yang hingga kini tetap kontroversi yaitu menggabungkan *presidential threshold* dengan pemilihan umum serentak.

Kontroversi muncul karena terdapatnya syarat ambang batas dalam pencalonan presiden, padahal pemilihan umum dilakukan serentak antara pemilihan presiden tahap pertama dengan pemilihan anggota DPR. Dengan demikian perolehan suara yang dijadikan dasar penghitungan pemenuhan ambang batas tidak mungkin perolehan suara partai politik dalam pemilihan legislatif tahun tersebut, melainkan angka perolehan partai politik dalam pemilihan umum sebelumnya yang dianggap tidak lagi aktual.

Namun demikian walaupun menuai kontroversi yang penting untuk diketahui adalah apakah penggunaan *presidential threshold* dapat mendukung pencapaian tujuan diadakannya pemilihan serentak atau malah menjadi faktor yang mempersulit tercapainya tujuan tersebut. Bagaimanapun, seperti dipaparkan di atas, pemberlakuan ambang batas dan diadakannya pemilihan umum serentak merupakan instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan efektivitas sistem presidensial. Keduanya bukan fitur utama sistem, namun diciptakan untuk mendukung tercapainya stabilitas di sistem presidensial.

Efektivitas Tujuan Pemilihan Umum Serentak di Sistem Pemilihan Presiden Indonesia

Pemilihan serentak di sistem pemerintahan presidensial diharapkan menghasilkan ukuran eksekutif dan legislatif yang terpadu.²⁰ Jika pemilihan eksekutif dan legislatif dilaksanakan pada hari yang sama, maka pemilih cenderung akan konsisten dalam memberikan suaranya karena terjadi *coattail effect* dimana preferensi pemilih akan dipengaruhi oleh kandidat presiden. Pemilih cenderung

²⁰ Lihat Mark P. Jones, *Electoral Laws...*, *Op. Cit.*, hlm.103-118.

akan memilih partai yang sama dengan partai dari kandidat presiden yang mereka pilih.²¹ Menurut penelitian Mark Payne, terutama yang menjadi objek terpengaruh adalah pemilihan legislatif yang akan mengikuti kecenderungan pemilihan eksekutif.²²

Terbentuknya komposisi politik yang kongruen di eksekutif dan legislatif akan membuat hubungan eksekutif dan legislatif menjadi harmonis. Bagi presiden terpilih, pemerintahannya menjadi lebih stabil jika memiliki dukungan yang besar di parlemen. Dengan dukungan legislatif yang besar maka ancaman konflik tak terselesaikan dan hambatan kerjasama antara eksekutif-legislatif diharapkan dapat dieliminasi.

Hasil dari pelaksanaan pemilihan serentak juga diharapkan dapat memfasilitasi terjadinya pembentukan koalisi dan berpengaruh positif kepada durasi koalisi pemerintah karena hasil pemilihan serentak memperkuat posisi tawar presiden di hadapan kekuatan politik lain. Pembentukan koalisi lebih mudah dengan posisi presiden yang memiliki *partisan power* tinggi, *partisan power* yang tinggi juga membuat koalisi presiden dapat bertahan lebih panjang karena gangguan parlemen lebih sedikit.

Kepercayaan negara-negara Amerika Latin bahwa pemilihan umum serentak akan mendukung stabilitas sistem presidensial membuat mereka mengubah pemilunya menjadi serentak walaupun harus dengan mengubah masa jabatan lembaga negaranya. Brazil²³ dan Ekuador merupakan dua negara yang menghadapi sistem kepartaian terfragmentasi besar bahkan dikategorikan paling tinggi di Amerika latin. Untuk mengatasi hal tersebut kedua negara ini

²¹ Lihat J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz, “*Trends in Democratic Reform in Latin America*” dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz (Ed.) (2007:303), *Democracies in Development : Politics and Reform in Latin America*, Washington:Inter-American Development Bank.

²² *Ibid.*

²³ Brazil mengubah waktu pemilihannya dari sebelumnya tidak serentak setelah tahun 1994 pemilihan lembaga legislatif dan eksekutif dilaksanakan serentak. Lihat John M. Carey, Octávio Amorim Neto, dan Matthew Soberg Shugart, “*Appendix: Outline of the Constitutional Powers in Latin America.*” dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, (Ed.) (1997:444), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

merubah sistemnya dari pemilu terpisah menuju pemilu serentak.²⁴ Brazil merubah pemilihan umumnya menjadi serentak pada tahun 1994 dengan mengurangi masa jabatan presidennya dari 5 tahun menjadi 4 tahun agar sesuai dengan masa jabatan parlemen. Di Ekuador untuk melakukan pemilihan serentak, mereka menghilangkan pemilihan legislatif di tengah masa jabatan dengan membuat ketentuan bahwa seluruh anggota legislatif dipilih dalam waktu yang bersamaan. Waktu pemilihannya juga disesuaikan dengan waktu pemilihan presiden.²⁵

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 telah memerintahkan pelaksanaan pemilihan umum serentak pada tahun 2019. Mahkamah Konstitusi berpendapat demikian setelah melakukan penafsiran terhadap Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, pemilihan presiden harus dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan.

Pembentuk UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum yang dimaksud oleh konstitusi adalah pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan umum untuk DPR, pemilihan umum untuk DPD dan pemilihan umum untuk DPRD. Semua pemilihan umum tersebut dibuat dalam suatu rezim pemilihan umum dan dilaksanakan dengan mekanisme 5 kotak, yaitu masing-masing pemilihan umum tersebut memiliki satu kotak di tempat pemungutan suara. Dengan demikian kesemua pemilihan umum dilaksanakan pada waktu yang sama.²⁶

Original intent mengenai pelaksanaan pemilihan umum seperti disebut di atas sejalan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD

²⁴ J. Mark Payne dan Andrés Allamand Zavala, “*The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability*” dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Diaz, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Op. Cit, hlm. 34

²⁵ Eduardo Lora (Ed) (tanpa tahun: 67), *The State of State Reform in Latin America*, New York: The Inter-American Development Bank.

²⁶ Lihat pemaparan Slamet Effendy Yusuf yang merupakan salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ketika dilakukan proses Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 82

1945 jika dikaitkan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Pasal 22E ayat (2) menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan presiden.

Oleh karena itu maka pemilihan umum yang dimaksud frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu MK juga berpendapat bahwa adalah tidak mungkin yang dimaksud “sebelum pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa “sebelum pemilihan umum” dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa “sebelum pemilihan umum” tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden.

Melalui putusan ini diharapkan Indonesia akan menikmati kebaikan-kebaikan dari pelaksanaan pemilihan serentak seperti yang diamati dalam praktek sistem presidensial di Amerika Latin. Namun demikian, pemberlakuan sistem tentu berpengaruh terhadap berbagai sistem lain. Tidak cukup memberlakukan satu sistem dan berharap semua sistem lain yang melingkupinya langsung sesuai dengan sistem tersebut. Mahkamah Konstitusi sendiri menyebutkan dalam putusannya bahwa ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilihan presiden

haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial.²⁷

Putusan untuk melaksanakan pemilihan umum serentak perlu disempurnakan dengan juga melakukan penyesuaian sistem-sistem di sekelilingnya yang mendukung tercapainya tujuan-tujuan pelaksanaan pemilu serentak. Dalam konteks pelaksanaannya di Indonesia, pemilihan umum serentak yang diharapkan menghasilkan struktur hubungan eksekutif dan legislatif yang kondusif sebenarnya tetap menjadi tanda tanya jika ternyata pemberlakuan ketentuan ini tidak didukung oleh sistem lain terutama yang juga terkait pemilihan umum. Ancaman tersebut, misalnya, dapat datang dari tetap berlakunya sistem *majority runoff* atau *two round system* dalam pemilihan presiden seperti yang terdapat dalam pemilihan presiden di Indonesia.²⁸

Pemilihan umum serentak yang digabungkan dengan pemilihan presiden dua putaran akan menyerap hampir semua kelemahan yang terdapat dalam sistem pemilihan presiden dua putaran. Dalam sistem pemilihan presiden yang dua putaran, jika tidak terdapat angka mayoritas tertentu pada salah satu kandidat di putaran pertama maka akan dilaksanakan putaran kedua yang pesertanya adalah kandidat terbaik pertama dan kedua.²⁹ Dalam konteks pemilu serentak, pemilu yang dilakukan pada hari yang sama adalah pemilihan presiden putaran pertama dan pemilihan anggota legislatif.³⁰

Dalam perspektif stabilitas pemerintahan di sistem presidensial, sistem pemilihan presiden dua putaran dianggap memiliki masalah karena sistem ini dapat merangsang lahirnya parlemen yang

²⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 78

²⁸ Lihat Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁹ Sistem *majority* atau *runoff* sebenarnya dimaksudkan untuk menambah legitimasi presiden terpilih dan menambah kekuatan mandat presiden dengan mencegah partai minoritas mendapatkan kursi presiden. Sistem ini bermaksud menghindari presiden terpilih yang ternyata hanya memperoleh suara kecil atau sebagian besar rakyat sebenarnya tidak memilihnya. Lihat Cynthia McClintock, "*Plurality versus Runoff Rules for the Election of the President in Latin America: Implications for Democracy. Paper prepared for presentation at the meeting of the American Political Science Association, Chicago, III, August 30- September 2, 2007.*"

³⁰ Lihat definisi pemilihan umum serentak yang disampaikan oleh Mark P. Jones yang mendefinisikan bahwa pemilihan umum dikatakan serentak jika pemilihan presiden putaran pertama atau satu-satunya putaran dalam pemilihan presiden dilaksanakan pada hari yang sama dengan pemilihan anggota legislatif. Mark P. Jones, "*Presidential Election Laws... Op. Cit.*, hlm. 53

terfragmentasi dan terbentuknya koalisi yang tidak stabil. Sistem pemilihan dua putaran membuat kemungkinan partai-partai untuk duduk di parlemen menjadi lebih tinggi. Dalam pemilu presiden dua putaran dalam sistem multipartai ekstrem, partai-partai politik beranggapan pemenang pemilihan tidak ditentukan dalam putaran pertama. Oleh karena itu, partai-partai memanfaatkan fenomena *coattail effect* dengan memiliki calon presiden sendiri dalam putaran pertama pemilihan, partai-partai politik berharap calon presidennya dapat mengangkat suara partainya. Dengan kondisi demikian maka kemungkinan partai-partai politik dapat mendudukkan wakil-wakilnya di lembaga perwakilan lebih tinggi, jika banyak partai dapat duduk di parlemen maka kemungkinan terdapatnya partai dominan juga semakin kecil dan terjadi fragmentasi yang tinggi (*multipartism*). Jika banyak partai dapat duduk di parlemen maka kemungkinan terdapatnya partai dominan juga semakin kecil dan terjadi fragmentasi yang tinggi (*multipartism*). Dengan demikian konsensus dalam proses pengambilan putusan di parlemen akan menjadi lebih sulit.³¹

Dalam kondisi demikian, kemungkinan presiden yang berkuasa dengan dukungan kursi parlemen kecil juga semakin tinggi (*minority president*). Fakta yang disampaikan Negretto menyebutkan bahwa kemungkinan partai presiden menikmati dukungan mayoritas di parlemen cenderung turun seiring dengan meningkatnya partai-partai yang mendapat kursi di parlemen.³² Data yang dimiliki Negretto dari pemerintahan yang terbentuk di negara-negara Amerika Latin dalam rentang waktu 1978-2002 menunjukkan bahwa dari 80 presiden terpilih secara demokratis hanya 26 presiden (32%) yang berhasil mendapat dukungan sejajar di parlemen (mendapat kursi parlemen yang besar pula *majority president*).³³ Fragmentasi kepartaian memang memiliki hubungan erat dengan terciptanya kondisi presiden minoritas (*minority president*).

³¹ Fitra Arsil, "Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah" Disampaikan dalam Diskusi Terbuka "Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari 2014 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

³² Gabriel L. Negretto (2006:64), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America" dalam *Latin American Politics and Society*; Fall; Volume 48, Number 3.

³³ *Ibid*, hlm. 65

Kondisi fragmentasi kepartaian dan lahirnya presiden minoritas dipercaya membuat sistem presidensial tidak akan dapat bekerja dengan baik. Banyak literatur yang menyebutkan tentang hubungan antara fragmentasi kepartaian yang mengakibatkan lahirnya presiden minoritas dengan pemerintahan yang tidak efektif, konflik eksekutif dan legislatif yang tinggi dan instabilitas demokrasi.³⁴ Mainwaring menyebutkan bahwa tendensi menuju eksekutif-legislatif *deadlock* terjadi pada perpaduan antara sistem presidensial dengan sistem multipartai terutama dengan sistem partai yang terfragmentasi tinggi. Presiden sering tidak mendapat dukungan legislatif cukup sehingga mengakibatkan terganggunya stabilitas demokrasi dan pemerintahan yang efektif.³⁵ Matt Golder berpendapat senada dengan menekankan bahwa stabilitas sistem presidensial sangat terkait dengan kondisi fragmentasi tinggi kepartaian. Bahkan Golder menyatakan bahwa terdapat bukti kuat kelangsungan hidup demokrasi di sistem presidensial ditentukan tingkat fragmentasi partai politik di parlemen.³⁶

Dalam perspektif koalisi, konstruksi di atas dapat dibaca bahwa sistem pemilihan dua partai membuat partai-partai politik menunda berkoalisi sampai menjelang dimulainya pemilihan presiden putaran kedua karena menganggap pemenang pemilihan tidak dihasilkan oleh pemilihan presiden putaran pertama. Putaran pertama mereka memanfaatkan untuk maju dengan calon sendiri untuk mendapatkan keuntungan dari *coattail effect* seperti disebut di atas.

Menunda koalisi pada putaran kedua memiliki efek buruk bagi pembentukan dan keberlangsungan koalisi. Karakter koalisi di putaran kedua lebih banyak didominasi pilihan-pilihan pragmatis daripada agenda kebijakan dan program memerintah. Pada putaran kedua masing-masing partai sudah memiliki ukurannya (*size*) masing-masing, karena itu yang akan menjadi landasan berkoalisi lebih

³⁴ Lihat antara lain Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism... *Op. Cit.*, hlm. 215 atau Scott Mainwaring dan Matthew Shugart (1997:466), "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4 July atau Matt Golder (2006:46), "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation" *American Journal of Political Science* Vol. 50, No. 1, January (Midwest Political Science). Lihat Juga Negretto, *Ibid.*,

³⁵ Mainwaring. *Op. Cit.*, hlm. 215

³⁶ Matt Golder, *Op. Cit.*,

karena perolehan suara masing-masing partai (*size*) di putaran pertama, bukan basis ideologi ataupun arah kebijakan partai (*policy blind coalition*). Di samping itu, waktu yang sempit antara berakhirnya putaran pertama dan dimulainya putaran kedua pemilihan presiden membuat kesempatan untuk membangun dialog mengenai kebijakan dan program pemerintah juga semakin sulit sehingga agenda tersebut cenderung ditinggalkan. Diskusi membangun koalisi akan lebih banyak diisi oleh tawar-menawar politik dan bagi-bagi kursi kabinet serta agenda pemenangan calon. Koalisi yang terbentuk dari proses singkat dengan landasan pragmatis dan tanpa agenda kebijakan akan menyimpan benih konflik terutama ketika sudah memerintah atau membentuk kebijakan. Partai-partai yang berbeda secara ideologis atau berbeda haluan politik akan kesulitan membentuk kebijakan secara sersama-sama. Masing-masing partai tersebut terikat haluannya dan pertanggungjawaban kepada basis konstituennya masing-masing yang berharap kebijakan yang lahir mengakomodasi mereka. Robert Axelrod menyebutkan bahwa diasumsikan partai memiliki tujuan untuk memperjuangkan kebijakan tertentu, oleh karena itu dasar untuk menjalin koalisi adalah kedekatan ideologi dan kesamaan dalam preferensi kebijakan.³⁷ Dalam konsep ini, koalisi dianggap akan sukses dan stabil bukan karena jumlah semata. Menurutny menggabungkan ideologi beragam dalam suatu koalisi akan membuat konflik kepentingan menjadi lebih tajam. Oleh karena itu, teori ini menekankan kesamaan ideologi dan rencana kebijakan dalam berkoalisi karena kesamaan ideologi dan perjuangan kebijakan dianggap akan membuat peserta koalisi lebih kompak.³⁸

Dalam pemilihan dengan sistem *plurality* yang terjadi dalam satu putaran jika digabungkan dengan pemilihan umum serentak, kelemahan-kelemahan di atas dimungkinkan tidak terjadi. Pemenang pemilihan akan dihasilkan di putaran pertama pemilihan yang dilaksanakan serentak dengan pemilihan legislatif. Fenomena menunda koalisi yang berakibat sulitnya terbentuk koalisi berbasis agenda, rapuhnya koalisi, dan fragmentasi kepartaian yang tinggi

³⁷ Lijphart, *Op. Cit.*, hlm. 50-51.

³⁸ *Ibid.*,

dapat diminimalisasi dengan dihasilkannya pemenang pemilihan di putaran pertama.

Beberapa negara di Amerika Latin cenderung mengambil jalan tengah di antara sistem satu putaran (*plurality*) dan sistem dua putaran (*majority*). Mereka memilih menerapkan sistem *majority* karena dianggap memiliki tingkat legitimasi yang lebih baik dibanding *plurality*, namun mereka menurunkan angka persyaratan pemenang pemilihan (*threshold*) menjadi dibawah 50% dengan harapan kemungkinan dihasilkannya presiden terpilih di putaran pertama lebih besar. Dengan besarnya kemungkinan dihasilkannya pemenang pemilihan di putaran pertama maka diharapkan efek buruk menunda koalisi dapat diminimalisasi, sementara presiden terpilih juga memilih tingkat legitimasi lebih baik dibandingkan yang dihasilkan sistem *plurality*.

Pemilihan presiden di Indonesia dilakukan dengan sistem dua putaran (*majority*) dengan angka mayoritas untuk memenangkan pemilihan adalah 50 %, bahkan ditambah dengan persyaratan sebaran yang merata di lebih setengah provinsi di Indonesia.³⁹ Kriteria pemenang pemilihan terbanyak (*majority*) dan merata yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tentu merupakan cara yang memperkecil kemungkinan dihasilkannya presiden terpilih di putaran pertama. Menggabungkan pemilihan umum serentak dengan sistem tersebut tentu membuat kemungkinan terjadinya kelemahan-kelemahan sistem *majority* seperti disebut di atas lebih mungkin terjadi.

Apalagi koalisi dalam pemilihan presiden langsung di Indonesia nampak sekali terbentuk beberapa saat menjelang pemilihan presiden sehingga memperkuat anggapan bahwa kondisi koalisi yang terbentuk basisnya hanyalah saling akomodasi politik. Pertimbangan kesamaan

³⁹ Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “(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”.

ideologi dan haluan politik tentang arah reformasi serta penataan bangsa ke depan menjadi bukan agenda penting karena kondisi tidak kondusif untuk membangun koalisi jenis ini. Padahal persoalan dinamika diantara peserta koalisi yang sulit dikendalikan dan soliditas yang lemah telah terlihat dominan dalam setiap koalisi yang pernah dibangun dalam sistem presidensial pasca berlakunya UUD NRI Tahun 1945. Persoalan dinamika tinggi, soliditas lemah dan intensitas perubahan koalisi yang tinggi di sistem presidensial seharusnya coba diatasi dengan bangunan koalisi yang memiliki basis ideologi dan kedekatan kebijakan. Jika karakter koalisi presidensial yang rentan perubahan dan tinggi dinamika ini tidak diminimalisasi dengan koalisi berbasis kebijakan (*policy based coalition*) maka sesungguhnya menanam benih konflik yang lebih banyak diantara para peserta koalisi.⁴⁰

Selain itu, skema koalisi pragmatis ini juga diperkirakan akan menurunkan kompetisi perjuangan kebijakan antar kekuatan politik di parlemen. Sulit ditemui dalam dinamika politik di parlemen persaingan atau perjuangan berbasis ideologis dan haluan politik dalam mempengaruhi, mengubah atau membentuk kebijakan.

Kegagalan Aturan Ambang Batas dalam Penyederhanaan Fragmentasi Kepartaian di Parlemen

Undang-undang pemilihan umum di Indonesia sudah sejak lama memuat perangkat untuk mengatasi fragmentasi tinggi kepartaian di parlemen yang disebutkan diatas sebagai “musuh” sistem presidensial. Para pembentuk undang-undang sejak awal reformasi telah memiliki kesadaran bahwa sistem multipartai Indonesia yang ekstrem dapat berakibat fragementasi tinggi di parlemen, terbentuknya kekuatan politik yang ingkongruen antara eksekutif dan legislatif serta pada gilirannya akan berpotensi terciptanya pemerintahan terbelah (*divided government*) yang merupakan jebakan instabilitas sistem presidensial.

⁴⁰ Lihat Fitra Arsil, “Koalisi Tanpa Agenda” dalam Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI (2009), *Pemilu 2009: Menitipkan Harapan pada Kursi Rakyat*, Depok: Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI.

Perangkat yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang pemilu memang belum cukup bervariasi. Sepanjang pemilihan umum reformasi diberlakukan berbagai aturan seputar ambang batas. Aturan tersebut berupa syarat dalam pendirian partai politik, syarat partai politik mengikuti pemilihan umum, ambang batas perolehan suara/kursi untuk dapat mengikuti pemilihan berikutnya (*electoral threshold*), ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat duduk di parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas pembentukan fraksi (*fraction threshold*) dan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*).

Berbagai ambang batas yang diberlakukan selama berlangsungnya pemilu di Indonesia dapat dikatakan tidak cukup sukses menciptakan penyederhanaan aktor pengambilan putusan di Indonesia. Pemberlakuan ambang batas perolehan partai politik dalam pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*), misalnya, dapat dikatakan gagal dalam penerapannya. Ambang batas yang sudah mulai diberlakukan sejak pemilu pertama era reformasi mendorong agar partai politik melakukan penggabungan (*fusi*) secara *bottom up* tidak seperti yang dilakukan Orde Baru, ketika negara memutuskan fusi partai politik sehingga hanya terdapat dua partai politik dan golongan karya. Namun prakteknya partai-partai yang tidak memenuhi *electoral threshold* alih-alih bergabung dengan partai lain malahan hanya sedikit mengubah nama partainya untuk ikut kembali dalam pemilihan umum berikutnya.

Selanjutnya diberlakukan *parliamentary threshold* untuk merespon kegagalan pemberlakuan *electoral threshold* yang mensyaratkan ambang batas perolehan suara bagi partai politik untuk dapat duduk di parlemen. Aturan dalam *parliamentary threshold* nampak lebih memiliki kepastian hukum walaupun dalam prakteknya tetap tidak cukup sukses. *Parliamentary threshold* (disingkat PT) tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang berbunyi, “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.”

Kebijakan *parliamentary threshold* ini kemudian diteruskan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012 dengan menaikkan angka ambang batasnya. Dalam undang-undang ini partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 208 ini kemudian diuji oleh Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan aturan *parliamentary threshold* untuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.⁴¹

Pemberlakuan *parliamentary threshold* pada Pemilu 2009 membuat partai politik yang duduk di parlemen lebih sedikit dibanding hasil Pemilu 2004 meskipun partai yang ikut Pemilu 2009 lebih banyak. Partai politik yang duduk di parlemen pada Pemilu 2004 hanya 9 partai politik dari 38 partai politik yang ikut pemilihan umum di tingkat nasional. Namun dalam Pemilu 2014, meskipun angka *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi 3,5 % dan peserta pemilihan umum lebih sedikit lagi, partai politik yang duduk di parlemen bertambah menjadi 10 partai politik. Penambahan angka threshold di Pemilu 2014 tidak efektif memperkecil angka partai politik yang duduk di parlemen.

Sejak terbitnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan Pemilu Presiden 2004 syarat jumlah dukungan partai politik bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mengikuti pemilihan presiden mulai diberlakukan. Dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat mengikuti pemilihan umum presiden dan wakil presiden jika diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi DPR atau 20% perolehan suara dalam pemilihan anggota DPR.⁴² Namun dalam ketentuan peralihan undang-undang tersebut

⁴¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 52/PUU-X/2012

⁴² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 23, LN Nomor Tahun 2003. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 5 ayat (4) yang berbunyi: "Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima

aturan tersebut dikecualikan khusus untuk pemilihan presiden tahun 2004 yaitu dengan hanya mensyaratkan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004.⁴³

Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilihan Presiden 2009, ketentuan dalam UU No. 23 tahun 2003 diubah dengan mempertinggi syarat dukungan yang dibutuhkan presiden dan wakil presiden. Undang-undang tersebut mensyaratkan dukungan 20 % jumlah kursi atau 25 % jumlah suara sah nasional bagi partai pasangan presiden dan wakil presiden yang ingin mengikuti pemilihan. Sejak pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden ini memang calon presiden yang tampil dalam pemilihan terdapat kecenderungan menurun, namun tidak dapat dipastikan apakah faktor yang potensial berpengaruh adalah ketentuan *presidential threshold*.

Hasil Upaya Penyederhanaan Melalui Peraturan Perundang-Undangan

Upaya Penyederhanaan	1999	2004	2009	2014
Partai Terdaftar	48	0	79	57
Partai Peserta Pemilu	8	4	38 (6 Lokal)	12 (2 Lokal)
<i>Electoral Threshold</i>			-	-
<i>Parliamentary Threshold</i>			9	10
Partai di DPR	1	6	9	10
Fraksi di DPR	0	0	9	10
Calon Presiden			3	2

belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.”

⁴³ Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi: “Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon.”

Secara keseluruhan, berbagai upaya penyederhanaan yang telah dilakukan melalui peraturan perundang-undangan ini nampak belum efektif. Fragmentasi masih terlihat cukup tinggi sebagai hasil dalam setiap pemilihan umum, sementara antusiasme pendirian partai politik baru dan mengikuti pemilihan umum juga masih tetap tinggi. Gagasan ambang batas nampak seperti jalan keluar simplistik dari pembentuk undang-undang. Publik dalam setiap kali pembahasan rancangan undang-undang pemilihan umum disuguhkan perdebatan angka-angka *threshold* yang kian hari kian membesar tanpa argumentasi yang cukup memadai dalam setiap pilihan besaran angka. Akibatnya solusi kreatif terkait sistem pemilu dan perangkat yang menyertainya relatif mendapat porsi yang sangat terbatas.

Membatasi Calon Presiden dalam Pemilihan Umum Serentak dengan Pemilihan Presiden Dua Putaran

Dibanding aturan ambang batas lain seperti dipaparkan di atas, *presidential threshold* dapat dikatakan aturan yang dapat terukur secara lebih pasti membatasi calon yang dapat tampil dalam pemilihan presiden. Sebagai contoh, aturan ambang batas 20% kursi atau 25% suara partai politik/gabungan partai politik telah diberlakukan sejak Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilihan Presiden Tahun 2009 dan 2014. Melalui aturan ini dapat diperkirakan secara lebih pasti kemungkinan calon presiden yang dapat tampil dalam setiap pemilihan presiden. Diperkirakan hanya mungkin terdapat maksimal 4 (empat) atau 5 (lima) calon presiden dalam setiap pemilihan presiden, malah dapat mendorong untuk terciptanya calon lebih sedikit lagi. kekuasaan besar presiden di bidang legislatif dan perkiraan kemungkinan besar seorang calon presiden memenangkan pemilihan presiden dapat mendorong partai-partai politik untuk berkoalisi pada kesempatan pertama. Jika terdapat arus besar untuk mendukung salah satu atau salah dua calon presiden maka partai-partai politik cenderung tidak akan memunculkan calon baru yang memiliki elektabilitas sangat jauh dibanding arus besar tersebut. Freudenreich menjelaskan bahwa partai-partai politik takut kehilangan kesempatan untuk mendapatkan jabatan publik dan akses

anggaran (*pork barrel*) yang biasanya menjadi motif dari keinginan partai untuk berkoalisi. Oleh karena itu, partai-partai akan mengambil kesempatan pertama untuk melakukan koalisi lebih awal yaitu koalisi sebelum pemilu (*pre-electoral coalition*). *Pre-electoral coalition* dianggap waktu yang tepat bagi partai-partai politik karena jika pemenang pemilihan sudah diketahui maka presiden terpilih dan memiliki kekuasaan legislatif yang besar dianggap dapat kehilangan insentif untuk berkoalisi.⁴⁴

Dengan demikian dapat dikatakan aturan *presidential threshold* secara lebih pasti mendukung terciptanya suatu pemilihan presiden dengan calon yang terbatas. Asumsi ini jika dikaitkan dengan permasalahan yang dihadapi oleh pemilihan umum serentak nampak merupakan formula yang dibutuhkan. Dalam analisis mengenai pemilihan umum serentak di atas disebutkan bahwa potensi permasalahan penggabungan pemilihan umum serentak dengan sistem pemilihan presiden dua putaran berpusat kepada kemungkinan banyaknya calon presiden yang akan ikut serta dalam pemilihan. Pemilu serentak yang dilakukan dalam dua putaran merangsang partai politik masuk ke pemilihan dengan memiliki calon presidennya sendiri-sendiri agar mendapat keuntungan *coattail effect* sehingga memperbesar kemungkinan untuk mendapat kursi parlemen lebih banyak. Partai-partai politik tidak merasa perlu untuk mendeklarasikan koalisi jauh-jauh hari karena berpandangan bahwa pemenang pemilihan presiden tidak akan terjadi di putaran pertama pemilihan. Banyaknya calon presiden akan berkontribusi kepada tingginya fragmentasi parlemen dan terbentuknya koalisi yang rapuh akibat dibangun oleh *size* tiap partai bukan oleh agenda bersama (*policy blind coalition*).

Oleh karena itu, agar kebaikan-kebaikan dalam pemilihan serentak dapat diperoleh pada penerapan sistem ini maka perlu dilakukan mekanisme yang dapat membatasi tampilnya banyak calon presiden. Pemberlakuan *presidential threshold* dalam Pemilihan Umum 2019 dapat dipahami dalam konteks ini. Menggabungkan

⁴⁴ Lihat Johannes Freudenreich, "Presidentialism and Multipartyism: The Strange Combination". http://www.districtmagnitudo.ics.ul.pt/papers/freudenreich-presidentialism_multipartyism.pdf (diakses 6 Mei 2013).

ambang batas pencalonan presiden dengan pemilihan serentak dan pemilihan presiden dua putaran menemui formulasi yang menjanjikan untuk mendukung stabilitas sistem presidensial Indonesia.

Analisis yang dikembangkan harus didasari kepada kebutuhan akan parlemen yang tidak terfragmentasi tinggi, kongruensi kekuatan politik eksekutif dan legislatif serta terbentuknya koalisi yang kohesif, tidak rapuh dan terbentuk berbasiskan agenda. Semua faktor-faktor tersebut adalah pendukung stabilitas sistem presidensial.

Penutup

Sistem multipartai merupakan keniscayaan dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Hasil-hasil pemilihan umum memperlihatkan bahwa multipartai di Indonesia telah menghasilkan parlemen yang terfragmentasi tinggi, komposisi dukungan eksekutif yang lemah di parlemen (*minority president*) dan bentukan koalisi yang rentan perubahan. Situasi ini sejajar dengan skenario instabilitas sistem presidensial yang membuat pemerintahan terjebak dalam situasi *divided government*. Situasi ini disadari oleh para pembentuk kebijakan di Indonesia. Berbagai upaya penyerderhanaan sistem multipartai pun dilakukan. Upaya-upaya penyederhanaan yang pernah diberlakukan lebih banyak berupa berbagai persyaratan ambang batas yang belum banyak menemui hasil memuaskan.

Kebijakan pelaksanaan pemilu serentak dapat dikatakan sebagai bentuk upaya agar terhindar dari skenario instabilitas sistem presidensial di Indonesia. Hasil pemilu serentak diharapkan menghasilkan ukuran komposisi parlemen yang sejajar dengan komposisi politik di eksekutif. Pemerintah mendapat dukungan mayoritas di parlemen sehingga dapat lebih efektif menjalankan pemerintahan.

Namun kebijakan pemilihan umum serentak memiliki dukungan sistem ketatanegaraan yang kondusif agar tujuannya tercapai. Pelaksanaan pemilu serentak digabungkan dengan sistem pemilihan presiden dua putaran (*majority run off*) menyimpan masalah yang dapat menjadi ancaman gagalnya pencapaian tujuan pemilu serentak. Pemilu serentak dengan pilpres dua putaran akan membuat partai-partai politik masuk ke pemilihan umum dengan

memiliki calon presidennya masing-masing karena menganggap pemenang pemilihan presiden tidak akan didapat di putaran pertama. Putaran pertama digunakan oleh partai-partai untuk mendapatkan *coattail effect* yang diharapkan memperbesar peluang partai politik untuk dapat mendudukkan sebanyak mungkin wakilnya di parlemen. Jika hal itu yang terjadi kemungkinannya adalah terbentuk parlemen yang terfragmentasi tinggi, tidak ada kekuatan mayoritas dan memperbesar potensi terjadinya *minority president*.

Ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) merupakan jalan yang efektif dapat terukur untuk mengatasi masalah tersebut. Melalui *presidential threshold* dipastikan calon presiden akan terbatas jumlahnya. Dalam kondisi calon presiden terbatas diharapkan kebaikan-kebaikan pemilu serentak dapat dinikmati.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Makalah, dan Dokumen

- Arsil, Fitra (2009), “Koalisi Tanpa Agenda” dalam Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI, *Pemilu 2009: Menitipkan Harapan pada Kursi Rakyat*, Depok: Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI.
- Arsil, Fitra (2014), “Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah” Disampaikan dalam Diskusi Terbuka “Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arsil, Fitra (2014), “Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah” Disampaikan dalam Diskusi Terbuka “Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arsil, Fitra (2017), “Membandingkan Penggunaan “Perppu” di Sistem Presidensial”, Makalah dipresentasikan dalam Rapat Dengar

Pendapat Umum Komisi II DPR RI 18 Oktober di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (KK III) Gedung Nusantara DPR Senayan Jakarta.

Asshidiqie, Jimly (2005), *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Carey, John M., Octávio Amorim Neto, dan Matthew Soberg Shugart (1997), "Appendix: Outline of the Constitutional Powers in Latin America." dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, (Ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and The Survival of Presidential Democracies*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Kahin, George McTurnan (1969), *Nationalism and Revolution in Indonesia* (seventh printing), Ithaca and London: Cornell University Press.

Lora, Eduardo (Ed) (tanpa tahun: 67), *The State of State Reform in Latin America*, New York: The Inter-American Development Bank.

Mahendra, Yusril Ihza (1996), *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013.

McClintock, Cynthia (2007), "Plurality versus Runoff Rules for the Election of the President in Latin America: Implications for Democracy. Paper prepared for presentation at the meeting of the American Political Science Association, Chicago, III, August 30- September 2.

Morlino, Leonardo (2001), "The Three Phases of Italian Parties" dalam Larry Diamond and Richard Gunther (Ed), "Political Parties and Democracy", *A Journal of Democracy Book*,

Baltimore: The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

- Negretto, Gabriel L. (2006), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America" dalam *Latin American Politics and Society*; Fall; Volume 48, Number 3.
- Payne, J. Mark dan Andrés Allamand Zavala (2007), "*The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability*" dalam Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (Ed.), "*Trends in Democratic Reform in Latin America*" dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (Ed), *Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (2007), "*Trends in Democratic Reform in Latin America*" dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (Ed), *Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Poerwantana, P.K. (1994), *Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4341.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 23, LN Nomor Tahun 2003.

Safa'at, Muchamad Ali (2011), *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press.

Scott Mainwaring (1993:198-228), "*Presidentialism, Multiparties and Democracy: The Dificult Combination*" dalam *Jurnal Comparative Political Studies*, No. 26.(2), July.

Subekti, Valina Singka (2008), *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

Internet

http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42

http://www.districtmagnitude.ics.ul.pt/papers/freudenreich-presidentialism_multipartism.pdf

PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM DAN SISTEM PRESIDENSIAL

G. Seto Harianto

Abstrak

VISI Indonesia Merdeka atau lebih dikenal sebagai Tujuan Nasional sebagaimana dimuat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Misi Indonesia Merdeka tersebut pada gilirannya dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah Negara Indonesia mencakup aspek kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara berkala, lima tahun sekali. Kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum tersebut diwakili oleh partai politik. Dengan demikian partai politik adalah sarana agregasi politik, sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik. Dengan demikian baik partai politik maupun pemilihan umum harus ditata dan diselenggarakan atas dasar UUD NRI Tahun 1945 demi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci : Partai Politik, Pemilihan Umum, Sistem Presidensial

Abstract

THE vision of an Independent Indonesia or better known as the National Objective as stated in the Fourth Paragraph of the Preamble of the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945 affirms the forming of a Government of the State of Indonesia to protect the whole Indonesian nation and the entire native land of Indonesia and to advance the public welfare, to educate the life of the nation, and to participate in the execution of world order based on freedom, perpetual peace and social justice. That mission of an Independent Indonesia on its turn was intended to manifest social justice for all the Indonesian people. The Government of the State of Indonesia covering the aspects of the executive, legislative, and judicative powers, whose members are elected through general elections. General elections are a means to manifest the sovereignty of the people conducted periodically once in every five years. The sovereignty of the people is represented by the political parties in those general elections. As a

consequence, political parties are a means of political aggregation, means of political communication, means of political socialization, means of political recruitment, and means of conflict regulation. As a consequence, the political parties as well as the general elections shall be ordered and performed based on the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945 for the sake of manifesting social justice for all the people of Indonesia.

Keywords: Political Parties, General Elections, Presidential System.

Pendahuluan

MASYARAKAT bangsa Indonesia menegara dengan pertama-tama menyepakati suatu Pandangan Hidup, yaitu Pancasila, yang ditetapkan sebagai Dasar Negara. Dengan demikian Negara Indonesia adalah ‘Negara Ideologis’ (*Ideological State*) dengan konsekuensi bahwa segenap upaya, baik rasa, karsa, cipta maupun karya dalam menegara harus merupakan perwujudan Pancasila. Pandangan hidup dalam gagasan Ir. Soekarno, sebagaimana diuraikan dalam pidatonya pada 1 Juni 1945, merupakan gagasan dasar mengenai filsafat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang meliputi filsafat ketuhanan, filsafat kemanusiaan, filsafat kebangsaan, filsafat kedaulatan rakyat, dan filsafat keadilan sosial.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa Pancasila ialah : seperangkat rangkaian nilai filosofis yang secara holistik membentuk gagasan dasar berupa konsep dan prinsip dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang disebut sebagai pandangan hidup.

Secara filosofis, gagasan tentang Filsafat Ketuhanan mewujud dalam Konsep Religiusitas yang melahirkan Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Gagasan tentang Filsafat Kemanusiaan mewujud dalam Konsep Humanitas yang melahirkan Prinsip Kemanusiaan yang adil dan beradab. Gagasan tentang Filsafat Kebangsaan mewujud dalam Konsep Nasionalitas yang melahirkan Prinsip Persatuan Indonesia. Gagasan tentang Filsafat Kedaulatan Rakyat mewujud dalam Konsep Demokrasi yang melahirkan Prinsip Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Gagasan tentang Filsafat Keadilan mewujud dalam Konsep Keadilan Sosial

yang melahirkan Prinsip Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Pancasila sebagai pandangan hidup merupakan jiwa atau roh kebangsaan Indonesia yang menjadi *basic belief system* yang mendasari pola pikir, pola sikap dan pola tindak/perilaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pancasila tersebut selanjutnya juga termaktub dalam keseluruhan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang meliputi empat Alinea dan menjadi *staatsfundamentalnorm*¹ atau Pokok-Pokok Kaidah Fundamental Negara².

Pancasila yang memuat Pokok-Pokok Kaidah Fundamental Negara diaktualisasikan dalam pasal-pasal dan ayat UUD NRI Tahun 1945 sehingga berfungsi sebagai ‘dasar negara’. Selanjutnya Pancasila tersebut juga diaktualisasikan dalam prinsip dan norma pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya sehingga berfungsi sebagai ‘ideologi nasional’.

Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan pengejawantahan Pancasila, ditetapkan Cita-cita Kemerdekaan atau Visi Indonesia Merdeka, dan Tujuan Nasional atau Misi Indonesia Merdeka. Visi Indonesia Merdeka ditegaskan dalam alinea II Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu terbentuknya Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Misi Indonesia Merdeka ditegaskan dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu membentuk Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

¹ Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre* memaparkan tentang *Stufenbau Theorie* yang mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok yang terdiri atas, *staatsfundamentalnorm* (Pancasila dan Pembukaan UUD 1945), *staatsgrundgesetze* (pasal-pasal UUD 1945), *formelle gesetze* (undang-undang) serta *verordnungen* dan *autonome satzungen* (peraturan perundang-undangan lainnya)

²Notonagoro, Prof. Dr.(1974), *PANCASILA DASAR FALSAFAH NEGARA*, Pantjuran Tudjuh – Jakarta, Cetakan Keempat.

Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana dimaksud di atas meliputi aspek kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif³, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif, khususnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD), adalah partai politik. Untuk mewujudkan fungsi dan tugasnya tersebut, pembentukan, struktur dan mekanisme partai politik perlu ditata yang aturannya ditetapkan dengan undang-undang.

Sehubungan dengan itu dan demi terwujudnya Visi dan Misi Indonesia Merdeka, sebagaimana diuraikan di atas, sistem, mekanisme dan jenis serta peserta pemilihan umum juga ditetapkan dengan undang-undang.

Partai Politik, Pemilu dan Sistem Presidensial

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. (UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik)⁴.

Atas dasar pengertian tersebut dipahami bahwa tujuan partai politik adalah memperjuangkan kekuasaan guna melaksanakan/ mewujudkan program-program yang telah disusun sesuai dengan visi dan misi partai politik tertentu. Selain tujuan, partai politik juga memiliki fungsi, yaitu sebagai sarana komunikasi politik, sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai sarana rekrutment politik dan sebagai sarana pengatur konflik.

³ Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 tidak menganut *Trias Politica* dalam arti pemisahan kekuasaan, akan tetapi menerapkan pembagian kekuasaan yang tidak rigid seperti ditunjukkan dalam Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2); Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif juga melaksanakan fungsi legislatif.

⁴ Baca juga <http://hitamandbiru.blogspot.com/2012/07/pengertian-tujuan-dan-fungsi-partai.html#ixzz4WIO5WiYp>

UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengelompokkan tujuan partai politik dalam tujuan umum dan tujuan khusus⁵.

Tujuan umum :

1. Terwujudnya cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Terjaga dan terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Berkembangnya kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
4. Terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan khusus :

1. Meningkatnya partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
2. Diperjuangkannya cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
3. Terbangunnya etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Guna mewujudkan tujuannya tersebut, partai politik harus menempatkan wakil-wakil/kader-kadernya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang meliputi aspek kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun auditif. UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa penempatan wakil atau kader partai politik untuk terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan negara harus melalui mekanisme yang demokratis, baik melalui pemilihan langsung oleh rakyat (pemilihan umum) maupun melalui pemilihan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu).

Pemilu adalah metode pengumpulan suara rakyat untuk ditransfer ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil dan demokratis melalui sistem pemilihan umum (*electoral system*)

⁵ Suatu tujuan menunjukkan keadaan yang hendak dicapai atau diwujudkan karena itu sebaiknya tidak menggunakan kata kerja.

tertentu. Pemilu yang *fair*, adil dan demokratis tidak hanya ditentukan oleh sistem Pemilu, akan tetapi juga oleh praktik pelaksanaan Pemilu atau proses pemilihan umum (*electoral process*).

Sistem adalah suatu jaringan interaksi sinergis seperangkat unsur/komponen tertentu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan atau hasil yang telah ditetapkan. 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. Kerap terjadi bahwa sistem pemilihan umum dikonstruksi dengan berorientasi pada kepentingan untuk mempertahankan *status-quo* kekuasaan yang sedang berlaku ketimbang menumbuhkan dan mengembangkan demokrasi yang sejati.

Logika politik yang digunakan oleh rezim berkuasa ketika menetapkan sistem pemilihan umum dalam suatu negara biasanya didasarkan atas logika demokrasi prosedural dan bukan atas prinsip demokrasi sejati. Pilihan sistem pemilihan umum dalam demokrasi yang sejati seharusnya dapat memastikan bahwa distribusi kekuasaan politik dalam suatu masyarakat (baik dalam aspek religiositas, sosio-kultural, ataupun sosio-ekonomi) diperhatikan secara *fair*, adil dan setara sehingga pertentangan dan perbedaan utama yang dimungkinkan dalam iklim demokrasi dapat diakomodasikan.

Dalam ilmu politik umumnya dikenal tiga sistem pemilihan umum⁶, yaitu:

1. *Single-member Constituency* atau yang dikenal sebagai Sistem Distrik.
2. *Multi-member Constituency* atau yang dikenal sebagai Sistem Proporsional.
3. Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional.

⁶ Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Pemerintahan negara pada umumnya dibentuk melalui Pemilu dan ditata atas dasar sistem tertentu. Sistem pemerintahan negara ialah sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara yang meliputi aspek kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, bahkan juga aspek kekuasaan auditif. Pada dasarnya terdapat tiga bentuk sistem pemerintahan negara, yaitu sistem presidensiil, sistem parlementer, dan sistem campuran. Sistem presidensiil merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana presiden dipilih melalui pemilu, memiliki masa jabatan yang tetap dan tidak bertanggung jawab pada parlemen. Atas dasar itu negara Indonesia menganut sistem presidensial sebagaimana ditegaskan ciri-cirinya melalui Pasal 1 Ayat (1), Pasal 4 Ayat (1), Pasal 6A Ayat (1), Pasal 7, Pasal 7C, dan Pasal 10 s.d. Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut ditegaskan bahwa Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang tertinggi yang bertanggungjawab atas segenap aspek kekuasaan eksekutif (*concentration of power and responsibility upon the President*). Di samping Presiden, lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dalam aspek kekuasaan legislatif, yudikatif dan auditif diatur dengan menerapkan mekanisme *checks and balances*. Lembaga-lembaga negara dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Pembentukan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat tersebut di atas dilakukan dengan menetapkan anggota-anggota, baik melalui Pemilu ataupun melalui lembaga perwakilan rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilu.

Dengan demikian Sistem Pemerintahan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 menganut sistem presidensial dengan batasan sebagai berikut.

1. Indonesia ialah negara yang berkedaulatan rakyat.
Segenap penyelenggaraan negara diatur dan ditetapkan sebagai pelaksanaan kehendak rakyat yang disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan, baik supra maupun infrastruktur politik.
2. Indonesia ialah negara yang konstitusional.
3. Indonesia ialah negara hukum.

4. Presiden ialah penyelenggara aspek kekuasaan eksekutif yang tertinggi.
5. Masa jabatan Presiden adalah tetap, yaitu lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.
6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat yang telah mendapat pembenaran dari Mahkamah Konstitusi.
7. Menteri negara ialah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
8. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
9. Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah⁷.

1. Pada Era Penjajahan Belanda.

Sejak Maret 1602 Belanda melalui *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC), menguasai dan menjajah Indonesia. Pada awal abad 19 VOC mulai mengalami kebangkrutan karena salah urus (*missmanagement*). Pada tahun 1816 Pemerintah Belanda mengambil alih kepemilikan VOC dan sejak itu penjajahan Belanda terhadap Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Belanda. Selama penjajahan Belanda, rakyat sangat menderita karena dilaksanakannya sistem tanam paksa (*culture stelsel*) dan kerja rodi (kerja paksa tanpa dibayar).

Pada awal abad XX Belanda mengubah kebijakannya dan mulai mempraktekkan politik etis dalam wujud program pendidikan, pengairan dan perpindahan penduduk. Dalam bidang pendidikan antara lain dibentuk sekolah bagi pegawai pemerintah yaitu *Opleidingscholen Voor Inlandsche Ambtenaren* (OSVIA), sekolah dokter bagi pribumi yaitu *School Tot Opleiding Van Inlandsche Artsen* (STOVIA) yang kemudian diubah menjadi

⁷ Kapaniteraan Dan Sekretariat Jenderal MK RI, *Naskah Dokumentasi Sejarah Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta. Lihat juga, Miriam Budiardjo, (1998), *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor- Jakarta.

Sekolah Tinggi Kedokteran (*Geneeskundige Hoogeschool*) dan beberapa sekolah kejuruan. Selain itu juga di bentuk sekolah guru pribumi (*kweekscholen*), *Hollandsch-Inlandsche School* (HIS), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama yaitu *Meer Uitgebreid Lager Onderwijs* (MULO), Sekolah Menengah Atas yaitu *Algemeene Middelbare School* (AMS), Sekolah Tinggi Hukum yaitu *Rechtshoogeschool* dan sebagainya.

Berbagai pendidikan tersebut meningkatkan kesadaran kebangsaan dan ketrampilan berpolitik sehingga muncullah tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan yang kemudian juga ikut duduk dalam Dewan Rakyat (*Volksraad*). Dalam Dewan Rakyat tersebut terbentuk beberapa fraksi seperti Fraksi Nasional yang dipimpin oleh Mohammad Husni Thamrin, Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi Putera (PPBB) yang dipimpin oleh Prawoto, dan *Indonesische Nationale Groep* yang dipimpin oleh Muhammad Yamin. Kesadaran kebangsaan pada gilirannya terwujud dengan terbentuknya Serikat Dagang Islam (SDI) pada 1905 yang dirintis Haji Samanhudi di Surakarta, yang tidak hanya sekedar berdagang. Pada 1912 SDI berubah menjadi Sarekat Islam (SI) dan dipimpin oleh H.O.S. Tjokroaminoto. Semangat kebangsaan juga mendorong Dr. Wahidin Sudirohusodo mendirikan Budi Utomo pada 20 Mei 1908 yang diperingati sebagai Hari Kebangkitan Nasional. Pada 1908 tersebut juga berdiri Perkumpulan Hindia (*Indische Vereniging*) yang pada 1922 berubah menjadi Perkumpulan Indonesia (*Indonesische Vereniging*). Pada 18 November 1912 K.H. Ahmad Dahlan mendirikan Muhammadiyah di Yogyakarta, namun perlu digarisbawahi bahwa semula organisasi tersebut bukanlah partai politik meskipun secara aktif mendorong berkembangnya semangat kebangsaan dan tekad untuk membentuk Indonesia Merdeka.

Partai Politik pertama pada masa penjajahan Belanda didirikan oleh E.F.E. Douwes Dekker (Setiabudi), Tjipto Mangunkusumo dan Ki Hadjar Dewantoro (Suwardi Suryaningrat) pada 25 Desember 1912 dengan nama *Indische Partij*. Partai politik ini berhaluan nasionalis dan bertujuan untuk membangun

kerja sama demi kemajuan tanah air serta menyiapkan pembentukan Indonesia Merdeka.

Partai politik selanjutnya adalah *Indische Sociaal Democratische Vereniging* (ISDV) yang didirikan pada Mei 1914 oleh H.J. F.M. Sneefliet dan beranggotakan orang Belanda. ISDV berhaluan Komunis Internasional dan berusaha menyebarkan paham komunis di kalangan organisasi di Indonesia. ISDV tersebut pada 23 Mei 1920 berubah menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI) yang beranggotakan orang Indonesia dan bertujuan membentuk negara Indonesia atas dasar Marxisme-Leninisme.

Pada 1923 para pelajar di Yogya mendirikan Pakempalan Politiek Katholiek Djawi yang diketuai oleh F.S. Harijadi. Pada 12 Desember 1945 diubah menjadi Partai Katolik Republik Indonesia dan diketuai oleh I.J. Kasimo.

Pada 31 Januari 1926, atas restu K.H. Hasyim Asyari, K.H. Wahab Hasbullah mendirikan Nahdhatul Ulama (NU) yang semula tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik tetapi semata merupakan gerakan keagamaan yang membela dan memperjuangkan kepentingan kaum islam tradisional. Jumlah anggotanya cukup besar dan berpusat di Jawa Timur.

Pada Mei 1928 didirikan Partai Nasionalis Indonesia (PNI) yang diketuai oleh Soekarno. PNI ini semula adalah organisasi yang didirikan oleh orang-orang Indonesia yang tergabung dalam *Algemene Studieclub Bandung* pada 4 Juli 1927, dan dipimpin oleh Dr. Tjipto Mangunkusumo, Mr. Sartono, Mr. Iskaq Tjokrohadisuryo, dan Mr. Sunario. Partai politik ini berhaluan nasionalis dan semata-mata mencita-citakan kemerdekaan politik.

Setelah PNI dibubarkan oleh penjajah Belanda, sebagai gantinya didirikanlah Partai Indonesia (Partindo) pada 30 April 1931. Partindo memiliki tujuan dan haluan yang sama dengan PNI, akan tetapi Partindo menerapkan strategi non kooperasi dan menggunakan aksi rakyat.

Dalam rangka mewujudkan Sumpah Pemuda yang diikrarkan pada 28 Oktober 1928, dr. Sutomo, salah seorang pendiri Budi Utomo, menyatukan berbagai organisasi kedaerahan

dan kesukuan dengan mendirikan partai politik yang bernama Partai Indonesia Raya (Parindra). Berdirinya partai ini menandai berakhirnya fase kedaerahan dan mulainya fase kebangsaan. Parindra bertujuan Indonesia Merdeka dan berhaluan nasionalis.

Ketika Partindo dibubarkan oleh penjajah Belanda, para tokoh dan anggotanya mendirikan partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindo) pada 24 Mei 1937. Namun, berbeda dengan Partindo, Gerindo lebih memilih menjalankan strategi kooperasi.

Pada 15 Juli 1936 beberapa anggota Dewan Rakyat (*Volksraad*) mengeluarkan Petisi Soetardjo, yang ditandatanganinya oleh Soetardjo, Ratulangi, Kasimo, Datoe Toemenggoeng, Ko Kwat Tiong, dan Alatas. Soetardjo pada masa itu menjabat selaku Ketua Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi Putera (PPBB). Pada pokoknya Petisi Soetardjo tersebut memuat desakan agar diselenggarakan Konferensi dengan posisi setara antara wakil Indonesia dengan pemerintah Belanda guna menetapkan pembentukan Pemerintah Indonesia yang otonom merdeka di bawah Konstitusi Belanda. Penyerahan otonomi tersebut dilaksanakan secara bertahap dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun. Dewan Rakyat menerima Petisi tersebut melalui pemungutan suara dengan 26 suara setuju dan 20 suara menolak. Ratu Wilhelmina menolak Petisi tersebut melalui Keputusan Kerajaan Belanda No. 40 tahun 1938 dengan alasan bahwa bangsa Indonesia belum matang untuk memikul tanggung jawab memerintah diri sendiri.

Pada 21 Mei 1939 dibentuk Gabungan Partai Politik Indonesia (GAPI) dengan tujuan menggalang kerja sama antara partai politik nasional dan menyelenggarakan Kongres Indonesia. Pada 19 September 1939 GAPI mengeluarkan manifesto politik yang bertajuk “Indonesia Berparlemen”.

Pada masa penjajahan Belanda partai-partai politik pada dasarnya memiliki satu tekad yang sama, yaitu Indonesia merdeka selekas-lekasnya. Namun patut pula dicatat bahwa pada masa itu haluan partai sudah beragam dan dapat dikelompokkan dalam tiga aliran, yaitu Nasionalis, Sekuler, dan Islam. Sekuler yang

dimaksud adalah pemisahan antara soal negara dan agama, tetapi bukan dalam arti antiagama.

2. Era Penjajahan Jepang.

Pada 8 Desember 1941 pukul 07.00 (waktu Jawa) Gubernur Jenderal Hindia Belanda, Mr. A.W.L. Tjarda van Starckenborgh Stachouwer, mengumumkan perang melawan Jepang. Pada 10 Januari 1942 bala tentara Jepang menduduki Tarakan disusul Sulawesi Utara dan seluruh Indonesia bagian Timur segera dikuasai Angkatan Laut Jepang.

Bala tentara Jepang menduduki Batavia pada 5 Maret 1942 dan pada 8 Maret 1942 Belanda menyerah tanpa syarat. Peristiwa tersebut menandai berakhirnya penjajahan Belanda atas Indonesia. Kehadiran Bala Tentara Jepang disambut rakyat Indonesia dengan antusias karena Jepang menyatakan bahwa kehadirannya adalah untuk memerdekakan bangsa Indonesia dari penjajahan Belanda. Di seluruh pulau Jawa kedatangan tentara Jepang disambut dengan pengibaran bendera Merah Putih dan bendera Jepang serta iringan lagu Indonesia Raya.

Kegiatan partai politik yang berdiri semasa penjajahan Belanda dilarang oleh Jepang dan/atau terhenti karena mengira penjajahan telah berakhir dan Indonesia segera merdeka sebagaimana dicita-citakan. Namun, Jepang menyatakan bahwa sebelum Indonesia merdeka, rakyat Indonesia harus membantu bala tentara Jepang dalam perang melawan Tentara Sekutu. Sekutu adalah gabungan negara-negara yang bekerja sama melawan tentara Rusia, Itali dan Jepang. Anggota Sekutu antara lain adalah Amerika Serikat, Inggris, Rusia, Kanada, Perancis, dan Australia.

Dalam kerangka tersebut, Jepang memobilisasi rakyat Indonesia dalam berbagai bentuk. Pada April 1943 untuk pemuda usia 14 – 25 tahun dibentuk Korps Pemuda (*Seinendan*) yang bersifat semi militer. Bagi pemuda usia 25 – 35 tahun dibentuk Korps Kewaspadaan (*Keibodan*) sebagai pembantu polisi, pemadam kebakaran dan bantuan bila terjadi serangan udara.

Selain itu juga dibentuk Pasukan Pembantu (*Heiho*) sebagai bagian dari Angkatan Darat dan Angkatan Laut Jepang.

Satu-satunya partai politik yang dibentuk Jepang pada Maret 1943 adalah Pusat Tenaga Rakyat (PUTERA). Pimpinan PUTERA terdiri atas Soekarno, Moh. Hatta, Ki Hadjar Dewantoro, dan K.H. Mas Mansur. Partai ini tidak lama kemudian dibubarkan oleh Jepang karena dianggap membahayakan pengaruh Jepang terhadap rakyat Indonesia. Pada Oktober 1943 Jepang membentuk Pembela Tanah Air (PETA) yang berfungsi sebagai tentara sukarela.

Perkembangan pengaruh Sarekat Islam di kalangan rakyat bawah dan kaum tradisional semakin kuat dan mengkhawatirkan Jepang. Oleh karena itu pada Oktober 1943 Jepang membentuk Majelis Islam Ala Indonesia (MIAI) dengan maksud untuk mengendalikan umat Islam Indonesia. MIAI ini kemudian berubah menjadi Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi).

Pada 29 April 1945, bertepatan dengan Hari Raya *Tentooostsu*, yaitu hari ulang tahun Maharaja Jepang-Tenno Heika, Komandan Angkatan Darat Jepang (*Gunseikan*) mengeluarkan Maklumat tentang Pembentukan *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Anggota BPUPK dilantik oleh Letjend. Yuichiro Nagano pada 28 Mei 1945 dan mulai bersidang pada 29 Mei 1945. Pimpinan BPUPK terdiri atas Dr. Radjiman Wediodiningrat selaku Ketua (*Kaico*) merangkap anggota, R.P. Soeroso selaku Ketua Muda (*Fuku Kaico*) merangkap anggota, dan Itjibangase Yosio Tekisan selaku Ketua Muda (*Fuku Kaico*) merangkap anggota istimewa. BPUPK memiliki sekretariat yang dipimpin oleh R.P. Soeroso, tetapi karena alasan kesibukan digantikan oleh Mr. A.G. Pringgodigdo. Anggota BPUPK meliputi 60 orang Indonesia sebagai anggota biasa dan 7 (tujuh) orang anggota dari perwakilan Jepang sebagai anggota istimewa. Para anggota BPUPK tersebut tidak mewakili sesuatu partai politik melainkan dipilih sebagai tokoh pejuang kemerdekaan yang dikemudian hari disebut sebagai "Pendiri Negara" atau *The Founding Fathers*. Persidangan BPUPK ditutup pada 16 Juli 1945 dan menghasilkan kesepakatan tentang

rancangan Pancasila sebagai pandangan hidup dan dasar negara serta rancangan undang-undang dasar. Rancangan Pancasila tersebut disusun atas dasar pidato Bung Karno 1 Juni 1945 yang pada 22 Juni 1945 dirumuskan dalam naskah rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar yang dikenal sebagai Piagam Jakarta. Di antara anggota BPUPK tersebut terdapat dua anggota wanita yaitu Mr. Ny. Maria Ulfah Santoso dan Ny. R.S.S. Soenarjo Mangoenpoespito.

Pada 12 Agustus 1945 Jenderal Besar Terauchi Hisaichi, Panglima Tertinggi Balatentara Jepang di Asia Selatan, di Dalat-Saigon, menetapkan Ir. Soekarno selaku Ketua dan Drs. Moh. Hatta selaku Wakil Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan (PPK) atau *Dokuritsu Zyunbi Iinkai* dengan 21 orang anggota. Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, yaitu pada 18 Agustus 1945, Ir. Soekarno selaku Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan (PPK) mengubah PPK dari badan buatan Jepang menjadi ‘badan nasional’ dengan menambahkan 6 (enam) orang anggota sehingga berjumlah 27 orang anggota. Badan nasional yang menjadi badan resmi Negara Indonesia yang merdeka tersebut disebut sebagai Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sidang pertama PPKI pada 18 Agustus 1945 menyepakati penyempurnaan rumusan Pancasila dan pasal-pasal yang berkaitan serta memilih dan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dan mengesahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Presiden pertama Republik Indonesia ialah Ir. Soekarno, dan Wakil Presiden Republik Indonesia pertama ialah Drs. Moh. Hatta.

3. Pada Era Kemerdekaan

a. Periode Tahun 1945 – 1959.

Pada 3 November 1945 diterbitkan Maklumat Pemerintah yang berisi :

Pertama, mendorong timbulnya partai-partai politik karena dipandang dapat mewadahi segala aliran yang ada dalam masyarakat.

Kedua, Pemerintah berharap agar partai-partai politik sudah tersusun sebelum pemilihan umum anggota DPR yang direncanakan akan diselenggarakan pada tahun 1946.

Segara setelah terbitnya Maklumat Pemerintah tersebut, bermunculanlah partai-partai politik hingga puluhan jumlahnya, di antaranya ialah Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik, Partai Sosialis Indonesia (PSI), Ikatan Pejuang Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Persatuan Tarbiyah Islamiyah, Partai Rakyat Nasional, Partai Buruh Indonesia, Partai Rakyat Jelata/Murba, Gerakan Pembela Pancasila, Partai Persatuan Dayak, Partai Tani Indonesia, Partai Rakyat Sosialis, Partai Acoma, Partai Rakyat Indonesia Merdeka, dan lain-lain.

Pada 14 November 1945 Pemerintah menerbitkan Maklumat Pemerintah yang mnengubah sistem pemerintahan kabinet presidensiil mejadi kabinet parlementer. Terpilih sebagai Perdana Menteri Pertama ialah Sutan Syahrir dan dikenal sebagai Kabinet Syahrir I. Kabinet ini bertanggung jawab pada Komite Nasional Indonesia Pusat.

Dalam sistem Kabinet Parlementer peranan parlemen sangat menentukan. Anggota parlemen tersebut berasal dari partai-partai politik yang memiliki anekaragam kepentingan.

Sementara itu Pemerintah Belanda berkeinginan kuat untuk kembali menjajah negara Indonesia. Untuk mewujudkan keinginannya tersebut Pemerintah Belanda melakukan politik *divide et impera* atau politik memecah-belah dengan membentuk negara-negara sempalan, seperti Negara Pasundan, Negara Indonesia Timur, Negara Jawa Timur, Negara Sumatera Selatan, dan lain-lain. Pada 27 Desember 1949 negara-negara tersebut bersatu kembali dengan Republik Indonesia dalam bentuk negara federal yaitu Republik Indonesia Serikat (RIS) dan menggunakan Konstitusi RIS.

Pada 27 Desember 1949 tersebut juga terjadi beberapa peristiwa penting :

Pertama, Penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda yang diwakili Ratu Juliana kepada Moh. Hatta yang mewakili Republik Indonesia Serikat, di negeri Belanda.

Kedua, Penyerahan kekuasaan dari wakil pemerintah Belanda, *Lovink*, kepada wakil Indonesia Sri Sultan Hamengku Buwono IX di Jakarta.

Ketiga, Penyerahan kedaulatan dari Republik Indonesia kepada Republik Indonesia Serikat. Republik Indonesia berpusat di Yogyakarta dan tetap menggunakan UUD 1945. Dalam proses perjuangan penegakan kemerdekaan tersebut peran partai-partai politik tidak menonjol.

Negara RIS tidak berlangsung lama karena atas desakan hampir semua negara bagian, pada 17 Agustus 1950 menyatu kembali dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 (UUDS 1950). Atas dasar UUDS 1950 pemerintahan negara diselenggarakan dengan sistem pemerintahan kabinet parlementer yang dimanfaatkan oleh partai-partai politik untuk memperebutkan kekuasaan negara. Dengan demikian selama berlakunya UUDS 1950 kabinet pemerintahan jatuh-bangun dan silih berganti.

Kabinet Burhanudin Harahap (12 Agustus 1955 – 24 Maret 1956) menyelenggarakan pemilihan umum dengan sistem proporsional untuk memperebutkan 260 kursi anggota DPR pada 29 September 1955 dan untuk memperebutkan 520 kursi anggota Konstituante (lembaga pembentuk UUD) pada 15 Desember 1955. Pemilihan umum tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan cukup banyak calon perorangan.

Lima besar pemenang pemilihan umum tersebut adalah :

- 1) Partai Nasional Indonesia memperoleh 57 kursi DPR dan 119 kursi Konstituante (22,3%).
- 2) Partai Masyumi memperoleh 57 kursi DPR dan 112 kursi Konstituante (20,9%).
- 3) Nahdlatul Ulama memperoleh 45 kursi DPR dan 91 kursi Konstituante (18,4%).

- 4) Partai Komunis Indonesia memperoleh 39 kursi DPR dan 80 kursi Konstituante (16,4%).
- 5) Partai Syarikat Islam Indonesia sama dengan Partai Kristen Indonesia yang masing-masing memperoleh 8 kursi DPR dan 16 kursi Konstituante (2,89%).

Anggota Konstituante dilantik oleh Presiden Soekarno pada 10 November 1956 dan kemudian bersidang untuk membentuk undang-undang dasar. Sidang Konstituante berlarut-larut tanpa menghasilkan satu kesepakatan, sementara itu di berbagai daerah terjadi pergolakan politik dan pemberontakan bersenjata. Situasi kenegaraan tersebut telah menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Atas dasar itu pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang pada intinya menegaskan :

Pertama, Menetapkan pembubaran Konstituante;

Kedua, Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Pada 14 Juli 1959 Mahkamah Agung mengeluarkan keputusan mendukung Dekrit Presiden 5 Juli 1959 “Kembali ke UUD 1945”. Pada 22 Juli 1959 secara aklamasi DPR mendukung/membenarkan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada hari itu pula dikeluarkan Penetapan Presiden yang menegaskan bahwa anggota DPR hasil Pemilu 1955 menjadi anggota DPR menurut UUD 1945. Selanjutnya seluruh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan segenap masyarakat Indonesia juga mendukung Dekrit Presiden tersebut.

b. Priode Tahun 1959 – 1966.

Pasca Dekrit Presiden kekuasaan terpusat pada Presiden; Presiden Soekarno dinyatakan sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang/Pemimpin Besar Revolusi Indonesia/Mandataris MPRS. Partai-partai politik tidak berperan bahkan pada tahun 1963 melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 Presiden Soekarno ditetapkan sebagai Presiden Seumur Hidup.

Pada 30 September 1965 Partai Komunis Indonesia (PKI) melancarkan percobaan perebutan kekuasaan yang kemudian disebut G30S/PKI. Beberapa Jenderal Angkatan Darat disiksa dan dibunuh kemudian dimasukkan ke dalam sumur tua di daerah Lubang Buaya. Pada 1 Oktober 1965, G30S/PKI tersebut ditumpas oleh Resimen Pasukan Khusus Angkatan Darat (RPKAD) yang dipimpin oleh Kolonel Sarwo Edhie Wibowo.

Selanjutnya Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah Presiden pada 11 Maret 1966 yang kemudian dikenal dengan Super Semar. Super Semar tersebut berisi penugasan Presiden kepada Letjend. Soeharto, Menteri Panglima Angkatan Darat, untuk mengambil segala tindakan yang perlu untuk terjaminnya keamanan, ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS serta segala ajaran-ajarannya. Pada 1968 Soeharto diangkat sebagai Presiden Republik Indonesia menggantikan Ir. Soekarno.

c. Periode Tahun 1966 – 1999.

Masa pemerintahan Presiden Soeharto berlangsung sejak 21 Maret 1968 hingga 21 Mei 1998 yang lazim disebut sebagai Era Orde Baru. Orde Baru mengemban tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Untuk itu, antara lain, segera dilaksanakan penataan kehidupan politik melalui penyelenggaraan pemilihan umum secara

berkala lima tahunan sehingga tercipta suatu Mekanisme Kepemimpinan Nasional Lima Tahunan. Mekanisme tersebut berawal dari pemilihan umum, pembentukan MPR/DPR, mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan melaksanakan GBHN hingga pemilihan umum berikutnya.

1) Pemilihan Umum Tahun 1971.

Setelah melakukan berbagai penataan dan persiapan, pemerintahan Presiden Soeharto untuk pertama kali menyelenggarakan pemilihan umum pada 5 Juli 1971. Pemilu 1971 tersebut menggunakan sistem proporsional dan diikuti oleh 9 (sembilan) partai politik dan 1 (satu) Golongan Karya (Golkar). Golkar adalah partai politik, berfungsi sebagai partai politik, namun tidak mau disebut sebagai partai politik.

Peserta Pemilu tahun 1971 adalah Partai Nahdlatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Islam (Perti), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), dan Partai Ikatan Pejuang Kemerdekaan Indonesia (IPKI) serta Golongan Karya (Golkar).

Tiga besar pemenang Pemilu 1971 adalah Golkar (62,82%), Partai Nahdlatul Ulama (18,68%), dan Partai Nasional Indonesia (6,93%). Dalam Pemilu 1971 ini dari 10 partai politik peserta Pemilu, hanya 2 (dua) partai politik yang tidak memperoleh kursi DPR, yaitu Partai Murba dan Partai IPKI.

2) Pemilihan Umum Tahun 1977.

Pemilu berikutnya tidak dilaksanakan pada tahun 1976 melainkan pada tahun 1977 karena pemerintah melakukan penyederhanaan kehidupan kepartaian dengan mendorong terjadinya fusi antara partai politik sehingga terjadi penyederhanaan jumlah partai politik dari 9 (sembilan) partai politik dan satu Golkar menjadi hanya 2 (dua) partai politik dan satu Golkar.

Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Syarikat Islam Indonesia, dan Partai Islam berfusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Partai Nasional Indonesia, Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia, Partai Murba, dan Partai IPKI berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Dengan demikian Pemilu tahun 1977 diselenggarakan pada 2 Mei 1977 menggunakan sistem proporsional dan hanya diikuti oleh 3 (tiga) partai politik peserta Pemilu, yaitu PPP, PDI, dan Golkar. Pemilu tahun 1977 dimenangkan oleh Golkar (62,11%), disusul PPP (29,29%) dan PDI (8,60%).

3) Pemilihan Umum Tahun 1982.

Sebagaimana pada Pemilu tahun 1977, Pemilu tahun 1982 juga diselenggarakan dengan sistem proporsional dan diikuti oleh 3 (tiga) partai politik peserta Pemilu, yaitu PPP, Golkar dan PDI, yang diselenggarakan pada 4 Mei 1982. Pemilu 1982 kembali dimenangkan oleh Golkar dengan urutan sebagai berikut : Golkar (64,34%), PPP (27,78%) dan PDI (7,88%).

4) Pemilihan Umum Tahun 1987.

Pemilu tahun 1987 diselenggarakan pada 23 April 1987 dengan sistem proporsional dan diikuti oleh 3 (tiga) partai politik peserta Pemilu yaitu PPP, Golkar dan PDI. Hasil Pemilu tahun 1987 menunjukkan bahwa Golkar kembali memenangkan Pemilu dengan perolehan suara sebesar 73,11%, disusul PPP sebesar 15,96 % dan PDI memperoleh suara sebesar 10,93%.

5) Pemilihan Umum Tahun 1992.

Sebagaimana pada Pemilu tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, dan Pemilu tahun 1987, Pemilu tahun 1992 juga diselenggarakan dengan sistem proporsional secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu tahun 1992 diselenggarakan pada 9 Juni 1992 dan diikuti oleh 3 (tiga) partai politik peserta Pemilu, yaitu PPP, Golkar dan PDI. Urutan pemenang dalam Pemilu 1992 tidak

berubah, yaitu Golkar (68,10%), PPP (17,01%) dan PDI (14,89%).

6) Pemilihan Umum Tahun 1997.

Pemilu tahun 1997 diselenggarakan secara serentak pada 29 Mei 1997 dengan sistem proporsional untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II dengan peserta tetap, yaitu PPP, Golkar dan PDI. Pemilu tahun 1997 juga dimenangkan oleh Golkar dengan 74,51% suara, disusul PPP dengan 22,43% suara dan PDI dengan 3,06% suara. Anjloknya suara PDI diduga karena Megawati Soekarnoputri melakukan aksi Golput atau tidak ikut memilih karena tersingkir dari jabatannya selaku Ketua Umum PDI.

Pasca Pemilu tahun 1997 terjadi krisis ekonomi yang disusul oleh krisis multi dimensi. Nilai dolar Amerika terhadap Rupiah mencapai Rp. 17.000,- dan pemerintah dianggap tidak mampu mengatasi masalahnya. Demonstrasi menuntut reformasi digelar dengan dimotori oleh para mahasiswa. Gerakan Reformasi yang dipelopori mahasiswa mengajukan 6 (enam) tuntutan, yaitu :

1. Amandemen UUD 1945.
2. Hapuskan Dwi Fungsi ABRI.
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan HAM dan pemberantasan KKN.
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah.
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Pasca terjadinya pembunuhan mahasiswa, pemerkosaan dan kerusuhan sosial pada 12, 13 dan 14 Mei 1998 demonstrasi semakin tidak terbendung dan para demonstran berhasil menduduki gedung DPR/MPR. Karena tidak mungkin lagi mengatasi kebuntuan kehidupan politik ketatanegaraan, pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari

jabatannya selaku Presiden Republik Indonesia dan digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie.

d. Periode Tahun 1999 – Sekarang.

Mengawali Era Reformasi pada 10 – 13 November 1998 diselenggarakan Sidang Istimewa MPR. Sidang Istimewa MPR tersebut antara lain mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum. Dalam Ketetapan MPR tersebut ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum dipercepat menjadi bulan Juni tahun 1999. Sehubungan dengan itu pada Mei 1999 Presiden B.J. Habibie menyatakan bahwa perlu adanya partai-partai baru sebagai peserta pemilihan umum tahun 1999.

Untuk melaksanakan Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 tersebut, antara lain dibentuk Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

1) Pemilihan Umum Tahun 1999.

Pemilihan umum tahun 1999 diselenggarakan pada 7 Juni 1999 secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu tahun 1999 diselenggarakan dengan sistem proporsional dan diikuti oleh 48 partai politik peserta Pemilu, termasuk Golkar yang telah menyebut dirinya Partai Golongan Karya atau Partai Golkar.

Lima besar pemenang Pemilu tahun 1999 adalah :

- a) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : 33,74% suara – 153 kursi DPR.
- b) Partai Golongan Karya : 22,44% suara – 120 kursi DPR.
- c) Partai Kebangkitan Bangsa : 12,61% suara – 51 kursi DPR.
- d) Partai Persatuan Pembangunan : 10,71% suara – 58 kursi DPR.
- e) Partai Amanat Nasional : 7,12% suara – 34 kursi DPR.

2) Pemilihan Umum Tahun 2004.

Pemilihan umum tahun 2004 diselenggarakan pasca perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan dalam 4 (empat) tahap. Tahap I ditetapkan dalam Sidang Umum MPR RI Tahun 1999 dan disebut sebagai Perubahan Pertama. Tahap II ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 dan disebut sebagai Perubahan Kedua. Tahap III ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 dan disebut sebagai Perubahan Ketiga. Tahap IV ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002 dan disebut sebagai Perubahan Keempat.

Salah satu hal penting yang ditegaskan dalam UUD 1945 pasca perubahan adalah adanya anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai bagian dari keanggotaan MPR yang dipilih melalui pemilihan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1). Hal penting lainnya adalah bahwa partai politik secara eksplisit ditempatkan sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang menentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 6A dan Pasal 22E UUD 1945. Pasal 6A menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Calon Presiden dan calon Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Pasal 22E Ayat (3) mengatur bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.

Penegasan tentang peran partai politik sebagaimana tersebut di atas menegaskan niat bangsa untuk menempatkan partai politik sebagai tonggak penting dalam membangun sebuah negara yang modern dan demokratis.

Pemilihan umum tahun 2004 diselenggarakan dengan sistem proporsional pada 5 April 2004 secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota dan anggota DPD. Pemilihan umum tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik peserta Pemilu.

Lima besar pemenang pemilihan umum tahun 2004 adalah :

- a) Partai Golongan Karya : 21,58% suara - 128 kursi DPR.
- b) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : 18,53% suara – 109 kursi DPR.
- c) Partai Kebangkitan Bangsa : 10,57% suara – 52 kursi DPR.
- d) Partai Persatuan Pembangunan : 8,15% suara – 58 kursi DPR.
- e) Partai Demokrat : 7,45% suara – 57 kursi DPR.

Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut disusul dengan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, yang menempatkan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 2004 – 2009.

3) Pemilihan Umum Tahun 2009.

Pemilihan umum tahun 2009 diselenggarakan dengan sistem proporsional pada 9 April 2009 secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota dan anggota DPD. Pemilihan umum tahun 2009 diikuti oleh 38 partai politik peserta Pemilu. Menyimpang dari yang dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, atas dasar putusan Mahkamah Konstitusi, pemenang Pemilu anggota DPR dan DPRD ditetapkan atas dasar perolehan suara terbanyak.

Lima besar pemenang pemilihan umum tahun 2009 adalah :

- a) Partai Demokrat : 20,85% suara – 150 kursi DPR.
- b) Partai Golongan Karya : 14,45% suara – 107 kursi DPR.
- c) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : 14,93% suara – 95 kursi DPR.
- d) Partai Keadilan Sejahtera : 7,88% suara – 57 kursi DPR.
- e) Partai Amanat Nasional : 6,01% suara – 43 kursi DPR.

Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut disusul dengan pemilihan umum untuk

memilih Presiden dan Wakil Presiden, yang menempatkan Susilo Bambang Yudoyono dan Budiono sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 2009 – 2014.

4) Pemilihan Umum Tahun 2014.

Pemilihan umum tahun 2014 diselenggarakan pada 9 April 2014 secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota dan anggota DPD. Pemilihan umum tahun 2014 diikuti oleh 12 partai politik peserta Pemilu. Sebagaimana pada Pemilu 2009, pemenang Pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2014 juga ditetapkan atas dasar perolehan suara terbanyak.

Lima besar pemenang pemilihan umum tahun 2014 adalah :

- a) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : 18,95% suara – 109 kursi DPR.
- b) Partai Golongan Karya : 14,75% suara – 91 kursi DPR.
- c) Partai Gerakan Indonesia Raya : 11,81% suara – 73 kursi DPR.
- d) Partai Demokrat : 10,19% suara – 61 kursi DPR.
- e) Partai Kebangkitan Bangsa : 9,04% suara – 47 kursi DPR.

Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut disusul dengan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, yang menempatkan Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 2014 – 2019.

Partai Politik Dalam Sistem Presidensial

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Sistem Presidensial dibatasi dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian sistem kepartaian dalam Sistem Presidensial harus dibentuk sesuai ketentuan tersebut.

Beberapa batasan Sistem Presidensial sebagai syarat dalam membentuk sistem kepartaian.

1. Indonesia ialah negara yang berkedaulatan rakyat.

Segegap penyelenggaraan negara diatur dan ditetapkan sebagai pelaksanaan kehendak rakyat yang disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan, baik supra- maupun infrastruk-tur 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.

2. Indonesia ialah negara yang konstitusional.

Ketentuan ini menegaskan bahwa berapa jumlah partai politik yang dapat dibentuk dalam kerangka membentuk sistem kepartaian dalam Sistem Presidensiil hanya dapat diatur secara adil dan *legal* atas dasar ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

3. Indonesia ialah negara hukum.

Prinsip negara hukum mensyaratkan bahwa kedaulatan rakyat yang konstitusional harus diwujudkan atas dasar peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa sistem kepartaian yang demokratis dan konstutusional juga harus diatur melalui pengaturan dengan undang-undang.

4. Presiden ialah penyelenggara aspek kekuasaan eksekutif yang tertinggi.

Dalam Sistem Presidensiil, Presiden adalah Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Oleh karena itu dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa *concentration of power and responsibility upon the President*. Dengan demikian Presiden wajib ikut serta dalam membentuk sistem kepartaian dan ikut bertanggung jawab atasnya. Oleh karena itu pula, antara lain

ditegaskan dalam Pasal 20 Ayat (2) bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas bersama dan diputuskan bersama oleh DPR bersama Presiden.

5. Masa jabatan Presiden adalah tetap, yaitu lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Dengan pembatasan peluang untuk menjadi Presiden dan pembatasan masa jabatannya, dibatasi pula kecenderungan kooptasi kekuasaan oleh Presiden atas partai politik dalam membentuk sistem kepartaian yang *fair*, adil dan demokratis.

6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat yang telah mendapat pembenaran dari Mahkamah Konstitusi.

Dalam kerangka membenntuk system kepartaian yang adil dan demokratis, ketentuan ini dapat mencegah niat Presiden untuk melakukan tindak pidana dalam pemilihan umum.

7. Menteri negara ialah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Dalam Sistem Presidensiil dengan multi partai, tidak dapat dicegah bahwa Presiden mengangkat menteri negara dari berbagai partai. Para menteri negara tersebut dapat saja lebih mementingkan kepentingan politik partainya dari pada kepen-tingan Presiden. Jika hal tersebut terjadi maka terjadilah ketidakadilan dalam praktek sistem kepartaian yang berlaku. Oleh karena itu dalam Sistem Presidensiil, Presidenlah yang mengangkat dan memberhentikan menteri negara.

8. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota-anggota yang berasal dari partai politik. Jika Presiden bertanggung jawab kepada DPR maka Presiden tidak setara dengan DPR dalam pembentukan undang-undang dengan demikian juga dalam pembentukan sistem kepartaian.

9. Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota-anggota yang berasal dari partai politik. Oleh karena itu Presiden juga tidak dapat membubarkan partai politik. Jika Presiden dapat membubarkan DPR atau membubarkan partai politik maka akan terjadi ketidakadilan dalam praktek sistem kepartaian yang berlaku.

Atas dasar uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem kepartaian dalam Sistem Presidensiil harus memenuhi batasan sebagai berikut.

Pertama, sistem multi partai merupakan pilihan bagi masyarakat dan bangsa Indonesia yang berbhinneka-tunggal-ika serta yang bertumpu pada semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan.

Kedua, Penyederhanaan jumlah partai politik hanya dimungkinkan melalui cara alami dalam arti terjadi karena perkembangan kehidupan politik dan merupakan wujud peningkatan kesadaran politik rakyat.

Ketiga, *Electoral Treshold* sebagai pilihan kebijakan politik dalam rangka upaya menyederhanakan jumlah partai politik peserta Pemilu harus merupakan artikulasi kesadaran politik rakyat yang diwujudkan dengan undang-undang.

Keempat, Presiden tidak dapat membubarkan DPR, karena itu juga tidak dapat membubarkan partai politik.

Kelima, Partai politik adalah tonggak utama dalam pembentukan pemerintahan negara. Oleh karena itu kewenangannya dalam menetapkan wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat hanya dapat dibatasi atas dasar alasan demokrasi yang berkeadilan.

Pemilu Dalam Sistem Presidensiil

Di atas telah diuraikan bahwa 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. Pemilihan umum adalah metode pengumpulan suara rakyat untuk ditransfer ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara *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 dalam demokrasi yang sejati 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.

Dalam Sistem Presidensiil berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pemilu harus ditata dan diselenggarakan atas dasar suatu sistem Pemilu yang merupakan perwujudan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan. Pemilihan sistem Pemilu yang tepat sangat penting karena terdapat kecenderungan bahwa sistem pemilihan umum dikonstruksi dengan berorientasi pada kepentingan untuk mempertahankan status-quo kekuasaan yang sedang berlaku ketimbang menumbuhkan dan mengembangkan demokrasi yang sejati. Logika politik yang digunakan oleh rezim berkuasa ketika menetapkan sistem pemilihan umum dalam suatu negara cenderung didasarkan atas logika demokrasi prosedural dan bukan atas prinsip demokrasi yang bertumpu pada semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan.

Sehubungan dengan itu, untuk mewujudkan Pemilu yang bertumpu pada semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan, dari tiga pilihan sistem Pemilu, yaitu *Single-member Constituency* atau yang dikenal sebagai Sistem Distrik; *Multi-member Constituency* atau yang dikenal sebagai Sistem Proporsional; dan Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional.

Sistem Proporsional adalah yang paling tepat dan cocok. Kelebihan Sistem Proporsional dalam mewujudkan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan ialah lebih representative

karena persentase perolehan suara setiap partai sesuai dengan persentase perolehan kursinya di DPR sehingga tidak ada distorsi antara perolehan suara dan perolehan kursi. Selain itu setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di DPR.

Sistem Distrik dianggap kurang tepat karena sistem ini kurang memperhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan-golongan ini terpecah dalam berbagai distrik. Selain itu sistem ini juga dianggap tidak adil karena partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya (*the winner takes all*). Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, atau terbuang sia-sia. Jika partai peserta Pemilu cukup banyak maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar⁸.

Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional pada dasarnya tidak memiliki batasan prinsip yang jelas apakah cenderung ke Sistem Distrik atau ke Sistem Proporsional sehingga sangat rentan terhadap upaya konstruksi yang berorientasi pada kepentingan untuk mempertahankan status-quo kekuasaan yang sedang berlaku ketimbang menumbuhkan dan mengembangkan demokrasi yang sejati. Dengan kata lain, Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional cenderung menjadi ajang perjuangan partai-partai politik dalam mewujudkan kepentingannya sebagai partai politik dan mengabaikan cita-cita ke arah terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penutup

Alinea Kedua Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Visi negara Indonesia yaitu terwujudnya negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan Visi negara Indonesia tersebut, pada Alinea Keempat ditetapkan Misi negara Indonesia, yaitu terbentuknya Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

⁸ <https://ridahelfridapasaribu.wordpress.com/2015/05/27/sistem-pemilu-di-indonesia>

Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah Negara Indonesia mencakup aspek kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, bahkan juga aspek kekuasaan auditif yang diwujudkan dalam berbagai lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga negara yang dimaksud, khususnya ialah lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Yudisial. Masing-masing lembaga negara tersebut dibentuk secara konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. Jadi, setiap lembaga negara dibentuk seturut aturan yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dirinci lebih lanjut dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Undang-undang dimaksud dibentuk secara demokratis yaitu dibahas dan diputuskan bersama oleh DPR bersama Presiden.

Keanggotaan DPR ditetapkan melalui Pemilu yang pesertanya adalah partai politik. Demikian pula Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu. Dengan demikian partai politik merupakan tonggak utama dalam pembentukan Pemerintah Negara Indonesia. Oleh karena itu kewenangannya dalam menetapkan wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat hanya dapat dibatasi atas dasar alasan demokrasi yang berkeadilan. Selain itu sistem multi partai merupakan pilihan bagi masyarakat dan bangsa Indonesia yang berbhinneka-tunggal-ika serta yang bertumpu pada semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan. Penyederhanaan jumlah partai politik hanya dimungkinkan melalui cara alami dalam arti terjadi karena perkembangan kehidupan politik dan merupakan wujud peningkatan kesadaran politik rakyat.

Pemilu harus ditata dan diselenggarakan atas dasar suatu sistem Pemilu yang merupakan perwujudan semangat kekeluargaan dan

kegotong-royongan. Pemilihan sistem Pemilu yang tepat sangat penting karena terdapat kecenderungan bahwa sistem Pemilu dikonstruksi dengan berorientasi pada kepentingan untuk mempertahankan *status-quo* kekuasaan yang sedang berlaku ketimbang menumbuhkan dan mengembangkan demokrasi yang sejati. Sehubungan dengan itu, sistem Pemilu yang paling cocok guna mewujudkan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan adalah Sistem Proporsional.

Kelebihan Sistem Proporsional dalam mewujudkan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan ialah lebih representative karena persentase perolehan suara setiap partai sesuai dengan persentase perolehan kursinya di DPR sehingga tidak ada distorsi antara perolehan suara dan perolehan kursi. Selain itu setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di DPR.

Daftar Pustaka

Budiardjo, Miriam. (1998), *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor- Jakarta:.

Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

<http://hitamandbiru.blogspot.com/2012/07/pengertian-tujuan-dan-fungsi-partai.html#ixzz4WIO5WiYp>

<https://ridahelfridapasaribu.wordpress.com/2015/05/27/sistem-pemilu-di-indonesia>

Kepaniteraan Dan Sekretariat Jenderal MK RI, *Naskah Dokumentasi Sejarah Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta.

Notonagoro, Prof. Dr. (1974), *PANCASILA DASAR FALSAFAH NEGARA*, Pantjuran Tudjuh – Jakarta, Cetakan Keempat.

TENTANG PENULIS

Rully Chairul Azwar, lahir di Jakarta, 22 November 1953. Merupakan Sarjana Teknik Industri ITB, lulus tahun 1979 dan Magister Komunikasi Politik FISIP Universitas Indonesia, lulus tahun 2008. Penulis buku “Politik Komunikasi Partai Golkar di Tiga Era” tahun 2008 ini pernah menjabat Wakil Ketua Komisi X DPR RI Tahun 2010-2012, Ketua Pansus RUU Ke-Insinyuran Tahun 2012-2014 dan Ketua Fraksi Partai Golkar MPR RI Tahun 2012-2014.

Jimly Asshiddiqie, lahir di Palembang, Sumatera Selatan, 17 April 1956. Beliau merupakan Ketua Umum Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia (ICMI), Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia; Guru Besar Tamu pada Perguruan/Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian, Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan Kursus Lemhannas. Pernah menjabat sebagai Staf Ahli Mendikbud RI (1993-1998), Asisten Wakil Presiden RI (1998-1999), Sekretaris Dewan Penegakan Keamanan dan Sistem Hukum (DPKSH, 1998-1999), Ketua Bidang Hukum Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani (Setneg, 1998-1999); Penasihat Senior Menteri Perindustrian dan Perdagangan (2001-2002), Tim Ahli BP-MPR-RI dan Penasihat Senior Sekretariat Jenderal MPR-RI dalam rangka Perubahan UUD 1945 (2001-2003); Penasihat Tim Perancangan RUU tentang Mahkamah Konstitusi (2003), Ketua Pendiri Mahkamah Konstitusi RI (2003-2008), Penasihat Senior Menteri Riset dan Teknologi (2009-20012), Ketua Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum DK-KPU, 2010-2011), Ketua Pendiri Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP-RI, 2012-2017), Anggota Wantimpres-RI (2009-2010), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM-RI (2009-2012; 2012-2017). Sebagai guru besar, telah menulis dan menerbitkan buku sebanyak lebih dari 60 judul buku, dan ratusan makalah untuk pelbagai forum dan media, baik di dalam maupun di luar negeri. Di antaranya adalah (i) Islam dan Kedaulatan Rakyat (1990); (ii) Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (1994), (iii) Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (2004), (iv) Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (terbit pertama kali 2005, dengan edisi revisi dan cetak ulang terakhir, 2016), (v) Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi (2006), (vi) The Constitutional of Indonesia: A

Comprehensive Overview (2007), (vii) Perihal Undang-Undang (2007, cetak ulang terakhir 2017), (viii) Menuju Negara Hukum (2008), (ix) Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945 (2008, 2009), (x) Konstitusi Ekonomi (2010, edisi terakhir 2015), (xi) Konstitusi Sosial (2016), (xii) Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan (2017), (xiii) Konstitusi Kebudayaan (2017), dan lain sebagainya. Naskah dalam persiapan untuk penerbitan, antara lain “Konstitusi Keadilan Sosial”.

Andi Mattalatta, lahir di Bone, Sulawesi Selatan, 30 September 1952. Merupakan lulusan S1 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar tahun 1976 dan S2 Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1984. Pernah menjabat Ketua Fraksi Partai Golkar di DPR periode 2004 - 2007. Pada Mei 2007 hingga 22 Oktober 2009, ia ditunjuk sebagai Menteri Hukum dan HAM pada Kabinet Indonesia Bersatu.

Chusnul Mar'iyah, lahir di Babat, Lamongan, Jawa Timur, 17 Oktober 1961. Mendapatkan gelar Doktor Ilmu Politik dari University of Sydney, Australia pada tahun 1998. Beliau merupakan Dosen Tetap Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia sejak tahun 1982. Saat ini menjabat sebagai Presiden Direktur Center for Election and Political Party (CEPP) FISIP, Universitas Indonesia. Pada tahun 2001-2007 merupakan salah satu anggota dari 9 anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Syamsul Bahri, lahir di Muara Tenang, 23 Mei 1955. Mendapatkan gelar Magister dari Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1986 dan gelar Doktor dari Universitas Airlangga Surabaya tahun 1997. Gelar Profesor diperolehnya dari Universitas Brawijaya Malang tahun 1998. Pernah menjabat sebagai Komisioner KPU RI periode 2008-2012 dan Dewan Pakar Partai Gerindra sejak tahun 2013 sampai sekarang.

Pataniari Siahaan, lahir tahun 1946. Memperoleh gelar Sarjana dari Jurusan Teknik Sipil Universitas Trisakti (1978) dan Sarjana dari Jurusan Teknik Sipil Transportasi Universitas Krisnadwipayana (2006), Magister Ilmu Hukum dari Universitas Trisakti (2007), dan Doktor Ilmu Hukum dari Hukum, Universitas

Trisakti (2011). Pernah menjabat sebagai Ketua Tim Sosialisasi Putusan MPR RI Bidang Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (2005-2009), Pimpinan Badan Legislasi DPR RI (2004-2009), dan berbagai jabatan Ketua dan Anggota pada DPR/MPR RI (1999-2009). Diangkat dalam RUPS tanggal 17 Maret 2015 sebagai Komisaris BNI.

Valina Singka Subekti, lahir di Singkawang, 6 Maret 1961 adalah akademisi di Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia (UI). Lulusan S1 FISIP Universitas Indonesia tahun 1985, S2 Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 1996, dan S3 Universitas Indonesia tahun 2006. Pernah menjabat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 1999-2004 dari Fraksi Utusan Golongan, anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) periode 2004-2007, Panitia Seleksi Calon Komisioner KPU periode 2012-2017 dan sekaligus anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) periode 2012-2017.

Muhammad Alfian Alfian Mahyudin, lahir di Klaten, 15 Februari 1973. Pendidikan tinggi ditempuh di Jurusan Ilmu Manajemen, Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Malang (S-1 lulus pada 1996); S-2 Ilmu Politik Universitas Nasional, Jakarta (lulus 2005) dan S-3 Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta lulus pada 2015. Dosen di Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional, Jakarta serta di Jurusan Ilmu Politik dan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL Universitas Nasional, Jakarta. Direktur Riset dan Publikasi sekaligus Kepala Sekolah Kepemimpinan Politik Bangsa, Akbar Tandjung Institute, Jakarta.

Ali Masykur Musa, lahir di Tulungagung, 12 September 1962. Lulus Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember dan Ilmu Hukum, dan FH Universitas Sahid Jakarta. Pendidikan Magister Ilmu Politik dari Universitas Indonesia dan Magister Ilmu Hukum dari Universitas Gajah Mada, serta Doktor Manajemen Pendidikan dari UNJ, Jakarta. Pernah menjadi Dosen FISIP UNEJ 1986-1999, Anggota DPR RI 1999-2009 yang juga menjadi Sekretaris PAH I BP

MPR RI 1999-2004. Anggota BPK RI 2009-2014. Saat ini menjabat Komisaris Utama PT. Reasuransi Indonesia Utama (Persero) sejak tahun 2014.

Fitra Arsil, lahir di Jakarta, 28 Desember 1974. Pendidikan tinggi hingga tingkat doktor diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sekarang bekerja sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, menjabat sebagai Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara.

Gregorius Seto Harianto, lahir di Yogyakarta 24 Maret 1949. Anggota DPR/ MPR RI fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) periode 1999-2004 dan Anggota PAH 1 BP MPR periode 1999 – 2003.

Pedoman Penulisan Jurnal Ketatanegaraan

Lembaga Pengkajian
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Diterbitkan setiap 3 bulan (triwulan) sekali, yaitu pada bulan Maret, Juni, September dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme*.
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dengan Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*), yang meliputi:
 - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
 - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.

11. Abstrak (*abstract*) ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci (*keyword*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:
 - Tepi atas : 3 cm
 - Tepi bawah : 3 cm
 - Tepi kiri : 4 cm
 - Tepi kanan : 3 cm

Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf times new roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

- Judul naskah : ukuran huruf 12 point
 - Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
 - Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
 - Isi naskah : ukuran huruf 12 point
 - *Footnote* : ukuran huruf 10 point
 - Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point
8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Jakob Tobing

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:

1) Buku

- Yudi Latif (2012:10) *Negara Paripurna*, Jakarta: Gramedia.

- 2) Buku karya terjemahan
 - Paul, Scholten (2011:7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumnus.
 - 3) Buku yang berisi kumpulan artikel
 - Syahrul Sajidin (Ed) (2014:89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
 - 4) Skripsi, tesis atau disertasi
 - Bahrul Ulum Annafi (2010:2) *Dinamika Fiqh Siyasah Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
 - 5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
 - Ria Casmi Arsa, “Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan”, Dri Utari (Ed) (2014:5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konferensi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
 - 6) Makalah
 - Ni'matul Huda (12 Juli 2009:5) *Constitutional Question dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
 - 7) Artikel internet
 - Ali Safaat, *Penafsiran konstitusi* (online), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses 3 Februari 2013.
 - Simon Butt, “*Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia*”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diakses 28 Juli 2010.
10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama

penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Asshidiqie, Jimly (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Gramedia Group.
 - Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
 - Prasetyo, D. Ngesti (2013), *Rekonstruksi Peraturan Perundang-Undangan dalam Bidang Pelayanan Perizinan Rumah Ibadah*, Malang: PPOTODA dan Tifa foundation.
 - Yuliandri (2009), “*Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan*”, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
 - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
 - Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
 - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah substansi dan makna tulisan. Redaktur tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.
 12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: lembaga.pengkajian@gmail.com dan ta.lemkaji@gmail.com.

NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENGKAJIAN MPR RI

No	NAMA	JABATAN
1.	A.B. Kusuma	Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
2.	Abdul Malik, Dr., Ir., H.	Anggota Dewan Pakar Partai Nasdem
3.	Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
4.	Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS.	Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014
5.	Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum	Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014
6.	Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si.	Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004
7.	Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M.	Anggota DPD RI 2009 - 2014
8.	Amidhan, KH.	Anggota MPR RI, BP PAH 1 (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)
9.	Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014
10.	Andi Mattalatta	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009
11.	Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004
12.	AT. Sugito, Prof., Dr.	Anggota MPR RI 1998 - 1999

13.	Baharuddin Aritonang	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009
14.	Bambang Soeroso, Dipl., -Ing.	Ketua Kelompok DPD di MPR RI 2009 - 2014
15.	Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
16.	Didi Irawadi Syamsudin, LLm.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
17.	Didik J. Rachbini, Prof., Dr.	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009
18.	Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014
19.	Erik Satrya Wardhana	Anggota DPR RI Fraksi Hanura 2009-2014
20.	Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H.	Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI
21.	Freddy Latumahina	Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004
22.	Fuad Bawazier, Dr.	Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009; AnggotaPAH I BP MPR 1999 - 2004
23.	Gregorius Seto Harianto	Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 – 2004, AnggotaPAH III BP MPR 1999 – 2004, dan AnggotaPAH I BP MPR 2000 - 2004
24.	Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA.	Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014.
25.	Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015
26.	Harun Kamil	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi

27.	Herman Kadir, S.H., M.Hum	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014
28.	Iman Toto Kartoraharjo, dr.	Dokter dan Kepala RS Bersalin Kasih Ibu, Tangerang
29.	I Wayan Sudirta, SH.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014
30.	Irmanputra Sidin, Dr.	Pakar Hukum Tata Negara
31.	Ishak Latuconsina	Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004
32.	Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004
33.	Lalu Soedarmadi, Drs., Mpia.	Anggota Dewan Pakar Nasional Demokrat (Nasdem); Wakil Ketua Umum DPP HIPPI; Direktur Eksekutif ND Institute; dan Komisaris Utama PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero)
34.	Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum.	Pakar Hukum Tata Negara
35.	Maruarar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H.	Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008
36.	Masdar Farid Mas'udi, KH.	Ketua PBNU
37.	Memed Sosiawan, Ir., H., ME.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
38.	Mohammad Jafar Hafisah, Dr., Ir. IPM.	Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012;Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
39.	M. Alfian Alfian, Dr.	Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tandjung Institute
40.	M. Hasanudin Wahid	Wakil Sekjen DPP PKB
41.	M. Soleh Amin, SH.	Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum
42.	Muspani, S.H	Anggota DPD RI 2004 - 2009

43.	Nanang Samodra KA., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
44.	Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H	Anggota DPD RI 2009 - 2014
45.	Otong Abdurrahman, Drs., H.	Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014
46.	Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H.	Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
47.	Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra
48.	Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU.	Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
49.	Satya Arinanto, Prof., DR., SH., MH.	Guru Besar dan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada FH UI, Wakil Ketua Komisi Kejaksaan RI Tahun 2015, dan Staf Khusus Wakil Presiden RI Bidang Hukum Tahun 2009-2014 dan 2014-Sekarang.
50.	Sulastomo	Anggota MPR RI 1988 – 1998
51.	Sutjipno, Drs., (Irfen Pol. Purn)	Wakil Ketua Forum Konstitusi; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
52.	Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc.	Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012
53.	Theo L. Sambuaga	Anggota MPR RI 1982 - 2004, Menteri Tenaga Kerja 1998, Menteri Perumahan dan Permukiman 1998 - 1999, Wakil Ketua FPG MPR RI 1999 - 2004, Anggota BP MPR 1999 - 2004, Ketua PAH I (GBHN) BP MPR 1999, Anggota PAH I (Perubahan Konstitusi) BP MPR 1999 - 2004

54.	Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M.	Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2019, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS
55.	Valina Singka Subekti	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017
56.	Wahidin Ismail, Drs., H.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014
57.	Widodo Ekatjahjana, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI
58.	Yasmin Muntaz	Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN (2015 - 2020)
59.	Yusyus Kuswandana, S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
60.	Zain Badjeber	Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004

