TIDAK DIPERJUALBELIKAN

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan
UIN Maulana Malik Ibrahim, Kota Malang,
Provinsi Jawa Timur
13 April 2017

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019

Tim Prosiding

Pengarah

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

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsah

Anggota

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

Tenaga Ahli/Pendukung

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

www.mpr.go.id

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN

SAMBUTAN

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

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

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

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

www.mpr.go.id

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

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

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama UIN Maulana Malik Ibrahim, Provinsi Jawa Timur yang dilaksanakan pada 13 April 2017. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Malang, Jawa Timur diikuti para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Rully Chairul Azwar, Mohammad Jafar Hafsah, Yusyus Kuswandana, Alirman Sori, Erik Satya Wardhana, Harun Kamil, Alihardi Kyaidemak, dan Sutjipno.

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

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

www.mpr.go.id

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

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,

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

Wakil Ketua,

Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,

Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,

Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,

Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

www.mpr.go.id

DAFTAR ISI

SAMBUTAN..... iii
DAFTAR ISI..... iv
PENGANTAR.....1
RANGKUMAN 4
NOTULENSI 8

LAMPIRAN 1- MAKALAH

1. **URGENSI PENGATURAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK TAHUN 2019**
   Oleh: *Abdul Malik, SH., MH.* 16

2. **MENYOAL SISTEM PRESIDENSIAL DAN MULTIPARTAI DI INDONESIA**
   Oleh: *Ach Dhofir Zuhry* 30

3. **PARTAI POLITIK DAN PEMBANGUNAN *CIVIC CULTURE***
   Oleh: *Ahmad Barizi* 49

4. **PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM (PEMILU) DAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**
   Oleh: *Dr. Ahmad Sofwani. Msi.* 52

5. **PENGUATAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DENGAN PEMILU YANG DEMOKRATIS**
   Oleh: *Dr. M. Aunul Hakim, M.H.* 79

6. **PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK: UPAYA IDEALITAS POLITIK PANCASILAIS**
   Oleh: *Choirul Rozi, S.S., M.PdI* 100

www.mpr.go.id

7. KOALISI PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL
Oleh: *Dr. Cora Elly Noviati, SH. M.H* 112

8. KADERISASI PARTAI POLITIK DAN STRATEGI MEREBUT SIMPATI ANAK MUDA
Oleh: *Dewi Yuhana* 119

9. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIL BERDASARKAN UUD 1945
Oleh: *Ir Eka Nurcahyo* 124

10. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945
Oleh: *Fajar Santosa, S.H, M.H* 134

11. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945
Oleh: *Dr. Mujaid Kumkelo, M.H* 141

12. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945
Oleh: *Dr. Nuruddin Hady, SH., M.H.* 154

13. ISLAM DAN PARTAI POLITIK
Oleh: Prof. Dr. H. *Mudjia Rahardjo, M.Si.* 169

14. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
Oleh: *Prof. Dr. Suko Wiyono, S.H., M.H.* 188

15. PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945 (KEMBALI KE LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS)
Oleh: *Saifullah* 199

16. DESAIN SISTEM PEMILU DAN KEPARTAIAN 2019
Oleh: *Salahudin, S.IP, M.Si., M.P.A* 209

www.mpr.go.id

17. ISLAM, PEMILU DAN KEBANGSAAN
Oleh: *Sutaman* 216

LAMPIRAN 2 - FOTO-FOTO

www.mpr.go.id

PENGANTAR

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

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

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

Partai-partai politik berkontestasi dalam pemilihan umum (Pemilu). Pemilu, adalah metode pengumpulan suara rakyat untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara *fair*, adil dan demokratis. Sistem pemilihan

umum *(electoral sistem)* dan proses pemilihan umum *(electoral process)* atau bagaimana melaksanakan Pemilu merupakan dua hal yang menentukan terwujudnya Pemilu yang *fair*, adil dan demokratis. Sistem pemilihan umum adalah jaringan interaksi sinergis unsur atau komponen Pemilu yang terdiri atas peserta Pemilu, penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, aturan dan tatacara serta sarana dan prasarana lainnya untuk menetapkan wakil-wakil rakyat yang harus duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Untuk itu diperlukan proses atau tatacara yang *fair*, adil dan demokratis yang ditetapkan dalam undang-undang.

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

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

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

a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

www.mpr.go.id

d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan

e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

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

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

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

www.mpr.go.id

RANGKUMAN

Dari paparan sejumlah Narasumber dan pembahas dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dengan topik **Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensiil Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945**, kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UIN Maulana Mallik Ibrahim yang diselenggarakan pada Kamis, 13 April 2017 di Malang, Jawa Timur diperoleh sejumlah kesimpulan umum sebagai berikut.

Sistem kepartaian dan sistem Pemilu selama ini belum sesuai dengan harapan bahkan makin memprihatinkan. Proses kaderisasi partai politik lemah dan makin dikuasai oligarki kaum pemodal. Pemilu berintegritas belum terwujud karena kentalnya karakter transaksional dalam proses Pemilu. Proses politik banyak melahirkan elit pemimpin yang tidak kompeten, padahal bangsa ini menghadapi tantangan masa depan yang tidak kecil. Untuk itu, perlu penataan ulang demokrasi di Indonesia lewat pencarian sistem kepartaian dan sistem pemilu yang mampu mewujudkan cita-cita kehidupan bernegara.

Di kehidupan kepartaian saat ini muncul dua kecenderungan yaitu: (1) Kecenderungan partai politik menjauh dari ideologi serta mengarah ke sikap pragmatisme dan transaksional dan; (2) Kecenderungan partai politik dikooptasi Presiden (Presidensialiasi Partai Politik). Sedangkan Pemilu sebagai ajang pemilihan elit pemimpin bangsa diwarnai oleh praktik politik uang yang merusak mental masyarakat pemilih.

Dalam konteks penataan sistem politik saat ini, terdapat sejumlah persoalan yaitu: (1) Ada perdebatan *Parliamentary treshold*: (2) perdebatan *Presidential treshold*; (3) perdebatan Pemilu tertutup dan terbuka; (4) perdebatan sistem multi partai; (5) perdebatan Pilkada langsung; (6) perdebatan jika terjadi pasangan calon tunggal dan; (7) batasan umur penyelenggara pemilu.

Selanjutnya, berdasar paparan Narasumber dan Pembahas dalam FGD, disimpukan hal-hal berikut:

- Universitas harus mempersiapkan sistem untuk melahirkan politisi dan negarawan yang kompeten.

- Partai politik dan sistem pemilu perlu kembali kepada UUD 1945.
- Perlu menguatkan kembali hati nurani kita sebagai bangsa Indonesia. Penguatan kembali ajaran moral dan etika sebagaimana visi besar agama. Yaitu perbaikan moral, sikap, etika manusia.
- Sistem kepartaian perlu didukung dan diperkuat. Konkritnya adalah parpol dibiayai oleh negara melalui APBN.
- Jangan jadikan politik sebagai panglima untuk menyelesaikan sengketa negara. Agar tujuan politik tercapai secara konstitusional, maka bungkuslah tujuan politik dengan tujuan hukum.
- Pada zaman Soekarno dan Soeharto pernah terjadi penyederhanaan parpol. Penyederhanaan parpol tidak utopis dan perlu dilakukan kembali untuk pemilu mendatang.
- *Parliamentary tresshold*, yaitu: 3,5 % sudah benar dan baik. Dan perlu didukung
- Semangat partai harus reformasi. Yaitu dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Jika seseorang ingin mencalonkan diri sebagai presiden, maka diperlukan rekomendasi ketua partai dipusat. Jika ingin mencalonkan kepala Daerah, maka perlu rekomendasi ketua partai daerah.
- Perketat syarat-syarat untuk mendirikan parpol
- Perketat verifikasi parpol
- Parpol tidak boleh menerima sumbangan dari luar selain dari iuran anggota dan APBN
- Perlu ada keterwakilan dari partai politik dalam KPU dan KPUD untuk sebagai kontrol terhadap transaksi suara oleh oknum KPU dan KPUD.
- Indonesia lebih cocok mengadopsi sistem pemilu proporsional tertutup dibanding proporsional. Jika tidak bisa, maka sistem pemilu yang diterapkan adalah proporsional terbuka-terbatas.
- *Presidential tresshold* 20 % atau 25 % sudah benar dan baik. Dan perlu didukung

www.mpr.go.id

- Jika pemilu sudah serentak, maka *Presidential tresshold* tidak relevan.
- Perketat syarat-syarat untuk calon presiden
- Perlu dirumuskan sistem untuk bisa dibedakannya nilai dari pemilih; yang kompeten dengan yang tidak kompeten. Nilai pilihan profesor tidak boleh sama dengan tukang sayur. Jadi, tidak berlaku *one man one vote*.
- Perlu dirumuskan sistem pemilihan Presiden sekaligus partainya. Jika seseorang memilih Presiden yang diusung partai tertentu, maka ia sudah memilih partai pendukung untuk DPR. Hal ini diperlukan untuk mendukung sinergitas eksekutif dan legislatif dan menghindari politik berbiaya mahal.
- Perlu perubahan sistem presidensiil. Tegasnya, hak-hak istimewa yang melekat pada presiden tidak boleh dibagi kepada yang lain.
- DPD harus kuat peran dan fungsinya. Jika tidak bisa, maka tidak perlu ada DPD. DPD adalah orang yang paling paham akan daerah yang diwakili.

Diskusi Kelompok Terfokus juga menghasilkan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

- Pemilu Indonesia sepanjang sejarah menunjukkan bahwa kehendak rakyat sebagai dasar kekuasaan berdasarkan Falsafah/Ideologi Negara Pancasila dan UUD 1945 mencerminkan kehendak penyederhanaan sistem kepartaian. Penyederhanaan tersebut melalui semangat demokratisasi dan HAM sehingga penyederhanaan kepartaian dapat berjalan "secara alamiah", misalnya melalui prinsip *Electoral Threshold* (ET) dan Pilpres mengacu pada ketentuan *Presidential Threshold* (PT). Bahkan lebih maju lagi penyederhanaan kepartaian melalui pilihan "Pemilu Sistem Distrik" dalam memperkuat presidensialisme. Meski memang sistem distrik memiliki kelemahan.
- Sistem Pemilu dalam hal pilihan antara proporsional tertutup atau proporsional terbuka tentunya sangat tergantung konfigurasi

www.mpr.go.id

politik di parlemen, karena UUD Negara RI Tahun 1945 menyerahkannya kepada pembentuk UU yang merupakan kebijakan terbuka (*open policy*). Namun sebaiknya digabungkan sistem tersebut, karena pemilu adalah pemilu partai politik, oleh karena itu partai harus tetap diberi peran untuk ikut menentukan siapa yang duduk di parlemen.

- Instrumen yuridis penataan penyelenggaraan Pemilu seyogyanya diserahkan kepada KPU dan Bawaslu sesuai dengan tupoksi nya dalam melaksanakan Pemilu yang luber jurdil serta dapat mengeleminir kecurangan-kecurangan.
- Isu terkait implementasi *Presidential Threshold* dalam Pemilu serentak 2019 lahir atas sebuah putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan akan suatu Pemilu presiden dan legislatif yang dilaksanakan serentak dalam lima tahun sekali. Hal ini tentu menjadi sebuah dilema tersendiri dalam sistem pencalonan presiden di Indonesia. Pasalnya, prinsip ambang batas *(presidential threshold)* yang juga dianut menjadi suatu kendala tersendiri dalam pelaksanaanya. Dalam merespon isu tersebut, prinsip *presidential threshold* pada satu sisi argumentasi dinilai tidak bertentangan dengan semangat konstitusi dan justru berdampak baik bagi sistem presidensial yang Indonesia anut.

www.mpr.go.id

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat narasumber dan para pembahas dalam Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan UIN Maulana Malik Ibrahim, Jawa TImur, Kamis, 6 April 2017.

Narasumber I: Prof. Dr. Sukowiyono SH, M.Hum

- Semangat awal negara ini adalah tidak banyak partai agar tidak banyak konflik.
- NKRI adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan.
- Demokrasi kita menghindari Kapitalisme dan Sosialisme.
- Era Soekarno ada penyederhanaan partai dan di era Soeharto juga ada penyederhanaan partai (PPP, PDI dan Golkar)
- Problem kita adalah koalisi partai hanya ada pada eksekutif, tidak dilanjutkan di parlemen/DPR
- Demokrasi kita sudah terlalu liberal
- Idealnya, sistem pemilu kita adalah proporsional terbuka-terbatas. Tapi, sebenarnya lebih setuju proporsional tertutup.
- Setuju ada pembatasan jumlah partai
- DPD harus kuat, atau tidak ada sama sekali

Narasumber II: Prof. Dr. Mudjia Rahardjo, M.Si

- Politik adalah jalan mulia. Untuk menjaga kemuliaan tersebut, perlu menjamin kualitas para politisi.
- Penyederhanaan partai sangat diperlukan
- Perlu diusahakan Populisme dan Kompetensi sebagai kualitas pada diri politisi. Salah satu kualitas saja tidak cukup.
- Perlu diusahakan demokrasi berdasarkan kompetensi, tidak hanya populis atau kemenarikan tubuh dan wajah.

www.mpr.go.id

- Ada politisi karbitan. Tiba-tiba muncul dan mendapat jabatan. Dan belum jelas kompetensinya.
- Jika pendidikan berkualitas, maka politik akan baik. Sebab itu, pembangunan pendidikan sangat penting.
- Oligarki politik akan menyebabkan korupsi. Sebab itu, perlu diatur secara tegas agar oligarki politik tidak terjadi.
- TNI dan Polri tidak boleh masuk dalam politik praktis
- Setiap orang dari kita berkontribusi terhadap perbaikan kehidupan bangsa dan negara.

Dr. Saifullah, M.Hum.

1. Jangan jadikan politik sebagai panglima untuk menyelesaikan sengketa negara
2. Politik dan hukum seperti dua sisi mata uang. Tak terpisahkan. Agar tujuan politik tercapai dengan baik, maka bungkuslah dengan tujuan hukum.
3. Ada tiga hal yang diperlukan agar tujuan politik tercapai dengan baik, yaitu:
   a. Kepastian
   b. Keadilan
   c. Kemanfaatan

   Jika terjadi polemik dalam tiga hal di atas, maka dahulukan keadilan.
4. Para politisi harus perlu diingatkan bahwa tugas mereka harus menyejahterakan rakyat. Bukankah mereka sudah memakai uang rakyat.
5. Para politisi harus benar-benar memahami kembali aspirasi rakyat

www.mpr.go.id

Dr. Roibin, M.Ag

1. Demokrasi berintikan merawat keberagaman. Sebab, keragaman adalah takdir.
2. Jika demokrasi mampu menyelesaikan konflik dalam keragaman, maka demokrasi sudah berjalan dengan baik.
3. Indoktrinasi Pancasila kepada para politisi perlu diperkuat. Tugas ini dilaksanakan oleh partai terhadap kadernya.

Salahuddin S.IP, M.Si., M.P.A

Ada tiga perdebatan dalam sistem pemilu proporsional

1. Mendukung pemilu proporsional tertutup
2. Mendukung pemilu roporsional terbuka
3. Pemerintah pemilu porporsioan terbuka terbatas

   Kami mengusulkan "Proporsional Tertutup". Ada peran partai yang menentukan nomor urut calon. Dan perlu dikuti kerja profesional
4. Multi partai murni dan multi partai sederhana. Saya mendukung sistem partai sederhana, *Parliamentary Treshold*, 3,5 %.
5. *Presidential Treshold* 20 % atau 25 % dari kursi DPR RI sudah tepat dan perlu dipertahankan

Dr. Ahmad Sofwani. Msi

Rekrutmen politik sangat sulit. Butuh biaya besar. Sebab itu, partai politik perlu dibiayai negara. Tapi dikuti ketegasan hukum.

www.mpr.go.id

Dr. Jaiz Kumkelo

1. Tidak boleh ada pertentangan dalam UU atau peraturan. Harus dibedakan dengan jelas, mana aturan yang lebih tinggi dan yang tidak.
2. Perlu penguatan berketuhanan segala hal termasuk dalam politik .
3. Mempertegas adanya sistem presidensial.

Drs. Fatoni

1. Partai politik saat ini tidak mengajarkan partisipasi politik. Yang ada adalah mobilisasi politik.
2. Semangat partai tidak reformis. Misal, untuk mencalonkan diri sebagai pemimpin daerah, masih perlu rekomendasi ketua pusat partai
3. Kemandirian partai. Maka, pendanaan partai perlu dari APBN

Umar al-Faruq

Perlu dibedakan kualitas pemilih yang kompeten dengan yang tidak kompeten. Nilai pilihan dari profesor tidak boleh sama dengan tukang sayur. Jadi, tidak berlaku *one man one vote*.

Dewi Yuhana

1. Politik biaya tinggi. Ada kasus anggota dewan yang "menyekolahkan" SK Dewannya untuk mendapat pinjaman dana. Saya setuju partai dibiayai oleh negara melalui APBN
2. Perlu pendidikan politik terhadap anak muda. Ada banyak anak muda tak kenal dengan par politisi kita.
3. Diperlukan sekolah politik, atau kegiatan politisi idol.

www.mpr.go.id

Dr. Aunul Hakim, M.H

1. Sistem parpol harus didukung dan dikuatkan.
2. Sistem presidensil sudah tepat untuk Indonesia dan perlu didukung dan diperkuat. Problem adalah praktiknya seringkali tidak presidensil.
3. Memilih presiden sekaligus partainya di DPR, sehingga mendukung sinergitas Eksekutif dan Legislatif.
4. Pada calon presiden harus muncul syarat Ketuhanan/ketaqwaan. Sebab ini yang membedakan kita dengan yang lain.

Dr. Cora Elly Noviati, SH., M.H

Presidensial campuran atau setengah-setengah. Yaitu campuran antara presidensial dan parlementer. Hak yang melekat pada presiden tidak bisa dibagi kepada yang lain. Misalnya UU hasil perubahan, bahwa untuk mengangkat Dubes atas persetujuan DPR. Ini bukan presidensial.

Ir. Eka Nurcahyo

1. Parpol harus berkualitas. Kualitas itu tergambar dari tatakelola organisasi, penempatan orang-orang kompeten dalam partai.
2. Ada pembatasan parpol, yaitu 8 parpol. 8 partai tersebut mewakili elemen bangsa. Misalnya, religius, karya, nasionalis.
3. Ada verifikasi parpol baru secara ketat
4. Parpol tidak boleh dibiayai oleh negara. Tapi biaya parpol dari anggota parpol.
5. Penggunaan APBN untuk parpol riskan penyelewengan
6. Sistem pemilu proporsional tertutup hendaknya diterapkan. Kalaupun mau proporsional terbuka, ditrapkan terbatas.
7. DPD tidak boleh dari partai, tapi independen

www.mpr.go.id

Dhofir Zuhri

1. Umumnya, kebijakan publik adalah hasil tawar-menawarkan eksekutif dan legislatif.
2. Jika terjadi konflik antara agama konvensional dengan negara, maka seharusnya kita berpihak kepada "agama" publik, yaitu Pancasila itu sendiri.
3. Siapa yang paling berkuasa atas kita, bukan agama dan negara, tapi media. Termasuk dari cara berpolitik dan bernegara kita.
4. Perlu dirumuskan sistem rekrutmen yang ketat terhadap politisi

Abdul Malik SH., M.H

1. Jika pemilu sudah serentak, maka *Presidential Treshold* tidak relevan. Oleh karena itu lakukan uji publik untuk mencari sosok yang pantas menjadi presiden
2. Perketat syarat-syarat untuk calon presiden

Dr. Ahmad Barizi, M.A

1. Relasi DPR dan Presiden kita imajiner. Maka ada istilah sistem presidensial campuran
2. Parpol adalah organisasi massa, maka lumrah jika terjadi ada mobilisasi massa.
3. Universitas harus mempersiapkan sistem untuk melahirkan politisi dan negarawan yang kompeten

Fajar Santosa, SH., M.H

1. Fokuskan kajian MPR RI pada isu-isu konstitusional
2. Saya tak terlalu risau multi partai. Problem kita adalah keterwakilan. Misalnya semua butuh rekomendasi ketua pusat partai. Maka ada usulan untuk membuka partai lokal, seperti di Aceh.

www.mpr.go.id

3. Sistem presidensial tak jelas karena ada banyak keistimewaan presiden yang harus dibagi dengan DPR dan koalisinya.
4. Kita pernah punya calon presiden dari jalur independen, hal itu adalah salah satu solusi kebuntuan keterwakilan.

Dr. Nuruddin Hady, SH., MH

Perlu menyederhanakan parpol, sekita 5 atau 6 parpol. Langkahnya:

1. Perketat pembatasan untuk menjadi parpol
2. Perketat verifikasi parpol
3. Pendaaan partai (dari APBN dan anggota), tidak boleh dari sumbangan dari luar
4. Sistem pemilu harus proporsional tertutup

Herman Kadir, SH., M.Hum

Perlu ada keterwakilan partai politik dalam KPU dan KPUD sebagai kontrol terhadap transaksi suara oleh oknum KPU dan KPUD.

Drs. H. Otong Abdurrahman

Perlu menegaskan kembali nilai-nilai Pancasila.

KH. Bukhori Yusuf, Lc., MA

1. Parpol perlu diatur dalam UU, termasuk pembiayaan
2. Jika hanya ada 3 partai, maka berbahaya bagi keragaman kita
3. Ada “perselingkuhan” penguasa, politisi, pengusaha dan media
4. Seleksi ketat bagi partai untuk menjadi peserta pemilu

www.mpr.go.id

Djamal Aziz, B.Sc., SH. MA

1. Memerlukan hati nurani yang memandu para politisi
2. Parpol dibiayai negara dan dengan sanksi yang tegas atas pelanggaran

Dr. Ir. Abdul Malik

Memang ada pertarungan tentang sistem proporsional terbuka dan terutup serta terbuka-terbatas.

www.mpr.go.id

URGENSI PENGATURAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK TAHUN 2019[1]

Oleh: Abdul Malik, SH., MH.[2]

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara demokrasi berdasarkan hukum. Hal tersebut dijelaskan dan terakomodasi dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Layaknya sebuah negara demokrasi, eksistensi partai politik merupakan sebuah kebutuhan utama yang memainkan peranan penting sebagai penghubung antara pemerintah dan warga negara, terlebih melihat Indonesia yang mempunyai heterogenitas karakteristik warga negara yang sangat tinggi, sehingga menjadi dilema tersendiri bagi berjalannya sebuah demokrasi[3]. Peran sentral partai politik ini diwujudkan dalam berbagai bidang, seperti halnya melibatkan diri secara konstitusional sebagai peserta Pemilihan Umum (Pemilu) yang dijamin dalam UUD NRI 1945.

Pelaksanaan Pemilu dalam sejarah demokrasi Indonesia diwarnai oleh ambang batas minimum (*threshold*) baik dalam hal *electoral threshold*, *parliamentary threshold,* maupun *presidential threshold*, sehingga pembahasan mengenai ambang batas bukan merupakan hal yang baru untuk dibahas dalam konteks politik Indonesia. Hipotesis tersebut didasarkan atas pengaturan mengenai ambang batas yang terdapat dalam Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang menjadi dasar pelaksanaan pemilihan presiden Tahun 2004, serta Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 sebagai dasar pelaksanaan pemilihan presiden Tahun 2009 dan 2014.

[1] Makalah Disampaikan pada acara Focussed Group Discussion Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 13 April 2017

[2] Dosen Hukum Tata Negara STIH Sunan Giri Malang

[3] Leslie Lipson, The Democratic Civilization, Feiffer and Simons, New York, 1964. hlm. 237-251

www.mpr.go.id

Setiap periode pemberlakuan undang-undang mempunyai perbedaan mendasar dalam mengimplementasikan ambang batas sebagaimana dijelaskan diatas. Pada rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 misalnya, ketentuan mengenai *presidential threshold* dikatakan dalam Pasal 5 ayat (4) yang menyatakan bahwa "pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum (pemilu) anggota DPR, DPD, dan DPRD yang memperoleh minimum 15% kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR[4]. Sedang pada rezim Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 telah ditentukan bahwa "pasangan calon diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu anggota DPR minimal memperoleh 20% jumlah kursi DPR atau 25% jumlah suara sah nasional pemilu anggota DPR".

Jika diamati, terdapat perbedaan mendasar atas dua rezim tersebut, yakni naiknya ambang batas persyaratan bagi partai politik ataupun gabungan partai politik untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) dari 15% perolehan kursi DPR (2004) menjadi 20% (2009) atau 20% perolehan suara sah Pemilu DPR (2004) menjadi 25% (2009), sehingga hal ini berimplikasi hanya ada satu partai politik yaitu Partai Demokrat yang memenuhi syarat mengusung pasangan calon tanpa koalisi pada tahun 2009, tidak satupun partai yang memenuhi syarat pada Tahun 2014, dan menurunnya jumlah pasangan calon dari lima pasangan calon pada Tahun 2004 menjadi tiga pasangan calon pada tahun 2009, serta menjadi dua pasangan calon pada tahun 2014[5]. Selain perbedaan, kedua rezim tersebut juga memiliki sisi persamaan, yaitu waktu pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan dua tahap yaitu pemilu legislatif yang kemudian pemilu presiden dan wakil presiden untuk mewujudkan *presidential threshold* sebagaimana diamanatkan Undang-Undang.

Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 telah menyatakan bahwa praktik pemilihan umum yang memisahkan antara pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum

[4] A. Mukthie Fadjar, Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi, Setara Press, Malang, 2013. hlm. 85
[5] Ibid... hlm. 98

presiden/wakil presiden seperti yang dipraktikkan selama ini adalah inkonstitusional. Oleh karena itu, pemilihan umum harus diselenggarakan serentak, baik Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota maupun Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden yang berlaku mulai 2019.

Salah satu permasalahan fundamental dalam pemilu serentak 2019 adalah perlu atau tidaknya *presidential threshold*. *Presidential threshold* adalah ambang batas atau jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik agar memiliki kewenangan untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Jika membaca Putusan MK Nomor 52-59/PUU-VI/2008 dan Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan teliti dan bijak, maka pasangan calon presiden-wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.

Membaca dan menganalisis ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya konstitusi memberikan kesempatan yang sama terhadap setiap partai yang telah dinyatakan menjadi peserta pemilu untuk mengusung pasangan calon presiden-wakil presiden. Oleh karena itu, menurut penulis, ketentuan pembuatan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden dalam UU Pilpres (UU Nomor 42 Tahun 2008) sudah kehilangan relevansinya. Logika frasa "diusulkan oleh partai atau gabungan partai peserta pemilu" seharusnya diterjemahkan bahwa setiap partai yang telah lolos sebagai peserta pemilu memiliki kewenangan yang sama untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di Pilpres tanpa disuguhi syarat berupa *presidential threshold*.

Andaikata pembuat UU 'memaksakan' adanya *presidential threshold*, maka akan sangat sulit mencari dasar penghitungannya. Memang ada yang berpendapat bahwa penghitungan *presidential threshold* dapat didasarkan pada hasil perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik pada pemilu sebelumnya, hemat penulis, hal ini juga tidak relevan dan tidak logis karena kontestasi politik pada masing-masing pemilu sangat berbeda. Selain itu, harus dipahami juga bahwa dalam makna pemilu serentak yang sesungguhnya adalah tidak bisa

www.mkri.go.id

menjadikan hasil pemilu sebelumnya menjadi dasar atau syarat dalam pemilu berikutnya

Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dipaparkan lebih lanjut mengenai implikasi dari pemilu serentak yang dikorelasikan dengan prinsip *presidential threshold* untuk kemudian menciptakan rekomendasi baik dari sudut pro- kontra isu "*Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak 2019".

PEMBAHASAN

1. Urgensi Pengaturan Presidential Threshold Dalam PEMILU 2019

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 berimplikasi pada pelaksanaan pemilu tahun 2019 yang akan dilaksanakan secara serentak. Putusan MK tersebut pada satu sisi bertujuan untuk lebih mendukung pemilu yang efektif, efisien dan akuntabel. Namun disisi lain juga dinilai menimbulkan polemik baru dalam pelaksanaan pemilu dikarenakan ketentuan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang merupakan kongkritisasi dari prinsip *presidential threshold* dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, sedangkan beberapa pasal lain yang diantaranya adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Padahal beberapa ketentuan dalam Pasal tersebut mempunyai keterkaitan yang sangat strategis terhadap implementasi dari Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa prinsip *presidential threshold* masih diatur secara konkrit di Indonesia sekalipun dalam pemilihan serentak. Selain alasan MK yang manyatakan bahwa ketentuan tersebut menjadi tanggung jawab pembentuk Undang-Undang, prinsip *presidential threshold* juga sangat penting untuk diakomodasi dalam sistem politik Indonesia. Beberapa urgensi *presidential threshold* menurut salah satu pakar adalah sebagai upaya penguatan sistem presidensial, meningkatkan kualitas calon presiden dan wakil presiden karena harus melalui proses seleksi partai politik,

mendukung koalisi untuk memperkuat pelaksanaan pemerintahan sehingga akan membangun pemerintahan yang efektif, serta dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian.

Melihat urgensi prinsip *presidential threshold* diatas, serta dalam upaya membangun sinergitas antara DPR sebagai lembaga legislasi dan lembaga eksekutif sebagai pelaksana produk legislatif yang didukung dengan putusan MK menyatakan bahwa ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka implementasi prinsip *presidential threshold* tersebut penting dan dapat dilakukan dengan beberapa acara, seperti:

Pertama, DPR bersama presiden harus segera membuat UU baru tentang pemilu 2019 yang mengakomodasi putusan MK untuk diselaraskan dengan ketentuan *presidential threshold* agar pemilihan serentak berjalan dengan tidak mengesampingkan prinsip *presidential threshold.*

Kedua, implementasi *presidential threeshold* merujuk hasil pemilu tahun 2014. Hal ini memang mempunyai celah berupa partai-partai kecil yang terbentuk setelah pemilu 2014 tidak bisa secara mandiri (tanpa koalisi) dapat mengusung calon presiden. Namun, berdasarkan hasil pemilu 2014 tampak bahwa seluruh parta peserta pemilu belum memenuhi persyaratan untuk mengusung calon presiden sehingga harus berkoalisi.

Fakta yang demikian juga akan menjadi solusi dari partai baru agar berkoalisi dengan beberapa partai lain untuk mengusung calon presiden. Keadaan tersebut kiranya juga mendukung keadilan partai, bahwa munculnya partai baru tidak serta-merta dapat langsung mengusung calon presiden, namun harus memenuhi beberapa tahapan sehingga 5 tahun kemudian bisa mengusung calon jika mampu mendapatkan suara melebihi ambang batas pada tahun 2019. Sehingga hal tersebut juga dinilai dapat memicu partai dalam memaksimalkan fungsi dan peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.

www.mpr.go.id

2. Pengaturan Presidential Threshold Dalam PEMILU 2019 Inkonstitusional

Menganalisis dari sisi kontra terhadap tema "*Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak 2019" penulis akan membahas dalam 2 (dua) pemaknaan. ***Pertama***, bahwa sejatinya konsep *presidential threshold* yang dijadikan sebagai norma untuk membatasi pencalonan Presiden/Wakil Presiden justru bertentangan dengan semangat konstitusi. ***Kedua***, ketidakrelevanan implementasi *presidential threshold* dalam Pemilu serentak 2019.

Menerapkan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) berdasar persentase hasil Pemilu legislatif tersebut berarti membatasi hak pilih warga negara dalam Pemilu presiden dan wakil presiden. Seharusnya rakyat mempunyai hak politik penuh serta peluang yang cukup besar dalam menentukan pejabat eksekutif (presiden dan wakil presiden) yang akan melaksanakan pemenuhan hak-hak asasinya berdasar pada mekanisme pencalonan yang diatur oleh konstitusi[6]. Adapun mekanisme pencalonan tersebut didasarkan pada hak Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang terverifikasi sebagai peserta Pemilu untuk mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

Selaras dengan hal tersebut, Prof. Saldi Isra dalam keterangan ahlinya pada pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945 memaknai pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud Pemilu Anggota Legislatif secara langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan eksekutif pada prinsipnya sama-sama bersumber dari mandat rakyat secara langsung. Untuk itu, menjadikan persentase hasil pemilu legislatif sebagai basis menghitung ambang batas mengajukan calon presiden tidak dapat dibenarkan[7].

[6] Lihat ketentuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pasal 6 A dan 22 E UUD NRI 1945

[7] Keterangan Ahli (Prof. Saldi Isra) dalam Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945, dikutip dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, hlm. 49

Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebenarnya telah memberikan gambaran terkait kontrak sosial antara pemilih dan yang dipilih. Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilu langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat dan kemauan pemilih (*volonte generale*). Sehingga akan menjadi pegangan Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya dalam mengelola negara[8].

Untuk lebih mengelaborasi argumentasi diatas, *Presidential Threshold* dinilai bertentangan dengan semangat konstitusi yang dapat dipahami dari 2 ketentuan pasal UUD NRI 1945 tentang subjek pencalonan pejabat eksekutif maupun legislatif. Dalam Pasal 6 A ayat 2 UUD NRI 1945 yang berbunyi "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Serta Pasal 22 E ayat 3 yang berbunyi "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik".

Pengaturan terkait pencalonan Presiden dan Wakil Presiden merupakan konsekuensi legal dari ketentuan undang-undang dasar, dari sisi syarat-syarat personal seseorang untuk dapat menjadi presiden ataupun wakil presiden dinaungi oleh ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD NRI 1945. Sementara itu, terkait tata cara pemilihannya diwajibkan oleh undang-undang dasar untuk dimaktubkan kedalam ketentuan undang-undang khusus, hal ini didasari oleh ketentuan Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945.

Telah diklasifikasikan secara tegas oleh Undang-Undang Dasar, bahwa ketentuan syarat personal dan syarat pengusulan calon oleh partai politik maupun gabungan partai politik adalah berbeda, namun tetap dalam bingkai pengaturan dalam suatu undang-undang.

Apabila dicermati secara seksama, ketika berbicara perihal syarat personal calon presiden maupun wakil presiden, pendelegasian pengaturan berbunyi "*Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil*

[8] Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia : Perspektif Konstitusional, Total Media :Yogyakarta, 2009, hlm. 115.

Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang" sementara itu terkait Syarat Pencalonan dinyatakan bahwa "*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang*". Dalam artian bahwa ketentuan syarat personal seseorang untuk menjadi calon Presiden maupun Wakilnya bersifat *openend policy*, sementara terkait pengusulan calon oleh partai politik maupun gabungan partai politik bersifat *closed policy*.

Hal ini akan sangat berpengaruh dalam kebijakan hukum (*legal policy*) yang membatasi legislator dalam membentuk undang-undang tersebut. Ketentuan Passal 6 ayat (2), utamanya melalui frasa "*dengan undang-undang*" membuka ruang untuk menambah syarat personal untuk menjadi Presiden maupun Wakilnya, hal ini ditunjukkan dengan tambahan kewajiban seorang calon memiliki umur minimal 40 tahun, serta pendidikan minimal SMA sederajat, dan lainnya, sebagaimana diatur oleh undang-undang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Ini terlihat dengan dikembangkan (penambahan) syarat personal untuk menjadi Presiden maupun Wakilnya, melaui ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Lain halnya dengan pengaturan tata cara pencalonan, frasa "*tata cara*" dan "*dalam undang-undang*" memiliki konsekuensi bahwa ketentuan undang-undang hanya sekedar bersifat teknis dan tertutup kemungkinan untuk menambahkan syarat lain selain yag telah ditentukan oleh UUD NRI 1945. Namun berdasarkan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ditambahkan syarat:

> *…peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.*

Ketentuan tersebut tidak lagi menjadi pengaturan "teknis", namun telah menambahkan syarat pencaloan berupa ambang batas (*threshold*) terhadap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Ketika norma hukum pencalonan pejabat legislatif dan eksekutif diatur secara terpisah serta memiliki konstruksi hukum yang berbeda dapat dimungkinkan bahwa cita hukum yang hendak dicapai ialah untuk sepenuhnya menjamin kedaulatan rakyat.

Calon presiden pada umumnya ditentukan melalui seleksi yang dilakukan oleh partai politik[9], bukan ditentukan dari ketentuan *presidential threshold* hasil pemilu legislatif. Jika pencalonan presiden dan wakil presiden dibatasi berdasar persentase *presidential threshold* hasil pemilu legislatif tidaklah tepat, sebab dalam sistem presidensial antara pejabat lembaga legislatif dan pejabat lembaga eksekutif mekanisme pemberian mandatnya sama-sama langsung dari rakyat.

Terlebih Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013 telah memutuskan penafsiran Pasal 22 E ayat 1 dan 2 UUD NRI 1945 dipahami bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilakukan setiap lima tahun sekali yang ditafsirkan secara serentak atau bersamaan.

Memperkuat tafsir MK tersebut, Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam Pemilu yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif[10]. Sehingga, Pemilu hanya dilaksanakan 1 (satu) kali setiap 5 (lima) tahun untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga legislatif serta presiden dan wakil presiden yang akan duduk di lembaga eksekutif selaku pemegang amanah rakyat yang pada prinsipnya sama-sama akan melaksanakan pemenuhan hak-hak asasinya.

[9] Harun Al Rasyid, Pengisian Jabatan Presiden, Pustaka Utama Gravity : Jakarta, 1999, hlm. 44
[10] Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara, Rajawali Pers : Jakarta, 2013, hlm. 419

3. Relevansi Presidential Treshold Dalam PEMILU 2019

Penerapan metode *presidential threshold* tentunya juga tidak relevan dalam pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2019. Sebab selain metode ini tidak selaras dengan semangat konstitusi dalam menjamin optimalnya kedaulatan rakyat, dilain sisi tidak logis jika norma ini dipaksa untuk diterapkan. Mengingat proses Pemilu tidak dilaksanakan secara terpisah untuk memeroleh hasil perolehan suara partai politik yang akan dijadikan dasar penghitungan *Presidential Threshold*. Walaupun terdapat gagasan hasil perolehan suara partai politik mengacu pada hasil pemilu Tahun 2014 sebagaimana dinyatakan Prof. Mahfud M.D. dalam Sindo News[11], namun menurut hemat penulis hal itu justru berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi partai-partai politik baru yang akan berpartisipasi pada pemilu 2019.

Oleh karena itu, berdasar pandangan dari sisi kontra terhadap topik "*Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak 2019", maka dengan menghapus metode *Presidential Threshold* yang pada mulanya dimaksudkan sebagai cara untuk menghasilkan calon yang berkualitas dan legitimate melalui pembatasan jumlah calon presiden dan wakil presiden (karena diragukan terdapat calon yang kurang mendapat dukungan/legitimasi dari rakyat dan/atau DPR, meski partainya lolos verifikasi sebagai peserta pemilu). Sehingga agar proses Pemilu tetap berjalan sesuai amanah konstitusi dan berlangsung secara berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan demi terwujudnya hasil pemilu yang demokratis dan legitimate maka penulis menawarkan beberapa rekomendasi:

Pertama, adanya norma hukum yang mengatur pengetatan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) terhadap parpol calon peserta pemilu berbasis pada syarat-syarat yang harus dipenuhi parpol khususnya mengenai implementasi fungsinya terhadap masyarakat. Hal ini berdasar pada fakta dan hipotesa para ahli hukum bahwa dibalik tingkat popularitas partai politik yang umumnya rendah terdapat hubungan yang lemah antara partai dan kelompok-kelompok sosial

[11] Mahfud MD, Segarkan UU Pemilu 2019, dalam www.sindonews.com diakses pada 15 Maret 2016

(masyarakat)[12]. Verifikasi tersebut dilaksanakan dengan memeriksa bukti administrasi, dokumentasi aktivitas parpol dalam menjalankan fungsinya dengan intensif, terstruktur dan masif, serta melibatkan badan-badan pengawas pemilu sebagai pembantu KPU untuk melakukan verifikasi. Dari hasil verifikasi ini akan diperoleh indeks kelulusan parpol yang menjadi dasar parpol berhak disahkan sebagai peserta pemilu.

Kedua, selain terdapat verifikasi parpol hendaknya ada norma hukum yang mengatur pengetatan seleksi oleh KPU terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh parpol. Beberapa cara pengetatan tersebut yakni melalui adanya prosedur Uji Publik. Prosedur Uji Publik ini mengadopsi konsep ketentuan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang. Sebagaimana Pasal 1 ayat 2 UU tersebut, Uji Publik adalah pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, yang hasilnya tidak menggugurkan pencalonan dan Penelusuran *track record* (rekam jejak) Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan berbasis pada kriteria-kriteria yang dapat menjadi faktor penentu legitimasi calon (yang dapat dinyatakan layak sebagai calon presiden dan wakil presiden).

Ketiga, adanya norma hukum yang mengatur kemungkinan munculnya komposisi gabungan partai politik (koalisi) yang mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Norma hukum inilah yang akan mengatur syarat dan ketentuan koalisi partai untuk menjamin proses pemilu dapat berjalan sesuai amanah konstitusi dan berlangsung secara berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan demi terwujudnya hasil pemilu yang demokratis dan legitimate. Syarat dan ketentuan yang penulis tawarkan ialah implementasi Koalisi Berbasis Kebijakan dengan Proporsi "Jarak

[12] Richard S. Katz dan William Crotty, Handbook Partai Politik, diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi, Nusa Media : Bandung, 2014, hlm. 382

Kebijakan Minimal". Teori Koalisi Berbasis Kebijakan menuntut partai-partai untuk ditempatkan di ruang ideologis (bisa satu dimensi atau multi dimensi) sebelum mereka dapat diuji secara empiris.

Apabila sistem koalisi ini dapat terlaksana dimungkinkan terwujud stabilitas politik dalam penerapan kebijakan pemerintahan. Sebab koalisi partai akan menyepakati perjanjian kebijakan substantif[13], dan kemudian dimanifestasikan dalam kebijakan pemerintahan. Asumsinya jika koalisi parpol ini memeroleh suara mayoritas di lembaga legislatif besar kemungkinan presiden dan wakil presiden yang terpilih juga dari usulan gabungan (koalisi) parpol yang memeroleh suara mayoritas di lembaga legislatif, dikarenakan kesamaan platform ideologi dan kebijakan.

PENUTUP

Isu terkait implementasi *Presidential Threshold* dalam Pemilu serentak 2019 lahir atas sebuah putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan akan suatu Pemilu presiden dan legislatif yang dilaksanakan serentak dalam lima tahun sekali. Hal ini tentu menjadi sebuah dilema tersendiri dalam sistem pencalonan presiden di Indonesia. Pasalnya, prinsip ambang batas *(presidential threshold)* yang juga dianut menjadi suatu kendala tersendiri dalam pelaksanaanya. Dalam merespon isu tersebut, prinsip presidential threshold pada satu sisi argumentasi dinilai tidak bertentangan dengan semangat konstitusi dan justru berdampak baik bagi sistem presidensial yang Indonesia anut.

Dalam mewujudkannya, DPR dan Presiden harus segera menetapkan undang-undang baru yang mengakomodir presidential threshold dalam Pemilu 2019. Tidak hanya itu, dalam pelaksanaan dalam ambang batas harus juga berpedoman pada hasil Pemilu 2014 sebagai acuannya.

[13] Muller dan Strom, Coalition Government in Western Europe, Oxford University Press, 2000 dalam Richard S. Katz dan William Crotty, Handbook Partai Politik, diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi, Nusa Media : Bandung, 2014, hlm. 301

Namun dilain sisi, gagasan tersebut justru ditolak atas pertimbangan pembatasan pemilihan yang seharusnya menjadi hak rakyat untuk memilih Presiden/Wakil Presiden dinilai bertentangan dengan semangat konstitusi. Selain itu, presidential threshold dinilai tidak relevan lagi untuk diterapkan dalam Pemilu serentak 2019 dengan pertimbangan teknis dan teoritis yang sama sekali tidak memungkinkan. Untuk itu, diajukan rekomendasi menerapkan mekanisme pengetatan verifikasi partai politik, pengetatan verifikasi calon presiden dan wakil presiden oleh KPU dan mekanisme koalisi berbasis teori kebijakan dengan proporsi jarak kebijakan minimal dinilai tepat untuk dilaksanakan, yang keseluruhan itu harus diatur melalui UU.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Al Rasyid, Harun. 1999. Pengisian Jabatan Presiden. Pustaka Utama Gravity Jakarta

Asshiddiqie, Jimly. 2013. Pengantar Hukum Tata Negara, Rajawali Pers: Jakarta

Fadjar, A. Mukthie. 2013. Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi. Setara Press: Malang

Leslie, Lipson. 1964. The Democratic Civilization, Feiffer and Simons: New York

S. Katz, Richard dan Crotty, William. 2014. Handbook Partai Politik, diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi, Nusa Media: Bandung,

Thaib, Dahlan. 2009. Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional. TotalMedia:YogyakartaYuridis:

www.mpr.go.id

UUD NRI 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pelaksanaan pemilihan presiden tahun 2004

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

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 terhadap UUD NRI 1945

Jurnal

Sodikin, "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial", Jurnal RechtsVinding, Vol. 3, No. 1, April 2014

Website

Mahfud M.D., Segarkan UU Pemilu 2019, dalam www.sindonews.com diakses pada 15 Maret 2017

www.mpr.go.id

MENYOAL SISTEM PRESIDENSIAL DAN MULTIPARTAI DI INDONESIA

Oleh: Ach Dhofir Zuhry

A. Selayang Pandang

Pasca lengsernya Presiden Soeharto, stabilitas dan efektivitas pemerintahan dinilai lemah, bahkan sangat rentan dan riskan dari baerbagai ancaman dan pengeroposan, baik dari dalam maupun dari luar. Teramat berhamburan kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak efektif, dan bahkan seakan dipaksakan, sidang paripurna berlangsugn berkali-kali. Contoh konkret adalah manakal pemerintah terpilih dapat diberhentikan ditengah masa kerjanya. Yang paling mudah diingat adalah ketika Presiden Abdurrahman Wahid dimakzulkan dari jabatannya oleh MPR. Pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudoyono tidak sedikit kebijakan-kebijakan atau program-program pemerintah mendapatkan perlawanan bahkan penolakan dari DPR, misalnya pengangkatan Gubernur Bank Indonesia (BI), rencana meningkatkan BBM, dan yang amat menyita perhatian adalah kasus skandal Bank Century. Gonjang-ganjing ini tidak lepas dari hasil amandemen UUD 1945, di samping juga transisi dari sistem otoritarianisme Orde Baru.

Namun demikian, posisi Presiden yang terlalu dominan dalam sistem politik Indonesia dianggap sebagai salah satu faktor yang mendorong munculnya pemerintahan yang otoriter. Oleh karena itu dalam proses amandemen UUD 1945 kekuasaan presiden dikurangi, belum lagi kekuasaan parlemen ditambah dan dipertegas. Kebijakan amandemen ini sebenarnya ditempuh untuk menjamin terjadinya proses *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Namun faktanya, ekses dari amandemen adalah hubungan antara kedua lembaga ini menjadi disharmoni. Sayangnya, *gap* ini masih terus berlanjut hingga presiden Joko Widodo memimpin Negeri ini. Tak ayal, efektifitas dan efisiensi kerja Kabinet serta Parlemen kerap kali berseberangan dan bahkan cenderung ingin menang sendiri.

www.mpr.go.id

Di sisi yang lain, berbanding terbalik dengan produktivitas Lembaga Legislatif dalam mengusung inisiatif RUU tersebut, sorotan ini muncul juga justru karena ketidakmampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di lembaga legislatif menangkap aspirasi yang berkembang di tingkat. Dengan kata lain, tidak mampu merumuskan suara yang berkembang di tingkat sistem menjadi pertimbangan utama substansi suatu undang-undang.

Parpol dalam DPR seharusnya sekedar sistem yang menyajikan calon yang paling baik bagi masyarakat cenderung lebih mementingkan calon-calon yang loyal kepada partai daripada calon di luar partai yang mungkin dianggap lebih berkualitas. Tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap kinerja Lembaga Legislatif dan parpol begitu rendah. Yakni satu tingkat paling bawah sebelum Partai Politik.

Jika kita elaborasi lebih cermat, muasal dari meruncingnya "pertikaian elite" ini paling tidak karena ada dua faktor. *Pertama*, sistem presidensial dan sistem multipartai yang diimplementasikan di Indonesia, tidak mendukung terciptanya pemerintahan yang stabil dan efektif. *Kedua*, adalah faktor personal, yakni sosok Presiden itu sendiri dalam relasinya dengan parleman atau DPR/MPR. Lantas, bagaimana mengidentifikasi relasi antara sistem multipartai dan sistem presidensial dalam konteks efektivitas dan stabilitas pemerintah?

B. Problem Umum Presidensialisme Multipartai

Akhir-akhir ini partai-partai politik sedang gencar-gencarnya melakukan koalisi dengan partai lain. Partai pemenang pemilu legislatif melakukan koalisi dengan partai-partai yang lain. Para pemimpin partai semakin intensif melakukan pertemuan dengan pemimpin partai politik yang lain. Mereka bertemu membahas tentang pemilu presiden Juni mendatang. Tak jarang pertemuan antara pimpinan partai ini secara terbuka dilakukan di depan media massa secara terbuka. Semakin panasnya koalisi antar partai ini mengindikasikan bahwa partai politik tidak main-main dalam menentukan pilihan presiden dan atau wakil presidennya. Tetapi sayangnya koalisi ini identik dengan adanya timbal balik antar partai politik. Apabila salah satu calon presiden dari partai menang dalam pemilihan presiden, maka partai-partai koalisi akan

www.mpr.go.id

meminta jatah untuk duduk di dalam pemerintahan. Mereka akan meminta jatah wakilnya duduk dalam jabatan menteri-menteri. Ujung-ujungnya pemerintahan di Indonesia dipegang oleh koalisi partai politik yang sama saja hanya berporos pada satu ideologi yang menguntungkan pihak-pihak tertentu saja. Menteri-menteri yang diajukan oleh partai yang berkoalisi belum tentu cakap dalam bidangnya.

Dalam hal ini memang tidak ada salahnya jika partai yang berkoalisi meminta jatah menteri, tetapi alangkah baiknya apabila dalam koalisi ini partai politik melihat dahulu calon yang akan diajukan untuk mengisi jabatan menteri dalam pemerintahan. Koalisi sendiri sebenarnya ada dalam sistem pemerintahan parlementer, bukan di sistem presidensial seperti yang dijalankan di Indonesia. Partai pemenang suara dalam pemilihan anggota legislatif yaitu DPRD, DPD, DPR Provinsi dan DPR RI akan melakukan koalisi dengan partai pemenang pemilu yang lain untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Harusnya di Indonesia tidak menggunakan koalisi yang dilakukan dalam sistem pemerintahan parlementer karena telah menganut sistem pemerintahan presidensial. Ini menunjukkan bahwa negara Indonesia masih binggung dalam menentukan arah bagaimana cara demokrasi yang baik. Semuanya seperti dicampuradukan menjadi satu.

Mencermati fakta ini, sepertinya negara Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial secara setengah-setengah. Namun demikian sebenarnya tujuan dari adanya koalisi ini untuk kebaikan bersama. Tetapi adanya koalisi yang telah menjadi tradisi dalam setiap pemilihan presiden dan wakil presiden ini menjadi ajang bagi para partai politik untuk mendekatkan diri dengan partai lain yang tujuannya bukan untuk kemajuan negara Indonesia, tetapi demi kepentingan partai. Ideologi yang dianut partai politik pun dapat berubah-ubah sesuai dengan koalisi yang dilakukan. Ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang ada di Indonesia tidak sesuai dengan proses dalam pemilihan presiden dan atau wakil presiden.

Sistem pemerintahan presidensial sering dianggap memiliki masalah bawaan. Linz (1990; 1994) menyebut fenomena ini sebagai "the perils of presidentialism." Karakteristik dasar sistem

presidensial adalah keterpisahan antara eksekutif dan legislatif *(executive is not dependent on legislative)* dan baik presiden kepala eksekutif) maupun anggota legislatif sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Masalah bawaan itu ada tiga. Pertama, *dual legitimacy*. Karena sama-sama dipilih rakyat maka baik presiden maupun legislatif memiliki legitimasi yang sama kuat. Anggota legislatif misalnya tidak dapat mengklaim sebagai lebih mewakili rakyat dibanding presiden. Bila ada konflik di antara kedua lembaga ini, maka kemungkinan yang terjadi adalah kebuntuan. Kedua, *rigidity*. Baik legislatif maupun presiden memiliki masa jabatan yang tetap Kecuali karena alasan-alasan seperti kriminal atau penghianatan terhadap konstitusi, seorang presiden tidak dapat dimakzulkan di tengah jalan. Maka bila terdapat ketidakpuasan terhadap presiden misalnya tidak ada jalan lain kecuali menunggu hingga berakhirnya masa jabatan sang Presiden. Ketiga, *majoritarian tendency.* Apabila seorang presiden memiliki kecenderungan mengabaikan legislatif *(imperial president)* atau ketika presiden merasa menghadapi legislatif yang tidak bersahabat (legislatif dikuasai oposisi atau *divided government*), maka dia dapat atau akan mencari celah-celah konstitusional dan politik untuk memperluas kekuasaannya. Ini dapat berujung pada makin lemahnya legislatif dan rezim politik menjadi otoritarian. Salah satu alas an inilah yang membuat para ahli seperti Linz beranggapan bahwa sistem presidensial lebih rawan mengalami kejatuhan demokrasi *(democratic breakdown)*. Masalah dalam sistem presidensial menjadi lebih buruk ketika ia digabungkan dengan sistem multipartai (Mainwaring, 1993; Shugart & Carey, 1992; Stepan & Skach, 1994). Dalam sistem presidensial multipartai presiden yang terpilih cenderung akan tidak memiliki dukungan mayoritas di legislatif.

Banyaknya partai yang ikut pemilu (termasuk partai presiden) membuat sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas. Ini berujung pada minoritasnya dukungan presiden di legislatif, sekalipun partainya adalah partai pemenang pemilu. Dalam sistem multipartai biasanya dukungan mayoritas legislatif diperoleh melalui koalisi. Namun, karena presiden tidak tergantung pada legislatif, insentif untuk membentuk koalisi tidaklah sebesar

sistem parlementer. Presiden tetap dapat membentuk pemerintahan tanpa melibatkan partai-partai di legislatif. Ini berarti dia sangat mungkin berhadapan dengan legislatif yang memusuhinya. Hasilnya adalah hubungan eksekutif-legislatif yang terus menerus tegang dan konflik yang berujung pada kebuntuan *(deadlock)*. Dampaknya adalah pemerintahan sulit memiliki kinerja yang baik. Namun sistem ini tetaplah sistem yang populer. Amerika Serikat adalah contoh sistem presidensial yang sangat mapan. Hampir semua negara Amerika Latin mengadopsi sistem presidensial multipartai. Ironisnya, sampai hari ini sistem ini tetap dapat berjalan. Pertanyaannya adalah apa yang membuat sistem ini tetap dapat berjalan meskipun memiliki ceruk-ceruk persoalan yang serius dan akut?

Riset mengenai penguatan sistem presidensial multipartai umumnya terkait dengan pertanyaan ini. Secara umum, diskursus mengenai penguatan presidensialisme multipartai, mencoba melihat berbagai variabel yang mungkin (institusional maupun non institusional) yang dapat membantu sistem ini dalam hal:

a. Memastikan dukungan yang cukup bagi presiden di legislatif
b. Mengurangi jumlah partai di parlemen
c. Mengurangi kemungkinan *divided government*
d. Memperkuat dan meningkatkan kualitas kinerja pemerintahah

Penelitian Mark P. Jones, dapat dianggap mewakili temuan umum tentang penguatan sistem presidensial. Dalam salah satu publikasi hasil penelitiannya, Jones (1995:164) menyatakan: *"... all evidence indicates the functioning of presidential sistems is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near majority in the legislature."* Dengan kata lain, memperkuat sistem presidensial sangat terkait dengan tersedianya dukungan politik yang memadai di lembaga legislatif bagi seorang presiden. Dukungan yang memadai itu dimaknai secara operasional sebagai dukungan mayoritas (50% lebih) atau hampir mayoritas (mendekati 50%). Bila seorang presiden memiliki dukungan kurang dari ambang batas tersebut, maka sulit bagi seorang presiden untuk menjalankan agenda-agenda pemerintahannya. Konsekuensi logisnya

www.mpr.go.id

adalah kurang atau tidak berfungsinya sistem presidensial, atau lebih buruk lagi bisa berujung pada kegagalan pemerintahan sama sekali. Karenanya, salah satu perhatian utama para ahli yang melakukan penelitian di bidang ini adalah pada pertanyaan bagaimana membuat presiden memiliki dukungan yang memadai di lembaga legislatif. Ini bisa dicapai bila sistem multipartai dilegislatif disederhanakan atau memberikan kemungkinan tersedianya koalisi partai yang cukup untuk mendukung kebijakan-kebijakan presiden. Maka salah satu tema utama penelitian adalah hubungan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian.

Tema ini mengemuka karena memang sejak lama sudah ada hipotesis terkenal dari Maurice Duverger dikenal sebagai "Duverger Laws" (1954) yang menyatakan bahwa ada hubungan antara sistem pemilihan umum dengan sistem kepartaian. Sistem pemilu *plurality* cenderung menghasilkan sistem dua partai, sedangkan sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan sistem multipartai.

1. Sistem Presidensial di Indonesia

Sistem presidensial di Indonesia merupakan sistem pemerintahan di mana kepala pemerintahan dipegang oleh presiden dan pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen *(legislative)*. Menteri bertanggung jawab kepada presiden karena presiden berkedudukan sebagai kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan. Contoh Negara yang menerapkan sistem Ini adakah: AS, Pakistan, Argentina, Filiphina, Indonesia. Ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial:

1. Pemerintahan Presidensial didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan;
2. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk menyatu dengan Legislatif;
3. Kabinet bertanggung jawab kepada presiden; dan
4. Eksekutif dipilih melalui pemilu.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem kepartaian yang tidak diatur secara tegas oleh konstitusi, UUD

www.mpr.go.id

1945 secara tegas dan rinci mengatur sistem pemerintahan yang mengacu pada sistem presidensial. Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih melalui pemilu yang terpisah dengan pemilu legislatif. Sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan oleh anggota MPR. Pada rejim Orde Baru pemilihan presiden seolah-olah tidak memberikan kesan yang berarti bagi republik karena setiap sidang umum untuk memilih presiden dapat dipastikan anggota MPR secara aklamasi memilih kembali Presiden Soeharto. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang terjadi di Gedung DPR/MPR pada tahun 1999 kembali menjadi sorotan publik masyarakat Indonesia dan internasional. Pertama kalinya anggota MPR memilih presiden dan wakil presiden melalui pemungutan suara.

Sistem pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh anggota MPR sampai tahun 1999 dinilai kurang demokratis dan tuntutan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada saat itu semakin kuat. Akhirnya pada tahun 2001 terjadi amandemen ketiga terhadap UUD 1945, salah satu materi yang diamandemen adalah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Akhirnya, pada tahun 2004 rakyat Indonesia pertama kali memilih kepala negara secara langsung.

Pemilu presiden secara langsung ini ditujukan untuk mendapatkan pemimpin pemerintahan dan negara yang memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih dan didukung secara langsung oleh mayoritas rakyat Indonesia. Namun demikian, persoalan lain yang muncul adalah pemerintah terpilih tidak mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi oleh bangsa. Ketidakmampuan pemerintah mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik dikarenakan pemilu presiden secara langsung tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif, kuat dan stabil.

www.mpr.go.id

2. Sistem Kepartaian di Indonesia

Ada beberapa sistem Kepartaian yang dikembangkan dewasa ini. Andrew Heywood (2002) berpendapat bahwa sistem partai politik adalah sebuah jaringan dari hubungan dan interakasi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Untuk mempermudah memahami sistem partai politik kemudian memberikan kata kunci untuk membedakan tipe-tipe sistem kepartaian. Kata kunci tersebut adalah jumlah partai politik yang tumbuh atau eksis yang mengikuti kompetisi mendapatkan kekuasaan melalui pemilu. Parameter "jumlah partai politik" untuk menentukan tipe sisem partai politik pertama kali dikenalkan dan dipopulerkan oleh Duverger pada tahun 1954 di mana Duverger membedakan tipe sitem politik menjadi tiga sistem, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai, dan sistem multi partai.

Dari definisi yang diperkenalkan oleh Duverger tersebut kita dengan mudah menentukan sistem partai politik di sebuah negara. Kalau di negara tersebut hanya terdapat satu partai politik yang tumbuh atau satu partai politik yang dominan dalam kekuasaan maka dapat dipastikan bahwa sistem tersebut adalah sistem partai tunggal. Namun jika terdapat dua partai politik maka sistem partainya adalah sitem dua partai. Sebaliknya, jika di dalam negara tersebut tumbuh lebih dari dua partai politik maka dikatakan sebagai sistem multi partai. Sartori (1976) menyatakan bahwa yang paling terpenting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan, dan secara lebih specifik apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah.

Meski demikian, pada perkembangan selanjutnya pendekatan yang hanya berdasarkan jumlah dan interaksi antar partai politik tersebut mendapat kritikan dan ketidaksetujuan dari beberapa ahli misalnya Bardi and Mair (2008) dan Blau (2008). Bardi dan Mair berpendapat bahwa sistem kepartaian tidak bisa ditentukan semata-mata oleh jumlah partai yang ikut dalam pemilu akan tetapi sebagai fenomena yang multi dimensi. Selanjutnya

www.mpr.go.id

Bardi dan Mair menjelaskan bahwa tipe partai politik dipengaruhi oleh 3 (tiga) dimensi, yaitu vertikal, horisontal dan fungsional. Dimensi veritikal yang mempengaruhi sistem partai politik dicontohkan dengan adanya polarisasi dan segmentasi di dalam masyarakat pemilih (bahasa, etinisitas, agama dan lain-lain). Sedangkan dimensi horisontal ditentukan oleh pembedaan level pemerintahan dan level pemilu. Dimensi fungsional disebabkan oleh karena pembedaan arena kompetisi (nasional, regional, dan lokal).

Konsititusi kita (UUD 1945) tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai. Pasal tersebut adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata "gabungan partai poltitik" artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilu presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.

Kenyataanya, Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden Moh. Hatta No X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik (parpol) dan juga peserta independen (perseorangan). Beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan pada pemilu pertama antara lain PNI (22,32%), Masyumi (20,92%), NU (18,41%), PKI (16,36%), PSII (2,89%), Parkindo (2,66%), PSI (1,99%), Partai Katolik (2,04%), dan IPKI (1,43%).

www.mpr.go.id

Sejak Soeharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an-1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik. Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, thaun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Soeharto melakukan restrukturisasi partai politik, yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik. Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

Meskipun dari sisi jumlah partai politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem multi partai, banyak pengamat politik berpendapat bahwa sistem kepartaian yang dianut pada era Orde Baru adalah sistem partai tunggal. Ada juga yang menyebut sistem kepartaian era Orde Baru adalah sistem partai dominan. Hal ini dikarenakan kondisi kompetisi antar partai politik yang ada pada saat itu. Benar, jika jumlah partai politik yang ada adalah lebih dari dua parpol sehingga dapat dikategorikan sebagai sistem multi partai. Namun jika dianalisis lebih mendalam ternyata kompetisi diantara ketiga partai politik di dalam pemilu tidak seimbang. Golkar mendapatkan "*privelege*" dari pemerintah untuk selalu memenangkan persaingan perebutan kekuasaan.

Gelombang reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi di semua sektor kehidupan berbangasa dan bernegara, termasuk di bidang politik. Salah satu reformasi dibidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan

www.mpr.go.id

Orde Baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Hasilnya tidak kurang dari 200 partai politik tumbuh di dalam masyarakat. Dari ratusan parpol tersebut hanya 48 partai yang berhak mengikuti pemilu 1999. Pemilu 1999 menghasilkan beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan adalah PDI Perjuangan, Golkar, PKB, PPP, dan PAN.

Peserta pemilu tahun 2004 berkurang setengah dari jumlah parpol pemilu 1999, yaitu 24 parpol. Berkurangnya jumlah parpol yang ikut serta di dalam pemilu 2004 karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang batas (*threshold*). Ambang batas tersebut di Indonesia dikenal dengan *electoral threshold*. Di dalam UU No 3/1999 tentang Pemilu diatur bahwa partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru.

Kalau pemilu 1999 hanya menghasilkan lima parpol yang mendapatkan suara signifikan dan mencapai *electoral threshold* (ET). Meskipun persentasi ET dinaikan dari 2% menjadi 3% jumlah kursi DPR, Pemilu 2004 menghasilkan lebih banyak partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan lolos ET untuk pemilu 2009. Pemilu 2004 menghasilkan tujuh partai yang mencapai ambang batas tersebut. Ketujuh partai tersebut adalah P.Golkar, PDI. Perjuangan, PKB, PPP, P.Demokrat, PKS, dan PAN. Analisis gagalnya sistem presidensial dan multi partai dalam membangun pemerintahan indonesia yang efektif dan stabil.

C. Gagalnya Sistem Presidensial Multipartai

Beberapa pakar, misalnya Arend Lijphart dalam *Electoral Sistem and Party Sistems: a Study of Twenty-Seven Democracies* mensinyalir bahwa setidaknya ada dua hal yang menjadi penyebab gagalnya sistem presidensial multipartai yang diterapkan di Indonesia, yakni:

Pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. Hal ini terjadi di Indonesia, Presiden SBY, misalnya berasal dari partai politik yang memiliki suara dan kursi yang kecil. Partai Demokrat mendapatkan suara 7, 45%. Padahal di dalam sistem presidensial dukungan parlemen kepada presiden sangat berpengaruh di dalam proses pembuatan undang-undang dan pelaksanaan kebijakan dan program-program pemerintah. Semakin besar dukungan parlemen kepada presiden maka implementasi kebijakan publik oleh pemerintah akan semakin efektif. Sebaliknya semakin kecil dukungan parlemen maka efektifitas pemerintah di dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan akan semakin berkurang.

Nyatanya, partai yang berkuasa di Parlemen bukanlah partai dimana Presiden terpilih, melainkan Partai Lain, yakni Partai yang cukup besar dan lama berkuasa di Indonesia, yaitu Partai Golkar dan PDI Perjuangan. Sehingga, secara Otomatis hal ini akan berdampak pada Kekuatan Parlemen yang tentunya akan cenderung untung menginterpleasi dan mengobok-obok pemerintahan presiden terpilih, karena cukup sulit bagi Presiden untuk tidak mengindahkan setiap campur tangan Parlemen, karena partai mayoritas di parlemen juga merupakan aspirasi dari rakyat sebagaimana presiden terpilih. Pada episentrum ini seolah olah kekuasaan Negara dipegang dan dikendalikan oleh "dua matahari", karena aspirasi rakyat seolah-olah terpecah menjadi dua bagian, di mana parlemen yang berkuasa lebih cenderung pada partai yang telah lama berkuasa yakni Golkar, namun berbeda lagi aspirasi rakyat ketika menentukan siapa yang berkuasa di pemerintahan serta presiden terpilih. Sehingga, kedua kekuatan rakyat ini seolah saling bertarung sehingga sulit untuk melahirkan kebijakan kebijakan dan keputusan-keputusan penguasa yang efektif dan efisien, sehingga program program pemerintah yang mengorentasikan pada kepentingan dan kemakmuran rakyat bukan tidak mungkin akan cenderung terbengkalai.

Kedua, adalah masalah koalisi politik yang dibangun oleh partai partai politik yang membangun pemerintahan dan membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang

sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai-partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Namun masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial—khususnya di Indonesia—tidak bersifat mengikat dan permanen, ia sangat rapuh dan nyaris selalu menjadi "kutu loncat" di tengah jalan. Partai politik yang tergabung dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya, contohnya adalah PAN sebagai partai pendukung SBY tiba-tiba menarik dukungannya ditengah perjalanan.

Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden. Partai-partai politik yang tergabung di dalam koalisi cenderung mengambil keuntungan dari pemerintah. Jika kebijakan atau program yang diambil oleh pemerintah tidak populer partai politik cenderung melakukan oposisi.Bekalangan ini tentu dapat kita melihat Bagaimana sikap sikap partai politik koalisi pemerintahan SBY, ketika pemerintah tersandung terkait kasus dana *bailout* Century, dimana hal itu ditengarai terjadi penyimpangan penyimpangan dan bersifat Inkonstitusional. Maka, secara otomatis partai partai mayoritas di DPR yang tak lain juga terdapat anggota partai mitra koalisi pemerintahan SBY, yakni Golkar serta PKS, mereka secara otomatis menunjukkan sikap sikap kritisnya terhadap Pemerintahan SBY hingga membentuk Pansus Hak Angket untuk mengusut kasus tersebut. Maka, secara langsung sebenarnya antara partai partai koalisi yang membangun pemerintahan tersebut telah terjadi konflik, di mana SBY sebagai pimpinan partai yang paling kuat dalam koalisi menilai bahwa Golkar dan PKS telah berkhianat terhadap koalisi yang telah dibangun, karena menurut SBY mereka seharusnya senantiasa mendukung setiap kebijakan pemerintah. Namun PKS dan Golkar pun berkilah lain, mereka menggap bahwa untuk mengungkap sebuah kebenaran merupakan suatu bentuk sikap yang mendukung Pemerintah.

Eksesnya terus berlanjut pada sidang paripurna DPR ketika keputusan dari Hasil penyelidikan Hak Angket Pansus Century disidangkan. Di mana Golkar dan PKS serta PPP secara terang terangan mereka tidak mendukung Keputusan dari Partai Demokrat. Dan selanjutnya Golar dan PKS secara terang terangan juga tidak takut jika

nantinya mereka harus keluar dari Koalisi dengan SBY, jika ternyata seluruh menteri dari PKS dan Golkar harus direshufle oleh SBY. Maka, kasus ini secara jelas menunjukkan jika koalisi partai politik yang dibangun sangat rentan dengan perpecahan dan konflik.

Pada aspek ini, yang mejnadi penyebab disini tentunya adalah kelemahan pada koalisi yang dibentuk, di mana koalisi yang dibentuk tidak bersifat mengikat dan Permanen. Kita dapat melihat bahwa kesepakatan yang dibangun dalam Koalisi sangat bersifat umum sekali, bahwa setiap Partai Koalisi harus selalu mendukung Pemerintah, maka hal ini sifatnya masih umum dan kabur, dan juga tidak ada ikatan di dalamnya. Karena apabila mereka melakukan Penghinatan terhadap Koalisi Pemerintahan, maka cukup sulit bagi Pemerintah untuk menuntut atau tidak ada Landasan Hukum untuk mengatakan mereka berkhianat dan harus kembali pada Kebijakan Pemerintahan yang dibangun dalam koalisi Partai Politik.

Selanjutnya koalisi partai politik yang dibangun untuk mendukung calon presiden tidak mencerminkan dan menjamin dukungan semua anggota parlemen dari masing-masing partai politik yang ada di dalam koalisi kepada presiden. Partai politik tidak mampu melakukan kontrol terhadap para anggota-anggotanya di parlemen untuk selalu mendukung pemerintah. Hal yang menarik adalah tidak sedikit anggota DPR dari partai Golkar, PPP, PKB, yang memiliki wakilnya di kabinet melakukan perlawanan terhadap program-program yang akan dilakukan oleh pemerintah yang notabene harus di dukungnya.

D. Menggagas Format yang Ideal

Dalam perjalanannya Indonesia mengalami perdebatan panjang pilihan diterapkannya sistem Pemilu. Pada masa berlakunya sistem parlementer, kombinasi yang digunakan adalah sistem pemilu proportional representation dan sistem multipartai. Pada masa ini, tidak hanya partai saja yang diberikan kesempatan menjadi kontestan pemilu, akan tetapi tiap individu juga diberi kesempatan untuk mencalonkan diri. Pemilu pada era ini dianggap sebagai pemilu yang paling demokratis selama pemerintahan di Indonesia.

Walaupun demikian, partai politik yang dihasilkan melalui pemilu demokratis ini dianggap telah menyalahgunakan kesempatan berkuasa, karena terlalu mementingkan kepentingan serta ideologi masing-masing kelompok, sehingga gagal menciptakan suasana yang stabil yang kondusif untuk pembangunan secara berkesinambungan. Karena pendeknya usia setiap kabinet sebagai akibat ulahnya partai-partai, tidak mungkin bagi pemerintah menyusun dan melaksanakan suatu rencana kerja secara mantap.

Dektrit Presiden 4 Juli 1959 menghidupkan kembali UUD 1945, Soekarno dalam usaha membentuk demokrasi terpimpin menyatakan beberapa tindakan antara lain menyederkanakan sistem partai dengan mengurangi jumlah partai. Penyederhanaan dilakukan dengan mencabut Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945, melalui Penetapan Presiden (Penpres) nomor 7 tahun 1959 ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh partai untuk diakui oleh pemerintah. Pada tahun 1960 jumlah partai yang memenuhi syarat tinggal 10 partai.

Setelah Orde Lama, Orde Baru dengan sistem pemerintahan presidensialisme, menerapkan sistem pemilihan proporsional dengan daftar tertutup kombinasi dengan sistem multipartai yang berangsur-angsur disederhanakan. Selain sistem proporsional tertutup yang digunakan, modifikasi sistem pemilihan yang digunakan Orde Baru adalah melalui pengangkatan utusan golongan/daerah.

Pada walnya, penyederhanaan Sistem Multipartai Orde Baru dilakukan dengan suatu kompromi (Konsensus nasional) antara pemerintah dan partai-partai pada tanggal 27 Juli 1967 untuk tetap memakai sistem perwakilan berimbang, dengan beberapa modifikasi. Diantaranya, kabupaten dijamin sekurang-kurangnya 1 kursi, dan 100 anggota DPR dari jumlah total 460 diangkat dari ABRI (75), Non ABRI (25). Sistem distrik ditolak dan sangat dikecam parpol, dengan alasan karena tidak hanya dikhawatirkan akan mengurangi kekuasaan pimpinan partai, tetapi juga mencakup ide baru, seperti duduknya wakil ABRI sebagai anggota parlemen.

www.mpr.go.id

Karena kegagalan usaha penyederhanaan partai ketika pemilihan, Orde Baru melakukan pengurangan dengan mengelompokkan dari 10 partai menjadi tiga partai pada tahun 1973, sehingga sejak pemilu 1977 hingga 1992 hanya ada tiga peserta pemilu yakni PPP, Golkar, dan PDI. Dengan tindakan seperti ini, di satu sisi Orde Baru telah berhasil mengatasi perlunya pembentukan kabinet koalisi, serta tidak adamya lagi fragmentasi partai atau terlalu banyak partai. Tetapi disisi lain masih terdapat kelemahan-kelemahan, diantaranya kekurangan akraban antara wakil rakyat dan rakyat yang diwakilinya. Peranan penentu dari pimpinan pusat dalam menetapkan daftar calon dianggap sebagai sebab utama mengapa anggota DPR kurang menyuarakan aspirasi rakyat.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, maka keberadaan lembaga perwakilan yang benar-benar mencerminkan representasi kedaulatan rakyat merupakan sebuah kebutuhan yang tak terelakkan. Lembaga Perwakilan yang pengisian keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat adalah bentuk rasionalisasi dari prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Sistem Pemilu yang dianut adalah sistem proporsional (perwakilan berimbang) dengan daftar calon terbuka untuk memilih DPR dan DPRD, sedangkan untuk memilih Dewan PerwakilanDaerah (DPD) menggunakan sistem distrik sistem distrik berwakil banyak. Sistem Pemilu ini digunakan sebagai evaluasi sistem yang diterapkan pada masa Orde Baru, dengan harapan rakyat agar pemilihan calon yang diajukan oleh partai politik (parpol) lebih dikenal oleh pemilihnya. Pembatasan pada masa ini dilakukan dengan mekanisme kuota (Threshold)[8], yaitu dengan mencantumkan prasyarat Partai Politik Peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi di DPR, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya (setengah) dari jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di kabupaten/kota seluruh Indonesia untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya.

www.mpr.go.id

Jika dikaji secara seksama, pada dasarnya kualitas parlemen lebih banyak ditentukan oleh mekanisme-mekanisme pendukung sistem kepartaian dan sistem pemilihan. Pada sistem pemilihan proposional dengan daftar tertutup misalkan, kualitas calon ditentukan pada daftar urutan calon anggota DPR. Urutan yang paling kecil menunjukkan berbobot atau tidaknya caleg yang diajukan, karena semakin kecil nomor urut, semakin besar kemungkinan menjadi anggota DPR dan sebaliknya, karena kita memilih tanda gambar bukan memilih orang. Partailah yang harus dianggap salah kalau banyak anggota DPR yang tidak mengerti akan hak-haknya sebagai anggota DPR, karena partai yang menentukan dcantumkannya seorang calon disana.

Begitu juga sistem distrik ataupun sistem proporsional dengan daftar terbuka, tetaplah partai yang menjadi penentu. Partai menentukan seseorang menjadi kandidiat atau tidak, hanya saja memang setelah nama kandidat itu muncul barulah pemilih yang menentukannya secara langsung. Bobot suatu sistem pemilu dan kepartaian lebih banyak memang terletak pada nilai demokratis didalamnya, dalam artian hanya terkait dengan bagaimana pemilu dapat memberikan hak kepada setiap pemilih untuk memberikan suaranya sesuai dengan keyakinan pilihannya, dan bagaimana setiap kontestan pemilihan akan memperoleh dukungan secara adil, yaitu peluang yang sama bagi setiap kandidat untuk meraih kemenangan.

Dari uraian di atas, nampaklah bahwa pilihan atas penerapan sistem pemilihan lebih banyak didasarkan pada tercakupnya indikator akuntabilitas *(accountability)*, keterwakilan *(representativeness)*, keadilan *(fairness)*, persamaan hak tiap pemilih *(equality)*, lokalitas, *relyable*, serta numerikal. Begitu juga dengan pemilihan sistem kepartaian, yaitu bagaimana menciptakan sistem kepartaian yang adil (nondiskriminatif), menunjang persaingan sehat dari pola interaksi antar parpol dalam satu sistem politik, serta menunjang format dan mekanisme kerja sistem pemerintahan.

Langkah strategis yang dapat dilakukan untuk mengatasi lemahnya kualitas kinerja lembaga perwakilan diantaranya ialah Secara internal perlu adanya penguatan kapasitas kelembagaan dan individu

anggota lembaga perwakilan. Hasil identifikasi yang dilakukan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah 2005, memberikan gambaran kelemahan-kelemahan mendasar yang dimiliki oleh partai politik baik secara kelembagaan maupun individual. Asumsinya kelemahan kelembagaan partai politik dan individu politisi akan berpengaruh terhadap lambannya kinerja DPR sebagai lembaga perwakilan. Lebih lanjut, jika lembaga DPR yang anggotanya berasal dari partai politik dengan kelembagaan yang relatif kuat dan individu politisi relatif berpengalaman saja masih memiliki kelemahan-kelemahan dalam menjalankan fungsinya, tentulah demikian juga yang terjadi dengan DPD. Upaya penguatan partai politik secara kelembagaan maupun individu ini, dilakukan dengan melakukan pembenahan terhadap tida sisi partai politik, yakni: *Pertama*, partai dalam Partai yang kemudian melahirkan pembenahan organisasi dan manajemen kepartaian; *Kedua*, Partai dalam Pemilu yang melahirkan pembenahan dalam manajemen pemilu dan perilaku pemilih; *Ketiga*, partai dalam parlemen yang memunculkan gagaan perlunya pembenahan dalam manajemen fungsi partai dan lembaga perwakilan melalui program pendidikan dan pelatihan tugas dan fungsi legislatif secara sistematis dan terkendali.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Andi Sandi ATT, *Tanggung Jawab Parpol dalam Optimalisasi Fungsi DPRD Menuju Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Mimbar Hukum, Jakarta, 2004

Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, *Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 1997

Budiarjo, Miriam. 1997. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Farchan Bulkin, *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia, LP3ES*, Jakarta, 1998

Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, Semarang, 2003

Riswandha Imawan, *Partai Politik, Hand Out Mata Kuliah, Jurusan Ilmu Pemerintahan* Fisipol UGM, 2005

Rodee, Carlton Climer, Carl Cumby Christof, Totton James Anderson, Tomas H. Greene.1988. *Pengantar ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali.

Subakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2001

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMBANGUNAN *CIVIC CULTURE*
(Catatan Singkat FGD dengan tema "Partai Politik dan Pemilu Dalam Sistem Presidensiil Berdasarkan UUD Tahun 1945)

Oleh: Ahmad Barizi

1. Indonesia, sesuai dengan isi Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, menganut sistem multi partai yaitu sistem yang pada pemilihan kepala negara atau wakil-wakil rakyatnya melalui pemilihan umum yang diikuti oleh banyak partai. *Mengapa banyak partai*?
2. Tujuan adanya partai politik ini, sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 2008, pasal 10 ayat 1-3 tentang Partai Politik, bisa dikatakan sebagai organisasi resmi penampung dan penyalur aspirasi masyarakat yang memiliki kekuatan politik, ikut menentukan proses pembentukan kekuasaan pemerintah secara legal (diakui secara hukum) dan mempunyai hak beraktivitas merebut dan memertahankan kekuasaan politik. **Tujuan umum** partai politik adalah: a). Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945; b). Menjaga dan memelihara keutuhan NKRI; 3). Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI; dan d). Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. **Tujuan khusus** partai politik adalah: a). Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan; b). Memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan c). Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
3. Di sini dapat dikatakan bahwa eksistensi partai politik di negara demokrasi seperti Indonesia adalah suatu keniscayaan atau penyangga utama bagi proses demokrasi. Tentu saja, sebagaimana diungkap di atas, eksistensi itu menyarankan

www.mpr.go.id

adanya dua fungsi sekaligus yaitu kekuasaan dan kesejahteraan.

4. Lalu, bagaimana menciptakan sistem kekuasaan (pemerintahan) yang bersinergi dengan kesejahteraan?
5. Menjawab pertanyaan di atas tidaklah mudah. Karena realitas partai politik yang ada menunjukkan—pada kebiasaannya dan dalam kenyataannya—pada dua hal sekaligus: positif dan negatif. Sebagai penampung dan penyalur aspirasi rakyat, misalnya, partai politik cukup strategis dalam membangun ideologi politik yang berkedaban bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sebaliknya, eksistensi partai politik kadang keluar dari "tujuan mulia" didirikannya partai politik sebagai Penampung dan Penyalur Aspirasi, seperti terjadi pada apa yang seringkali mengemuka akahir-akhir ini terjadinya persaingan-persaingan dan intrik-intrik politik di kalangan elite penguasa (antara pemerintahan dan partai).
6. Mengapa itu terjadi? Salah satu penyebab terjadinya persaingan dan konflik baik di internal maupun antar-partai politik adalah karena eksistensi partai politik itu tidaklah seperti organisasi kader, tetapi lebih kepada organisasi massa yang mengedepankan kekuatan politik pengerahan massa secara tidak disiplin dan tidak berintegritas. Di sini pula eksistensi partai politik sebagai industri politik dan sarana karier profesi dalam politik seringkali digugat.
7. Untuk itu—saya kira—perlu dilakukan usaha ke arah "moralisasi partai politik" yang berkeadaban atau menjunjung tinggi nilai-nilai budaya dan keadaban. Artinya, bagaimana menjalan roda (ajaran-ajaran) partai politik yang berbasis pada idelisme *civic virtue* (baca: ideologi politik) yang diwujudkan dalam penampilan ucapan-ucapan dan kerja-kerja politik. Atau, dengan kata lain, partai poiltik dituntut betul-betul bisa mengejawantahkan apa yang menjadi cita-cita dan/atau janji-janji politik secara nyata dan berkeadilan.
8. Partai politik sejatinya harus bisa menjalankan politik moral kemasyarakatan (*civic virtue*) yang menekankan pada

kepentingan publik melalui penundukan kepentingan diri sendiri (partai) terhadap ranah publik atau umum.

9. Untuk membangun *civic virtue* pada partai politik—yang pada akhirnya akan terbangun *civic culture*—maka keberadaan kampus tidak boleh ditinggalkan. Kampus, atau universitas, sebagai pemasok utama manusia-masnuia profesional dan *skilled*, memiliki pretensi yang kuat untuk membangun manusia yang berkedaban pada semua bidang kehidupan.
10. Melalui kampus, atau universitas, pembangunan budaya kemasyarakatan (*civic culture*) akan dengan mudah dibentuk yang mungkin merupakan gambaran terbaik dari budaya politik. Dengan lahirnya manusia-manusia yang profesional dan *skilled*, kampus atau universitas itumengembangn amanah meluaskan keikutsertaan warganegera dan wargakota dalam pembuatan keputusan di suatu negara atau daerah.
11. Melalui kampus, atau universitas, akan lahir mereka yang disebut akademisi, pemerhati, dan pelaku pembangunan manusia yang berkeadaban. Untuk itu, partai politik sebagai sarana penampung dan penyalur aspirasi rakyat memerlukan pranata etik bagi terbentuknya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berkeadaban (*civilized*), dan itulah kampus atau universitas. Dengan cara apa? Yaitu dengan cara implementasi pendidikan kewargaan agar mereka yang disebut *community educated*, atau mahasiswa dan dosen, mengerti dan memahami bagaimana sejatinya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang baik sebagaimana juga dicita-citakan oleh semua Partai Politik.

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM (PEMILU) DAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Oleh: Ahmad Sofwani

I. Gambaran Umum

Indonesia telah melewati masa-masa transisi selama lebih dari 30 tahun setelah dibayang-bayangi oleh orde baru. Fase transisi ini membawa perubahan khazanah politik di Indonesia dengan harapan baru menuju alam demokrasi. Tidak dapat dipungkiri hal ini diberkati oleh semangat reformasi dan langkah konsolidasi politik antar partai yang mengharapkan perubahan teknokratik politik yang lebih demokratis. Para ilmuwan politik menyebutkan runtuhnya masa-masa otoritarian dan lahirnya masa transisi ini merupakan periode waktu yang krusial dimana demokrasi menjadi pertaruhan.

Demokrasi menjadi peraduan dalam konstelasi perpolitikan nasional yang didambakan oleh seluruh masyarakat, tidak terkecuali oleh seluruh partai politik. Cara-cara strategis disusun sebagai bentuk sistem pelembagaan demokrasi guna menjadi landasan pacu terselenggaranya kompetisi bagi partai politik nasional. Pembaharuan penyelenggaraan dan pelembagaan ini dibentuk dalam sebuah pemilihan umum (Pemilu) yang berlandaskan semangat demokratisasi perpolitikan nasional. Sebuah harapan muncul dari terselenggaranya Pemilu yang dimungkinkan akan menghasilkan pemerintahan yang legitimate, maka kepercayaan terhadap partai politik serta mekanisme pemilihan umum menjadi sesuatu hal yang penting.

Para akademisi memandang bahwa urgensi mekanisme pemilihan umum dan partai politik itu sendiri berada pada instrumen pemilihan umum dalam instrumen manajemen, terutama pada manajemen konflik-nya. Karenanya pemilihan umum muncul sebagai bentuk yang sekarang ada, sebagai salah satu bentuk pelembagaan manajemen konflik yang terjadi pada konstelasi perpolitikan partai di Indonesia. Cara kedua adalah dengan melembagakan demokratisasi dalam internal partai politik itu sendiri, sebagai bentuk mekanisme pergantian atau regenerasi elit politik.

Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politik-lah yang sebetulnya menentukan arah dan jalannya demokrasi. Karena itu, partai merupakan '*tiang pancang'* yang sangat penting dalam setiap sistem politik yang demokratis. Namun demikian, banyak juga pandangan kritis bahkan skeptis terhadap partai politik, bahwa partai politik sebenarnya tidak lebih sebagai 'kendaraan' politik bagi sekelompok elit yang berkuasa atau berniat memuaskan 'nafsu' kekuasaan-nya sendiri. Atau dengan kata lain, partai politik hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui.

Hal tersebut pula menjadi implikasi dari lahirnya kebijakan pemerintah saat masa transisi, yakni diberikannya keleluasaan atau peluang bagi tumbuhnya partai politik diberbagai tempat, namun hal ini tidak harus dipandang sebagai satu implikasi negatif dari sebuah keputusan. Pandangan ini lebih diarahkan pada pemikiran-pemikiran positif atas semangat dan harapan serta bentuk mekanisasi perpolitikan nasional. Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap partai politik harus sama-sama kuat atau seimbang. Akan tetapi jika kedudukan dan peran partai politik tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsi masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim dapat merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Implikasinya tentu pada pelaksanaan pemilihan umum, dukungan massa, kekuatan pengaruh dan hegemoni pendukungan masing-masing partai atau anggota partai sebagai salah satu instrumen pergerakan politik. Massa masyarakat merupakan peletak kedudukan, peran dan kekuatan sebuah partai politik. Tidak pelak, dalam sistem pemilihan umum di negara ini, jumlah kursi yang diduduki pejabat politik maupun legislatif ditentukan oleh banyaknya suara yang diperoleh dalam pemilihan umum. Keterkaitan lain, adalah pemilihan presiden dan wakil presiden yang sama-sama dilakukan dengan

mekanisme pemilihan umum. Yang dalam pelaksanaannya, hasil jumlah suara terbanyak adalah penentu kedudukan, kekuatan pengaruh, peran, tanggungjawab serta wajah bangsa dan negara ini.

Karenanya, perlu disampaikan bahwa pelembagaan demokratisasi dalam pemilihan umum dan pula dalam kepartaian politik di Indonesia merupakan satu tema penting yang deliberative. Memandang bahwa deliberative penjabaran dalam sudut pandang akademisi merupakan bahasan teoritik maupun praktis. Empirical problem berada pada keterkaitan empiris dan ketentuan 'seharusnya' dalam peletakan bahasan sebagai penggambaran sosok partai politik dan pemilihan umum dewasa ini. Deskripsi singkat namun padat dan sarat dengan makna pula menjadi andil penting dalam penulisannya. Sehingga, tak dapat dipungkiri jika wajah partai politik dan pemilihan umum di negara ini masih menjadi isu strategis untuk dibahas.

Seringkali lingkungan awam masyarakat sendiri acapkali dibingungkan dengan wajah partai politik dalam pemilihan umum di negara ini. Partai maupun anggotanya mencitrakan diri sebagai lembaga nasional yang sah atas kolektifitas dukungan massa masyarakat yang mendukungnya. Namun di sisi yang berseberangan, partai atau anggotanya serta pejabat politik pun memposisikan dirinya sebagai personal yang berbeda dari partai lain maupun massa pendukungnya. Personalisasi yang demikian ini menjadi salah satu penyakit yang Meny dan Knapp (1998) anggap sebagai fragmen dari bentuk parameter *its age, the depersonalization of organization*, dan *organizational differentiation*.

Perhatikan, bahwa dalam proses pelembagaan demokrasi bagaimana partai-partai seperti Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), dan sebagainya. Dalam proses pelembagaan demokrasi ini, banyak ditemui dan diiringi oleh perpecahan, ada pula yang belum sama sekali berhasil mengadakan forum Kongres, Musyawarah Nasional atau Muktamar. Gejala *personalisasi* juga terlihat tatkala suatu organisasi mengalami kesulitan dalam melakukan suksesi atau pergantian figur politik partai

maupun figur dalam pemilihan umum. Selama suatu organisasi belum dapat mengatasi krisis ini, maka partai politik maupun pemilihan umum belum dapat dikatakan berhasil meletakkan dasar pengaturan dan kepercayaan dukungan.

II. Kritik Masalah

Bukan menjadi rahasia umum, bila saat sebelum era reformasi muncul, pemerintahan dikuasai oleh partai-partai yang tersentralisasi pada satu titik kekuasaan. Perjalanan pemilihan umum serta gejolak partai dapat dilihat dari wajah histori, yakni pada tahun 1955, pemilihan umum pertama yang diselenggarakan oleh Pemerintah diikuti oleh 172 partai politik; 27 partai yang memperoleh kursi legislatif; dan perolehan terbesar diperoleh oleh partai: PNI (22,3 %), Masyumi (20,9%), Nahdlatul Ulama (18,4%), dan PKI (15,4%). Tahun 1971 Pemilu kedua dilaksanakan dengan peroleh terbanyak diperoleh oleh partai GOLKAR (62,82%), NU (18,68%), dan PNI (6,93%).

Hingga pada tahun 1977 sampai dengan tahun 1997 kekuasaan dan kedudukan perpolitikan masih diduduki oleh tiga partai besar yaitu GOLKAR, PPP dan PDI. Korelasi dalam rentetan waktu tersebut merupakan gambaran bahwa kekuasaan negeri masa silam terbagi atas kelas-kelas atau golongan yang pula menjelaskan besaran massa dukungan terhadap pilihan partai yang harus didukungnya. Kekuasaan dan kuatnya pengaruh tersebut pula tidak lepas dari sisi faktual atas pilihan sistem pemerintahan presidensial negeri ini yang kemudian lebih dipandang sebagai bentuk presidensial dengan citarasa parlementer. Tak dipungkiri, jika hal tersebut berdampak pada pengukuhan kekuasaan Presiden yang pula dilatar-belakangi oleh pengaruh, peran, kekuatan, dan hegemoni partai politik pendukungnya.

Sehingga pada tahun 1998 terjadi satu gejolak sosial yang pula berdampak pada pergerakan politik Indonesia, bahwa keleluasaan dan demokratisasi menjadi keputusan kenegaraan yang perlu menjadi satu solusi penyelesaian permasalahan ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemilu dan perpolitikan nasional. Pada tahun 1999 diselenggarakan pemilihan umum yang diikuti oleh 21 partai politik yang dimenangkan oleh 6 partai besar, yaitu PDI-P, GOLKAR, PPP,

PKB, PAN, dan PBB. Pada tahun 2004 pula diselenggarakan pemilihan umum yang pula menghasilkan 17 partai yang menduduki kursi legislatif dengan electoral threshold sebesar 3% di legislatif pusat, 4% di DPR daerah. Pada tahun 2009 Pemilu diikuti oleh 24 partai yang perolehan kursinya diduduki oleh partai GOLKAR, PKS, PAN, PPP, PKB, Partai Pergerakan Indonesia Raya, dan HANURA. Sehingga, pada tahun 2014 secara legalitas Pemilu diupayakan menaikkan *parliamentary threshold* menjadi 3,5%. Namun fakta yang terjadi justru Pemilu 2014 menghasilkan 10 partai politik di parlemen. Hal ini sangat kontras dengan Pemilu 2009 dengan PT 2,5% yang menghasilkan 9 partai politik di parlemen.

Secara umum, dengan memandang relevansi di atas patut mendapat perhatian bahwa perjalanan perpolitikan negara ini dalam bentuk partai dan pemilihan umum masih menjadi isu strategis untuk dibahas oleh para akademisi. Hal ini tidak pula luput dari keharusan bahwa, para akademisi merupakan salah satu peran peletak kriteria maupun pihak evaluatif dari adanya gejala-gejala sosial di tengah masyarakat. Hal ini pula berimplikasi pada kenyataan, bahwa para akademisi berkedudukan sebagai penggerak sekaligus pengarah tatanan 'keharusan' norma dari pemikiran-pemikiran, ide-ide, serta gagasan-gagasan baik teoritik maupun praktis. Oleh karenanya, penting jika partai politik dan pemilihan umum mendapat sebuah telaah atau kajian dari para akademisi dan pemerhatinya.

III. Pembahasan

A. Kepartaian dan Pemilihan Umum

1. Sistem Kepartaian

Meski telah banyak pra ilmuwan politik yang telah menjabarkan konsep maupun sistem dari partai politik, namun perkembangan bahasannya terus saja berkembang dan beragam. Ada beberapa kalangan yang masih mempertanyakan kembali posisi partai politik dalam *kahanan* politik nasional. Definisi partai politik pun cukup beragam, yang salah satunya disampaikan oleh Carl J. Fredrich, bahwa partai politik adalah sekelompok manusia terorganisir dalam merebut atau

mempertahankan kekuasaan dengan manfaat idiil dan materiil bag anggota partainya (Budiarjdo, 1995: 21). Atau dengan kata lain, R.H. Soltau menyatakannya sebagai kelompok warga negara terorganisir dalam kesatuan politik dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum (Budiardjo, 1995: 28).

Menurut Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, disampaikan bahwa Partai politik adalah

> "Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Sehingga dalam penjabaran-nya, partai politik mempunyai implikasi fungsi sebagai sarana:

a) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi arga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
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;
e) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

www.mpr.go.id

Pada literatur lain, dengan menelaah beberapa teori yang ada, maka fungsi partai politik (Budiardjo, 2000: 163-164) merupakan sarana (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekruitmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Dalam sudut pandang literasi lain, Meny dan Knapp (1998) fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekruitmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Sementara itu, partai politik perlu diatur secara jelas untuk mendukung fungsi-fungsinya tersebut. Menurut Norris (2005: 5-6), ada tiga kategori aturan legal dalam pengaturan partai yaitu *monopolistic regulations*, *cartel regulations* dan *egalitarian regulations*. Kategori pertama, *monopolistic regulations* diarahkan secara sengaja untuk mendukung partai penguasa dan membatasi kelompok kritis. Sedangkan yang kedua, *cartel regulations* lebih menghormati HAM tapi membatasi kompetisi sehingga memberi keuntungan pada partai yang sudah ada di parlemen maupun pemerintahan. Terakhir yang ketiga, *egalitarian regulations* dirancang untuk memunculkan kompetisi antar partai secara plural di antara banyak pemain yang mempunyai akses sama terhadap publik dan pembatasan sedikit mungkin bagi partai atau kandidat yang mengikuti Pemilu.

Untuk mendukung semua peran dan fungsi partai politik tersebut, tentunya pelembagaan partai politik harus terselenggara dengan baik. Randall dan Svasand (2002) dalam "*Party Institutionalization in New Democracies*" mendefinisikan secara spesifik pelembagaan partai politik. Menurutnya, pelembagaan partai politik adalah "*the process by which the party becomes established in terms of both integrated patterns on behavior and of attitudes and culture*". Proses pelembagaan tersebut mengandung dua aspek, yaitu aspek internal-eksternal dan aspek struktural-kultural, yang saling bertemu dalam persilangan

www.mpr.go.id

sehingga menghasilkan aspek ke-sistem-an, identitas nilai, otonomi kebijakan, dan reifikasi.

Ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan sebagai proyeksi sistem kepartaian. Salah satunya adalah 4 (empat) pendekatan dalam memahami sistem kepartaian di sebuah negara (Wolinetz, 2006: 55-57), 1) berdasarkan jumlah partai, 2) berdasarkan kekuatan relatif dan besaran partai, 3) berdasarkan formasi pemerintahan, serta 4) berdasarkan kekuatan relatif dan jarak ideologi partai. Pendekatan yang paling banyak dipakai oleh ilmuwan dalam melihat sistem kepartaian adalah pendekatan yang didasarkan kekuatan relatif dan jarak ideologi. Sartori (1976) menyatakan bahwa kriteria partai berdasarkan jumlah tetap penting tetapi harus diingat sejauh mana partai itu mempengaruhi efek dalam kompetisi partai. Boleh jadi partai kecil akan menjadi relevan jika memiliki potensi koalisi dan potensi *blackmail*.

Ada pendekatan lain, yang diantaranya adalah pendekatan institusional, pendekatan sosiologis, dan pendekatan tabula rasa. Pendekatan institusional ini berada pada sistem pluralitas/mayoritas akan membentuk sistem dua partai (*Duverger's Law*), sedangkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multi partai (*Duverger Hypothesis*) (Benoit, 2005: 69-83). Pendekatan sosiologis menekankan pada dinamika pembilahan sosial dan ketegangan atau konflik politik yang mengikuti sebagai sebab pembentukan sistem kepartaian dan partai politik (Ambardi, 2008: 21). Sedangkan pendekatan tabula rasa, menitikberatkan pandangannya pada proses sosiologis dari dinamika pembilahan sosial dan konflik politik dari sebab pembentukan sistem kepartaian dan partai politik itu sendiri (Ambardi, 2008: 23-24).

2. Sistem Pemilu

Sistem Pemilihan Umum merupakan metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat di antara mereka sendiri. Dalam Pemilu tersebut warga negara

berhak untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di jabatan publik. Dalam menggunakan suaranya tersebut tentu saja haruslah didukung kondisi yang memungkinkan warga negara memilih secara bebas tanpa adanya tekanan dari pihak lain.

Pemilu sendiri sebenarnya terdiri dari dua elemen. Elemen Pemilu (Bawaslu-RI, 2015: 17) tersebut adalah:

a) *Electoral Law* yaitu aturan main berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditaati setiap kontestan Pemilu. *Electoral law* ini ada dua macam yaitu *Plural Majority* dan *Proportional Representation.*
b) *Electoral Process* yaitu metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi di lembaga perwakilan. *Electoral process* ini meliputi *D'Hont, St. League*, *Electoral Threshold*, dan *Parliamentary Threshold.*

Pemilu harus dilakukan secara jujur, adil dan demokratis. Agar Pemilu dapat mencapai derajat tersebut maka diperlukan beberapa syarat atau prakondisi yang mendukungnya. Syarat-syarat tersebut dipergunakan untuk mendapatkan Pemilu yang berkualitas sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Syarat minimal dari Pemilu adalah *free* dan *fair*.

Setelah beberapa syarat Pemilu terpenuhi, maka diharapkan Pemilu dapat terlaksana secara demokratis sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Untuk mengukur derajat kualitas Pemilu diperlukan beberapa indikator sebagai tolok ukur-nya. Indikator tersebut digunakan untuk menilai apakah sistem Pemilu tersebut cocok bagi sebuah negara atau tidak. Indikator tersebut adalah: akuntabilitas (*accountability*), keterwakilan (*representativeness*), keadilan (*fairness*), persamaan hak tiap pemilih (*equality*), lokalitas, reliabel, numerikal.

Sistem Pemilu memiliki dimensi yang sangat kompleks. Beberapa dimensi tersebut antara lain (Pamungkas, 2009: 14-23):

www.mpr.go.id

a) Penyuaraan (*balloting*). Penyuaraan adalah tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara.
b) Besaran distrik (*district magnitude*). Besaran distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan.
c) Pembuatan batas-batas representasi (pendistrikkan). Cara penentuan distrik merupakan hal yang krusial di dalam Pemilu. Ada dua hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pen-distrik-an, yaitu masalah keterwakilan dan kesetaraan kekuatan suara.
d) Formula pemilihan (*electoral formula*). Formula pemilihan adalah membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Secara umum formula pemilihan dibedakan menjadi tiga, yaitu formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang.
e) 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.
f) Jumlah kursi legislatif. Berapakah jumlah kursi legislatif yang ideal adalah sebuah pertanyaan yang sulit untuk dijawab. Belum diketahui mengapa suatu negara menetapkan jumlah kursi di parlemen beserta alasannya.

Dimensi di atas dapat direfleksikan pada Pemilu yang telah berlangsung di tahun 2009 hingga 2014 dimana telah terjadi banyak perubahan mekanisme maupun manajemen dalam proses pemilihan umum.

Tabel 1. Deskripsi Pemilu 2009, 2014, dan pasca 2014

Tahun	Peraturan	Jumlah Partai		
		Partai nasional	Partai lokal	Partai Lain
2009	UU 10/2008 UU 42/2008	38 partai Nasional	6 Partai Lokal	-

2014	UU 32/2004 UU 2/2011 UU 15/2011 UU 8/2012	12 partai Nasional	3 Partai lokal	32 partai tidak lolos verifikasi KPU
Pasca 2014	UU 32/2004 UU 2/2011 UU 15/2011 UU 8/2012	3 Partai Nasional baru	-	-

Sumber: *Olahan Penulis*.

Di samping itu, dengan melihat perubahan mekanisme serta manajemen penyelenggaraan pemilihan umum di atas, dalam melaksanakan pemilihan umum diperlukan beberapa pendekatan kriteria sebagai pilihan menjalankan pemilihan umum. Kriteria untuk memilih sistem Pemilu tersebut adalah: elemen demokrasi, keseimbangan, dan dampak terhadap sistem politik (Bawaslu-RI, 2015: 20). Keseluruhan rincian kriteria di samping dapat dirincikan seperti dibawah ini:

1. Kriteria elemen demokrasi
   a. Menciptakan parlemen yang representatif
   b. Membuat Pemilu yang mudah diakses dan bermakna
   c. Memberi peluang untuk konsiliasi
   d. Memfasilitasi terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien
   e. Menciptakan pemerintah dan yang representative dan akuntabel
   f. Mendorong '*cross-cutting*' partai politik
   g. Memberi peluang oposisi
   h. Biaya dan kapasitas administratif
2. Kriteria keseimbangan
   a. Pengaruh pemilih dengan memperkokoh parpol
   b. Kesederhanaan sistem dengan peluang berinovasi
   c. Solusi jangka pendek dengan stabilitas jangka panjang

d. Bangun sistem Pemilu berdasar sistem yang pernah ada tanpa terpenjara dimensi historis sistem tersebut
e. Sistem Pemilu bukan solusi untuk semua permasalahan politik

3. Kriteria dampak terhadap sistem politik
   a. Tingkat proporsionalitas yaitu hubungan antara rakyat dan wakil yang dipilih
   b. Format kabinet yang akan terbentuk
   c. Bentuk sistem kepartaian yaitu jumlah parpol
   d. Akuntabilitas pemerintahan yaitu konsensus/konfrontasi dalam
   e. legislatif dan pemerintahan
   f. Struktur internal parpol
   g. Tingkat partisipasi warga masyarakat
   h. Merubah tampilan atau wajah demokrasi

3. Sistem Presidensiil

Sistem pemerintahan negara adalah pola-pola hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Indonesia sebagai sebuah negara menempatkan bentuk sistem pemerintahan presidensiil dalam menjalankan dan mengatur rutinitas kenegaraan dan pemerintahannya. Hal ini didasari oleh kemampuan sistem presidensiil yang mampu menyeimbangkan kekuasaan dan wewenang antar lembaga negara (Kusnardi & Ibrahim, 1998: 177). Dengan asas keseimbangan kewenangan dan kekuasaan tersebut, paling tidak sistem presidensiil mempunyai ciri kriteria tersendiri, yakni eksekutif sebagai kepala negara sekaligus pemerintahan, pemerintah eksekutif dan legislatif sejajar, Menteri berada di bawah Presiden, kekuatan legislatif dan eksekutif adalah sama (Mahfud, 2000: 36).

Eksistensi eksekutif yang berwenang dan dilimpahkannya kekuasaan negara pada satu tumpuan, maka dalam sistem dan proses pemilihan yang demokratis, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimate dari mandat pilihan rakyat (Isra, 2010: 40-41).

www.mpr.go.id

Demikian kekuasaan Presiden sangat luas, hingga sekiranya sistem ini digunakan untuk mempraktikkan otoritas kewenangan dan kekuasaannya, maka seorang presiden akan dengan mudah melakukannya. Dalam hal ini, maka peran partai politik tidak akan berpengaruh besar, sebab belum tentu dalam sistem presidensiil, partai politik atau pejabat legislatif dapat memimpin pemerintahan.

Namun, ketika hal ini digeser pada sudut pandang prinsip kesetaraan dan keseimbangan, maka kedudukan keduanya akan sama seimbang dengan saling mengontrol dalam pengawasan atas mandat pilihan rakyat. Peluang peran partai politik atau pejabat politik di legislatif adalah pada mekanisme pertanggungjawaban dan pengawasan kontrol pemerintahan. Secara etika maupun formal, Presiden harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya atas nama negara kepada rakyat, dan pula etika pemerintahan berpandangan, bahwa Presiden pula mempertanggungjawabkannya pada lembaga legislatif. Pertautan ini menimbulkan nuansa penyeimbangan kekuatan yang pula berimplikasi pada pertaruhan demokratisasi serta akuntabilitas publik dalam proses pemerintahan maupun pemilihan umum. Tak pelak, posisi partai politik serta mekanisme sistem Pemilu menjadi tempat strategis, terutama pada proses pembentukan dan penciptaan figur politik yang demokratis.

B. Dinamika Partai Politik

Pada perkembangan dan dinamika pemilihan umum banyak pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap partai politik. Seringkali pendapat-pendapat tersebut menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih hanya sekedar kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa atau berniat memuaskan obsesi kekuasaannya sendiri. Atau dengan kata lain, partai politik hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui.

Dalam suatu negara dengan mekanisme pemilihan demokratis, kedudukan dan peranan setiap partai politik harus sama-sama kuat dengan sikap saling kontrol dalam hubungan "*checks and balances*" terhadap kondisi perpolitikan nasional. Akan tetapi jika kelembagaan ataupun pelembagaan partai-partai tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka kinerjanya tidak efektif, atau wibawanya akan melemahkan fungsi kepartaiannya. Dampak yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim akan menduduki puncak kekuasaan yang pula akan merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *"checks and balances"* dalam arti yang luas. Sedangkan efektifitas fungsi-fungsi kelembagaan kepartaian berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Semua ini tentu berkaitan erat dengan dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir demokratis dalam kehidupan bermasyarakat. Tradisi berpikir tersebut pada akhir-nya dapat mempengaruhi tumbuh-berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis yang bersangkutan.

Kedudukan partai politik dalam dinamika politik ini merupakan salah satu dari bentuk pelembagaan demokrasi sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat. Partai politik bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Kesempatan untuk berhasil dalam setiap perjuangan kepentingan sangat banyak tergantung kepada tingkat kebersamaan dalam organisasi. Derajat kebersamaan itu terorganisasikan secara tertib dan teratur dalam pelaksanaan perjuangan bersama di antara orang-orang yang mempunyai kepentingan serupa. Karena itu, dapat dikatakan bahwa partai politik merupakan prasyarat mutlak dan hakiki bagi setiap perjuangan politik. Harus diakui pula bahwa

www.mpr.go.id

peranan partai sangat penting dalam rangka dinamika pelembagaan demokrasi. Dengan adanya organisasi politik, perjuangan kepentingan bersama menjadi pekuat kedudukan dalam menghadapi konstelasi politik, karena kekuatan-kekuatan yang kecil dan terpecah-pecah dapat dikonsolidasikan dalam satu plot strategis.

Proses pelembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Karena itu, menurut Meny & Knapp (1998: 86), *"A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine"* . Suatu sistem politik dengan hanya satu partai (ter-sentralistik), sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Namun, organisasi yang makin melembaga cenderung pula mengalami proses "*depersonalisasi*". Konsep akademisi menyadari bahwa, penting bagi organisasi yang bersangkutan sebagai institusi untuk tidak mencampur-adukkan persoalan personal atau pribadi para individu dengan urusan politik dalam pemilihan umum. Banyak organisasi politik kepartaian tidak terbangun pada satu tradisi dimana urusan-urusan pribadi pengurusnya terpisah dan dipisahkan dari urusan keorganisasian. Sehingga, arti derajat pelembagaan organisasi tersebut sebagai institusi politis masih belum kuat, atau lebih tegasnya belum terlembagakan sebagai partai politik yang kuat.

Jika kita menggunakan parameter "*personalisasi*" untuk menilai organisasi kemasyarakatan dan partai-partai politik di tanah air dewasa ini, tentu banyak sekali organisasi yang derajat politiknya berbeda-beda, dan dapat dikatakan belum semuanya melembaga secara "*depersonalized"*. Perlu dipahami, bahwa seberapa jauh organisasi kemasyarakatan ataupun partai politik yang bersangkutan berhasil mengorganisasikan diri sebagai instrumen untuk membolisasi dukungan konstituennya adalah satu parameter penting yang strategis. Hal ini menjadi pertentangan sekaligus tantangan dalam sistem demokrasi dengan multi partai politik. Implikasinya ada pada keragaman aspirasi dan kepentingan politik dalam

masyarakat yang memerlukan saluran tepat melalui pelembagaan partai politik. Perlu ditekankan, bahwa semakin besar dukungan yang dapat dimobilisasikan oleh dan disalurkan aspirasinya melalui suatu partai politik, semakin besar pula potensi partai politik itu untuk disebut telah terlembagakan secara tepat.

Maka dalam dinamika pemilihan umum dan sistem kepartaian di negara ini masih didapati beberapa kelemahan, bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Pandangan akademis maupun praktis memandang bahwa untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik dalam sebuah perjalanan pemilihan umum yang demokratis ini seperti dikemukakan di atas diperlukan beberapa mekanisme penunjang. Pertama, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis (*rule of law*) dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik (AD-ART kepartaian).

Kedua, mekanisme keterbukaan partai sebagai jalan bagi warga masyarakat di luar partai untuk dapat berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Sudut pandang terfokus pada cara memahami pergerakan partai dan kegiatan berpartai dengan menitik-beratkan fokus tersebut pada prinsip "menjadi pengurus bukan lah segala-galanya, yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat". Di samping itu, diperlukan pula dukungan iklim eksternal yang tercermin dalam, yaitu: Ketiga, penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (*public services*), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan, khususnya yang berangkat dari jalur kepartaian. Sehingga dengan sendirinya, iklim politik dapat tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara dinamis.

Keempat, jaminan kebebasan berpikir, berekspresi, serta kebebasan untuk berkumpul dan beorganisasi secara damai. Pemahaman dan yang menjadi perhatian jika kebebasan dalam peri kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir. Kebebasan berpikir itu lah selanjutnya berkembang dalam prinsip-prinsip organisasi kepartaian terutama partai politik. Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika pertumbuhan dan perkembangan partai politik di suatu negara, adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik.

C. Eksistensi Partai Politik dalam Sistem Presidensiil

Eksternalitas maupun internalitas partai politik pada perpolitikan maupun pada sistem pemerintahan negara ini menempatkan peran strategis pada masing-masing mekanisme berpolitik. Sebagai sebuah institusi formal, partai politik adalah peletak lahirnya demokratisasi yang berdaulat. Pada ruang prosesnya, partai politik adalah lembaga produktif yang mampu menyuplai para tokoh serta figur politik yang nantinya akan menjadi sosok pemimpin nasional yang dapat diteladani. Kedua sisi perspektif ini lah yang pula mendorong partai politik memberikan tawaran terbaik-nya melalui kaderisasi pemimpin yang berkualitas.

Namun, kenyataan faktual menyatakan bahwa secara institusional maupun proses-nya, mekanisme kaderisasi politik ini masih terbelenggu oleh praktik oligarki. Praktik oligarki ini pula mencitrakan, '*partai adalah milik individu, mutlak mandat ada pada pimpinan tertinggi partai*'. Jika hal ini terus saja bergulir dan menjadi sebuah kewajaran dan lumrah terjadi, maka '*tidak mungkin tidak*' hal ini akan menjadi kebiasaan yang membudaya. Dampaknya, partai politik akan mendulang ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil-wakil di dalam partai maupun lembaga

legislatif atau eksekutif sebab dianggap tidak memberi manfaat apapun (*the denial party*).

Perekrutan atau kandidasi politik pun akan mengalami gejolak serta pertimbangan spekulatif akan timbul sebagai bentuk protes atas ketidakpercayaan publik terhadap kader pemimpin politik yang diusung sebuah partai. Siti Zuhro dalam Bawaslu-RI (2015: 63) menyatakan bahwa "…konstitusi kita tidak cukup melembagakan proses seleksi pemimpin secara demokratis di dalam pasal-pasalnya". Kandidasi pemimpin politik yang nantinya akan digagas sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden ini pula akan dipertanyakan sebab pencalonannya, kapasitasnya, dan *track record*-nya. Sebagai contoh adalah kedua partai, yaitu Partai GOLKAR dan Demokrat yang melakukan kandidasi sementara atau konvensi pada Pemilu 2014 (Bawaslu-RI, 2015: 64).

Sisi lain, kandidasi juga dilakukan oleh partai PDIP yang mengusung kandidat Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) yang dilaksanakan dengan cara koalisi. Seperti diketahui bersama, bahwa kedua figur tersebut berbeda dari segi sebab pencalonannya, kapasitas, maupun *track record*-nya. Koalisi yang berlangsung antara lain beranggotakan Partai PDIP, PKB, Partai NasDem, partai HANURA, PKP Indonesia, yang selanjutnya didukung pula oleh PPP, PAN, dan partai GOLKAR. Gambaran pendukungan menuju tampuk kepemimpinan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem presidensiil tersebut merupakan fenomena sosial. Fenomena ini pula disebut dengan sistem kongresional di dalam sistem presidensiil. Namun, hal ini pula berimplikasi pada keadaan *divided government* yang membelah politik kepemerintahan pada dua bilah atau lebih pengaruh kekuasaan. Kapasitas partai politik pun terpecah dalam dua kubu besar keberpihakan pada figur calon Presiden dan Wakil Presiden. Manakala hal ini dipandang sebagai citra faktual, maka hal ini tidak ubahnya dengan anggapan bahwa telah terjadi perpecahan dukungan yang pula berdampak pada penyederhanaan kepartaian dari segi ideologi-nya (Bawaslu-RI, 2015: 72).

www.mpr.go.id

Demikian, ketika hal tersebut diproyeksikan, maka yang terjadi adalah elaborasi dan rekayasa proses jalannya Pemilu dengan menyederhanakan dukungan dan ideologi masing-masing partai dalam sistem kepartaian maupun sistem Pemilu. Tapi, ketika hal ini tidak terkontrol dengan baik, maka *divided government* akan kembali muncul kepermukaan dan menyasar pada ketiadaan atau bias basis ideologi kepartaian maupun arah sistem pemilihan umum di Indonesia. Ketika hal ini dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensiil, maka sistem pemilihan dan perpolitikan akan mengarah tetap pada jalur presidensiil namun pula diiringi dengan kultur politik parlementer (Bawaslu-RI, 2015: 78). Oleh karenanya, ketika pemerintahan masa silam berada pada kultur hubungan *executive heavy*, kini sistem perpolitikan beranjak pada kultur *legislative heavy* atau dengan kata lain, eksistensi partai politik dalam konstelasi sistem perpolitikan nasional masih berada pada *track* presidensiil dengan citarasa parlementer.

D. Modernisasi Partai Politik (Dorongan atau Kemerosotan)

Di dalam dinamika pemilihan umum dan sistem kepartaian di negara ini masih didapati kelemahan bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Konsolidasi politik mengarahkan perpolitikan pada sistem koalisi partai yang pula dapat dipandang sebagai dinamika maupun pergerakan faktual di dalam sistem pemilihan umum negeri ini. seperti penyataan dari Levitsky (1998: 80-81) bahwa konsolidasi adalah sebuah rutinitas sebagai upaya memelihara, menguatkan, dan mengarahkan seluruh bagian kepartaian dalam meraih tujuan bersama.

Telaah sejarah menyebutkan bahwa ketimpangan konsolidasi ada pada perhelatan pemilihan umum tahun 1977 yang seolah dipaksakan oleh pemerintah. Diri sana, pemerintahan ditopang oleh militer yang melakukan pemaksaan peleburan (fusi) partai politik orde lama, yaitu Partai PDI dan PPP sebagai hasil pemaksaan oleh

www.mpr.go.id

negara (Tim Peneliti PPWI-LIPI, 1999: 141-142). Pada sudut pandang entnografi, tradisi perpolitikan negeri ini dipengaruhi oleh pikiran primordialisme atas figur dan kepercayaan tertentu. Contoh pada pembelahan keberpihakan masyarakat di tahun awal kemerdekaan dan sebelum kemerdekaan yang terpecah antara *abangan* dan santri (*putian*) yang bernuansa keagamaan (Nurhashin, 2013: 18) meski pada beberapa kesempatan mendapat kritik bahwa Islam sebagai kekuatan mayoritas tidak pernah mendukung sepenuhnya terhadap partai yang berbasis agama.

Pergerakan perpolitikan ini pula dinuansai oleh pandangan *class social* yang memilah keberpihakan masyarakat pada beberapa kriteria agama, etnik, kebangsaan, dan kota/desa (Mainwaring & Torcal, 2005: 12). Di Indonesia, pengklasikasian dan pemilahan itu dapat dilihat secara kasat, meski dalam beberapa keadaan itu tidak dapat diindahkan, seperti pada tahun 2009 ada partai parade nusantara yang tidak lolos sebagai sebuah partai politik oleh Kemenkum HAM (Nurhashin, 2013: 19). Penjabaran ini pula digambarkan dengan perkembangan jumlah partai politik yang di Indonesia dari tahun 1999-2009 dimana pada tahun 1999 tercatat partai politik yang mengikuti Pemilu berjumlah 44 peserta, tahun 2004 berjumlah 24 peserta partai, dan 38 peserta partai di tahun 2009. Dalam gambaran deskriptif penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia dapat disampaikan dinamika perkembangan pemilihan umum serta kepartaian yang disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Penyelenggaraan Pemilihan Umum dari tahun 1955-1997

Pemilu	Sistem	Penyelenggara	Penetapan
1955	Proporsional daftar terbuka	Panitia Pemilihan Indonesia ditunjuk Presiden	PPI
1971	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk LPU	LPU
1977	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah. Presiden membentuk LPU	PPI

1982	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah. Presiden membentuk LPU dan Panwas	PPI
1987	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah. Presiden membentuk LPU dan Panwas	PPI
1992	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah. Presiden membentuk LPU dan Panwas	PPI
1997	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah. Presiden membentuk LPU dan Panwas	PPI

Sumber: olahan Penulis

Pada perjalanan perkembangan dan dalam kacamata modernisasi perpolitikan Indonesia dapat disampaikan beberapa fakta empiris yang pula menjadi proyeksi dari kajian makalah ini. Perjalanan pemilihan umum serta gejolak partai dapat dilihat dari tahun 1955, pemilihan umum pertama yang diselenggarakan oleh Pemerintah diikuti oleh 172 partai politik; 27 partai yang memperoleh kursi legislatif; dan perolehan terbesar diperoleh oleh partai: PNI (22,3 %), Masyumi (20,9%), Nahdlatul Ulama (18,4%), dan PKI (15,4%). Tahun 1971 Pemilu kedua dilaksanakan dengan peroleh terbanyak diperoleh oleh partai GOLKAR (62,82%), NU (18,68%), dan PNI (6,93%). Hingga pada tahun 1977 sampai dengan tahun 1997 kekuasaan dan kedudukan perpolitikan masih diduduki oleh tiga partai besar yaitu GOLKAR, PPP dan PDI.

Sedangkan pada tahun 1999 diselenggarakan pemilihan umum yang diikuti oleh 21 partai politik yang dimenangkan oleh 6 partai besar, yaitu PDI-P, GOLKAR, PPP, PKB, PAN, dan PBB. Pada tahun 2004 pula diselenggarakan pemilihan umum yang pula menghasilkan 17 partai yang menduduki kursi legislatif dengan electoral threshold sebesar 3% di legislatif pusat, 4% di DPR daerah. Pada tahun 2009 Pemilu diikuti oleh 24 partai yang perolehan kursinya diduduki oleh partai GOLKAR, PKS, PAN, PPP, PKB, Partai Pergerakan Indonesia Raya, dan HANURA. Sehingga, pada

tahun 2014 secara legalitas Pemilu diupayakan menaikkan *parliamentary threshold* menjadi 3,5%. Namun fakta yang terjadi justru Pemilu 2014 menghasilkan 10 partai politik di parlemen. Hal ini sangat kontras dengan Pemilu 2009 dengan *parliamentary threshold* 2,5% yang menghasilkan 9 partai politik di parlemen.

Modernisasi dinamika partai politik dalam pemilihan umum di atas merupakan gambaran pertumbuhan perpolitikan di Indonesia. Pertumbuhan yang demikian terfragmentasi pada perubahan internal ataupun gejolak konflik internal partai masing-masing. Maka, akibat konflik tersebut, internal partai sendiri terpicu gejolak, sehingga menimbulkan faksionalisasi dari dalam. Partai-partai baru yang lahir dari pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014 adalah akibat dari faksionalisasi tersebut. Sebagai refleksi perpecahan dan konflik yang menunjukkan kecenderungan tersebut ada pada keluarnya sebagian kader partai Golkar pada Pemilu 2009 yang kemudian mendirikan partai Gerindra dan Hanura, dan menjelang Pemilu 2014 berdiri pula partai NasDem. Partai PDI-P yang pernah mengalami perpecahan dengan lahirnya Partai Demokrasi Indonesia oleh Soerjadi. PKB, PPP, dan PAN juga pernah mengalami perpecahan. Berdirinya Partai Matahari Bangsa pechan PAN, PKNU dari PKB, lalu Partai Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Syn SN dari Partai Demokrat (Nurhashin, 2013: 26).

Contoh di atas merupakan gambar bagaimana faksionalisasi begitu sangat mempengaruhi pergolakan perpolitikan partai secara nasional. Hal ini pula terpengaruh atas dampak beberapa tokoh internal yang berpengaruh sangat luas di dalam maupun di luar partai sendiri. Namun, perkembangan dan gejolak kepartaian seperti ini pun dapat dipandang sebagai dilema kepartaian yang meretas kepribadian serta identitas kepartaian. Maka, penentuan dinamika kepartaian ini pula dapat ditelaah dalam perspektif penentuan pilihan dan perubahan terhadap lembaganya (Mair, 2009: 9).

Pada lingkungan pemerintahan, nuansa politik juga masih menjadi misteri yang tidak lagi dipandang sebagai rahasia umum. Dalam sistem pemerintahan ini, sering ditemukan beberapa praktik yang mencampur-adukkan mekanisme kepemerintahan dengan

politik, terutama dalam memutuskan suatu hal. Tidak dapat dipungkiri jika hal ini pula diakibatkan dari adanya citra bahwa sistem pemerintahan negara ini yang presidensiil masih dibubuhi oleh citarasa parlementer dimana keseimbangan dan pembagian kekuasaan serta kewenangan menjadi hal yang krusial. Tidak dapat dipungkiri, dalam pemilihan ataupun perekrutan pejabat publik, lembaga eksekutif terutama Presiden serta lembaga legislatif (DPR) mempunyai andil yang sama. Dalam proses pemilihan dan perekrutan pejabat publik inilah, nuansa perpolitikan akan merebak dengan saling beradu pengaruh, kekuatan opini yang pula dapat mempengaruhi pola pikir publik terhadap kancah perpolitikan nasional.

Salah satu contoh adanya *reshuffle* kabinet yang acapkali ditengarai dibubuhi oleh aspek-aspek politis kepartaian. Atau pemilihan tampuk kementerian masih mempertimbangkan serta dipengaruhi oleh desakan, kontrol maupun level kekuasaan satu atau beberapa partai politik. Meski hal masih perlu diteliti dalam kajian lebih lanjut, namun hal ini telah menjadi satu opini sekaligus gambaran umum wajah pemerintahan kita. Hal yang paling kentara adalah *reshuffle* kabinet yang dilakukan pada tahun-tahun pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah melakukan 5 kali reshuffle kabinet (mulai 2005-2013) (Evan, 2013). Sedangkan di tahun pemerintahan saat ini yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo, *reshuffle* kabinet pun terjadi di tahun 2016 dengan perombakan Kabinet Kerja Jilid II (Jordan, 2016).

Jika hal di atas dipandang dalam kacamata opini pragmatis, maka wajah partai politik dewasa ini masih saja berada pada *penggirangan* sosok atau figur partai. Menyederhanakan paparan tersebut, maka *statement* akan sampai pada "Siapa yang memegang tampuk kekuasaan, siapa yang ada dibalik pemimpin partai", atau dengan sederhana dapat dinyatakan dengan pertanyaan sederhana, "siapa dia orangnya itu?". Berbagai refleksi menampakkan pengaruh kekuatan tradisonal pada partai sebagai strategi mendulang dukungan suara pada Pemilu maupun dalam proses pemerintahan. Penggunaan instrumen 'orang kuat' lokal atau kelompok-kelompok komunitas yang memiliki jejaring dukungan

yang luas dalam kompetisi perebutan kekuasaan menjadi salah satu alat politik yang strategis. Perombakan serta mekanisme daur ulang struktur kepemerintahan dijadikan alat mendulang persepsi yang secara kritis bahkan skeptis dianggap sebagai sarana penggiringan massa dukungan di masa yang akan datang. Hal inilah yang dikhawatirkan oleh para akademisi, dalam perkembangan situasi politik nasional.

Menguatkan pengaruh tradisi figur di satu sisi memang perlu dilakukan, namun pada kenyataan faktual, ketika hal tersebut menjadi bumerang, maka akan mengakibatkan de-institusionalisasi partai politik sekaligus struktur kepemerintahan. Pada derajat tertentu, pengaruh kekuatan keakraban dan kekerabatan politik dapat melahirkan fenomena ketaatan, loyalitas ideologi dan institusional kepartaian. Sehingga, pertentangan yang terjadi membentuk opini, bahwa partai-partai politik yang berdiri (ada) cenderung tidak memilki basis kelas kepercayaan yang jelas hingga pada akar terbawah pada sisi-sisi kemasyarakatan. Seolah politik negeri ini tidak memiliki basis orientasi pada 'siapa' dan 'untuk apa' sebuah politik tersebut digerakkan. Itu berarti bahwa, kelembagaan partai politik di dalam mekanisme pemilihan umum maupun sistem pemerintahan serta dalam aktualisasi diri kepartaian tergerus dan hampir mengarah pada situasi de-fungsionalisasi lembaga politik.

Partai politik menjadi tergantung pada sosok tokoh atau fragmen kekeluargaan sebagai basis kepemimpinan maupun sumber daya lain. Hal ini akan mengenyampingkan, visi atas pikiran-pikiran visioner kepemimpinan lain yang lebih menggerakkan dinamika partai politik pada terselenggaranya mekanisme kenegaraan yang demokratis. Fragmen ini pula cenderung akan mencederai cita-cita berdirinya sebuah negara, bahwa landasan keadilan, kemanusiaan, kedaulatan, kepercayaan atas kebangsaan dan identitas bersama. Hal ini akan berdampak pada peralihan atau berpindahnya dukungan pemilih partai atau hilangnya sebagian besar dukungan suara masyarakat (contoh: pada tahun 2004 pantai GOLKAR mengalami penurunan suara 7,13% dan PDI-P yang hampir seluruh suaranya hilang (Nurhashin, 2013: 26)). Ini merupakan kecenderungan dari modernisasi atau malah merosotnya sistem kepartaian. Atau opini

dapat disederhanakan pada melemahnya mekanisme pemilihan umum pada akar partai dan stabilitas internal kepartaian yang masih dapat dikatakan masih memandang sosok yang berpengaruh, bukan pada kapasitas dan kemampuan serta dampak baik di masa depan.

Demikian, pertentangan dan perputaran yang mempertanyakan dorongan atau kemerosotan sistem kepartaian baik internal maupun eksternal yang berpengaruh antar partai. Konstelasi perpolitikan nasional seakan berada di ujung peraduan antara 'melangkah maju' atau terus melangkah dengan cara 'mundur selangkah' untuk kembali menstabilkan posisi serta kondisi masing-masing partai politik dan pemilihan umum di negeri ini. Maka, modernisasi perpolitikan dewasa ini, masih mempertanyakan legitimasi atas ketidakyakinan pemilih untuk tetap menentukan pilihannya pada satu institusi politik. Sistem pemerintahan yang presidensiil pun mendapat goncangan opini yang seolah bias pada akar nilai politiknya. Eksistensi partai pula dipertanyakan, menjadi satu usaha yang terus dan berkesinambungan, ketika eksistensi tersebut berhadapan pada realisasi hakikat tujuan politik kepartaian, terutama dalam suasana perhelatan pemilihan umum. Maka, parameter modernisasi sebuah partai harus mempertimbangkan peran aspek-aspek indikator pada pola stabilitas kompetisi internal partai, akar partai pada masyarakat, landasan akar politik yang membangunnya, legitimasi partai pada Pemilu, dan kapasitas organisasi partai itu sendiri secara institusional.

www.mpr.go.id

Daftar Pustaka

Ambardi, Kuskridho. 2008. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. LSI-Kepustakaan Populer Gramedia: Jakarta.

Bawaslu-RI, Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran. 2015. *Kajian Sistem Partai, Sistem Pemili, dan Sistem Presidensial*. Sekretariat Jenderal Bawaslu-RI: Jakarta.

Benoit, Kenneth. 2005. *Duverger's Law and The Study of Electoral System*. French Politics, Vol. 4.

Budiardjo, Miriam. 1995. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.

Budiardjo, Miriam. 2000. *Pengantar Ilmu Politik*. Gramedia: Jakarta.

Evan. 2013. SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu. Koran Tempo: Jakarta.

Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta.

Jordan, Ray. 2016. Ini Daftar Lengkap Reshuffle Kabinet Kerja Jilid II. DetikNews: Jakarta.

Kusnardi, Moh. & Ibrahim, Hermaily. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Bakti: Yogyakarta.

Levitsky, Steven. 1998. *Institutionalization and Peronism. The Case, The Concept and Case for unpacking the Concept*. Party Politics, Vol. 4 (1): 77-92.

Mahfud, Moh. 2000. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi Revisi. UII Press: Yogyakarta.

Mainwaring, Scott & Tolcar, mariano. 2005. *Party System Institutionalization and Party System Theory After the third Wave of Democtratization*. Working Paper, 319-April 2005. Kellogg Institute.

Mair, Petter. 2002. *Party System Change, Appoaches and interpretations*. Oxford University Press: New York.

Meny, Yves & Knapp. Andrew. 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany. Third Edition*. Oxford University Press.

Norris, Pippa. 2005. *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*. *International IDEA*.

www.mpr.go.id

Nurhashin, Moch. 2013. *Kegagalan Modernisasi Partai Politik Di Era Reformasi*. Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1, Hal. 17-28, Juni 2013. ISSN 1829-8001. LIPI: Jakarta.

Pamungkas, Sigit. 2009. *Perihal Pemilu*. Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan. Fisipol UGM: Yogyakarta.

Randall, Vicky & Svasand, Lars. 2002. *Party Institutionalization in New Democracies*. Party Politics, Vol. 8, No. 1, January/1/2002.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Volume 1. Cambridge UP: USA.

Tim Peneliti PPW-LIPI. 1999. *Tentara Mendamba Mitra*. Mizan: Bandung.

Wolinetz, Steven B. 2006. *Party System and Party System Types*. *Dalam* Richard S. Katz dan William Crotty. *Handbook of Party Politics*. Sage Publication.

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2009.

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Lampiran Peta Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi.

www.mpr.go.id

PENGUATAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DENGAN PEMILU YANG DEMOKRATIS[1]

Oleh: M. Aunul Hakim

Perubahan terhadap UUD 1945 menjadi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak terlepas dari alasan yang melatarbelakangi proses perubahannya. Demikian pula perubahan aturan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Legislatif dan Pemilu Kepala Daerah mempunyai latar belakang historis, alasan filosofis, alasan yuridis, alasan teoritis, dan alasan politik.[2] 5 kesepakatan dasar yang menjadi pegangan para anggota MPR sebelum memulai perubahan terhadap UUD 1945 yang pada poin (3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Makalah ini membahas demokratisasi sistem dan penyelenggaraan pemilu di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensiil.

A. Pemilu di negara hukum yang demokratis

Seiring dengan bergulirnya reformasi sejak Tahun 1998 sampai saat ini dengan segala dampaknya, telah terjadi perubahan paradigma yang penting di mana peraturan perundang-undangan, dari Undang-Undang Dasar sampai peraturan-peraturan perundangan yang ada di bawahnya menjadikan paradigma Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi isu sangat penting yang di dalamnya dituntut adanya jaminan hak asasi manusia, nilai persamaan hak dan keadilan sesama warga negara. Hal ini menjadi sebuah nilai moral yang penting yang harus ada dalam produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, dan utamanya yang ada kaitannya dengan pembahasan di sini adalah aturan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) yang berkaitan hak yang harus dimiliki oleh warga negara untuk memilih dan dipilih yang mana Pemilu merupakan salah satu

[1] Focus Group Discussion, kerjasama UIN Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Lembaga Pengkajian Majlis Permusyawaratan Rakyat di Hotel Savana Malang, Kamis 13 April 2017.

[2] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku I: Latar belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm 38.

www.mpr.go.id

barometer penting suatu negara dalam menjamin kebebasan warga negaranya menyalurkan aspirasinya.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Legislatif dan Pemilu Kepala Daerah yang diadakan secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu dampak positif dari reformasi dan demokratisasi dalam kehidupan berbangsa bernegara yang mengarah pada penguatan sistem pemerintahan presidensiil. Dengan sistem langsung ini menurut Mahfud MD ada dua tujuan yang hendak dicapai yaitu pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri dan dengan pemilihan secara langsung juga untuk menjaga stabilitas pemerintahan agara tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensiil.[3]

Partai politik merupakan pilar penting dalam demokrasi. Empat fungsi dari partai politik menurut Miriam Budiardjo meliputi: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political sosialization*), (iii) sarana rekruitmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*)[4] . Sebagai sarana rekrutmen politik, partai politik dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pemilihan Presiden dan Wakilnya yang dipilih langsung oleh rakyat dalam bingkai sistem pemerintahan presidensiil telah menempatkan posisi lembaga eksekutif seimbang *(balance)* dengan lembaga legislatif. Perpaduan antara sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan hak pengajuan calon oleh partai politik saja secara hukum telah menutup hak warga negara untuk dapat mencalonkan sebagai calon Presiden atau Wakil Presiden.

[3] Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2007), hlm. 133.
[4] Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000), hal. 163-164.

Menurut Mahfud MD, Pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi.[5] Dalam demokrasi, partisipasi rakyat sangat dijunjung tinggi, ketika sekelompok rakyat yang jumlahnya cukup signifikan tidak peduli dengan proses pemilihan umum perlu dipertanyakan, mereka biasanya disebut dengan kelompok golput (golongan putih). Fenomena golput dalam pemilu disebabkan adanya perubahan perilaku pemilih yang bermacam-macam sebabnya di antaranya ada yang mengalami ketidakpuasan pada partai politik dan figur yang dicalonkan.

Dari aspek filsafat hukum, hukum terkait dengan moral, dan dalam hukum ada yang disebut dengan pesan moral, menegakkan hukum berarti pula menegakkan moral, melanggar hukum berarti melanggar moral.[6] Salah satu dari produk hukum pasca reformasi adalah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu hakekatnya adalah melaksanakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam kerangka negara hukum yang demokratis, dan karena demokrasi telah menjadi moralitas dalam setiap keputusan / kebijakan negara yang menyangkut kepentingan orang banyak, maka aturan hukum dalam penyelenggaraan pemilu harus demokratis, adanya jaminan hak asasi manusia, adil, dan tidak diskriminatif.

Aturan hukum dalam pemilu harus dapat dijadikan instrumen untuk mencapai tujuan pemilu. Hendarmin[7] dalam hal ini menjelaskan bahwa pemilu adalah sarana demokrasi yang dari padanya dapat ditentukan siapa yang berhak menduduki kursi di lembaga politik negara, legislatif dan/atau eksekutif dan oleh karena itu setiap kontestan pemilu (baik partai politik maupun perseorangan) sudah tentu memiliki ideologi yang di dalamnya mengandung visi dan atau program dasar pemerintahan.

Pemilu dalam negara hukum memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk melaksanakan hak-haknya,

[5] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, (*Yogyakarta, Gama Media, 1999). Baca hlm. 222.
[6] A. Masyhur Effendi, *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan / Aplikasi HA-KHAM dalam Masyarakat*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 36.
[7] Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 173.

baik hak untuk memilih calon pejabat publik maupun hak untuk mencalonkan diri. Setiap warga negara harus mendapat kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan dan berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945: "Segala warga negara bersamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya", dan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum", dan Pasal 28D (3) UUD Negara RI Tahun 1945: "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".

Dengan merujuk pada tiga ayat ini setiap warga negara memiliki hak yang sama di dalam proses pencalonan pimpinan dalam suatu pemerintahan termasuk di dalamnya pemilihan presiden, yang dalam hal ini juga sejalan dengan pasal 21 ayat 2 dari *Universal Declaration of Human Right : "Everyone has the right of equal access to public service in his country* (Setiap orang berhak atas kesempatan sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya).[8] Jika terdapat warga negara yang memiliki kemampuan dan didukung oleh sekelompok masyarakat lalu ingin mencalonkan dirinya dalam proses pemilihan pejabat publik lalu terhalangi oleh aturan hukum yang ada, maka dapat dikatakan aturan hukumnya tidak menjunjung keadilan yang setinggi-tingginya, adanya diskriminasi, dan tidak memberikan jaminan adanya hak warga negaranya.

B. Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil. Namun, bersamaan dengan itu, kita menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijelmakan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kemudian dipahami sebagai lembaga tertinggi negara yang mana Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus

[8] A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 76.

bertunduk dan bertanggungjawab. Prinsip pertanggungjawaban pemerintahan kepada lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat itu merupakan salah satu ciri sistem pemerintahan parlemen yang dikenal di dunia, sehingga timbul pengertian bahwa sistem presidential berdasarkan UUD 1945 tidaklah bersifat murni, melainkan bersifat quasi-presidentil.[9]

Pada saat MPR mengawali perubahan terhadap UUD 1945 tahun 1999, timbul perdebatan mengenai perlunya diadakan perubahan UUD 1945, muncul kesepakatan bahwa perubahan itu dapat disepakati bersama, asalkan dapat dijamin bahwa sistem pemerintahan presidensiil tidak akan berubah. Di samping istilah penguatan sistem pemerintahan presidentil, kadang-kadang ada juga yang menggunakan istilah pemurnian atau purifikasi sistem pemerintahan presidesial.

Di antara ciri sistem pemerintahan presidesial yang baru di Indonesia ialah bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil berdasarkan UUD 1945 dewasa ini, tidak ada lagi jalur pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka Presiden juga harus langsung bertanggungjawab kepada rakyat melalui penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, melalui kebebasan pers, melalui kebebasan berserikat, berkumpul, dan berpartai politik, dan melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur, serta bekeadilan secara periodik setiap 5 tahunan. Dengan menelaah perkembangan yang demikian, maka kita tidak perlu ragu untuk menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 dewasa ini adalah sistem pemerintahan presidensiil.

Dalam hal peran partai politik, menurut Ali Safa'at -mengutip pendapat Harold J. Laski- sebagai negara demokrasi, peran partai politik saat ini dan di masa mendatang akan semakin penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Hal itu karena negara demokrasi memang dibangun di atas sistem kepartaian. Partai politik adalah salah satu perwujudan hak atas kemerdekaan berserikat yang terikat erat dengan kebebasan mengeluarkan pendapat serta kebebasan berpikir dan

[9] Jimly Asshiddiqie, Memperkuat Sistem ...., *Op.Cit.*. hlm. 2.

berkeyakinan.[10] Hal ini dikuatkan oleh pendapat Jimly yang menyatakan bahwa dari perspektif hak asasi manusia, partai politik merupakan salah satu perwujudan kebebasan berserikat (freedom of association). Frasa 'salah satu' dalam memaknai fungsi parpol sesuai dengan etimologi dari makna kata partai. Menurut Laica Marzuki, kata partai berasal dari bahasa latin *pars,* yang berarti bagian. Karena hanya suatu bagian, membawa konsekuensi pengertian adanya bagian-bagian lain.[11] Dari makna ini maka ada perwujudan hak yang lain selain melalui parpol.

Peran partai politik amat besar dalam mendemokratisasi negara, namun demikian banyak negara yang tidak mengatur partai politik dalam konstitusi. Partai politik adalah fenomena abad ke-19, banyak negara di dunia yang tidak mengatur keberadaan partai politik, atau hanya mengatur secara singkat dalam konstitusinya.[12] Ada empat fungsi partai politik, sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political sosialization*), sarana rekruitmen politik (*political recruitment*), dan pengatur konflik (*conflict management*), fungsi ketiga sangat terkait dengan analisis dalam pembahasan ini. Sebagai sarana rekrutmen politik, memang partai politik dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu, utamanya untuk merekrut dan menyiapkan kadernya menjadi calon presiden. Karena tuntutan pemilu yang demokratis telah menjadi harapan rakyat, maka harapan rakyat untuk mendapatkan calon Presiden yang kredibel sangat tinggi, pada hal calon-calon yang disiapkan oleh partai-partai politik selama ini tidak sebanding dengan keinginan rakyat akibat oligarki partai politik. Alternatif yang muncul adalah calon perseorangan agar dapat diakomodir pula dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bersamaan dengan demokratisasi yang hendak ditegakkan di negeri ini. Satu sisi, pembangunan demokrasi berbasiskan Partai politik tidak boleh berhenti atau stagnan. Pada sisi lain, aspirasi dan partisipasi

[10] Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*,(Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 3.
[11] *Ibid*, hlm. 30.
[12] *Ibid*, hlm. 17

masyarakat dalam pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presien tak boleh tersumbat oligarki yang dibangun elit-elit parpol.

Partai politik mempunyai peran/fungsi yang penting dalam mempersiapkan kader-kader politisi yang akan menduduki jabatan di pemerintahan. Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana[13]: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekruitmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*).

Dalam pratiknya Partai politik juga bukan merupakan jaminan teraplikasikannya ketentuan-ketentuan konstitusi tersebut, karena bagaimanapun efektifnya Partai politik sebagai organisasi politik dalam menjalankan fungsinya ternyata masih terdapat kelemahan-kelemahan yang bisa menjadi celah terabaikannya tujuan pelembagaan Partai politik tersebut. Di antaranya ialah bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya dia justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Seperti dikemukakan oleh Jimly Assshiddiqie[14] mengutip pernyataan Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi sebagai berikut,

> "Organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki"

Berpijak pada pendapat ini, dapat dikatakan bahwa partai politik adalah penentu masa depan rakyat, karena partai politik dianggap sebagai perwakilan rakyat. Kaitannya dengan ini harus ada suatu mekanisme legal yang mengatur tentang praktik politik yang bisa menghindarkan partai politik dalam menyampaikan aspirasi rakyat

[13]Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000), hal. 163-164.
[14] Jimly Assshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat....., *Op.Cit.*, hlm. 63

sebagai pihak yang diwakilinya. Mekanisme tersebut harus bisa mendudukkan partai politik pada porsinya untuk mewakili rakyat.

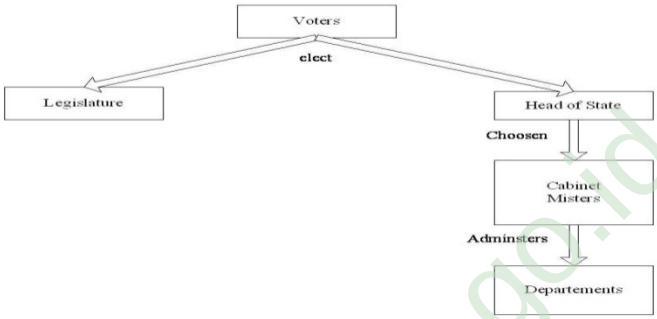
Dalam sistem presidensiil, parpol lebih berfungsi sebagai 'organizer' kandidat presiden, khususnya dalam mengumpulkan dana dari simpatisan partai. Parpol-lah yang biasanya membentuk tim sukses presiden untuk memenangkan pemilu presiden. Hal ini seperti yang terjadi juga di Amerika Serikat sebagai salah satu negara yang menganut sistem presidensiil. Oleh karena itu sistem presidensiil juga dikenal dengan sistem tradisi partai lemah, sementara di sisi lain, parlementer sering disebut dengan sistem tradisi partai kuat.

Partai politik dalam sistem pemerintahan presidensiil lebih berfungsi sebagai *organizer* kandidat presiden, dan partai politiklah yang mengumpulkan dana dari simpatisan partai. Beda dengan parlementer, di mana peran parpol sangat besar dan sangat mutlak dalam menentukan figur yang akan menduduki puncak pimpinan eksekutif. Hak eksklusif partai politik sebagai bagian dari supra struktur untuk merekrut dan mengkader calon pemimpin negara sesuai dengan salah satu fungsinya dalam kehidupan negara sekarang sudah tidak menjadi hak eksklusif partai politik lagi bersamaan dengan dibukanya saluran-saluran demokrasi yang memberikan hak kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi dalam kehidupan bernegara meski tidak harus melalui partai politik.

Salah satu ciri khas yang dimiliki oleh sebuah sistem pemerintahan presidensiil adalah adanya pemilihan langsung terhadap kepala pemerintahan. Hasil pemilihan langsung ini adalah landasan dari kekuasan yang dimiliki oleh presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Hal inilah yang membedakan logika sistem presidensiil dengan parlementer; seorang presiden memiliki mandat yang langsung diberikan oleh rakyat, sementara pada sistem parlementer, pemegang mandat adalah parlemen yang diberikan otoritas untuk memilih kepala pemerintahan. Hendarmin mengatakan bahwa jika dalam sistem pemerintahan parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensiil objek utama yang diperebutkan adalah presiden.[15]

[15] Hendarmin Danadireksa, Memperkuat Sistem ....,, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 131.

Landasan inilah yang kemudian membedakan peran partai politik dalam kedua sistem pemerintahan. Sebagaimana dalam bagan berikut ini sistem pemerintahan presidensiil yang dibuat oleh Rod Hague dan Martin Harrop dalam bukunya "*Comparative Government and Politics an Introduction"* yang dikutip oleh Ilham Endra[16] dalam makalahnya yang berjudul "Sistem Pemerintahan":



Berbeda dengan sistem presidensiil, dalam sistem parlementer, peran parpol sangatlah besar, hal ini berkaitan dengan kedudukannya sebagai kepala pemerintahan di parlemen. Peran parpol sangatlah mutlak dalam menentukan figur yang akan menduduki kepemimpinan eksekutif di tingkat nasional maupun lokal. Kondisi inilah yang terjadi pada negara-negara yang memiliki tradisi parlementer kuat seperti Inggris dan Jerman. Dalam sistem presidensiil, parpol lebih berfungsi sebagai 'organizer' kandidat presiden, khususnya dalam mengumpulkan dana dari simpatisan partai. Parpol-lah yang biasanya membentuk tim sukses presiden untuk memenangkan pemilu presiden. Hal ini seperti yang terjadi juga di Amerika Serikat sebagai salah satu negara yang menganut sistem presidensiil.[17] Oleh karena itu sistem presidensiil juga dikenal dengan sistem tradisi partai lemah, sementara di sisi lain, parlementer sering disebut dengan sistem tradisi partai kuat.

[16] Ilham Endra, Sistem..., *Op.Cit.*
[17] Membedah Capres Independen, http://paradigmakaumpedalaman.blogspot.com. Diakses 17 Februari 2010..

C. Hubungan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu Kepala Daerah

Dalam beberapa aspek, terdapat kesamaan antara Pemilihan umum Kepala Daerah dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang dapat menjadi semacam komparasi dalam menentukan norma/hukum yang sama dalam beberapa aturan penyelenggaraannya antara lain adalah bahwa Pemilihan Kepala daerah dan Pemilihan Presiden adalah pemilihan untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan pada lembaga eksekutif yang berbeda dalam wilayah kekuasaan dan kewenangannya. Kepala daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dalam lingkup propinsi, kabupaten atau kota, adapun Presiden adalah Kepala Pemerintahan yang bersifat nasional sekaligus sebagai kepala negara. Presiden dan Kepala Daerah adalah kepala pemerintahan dalam tataran eksekutif.

Satu kesatuan dalam rezim hukum Pemilu. Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di bawah otoritas KPU beserta jajarannya, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) baik propinsi maupun kabupaten/kota sesuai dengan kehendak pembentuk Undang-Undang dapat dilaksanakan secara langsung sebagaimana juga dalam Pemilu Presiden. Melalui Pasal 59 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah: a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.” atas dasar tafsir Mahkamah Konstitusi dalam putusannya No. 5/PUU-V/2007 tehadap frasa “dipilih secara demokratis “ dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, yang juga bisa dilakukan pemilihannya oleh anggota Dewan.

www.mpr.go.id

Selain itu juga penyelesaian sengketa hasil Pemilu Presiden dan Pemilu Kepala Daerah sama-sama diselesaikan di Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan." Adapun dalam Pemilu Presiden Pasal 201 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan "Terhadap penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh Pasangan Calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU.". Jadi dengan demikian baik Pemilu Kepala Daerah maupun Pemilu Presiden, jika terjadi sengketa hasil pemilu keduanya diselesaikan di Mahkamah Konstitusi.

Dari paparan di atas dapat dirumuskan persamaan yang ada dalam Pemilu Kepala Daerah dan Pemilu Presiden, yaitu:

a. Kesamaan pemilihan pejabat tertinggi dalam lembaga eksekutif yang berbeda levelnya.

b. Kesamaan dalam rezim hukum pemilu. Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang RI No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di bawah otoritas KPU beserta jajarannya.

c. Kesamaan dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 menjelaskan sengketa hasil Pemilukada diselesaikan di MK, sebagaimana penyelesaian sengketa Pemilu Presiden yang diatur dalam Pasal 201 ayat 1 UU No. 42 Tahun 2008..

Persamaan dalam tiga hal tersebut di atas antara Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara normatif menuntut adanya persamaan pula dalam aturan penyelenggarannya yaitu tentang peserta calon Presiden dan Wakil Presiden mestinya dapat juga dari perseorangan karena Pasal 59 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32

www.mpr.go.id

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membolehkan peserta pemilukada dari partai politik dan perseorangan. Aturan tidak dibolehkannya calon perseorangan menunjukkan adanya dualisme aturan dalam satu rezim hukum Pemilu. Pemilu Presiden yang tidak membolehkan pesertanya dari perseorangan tidak memenuhi asas persamaan kedudukan di depan hukum *(equality before the law)*, dan perlakuan yang sama bagi seluruh warganegara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 telah membolehkan calon perseorangan dalam Pemilu Kepala Daerah di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di wilayah RI. MK berpendapat dimungkinkannya pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan di luar Provinsi Nangroe Aceh Darusalam memiliki tiga alasan:

1. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dinyatakan dalam Konsideran ”Menimbang” huruf d: “Bahwa partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran”;[18] sehingga adalah wajar apabila dibuka partisipasi dengan mekanisme lain di luar parpol untuk penyelenggaraan demokrasi, yaitu dengan membuka pencalonan secara perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan jabatan perseorangan, sehingga syarat-syarat yang ditentukan oleh Pasal 58 UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah syarat bagi perseorangan.
2. Perkembangan pengaturan pemilihan kepala daerah sebagaimana dipraktikkan di Aceh telah melahirkan realitas baru dalam dinamika ketatanegaraan yang telah menimbulkan

[18] Kalimat yang terdapat pada konsideran d UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik telah berubah dengan diberlakukannya UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada Konsideran d menyebutkan “Bahwa Partai Politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab.”
Bandingkan dengan bunyi asalnya: “Bahwa partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran”. Ada beberapa kata yang dihilangkan yaitu: salah satu wujud. kebersamaan dan kejujuran.

dampak kesadaran konstitusi secara nasional, yakni dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan dalam pilkada.

3. Agar tidak terdapat adanya dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi ""Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis", karena adanya dualisme tersebut dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945.

Dengan demikian, menurut logika hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-VI/2008 yang menolak permohonan agar calon perseorangan dibolehkan dalam Pemilu Presiden dengan alasan *original intents* 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" yang membolehkan peserta calon hanya yang diusulkan parpol saja adalah bertentangan dengan logika hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya No. 5/PUU-V/2007.

D. Penyatuan penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden

Pemilu Presiden yang diadakan setelah perubahan UUD 1945 sebanyak dua kali yaitu tahun 2004 dan 2009 telah memisahkan penyelengaraannya dengan Pemilu legislatif yaitu dengan mendahulukan Pemilu legislatif kemudian Pemilu Presiden. Meski Pasal 22E ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menghendaki adanya penyatuan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden, namun pembentuk Undang-Undang menghendaki terpisah dengan menafsirkan Pasal 6A ayat 2 pada frasa "sebelum pemilihan umum" dengan tafsiran sebelum Pemilu Presiden yang terpisah dengan Pemilu legislatif. Aturan pemisahan tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 untuk Pemilu Presiden tahun 2004 dan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 untuk Pemilu Presiden tahun 2009.

Dalam dua Undang-Undang di atas telah ditetapkan *presidential treshold* yang pada Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003

“Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR”. Lalu dalam UU No. 42 Tahun 2008 dinaikkan ambang batasnya sebagaimana tersebut dalam Pasal 9 “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

Jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia dan telah disepakati MPR sebelum mengubah UUD 1945 yaitu menegaskan sistem pemerintahan presidensiil, Pemilu Presiden kurang tepat kalau dilakukan setelah Pemilu leigislatif karena pilihan rakyat yang murni dalam Pemilu Presiden akan banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik dari pihak partai politik. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, pemilihan presiden seharusnya menjadi prioritas utama dalam Pemilu, baru setelah itu pemilihan anggota parlemen atau dilakukan bersamaan. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana pemilihan presiden dilakukan setelah terbentuk dan terpilihnya anggota parlemen melalui pemilu legislatif.

Pemisahan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tidak berlaku setelah Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Januari 2014 telah mengabulkan sebagian permohonan Effendi Ghozali sebagai pemohon yang meminta MK melakukan *jucial review* Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 Ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang RI No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam amar putusannya No.14/PUU-XI/2013 menyatakan Pasal 3 ayat (5) UU RI No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi ” Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD” bertentangan dengan *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang

www.mpr.go.id

memerintahkan untuk penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Pemilu anggota legislatif bersama-sama.

Terkait *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, melalui pendekatan sejarah dengan mengkaji perdebatan di MPR dalam merumuskan pasal *a quo*, Rapat Komisi A ke-2 ST MPR 2001, 5 November 2001 yang dipimpin Wakil Ketua Komisi A, Slamet Effendy Yusuf tersebut mengagendakan pembahasan dan perumusan Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945. Pada rapat tersebut, anggota F-KKI, Tjetje Hidayat mempersoalkan masuknya pemilihan presiden sebagai bagian dari pemilu, menanggapi hal itu, pimpinan rapat Slamet Effendy Yusuf yang juga wakil ketua PAH I yang merumuskan rancangan tersebut menjawab,

> Saya nggak tahu siapa yang harus menjelaskan tapi saya mencoba menjelaskan, karena saya ikut di dalam proses perumusannya. Jadi memang begini, memang pada konsep ini, secara keseluruhan itu, Presiden nanti dalam pemilihan yang disebut langsung itu diadakan di dalam pemilihan umum yang diselenggarakan bareng-bareng ketika memilih DPR, DPD, kemudian DPRD, kemudian juga paket Presiden dan Wakil Presiden sehingga digambarkan nanti ada lima kotak. Jadi kotak untuk DPR RI, kotak untuk DPD, kotak untuk DPRD provinsi, kotak untuk DPRD Kota atau Kabupaten, dan kotak untuk Presiden dan Wakil Presiden itu. Jadi gambarannya memang itu dan memang konsep ini menyebut pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum. Itu penjelasannya. Tapi Pak Tjetje bisa setuju atau tidak, tapi penjelasannya adalah seperti itu. [19]

Dari perdebatan dalam pembahasan tentang Pemilihan Umum dalam sidang PAH I dan sidang Komisi A di MPR, nampak mayoritas anggota sidang menghendaki penyelenggaraan Penilu Presiden dan Pemilu anggota Legislatif disatukan sehingga dalam pemilu tersebut disiapkan lima jenis kotak suara, kotak suara untuk pemilihan Presiden dan Wakilnya, kotak suara untuk pemilihan anggota DPR, kotak suara untuk pemilihan anggota DPD, dan kotak suara untuk pemilihan

[19] Tim Penyusun, Naskah Komprehensif .....Buku V, *Op.Cit*,, hlm. 602 .

anggota DPRD tingkat propinsi, dan kotak suara pemilihan anggota DPRD tingka kabupaten atau kota.

Jawaban Slamet Effendi Yusuf sebagai pimpinan sidang PAH I terhadap usulan pemisahan pemilu dari Tjetje Hidayat dan FX. Sumitro menunjukkan bahwa *original intent* dari Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 adalah penyatuan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Statemen Slamet Effendi ini menjadi lebih kongkrit lagi ketika yang bersangkutan bertindak sebagai saksi yang memberikan keterangan dalam sidang di Mahkamah Konstitusi perihal Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan / Wakil Presiden terhadap UUD 1945. Slamet Effendi yang saat perumusan perubahan UUD 1945 sebagai Wakil Ketua PAH I dan Wakil Ketua di komisi itu, menyatakan bahwa konsep ini nantinya, secara keseluruhan, pemilihan umum diselenggarakan bersama-sama ketika memilih DPR, DPD, DPRD, paket Presiden dan Wakil Presiden sehingga digambarkan nanti ada lima kotak suara. Alasan dirumuskannya ketentuan tersebut, ialah supaya seleksi kepresidenan terjadi pada saat Pemilu yang serentak itu. Dengan demikian, andaikata terjadi, seorang Presiden yang dicalonkan tidak memenuhi syarat untuk langsung terpilih, baru ada pemilihan lanjutan.[20]

Dari teks yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan sama sekali aturan yang mengharuskan Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif dilaksanakan secara terpisah dan juga tidak merekomendasiskan agar Pemilu Presiden dilakukan setelah Pemilu legislatif, UUD hanya menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pemilu sebagaimana dalam Pasal 22 E ayat (2) yaitu Pemilihan Umum adalah untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang secara *original intent* harus dilakukan bersama-sama. Lalu dengan memperhatikan 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." Ayat ini berpotensi mengaburkan perintah pelaksanaan Pemilu secara bersama-sama dalam Pasal 22E ayat (2). Penulis menilai Pasal

[20] Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008, perihal Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan / Wakil Presiden terhadap UUD 1945, Jakarta, 2008, hlm. 101

6A ayat (2) dapat mengaburtkan makna Pasal 22E ayat (2) karena frasa ”sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) memiliki makna yang ganda sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie.

Menurut Jimly[21], Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 pada frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” mengandung arti tiga kemungkinan untuk melaksanakan Pemilihan Umum sebagai berikut:

a. Sebelum pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD,

b. Sebelum pelaksanaan pemilhan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, tetapi sesudah pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, atau,

c. Sebelum pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan serentak untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden .

Putusan MK yang menyatakan Pasal 3 Ayat (5) UURI No. 42 Tahun 2008 bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) adalah tepat jika tanpa memperhatikan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 3 Ayat (5) UURI No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan, "Pemilu Presden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD". Aturan pelaksanaan pemilu tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan Pemilu diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Ayat *a quo* tidak merekomendasikan sama sekali untuk memisah makna Pemilu apalagi mengakhirkan Pemilu Presiden setelah Pemilu legislatif. Penafsiran Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” yang menjadi rujukan pengaturan penyelenggaraan Pemilihan legislatif didahulukan dari Pemilihan Presiden bisa dikatakan benar

[21] Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 28.

www.mpr.go.id

karena sesuai dengan bunyi Pasal 6A ayat (2) namun juga bisa dikatakan tidak benar karena bertentangan dengan maksud dalam Pasal 22E ayat (2).

Penyelenggaraan Pemilu Presiden bersamaan dengan Pemilu anggota legislatif yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya No. 14/PUU-XI/2013, meskipun baru bisa diimplementasikan pada tahaun 2019, secara otomatis akan berdampak positif. Presiden yang terpilih tidak akan kesulitan dalam menghadapi kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat bersama. Presiden yang terpilih dapat membentuk pemerintahan dengan mengangkat menteri-menteri tanpa terikat oleh kontrak dengan partai politik yang mendukungnya. Ketika Presiden berkehendak untuk mendapatkan dukungan mayoritas DPR cukup dengan mengajak partai politik yang dapat diajak kerjasama dalam membentuk pemerintahan, Presiden dalam posisi tawar menawar yang kuat. Apalagi jika Presiden yang terpilih dari calon perseorangan, akan semakin kokoh posisinya sehingga tidak merasa berhutang budi pada partai politik manapun.

Dalam *"Qaidah Ushuliyah"* (Kaidah-kaidah dasar hukum) dalam hukum Islam dikatakan "*Idza waroda al-khithobu muthlaqon fi maudhi'in wa muqoyyadan fi maudhi'in akhor yuhmalul muthlaq 'ala al-muqoyyad"* artinya apabila ada perintah hukum yang bersifat global/umum pada satu tempat (ayat/pasal) dan di lain tempat (ayat/pasal) ada perintah hukum yang bersifat terikat/khusus maka hukum yang umum dibawa keadaan hukum yang khusus. Kaidah ini dapat diterapkan dalam masalah Pemilihan Umum yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mana Pasal 22E ayat (2) menunjukkan arti umum dari perintah yang bersifat umum untuk melaksanakan pemilihan umum anggota legislatif dilakukan bersama-sama dengan pemilu Presiden, sementara di Pasal 6A ayat (2) *juncto* Pasal 3 ayat (5) UU RI No. 42 Tahun 1945 " Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD" menunjukkan perintah yang bersifat khusus untuk Pemilu Presiden dilaksanakan secara terpisah dengan pemilu anggota legislatif dengan mengambil alternatif kedua dari pendapat Jimly terkait interpretasi Pasal 6A ayat (2), maka perintah penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan serentak hukumnya tidak berlaku karena ada perintah

www.mpr.go.id

hukum yang lain yang khusus yaitu pemisahan keduanya dalam penyelenggaraannya.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dalam perspektif pemakaian kaidah ushuliyah dalam hukum Islam adalah sesuai dengan kaidah "Idza ta'aradla amrun kulliyyun wa amrun juziyyun falkulliyyu huwa-l-muqaddam", maksudnya jika terjadi kontradiksi antara masalah yang umum dengan masalah yang bersifat sebagian/khusus, maka masalah yang global harus didahulukan"[22]. Pasal 22E ayat (1) dan (2) dapat dianggap sebagai aturan yang global tentang penyelenggaraan Pemilu dengan tiga unsur di dalamnya yaitu Pemilihan untuk anggota MPR dari DPR dan DPD, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan anggota DPRD, adapun dalam Pasal 6A ayat (2) *juncto* Pasal 3 ayat (5) UU RI No. 42 Tahun 1945 adalah aturan yang bersifat sebagian/khusus dari aturan Pemilihan Umum. Dengan alasan karena masalah yang bersifat sebagian mengakibatkan kemaslahatan yang bersifat lokal, sedangkan masalah global mengakibatkan kemaslahatan yang bersifat menyeluruh maka masalah yang global diberlakukan dengan meninggalkan masalah yang bersifat sebagian. Ini ada kaitanya dengan *azimah* dan *rukhsah*. *Azimah* adalah hukum asal yang tetap, disepakati dan bersifat pasti, adapun rukhsah adalah yang dikecualikan dari dasar yang kullli (global). Perintah pemilu bersama adalah *azimah*, sementara perintah pemilu presiden sesudah pemilu legislatif adalah *rukhsah*. Karena kemaslahatan pemilu bersama lebih besar dari kemaslahatan pemilu yang terpisah, maka hukum untuk kemaslahatan bersama yang diambil.

Penyelenggaraan pemilu legislatif dan presiden secara bersama-sama, *(concurrent elections)* akan menciptakan pemerintahan yang efektif. Dengan *concurrent elections* presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat dan mendapatkan dukungan yang kuat dari parlemen. Di dalam masyarakat/negara yang menganggap pemilihan presiden lebih penting dibandingkan pemilihan legislatif, pemilih akan cenderung memilih partai poltitik yang mencalonkan presiden yang didukungnya. Akibatnya partai politik yang mendukung calon presiden terpilih akan memiliki peluang besar

[22] Muhammad Al-Khudhari Biek, *Ushul Fikih*, Terjemahan Faiz el Muttaqien, (Jakarta: Pustaka Amani, 2007) Hlm. 141

untuk memenangkan pemilu legislatif. Dengan demikan mayoritas anggota parlemen berasal dari partai tersebut.

E. Kesimpulan dan Saran

1. Pemilu dalam negara hukum memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk melaksanakan hak-haknya, baik hak untuk memilih calon pejabat publik maupun hak untuk mencalonkan diri. Oleh kakrena itu segala aturan dan kebijakan untuk menyelenggarakannya tidak boleh bertentangan dengan hak-hak warga negara yang prinsip.
2. Teks yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan sama sekali aturan yang mengharuskan Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif dilaksanakan secara terpisah dan juga tidak merekomendasiskan agar Pemilu Presiden dilakukan setelah Pemilu legislatif, UUD hanya menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pemilu sebagaimana dalam Pasal 22 E ayat (2) yaitu Pemilihan Umum adalah untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang secara *original intent* harus dilakukan bersama-sama. Penyelenggaraan pemilu legislatif dan presiden secara bersama-sama, *(concurrent elections)* akan menciptakan pemerintahan yang efektif. Dengan *concurrent elections* presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat dan mendapatkan dukungan yang kuat dari parlemen.
3. Pemilu Kepala Daerah dan Pemilu Presiden mempunya beberapa persamaan yang menuntut kesamaan pula dalam sistem penyelenggaraannya, yaitu a. Kesamaan pemilihan pejabat tertinggi dalam lembaga eksekutif yang berbeda levelnya, b. Kesamaan dalam rezim hukum pemilu. Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang RI No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di bawah otoritas KPU beserta jajarannya, c. Kesamaan dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 menjelaskan sengketa hasil Pemilukada diselesaikan di MK, sebagaimana penyelesaian sengketa

Pemilu Presiden yang diatur dalam Pasal 201 ayat 1 UU No. 42 Tahun 2008.

4. Syarat calon Presiden dan Wakil Presiden ”bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa” dalam UU No. 42 Tahun 2008 lebih tepat diletakkan di UUD sekaligus sebagai ciri khas negara yang berdasar Ketuhanan
5. Memasukkan aturan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang berasal dari partai politik harus melepaskan hubungan keorganisasian dengan partai politik dalam undang-undang dalam rangka menguatkan kekuasaan presiden dalam sistem pmerintahan presidensiil. .

www.mpr.go.id

PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK: UPAYA IDEALITAS POLITIK PANCASILAIS

Oleh: Choirul Rozi

Pengantar

Indonesia merupakan negara besar dengan berbagai ras, adat, suku dan agama. Masyarakatnya hidup dalam banyak perbedaan. Mulai dari cara berkeyakinan atas keagamaannya, cara pandang hidup, pola komunikasi karena beda-bedanya bahasa antar daerah hingga perbedaan dalam bersikap dalam pergaulan. Namun, para pendiri bangsa dan negara ini telah berhasil menyatukan perbedaan-perbedaan tersebut, melepas berbagai perbedaan dan bernaung dalam satu bingkai kebhinekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, sedang kedaulatan berada di tangan rakyatnya, keberlangsungan negara dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Indonesia adalah Negara Hukum (Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), yang dalam menjalankan kedaulatannya, rakyat secara personal mendapat perlindungan atas hak-haknya yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945, "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

Kemerdekaan berserikat inilah yang menjadi titik tolak lahirnya organisasi-organisasi, termasuk partai politik yang selalu bertumbuh dari waktu ke waktu, karena partai politik sebagai tonggak demokrasi yang dapat menentukan pemimpin Negara Republik Indonesia, yang mempunyai sistem pemerintahan presidensiil.

Pemerintah Republik Indonesia pertama kali melaksanakan pemilu pada tahun 1955, yang diikuti oleh lebih 36 partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan. Berlanjut pada pemilu berikutnya pada tahun 1971 yang diikuti 10 partai politik dan tahun 1977 pemilu diikuti 3 partai politik, tahun 1982 pemilu diikuti 3 partai politik, tahun 1987 pemilu diikuti 3 partai politik, tahun 1992 pemilu

www.kpu.go.id

diikuti 3 partai politik, dan pada tahun 1997 pemilu juga diikuti oleh 3 partai politik.

Pada Tanggal 12 Mei 1998 merupakan tonggak sejarah lahirnya reformasi dengan dilengserkannya Presiden Soeharto, yang ditandai dengan digelarnya pemilu guna memilih legislatif dan Presiden (ekskutif) dengan pemilihan secara langsung. 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. Sedang pemilu tahun 2009 diikuti 32 partai politik, pada 2014 diikuti 15 partai politik peserta pemilu.

Ciri dari sistem pemerintahan presidensiil adalah sebagai berikut, **Ball** dan **Peters**, **Asshidiqqie** mengemukakan beberapa karakter sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku sistem supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab terhadap konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti pada sistem parlementer yang terpusat pada parlemen[36].

[36] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementerdalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, h. 40.

www.mpr.go.id

Hanta Yuda menjelaskan fenomena kelemahan sistem presidensiil yang dipadukan dengan sistem multi partai dengan dua kualifikasi, yaitu kompromi politik eksternal (di dalam badan legislatif) dan kompromi politik internal (di dalam badan eksekutif/kepresidenan). Kompromi politik eksternal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensiil tersebut antara lain: (1) intervensi parpol terhadap Presiden dan akomodasi Presiden terhadap kepentingan parpol dalam proses pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet; (2) munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh; (3) kontrol parlemen terhadap pemerintah kebablasan; (4) bayang-bayang ancaman impeachment oleh parlemen. Kompromi politik internal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensiil tersebut antara lain: (1) tereduksinya hak prerogatif Presiden dalam menyusun kabinet; (2) kabinet yang terbentuk cenderung kabinet koalisi beberapa partai politik; (3) adanya potensi dualisme loyalitas menteri dari parpol yang menyulut konflik kepentingan; (4) terganggunya keharmonisan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden (pada era SBY-JK ketegangan tersebut karena jumlah suara Partai Golkar di parlemen lebih besar ketimbang Partai Demokrat)[37].

Argumen tersebut didukung oleh doktrin dalam hukum tata negara maupun pendapat ilmuwan politik. Doktrin dalam hukum tata negara menyatakan bahwa hakikat dari sistem pemerintahan presidensiil adalah pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif serta kemandirian Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya[38]. Sementara menurut teori politik, praktik sistem multi partai, dengan implikasinya koalisi partai politik di parlemen, dianggap dapat mengganggu stabilitas pemerintahan presidensiil.

Pada saat ini, sistem multi Partai telah menghadirkan demikian banyak Partai Politik sehingga dalam konsep tertentu kurang produktif, Fenomena perpecahan Partai-Partai Politik merupakan konsekwensi logis dari dinamika politik sistem multi Partai yang ada sekarang,

[37] Hanta Yuda AR, *Presidensiilisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 133.
[38] Saldi Isra, Op.cit, h. 270.

semestinya yang terjadi bukanlah perpecahan tetapi konvergensi Politik, sehingga sistim kepartaian kita menjadi relatif lebih sederhana, tentu saja penyederhanaan dimaksud harus berjalan secara alamiah dan demokratis, tidak harus dipaksakan sebagaimana yang dilakukan oleh orde baru.

Fokus kajian secara spesifik adalah upaya yang sah melalui pengaturan (legislasi atau undang-undang) dalam rangka penyederhanaan partai politik dan pengaturan tentang pemilu yang ideal *(ius constituendum)* supaya kompatibel atau sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil.

Oleh karena itu, penulis akan memberikan beberapa gagasan-gagasan terkait bagaimana penyederhanaan partai politik, serta bagaimana proses penyederhanaannya. Dalam hal ini penulis juga membahas bagaimana demokrasi, multi partai politik dan pemilihan pemimpin negara menurut Islam.

Landasan Penyederhanaan Partai Politik

Berdirinya partai politik memiliki beberapa tujuan, diantara mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, serta menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan beberapa tujuan mulia lainnya. Tentunya, sangat tidak berbenturan ketika banyaknya partai politik dipandang perlu untuk melakukan penyederhanaan-penyederhanaan.

Secara fundamental pandangan filosofis terkait dengan sistem politik multi partai adalah apakah kebebasan politik, baik sebagai kebebasan sipil maupun sebagai kebebasan kehendak, adalah bebas nilai. Kebebasan politik sebagai kebebasan sipil sebagaimana diyakini **Mill** dibatasi oleh perlindungan terhadap kebebasan orang lain, yaitu mencegah "*harm to others*". Sementara kebebasan politik sebagai kebebasan kehendak sebagaimana diyakini oleh **Kant** adalah kebebasan yang seyogianya dijalani dengan berdasarkan pada *good will*. Supaya kebebasan tersebut dapat menjadi hukum universal maka kebebasan tersebut harus dilandasi oleh prinsip *categorical imperative*.

www.mpr.go.id

Kedudukan Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa

Pancasila sebagai cita-cita hukum sama maknanya secara konseptual dengan Pancasila sebagai ideologi. Gunawan Setiardja menjelaskan bahwa ideologi merupakan seperangkat ide asasi: "bukan sembarang ide atau pengertian melainkan ide pokok, yang fundamental, yang mendasar, yang menyangkut hakikat manusia ... ideologi itu bukan hanya suatu pengertian (ein Wissen) saja. Ideologi merupakan prinsip dinamika; sebab menjadi pedoman dan cita-cita hidup"[39]. Fungsi ideologi adalah untuk menanamkan keyakinan akan kebenaran perjuangan kelompok atau kesatuan yang berpegang teguh pada ideologi tersebut. Dengan ideologi manusia mengejar keluhuran sehingga sanggup mengorbankan harta benda, bahkan hidupnya demi ideologi. Ideologi menjadi pola, norma hidup dan dikejar pelaksanaannya sebagai cita-cita[40]. **Philipus M. Hadjon** menyatakan:

"Rangkaian lima sila dari Pancasila merupakan suatu rangkaian yang tersusun secara sistematis-logis yang isinya adalah ide dasar negara Republik Indonesia yang akan menjawab berbagai pertanyaan filosofis seperti yang pernah dipikirkan oleh pemikir-pemikir kenegaraan. Rangkaian lima sila itu akan menjawab berbagai pertanyaan seperti: apa tujuan negara, bagaimana bentuk negaranya, bagaimana sistem pemerintahannya, seberapa jauh partisipasi warganya dalam pengambilan keputusan.[41]"

Pancasila: Landasan Filosofis Penyederhanaan Partai Politik

Penyelenggaraan hukum dalam penelitian ini dibatasi cakupannya pada pembentukan hukum, yaitu undang-undang (*legislasi*) sebagai instrumen hukum dalam rangka penyederhanaan partai politik. Dalam pengertian demikian maka undang-undang tersebut (dalam rangka penyederhanaan partai politik) harus dilandasi secara filosofis oleh Pancasila sebagai "*guiding principle*".

[39] A. Gunawan Setiardja, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1993, h. 20.
[40] *Ibid*, h. 21
[41] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Penerbit Bina Ilmu, 1987, h. 64-65.

Upaya mengkonstruksikan prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik harus dimulai dari landasan filosofis bangsa Indonesia sendiri yaitu Pancasila. Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita-cita hukum bangsa Indonesia adalah landasan filosofis bagi prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik di Indonesia. Dalam pokok pembahasan tersebut kedudukan Pancasila sebagai cita-cita hukum dan kemudian ajaran Pancasila sebagai cita-cita hukum tersebut akan menjadi perhatian tulisan ini. Ajaran Pancasila sebagai cita-cita hukum akan difokuskan pada paham kebebasan yang dianut Indonesia berdasarkan Pancasila.

Prinsip Demokrasi

Demokrasi sebagai prinsip dalam pemerintahan di Indonesia dinyatakan secara eksplisit oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Salah satu wujud konkret prinsip demokrasi adalah penyelenggaraan pemilu secara reguler untuk mengisi jabatan-jabatan publik seperti Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Kepala dan Wakil Kepala Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 22 E UUD 1945).

Abraham Lincoln yang memberikan pengertian demokrasi secara singkat, padat dan jelas yaitu: "government of the people, by the people, for the people"[42]. Tetapi apakah kedaulatan rakyat itu sebagai sinonim dari demokrasi.

[42] Frase 'government of the people, by the people, for the people' adalah pernyataan Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln dalam pidato kenegaraan yang lebih dikenal dengan sebutan Gettysburg Address yang disampaikan dalam pemakaman untuk menghormati jasa para pahlawan yang gugur dalam Perang Saudara untuk menghapuskan perbudakan. Dalam pidato tersebut tidak dijumpai kata demokrasi, tetapi pernyataan 'government of the people, for the people and by the people' tersebut bertolak dari prinsip 'liberty' dan 'equality' sebagai dasar pemerintahan Amerika Serikat yang kemudian diuji dalam Perang Saudara untuk mengakhiri praktik perbudakan tersebut. Untuk lebih lengkapnya pidato tersebut berbunyi.
Fourscore and seven years ago our fathers brought forth on this continent a new nation, conceived in liberty and dedicated to the proposition that all men are created equal. Now we are engaged in a great civil war, testing whether that nation or any nation so conceived and so dedicated can long endure. We are met on a great battlefield of that war. We have come to dedicate a portion of that field as a final resting place for those who here gave their lives that that nation might live. It is altogether fitting and proper that we should do this. But in a larger sense, we cannot dedicate, we cannot consecrate, we cannot hallow this ground. The brave men, living and dead who struggled

Sebagai pemikiran awal, demokrasi sebagai prinsip pemerintahan yang dimaknai sinonim dengan kedaulatan rakyat seyogianya mengandung elemen elemen sebagai berikut:

1. *That all [should] govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding on general policy, in applying laws and in governmental administration.*
2. *That all [should] be personally involved in crucial decision-making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.*
3. *That rulers [should] be accountable to the ruled; they should, in other words, be obliged to justify their actions to the ruled and be removable by the ruled.*
4. *That rulers [should] be accountable to the representatives of the ruled.*
5. *That rulers [should] be chosen by the ruled.*
6. *That rulers [should] be chosen by representatives of the ruled*[43]

Konsekuensi dari prinsip kebebasan dan persamaan manusia adalah tidak ada manusia yang berkuasa di atas manusia yang lain. Gagasan pemerintahan yang ideal atas manusia-manusia yang bebas dan sama adalah pemerintahan yang seyogianya merefleksikan kodrat manusia tersebut. Dalam pengertian demikian maka demokrasi sebagai pemerintahan yang ideal adalah HAM sejalan dengan Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal HAM yang menyatakan: *"The will of the people shall be the basis of the authority of government"* (kehendak rakyat merupakan dasar kekuasaan pemerintah). Pemerintahan dengan persetujuan rakyat *(government by consent of the governed)* adalah sinonim bagi demokrasi dengan asumsi bahwa semua manusia yang

here have consecrated it far above our poor power to add or detract. The world will little note nor long remember what we say here, but it can never forget what they did here. It is for us the living rather to be dedicated here to the unfinished work which they who fought here have thus far so nobly advanced. It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us—that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they gave the last full measure of devotion—that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain, that this nation under God shall have a new birth of freedom, and that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth.Scott John Hammond, Political Theory: An Encyclopedia of Contemporary and Classic Terms, Connecticut: Greenwood Press, 2009, h. 146-147.

[43] Colin Bird, *An Introduction to Political Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, h. 5

hidup dalam sebuah negara adalah bebas dan sama, sehingga pemerintahan yang berlaku bagi dirinya adalah pemerintahan dengan persetujuannya .

Mengapa Perlu Penyederhanaan Terhadap Partai Politik?

Pembahasan ini akan memanfaatkan hasil kajian disiplin ilmu lain, yaitu ilmu politik, yang berhasil dalam usahanya melakukan teoresasi atas kegagalan sistem pemerintahan presidensiil yang diaplikasikan dengan sistem multi partai untuk menghasilkan pemerintahan yang stabil. Abstraksi atas pengalaman empiris negara-negara dengan sistem pemerintahan presidensiil dan multi partai sehingga menjadi teori tersebut sampai saat ini masih terbukti validitas atau kebenarannya.

Terhadap permasalahan dalam hubungan antara sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem multi partai, para ilmuwan politik telah berhasil mencapai konsensus bahwa kedua konsep tidak kompatibel karena kodratnya memang saling bertolak belakang. Juan Linz dengan gamblang mengajukan pendapat bahwa sistem pemerintahan parlementer lebih stabil ketimbang sistem pemerintahan presidensiil dalam hal dukungan parlemen terhadap eksekutif: "*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"*[44].

Penyederhanaan partai politik adalah politik hukum nasional yang konstitusional sepanjang konsisten dengan prinsip perlindungan HAM (dilakukan berdasarkan prinsip pembatasan HAM yang sah) dan prinsip demokrasi. Prinsip pembatasan HAM yang sah tersebut terdiri dari prinsip legalitas dan prinsip kepentingan untuk melakukan pembatasan. Penerapan kedua prinsip dalam rangka pembatasan HAM juga diawasi dan diimbangi dengan prinsip proporsionalitas.

[44] Juan J. Linz, *"The Perils of Presidentialism,"* Journal of Democracy, Vol. 1, No. 1, 1990, h. 51.

Politik hukum dalam rangka penyederhanaan partai politik tertuju pada dua sasaran yaitu: (1) pengaturan tentang pendirian partai politik dan (2) pengaturan tentang penyelenggaraan pemilu.

Jalan Pintas Penyederhanaan Partai Politik

Untuk mengatasi problematik sistem proporsional-multipartai yang dapat mendorong terciptanya pluralisme moderat, ada banyak alternatif yang dapat didiskusikan. Penerapan ambang batas acapkali menjadi alternatif yang paling mudah dan sering menjadi pilihan elite politik.

Matematika pemilunya menjadi mudah, dengan data perolehan Pemilu 2014, apabila ambang batasnya 5 persen, akan ada 8-10 partai di DPR. Sementara kalau ambang batasnya 7 persen, partai yang berhak duduk di DPR 5-7 partai. Selain lebih mudah, ambang batas parlemen yang tinggi juga mendorong partai-partai politik tidak ”tidur panjang”, hanya bekerja pada saat menjelang pemilu.

Partai sebagai organisasi yang penting dalam demokrasi diharapkan memiliki kinerja elektoral yang berkesinambungan, melakukan penataan organisasi, dan memiliki sistem kerja yang lebih baik.

Karena itu, hanya partai-partai yang siap dan memiliki performa organisasi yang memadai yang kemungkinan besar dapat lolos parliamentary threshold. Walau memiliki banyak keuntungan, secara teoretik ambang batas parlemen merupakan jalan pintas yang dapat merusak prinsip dasar sistem proporsional itu sendiri. Kenapa merusak? Karena dapat menciptakan disproporsionalitas sistem proporsional menjadi semi-proporsional akibat banyaknya suara yang terbuang. Suara yang terbuang juga fantastik, pada Pemilu 2004 sebanyak 5,2 juta suara, Pemilu 2009 sebesar 19 juta suara, dan lebih dari 2,2 juta suara pada Pemilu 2014. Besarnya suara pemilih yang terbuang bertentangan dengan ide dasar pemilu proporsional.

Rusaknya sistem proporsional ini telah diingatkan Gallagher yang menyebut bahwa peningkatan besaran ambang batas berkolerasi positif terhadap peningkatan disproporsionalitas hasil pemilu (Lijphart:

www.mpr.go.id

199, 153). Formula *Gallagher* menyebut bahwa semakin hasil pemilu disproporsional, sistem proporsional akan berubah menjadi sistem semi-proporsional dan tingkat keterwakilan sebagai kelebihan sistem proporsional menjadi rendah.

Persoalannya, apakah ada formula lain selain ambang batas untuk menjadi resep agar sistem proporsional-multipartai menghasilkan pluralisme moderat secara sistemik bukan jalan pintas. Atau bekerjanya sistem proporsional tidak terganggu dan berubah menjadi sistem lain?

Para ahli kepemiluan telah memberikan beberapa alternatif untuk meredesain sistem proporsional agar terjadi penyederhanaan partai secara alamiah, tanpa merusak sistem. Yang dimaksud alamiah adalah penyederhanaan partai bukan hasil bypass rekayasa, melainkan lahir dari bekerjanya sistem pemilu.

Minimal ada sejumlah formula yang dapat menjadi solusi. Pertama, mendesain ulang besaran daerah pemilihan *(district magnitude).* Cara yang dapat dilakukan adalah dengan memformulasi ulang jumlah wakil yang akan dipilih dari satu daerah pemilihan. Besar kecilnya daerah pemilihan akan berkolerasi dengan jumlah alokasi kursi yang akan diperebutkan pada suatu daerah pemilihan.

Daerah pemilihan dapat dikelompokkan minimal tiga jenis, besaran di atas 10 kursi, besaran sedang (6-10 kursi) dan besaran kecil (2-5 kursi). Penataan besaran pemilihan terkait dengan upaya untuk mendorong lahirnya multipartai moderat. Semakin besar besaran daerah pemilihan yang diterapkan sulit bagi sistem proporsional untuk dapat menyederhanakan partai secara alamiah.

Oleh karena itu, pilihannya adalah menerapkan besaran yang kecil (3-6) apabila keinginan penyederhanaan partai menjadi target pemilu di Indonesia. Formula kedua yang dapat diterapkan adalah menata ulang cara konversi kursi, dari yang bersifat kuota murni dengan rumus bilangan pembagi pemilih (BPP). Mengapa formula BPP perlu diubah? Ada beberapa alasan.

Pertama, BPP merupakan formula konversi kursi yang justru menciptakan divergensi, bukan konvergensi politik, karena BPP akan menciptakan banyaknya partai yang memperoleh kursi. Upaya

Partai Golkar menerapkan formula *divisor Saint League* sebenarnya sudah ”tepat” pada saat pembahasan RUU Pemilu 2014 yang lalu. Sayangnya, formula ini ditolak mentah-mentah oleh partai politik yang lain. Padahal, formula divisor adalah rumus konversi suara partai menjadi kursi partai yang relatif paling tepat apabila tujuannya ingin menyederhanakan partai melalui mekanisme dan proses sistem pemilu.

Kedua, meninjau ulang tata cara pembagian kuota kursi di setiap daerah pemilihan. Penentuan kuota kursi provinsi yang selama ini menjadi lampiran UU Pemilu yang ditetapkan secara arbiter oleh DPR cenderung salah kaprah. Selain karena prinsip pembagiannya yang tidak adil atau tidak setara, juga menyebabkan ketidakadilan karena ada provinsi yang jumlah penduduknya besar, tetapi tak imbang dengan kursi yang akan mewakilinya.

Ketiga, penyederhanaan partai secara alamiah juga dapat dimulai pada saat penetapan partai sebagai peserta pemilu. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memperberat persyaratan agar proses pemilu tidak diikuti aktor (peserta pemilu) yang jumlahnya tak terbatas. Konsistensi penerapan syarat yang ketat bagi peserta pemilu menjadi pintu awal apakah pemilu akan diikuti banyak partai atau sedikit partai.

Dalam konteks Pemilu Serentak 2019, pengetatan syarat peserta pemilu dibutuhkan karenapartai politik yang lolos sebagai peserta pemilu sekaligus memiliki tiket untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden-wakil presiden.

Kesimpulan

Indonesia sebagai negara sedang berkembang dengan bentuk republic dan system pemerintahan presidensiil harus mengatur prilaku politik setiap warga negaranya. Indonesia dengan Undang-Undang melindungi setiap kebebasan berpendapat warga negaranya melalui lisan maupun tulisan, termasuk dalam bentuk pendirian partai politik guna menyalurkan aspirasi politik dari setiap warga.

Namun kemudian, partai politik berkembang tumbuh sangat cepat. Sehingga terlalu banyak partai politik bermunculan *(multi parties)*, yang kemudian menyebabkan ketidak-stabilan partai-partai

www.mpr.go.id

politik, mereka banyak berpecah belah sebagai konsekuensi logis dari multi partai, yang seharusnya melakukan konvergensi. Oleh karenanya, penyederhanaan partai politik sangat dipandang penting, namun tanpa melalui pemaksaan seperti masa orde baru. Harus berproses demokratis dan alamiah.

www.mpr.go.id

KOALISI PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL

Oleh: Cora Elly Noviati

I. Pendahuluan

Partai-partai politik sedang gencar-gencarnya melakukan koalisi dengan partai lain. Partai pemenang pemilu legislatif melakukan koalisi dengan partai-partai yang lain. Para pemimpin partai semakin intensif melakukan pertemuan dengan pemimpin partai politik yang lain. Mereka bertemu membahas tentang pemilu presiden mendatang. Tak jarang pertemuan antara pimpinan partai ini secara terbuka dilakukan di depan media massa secara terbuka. Semakin panasnya koalisi antar partai ini mengindikasikan bahwa partai politik tidak main-main dalam menentukan pilihan presiden dan atau wakil presidennya. Tetapi sayangnya koalisi ini identik dengan adanya timbal balik antar partai politik. Apabila salah satu calon presiden dari partai menang dalam pemilihan presiden, maka partai-partai koalisi akan meminta jatah untuk duduk di dalam pemerintahan. Mereka akan meminta jatah wakilnya duduk dalam jabatan menteri-menteri. Ujung-ujungnya pemerintahan di Indonesia dipegang oleh koalisi partai politik yang sama saja hanya berporos pada satu ideologi yang menguntungkan pihak-pihak tertentu saja.

Menteri-menteri yang diajukan oleh partai yang berkoalisi belum tentu cakap dalam bidangnya. Dalam hal ini memang tidak ada salahnya jika partai yang berkoalisi meminta jatah menteri, tetapi alangkah baiknya apabila dalam koalisi ini partai politik melihat dahulu calon yang akan diajukan untuk mengisi jabatan menteri dalam pemerintahan. Koalisi sendiri sebenarnya ada dalam sistem pemerintahan parlementer, bukan di sistem pemerintahan Presidensiil seperti yang dijalankan di Indonesia. Partai pemenang suara dalam pemilihan anggota legislatif yaitu DPRD, DPD, DPR Provinsi dan DPR RI akan melakukan koalisi dengan partai pemenang pemilu yang lain untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Harusnya di Indonesia tidak menggunakan koalisi yang dilakukan dalam sistem pemerintahan parlementer karena telah menganut sistem pemerintahan Presidensiil.

Ini menunjukkan bahwa negara Indonesia masih binggung dalam menentukan arah bagaimana cara demokrasi yang baik. Semuanya seperti dicampuradukan menjadi satu.

Melihat hal ini sepertinya negara Indonesia menjalankan sistem pemerintahan Presidensiil secara setengah-setengah. Meskipun demikian sebenarnya tujuan dari adanya koalisi ini untuk kebaikan bersama. Tetapi adanya koalisi yang telah menjadi tradisi dalam setiap pemilihan presiden dan wakil presiden ini menjadi ajang bagi para partai politik untuk mendekatkan diri dengan partai lain yang tujuannya bukan untuk kemajuan negara Indonesia, tetapi demi kepentingan partai. Ideologi yang dianut partai politik pun dapat berubah-ubah sesuai dengan koalisi yang dilakukan. Ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang ada di Indonesia tidak sesuai dengan proses dalam pemilihan presiden dan atau wakil presiden.

II. Pembahasan

Sistem Presidensiil (presidensiil), atau disebut juga dengan sistem kongresional, merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasan legislatif.

Untuk disebut sebagai sistem Presidensiil, bentuk pemerintahan ini harus memiliki tiga unsur yaitu :

a. Presiden yang dipilih rakyat

b. Presiden secara bersamaan menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dan dalam jabatannya ini mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.

c. Presiden harus dijamin memiliki kewenangan legislatif oleh UUD atau konstitusi.

Dalam sistem Presidensiil, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-

www.mpr.go.id

pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya.

Model ini dianut oleh Amerika Serikat, Filipina, Indonesia dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin dan Amerika Tengah.

Ciri-ciri pemerintahan Presidensiil yaitu :

a. Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
b. Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh mereka atau melalui badan perwakilan rakyat.
c. Presiden memiliki hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
d. Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif).
e. Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
f. Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif.

Kelebihan dan kelemahan sistem presidensiil

Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensiil:

a. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Filipina adalah enam tahun dan Presiden Indonesia adalah lima tahun.
c. Masa pemilihan umum lebih jelas dengan jangka waktu tertentu.
d. Penyusun program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

www.mpr.go.id

e. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.

Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensiil:

a. Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.

b. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.

c. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas

d. Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama.

Dalam perjalanan rezim ketatanegaraan pasca perubahan konstitusi, muncul yang namanya pemerintahan koalisi, sebagai perilaku Presiden dalam kaitannya dengan partai-partai politik yang mendapatkan kursi di DPR. Perilaku itu mendapatkan pembenaran atas interferensi pemikiran yang menghubungkan stabilitas sistem Presidensiil dengan multipartai.

Scott Mainwaring mengemukakan, pembentukan koalisi dalam sistem Presidensiil jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Kesulitan itu terjadi karena dalam sistem Presidensiil *coalitions are not institutionally necessary* dan sistem Presidensiil *not conducive to political cooperation*. Kalaupun terbentuk, koalisi dalam sistem Presidensiil lebih rapuh (*vulnerable*) dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Secara umum, sistem kepertaian majemuk akan mempersulit konsolidasi antar-partai politik dalam fungsi legislasi (Scott Mainwaring, 1992).

Berkaca dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, koalisi yang dibangun Presiden Yudhoyono tidak banyak membantu memuluskan kebijakan-kebijakan pemerintah di DPR. Masalah itu diakui secara terbuka oleh Presiden Yudhoyono bahwa dengan merangkul banyak partai politik, logikanya, setiap kebijakan pemerintah akan mendapat dukungan DPR. Nyatanya, dukungan itu

www.mpr.go.id

tidak terjadi. Dukungan yang dimaksudkan Presiden Yudhoyono tersebut tidak hanya kebijakan dalam fungsi legislasi, tetapi untuk kebijakan non-legislasi

Tentunnya hal seperti ini akan sangat merusak prinsip konstitusionalisme kita. Bagaimana bisa membenarkan bahwa instrumen DPR yang bernama fraksi harus wajib mendukung kebijakan pemerintah? Bukankah fraksi adalah wadah anggota DPR yang hak-haknya dijamin konstitusi secara individual (Pasal 20A ayat 3 UUD 1945), Bahwa setiap anggota DPR dijamin konstitusi ketika mengemukakan pendapat baik yang mendukung ataupun yang bertentangan dengan pemerintah, baik yang cerdas maupun yang tidak, dijamin konstitusi bahkan dilengkapi dengan imunitas.

Karena kontrak koalisi itulah, anggota DPR terasing dengan dirinya sebagai wakil rakyat bahkan meski terpilih dengan suara terbanyak. Akibatnya, kebijakan Presiden berubah menjadi kebijakan parpol koalisi, maka anggota DPR yang berseberangan pendapat dalam menjalankan tugas konstitusionalnya terancam untuk di-recall. Tentunya hal seperti ini menzalimi konstitusi.

Pada konteks ini konstitusi tidak mengharamkan praktik koalisi yang dibangun, Namun, konstruksi itu pun yang membuat saya menyayangkan, apalagi setelah perubahan konstitusi, seandainya seluruh kekuatan politik di DPR mencabut dukungan mereka terhadap presiden untuk kemudian mau memberhentikan presiden di tengah jalan, seluruh kekuatan politik tersebut hanya bisa sampai melakukan hipotesis asumsi, yaitu melalui penggunaan hak menyatakan pendapat. Hipotesa asumsi, atau pendapat, yang dibangun pun itu pun hipotesis politik belaka, tetapi harus hipotesis konstitusional akan dugaan pelanggaran hukum, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/wakil presiden dan harus terbukti di Mahkamah Konstitusi.

Berbeda dengan dahulu konstitusi era Presiden Soeharto sesungguhnya dalam konteks jatuh bangunnya presiden jauh lebih lemah daripada konstitusi sekarang era Susilo Bambang Yudhoyono. Dahulu, presiden setiap saat bisa dijatuhbangunkan secara konstitusional cukup dengan upaya-upaya politik di MPR/DPR dengan

www.mpr.go.id

tuduhan melanggar haluan negara yang cukup dengan parameter politik meski tidak jelas secara konstitusi, memorandum I dan II akan berujung dengan sidang istimewa menjatuhkan presiden.

Bagaimanapun, ide dasar (design) pembentukan koalisi harus dalam kerangka memperkuat sistem pemerintahan Presidensiil. Kalau hanya dilandaskan pada perhitungan untuk memenuhi target memenangkan pemilu, koalisi akan mengalami pecah-kongsi sejak awal pembentukan pemerintahan

II. Penutup

Berdasarkan pemaparan diatas, dapat dilihat bahwa sistem Presidensiil multipartai yang terjadi di Indonesia merupakan bagian dari proses demokratisasi pasca Orde baru. Keberadaan koalisi partai yang direpresentasikan oleh Setgab pada dasarnya merupakan instrumen penguatan legitimasi politik pemerintah terpilih. Secara esensial kemunculan koalisi dibentuk oleh dinamika perseteruan politik ketika sentral kekuasaan terbelah pada masa kejatuhan Orde Baru sehingga koalisi merupakan wadah sementera yang dibentuk untuk melakukan konsolidasi ulang kekuasaan yang tersebar.

Meskipun begitu romantisme "negarawan" yang mengasumsikan terjadinya peleburan kepentingan politik masih menjadi jargon politik yang kosong. Koalisi partai politik tidak dapat diharapkan sebagai instrumen stabilitas, melainkan lokalisasi atau pewadahan bagi perseteruan politik dalam mekanisme multipartai. Para pengamat politik di era reformasi atau era demokratisasi ini harus segera meneanggalkan pandangan Statism (Negara Sentrist) untuk memahami proses demokratisasi dan fenomena ketidakutuhan dari sistem demokrasi itu sendiri.

Pada akhirnya, bukan koalisi partai politik yang seharusnya dipersoalkan namun lebih mendasar lagi fungsi partai politik yang harus kembali dipermasalhkan dan direkonstruksi ulang melalui paradigma demokratis.

Daftar Pustaka

Jose A. Chebub, A. P. (2003, February). Government Coalitions and Legislative Succes Under Presidentialism and Parliamentarism.

Opp, K. D. (2009). Theories of Political Protest and Social Movements. New York: Routledge.

Sherlock, S. (2004). The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For. Canberra: Centre for Democratic Institution. Tan, P. J. (2006). Indonesia Seven Years after Soeharto. Contempoaru Southeast Asia vol. 28, No.1, 88-114.

Tilly, C. (2005). Regimes and Repertoires. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly,C. McAdam, D. Tarrow, S. (2008). Dynamics of Contention. Cambridge: Cambridge University Press.

Ufen, A. (2006, december). Political Parties in Post Soeharto Indonesia: Between Politik Aliran and 'Philipinisation'. Giga Working Papers. Hamburg, Germany: German Institute of Global and Area Studies.

www.mpr.go.id

KADERISASI PARTAI POLITIK DAN STRATEGI MEREBUT SIMPATI ANAK MUDA

Oleh: Dewi Yuhana

Keberlangsungan sebuah lembaga atau organisasi, salah satunya ditentukan dengan kesuksesan regenerasi dan kaderisasi, yang memastikan bahwa kader-kader dari generasi terbaru akan terus ada untuk melanjutkan misi dan visi organisasi. Hal ini juga berlaku pada partai politik. Kaderisasi penting dan wajib dilakukan untuk menjaga kultur partai supaya tetap pada jalurnya, melalui proses transfer dari senior kepada junior. Kaderisasi juga merupakan proses sekolah tentang pengetahuan politik, strategi dan keterampilan politik anggotanya, sehingga bisa menjalankan amanah dan kebijakan partai dalam pengabdiannya dan menjadi penerus perjuangan partai.

Melalui kaderisasi juga, anggota dapat memahami betul arah keberpihakan partai, sehingga meminimalisir adanya gesekan-gesekan tidak perlu antar sesama anggota dan di internal partai. Kader partai politik harus disiapkan dengan matang, untuk bersaing dan memenangkan jabatan-jabatan melalui mekanisme Pemilu. Sebab hanya dengan cara inilah, partai politik dapat secara langsung menjalankan perjuangannya untuk masyarakat.

Layaknya sekoah yang memiliki jenjang dari sekolah dasar, menengah dan atas, begitu pula seharusnya sekolah politik yang dilakukan partai politik terhadap anggota dan kadernya. Mereka harus memulai dari tahapan sekolah paling bawah, yang tentu saja hal tersebut memerlukan waktu belajar yang tidak pendek. Masing-masing partai politik sejatinya sudah memiliki aturan dalam proses kaderisasi, hanya saja pada kenyataan di lapangan seringkali hal tersebut tidak dapat dilakukan dengan optimal atau bahkan keluar dari batasan yang sudah ditetapkan. Kader ingin cepat merasakan jabatan politik dan partai yang juga ingin mendapatkan kader andal dan mumpuni dalam waktu singkat.

www.mpr.go.id

Masalah Kaderisasi

Proses kaderisasi dan regenerasi anggota di partai politik tidak dapat berjalan dengan maksimal, disebabkan beberapa hal berikut ini:

1. **Figur**

   Sebagian besar partai politik masih menjadikan figur atau sosok tertentu sebagai tokoh andalan untuk menarik minat massa atau masyarakat untuk memilih dan bergabung dengan partai tersebut. Lihat saja PDI Perjuangan dengan Megawati, Partai Demokrat dengan SBY, lalu Nasdem yang sangat identik dengan Surya Paloh, dan Gerindra dengan Prabowo. Kuatnya para figur atas partai masing-masing sengaja diciptakan untuk memperkuat pondasi, namun pada akhirnya menjadi kelemahan partai dalam hal memunculkan sosok dan tokoh baru. Jikalaupun ada, biasanya akan dicari yang identik dan hampir sama dalam segala hal termasuk pemikiran, dengan tokoh yang sudah ada sebelumnya. Akibatnya akan memunculkan tokoh baru dari lingkaran dekat figur sebelumnya, bisa anak atau anggota keluarga yang lain.

2. **Senioritas**

   Kaderisasi dalam partai mandek merupakan imbas dari kentalnya suasana senioritas. Mereka yang lebih lama aktif di partai merasa memiliki hak lebih besar untuk maju mewakili partainya. Akibatnya, setiap proses pemilu, masyarakat disuguhi wajah-wajah lama yang sebagian besar semakin menua. Hanya ada sedikit wajah baru, itu pun biasanya hanya dijadikan pelengkap saja. Hal ini terjadi karena ketidakpercayaan diri partai untuk menaruh pion kader muda di garda terdepan. Mereka seakan merasa melakukan gambling (perjudian) jika melakukan hal tersebut, yang dikhawatirkan berpengaruh pada perolehan suara dan kursi di dewan. Maka drama pemilu akan terus berulang, sama setiap lima tahun sekali. Senior baru akan tergantikan ketika yang bersangkutan meninggal, terkena kasus atau pindah ke partai politik yang lain.

3. Rekrutmen Instan

Minimnya kader yang dianggap mumpuni menjadi wakil partai dalam proses pemilu, membuat mereka seringkali melakukan hal-hal pragmatis, yaitu dengan melakukan rekrutmen instan dengan memberikan penawaran khusus kepada tokoh terkenal atau artis untuk bergabung. Tujuannya jelas, popularitas artis dan tokoh tersebut sudah ada, partai politik tinggal memanfaatkannya untuk mendulang suara.

Padahal, ada risiko yang harus ditanggung dan diwaspadai oleh partai politik yang melakukan rekrutmen instan, yaitu: (1) Ketidaksesuaian paham ideologis antara orang yang direkrut dengan organisasi politik dan (2) Terjebaknya partai pada pragmatisme jangka pendek yang menjadikan organisasi politik sebagai kendaraan untuk berkuasa, (Firmanzah, 2008:137). Masing-masing menyadari risiko ini, namun asas saling menguntungkan menjadi prioritas dan yang utama.

4. Jenjang sekolah politik yang belum jelas

Sekolah politik dalam proses pengkaderan di internal partai belum mempunyai jenjang yang jelas. Seharusnya dibuat skema dan metode sekolah tertentu, layaknya jenjang strata dalam perkuliahan, yang sekaligus memberikan tawaran karier politik pasca sekolah, sehingga kader mempunyai kesempatan yang sama untuk bersaing antar kader dalam mewujudkan karier politiknya. Sistem ini sekaligus diharapkan dapat mengurangi kemungkinan pemberian jabatan karena like dan dislike.

5. Modal

Karier politik membutuhkan modal. Hal ini yang sering menjadi penghambat kader muda untuk dapat maju dan melaju dengan pesat. Mereka yang masih new comer dalam dunia politik dan tidak memiliki basic keuangan keluarga kuat harus berpikir keras dalam mencari modal untuk membiayai kebutuhan politiknya. Jangankan yang new comer, sudah menjadi rahasia umum jika sebagian besar anggota dewan

www.mpr.go.id

"menyekolahkan" SK mereka untuk mendapatkan pinjaman di bank.

Melihat masalah-masalah klasik yang terjadi di internal partai politik, maka seharusnya elit politik sudah harus benar-benar memikirkan revolusi dan perombakan sistem rekrutmen dan sekolah politik, secara intens. Partai juga harus memberikan perhatian yang besar terhadap anak muda, tidak hanya menjadikan mereka sebagai voters prospektif tapi juga harus memikirkan cara untuk merekrut anak-anak muda sebagai anggota dan kader partai. Generation gap yang terjadi di internal partai harus diperpendek jaraknya, dan bila memungkikan dihilangkan.

Merangkul Anak Muda

Menyasar anak muda bukan pekerjaan mudah namun juga tidak mustahil dilakukan, untuk itu, partai politik harus memahami kebutuhan dan keinginan anak muda zaman sekarang. Maka, pendidikan dan pengenalan politik sejak dini harus dilakukan terus menerus sehingga generasi muda tidak apatis dan cuek bebek dengan kondisi politik. Mereka harus diajak untuk melek politik dan memahami dinamikanya.

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memulai rekrutmen anak-anak muda menjadi kader politik.

1. Program kreatif

   Anak muda menyukai aneka hal yang berbau kreativitas, maka partai politik pun harus melakukan cara-cara kreatif untuk merangkul mereka. Bukan lagi cara lama yang *so old fashion*, apalagi hanya mengandalkan sosok dan figur yang masa kejayaannya jauh di atas usia anak muda sasaran.

2. Membuka program volunteer

   Membuka kesempatan program volunteer kepada anak-anak muda untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial yang dilakukan oleh partai politik. Tahap ini adalah pengenalan awal

www.mpr.go.id

kepada mereka, untuk memberi pemahaman bahwa kegiatan politik tidak semata-semata terbatas pada aktivitas pemilu.

3. Menggelar sekolah politik

   Pesertanya adalah anak-anak muda, dari pelajar SMA, yang memiliki ketertarikan dalam berorganisasi. Mereka yang lulus program ini setidaknya bisa menjadi brand ambassador atau corong dalam pendidikan politik kepada teman-teman mereka. Penjelasan peer to peer akan lebih efektif karena tidak terkesan menggurui.

4. Menjadikan anak muda sebagai penggerak

   Untuk beberapa aktivitas yang menyasar anak muda, maka jadikan kader muda sebagai penggagas dan penggeraknya.

5. Memberi kesempatan menjadi pengurus

   Anak muda juga harus mendapat kepercayaan untuk menunjukkan kemampuan mereka berorganisasi. Memberi mereka kesempatan sebagai pengurus, selain menjadi bagian dari pembelajaran juga merupakan cara untuk menguatkan loyalitas mereka terhadap partai. Menumbuhkan rasa bahwa mereka dipercaya sebagai kader potensial, bukan sekadar pelengkap.

Di Kota Malang, salah satu partai yang mampu menarik minat anak muda untuk bergabung adalah Partai Hanura. Dalam setahun terakhir, terlihat cukup banyak generasi muda usia 20-an yang masuk dalam jajaran kader partai ini. Anak-anak muda yang berasal dari latar belakang bervariasi itu mampu memberikan nuansa berbeda pada wajah politik secara keseluruhan. Memang, hasil dari proses dan rekrutmen kader muda masih panjang, namun jika tidak dilakukan sejak sekarang, partai politik akan lebih terlambat lagi melakukan regenerasi. Sebelum semuanya terlambat.

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIL BERDASARKAN UUD 1945

Oleh: Eka Nurcahyo

I. PENDAHULUAN

Sejak era reformasi 1999, proses pendewasaan demokrasi di Indonesia telah melalui berbagai dinamika. Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) dengan memilih anggota DPR/DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten telah berlangsung 4 kali (1999. 2004, 2009 dan 2014) dengan 5 Presiden pasca Presiden Soeharto yaitu BJ Habibie, KH Abdurahman Wahid (Gus Dur), Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono, dan kini Joko Widodo.

Dalam periode 17 tahun ke belakang banyak berbagai perubahan yang terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini dalam proses pendewasaan demokratisasi, diantaranya: Amandemen UUD 1945, Kebebasan Pers, Kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, pemisahan yang jelas antara TNI dan sipil, pemilihan langsung presiden maupun kepala dearah, dan lainnya.

Salah satu perubahan yang sangat penting sejak masa reformasi adalah munculnya banyak partai politik (parpol) sebagai salah satu wujud kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat,dan berkumpul yang menjadi satu ciri utama negara yang menjalankan sistem demokrasi. Ini jelas berbeda dibanding pemilu saat orde baru (Orba) yang hanya tiga partai.

Pada Pemilu Legislatif (Pileg) 1999 diikuti 48 parpol menggunakan sistem proporsional dengan daftar stelsel tertutup, Pileg 2004 diikuti 24 parpol dengan proporsional terbuka, 2009 diikuti 38 partai plus 6 parpol lokal di Aceh dengan sistem proporsional terbuka, serta Pileg 2014 dikuti 12 parpol menggunakan sistem proporsional terbuka.

Namun, apakah pemilu dengan banyak parpol ini mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menyalurkan hak suaranya? Apakah pemilu dengan banyak parpol bisa mampu

meningkatkan kualitas anggota legislatif maupun kualitas para pemimpin di daerah dan kepala negara?

Di satu sisi, banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu dalam proses demokrasi di Indonesia merupakan suatu bentuk konsenkuensi logis dari penerapan sistem demokrasi secara konsisten. Namun di sisi lain banyaknya jumlah partai politik tidak otomatis membuat kualitas pelaksanaan sistem demokrasi menjadi lebih baik, bahkan cenderung menjadi semakin buruk. Mau atau tidak mau, suka atau tidak suka,semua parpol akan berusaha untuk memperoleh dukungan sebesar-besarnya dalam suatu pemilihan umum untuk mempengaruhi arah kebijakan negara.

Tinggal dengan cara apa partai politik akan menarik simpati rakyat untuk memperoleh dukungan rakyat pada periode Pemilu berikutnya. Apakah mereka akan tetap menggunakan pola-pola pendekatan lama atau akan menggunakan pola-pola pendekatan yang baru dengan konsekuensi akan menghadapi perjuangan yang sangat berat. Pandangan apriori masyarakat terhadap parpol yang dibuktikan dengan semakin berkurangnya partisipasi pemilih dalam pemilu 2009 bukan tanpa alasan, karena memang sampai hari ini belum tampak hasil kerja nyata parpol yang benar-benar berdampak positif bagi kehidupan masyarakat, khususnya setelah pelaksanaan pemilu. Karena itu perlu langkah konkret untuk perbaikan demi tertatanya sistem pemerintahan dan pelaksanaan pemilu yang jauh lebih baik.

www.mpr.go.id

A. PARPOL DALAM SISTEM PRESIDENSIL

1. PERBAIKAN TATA KELOLA ORGANISASI

Sebenarnya pengelolaan organisasi parpol tidak jauh berbeda dengan oranisasi lainnya. Namun, yang paling membedakan parpol dengan organisasi lain adalah bahwa parpol memiliki kekuatan politik yang dapat mempengaruhi berbagai kehidupan bernegara dan bermasyarakat dalam tataran publik.

Dengan karakteristik parpol yang memiliki kekuatan politik maka sudah tentu jajaran struktural partai harus memiliki pemahaman yangg kuat mengenai tugas dan fungsi parpol dalam

tingkatan administratif struktural masing-masing dalam rangka menjalankan visi dan misi masing-masing parpol.

Dalam konteks pelaksanaan demokrasi, parpol memiliki fungsi sebagai penyalur artikulasi dan agregasi kepentingan politik yang paling mapan dalam sebuah sistem politik modern. Sifat penting dari parpol menjadi semakin terlihat manakala dihubungkan dengan kepentingan publik yang perlu didengar oleh pemerintah (pelaksana kekuasaan eksekutif) dan parlemen (pemegang kekuasaan legislatif).

Alasan utama dari pentingnya keberadaan parpol dalam proses demokrasi, khususnya demokrasi tidak langsung, adalah karena ruang geografis yang semakin luas dan populasi penduduk yang semakin besar dalam wilayah suatu negara, sehingga dalam situasi itu masyarakat tidak mungkin menyalurkan aspirasinya secara langsung. Berdasarkan uraian di atas, maka secara sederhana parpol memiliki tugas untuk menjadi ”jembatan” antara rakyat dan pemerintah, sehingga dengan demikian maka parpol merupakan salah satu pilar utama dan institusi demokrasi yang penting selain dari lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, pemilihan umum, serta pers yang independen dalam rangka membangun kehidupan politik yang berkualitas dan beradab.

Keberadaban dan kualitas kehidupan politik yang dimaksud adalah bahwa parpol dengan berbagai peran dan fungsinya diupayakan mampu meredam, bahkan menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul dalam masyarakat modern seperti saat ini. Dengan demikian maka keberadaban yang akan terbangun melalui parpol dapat terwujud ketika perbedaan pendapat yang berpotensi menimbulkan konflik destruktif secara eskalatif dapat diselesaikan melalui cara-cara dialogis yang konstruktif.

Peranan parpol yang secara sederhana dapat diartikan sebagai representation of idea, yaitu bertindak untuk mewakili kepentingan-kepentingan warga, memberikan jalan kompromi bagi pendapat/tuntutan yang saling bersaing, serta menyediakan sarana kompromi bagi suksesi kepemimpinan politik secara damai dan legitimate.

Dalam konteks parpol sebagai "jembatan" komunikasi antara rakyat dan pemerintah (yang berkuasa), maka partpol melalui jajaran struktural partai pada berbagai tingkatan administratif harus secara aktif menjadi bagian dalam kehidupan sosial dan politik dalam suatu entitas masyarakat tertentu.

Sebagai salah satu institusi demokrasi yang memegang peranan penting dalam proses demokrasi, maka parpol harus dapat menempatkan posisinya secara aktif dan kreatif dalam rangka menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai representation of idea. Parpol, bersama-sama dengan institusi demokrasi lainnya seperti lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan pers, harus secara konsisten melaksanakan tugas dan fungsi-fungsinya baik pada masa persiapan pemilihan umum (pre election) maupun pada masa setelah pemilihan umum (post election).

2. PENYEDERHANAAN PARPOL

Membludaknya parpol pasca-reformasi memang tak dapat dihindari seiring proses pendewasaan demokrasi. Namun perlu diingat, menurut penulis membludaknya partai justru tidak efektif dan efisien. Masyrakat pemilik hak suara akan enggan menyalurkan hak suaranya karena merasa bingung akan parpol pilihannya. Hal ini terlihat dari tahun ke tahun angka golput masih memprihatinkan.

Di lansir dalam Merdeka. Com, pasca-reformasi, pada Pemilu 1999 tingkat partisipasi memilih 92,6 persen dan jumlah golput 7,3 persen. Angka partisipasi yang memprihatinkan terjadi pada Pemilu 2004, yakni turun hingga 84,1 persen dan jumlah golput meningkat hingga 15,9 persen.

Pada Pilpres putaran pertama tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 78,2 persen dan jumlah golput 21,8 persen. Sedang pada Pilpres putaran kedua tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 76,6 persen dan jumlah golput 23,4 persen.

Pada Pileg tahun 2009 tingkat partisipasi politik pemilih semakin menurun yaitu hanya mencapai 70,9 persen dan jumlah golput semakin meningkat yaitu 29,1 persen. Pada Pilpres 2009

tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 71,7 persen dan jumlah golput mencapai 28,3 persen. Sedang partisipasi pemilih pada Pileg 2014 mencapai 75,11 persen.

Masih tingginya angka golput membuat penulis menyampaikan beberapa pendapat terkait Parpol peserta pemilu, di antaranya:

a. Perlu ada penyederhanaan parpol peserta pemilu dengan sistem kuota, misal diputuskan peserta setiap pemilu dibatasi hanya 8-10 parpol. Teknisnya, ada promosi dan degradasi (Promdeg) parpol peserta pemilu melalui electoral threshold. Mengenai batasan besaran raihan suara minimal perlu dirumuskan antara penyelenggara pemilu dan parpol.
b. Parpol yang tak mampu memenuhi electoral threshold harus rela degradasai dan perlu ada sanksi, misal tidak boleh ikut satu kali pemilu berikutnya. Ini untuk memberi kesempatan parpol baru yang lolos prakualifikasi dan verifikasi oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk ikut menjadi peserta pemilu.
c. Prakualifikasi parpol baru maupun parpol terdegradasi bisa dilakukan lewat pemilu pendahuluan yang digelar sebelum Pileg. Kelemahan sistem ini, memakan biaya besar. Prakulifikasi parpol baru dan tergedrasi bisa juga melalui pemberlakuan persyaratan seperti layaknya pencalonan independen dalam pilkada yaitu mengumpulkan KTP pendukung bagi para parpol. Banyaknya KTP yang berhasil dikumpulkan masing-masing parpol dan telah terverikasi lembaga penyelanggara pemilu menjadi acuan daftar tunggu (waiting list) bagi parpol baru maupun parpol yang tergedrasi untuk maju sebagai peserta pemilu. Hanya saja, verifikasi administrasi dan faktual harus benar-benar dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

3. PENINGKATAN KUALITAS PARPOL

Peningkatan kualitas parpol seharusnya dimulai dari penataan organisasi. Semakin baik dan semakin tertatanya organisasi, maka tentu sistem organisasi parpol akan berjalan

dengan baik pula. Semua prosedur administrasi hingga perekrutan maupun karir anggota akan tersistem dengan baik.

Parpol yang berkualitas tentunya tidak akan merekrut anggota secara sembarangan. Parpol harus merekrut anggota berdasarkan SOP dan tatanan berdasarkan AD/ART masing-masing parpol. Dalam perekrutan anggota baru, parpol harus mengedepan kriteria dan sikap seperti prestasi, dedekasi, disiplin, loyalitas, dan tidak tercela, serta berakhlakul karimah (bermoral baik). Seleksi kader untuk maju sebagai calon jangan dilakukan hanya menjelang pemilu, tetapi sudah dilakukan dari tahun ke tahun secara berjenjang.

Setelah mendapatkan kader-kader baru terbaik, barulah parpol melakukan peningkatan kemampuan dan wawasan para kader melalui diklat parpol, peningkatan wawasan tata pemerintahan, dan peningkatan mental, spiritual dan moral. Upaya ini penting agar ketika para kader ini lolos sebagai caleg dan dipercaya masyarakat untuk duduk di lembaga legislatif, maka kerja dan kinerja mereka bagus, dispilin, bertanggung jawab dengan tugasnya sebagai anggota legislatif, dan anti-korupsi.

4. DANA PARPOL

Untuk membesarkan suatu parpol, tidak perlu pemerintah menggelontorkan dana dari APBD maupun APBN yang bertema Dana Bantuan Parpol yang besarnya masing-masing parpol berbeda karena berdasarkan hasil perolehan suara saat Pileg. Pemerintah tak perlu takut adanya kekuatan modal dalam perekrutan anggota parpol. Alokasi anggaran dalam APBD dan APBN sebaiknya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan infrastruktur demi kemajuan negeri ini.

Informasinya dana bantuan parpol dari pemerintah selama ini, penggunaannya oleh parpol diduga tak transparan dan rawan penyimpangan, baik oleh oknum di birokrasi maupun oknum parpol.

www.mpr.go.id

Sudah selayaknya parpol membangun dan membesarkan partainya lewat dana dari para anggota dan donator yang menjadi simpatisan partai. Hanya saja liberalisasi parpol perlu diawasi dengan ketat oleh lembaga pengawas pemilu, terutama saat pelaksaan pemilu. Sebab, potensi terjadinya money politics dalam liberalisasi parpol cukup besar. Selain itu juga perlu sanksi berat bagi parpol yang melakukan pelanggaran aturan pemilu.

B. PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIL

1. SISTEM PEMILU

Sistem pemilu merupakan salah satu instrument kelembagaan penting di dalam negera demokrasi. Tentang demokrasi sendiri ditnadai tiga syarat, yaitu : adanya kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, adanya partisipasi masyarakat, dan adanya jaminan hak-hak sipil dan politik. Karena itu untuk memenuhi persyaratan tersebut diadakanlah sistem pemilu.

Dengan sistem ini kompetisi, partisipsai, dan jaminan hak-hak politik bisa terpenuhi dan dapat dilihat. Secara sederhana sistem politik berarti instrument untuk menerjemahkan perolehan suara dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan partai atau calon. Sistem pemilu dibagai dalam 2 kelompok:

a. Sistem Distrik (Satu daerah pemilihan memilih satu wakil). Satu daerah kecil, misal kota atau kabupaten memilih satu wakil tunggal berdasarkan suara terbanyak. Melihat sebaran penduduk di Indonesia antara daerah satu dengan lainnya tidak sama (satu kota/kabupaten ada yang jauh lebih padat penduduknya dibanding lainnya) serta adanya kemajukan pendudukan, maka sistem ini tidak pas dijalankan di Indonesia. Ada kekhawatiran kelompok penduduk minoritas dalam suatu daerah tak terwakili.
b. Sistem proporsional (satu daerah pemilihan memelihi beberapa wakil). Sudah 11 kali Indonesia menggelar pemilu sejak Kemerdekaan 1945 hingga 2014. Selama kurun waktu itu Indonesia selalu menggunakan sistem proporsional.

www.mpr.go.id

Di Indonesia sendiri, sistem proporsional telah mengalami perubahan-perubahan yakni dari proporsional tertutup menjadi semi daftar terbuka, dan sistem proporsional daftar terbuka. Bahkan, pemilu setelah era reformasi selalu menggunakan sistem proporsional daftar terbuka.

Namun, akhir-akhir ini dalam pembahasan UU Pemilu di DPR, kembali terjadi pro dan kontra terkait penerapan sistem proporsional. Ada parpol yang menginginkan proporsional tertutup dan ada sebagai parpol memilih proporsional terbuka. Pro dan kontra ini tentu tiap parpol mempunyai alasan keuntungan dan kelemahan dari kedua sistem itu.

Melihat perkembangan itu dan untuk mendapatkan anggota legislatif yang bagus, jujur, disiplin dan bertanggung jawab dengan menjunjung tinggi transparansi dan anti-korupsi demi meningkatkan kesejahteraan maupun kemakmuran rakyat, maka penulis menggagas, sebaiknya sistem pemilu di Indonesia merupakan gabungan proporsinal tertutup dan terbuka (semi terbuka).

Mengapa demikian? Merger sistem proporsional tertutup dan terbuka akan memberi keuntungan bahwa kader-kader terbaik parpol yang telah dupercaya menduduki kepengurusan akan banyak terpilih dalam pemilu. Para kader yang duduk di kepengurusan parpol bisa didistribusikan ke masing-masing dapil, meski bukan di domisilnya. Para kader ini merupakan orang pilihan parpol yang mempunyai kualitas dan dedikasi tinggi yang sebelumnya melalui seleksi ketat sesuai AD/ART masing-masing partai.

Sebagai contoh, untuk daftar calon tetap (DCT) nomor urut 1 di masing-masing daerah pemilihan (Dapil) secara otomatis akan terpilih apabila parpol itu mendapatkan kursi berdasarkan perhitungan perolehan suara. Baru DCT nomor urut 2 dan seterusnya dipilih berdasarkan suara terbanyak tetapi bersyarat, yaitu perolehan suaranya minimal 30 persen dari jumlah suara 1 kursi DPRD/DPR di suatu dapil. Apabila di suatu dapil, nomor urut 2 dan seterusnya tidak memenuhi syarat itu, sedangkan parpol meraih lebih dari satu kursi, maka parpol berhak milih calon dari

www.mpr.go.id

dapil itu untuk menduduki kursi kosong itu. Tentunya, calon yang dipilih parpol diharapkan yang benar-benar berkualitas.

2. PEMILIHAN DPD

Untuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sejak era reformasi pemilihannya selalu bersamaan dengan Pileg, perlu ada rumusan kembali, termasuk kriteria dan persyaratan untuk calon. Ini penting karena kader-kader parpol yang kalah bersaing untuk masuk DCT akan lari atau dipaksakan menjadi anggota DPD.

Karena itu, syarat independen bagi para calon anggota DPD perlu diterapkan, guna menjaga kemandirian dalama memperjuangkan kepentingan daerah. Sosialisasi tugas, pokok dan fungsi DPD juga harus gencar dilakukan karena hingga sekarang banyak masyarakat yang tidak mengetahu tupoksi dari DPD. Kalau banyak masyarakat yang tidak tahu tupoksi dari DPD, jelas dampaknya akan membuat partisipasi masyarakat dalam memililih wakil DPD angkanya kecil.

Bahkan, ketidakjelasan tupokasi DPD membuat masyarakat apriori, dan ada pula yang sampai memberikan komentar keras: Bubarkan saja lembaga DPD dan kembalikan fungsinya seperti saat masih bernama utusan daerah. Seperti diketahui DPD sebelumnya adalah utusan daerah. Ketika itu utusan daerah merupakan salah satu elemen anggota MPR.

3. PENATAAN INSTRUMEN

Penataan instrument politik dalam pemilu sangat penting. Sebenatnya KPU telah membuat aturan tentang instrumen politik dalam pemilu seperti pemasangan alat peraga kampanye (APK), pemasangan reklame calon di media massa, baik media cetak, elektronik maupun online, masa waktu dan tata kelola kampanye calon, dan sebagaianya. Semua itu telah tertuang dalam Peraturan KPU (PKPU).

www.mpr.go.id

Hanya saja aturan-aturan itu perlu terus diperbaruhi agar tidak merugikan parpol maupun calon. Sebagai contoh, tentang reklame parpol dan calon di media massa, sebaiknya parpol dan para calon diberi kebabasan memasang iklan kampanye di media massa dengan catatan selama iklan itu merupakan paparan visi dan misi parpol atau calon, bukan hanya sekadar iklan display berupa ajakan mencoblos atau hanya sekadar tampilan gambar parpol atau calon.

KPU tak perlu memasang iklan visi dan misi parpol atau calon, kecuali iklan-iklan yang terkait sosialisasi pentahapan pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu juga harus membatasi lembaga survey, relawan dan pendonor dana kampanye bagi parpol maupun calon. Lembaga survey harus mendapat legitimasi dari lembaga penyelanggara pemilu untuk menjalankan tugasnya. Untuk mengantisipasi lembaga survey liar, maka perlu ada regulasi berikut sanksinya.

Terkait proses rekrutmen komisioner KPU dan Bawaslu/Panwaslih saat ini sebenarnya sudah baik. Hanya saja saat rekrutmen perlu diperketat pengawasannya, baik oleh pemerintah, akademisi maupun lembaga independen (LSM) yang terpercaya. Hal ini untuk mendapatkan anggota komisioner KPU maupun Bawaslu yang bersih dan berwibawa. Selain itu, calon anggota komisioner juga harus dari indepneden, bukan dari kader partai, guna menghindari konflik kepentingan politik.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Budiardjo Miriam, 2008, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.

Prihatmoko, dkk. 2008.Menang Pemilu Ditengah Oligarki Partai.Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Boyke Priyo Utomo, Peranan Parpol dalam Demokrasi

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945[1]

Oleh: Fajar Santosa[2]

Pendahuluan

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan cukup signifikan. UUD 1945 hasil amandemen menyebut beberapa peristilahan yang sebelumnya tidak disebutkan dalam konstitusi sebelum amandemen. Beberapa istilah itu adalah Partai Politik, Pemilihan Umum. Beberapa lembaga Negara juga dibentuk berdasarkan UUD hasil amandemen, yaitu: Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Depan Perwakilan Daerah, dan Komisi Pemilihan Umum.

Hal yang tidak berubah secara prinsip adalah terkait kekuasaan pemerintahan Negara. UUD sebelum dan sesudah amandemen pasal 4 ayat (1) memiliki tegasan: *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar*. Perbedaannya pada penjelasan UUD sebelum amandemen dikenal istilah presiden sebagai kepala Negara. Dalam konteks kekuasaan pemerintahan presiden maka UUD NRI 1945 jelas bercirikan sistem presidensiil.

Beberapa permasalahan yang layak didiskusikan:

1. Bagaimanakah sistem presidensiil berdasarkan teori ketatanegaraan?
2. Bagaimanakah wajah sistem presidensiil dalam UUD NRI Tahun 1945?
3. Bagaimanakah sitem kepartaian dalam UUD NRI Tahun 1945?
4. Bagaimanakah sistem kepemiluan dalam UUD NRI Tahun 1945?

[1] Disampaikan pada Focus Group Discussion Lembaga Pengkajian MPR dan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, di Malang 13 April 2017.
[2] Komisioner KPU Kota Malang Divisi Hukum periode 2014-2019, dan Advokat (non aktif) pada Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Malang.

www.mpr.go.id

5. Apakah sistem kepartaian dan sistem kepemiluan kita saat ini compatible dengan sistem presidensiil berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?

Pembahasan

1. Presidensiil berdasarkan teori ketatanegaraan

   Sistem presidensiil adalah sistem pemerintahan Negara republic dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.

   Beberapa ciri sistem presidensiil:

   a) Presiden dipilih rakyat, memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak bias dijatuhkan karena rendahnya dukungan politik di parlemen.
   b) Presiden memiliki kewenangan legislatif
   c) Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan: menteri, duta besar, panglima tentara, jaksa agung.
   d) Menteri-menteri hanya bertanggungjawab kepada kekuasaan eksekutif.
   e) Kekuasaan eksekutif tidak bertanggungjawab kepada kekuasaan legislatif.
   f) Eksekutif tidak dapat dijatuhkan legislatif.

2. Bagaimana wajah sistem Presidensiil di Indonesia?

   Kewenangan Legislasi:

   a) Pasal 5 UUD NRI 1945: *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*
   b) Pasal 20 UUD NRI 1945: *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
   c) Pasal 21 UUD NRI 1945: *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang*. (hak pribadi anggota DPR).

www.mkri.go.id

Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan:

a) Di Indonesia hanya menteri saja yang sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden. (pasal 17 ayat 2 UUD NRI 1945: *Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.* Namun sebuah kenyataan politik bahwa Presiden harus berbagi dengan Partai Politik mitra koalisi).
b) Pasal 10 UUD NRI 1945: *Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara*. (UU 34 tahun 2004 tentang TNI: Panglima TNI masih perlu mendapat persetujuan DPR).
c) Pasal 13 UUD NRI 1945: *Presiden mengangkat Duta dan Konsul* (1) tapi dalam ayat (2) Dalam mengangkat duta Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.
d) Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945: Presiden member amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Kedudukan konstitusional DPR:

a) Pasal 20A ayat (1): DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
b) Pasal 20A ayat (2): Dalam melaksanakan fungsinya DPR mempunyai hak: interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat.

3. Sistem Pemilu dalam UUD NRI 1945
   a) Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945: *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
   b) Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945: *Pemilihan Umumdiselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.*
   c) Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945: *Peserta Pemilihan Umum untuk memilih DPR dan DPRD adalah partai politik.*

www.mpr.go.id

d) Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945: *Peserta Pemilihan Umum untuk memilik anggota DPD adalah perseorangan.*
e) Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945: *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*

*) kata pemilihan umum juga dapat ditemukan pada pasal 18 ayat (3): *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*

Pemilihan anggota DPD

Sebagai representasi kewilayahan, dipilih dengan system pemilu distrik berwakil banyak.

Terdapat putusan MK yang menyatakan bahwa syarat non parpol bagi calon anggota DPD bukanlah norma konstitusi yang bersifat implicit melekat pada istilah "perseorangan" dalam pasal 22E ayat (4). Putusan MK ini member tonggak bahwa anggota DPD bias berasal dari anggota partai politik meskipun tidak atas nama partai politik sebagai kelembagaan.

Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Walikota tidak termasuk pemilihan umum dan menginduk pada pasal 18 UUD NRI 1945 (pasal 18 ayat 4: *Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*).

4. Sistem Kepartaian dalam UUD NRI 1945

Kata Partai Politik dalam Konstitusi terdapat pada:

a) pasal 22E ayat (3): *Peserta Pemilihan Umum untuk memilih DPR dan DPRD adalah partai politik.*
b) Pasal 24C ayat (1): Wewenang MK, yang antara lainmemutus pembubaran partai politik.

Catatan untuk terobosan hukum:

Tak ada difinisi Partai Politik dalam Konstitusi. Pasal 1 angka (1) UU No.2 tahun 2008 Jo UU No. 11 tahun 2011 memberikan pengertian partai politik: *organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompak warga Negara Indonesia yang secara suka rela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara , serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.*

Preseden di Aceh bias mendasari diakomodasinya keberadaan partai politik lokal yang bisa mengikuti pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. (problem undang-undang)

Peserta Pemilu:

Pemilu DPR dan DPRD menurut Konstitusi pesertanya partai politik. Belum dimungkinkan adanya peserta pemilihan umum legislative untuk memilih DPR dan DPRD yang berasal dari perseorangan sebagaimana pada pemilu 1955 (problem konstitusi).

Dalam pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang berhak mengajukan calon adalah partai politik atau gabungan partai politik. Belum memungkinkan calon perseorangan. (problem konstitusi).

Catatan untuk Pemilu 2019 sesuai putusan MK nomor 14/PUU-XI/2013:

Mahkamah menyatakan penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan 2009 setelah Pileg ditemukan fakta calon presiden terpaksa harus bernegosiasi (bargaining) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang pada akhirnya mempengaruhi roda pemerintahan. Faktanya, tawar-menawar politik itu lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang. Presiden sangat tergantung pada partai-partai politik yang dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya tawar

menawar politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal ini akan lebih memungkinkan penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis, sehingga jangka panjang lebih menjamin penyederhanaan partai politik. "Dalam kerangka itulah Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai. Menurut Mahkamah, hingga saat ini praktik ketatanegaraan Pilpres setelah Pileg ternyata tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki dan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances), terutama antara DPR dan presiden tidak berjalan dengan baik. Norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pileg telah nyata tidak sesuai dengan semangat UUD 1945 dan makna pemilihan umum yang dimaksud Pasal 22E ayat (1), (2) dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dari sisi penafsiran sistematik dan original intent makna asli para perumus perubahan UUD 1945 disimpulkan penyelenggaraan Pilpres dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR Slamet Effendy Yusuf yang mengemukakan "...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu."

Perdebatan kemudian pada besaran presidensial threshold yang akan dituangkan dalam UU Pemilihan Umum Presiden.

Pembubaran partai politik.

Issue ini strategis karena partai politik yang sehat menjadi syarat sistem ketatanegaraan yang sehat.

Pembubaran partai politik menjadi kewenangan MK tapi UU MK masih membatasi pihak yang memiliki legal standing yang bisa mengajukan gugatan pembubaran partai politik. (problem undang-undang).

www.mpr.go.id

Adapun aturan mengenai pembubaran parpol tercantum dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pada ayat pertama disebutkan bahwa Pemohon pembubaran parpol adalah Pemerintah.

Sedangkan pada ayat kedua disebutkan bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. MK telah menolak permohonan uji materiil atas pasal 68 tersebut.

Pembubaran partai politik karena keterlibatan dalam tindak pidana korupsi juga masih sesuatu yang sulit dilakukan, meskipun partai politik disamakan dengan suatu korporasi.

Wallahu a'lam bish Showab.

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

Oleh: Mujaid Kumkelo[1]

A. Pendahuluan

Negara demokrasi selalu menitik beratkan pada kedaulatan rakyat, bahwa rakyat adalah pemilik demokrasi yang sesunggnunya. Demokrasi juga selalu menghadirkan policy dari-oleh dan untuk rakyat, termasuk policy dalam melaksanakan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam rangka melaksanakan peran dan fungsi serta kewenganagn di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif (teori trias politika). Dengan demikian semakin besar partai politik dan pemerintah mengakomodasi keingin dan aspirasi rakyat saat membentuk subtansi sebuah policy, maka kualitas demokrasi semakin baik.

Pada sisi lain, implementasi dari kedaulatan rakyat yang riil adalah saat pemilu dilaksanakan. Prosentasi dan jumlah konstituen merupakan alat legitimasi mengukur keterlibatan rakyat dalam melakukan partisipasi politik dengan memilih wakil-wakilnya. Utuk menarik simpatik rakyat atau konstituen, tentu partai politik dituntut menawarkan program-program yang mensejahterakan rakyatnya. Andai saja program-program partai politik memiliki efek mencerdaskan dan mensejahterakan rakyat, maka akan mendorong keikutsertaan mayoritas warga negara dalam mensukseskan pemilihan umum. Akan tetapi mankala partai politik tidak melakukan inovasi-inovasi dalam program kerja yang baik, maka tentu rakyat akan kehilangan kepercayaan dan berakhir dengan gulput atau mendirikan partai-partai baru.

Membangun peradaban demokrasi yang baik juga dapat dilihat dan ditelaah aspek-aspek fudamental yang menjadi indikator utama keberhasilan dari demokrasi tersebut. aspek fundamental yang dimaksud adalah pemilihan umum yang berpijak pada kepastian dan jaminan regulasi atas sistem pemilu *(electoral sistem*) dan proses

[1] Disampaikan pada Fokus Grup Discussion Lembaga Pengkajian MPR RI di Hotel Savana tanggal 13 April 2017.

www.mpr.go.id

pemilu *(electoral processes)*. Untuk itu, dalam mengkaji tugas yang diberikan kepada saya selaku nasasumber dengan ruang lingkup bahasan sebagai mana yang dijelaskan dalam tulisan dan beberapa catatan di bawahb ini.

B. Bahasan dan Argumentasi Telaah Wacana

Meninjau Partai Politik Dalam Sistem Presidensil menurut UUD Tahun 1945 meliputi pengakajian mendalam tentang penyerderhanaan paratai politik melalui *electorak theshold*, kualifikasi partai politik peserta pemilu melalui *parleamentery threshold* ataukah pembatasan jumlah fraksi, acara untuk mewujudkan partai politik yang berkualitas, anggaran partai politik.

1. Apakah perlu penyederhanaan partai politik melalui *electoral threshot*? Jika perlu apakah dilakukan oleh KPU atau pada saat pemberian izin mendirikan partai politik? Perlu dilakukan melalui *electoral threshot.* Bahwa demi menjalankan demokrasi subtantif yang mendapat legitimasi mayoritas rakyat Indonesia, maka dirasa perlu untuk melakukan menyedehanaan partai politk melalui *electoral threshold.* Pada penyelenggaraan pemilu 2014 dengan menggunakan landasan yuridis UU No. 8 tahun 2012 pada dasarnya tidak berbeda dengan pemilu 2009 yaitu sistem proporsional dengan daftar terbuka dan penentuan calon terpilihnya melalui urutan suara terbanyak. Yang menjadi sedikit berbeda *parliamentary threshold* meningkat dari pemilu sebelumnya 2,5 % (Pemilu 2009) menjadi 3,5 % (pemilu 2014). Artinya meningkatan angka *threshold* menjadi tidak berpengaruh terhadap tujuan penyederhanaan jumlah parpol di parlemen. Karena ngaka *threshold* di naikkan akan tetapi jumlah jumlah parpol pada pemilu 2004 yang lulus 9 meningkat pada pemilu 2014 menjadi 10 parpol. Secara lengkap perolehan susra dapat dilihat secara lengkap pada tabel berukut[2]:

[2] Indra Pahlevi, Sistem Memilu di Indonesia antara Proporsional dan Mayoritarian, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hal 16-8.

Perolehan Suara dan Kursi hasil Pemilu 2009 (PT 2,5 %)

No	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1	Partai Demokrat	21.703.137 (20.85 %)	148
2	Partai Golkar	15.037.757 (14.45%)	106
3	PDI Perjuangan	14.600.091 (14.03 %)	94
4	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955 (7.88 %)	57
5	Partai Amanat Nasional	6.254.580 (6.01 %)	46
6	Partai Persatuan pembangunan	5.553.214 (5.32 %))	38
7	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146. 122 (4.94 %)	28
8	Partai Gerindra	4.646.406 (4. 46 %)	26
9	Partai Hanura	3.922.870 (3,77 %)	17

Sumber: buku memori DPR 2015

Perolehan Suara dan Kursi hasil Pemilu 2014 (PT 3,5 %)

No	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1	PDI Perjuangan	23.681.471 (19.95 %)	109
2	Partai Golkar	18.432.312 (14.75%)	91
3	Partai Gerindra	14.760. 371 (11.81 %)	73
4	Partai Demokrat	12.728.913 (10,19 %)	61
5	Partai Amanat Nasional	9.481.621 (7.59 %)	48
6	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298. 957 (4.94 %)	47
7	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204 (6,79 %)	40
8	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488 (6.53 %)	39
9	Partai Nasdem	8.402. 812 (6.72 %)	36
10	Partai Hanura	6.579. 498 (5, 26%)	16

Sumber: KPU 14 Mei 2014

www.mpr.go.id

Dengan melihat beberapa kelemahan dan kesulitan model multi partai dengan sistem proporsional terbuka serta perolehan suara partai-partai peserta pemilu pada Pemilihan Umum 2009 dan 2014 yang tidak memenuhi *electoral threshold*, maka dipandang perlu dan segera melakukan penyederhanaan partai dan sistem pemilu yang sesuai dengan aspek sosio-giografis dan struktur masyarakat Indonesia yakni multi etnis dan agama.[3] sistem multi partai sederhana paling relevan dengan kemajemukan sub-idiologi masyarakat tersebut.

Sejalan dengan perdebatan sistem pemilihan umum manakah yang lebih prospektif, Hermawan sulistyo menyatakan sistem pemilu harus menciptakan wakil yang akuntabel, dan paham dengan aspirasi konstituennya sehingga banyak ahli lebih mengedepankan sistim proporsionalitas campuran dan ada juga yang mengedepankan sistem distrik pluralitas. Walaupun kedua sistem tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan.[4]

Penhyederhanaan partai politik memiliki nilai lebih, manakala dibandingkan dengan sistem multi partai yaitu: *Pertama* akan meminimalisir kebingungan konstituen dalam menyalurkan aspirasi politiknya, sehingga akan berimplikasi kepada efektifitas jalannya roda pemerintahan, karena keputusan politik akan lebih mudah dinegosiasikan, polarisasi lebih bersifat idiologis dan kompisisi tetap terjadi secata berkualitas. *Kedua*, dengan jumlah parpol yang disederhanakan atau dikecilkan, maka koalisi lebih mudah, kelak porpol di DPR hanya akan terdiri dari dua blok besar, yang kalah dan yang menang, parpol yang menang akan mendapat mendat untuk memerintah dan yang kalah akan menjadi oposisi.[5]

Model menyederhanaan partai dapat dilakukan dengan mengantikan sistem pemilu proposal terbuka murni (*proporsonal representation system)* dengan sistem proporsional campuran atau setengah terbuka, yaitu memberikan ruang kepada parpol dalam menentukan calon terpilih dengan tetap memperhatikan aspek porposional

[3] Ramlan Subakti, Rekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan, hal. 21.
[4] Mariam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka, Jakarta, hal. 466-471.
[5] Sistem Presidensial, Jumlah Partai Politik Minimal Lima, KOMPAS< 31 Juli 2010, hal 3.

terbuka. Data penguaatan hasil kerja akademik dari beberap hasil penelitian sistem pemilu propesional terbuka yang dilaksanakan pada PEMILU 2009 dan 2014 memeliahirkan beberapa problem, yaitu: 1) surat suara terlalu banyak memuat banyak calon, 2)perhitungan suara yang lambat, 3) penentuan perolehan kursi yang bermasalah, 4) penetapan calon terpilih bermasalah, 5) banyaknya sengketa hasil pemilihan umum. Dengan demikian para ahli hukum tatanegara dan pakar politik lebih cenderung berpendapat menggunakan sistem penyederhanaan partai politik dengan model penyederhanaan multi partai campuran, ialah untuk menyempurnakan sistem pemilihan umum tahun 2009 dan 2014 lalu.

Kemudian untuk menjawab proses penyederhanaan partai apakah menjadi kewenangan KPU? Ya, semua aspek teknis terkait dengan penegakan pemilihan umum untuk lebih fungsional, efektif dan profesional adalah menjadi kewenangan KPU. Dengan demikian berbicara tentang syarat, hak dan kewajiban serta aspek-aspek yang berhubungan dengan pemilu semuanya diserakan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sekedar melakukan evaluasi terhadap kenerja KPU selama ini dengan anggota yang terbatas, mereka mampu melakukan tugas dengan baik dan profesional, walaupun ada beberapa kekurangan. Namun, secara keseluruhan kinerja KPU menunujukkan hasil yang maksimal dan prestasi yang baik.

2. Apakah perlu kualifikasi partai politik peserta pemilu? Jika ya apakah proses ini berlangsung melalui *parliamentary theshold* ataukah pembatasan jumlah fraksi? Dalam doktrin teori kedaulatan demokrasi, bahwa subtansi dari demokrasi adalah rakyat menjadi raja, baik dalam jumlah mayoritas atau minoritas. Dengan demikian jika semangatnya adalah untuk penyerdehanaan partai politik, maka *parliamentary theshold* di tegakkan dengan melebur partai-partai yang tidak mencukupi ambang batas tersebut dengan partai-partai besar yang memiliki garis idiologis sama. Beleh juga dilakukan dengan sistem kualisi atas kesamaan visi misi yang ingin di bangun dan dilaksanakan dalam pemerintahan. Ada juga cara moderat untuk memberikan apresiasi kepada partai-partai yang dikualifikasi

www.mpr.go.id

karena tidak memenuhi *parliamentary theshold* tersebut, ialah dengan model melakukan kualisi permanen. Karena dengan model kualisi permanen antara partai yang tidak memenuhi ambang batas tersebut dapat menjamin pemerintahan yang efektif dan dinamis serta menjamin terselenggaranya sistem presedensil dengan cara melebur dalam partai yang sama idiologinya (*interest agregation) sekaligus* menjadi pendukung pemerintahan atau menentukan pilihan menjadi oposisi.

3. Bagaimana caranya membangun partai politik yang berkualitas, mulai dari rekrutmen, kaderisasi, hingga menetapan calon legislatif? Salah satu cara untuk membangun parpol yang berkualitas adalah dengan beberapa model, yaitu *pertama* edukasi-kolektif. Artinya fungsionaris partai politik secara berkesinambungan membangun kesadaran edukasi secara kolektif. Baik eduksi politik, sosial, budaya dan lain-lain. *Kedua* kader partai mampu menciptakan iklim kondusif dan program konktrik kepada konstituennya agar mampu menjadi warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya. *Ketiga* kader politik mampu menghimpun dan menyalurkan aspirasi kunstituen menuju kesejahretaan lahir dan bathin, keempat partai politik melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik melalui mekanisme politik yang etis.... pada sisi lain kader-kader partai dituntut agar mampu melakukan peran-peran partai politik kepada masyarakat.
4. Apakah partai politik perlu mendapat alokasi khusus dalam APBN dan APBD untuk menghindari kekuatan modal dalam perekrutmen anggota partai politik? Jika tidak , apakah ada alternatif untuk antisipasi kekuatan modal pada partai politik?? 1) Keungan parpol tetap dianggarkan dari ABN dan APBD, seperi yang tercantum dalam UU No. 2. Tahnu 2011 Pasl 34 A, 35, 36, 37,38, dan 39 penggunaan diperuntukkan untuk edukasi atau pendidikan tentang 4 pilar kebangsaan, yaitu melakukan sosialisasi kepada publik tentang keberadaan Pancasila, UUD tahun 1945, Negara Keastuan Republik Indonesia (NKRI) dan bhineka Tunggal Ika. 2) Partai politik seyogianya mendapat dukungan anggaran dari APBN dan APBD untuk kepentingan menggerakan partai, program partai dan kesejahteraan partai.

Hal ini dilakukan untuk menghindari politik uang yang selama ini terjadi dengan sistem pemelihan proporsionalitas tertutup ataupun terbuka. 3) sebagai langkah prepentif menghindari dan menjaga mental dan prilaku politisi dari politik uang, karena sistem pimilu yang digunakan saat ini membutuhkan dana besar.

C. Sistem Pemilu

1. Apakah sistem Pemilu yang telah berlangsung sudah sesuai dengan dengan *original intention* pada UUD Pasal 22E Ayat (3) yakni sistem proporsional tertutup? Subtansi pemilihan umum hari ini masih menggunkan sistem proporsional dengan beberapa inovasi dalam praktek pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPD menurut UU Nomor 12 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012

Unsur Sistem Pemilu	UU Nomor 12 Tahun 2003	UU No. 10 Tahun 2008	UU No. 8 Tahun 2012
Nomenkla-tur	Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka	Sistem proporsional terbuka	Sistem proporsional terbuka
Formula pembagian Kursi dan penetapan calon terpilih (Elektoral Formula)	Propossional/ BPP dan nomor urut, kecuali bagi cacon yang mencapai BPP	Proporsional/ BPP dan nomor urut, kecuali bagi calon yang mencapai minimal 30% dari BPP (kemudian diubah MK menjadi suara terbanyak	Proporsional berdasrkan perolehan suara perpol yang memenuhi PT 3,5 dan penentuan calon terpilih berdasar urutan suara terbanyak
Beasar daerah pemilihan district magnitude)	3-12 kursi DPR dan DPRD	3-10 kursi untuk DPR 3-10 kursi untuk DPRD	3-10 kursi untuk DPR 3-12 untuk DPRD
Pencalonan	Daftar calon terbuka	Daftar calon terbuka	Daftar calon terbuka
Penyuaraan (Boloting	Mencoblos satu tanda gambar atau	Memberi satu tanda pada kolom nama	Mencoblos satu tanda gambar dan

www.mpr.go.id

bagian dari electoral formula)	mencoblos tanda gambar dan satu nama calon	partai atau nomor urut atau pada kolom nama calon	satu nama calon atau hanya satu nama calon
Siasa kursi (bagian dari electoral formula)	Dalam arti luas diberikan kepada parpol berdasarkan sisa suara terbanyak	Dalam arti sempit diberikan kepada parpol yang mempunyain sisa suara minimal 50 % dari BPP ditarik ke provensi pada tahap tiga	Dalam arti luas diberikan kepada parpol berdasarkan sisa suara terbanyak
Ambang batas (threshold)	3 % dari jumlah kursi DPR untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya (electoral threshold)	2,5 % jumlah suara nasional untuk dapat mengikuti perhitungan kursi di DPR (Parlementary threshold)	3,5 % jumlah suara nasional untuk dapat mengikuti perhitungan kursi di DPR (Parlementary threshold)

Dari data tersebut maka sistem pemilihan umum masih menggunakan data berimbang *(proportional refresentation)*. Artinya partai politik mesih memiliki peran strategis sebagai institusi demokrasi. adapun implementasi demokrasi saat pemilihan umum, masih menggunakan sistem proporsional campuran. Jika ditanyakan apakah masih taat asas kepada UUD tahun 1945 Pasal 22E Ayat (3)? Secara ontologis, sistem proporsional terbuka yang diimplementasikan dalam pemilihan umum di Indonesia memiliki konsep dan makna yang berbeda seperti yang terjadi di negara-negara Barat pada umumnya.

Ada beberapa catatan penting yang menjadi kegelisan akademisi hukum tata negara, bahwa DPR dan Pemerintah membentuk UU tentang sistem pemilihan umum haruslah secara ketat menghindari konplik norma antara perundang-undang, baik secara horisontal ataupun secara pertikal. Ada beberapa teori dan konsep yang dapat digunakan untuk menjaga harmonisasi, singkronisasi, konsistensi dan koherensi antara perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. perspektif yuridis, dapat menggunakan (teori *Hans Kelsen The*

www.mkri.go.id

hielarcy of law). Inti dari teori ini, bahwa kaidah hukum merupakan sistem yang berjenjang dan setiap kaidah yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.[6] UUD Tahun 1945 Pasal 22E Ayat (3), menyatakan dengan tegas bahwa pemilahan umum dilakukan dengan sistem proporsional tertutup. Konplik norma ini, jika dilihat dari konsep bindang pemandu nilai A. Attamimi, maka ada sistem nilai yang tidak konsiten tunduk pada hielarki nilai peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Satjipto Rahardjo,[7] mengkaji dan mendalami sebuah UU memalui asas-asasnya ini sangat penting sebab asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. ia juga memiliki fungsi sebagai *rasio legis* dari peraturan hukum, karena asas hukum tidak akan pernah habis dengan melahirkan sebuah peraturan-peraturan hukum selanjunya. Oleh sebab itu asas hukum selalu mengandung nilai dan etis. Dengan demikian peraturan hukum seharusnya memiliki asas-asas yang meruapakan satu kesatuan sistem yang bersumber pada nilai dan etis. Asas hukum dan nilai adalah jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Hal senata juga disampaikan oleh Bagir Manan menegaskan bahwa setiap produk undang-undang yang mangatur bidang yang sama atau sederajat seharusnya memiliki kesamaan maksud dan tujuan yang hendak dicapai, dalam hal ini dapat ditelaah melaui asas-asas yang terkandung dalam prodak undang-undang tersebut. konsep demikian bertolak dari prinsip hukum adalah sebuah sistem. Agar dapat menemukan arti atau pengertian sustu norma atau istilah, dilakukan dengan cara menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan-ketentuan lain, terutama dengan peraturan-peraturan perundang-undangan atau kaidah-kaidah hukum yang lain.[8]

[6] Hans Kelsen, General Thoery of Law and State, Suseel, New York, 1973, hlm. 123
[7] Satjipto Rahadjo, Ilmu Hukum, PT Citra Aditya, Bandung 2006, hal 45.
[8] Bagir Manan, Hukum Positif di indonesia, Suatu Kajian Teoritik, UII Press, Yokyakarta, 2004, hal. 74

2. Apakah sistem proporsional terbuka pasca putusan Mahkamah Konstitusi memberi rasa keadilan ataukah telah mendorong liberalisasi dan kapitalisasi Pemilu? Keputusan MK tentang sistem proporsonal terbuka dengan mengabulkan permohanan Arbi Sanit dengan dalih melakukan salah satu hak konstutusinya untuk memohon kepada Mahkamah Konstitusi agar mengabulkan calon perseorangan hingga mendorong munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU V 2007 yang meluluskan calon perseorangan tanpa mekanisme parpol. Putusan MK tersebut tidak melegalkan nilai-nilai leberalis dan kapitalis, karena tetap memberikan ruang kepada parpol agar membuka peluang bagi calon perorangan. Hal demikian dapat dilihat dalam Amar Putusan MK Nomor)5/PUU V/ 2007 tersebut merumuskan pasal 59 ayat (2) dan ayat (3) UU N0. 32/ 2004 sebagai berikut: (2) Parpol atau gabungan dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15 % (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemelihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.
3. Keputusan MK juga tidak bisa lepas dari berbagai problem pemilihan umum saat ini, yang terkait dengan persoalan prilaku parpol yang bias demokrasi, seperti fenomena politik kerajaan/warisan (banyak tokoh politik mewariskan anak keturunannya dlm organisasi), politik uang, proses kaderisasi yang cenderung tertutup dan praktek politik yang cenderung mengabaikan makna demokrasi. problematika praktek demokrasi tersebut membuat banyak pakar dan ilmuan politik mencari solusi agar sistem pimilihan umum bebas dari politik uang.

Pada sisi lain ada banyak kajian tentang paduan atau kombinasi antara presedensial dengan sistem multipartai memang problematik. Cenderung melahirkan konplik antara lembaga Presiden dan DPR serta melahirkan demokrasi yang

tidak stabil. Konfigusasi presidensial-multipartai akan melahirkan pridsiden minoritas (minority government) dan pemerintahan terbelah (devided government) kondisi dimana presiden akan sulit mendapat dukungan parlemen.[9] Kombinasi sistem sistem presidensial dengan sistem multipartai ekstrim, lemahnya kelembagaan sistem kepartaian dan sistem pemilu proporsonal yang dispropoesonalitas telah menjadi penyebab utama tidak dapat terwujudnya efektivitas pemerintahan. Eketifitas sistem pemerintahan yang dimaksud adalah relasi sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan yang dapat berjalan secara normatif.[10] Misalnya secara sistematik ketentuan-ketentuan terkait dengan undang-undangan Pemilihan Presiden dan wakil Presiden, Undang-undang MPR, DPR, DPD dan DPR mempunyai hubungan sistematik dengan undang-undang Pemilihan Umum.

Undang –undang Dasar pasca amandemen, yakni kedaulatan ada ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut undang-undang ini artinya prodak pemilu seharusnya tidak ada konplik philosofis merugikan hak dasar berupa kedaulatan rakyat. Teori Jenjang tangka Hans Kelsen menggingatkan kita untuk meletakkan peraturran perundang-undangan secara hielarkis.

4. Dengan memperhatikan Pasal 6A ayat (2) apakah presedential Threshold dapat dilaksanakan? Dapat dilaksanakan dengan model dilakukan kualisi antara partai politik. Lebih baik jika dalam penyederhanaan partai politik partai-partai dapat melakukan kualisi permanen dalam pemerintahan ataupun oposisi. Semangat amandemen UUD tahun 1945 ialah kelangsungan kekuasaan didasarkan pada konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan *(separation and distribution of power)* sekaligus penguatan sistem pemerintahan presidensial dan penguatan sistem kontrol antara

[9] Hanta Yudha, AR Kerentanan Presidensial –Multipartai, dalam KOMPAS, 28 Juli 2010, hal. 7
[10] Ibid, Agus Riwanto, Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu,... 2016, hal. 183.

lembaga-lembaga negara *(check and balances)*.[11] Konsep pemisahan kekuasaan tersebut tanpak dalam amandemen ketiga UUD tahun 1945 Pasal 6A ayat (1) yang berbunyi bahwa 'Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat" dan Presiden tidak lagi bertanggungkawab kepada MPR, kecuali jika terjadi pelanggaran hukum sebagaimana di atur dalam Pasal 7A dengan prosedur sebagaimana diatur dalam pasal 7B UUD 1945 amandemen ketiga.

5. Apakah calon anggota DPD yang berasal dari partai politik tidak mengancam kemandiriannya dalam memperjunagkan kepentingan daerahnya?? Dapat mengancam kemandirian daerahnya. Agar DPD dapat konsisten dengan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD tahun 1945 yang termanifestasikan dalam UU MD3 Pasal 248 ayat (1) dan Pasal 249 ayat (1). Subtansi dari peran DPD adalah penguatan isu-isu otonomi daerah, dll.

D. Penyelenggaraan Pemilu

1. Perlu penataan KPU dan KPUD serta penataan tugas pokok BAWASLU dengan membentuk payung hukum. Indonesia dikenal dengan mazhab hukum sivil law, artinya bahwa regulasi tertulis untuk menata tahapan-tahapan persiapan, pelaksanaan sampai pada membuat keputusan KPU dan KPUD serta kewenangan BAWASLU haruslah dalam bentuk perundang-undangan. Mengapa dalam jenis perundang-undangan?? Karena apa yang KPU, KPUD dan BAWASLU kerjakan adalah ruanglingkupnya nasional dan menyangkut kepentingan nasional. hal-hal yang menjadi tanggungjawab nasional harus di jamin dengan jenis perundangan-undangan setinggat UU.

   Ada banyak pendapat dari para pakar juga berkaitan dengan optimalisasi peran DPD yang dipilih langsung oleh rakyat. Misal Prof. Dr. Maswadi Rauf, Prof. Soewoto

[11] Jimly Asshiddiqie, Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD Tahun 1945, FH UII Press, Yokyakarta, 2005, hlm. 11

www.mpr.go.id

Mulyosudarmo, Prof. Ramlan Surbakti sama-sama mengusulkan sistem dua kamaragar atau bikameral peran DPD sama dengan DPR.[12] Akan tetapi kronologi pembentukan DPD lebih vokus untuk mengawal otonomi daerah dalam makna yang luas. Oleh sebab itu, DPD jangan dikaburkan dengan kepentingan-kepentingan partai politik.

2. Jika penataan instrumen politik dalam sistem pemilu berskala nasional, maka demi kepentingan nasional haruslah dibuatkan aturan yang sifatnya univikasi. Dengan demikian semua pengguna jasa media masa, baik lokal dan nasional memiliki daya ikat dengan peraturan tersebut. manfaat yang dapat dirasakan adalah, masing-masing mengetahui peran dan fungsinya.

www.mpr.go.id

[12] Valina Singka Subekti, menyusun Konstutusi Transisi: Pergulatan kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945. RajaGrapindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 274.

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945[1]

Oleh : Nuruddin Hady[2]

Pendahuluan

S.L. Witman dan J.J. Wuest menempatkan partai politik sebagai salah satu perlengkapan dalam struktur ketatanegaraan, disamping konstitusi, lembaga perwakilan, pemilu, lembaga yudicial, dan pemerintahan daerah.[3] Itu artinya S.L. Witman dan J.J. Wuest menempatkan partai politik dalam posisi urgen dan strategis dalam struktur ketatanegaraan. Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Bahkan dalam pandangan Hans Kelsen, ide demokrasi mengandung arti suatu kebebasan yang luas dalam pembentukan partai-partai politik.[4] Hal ini sejalan dengan pandangan Robert A. Dahl yang menyebutkan salah satu karakteristik dasar dari sebuah negara demokratis adalah adanya kebebasan di dalam membentuk organisasi, termasuk partai politik.[5]

Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga Negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), *"political parties created democracy"*.[6] Dalam konteks ini, munculnya partai-partai baru di Indonesia pasca runtuhnya rezim orde baru, menandakan bahwa proses demokratisasi sedang berjalan di negeri ini, dimana lahirnya parpol baru bak cendawan yang muncul dimusim penghujan, bahkan Hans Kelsen mengemukakan sangatlah penting bagi

[1] Makalah ini disampaikan pada *Focus Group Discussio*n (FGD) yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Universitas Islam Negeri Malik Ibrahim Malang, di hotel Savana, pada tanggal 13 April 2017.

[2] Ketua Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) Kota Malang, Dosen FIS Univ. Negeri Malang. Mantan Anggota KPU Kota Malang, tahun 2003-2006, dan Mantan Ketua Panwaslu Kota Malang Tahun 2008.

[3] Abu Daud Busroh, *Intisari HTN Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm 11.

[4] Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm 416.

[5] Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm 57.

[6] Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 52.

www.mpr.go.id

demokrasi hanyalah bahwa pembentukan partai baru jangan ditiadakan, dan tidak boleh ada partai politik yang diberi kedudukan istimewa atau monopoli.[7] Tetapi disisi yang lain munculnya parpol baru tersebut juga menimbulkan anomali dan bahkan merupakan ancaman bagi bangunan sistem demokrasi yang hendak diwujudkan, manakala partai politik tersebut belum berkualitas baik dari sisi proses rekrutmen, kaderisasi, hingga penetapan calon legislatif, bahkan dalam banyak kasus parpol belum mampu mengelola dan menyelesaikan konflik internalnya secara demokratis terutama dalam perebutan jabatan elit partai politik.[8]

Mark N. Hagopiah, menyebut Partai Politik sebagai organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip–prinsip dan kepentingan ideologi tertentu melalui praktik kekuasaan.[9] Harus diakui bahwa peranan organisasi partai politik sangat penting dalam rangka dinamika pelembagaan demokrasi, meskipun partai politik merupakan salah satu saja dari bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Meskipun demikian, proses pelembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri,[10] yang terimplementasi melalui pemilihan umum secara berkala, damai dan jurdil. Dengan keberadaan partai politik dan pemilihan berkala, demokrasi menjadi bekerja sebagai suatu

[7] Hans Kelsen, *Teori Umum …, Op, Cit,* hlm 416.

[8] Sepanjang sejarah era reformasi, mungkin di era Jokowi-JK inilah konflik internal partai begitu marak, setidaknya hal itu terjadi pada tubuh Partai Golkar dan PPP yang begitu massif menghiasi pemberitaan media massa, baik cetak maupun elektronik. Suksesi kekuasaan politik partai sebetulnya tidak selalu 'adem-ayem', selalu saja terjadi tarik-menarik kepentingan mewarnai setiap perebutan kekuasaan elite parpol di negeri ini, tetapi yang membuat perebutan kekuasaan elit parpol menjadi 'rawan' konflik internal disebabkan adanya intervensi dari pemerintah. Sinyalemen ini salah satunya disampaikan oleh Ketua Umum Partai Demokrat Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Presiden RI ke-6 itu menyebut ikut campur pemerintah dalam konflik di kedua partai tersebut membuat permasalahan berlarut-larut. Hal ini mengingatkan kita di masa Orde Baru Soeharto yang secara kasarnya menggunakan langkah-langkah politik negara dalam menyingkirkan Megawati sebagai ketua umum PDI pada Kongres Medan 1996 yang digantikan oleh Soerjadi. kasus inilah yang kemudian menjadikan Megawati sebagai simbol perlawanan dan melalui PDI-P mampu memenangkan Pemilu tahun 1999. Lihat: http://news.detik.com/berita/3163079/ini-kata-sby-penyebab-konflik-di-partai-golkar-dan-ppp-jadi-berlarut-larut.

[9] Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, (Jogjakarta: Edisi Revisi, Tiara Wacana, 1996), hlm xv.

[10] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II,* (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm 154-156.

mekanisme, yaitu suatu institusi untuk membuat keputusan politik melalui perjuangan kompetitif untuk mendapat simpati dan pilihan rakyat.[11] Tanpa adanya simpati dan dukungan rakyat melalui pemilihan umum, maka partai politik akan sulit menentukan eksistensinya karena tidak mampu menempatkan kader-kader terbaiknya di lembaga legislatif dan eksekutif, serta jabatan-jabatan strategis lainnya di pemerintahan. Bahkan, di era reformasi ini jabatan strategis di BUMN banyak juga diisi oleh kader-kader parpol dan relawan pendukung Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Dalam konteks inilah, pelembagaan demokrasi melalui partai politik masih mengalami berbagai kelemahan. Jimly Asshiddiqie menyebutkan kelemahan partai politik kita adalah cenderung oligarkis yang justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri.[12] Disamping itu, kelemahan partai politik terutama di negara berkembang terletak pada tingkat organisasinya. Parpol pada umumnya kurang berhasil membina hubungan baik dengan massa pendukungnya, kecuali menjelang saat pemilihan umum akan berlangsung.[13] Realitas tersebut juga terjadi di Indonesia, partai politik belum mampu menjalankan fungsi komunikasi politik dengan baik. Sementara fungsi rekruitmen politik cenderung tidak didasarkan pada prestasi, kompetensi dan profesionalisme kader, tetapi lebih banyak didasarkan pada pertimbangan kedekatan kepada elit partai. Kelemahan lain partai politik adalah pelembagaan organisasi partai politik di era reformasi yang justru semakin memperburuk citra partai politik dengan maraknya konflik internal partai politik dalam memperebutkan jabatan ketua umum partai.

Berangkat dari realitas di atas, maka makalah ini mencoba untuk menganalisa, mengurai benang kusut kelemahan parpol di Indonesia dan menawarkan berbagai solusi agar parpol dapat mendewasakan dirinya dan tampil sebagai institusi yang secara gradual akseleratif menjadi parpol yang demokratis, karena apabila hal itu tidak terwujud, maka partai politik akan sulit memainkan peran yang oleh

[11] Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktek Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), hlm.46.
[12] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar …, Op, Cit*, hlm 163-164.
[13] Bambang Cipto, *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm 7.

James Rosnau (1969) disebutnya sebagai *linkage* politik, yakni sebagai institusi yang berfungsi sebagai penetratif, dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan peranan dalam proses pembentukan kebijakan negara; dan sebagai *"reactive linkage"*, yaitu lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Negara.[14] Selain itu, makalah ini juga akan menganalisa kelemahan sistem multi partai dalam sistem presidensiil dan sistem pemilu proporsional terbuka yang telah kita terapkan dan mencoba untuk menawarkan alternatif pilihan sistem pemilu yang akan datang agar *compatible* dengan sistem ketatanegaraan kita.

PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIIL

Dalam UUD 1945, baik dalam naskah asli maupun pasca perubahan, keberadaan partai politik di Indonesia tidak diatur secara eksplisit, karena pengaturan parpol diatur dalam Undang-Undang. Meskipun demikian, Pasal 22E ayat (3) UUD NRI tahun 1945 menyebutkan: "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik". Merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (3) tersebut, maka konstitusi kita tidak secara eksplisit mengatur sistem kepartaian, konstitusi hanya mensyaratkan bahwa DPR dan DPRD dipilih melalui Pemilu pintu masuknya harus melalui jalur partai politik, bukan perseorangan.

Terkait dengan sistem kepartaian, secara teoritik Maurice Duverger mengemukakan terdapat tiga sistem kepartaian, yaitu: (i) sistem partai tunggal *(one-party system);* (ii) sistem dwi partai *(two-party system)*; dan (iii) sistem multi partai *(multi-party system)*.[15] Pasca reformasi pilihan yang kita ambil adalah sistem multi partai, implikasinya pemerintahan yang dihasilkan tidak stabil sehingga kebijakannya tidak efektif. Oleh karena itu agar cocok dengan sistem

[14] Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm 18.
[15] Dalam Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm 167-170.

presidensil sebagaimana yang telah ditegaskan pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, maka diperlukan penyederhanaan partai politik.

Gagasan perlunya penyederhanaan Partai politik secara substansial bukan berangkat dari kekhawatiran akan munculnya parpol berbasis kekuatan logistik dibandingkan dengan lahirnya parpol berbasis ideologi, tetapi hal ini dikaitkan dengan efektifitas dan stabilitas pemerintahan yang terbentuk, sehingga diperlukan penataan partai politik. Penataan dan pengaturan partai politik ini menjadi penting, dan mendesak mengingat basis sosiologis partai adalah ideologi dan kepentingan yang digunakan sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan politik. Ideologi, kepentingan, dan kekuasaan merupakan tiga hal yang selalu melekat dalam diri partai politik.[16] Terlebih lagi, kekuasaan selalu ambigu: mempesona sekaligus menakutkan. Mempesona karena kita berhadapan dengan seorang penguasa yang berkharisma besar, berpenampilan memikat dan dengan kharismanya ini ia dapat menyatukan, mengatur khaos dan mampu membangun konsensus. Di lain pihak menakutkan, karena kekuasaan cenderung busuk, disalahgunakan untuk menindas rakyat, merampas kebebasan dan kehidupan rakyat.[17] Peran yang dimainkan partai politik sangat menentukan dalam pemilihan organ-organ legislatif dan eksekutif, serta jabatan-jabatan strategis lainnya di pemerintahan. Oleh karena itulah dibutuhkan partai politik yang dewasa dengan seperangkat mekanisme suksesi kekuasaan politik partai yang simpatik dan demokratis, serta transparan dalam mendapatkan anggaran partainya, sehingga partai politik mampu mencitrakan dirinya dihadapan publik sebagai pilar penting demokrasi.

Disamping itu, hal ini juga terkait dengan apakah sistem multipartai yang kita terapkan sekarang ini *compatible* dengan sistem ketatanegaraan kita, yakni sistem presidensiil. Oleh karena itu, penyederhanaan parpol menjadi penting, tetapi di sisi yang lain, tidak mungkin kita melakukan pelarangan ataupun menutup kesempatan warga negara untuk mendirikan parpol baru karena hal itu terkait erat

[16] Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm 26.
[17] I. Marsana Windhu, *Kekuasaan dan Kekerasan menurut Johan Galtung*, (Yogyakarta: Kanisius, 1992), hlm 30.

dengan kebebasan di dalam membentuk organisasi, termasuk partai politik yang oleh Robert A. Dahl (1971) merupakan salah satu karakteristik dasar dari sebuah negara demokratis. Untuk itu penataan sistem kepartaian kita harus diarahkan pada sistema multi partai sederhana.

Penyederhanaan partai politik di Indonesia perlu dilakukan agar *compatible* dengan sistem presidensial yang kita anut, yakni menjadi sistem multipartai sederhana antara 5 atau 6 partai politik, atau meminjam istilah yang dikemukakan Sartori (1976:127) adalah sistem multipartai moderat, dimana tidak hanya jumlahnya saja yang relatif terbatas, melainkan juga dari segi ideologinya[18] yang tidak terpolarisasi secara tajam.[19] Penyederhanaan partai politik menjadi multipartai sederhana atau sistem multipartai moderat tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu: ***Pertama*****,** pengaturan pendirian partai politik yang ketat, terutama dalam hal verifikasi keberadaan kepengurusan dan kepemilikan kantor di setiap kab/kota di masing-masing Provinsi yang dilakukan oleh KPU sebelum parpol tersebut menjadi partai politik peserta Pemilu. Sehingga pada tahap ini peran KPU dalam melakukan verifikasi faktual sangat besar dan harus lebih ketat. Sehingga dalam konteks ini, pendirian partai politik tetap dibuka lebar karena hal itu dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 28 yang berbunyi: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang", yang dipertegas juga dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Meskipun, apabila kita lihat fenomena munculnya partai-partai politik baru di era reformasi tidak terlepas dari implikasi dari konflik perebutan jabatan ketua umum partai politik, disamping diakibatkan kecewa terhadap partai politik yang ada,[20] tetapi ruang bagi warga negara untuk

[18] Munculnya partai politik yang berbasis pada ideologi tertentu itu sering disebut sebagai politik aliran. Herbert Feith (1970), menggambarkan corak ideologi partai-partai pada 1950-an, ke dalam lima aliran besar: (i) Nasionalisme Radikal; (ii) Tradisionalisme Jawa; (iii) Islam; (iv) Sosialisme Demokratis; dan Komunisme. Corak politik aliran seperti ini tidak hanya berbeda, tetapi juga bernuansa konfliktual karena di antara mereka terdapat perbedaan-perbedaan nilai yang cukup mendasar. Lihat *Ibid*, hlm. 61.

[19] *Ibid*, hlm. 58.

[20] Di masa lalu, konflik internal Partai Golkar berakhir dengan terbentuknya partai-partai "replika" dari Partai Golkar, seperti Partai Demokrat, PKP Indonesia, Partai Hanura, Partai Gerindra, dan

mendirikan partai politik harus tetap dibuka lebar karena dijamin oleh konstitusi.

Kedua, pengaturan melalui *electoral threshold*,[21] dan *parliamentary threshold*, dimana dalam setiap pemilu ditingkatkan besaran ambang batasnya, yakni 2,5 persen menjadi 3,5 persen dan seterusnya, bahkan bisa menjadi 5,0 persen. Hal ini telah dilakukan dalam Pemilu 2009 dalam UU Pemilu No: 10 tahun 2008 telah menetapkan ambang batas sebesar 2,5% dari suara nasional, mengalami peningkatan pada Pemilu 2014 dalam UU Pemilu No: 42 tahun 2012 dengan ambang batas nasional sebesar 3,5% perolehan suara secara nasional.[22] Sehingga diharapkan partai politik dapat terseleksi secara alamiah melalui pemilu. Mekanisme demikian secara gradual akseleratif diharapkan dapat menciptakan sistem kepartaian dan sistem perwakilan yang stabil, dimana pada akhirnya, sistem ini diyakini bisa membawa pemerintahan presidensiil yang lebih stabil dan efektif.

Disamping itu, penyederhanaan partai politik di Indonesia perlu diikuti dengan pengaturan yang sangat ketat bagi sumber pendanaan partai politik, dimana partai politik harus memiliki sumber dana yang sehat dan bersih dari korupsi, yakni bersumber dari 2 (dua) jalur, yaitu: iuran anggota; dan bantuan keuangan dari APBN dan

Partai Nasdem, begitu juga dengan lahirnya Partai Persatuan Indonesia (Perindo) juga disebabkan oleh konflik di Internal Partai Hanura. Konflik seperti ini juga pernah terjadi pada PKB antara Gus Dus dengan Muhaimin Iskandar, meskipun tidak sampai berakhir dengan pendirian partai politik baru, karena meretetapi pada akhirnya kasasi PKB Gus Dur di Mahkamah Agung terkait konflik PKB ditolak. Dalam putusan kasasi bernomor 441/kasus kasasi/Pdt/2008, MA memutuskan struktur kepengurusan PKB kembali ke hasil Muktamar Semarang 2005. Gus Dur tetap sebagai Ketua Umum Dewan Syura, dan Muhaimin Iskandar sebagai Ketua Umum Dewan Tanfidz. Lihat M Toto Suryaningtyas, *Merunut Sejarah Konflik Partai Golkar*, http://print.kompas.com/baca/2016/01/13/Merunut-Sejarah-Konflik-Partai-Golkar.Lihat juga http://nasional.kompas.com/read/2008/07/19/03164441/jalan.panjang.konflik.pkb.

[21] *Electoral threshold* adalah batas minimal suatu partai atau orang untuk memperoleh kursi (wakil) di parlemen (Healy, 1999, Lijphart, 1994, Reynolds dan Reilly, 1997), tetapi di Indonesia, sebagaimana terlihat di dalam UU tentang pemilu, konsep ini dimaksudkan sebagai ukuran untuk menentukan apakah suatu partai politik itu berhak mengikuti pemilu berikutnya atau tidak. Lihat Ibid, hlm. 58.

[22] Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, menentukan ambang batas peroleh suara sekurang-sekurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk dilakukan dalam penentuan peroleh kursi DPR. Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan Pasal 208 UU N0. 42 Tahun 2012 Tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, menyebutkan: "Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota".

APBD. Bantuan dana dari APBN ini dengan menggunakan 2 formulasi, yaitu: formula pertama dengan memberikan dana besarnya sama bagi semua partai politik peserta pemilu, dan formula kedua adalah mereka juga mendapatkan dana dari sumber APBN dan APBD yang besarnya ditentukan berdasarkan jumlah perolehan suara dan/atau perolehan kursi di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota.

Sehingga, apabila formula sumbangan tersebut diberikan, maka parpol dilarang menerima sumbangan yang sah menurut hukum,[23] dihapuskan karena ketentuan inilah yang menjadi celah bagi Parpol untuk mendapatkan sumbangan dari Perusahaan. Apabila terdapat partai politik yang secara nyata-nyata, sistemik dan massif dan telah dibuktikan secara hukum menerima sumber dana di luar ketentuan tersebut dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) UU MK yang mengatur pemohon dan syarat pembubaran Parpol perlu dilakukan penyempurnaan. Regulasi yang demikian diharapkan akan menghasilkan partai politik dan wakil rakyat yang jujur dan kredibel.

SISTEM PEMILU: POLITIK BIAYA TINGGI VS KUALITAS CALEG

Arendt Lipjhart mengemukakan sistem pemilihan umum diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Arendt Lipjhart menyebut sistem pemilihan adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan, karena sistem pemilihan umum dapat mempengaruhi 2 *(dua)* hal, yaitu; ***Pertama,*** Sistem pemilihan membawa konsekuensi yang sangat besar terhadap proporsionalitas hasil pemilu, sehingga sistem pemilu juga dapat mempengaruhi representasi politik dan sistem kepartaian, terutama yang menyangkut banyaknya partai dalam sebuah sistem kepartaian.[24] Sistem Pemilihan juga menentukan macam kabinet yang

[23] Pasal 34 ayat (1) UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 2 thun 2008 Tentang Partai Politik menentukan tiga sumber keuangan partai, yaitu: (i) Iuran anggota; (2) Sumbangan yang sah menurut hukum; dan (3) Bantuan dari APBN dan APBD.

[24] Sistem Pemilu Proporsional misalnya, diyakini oleh beberapa ahli cenderung menghasilkan sistem banyak Partai dibandingkan dengan sistem pemilihan lainnya. Selain itu sistem Proporsional cenderung menciptakan fragmentasi partai-partai politik dibandingkan dengan sistem pemilihan lainnya, termasuk berpengaruh pada bentuk koalisi pemerintahan. Lihat lebih

www.mpr.go.id

akan dibentuk atas dasar koalisi atau tidak. Demikian juga dengan akuntabilitas pemerintahan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah sistem pemilihan akan sangat menentukan derajat keutuhan dan kesatuan partai politik. ***Kedua,*** sistem pemilihan merupakan dimensi yang paling mudah diutak-atik dibandingkan dengan elemen lain dari demokrasi, yaitu apabila seseorang hendak mengubah wajah demokrasi dalam sebuah negara, misalnya dengan mengubah sistem pemilihan dari sistem perwakilan berimbang menjadi sistem distrik.[25]

Hans Kelsen mengemukakan bahwa dalam suatu demokrasi yang disebut perwakilan dimana prinsip demokrasi direduksi kepada pemilihan organ-organ pembuat hukum, maka sistem pemilihan adalah menentukan derajat perwujudan ide demokrasi,[26] bahkan Giovanni Sartori menyebut sistem pemilihan umum adalah sebuah bagian yang esensial dari kerja sistem politik, dan akan membentuk sistem kepartaian serta mempengaruhi spektrum representasi. Bagi Benjuino Theodore, sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilihan mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara dari para pemilih diterjemahkan dalam bentuk kursi.[27] Sistem pemilihan mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik, misalnya sistem pemilihan proporsional cenderung menciptakan fragmentasi partai-partai politik dibandingkan dengan sistem pemilihan yang lain.[28]

Pilihan sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional terbuka. Sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD adalah sistem distrik berwakil banyak. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU No: 42 Tahun 2012 tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.[29] Sistem

lanjut dalam Aribowo, dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia, (*Surabaya, PusDeHAM, 2003), hlm. 10.

[25] Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*, (Jogjakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2004), hlm 255 – 257.

[26] Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 413.

[27] Toni A.P, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik*, hlm. 299.

[28] Lihat dan bandingkan juga pada Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.

[29] Ari Bowo, dkk, *Model-Model Sistem …, Op, Cit*, hlm. 10.

proporsional terbuka ini menarik untuk dicermati karena terkait erat dengan penentuan calon terpilih anggota DPR dan DPRD yang berhak duduk dikursi legislatif, dimana berdasarkan Pasal 215 huruf a UU No: 42 Tahun 2012, penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. Ketentuan inilah yang menyebabkan kekuatan logistik caleg sangat menentukan, disamping popularitasnya. Tetapi implikasi dari sistem ini adalah kompetisi yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilu bukan hanya kompetisi antar Caleg di partai yang berbeda, tetapi kompetisi juga terjadi antar Caleg di partai yang sama, bahkan dalam beberapa kasus terjadi 'pencurian suara' antar Caleg di partai yang sama.

Realitas ini terjadi disebabkan oleh implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008 di era kepemimpinan Prof. Mahfud. MD, atas pengujian Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No: 10 Tahun 2008, yang dianggap pemohon berpotensi menghalangi terpilihnya Pemohon menjadi anggota legislatif. Ketentuan Pasal 55 ayat (2), UU No. 10/2008, mengatur tentang Caleg perempuan, dimana dalam setiap 3 calon terdapat sekurang-kurangnya 1 caleg perempuan. Sedangkan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No: 10 Tahun 2008, mengatur tentang penentuan calon terpilih anggota DPR dan DPRD dengan ketentuan ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Dalam hal calon yang memenuhi 30% dari BPP lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh parpol peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008, MK mengabulkan pembatalan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No: 10 Tahun 2008, karena MK menilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang

mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Beberapa argumentasi MK dalam mengabulkan permohonan tersebut pada intinya adalah sebagai berikut: (i) menempatkan rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat; (ii) agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih; dan (iii) dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.[30] Selain itu MK juga berargumen bahwa apabila memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk

[30] Beberapa argumentasi MK, yaitu: (i) Bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai Pemilu secara singkat dan sederhana, yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata; (ii) Bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak; dan (iii) Bahwa dengan diberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan suara terbanyak, di samping memberikan kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya, juga lebih adil tidak hanya bagi calon anggota DPR/DPRD, tetapi juga untuk masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota partai politik maupun masyarakat yang tidak bergabung sebagai anggota partai politik peserta Pemilu, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut. Dengan demikian, konflik internal partai politik peserta Pemilu yang dapat berimbas kepada masyarakat dapat dikurangi, yang semuanya sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang adil, jujur, dan bertanggung jawab. Lihat lebih lanjut putusan MK Nomor: 22-24/PUU-VI/2008.

memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.[31]

Implikasi dari Putusan MK melahirkan beberapa persoalan, yaitu: ***Pertama***, MK tidak melihat bahwa Pasal 22E ayat (3) UUD NRI tahun 1945, yang berbunyi: "Peserta Pemilihan Umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik". Rumusan Pasal ini menegaskan bahwa partai politik yang menjadi basis pencalonnaya, bukan perseorangan. Sehingga apabila penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, maka akan menafikan peran partai politik.

Kedua, terkait dengan permohonan perselisihan hasil pemilu, dimana yang memiliki *legal standing* dalam permohonan perselisihan hasil pemilu adalah partai politik, bukan perseorangan Caleg DPR atau DPRD. Sementara, realitas yang terjadi, kecurangan dalam proses kampanye maupun pada tahap penghitungan suara, peluang terjadinya kecurangan juga terjadi antar Caleg di di partai yang sama, sehingga bagi Caleg yang merasa dirugikan atas kecurangan tersebut tidak dapat melakukan upaya mencari keadilan, karena yang menjadi legal standing adalah partai politik, bukan Caleg.

Ketiga, pemilu dengan sistem proporsional terbuka yang penentuan calon terplihnya berdasarkan suara terbanyak, melahirkan pemilu dengan biaya politik yang semakin tinggi, mendorong liberalisasi dan kapitalisasi pemilu, dampaknya korupsi semakin marak. ***Keempat,*** mentalitas pemilih yang semakin pragmatis, karena cenderung melahirkan politik *"wani piro"*, politik transaksional, dimana pilihan rakyat bukan didasarkan pada kualitas, dan kapasitas Caleg, tetapi kecenderungannya adalah Caleg yang banyak "gizi" yang

[31] Argumentasi MK dalam hal ini, berangkat dari filosofi setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak, Lihat lebih lanjut putusan MK Nomor: 22-24/PUU-VI/2008.

akan dipilih, sehingga kita menyaksikan *money politics* dengan berbagai modus selalu saja mewarnai penyelenggaraan Pemilu.

Berangkat dari realitas di atas, maka dalam makalah ini saya mengusulkan sistem pemilu yang akan datang adalah sistem Proporsional tertutup, dimana penentuan Calon terpilih diserahkan sepenuhnya kepada partai politik yakni berdasarkan nomor urut partai, sehingga nama-nama Caleg tidak perlu masuk dalam surat suara, tetapi cukup nama-nama tersebut terpampang di luar bilik suara. Tentunya hal ini akan memudahkan para pemilih kita, untuk menggunakan hak pilihnya. Selain itu dengan sistem pemilu proporsional tertutup diharapkan peran parpol lebih besar dan mampu mengoptimalkan dalam proses rekruetmen Caleg. Terkait dengan calon anggota DPD, maka seharusnya tidak berasal dari partai politik karena akan mengancam independensi dan kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya.

PENUTUP

Mengingat Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dan strategis dalam setiap sistem demokrasi dan tantangan kita dalam upaya membangun pelembagaan demokrasi melalui partai politik adalah perlunya penataan sistem kepartaian yang diarahkan pada sistema multi partai sederhana antara 5 atau 6 partai politik, atau meminjam istilah yang dikemukakan Sartori (1976:127) adalah sistem multipartai moderat dengan tetap membuka ruang bagi pendirian partai-partai baru. Penyederhanaan partai politik di Indonesia perlu dilakukan agar *compatible* dengan sistem presidensiil.

Sedangkan pilihan sistem pemilunya adalah sistem proporsional tertutup, dimana penentuan Calon terpilih diserahkan sepenuhnya kepada partai politik yakni berdasarkan nomor urut partai, sehingga diharapkan selain peran parpol lebih besar dan mampu mengoptimalkan proses rekruetmen Caleg. Dalam konteks ini, maka tentunya dalam membangun sistem kepartaian yang demokratis, perlu dilakukan berbagai pembenahan baik dari internal maupun eksternal partai politik.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Amal, Ichlasul, 1996, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Jogjakarta: Edisi Revisi, Tiara Wacana.

Busroh, Abu Daud, 1987, *Intisari HTN Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, Jakarta, Bina Aksara.

Budiarjo, Miriam *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 1997, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Bowo, Ari dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia, 2003*, Surabaya: PusDeHAM.

Cipto, Bambang, 1996, *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Fatah, Eep Saifulloh, 1999, *Bangsa Saya Yang Menyebalkan, Catatan tenang Kekuasaan yang pongah*, Bandung: Cetakan Ketiga, Remaja Rosda Karya.

Fadjar, Abdul Mukthie 2012, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: Setara Press.

Kelsen, Hans, 2010, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Lima, Bandung: Nusa Media.

Marijan, Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Prenada Media Group.

Subekti, Valina Singka, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers.

Safa'at, Muchamad Ali, 2011, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktek Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Windhu, I. Marsana, 1992, *Kekuasaan dan Kekerasan menurut Johan Galtung*, Yogyakarta: Kanisius.

www.mpr.go.id

http://news.detik.com/berita/3163079/ini-kata-sby-penyebab-konflik-di-partai-golkar-dan-ppp-jadi-berlarut-larut.

www.mpr.go.id

ISLAM DAN PARTAI POLITIK

Oleh: Mudjia Rahardjo

Relasi agama dan negara adalah kenyataan sejarah yang tak bisa dibantah. Agama, selain[1] sebagai sistem ritual-spiritual, juga ada kaitannya sistem kemasyarakatan dan kewarganegaraan. Paradigma relasional ini sedikitnya bisa dipahami bahwa negara, sebagai lembaga politik, merupakan manifestasi dari kebersamaan dan keberserikatan sekelompok manusia untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama. Eksistensi negara, dalam hal ini, meniscayakan adanya perpaduan, meminjam istilah Hegel, antara kebebasan subyektif (subjective liberty), yaitu kesadaran dan kehendak individual untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, dan kebebasan obyektif (objective liberty), yaitu kehendak umum yang bersifat mendasar. Sementara agama, khususnya Islam, menyarankan terciptanya pribadi yang shâlih, baik individual maupun sosial. Sebagai faktor instrumental dalam mewujudkan kesejahteraan bersama, negara memerlukan pemberlakuan hukum (law enforcement), sebagaimana kata Immanuel Kant, untuk menciptakan perdamaian abadi.

Sedikitnya ada tiga paradigma relasi agama dan negara. Pertama, paradigma integratik. Agama dan negara adalah satu-kesatuan yang tak terpisahkan (integrated). Wilayah agama juga meliputi politik/negara. Ajaran yang seringkali disuarakan, bahwa pemerintahan negara diselenggarakan atas dasar "kedaulatan Tuhan" (divine sovereignity). Paradigma ini dianut oleh Syi'ah yang menekankan pemerintahan imâmah, yaitu suatu bentuk pemerintahan yang didasarkan atas legitimasi keagamaan dan politik secara integratik. Berbeda dengan Sunni yang menekankan ijmâ' dan bay'ah, Syi'ah berpandangan bahwa jabatan kepala negara hanya berhak disandang oleh mereka yang memiliki keabsahan sebagai keturunan Nabi Saw.,

[1] Lihat John L. Esposito, Islam dan Politik, terj. H.M. Joesoef Sou`yb (Jakarta: Bulan Bintang, 1990); Bahtiar Effendy, Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia (Jakarta: Paramadina, 1998); dan Taufik Abdullah, Nasionalisme dan Sejarah (Bandung: Satya Historika, 2001).

khususnya dari garis ‘Alî ibn Abî Thâlib r.a., dengan menekankan walâyah (kecintaan dan pengabdian) dan ‘ishmah (kesucian dari dosa).[2] Paradigma ini mengindikasikan “totalitas agama,” sebagai sesuatu yang prinsipil dan mendasar, sebagaimana banyak dipahami oleh kelompok “fundamentalisme Islam.” Al-Mawdûdî (w. 1979), misalnya, adalah salah satu tokoh “fundamentalisme Islam” yang menyerukan syari’ah tidak adanya pemisahan antara agama dan politik, atau antara agama dan negara.

Kedua, paradigma simbiotik. Agama dan negara berhubungan secara simbiotik atau timbal-balik dan saling memerlukan. Agama memerlukan negara, karena dengan negara agama bisa berkembang. Sebaliknya, negara memerlukan agama, karena dengan agama negara bisa berkembang dalam bimbingan etika dan moral. Seperti didefenisikan oleh al-Mawardî (w. 1058) dalam karyanya, al-Ahkâm al-Sulthâniyyah wa al-Wilâyât al-Dîniyyah, bahwa kepemimpinan negara (imâmah) merupakan instrumen untuk meneruskan misi kenabian guna memelihara agama dan mengatur dunia (al-imâmah hiya khilâfah al-nubuwwah fî harâsah al-dîn wa siyâsah al-dunyâ).[3] Di sini bisa dikatakan bahwa pemeliharaan agama dan pengaturan dunia adalah dua jenis aktivitas yang berbeda, tetapi berhubungan secara simbiotik.

Ketiga, paradigma sekularistik. Suatu pandangan yang memisahkan antara agama dan negara. Agama dan negara, demikian paradgima ini, merupakan dua entitas yang berbeda dan tak mungkin disatukan; di sana tidak ada hubungan integralistik ataupun simboistik. Salah satu cendekiawan kontemporer yang berpandangan demikian adalah ‘Ali Abd al- Raziq, cendekiawan Muslim dari Mesir, yang mengatakan: “Islam tiak menetapkan suatu rejim pemerintahan tertentu, tidak pula mendesakkan kepada kaum Muslim suatu pemerintahan tertentu lewat mana mereka harus diperintah; tapi Islam telah memberikan kita kebebasan mutlak untuk mengorganisasikan negara sesuai dengan kondisi-kondisi intelektual, sosial, dan ekonomi

[2] Konsep-konsep kunci dalam pemikiran politik Sunni adalah khilafah, ijma’, dan bay’ah. Sedangkan pada pemikiran politik Syi‟ah adalah imamah, walayah, dan ishmah. Lihat Hamid Enayat, Modern Islamic Political Thought (Austin, 1981), h. 6.

[3] Abû Hasan „Ali ibn Muhammad ibn Habîb Al-Mawardî, al-Ahkâm al- Sulthâniyyah (Kairo: Mushthafâ al-Bâbîy al-Halabîy, 1380 H/1960 M), h. 5.

yang kita miliki, dan dengan mempertimbangakan perkembangan sosial dan tuntunan zaman."[4]

'Ali Abd al-Râziq memberikan elaborasi yang cukup panjang tentang pembedaan agama dan negara, baik secara teologis maupun historis, untuk membuktikan bahwa tindakan-tindakan politik Nabi Saw. seperti perang, mengumpulkan jizyah, dan bahkan jihad, sama sekali tidak berhubungan dan merefleksikan fungsi-nya sebagai utusan Tuhan. Islam, demikian al- Râziq, adalah suatu entitas keagamaan (wahdah dîniyyah) yang bertujuan untuk mewujudkan komunitas keagamaan yang tunggal (jamâ'ah wahîdah), berdasarkan kesamaan keyakinan.

Perdebatan mengenai relasi agama dan negara sepanjang sejarah memang tak pernah berakhir di ujung penyelesaian. Apalagi masalah yang kompleks menghinggapi komunitas Muslim, misalnya, ketika konsep negara-bangsa (nation-state), nasionalisme, dan kedaulatan yang nota-bene produk Barat yang modern dan hendak dipraktikkan di lingkungan masyarakat Muslim. Kalangan modernis mencoba menginterpretasikan negara-bangsa dengan semangat Islam, tetapi tetap saja kesulitan mencari model negara-bangsa yang Islami itu. Negara-negara modern Arab, misalnya, lebih banyak didasarkan kepada semangat nasionalisme Arab yang sekuler ketimbang semangat Islam. Berbagai eksprimentasi dan penetrasi Islam ke dalam negara atau politik dilakukan, tetapi hasilnya tetap saja "mengambang," dan menimbulkan perbedaan-perbedaan yang tak kunjung usai. Artinya, tak satu pun sampai sekarang ditemukan, meminjam istilah Abû Nashr al-Farabi (w. 950), kota yang utama (al-madînah al- fâdlilah), prototype atau representasi dari apa yang disebut "negara Islam," baik Arab Saudi, Iran, dan maupun Pakistan. Karena, diakui atai tidak, masing-masing negara tersebut memiliki keragaman dan sekaligus perbedaan dari pengalaman politik kenegaraan yang ada.

Tulisan ini mencoba mendeskripsikan kembali respons Islam terhadap konsep negara-bangsa (nation-state), sebagai konsep yang diintrodusir oleh dan sekaligus produk Barat. Karena itu, hal pertama

[4] Lihat Muhammad „Imarah, al-Islâm wa al-Ushuûl al-Hukm li 'Alî Abd al-Râziq (Jeddah, 1972), h. 92.

yang perlu dielaborasi adalah: apakah arti negara-bangsa, karakteristik, bentuk, dan peranan hukum di dalamnya? Bagaimana Islam merespons konsep- konsep itu? Lalu, bagaimana sejatinya kerangka posisional Islam mengambil peran dalam konteks dinamika konsep-konsep itu? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang bakal dijawab secara elaboratif-deskriptif dalam tulisan ini, di mana kritik dan saran tetap terbuka bagi kelengkapan bahasan yang ada.

Institusi Politik Negara-Bangsa

Defenisi Negara

Ada kesulitan bagi para ahli sosio-politik untuk memberikan defenisi yang memuaskan mengenai negara-bangsa. Seperti diungkapkan oleh Carlton Clymer Rodee dkk. [ed.], dalam Introduction to Political Science (1983), bahwa tak satu pun defenisi mengenai negara memuaskan orang, kecuali mungkin hanya untuk mereka yang menulisnya.[5] Sebab, demikian Rodee, negara adalah suatu abstraksi. Negara itu tidak bisa dilihat, diraba, dirasakan, dicium, dan atau didengar (sekurang-kurangnya dalam waktu yang sama). Kata "negara" hanya ada dalam otak, sekalipun kita juga disarankan untuk menvisualisasikan simbol-simbol negara itu ke dalam gedung menjulang ke langit, pilar-pilar marmer yang berkilatan, patung bapak pendiri, dan "legenda-legenda" pahlawan terkenal masa lalu.

Namun ketika negara dipahami sebagai kulminasi dari "kekuasaan politik,"[6] maka konsepsi negara-bangsa bisa dijelaskan. Negara adalah alat (agency) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala- gejala kekuasaan dalam masyarakat. Hal ini bisa dipahami karena manusia itu hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonistis dan penuh

[5] Carlton Clymer Rodee dkk. [ed.], Pengantar Ilmu Politik, terj. Zulkifly Hamid (Jakarta: Rajawali Pers, 1988), h. 31.

[6] Ossip K. Flechtheim membedakan dua macam kekuasaan politik. Pertama, kekuasaan politik merupakan bagian dari kekuasaan sosial yang khususnya terwujud dalam negara atau kekuasaan negara (state power), seperti lembaga-lembaga pemerintahan, DPR, Presiden, dan sebagainya. Kedua, kekuasaan politik merupakan bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara. Lihat Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), h. 38.

pertentangan. Karena itu, eksistensi negara berfungsi sebagai organisasi kunfiguratif tertinggi yang secara sah memaksakan kekuasaannya terhadap semua golongan/kelompok kekuasaan lainnya dan secara otoritatif sapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama.[7]

Ada dua tugas yang diemban negara dilihat dari perspektif di atas. *Pertama*, negara bertugas mengendalikan dan mengatur gejal-gejala kekuasaan yang tidak mengindahkan kaidah-kaidah sosial dan saling bertentangan satu dengan yang lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan. *Kedua*, negara bertugas mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.

Roger H. Soltau mendefenisikan bahwa negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (authority) yang mengatur atau mengendalikan persoalan- persoalan bersama, atas nama masyarakat (*the state is an agency or authority managing or controlling these* (*common) affairs on behalf of and in the name of the community*).[8] Harold J. Laski mendefenisikan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu (*the state is a society which is integrated by prossesing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society)*.[9] Sedangkan masyarakat sendiri, demikian Laski, adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Suatu masyarakat dikatakan negara (negara-bangsa, nation-state) bila cara hidup yang ditaati baik oleh individu maupun asosiasi-asosiasi kelompok ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat. Sementara defenisi yang cukup mewakili adalah defenisi negara

[7] Ibid., h. 38-39.
[8] Roger H. Soltau, An Introduction to Politics (London: Longmans, 1961), h. 1.
[9] Harold J. Laski, The State in Theory and Practice (New York: The Viking Press, 1947), h. 8

menurut Robert M. MacIver, yang menyatakan bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah di mana untuk maksud tersebut diberi hak memaksa (*the state is an asociation which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external conditions of order)*.[10]

Jadi, secara umum, negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat (pemerintah) dan berhasil menuntut ketaatan dari warga-negaranya melalui peraturan perundang- undangan yang disepakati bersama dan dilakukan kontrol dari kekuasaan yang sah. Di sini negara memiliki tiga sifat sekaligus, yaitu memaksa, monopoli, dan mencakup semua. Sifat memaksa, artinya negara memiliki otoritas untuk memaksa warga-negara mentaati hukum dan perundang- undangan yang berlaku. Sifat monopoli, artinya negara berkepentingan untuk menetapkan tujuan-tujuan bersama dari warga-negara. Sifat mencakup semua, artinya hukum dan perundang-undangan yang ditetapkan bersama berlaku untuk semua warga-negara tanpa kecuali.

Niccolo Machiavelli (1467-1527), salah seorang Renaisans Italia selain Leonardo Da Vinci dan Michael Angelo, adalah pemikir politik kali pertama yang mengintrodusir tentang negara-bangsa (nation-state).[11] Konsep negara-bangsa dimunculkan Machiavelli sebagai gerakan sentrafugal untuk menepis disintegrasi di Italia, karena saat itu negaranya berada di ambang kehancuran. Tidak heran bila ia

[10] Robert M. MacIver, The Modern State (London: Oxford University Press, 1955), h. 22.

[11] Ada beberapa karya Machiavelli yang cukup representatif untuk menjulukinya sebagai pemikir politik modern, di antaranya: Sejarah Kota Florence (History of Florence), Seni Perang (Art of War), Dialog Bahasa (Dialogue on Language), Percakapan tentang Livius (Discourses of Lyvi), dan yang paling monumental adalah Sang Penguasa dan Uraian-uraian(The Prince and Discourses). Tetapi, Hannah dan Pamenatz menyangsikan eksistensi Machiavelli sebagai seorang ilmuwan politik. Dikatakan bahwa Machiavelli bukanlah seorang ilmuwan politik karena ia kurang memiliki basis metodologi dan pemikiran politik yang sistematik. Selain itu, karya-karya Machiavelli ditulis sekedar "melegitimasi" penguasa Italia yang diktator, Lorenzo de Medici, sama halnya tuduhan Godlziher terhadap al-Mawardi dengan al-Ahkâm al-Sulthâniyyah-nya yang ditulis untuk menarik perhataian penguasa Abbasiyyah saat itu. Lihat Ahmad Suhelmi, Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat, dan Kekuasaan (Jakarta: Darul Falah, 1999), h. 101.

mengangankan dan "memproklamirkan" pembentukan Italia menjadi negara nasional yang bersatu dan kuat.[12]

Kekuasaan politik, demikian Machiavelli, adalah raison d'etre negara.[13] Negara merupakan simbolisasi tertinggi kekuasaan politik yang sifatnya mencakup semua (all embracing) dan mutlak. Konsepsi ini mengandung arti, bahwa seolah-olah Machiavelli menginginkan negara kekuasaan (maachtstaat), di mana kedaulatan tertinggi terlatak pada penguasa dan bukan rakyat dan prinsip-prinsip. Konsepsi inilah yang membedakan Machiavelli dengan pemikir politik sebelumnya, Thomas Aquinas (1226-1274). Machiavelli menolak tegas doktrin Aquinas tentang "gambaran penguasa yang baik." Aquinas mendeksripsikan dalam karyanya, The Government of Princes bahwa penguasa yang baik harus menghindari godaan kejayaan dan kekayaan-kekayaan duniawi supaya memperoleh ganjaran surgawi kelak. Sebaliknya, Machiavelli justeru menggambarkan bahwa penguasa yang baik harus berusaha mengerja kekayaan dan kejayaan karena hal itu sebagai konsekuensi kemujuran yang tak bisa ditolak oleh penguasa.[14]

Sekalipun demikian bukan berarti konsepsi Machiavelli di atas bisa digunakan untuk melegitimasi keinginan-keinginan untuk berkuasa secara tidak sah. Machiavelli sendiri tidak melegitimasi mereka yang berkuasa lewat cara-cara yang keji, kejam, dan jahat, sebab kekuasaan yang diperoleh dengan cara-cara demikian adalah tak berdasarkan kebajikan (virtue) dan nasib baik (fortune) yang harus ditolak. Penguasa yang keji, kejam, dan jahat, demikian Machiavelli, tak bisa disebut sebagai pahlawan. Apalagi hal itu dijadikan sebagai bagian kebijakan dan kehidupan politik pemerintahan. "Sindrome feodalisme," yang menekankan kekuasaan untuk menggunakan kekerasan demi kepentingan pribadi penguasa, keluarga, dan kelompok, hanya akan mampu diretas keberadaannya, meminjam istilah Max Weber (1864-1920), dengan pembentukan negara modern yang legal- rasional. Negara legal-rasional berbeda dengan negara

[12] Ibid., h. 100.
[13] Ibid., h. 103.
[14] Quentin Skinner, Machiavelli: Dilema Kekuasaan dan Moralitas, terj. Burhan Wirasubrata (Jakarta: Grafiti Press, 1994), h. 44.

feodal dalam dua hal, yaitu mengenai peranan pribadi dan kedudukan hukum. Pada negara legal- rasional peranan pribadi berada di balik layar; tidak mempunyai wewenang membagikan kekuasaan, kehormatan, dan kekayaan. Juga, hukum menjadi landasan utama perilaku sosial dan kekuasaan politik, serta mencagari semua hal secara obyektif seperti pengangkatan pejabat birokrasi dan sebagainya.

Perlu dipahami bahwa negara adalah pelembagaan wewenang (amânah, dalam bahasa Islam). Yaitu suatu wewenang yang bersifat kelembagaan, bukan pribadi maupun kelompok. Karena itu, negara modern tidak bisa menggantungkan diri pada karisma, betapapun besar kewibawaan pribadi penguasa, atau kepada hal-hal yang tidak ilmiah seperti tradisi dan klenik politik. Juga dalam negara modern, wakil-wakil rakyat harus mengerti bahwa mereka mewakili sebuah "kesadaran," bukan mewakili sebuah kepentingan material.

Unsur-Unsur Negara

Sedikitnya ada empat unsur di dalam negara.[15] Pertama, wilayah. Setiap negara menduduki tempat dan perbatasan tertentu di muka bumi. Kekuasaan suatu negara meliputi seluruh wilayah, baik daratan, lautan, dan maupun udara di wilayah kekuasaannya. Untuk mengetahui wilayah suatu negara, diperlukan pengetahuan akan beberapa variabel, antara lain besar- kecilnya suatu negara. Sesuai hukum internasional beradsarkan prinsip 'the soverign equality of nations', maka semua negara adalah sama martabatnya.

Sementara mengenai perbatasan wilayah itu berdasarkan perjanjian internasional, yang disebut perjanjian bilateral atau perjanjian multilateral. Wilayah perbatasan darat dapat berupa: perbatasan alam seperti sungai, danau, pegunungan, atau lembah; perbatasan buatan seperti pagar tembok, pagar kawat, atau tiang tembok; dan perbatasan menurut ilmu pasti seperti dengan menggunakan ukuran garis lintang atau bujur pada peta bumi.

[15] Miriam Budiardjo, op. cit., h. 41-45. Lihat pula Tim ICCE UIN Jakarta, Civic Education: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 44-47.

Sedangkan wilayah perbatasan perairan (lautan), pada umumnya adalah 3 mil laut (5,555 km). Tetapi, beberapa negara—termasuk Indonesia-- mengusulkan menjadi 12 mil, dan bahkan 200 mil, sebagai economic zone yang mencakup hak menangkap ikan dan kegiatan ekonomi lainnya. Laut yang berada di luar perairan teritorial disebut lautan bebas (mare liberum), karena perairan tersebut tidak termasuk wilayah kekuasaan suatu negara sehingga siapa pun bebas memanfaatkannya. Dan wilayah perbatasan udara adalah meliputi semua wilayah udara yang berada di atas wilayah darat dan laut teritorial suatu negara. Mengenai batas ketinggian sebuah wilayah negara tidak memiliki batas yang pasti, asalkan negara yang bersangkutan dapat mempertahankannya.

Kedua, penduduk/rakyat. Setiap negara mesti mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya. Unsur penduduk/rakyat ini menjadi penentu kelangsungan suatu negara. Tanpa dukungan penuh dari penduduk/rakyat sulit suatu negara mempertahankan wilayah teritorialnya. Karena itu, baik tidaknya suatu negara bergantung penuh pada keterlibatan penduduk/rakyat di dalam proses kebijakan, impelemntasi, dan evaluasi di dalam kekuasan negara.

Suatu yang musti diketahui mengenai penduduk adalah kepadatan, tingkat kecerdasan, homogenitas, dan nasionalisme-nya. Perbedaan tradisi, budaya, nilai-nilai politik, dan identitas nasional penduduk/rakyat harus bisa diverifikasi secara apresiatif bagi pembangunan negara. Sebab, jika tidak, perbedaan-perbedaan itu akan berpotensi konflik dan perpecahan.[16] Juga kesamaan bahasa, nasib,

[16] Tidak semua perbedaan-perbedaan yang ada pada masing-masing penduduk/rakyat itu, seperti perbedaan suku, etnis, agama, budaya, bahasa, dan sebagainya, berpotensi negatif bagi perpecahan dan konflik internal; semua itu bergantung pada pengelolaan negara secara demokratis dan adil. Juga tidak semua konflik yang dibangun berpretensi perpecahan dan peperangan, bergantung pada pengelolaan konflik secara kompetitif dan sehat. Mengintensifkan konflik itu kadang perlu. Misalnya, ketika orang-orang hidup makmur dan memiliki kekuatan dan sumber daya yang cukup untuk memenuhi keperluan hidupnya, mereka tidak memperhatikan, atau menolak untuk mengakui, bahwa banyak orang lain miskin atau tersisih. Dalam hal ini, konflik perlu diundang atau dimunculkan sehingga perubahan-perubahan yang memang diperlukan bisa terjadi. Untuk mengetahui bagaimana mengelola konflik yang baik, lihat Simon Fisher et. al., Mengelola Konflik: Ketrampilan dan Strategi Untuk Bertindak, terj. S.N. Kartikasari dkk., (Jakarta: The British Council, 2001).

budaya, dan sebagainya harus bisa diarahkan kepada pembentukan persatuan dan kesatuan nasional.

Ketiga, pemerintah. Setiap negara mempunyai suatu organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keptusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk/rakyat di wilayahnya. Keputusan- keputusan itu antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan- peraturan. Dalam konteks ini, pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Kekuasaan pemerintah ini bisanya dibagi menjadi: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Selain itu, pemerintah juga harus berperan sebagai pelaksana daripada keinginan-keinginan penduduk/rakyat bagi kesejahteraan bersama dan sama di depan hukum.

Keempat, kedaulatan. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara, baik kedaulatan ke dalam (internal soveriengnty) maupun kedaulatan ke luar (external soveriegnty). Kedaulatan ke dalam artinya undang-undang dan peraturan-peraturan kenegaraan mengikat semua penduduk/rakyat yang ada di wilayah kekuasan negara. Sedangkan kedaulatan ke luar artinya negara-negara lain tidak berhak "mengusik" kedaulatan atau mengurusi urusan-urusan internal suatu negara, atau dengan kata lain, negara harus mampu mempertahankan kemerdekaannya dari negara-negara lain.

Kedaulatan negara-bangsa yang modern tidaklah terletak pada penguasa, sekelompok elit birokrasi, atau wakil penduduk/rakyat, melainkan pada kesamaan hukum dan konstitusi yang dianut. Kedaulatan negara berada di tangan rakyat, dan karenanya suatu konstitusi bisa diubah atau dihapus oleh rakyat. Otoritas negara berada di dan untuk rakyat, di dalam membuat, mengubah, dan melaksanakan undang-undang atau konstitusi.

Yang jelas, negara bagaimana menjadi arena aksentuasi bagi kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Visi masa "kesatuan dan persatuan" anggota negara harus direalisasikan dalam program-program terencana dan terstruktur. Negara diangankan bagaimana mengidentifikasikan keinginan bersama melalui "proyek

penciptaan bangsa" berkemakmuran dan berkesejahteraan bagi generasi di masa depan, sebagai ahli waris negara-bangsa dan dengan tidak hanya menyisakan kekuatan untuk mempertahankan kedaulatan saja tetapi juga mewarisinya secara layak dan setara. Sehingga dengan demikian, kata Roger H. Soltau, generasi bisa berkembang dan menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin (the freest possible development and creative self-expression of its

members)[17] ketika disandingkan dengan negara-negara lain yang berdaulat.

Terlepas dari pelbagai ideologi yang melatarbelakangi terbentuknya seuatu negara, maka sedikitnya ada beberapa hal yang harus diemban oleh adanya negara-bangsa (nation-state), yaitu: melaksanakan penertiban (law and order), mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya, mempertahankan kedaulatan, dan menegakkan keadilan. Seluruh fungsi negara ini diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Respons Intelektual Islam Kontemporer

Cukup beragam respons intelektual-intelektual Muslim terhadap negara-bangsa (nation-state). Sebut saja misalnya, Muhammad Abduh (1849-1905), lebih menekankan kepada "kekuasaan sipil-berkeadaban" (sulthah madaniy) daripada "kekuasaan agama" (sulthah dîniy), tetapi juga bukan "kekuasaan tanpa agama" (sulthah lâ dîniy). Abduh mengatakan:

Al-Islâm lam yaj'al li hâ'ulâ-i adnâ sulthah 'alâ al-aqâ'id wa taqrîr al-ahkâm, wa kullu sulthah tanâwalahâ wâhid min hâ'ulâ-i fa hiya sulthah madaniy qaddarahâ al-syar'u al-Islâmiy, wa lâ yasûghu li wâhid minhum an yud'iya haqq al-saytharah 'alâ îmân wâhid, aw 'ibâdah li rabbihî, aw yunâzi'uhû fî tharîqah nazhrihi[18]

[17] Roger H. Soltau, op. cit., h. 253.
[18] Muhammad „Imârah, al-A'mâl al-Kâmilah li al-Imâm Muhammad 'Abduh (Beirut dan Kairo: Dâr al-Syurûq, 1414/1993), Juz I, h. 108.

Islam tidak meletakkan suatu sistem kekuasaan bagi semua manusia beradasrkan akidah dan ketetapan hukum (Islam), hanya saja setiap bentuk kekuasaan yang dipegangi oleh salah satu di antara mereka adalah kekuasaan sipil-berkeadaban (sulthah madaniy) yang sesuai dengan syari'at (Islam). Islam tidak pernah memperkenakan bagi seseorang untuk mendakwakan diri untuk berkuasa (membentuk sistem kekuasaan/negara) atas dasar kesatuan iman, atau kesatuan ibadah kepada Tuhan, atau mendekonstruksi suatu sistem kekuasaan beradasarkan jalan logika berpikir dirinya.

Dari pernyataan politik di atas, Abduh tidak mepermasalahkan suatu sistem kekuasaan/negara. Apa pun bentuk dan sistem negara tidak menjadi soal, hanya saja bagaimana negara itu mengusung keadaan masyarakat ke arah yang berkeadaan (civic community) atau terbentuknya masyarakat sipil (civil society).[19] Apa pun bentuk dan sistem negara yang penting mampu membangun pemerintahan yang dinamis.[20] Jika sistem khilafah masih menjadi pilihan sebagai model pemerintahan, demikian Abduh, maka bentuk demikian pun harus mengikuti perkembangan masyarakat dalam kehiudpan materi dan kebebasan berpikir.[21]

[19] Gagasan civil society kali pertama diintrodusir oleh Adam Ferguson, seorang filosof Skotlandia abad ke-18, dalam bukunya An Essay on The History of Civil Society (1767). Buku ini mendeskripsikan suatu masyarakat yang terdiri dari lembaga-lembaga otonom yang cukup mampu mengimbangi kekuasaan negara. Karena itu, jika istilah ini disebut maka dipastikan memunculkan pelbagai asosiasi-asosiasi, seperti bahwa yang dimaksud civil society adalah masyarakat sendiri vis a vis negara. Mungkin juga bukan sekedar berhadapan atau diperhadapkan dengan negara, tetapi lebih sebagai mitra negara yakni dengan siapa siapa negara beriteraksi dalam proses politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Lihat Ernest Gellner, MembangunMasyarakat Sipil: Prasyarat Menuju Kebebasan, terj. Ilyas Hasan (Bandung: Mizan, 1995); Muhammad AS Hikam, Demokrasi dan Civil Society (Jakarta: LP3ES, 1996); Anwar Ibrahim, "Islam dan Pembentukan (1888-1966), tokoh pemikir politik kontemporer dari Universitas Cairo- Mesir dan pernah belajar ilmu ekonomi dan politik di Oxford University, Inggris, dalam karyanya yang berjudul al-Islâm wa Ushûl al-Hukm (1925).23

Masyarakat Madani," dalam Aswab Mahasin [ed.], Ruh IslamDalam Budaya Bangsa: Wacana Antar Agama dan Bangsa (Jakarta: Yayasan Festival Istiqlal, 1996); Azyumardi Azra, Menuju Masyarakat Madani: Gagasan, Fakta, dan Tantangan (Bandung: Rosdakarya, 1999); dan M. Dawam Rahardjo, "Masyarakat Madani di Indonesia: Sebuah Penjajakan Awal," dalam Jurnal Paramadina, Vol. I, Nomor 2, 1999.

[20] J. Suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), cet. Ke-4, h. 282.

[21] Abd al-Athi" Muhammad Ahmad, al-Fikr al-Siyâsiy li al-Imâm Muhammad Abduh (Mesir: al-Hay"ah al-Mishriyyah al-„Ammah, 1978), h. 149.

Kiranya Abduh sejalan dengan Ibn Taimiyah, yang sama-sama tidak mementingkan bentuk pemerintahan dan berpandangan bahwa sistem pemerintahan disesuaikan dengan kehendak masyarakat (umat) melalui ijtihad serta tidak berdasarkan kepada sistem syari'at yang kaku. Jadi, persoalan bentuk dan sistyem pemerintahan adalah persoalan ijtihâdî. Artinya, umatlah yang berhak menentukan bagaimana bentuk dan sistem pemerintahan yang mereka kehendaki.[22]

Sejalan dengan Abduh dan Ibn Taimiyah, adalah Ali Abd al-Raziq (1888-1966) tokoh pemikir politik kontemporer dari Universitas Cairo- Mesir dan pernah belajar ilmu ekonomi dan politik di Oxford University, Inggris, dalam karyanya yang berjudul *al-Islâm wa Ushûl al-Hukm* (1925).[23]

Ali Abd al-Raziq menuturkan:

Wa al-haqq anna al-dîn al-Islâmiy barî-un min tilka al-khilâfah allatî yata'ârafahâ al-muslimûn, wa barî-un min kulli mâ hayya'û hawlahâ min raghbah wa rahbah wa min 'izz wa quwwah, wa la-khilâfah laysat fî syay- in min al-khithath al-dîniyyah, wa innamâ tilka kulluhâ khithath siyâsiyyah shurfatan lâ sya'na lahâbi al-dîn, fa huwa lam ya'rifhâ wa lam yunkirhâ wa lâ amara bihâ wa lâ nahâ 'anhâ, wa innamâ tarakahâ lanâ li narji'a fîhâ ilâ ahkâm al-'aql wa tajârib al-umam wa qawâ'id al- siyâsiyyah…[24]

Sejatinya, agama Islam itu adalah lepas dari ikatan khilâfah (sistem pemerintahan khilafah) sebagaimana dipahami umat Islam, dan juga bebas dari segala sesuatu yang mereka persiapkan di seputar aturan- aturan khilâfah seperti kecintaan dan ketakutan, kemuliaan, dan kekuatan. Suatu sistem pemerintahan itu bukanlah merupakan bagian dari urusan agama. Sistem pemerintahan sepenuhnya merupakan ancangan politik (khithath siyâsiyyah), yang tak ada kaitannya dengan agama. Sebagai suatu ancangan politik, eksistensinya tidak wajib diketahui dan sekaligus tidak boleh diingkari, tidak pula diperintahkan dan sekaligus tidak dilarang. Agama sengaja membiarkan kepada kita, untuk kemudian dikembalikan kepada hukum-hukum logika,

[22] Ibid., h. 158.
[23] „ Alî „Abd al-Râziq, al-Islâm wa Ushûl al-Hukm (Kairo, 1925), cet. Ke-3.
[24] Ibid., h. 103.

pengalaman-pengalaman bangsa, dan kaidah-kaidah politik yang dianutnya.

Pernyataan Al-Raziq di atas menjelaskan bahwa agama tidak memberikan ketentuan pasti tentang suatu sistem pemerintahan. Sekalipun Nabi Muhammad Saw. pernah melakukan tugas-tugas yang mengindikasikan adanya bentuk negara di Madinah, seperti ekspedisi militer untuk membela diri, distribusi zakat, penarikan jizyah dan ghanîmah, pendelegasian tugas kepada sahabat, dan sebaginya, menurut al- Raziq tidak merepresentasikan sebagai pemimpin politik yang diperintahkan agama. Pada Nabi Muhammad sulit dibedakan apakah tugas- tugas pemerintahan di Madinah itu merupakan bagian integral dari misi kerasulannya. Karena itu, demikian al-Raziq, pemerintahan Nabi.

Muhammad di Madinah bukanlah bagian dari tugas kerasulannya, melainkan tugas yang terpisah dari dakwah Islam dan kerasulannya.[25] Jadi, sebagai pengikut agama Islam kita harus bisa membedakan atau memetakkan akan kepemimpinan Muhammad Saw., antara kekuasaan risalah dan kekuasaan pemerintahan. Hal ini sedikitnya bisa dibedakan melalui, bahwa kekuasaan risalah lebih berisfat ruhaniah yang sumbernya adalah keimanan. Sedangkan kekuasaan politik atau pemerintahan lebih bersifat fisik yang aksentuasinya adalah kemaslahatan manusia secara umum. Keukuasaan risalah untuk agama, sedangkan kekuasaan politik atau pemerintahan untuk urusan dunia.

Berbeda dengan pandangan reformis Islam di atas, adalah "Persaudaraan Sesama Muslim" (Ikhwân al-Muslimîn) seperti Hasan al- Banna (1906-1949) dan Sayyid Quthb (1906-1966), dan Abû A'lâ al-Maudûdî (1903-1079), semuanya memimpikan negara Islam. Hasan al-Banna, Sayyid Quthb, dan juga Rasyid Ridha (1865-1935), dan umumnya anggota Ikhwân al-Muslimîn, berpandangan bahwa:

Islam adalah agama yang sempurna dan amat lengkap, yang meliputi tidak saja tuntunan moral dan peribadatan, tetapi juga petunjuk-ptunjuk mengenai cara mengatur segala aspek kehidupan, termasuk

[25] Ibid., h. 55.

kehidupan politik, ekonomi, dan sosial; oleh karenanya untuk pemulihan kejayaan dan kemakmuran, umat Islam harus kembali kepada agamanya yang sempurna dan lengkap itu, kembali kepada Kitab Suci-nya, al-Qur'an dan Sunnah Nabi, mencontoh pola hidup Rasul dan umat Islam generasi pertama, tidak perlu atau bahkan jangan meniru pola atau sistem politik, ekonomi, dan sosial Barat.[26]

Pandangan politik Islam di atas mengangankan adanya negara Islam atau sekurang-kurangnya ditegakkan syari'at Islam di dalamnya. Quthb, misalnya, tidak mempermasalahkan bentuk dan sistem pemerintahan yang ada. Pemerintahan Islam, demikian Quthb, dapat menganut sistem mana pun asalkan menerapkan syari'at Islam.[27] Semua pemerintahan yang menerapkan syari'at Islam disebut pemerintahan Islam, apa pun bentuk dan corak pemerintahan itu. Sebaliknya, bagi Quthb, pemerintahan yang tidak menerrapkan syari'at Islam sekalipun mengklaim dirinya sebagai organisasi Islam atau mempergunakan label-label Islam, maka ia bukanlah pemerintahan Islam.

Konsepsi pemikiran politik Ikhwân al-Muslimîn, bisa disimpulkan ke dalam beberapa hal. Pertama, dunia Islam merupakan satu kesatuan politik, di bawah satu pemerintahan "supra-nasional," dengan sistem sentralisasi kekuasaan, dan tidak mengenal batas-batas kebangsaan. Kedua, kepemimpinan negara (imâmah) berfungsi sebagai pengganti kenabian, tetapi bukan berarti kepala negara memiliki kekuasaan keagamaan yang sebagaimana Nabi Saw. menerimanya dari Allah Swt. Dia menjadi kepala negara semata-mata karena dipilih oleh kaum muslimin, dan mereka mempunyai hak untuk mengawasi dan menurunkannya dari jabatan sebagai kepala negara jika terbukti melaksanakan atau melanggar syari'at Islam. Ketiga, negara Islam menjamin kebebasan dan persamaan hak bagi golongan-golongan non-Islam. Tetapi hak untuk menjadi dan memilih kepada negara adalah hak eksklusif orang-orang Islam saja. Keempat, pemerintahan islam adalah pemerintahan yang menerima Islam sebagai agamanya dan melaksanakan syari'at-nya. Bentuk pemerintahan Islam bisa menganut

[26] H. Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran (Jakarta: UI-Press, 1993), cet. Ke-5, h. 148.
[27] Ibid., h. 151.

sistem atau pola apa pun, asalkan berasaskan keadilan, persamaan, ketaatan rakyat, dan permusyawaratan antara penguasa dan rakyat dalam hal-hal yang belum ditetapkan hukumnya di dalam al-Qur'an

dan Sunnah. Kelima, cara pemilihan dan masa jabatan yang harus dipangku oleh kepala negara tak terbatas oleh waktu, bergantung kepada kesepakatan bersama.[28]

Sejalan dengan pikiran-pikiran politik kaum ikhwan di atas, dalam konteks politik di Indonesia, adalah Mohammad Natsir. Menurutnya, Islam—berbeda dari agama-agama lain di dunia—mengandung peraturan- peraturan atau hukum-hukum ketatanegaraan, termasuk hukum perdata dan hukum pidana. Islam memang cukup akomodatif terhadap demokrasi, tetapi bukan berarti semua hal, termasuk hukum-hukum yang telah baku di dalam Islam, perlu dikukuhkan melalui DPR. Negara yang berdasarkan Islam maka umat dari agama-agama lain akan mendapatkan kemerdekaan

beragama dengan luas.[29]

Natsir merupakan representasi tokoh Muslim Indonesia yang menolak diberlakukannya asas tunggal Pancasila. Pada pidatonya yang berjudul Islam sebagai dasar Negara, Natsir berdalil bahwa untuk dasar negara, Indonesia hanya mempunyai dua pilihan, yaitu sekularisme (lâ dîniy), atau paham agama (dîniy).[30] Pancasila, dalam pandangan Natsir, lebih bercorak sekularisme, yang digali dari masyarakat.[31] Sementara dalam menangani dan mengatur masalah-masalah sosio-politik, di antara prinsip yang penting yang harus diikuti dan dihormati, demikian Natsir, adalah prinsip syûrâ (permusyawaratan). Tetapi implementasi dari prinsip syura ini diserahkan kepada ijtihad umat, karena Islam tidak menetapkannya secara baku.[32]

Teori Natsir, sebagaimana ditulis Ahmad Syafi'i Maarif, tentang konsepsi politik Islam di atas kurang tepat khususnya berkaitan

[28] Ibid., h. 152-153.
[29] Ibid., h. 191-193.
[30] Mohammad Natsir, Islam sebagai Dasar Negara (Bandung: Pimpinan Fraksi Masyumi dalam Konstituante, 1957), h. 12.
[31] Ibid., h. 24-26.
[32] Ibid., h. 273.

www.mpr.go.id

dengan kedaulatan politik suatu negara. Sekalipun seorang demokrat sejati, demikian Syafi'i Maarif, Natsir tampaknya berada dalam kapal yang sam dengan Abu A'la al-Maududi dalam hal konsep Kedaultan Tuhan (the Soveriegnty of God).[33] Natsir mengemukan dengan tegas di depan Majelis Konstituante, "Adapun state philosophy, atau dasar negara yang akan dirumuskan, apabila tidak berpusat dan mendapat nucleus di dalam Kedaulatan tuhan yang Mutlak, perumusan itu akan merupakan rangkaian butir-butir pasir yang kering, yang tidak ada mengandung kekuatan apa pun."[34] Cuma, bedanya dengan al-Maududi, Natsir tidak pernah berpendapat bahwa demokrasi adalah sesuatu yang syirik.

Sampai sekarang konsep-konsep penetrasi Barat ke dunia Islam masih menjadi perdebatan. Konsep semacam nation-state, nasionalisme, kedaulatan, dan sebagainya menyisakan perbedaan pandangan yang tak kunjung usai didiskusikan. Sejak awal, setidak-tidaknya sampai pra- modern, masyarakat Muslim hanya mengenal dua konsep teritorial politik- relijius, antara dâr al-Islâm (wilayah damai, yaitu wilayah kaum Muslim) dan dâr al-harb (wilayah non-Muslim). Konsep nation-state, sebagai anak jadah Barat, jelas menciptakan ketegangan historis dan konseptual, sebagaimana dikemukakan di atas.

Hal yang perlu dielaborasi lebih jauh adalah bahwa sekalipun konsep *nation state* ini pada batas tertentu bukan tidak dikenal oleh sebagian bangsa Muslim, tetapi ia tidak pernah menjadi dasar pokok identitas politiknya. Istilah yang paling dekat dengan nation-state, barangkali bisa dikatakan adalah millah (Arab), atau millet (Turki), atau ummah yang berarti "masyarakat." Akan tetapi, kedua istilah ini mengacu pada kelompok sosio-relijius, bukan pada masyarakat politik (political community). Meski di dalam istilah ummah secara keseluruhan terdapat perbedaan-perbedaan konsep dan kultur politik bahkan konflik dan perang, tetapi setiap bagian kelompok umat tetap berada dalam komunitas orang-orang beriman. Persaudaraan keimanan ini kemudian diperkuat oleh kesetiaan bersama (common

[33] Ahmad Syafi"i Maarif, Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Peraturan Dalam Konstituante (Jakarta: LP3ES, 1996), cet. Ke-3, h. 130.
[34] Ibid.

allegiance) kepada dinasti Muslim yang berkuasa. Sementara pada pihak lain, konsep nation-state berdasarkan pada kriteria-kriteria etnisitas, kultur, bahasa, dan wilayah. Implikasi konseptual dari nation-state adalah mengabaikan garis-garis relijius tersebut. Artinya, konsep nation- state—sekalipun tidak seluruhnya—berbeda dengan konsep kekhalifahan dalam Islam.

Implikasi yang plaing mengemuka dari konsep nation-state adalah liberalisasi politik dari kontrol "syari'at" (sebagaimana dalam Islam). Sistem nation-state modern lebih menekankan kepada kesetiaan kebangsaan daripada persaudaraan keimanan, egalitarianisme kedaulatan rakyat (vox populi) daripada kedaulatan Tuhan (vox Dei), hak-hak wanita, dan representasi politik. Apa pun perbedaan yang dikemukakan oleh pemikir politik, utamanya politik Islam, konsep nation-state mengidentifikasi diri sebagai lembaga politik yang memanifestasi dari kebersamaan dan keberserikatan sekolompok manusia untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama. Eksistensi negara-bangsa (nation-state) meniscayakan adanya perpaduan, meminjam istilah Hegel, antara "kebebasan subyektif" (subjective liberty), yaitu kesadaran dan kehendak individual untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, dan "kebebasan obyektif" (objective liberty), yaitu kehendak umum yang bersifat mendasar. Sebagai faktor instrumental dalam mewujudkan relasi integral ini, nation- state memerlukan pemberlakuan hukum (law enforcement) bagi tercipatanya atabilitas dan keamanan politik.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Abu Zahra [ed.], Politik Demi Tuhan Nasionalisme Religius di Indonesia (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999).

John L. Esposito, Islam dan Politik, terj. H.M. Joesoef Sou`yb (Jakarta: Bulan Bintang, 1990).

Bahtiar Effendy, Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan

Praktik Politik Islam di Indonesia (Jakarta: Paramadina, 1998).

Taufik Abdullah, Nasionalisme dan Sejarah (Bandung: Satya Historika, 2001).

Hamid Enayat, Modern Islamic Political Thought (Austin, 1981).

Abû Hasan ‘Ali ibn Muhammad ibn Habîb Al-Mawardî, al-Ahkâm al-Sulthâniyyah (Kairo: Mushthafâ al-Bâbîy al-Halabîy, 1380 H/1960 M).

Muhammad ‘Imarah, al-Islâm wa al-Ushuûl al-Hukm li ‘Alî Abd al-Râziq (Jeddah, 1972).

Carlton Clymer Rodee dkk. [ed.], Pengantar Ilmu Politik, terj. Zulkifly Hamid (Jakarta: Rajawali Pers, 1988).

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995). Roger H. Soltau, An Introduction to Politics (London: Longmans, 1961).

Harold J. Laski, The State in Theory and Practice (New York: The Viking Press, 1947)

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945[1]

Oleh: Suko Wiyono[2]

I. Pengantar

Sesuai dengan *Kerangka Acuan* pada *Focussed Group Discussion* (FGD) tanggal 13 April 2017, makalah ini menggunakan pendekatan historis- yuridis-konstitusional dalam dimensi lintasan peraturan perundang-undangan Partai Politik (Parpol) dan Pemilihan Umum (Pemilu). Substansi yang dikaji mencakup:

1. Parpol dan Pemilu pilar Demokrasi menurut UUD Negara RI Tahun 1945.
2. Sistem Pemilu dan Penyederhanaan Kepartaian.
3. Instrumen yuridis dalam penataan penyelenggaraan pemilu.

Tiga pokok bahasan ini yang menjadi acuan dalam pembahasan ringkas untuk menganalisis apa yang dapat dipahami dari Kerangka Acuan FGD pada pertemuan hari ini.

II. Pembahasan

1. Parpol dan Pemilu pilar Demokrasi menurut UUD 1945

   Meskipun UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan 18 Agustus 1945 tidak mengatur satu pasal pun tentang Parpol dan Pemilu, tetapi sesuai nilai filosofis sila keempat Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yakni "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan", maka jelas bahwa asas politik negara berdasarkan "kedaulatan rakyat". Disamping itu dalam

[1] Suko Wiyono, adalah Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Negeri Malang.
[2] Disampaikan pada Facussed Group Discussion dengan Tema: Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensiil Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, pada tanggal 13 April 2017

www.mpr.go.id

Batang Tubuh UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR" dikaitkan dengan Pasal 28 yang menyatakan: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Jelas dapat dipahami dari hermeneutika hukum, NKRI adalah suatu "negara hukum yang demokratis" yang menempatkan parpol dan pemilu sebagai pilar demokrasi. Konstruksi yuridis ini kemudian dalam suasana perjuangan mempertahankan kemerdekaan diderivasi oleh Pemerintah RI melalui Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945, yang isinya:

Pertama, Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan partai-partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat.

Kedua, Pemerintah berharap supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota-anggota badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946. Dengan demikian jelas dalam Demokrasi Pancasila diletakkan fondasi oleh pendiri negara, bahwa Parpol dan Pemilu merupakan pilar demokrasi.

Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945, merupakan dasar hukum berdirinya partai-partai politik dengan sistem multi partai, tetapi pemilu tidak dapat diselenggarakan sesuai rencana, karena situasi dan kondisi negara dalam keadaan revolusi fisik mempertahankan kemerdekaan. Seiring dengan itu dinamika ketatanegaraan berubah cepat, NKRI berubah menjadi Negara RIS dengan berlakunya KRIS, 27 Desember 1949 (hasil KMB, kesepakatan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Negara Belanda). Dalam waktu yang singkat kita "kembali" ke Negara Kesatuan, melalui tindakan hukum formal yakni Perubahan KRIS 1949 menjadi UUDS 1950 (dengan UU Federal No 7 Tahun 1950).

www.mpr.go.id

Di bawah UUDS 1950 kita menyelenggarakan Pemilu pertama 1955 di masa Demokrasi Parlementer dengan sistem kabinet palementer pula. Pemilu tersebut untuk memilih anggota DPR (29 September 1955) dan memilih anggota Konstituante sebagai badan pembentuk undang-undang dasar (15 Desember 1955). Pemilu tahun 1955 itu diselenggarakan berdasarkan UU No. 7 Tahun 1953. Pemilu 1955 diikuti oleh tidak kurang dari 29 Partai Politik dan perseorangan. Sistem pemilhan umum yang dianut sistem "proporsional" dikombinasikan dengan "sistem daftar". Hasilnya ada empat komposisi besar, yaitu: PNI 57 kursi (22, 32%), Masyumi 57 kursi (20, 92%), NU 45 kursi (18, 41%), dan PKI 39 kursi (16, 38%) untuk DPR untuk 257 anggota. Sedangkan untuk hasil Pemilu Konstituante, komposisi perolehan suara, sebagai berikut: PNI 119 kursi (23, 97%), Masyumi 112 kursi (20, 58%), NU 91 kursi (18, 47%), PKI 80 kursi (16, 4%). Memang tidak ada Partai yang memperoleh suara mayoritas mutlak, dalam hal ini nampaknya kehendak rakyat, konstituen pada Pemilu 1955 dapat dikatakan menghendaki "penyederhanaan sistem kepartaian".

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya:

1) pembubaran Konstituante ;
2) berlakunya kembali UUD 1945 menggantikan UUDS 1950;
3) pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat singkatnya.

Pemerintah melalui wibawa Presiden Sukarno didukung ABRI dan sebagian Parpol mencanangkan gagasan Demokrasi Terpimpin. Dengan demikian berakhirnya parlementerisme dan kita kembali ke presidensialisme, serta dilakukan "penyederhanaan kepartaian". Instrumen hukum yang digunakan Penetapan Presiden (Penpres) No. 12 Tahun 1959 Tentang Penyederhanaan Kepartaian; ditindaklanjuti melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 13 Tahun 1960 Tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-

Partai, diubah dengan Peraturan Presiden No. 25 Tahun 1960. Berdasarkan ketentuan itu dengan Kepres No. 128 Tahun 1961 Tentang Pengakuan Partai-partai Politik yakni: Partai Nasional Indonesia (PNI), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Katolik, Partai Indonesia (Partindo), Partai Murba, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Selanjutnya partai-partai yang ditolak pengakuannya yaitu: PSII Abikusno, Partai Rakyat Nasional (PRN) Bebaso Daeng Lalo, dan Partai Rakyat Nasional (PRN) Djodi Gondokusumo.

Mengenai pembubaran parpol dikeluarkan Kepres No. 200 Tahun 1960 dan Kepres No. 201 Tahun 1960, yang memerintahkan Partai Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI) agar dalam waktu 30 hari membubarkan diri dengan ketentuan apabila hal itu tidak dilakukan, maka dinyatakan sebagai "partai terlarang". Ketentuan itu akhirnya dipenuhi oleh parpol tersebut. Disamping itu dengan Kepres No. 40 Tahun 1961 diakui pula Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Persatuan Tarbiyah Islamiah (Perti). Pada masa demokrasi terpimpin tidak ada penyelenggaraan pemilu, bahkan MPRS mengangkat Presiden Sukarno sebagai Presiden seumur hidup. Kondisi politik inilah menandai berlangsungnya otoritarianisme dalam pemerintahan presidensialisme Bung Karno.

Dalam dinamika ketatanegaraan di era Orde Baru pun muncul pula kebijakan penyederhanaan kepartaian melalui fusi parpol sebelumnya minus PKI dan Partindo. PKI dibubarkan serta dinyatakan sebagai partai terlarang dengan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi di Seluruh Wilayah Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebar Luaskan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Lenenisme. Fusi tersebut melahirkan dua Partai Politik yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI)

dan satu Golongan Karya (Golkar). Kebijakan penyederhanaan kepartaian melalui fusi tersebut dituangkan dalam UU No.3 Tahun 1975. Dalam enam kali Pemilu di era Orde Baru (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) menghasilkan satu parpol "mayoritas tunggal", Golkar. Implikasi hasil Pemilu selama Orde Baru dalam ketatanegaraan kita menghasilkan format kepartaian yang hegemonik dan legislatif yang lebih berorientasi atau lebih tanggap kepada kepentingan pemerintah daripada konstituennya. Implikaasi lainnya yakni kebijakan penyederhanaan partai dan sistem pemilu yang tidak demokratis.

Dinamika ketatanegaraan pasca Orde Baru ditandai semangat demokratisasi dan hak asasi manusia (HAM), meskipun muncul keluhan *euforia* disertai beberapa tindakan terkesan irasional-emosional dengan jargon "kebebasan" diplesetkan menjadi "demokrasi kebablasan".

Namun beberapa perubahan dalam penataan pemilu sejak perubahan UUD 1945 berlangsung dinamis yakni mekanisme pemilu legislatif (DPR dan DPD) dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pola rekruitmen Kepala Daerah dengan pemilihan secara demokratis yang efektif diimplementasikan sejak pemilu 2004. Implikasi penting dari pemilu sejak 2004 yang dapat dicatat adalah terbentuknya sistem ketatanegaraan presidensialisme dengan multi partai. Format pemerintahan presidensialisme ini menimbulkan problematik di satu sisi presiden yang dipilih langsung memiliki legitimasi yang kuat untuk memerintah (*fix executive*) di sisi lain legislatif juga memiliki *power* yang kuat untuk mempengaruhi jalannya pemerintahan. Problem inilah yang melahirkan pandangan perlu penataan penyederhanaan kepartaian melalui sistem pemilu dan instrumen yuridis penyelenggaraan pemilu menurut prinsip dasar langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil sesuai dengan Pancasila dan UUD Negara RI tahun 1945.

www.mpr.go.id

2. Sistem Pemilu dan Penyederhanaan Parpol

Dari berbagai kepustakaan menunjukkan bahwa setiap negara memiliki sistem pemilu yang berbeda-beda, hal ini disebabkan beberapa faktor diantaranya; sistem kepartaian yang bebeda, kondisi sosial-budaya, ekonomi dan politik serta jumlah penduduk. Namun apapun sistem pemilu yang dianut, seyogyanya dapat menghasilkan pemilu yang berkualitas, mencakup:

(i) perbandingan kursi dengan jumlah penduduk;
(ii) akuntabilitas bagi konstituen;
(iii) menciptakan konfigurasi politik yang memungkinkan pemerintahan bertahan, stabil, demokratis;
(iv) menghasilkan pemenang mayoritas;
(v) membuat koalisi antar etnis dan antar umat organisasi keagamaan;
(vi) minoritas hak-haknya dilindungi dan dapat duduk dalam jabatan publik.

Pelaksanaan Pemilu Legislatif (DPR) sesudah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menganut sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka (*proporsional terbuka*). Periode pemilu 2019, Pemerintah mengajukan RUU Penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan sistem proporsional tertutup. Hal ini diatur dalam Pasal 401 RUU Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang emnyatakan: " Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu disuatu daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan nomor urut calon sesuai urutan yang tercantum pada surat suara". RUU Pemilu ini menimbulkan polemik diantara parpol baik koalisi pendukung pemerintah maupun partai oposisi yang masing-masing menunjukkan kelebihan dan kelemahan atau kekurangan sistem proporsional tertutup dan proporsional terbuka. Pilihan sistem proporsional tertutup, terletak pada penekanan penguatan ideologi dan fungsi parpol dalam rekruitmen politik, agregasi politik,

www.mpr.go.id

artikulasi dan pendidikan politik. Dibalik pilihan sistem proporsional terbuka, tekanan alasannya pada prinsip kompetisi partai secara terbuka dan prinsip demokrasi "*one man one vote*" serta dipandang lebih adil bagi para calon legis latif (caleg). Tentu saja sistem pemilu mana yang diterima sangat tergantung pada parpol di DPR yang menentukan bersama dengan Presiden sebagai keputusan politik yang dirumuskan dalam norma hukum (UU Pemilu).

Namun menurut penulis untuk era sekarang ini lebih tepat apabila menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka terbatas, yang merupakan penggabungan antara sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka dengan sistem proporsional tertutup.

Secara teoritis dari sisi original intens Konstitusi kita menyerahkan kepada pembentuk UU, karena Pasal 22E ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan: "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang", dapat di klasifikaai sebagai "norma terbuka". Lebih jauh dari itu untuk menghasilkan pemilu wakil rayat yang berkualitas-akuntabel terhadap konstituen, sejatinya tergantung pada parpol. Misalnya rekruitmen calon legislatif oleh parpol dilakukan secara ideologis, berorientasi pada kinerjanya dan komitmennya memperjuangkan aspirasi rakyat, tentu akan menghasilkan wakil rakyat yang berkualitas pula. Oleh karena itu penataan sistem kepartaian menjadi relevan untuk dilakukan pengkajian yang mendalam. Implementasi penyederhanaan kepartaian memerlukan instrumen yuridis yang disusun dengan semangat "musyawarah mufakat" dan berpulang pada kesadaran dari partai-partai politik akan perlunya penyederhanaan sistem kepartaian untuk mewujudkan pemerintahan yang kuat, stabil, dan demokratis. Penyederhanaan sistem kepataian dapat berjalan secara "alamiah".

Mengenai Pilpres berdasarkan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan bagian dari norma hukum yang mengatur mekanisme pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden satu paket dicalonkan

oleh parpol atau gabungan parpol dalam pemilihan langsung. Tata cara pemilihannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Jika mekanisme Pilpres dikaitkan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Ketentuan ini menimbulkan penafsiran bahwa Pilpres dilaksanaan serentak dengan pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), sehingga ketentuan *Presidential Threshold* (PT) tidak relevan adanya, karena basis sosio-politik Presiden dan Wakil Presiden seluruh rakyat/warga negara Indonesia. Jika dicermati lebih lanjut ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang". Dengan adanya ketentuan mengenai tata cara premilihan umum termasuk Pilpres itu diatur dalam undang-undang, hal ini berarti merupakan norma konstitusi yang terbuka", dalam arti diserahkan pengaturannya (*open plicy*) kepada pembentuk undang-undang. Ternyata pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) mengatur Pilpres dalam undang-undang "tersendiri" dan pilpres dilakukan terpisah dengan pemilu legislatif. Pilpres dilaksanakan sesudah pemilu legislatif, sebagaimana diatur dalam UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Presidential Threshold* (PT) tentu relevan untuk calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan mendapat dukungan kuat dari parpol pengusungnya yang punya basis politik nasional. Jadi penetapan *Presidential Threshold* (PT) sangat tergantung pada konfigurasi politik di parlemen.

Selanjutnya mengenai DPD harus dicermati dari *original intent* bahwa eksistensi DPD berkenaan dengan perubahan lembaga MPR dari yang semula susunannya terdiri

atas "utusan daerah dan golongan- golongan", hal ini dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*". Dengan demikian basis keterwakilan DPD bukan pada basis politik nasional, tetapi pada basis sosio-kultural lokal. Oleh karena itu seharusnya DPD tidak terkooptasi oleh parpol. DPD sesuai dengan *original intent* tetap mewakili kepentingan daerah yang menjadi basis sosio kultural lokal dari konstituennya. Serta apabila kita konsekuen pada perubahan UUD 1945 yang menentukan sistem bikameralisme, DPD perlu diperkuat supaya memiliki kewenangan yang sederadjat di parlemen atau sistem bikameralisme menjadi simetris bukan a simetris seperti sekarang atau DPD tidak ada sama sekali dan diganti dengan utusan daerah seperti yang terdapat dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Tentu arus pemikiran perubahan ke-5 Konstitusi menjadi signifikan.

3. Instrumen Yuridis Penyelenggaraan Pemilu

Secara umum penanggungjawab penyelenggaraan pemilu sesuai ketentuan Konstitusi adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai mana ditentukan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945, yang menyatakan: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri", yang kemudian diderivasi dalam UU Pemilu dan UU Penyelenggaraan Pemilu (UU No. 22/2007). Dengan diundangkannya UU ini Pemilu tetap dilaksanakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, mandiri, dan non partisan sesuai tuntutan reformasi; termasuk fungsi Bawaslu sebagai lembaga independen, penyelenggara pemilu yang menjalankan fungsi pengawasan. Makna sifat nasional bahwa KPU wilayah kerjanya mencakup seluruh wilayah

NKRI. Sifat tetap berarti KPU sebagai penyelenggara secara berkesinambungan meski dibatasi masa jabatan sesuai asass demokrasi. Sifat bebas dan non-partisan berarti KPU dalam menyelenggarakan Pemilu bebas dari pengaruh manapun tentu termasuk bebas dari pengaruh parpol dan tentu KPU dan Bawaslu berkewajiban menjaga profesionalisme didalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Dalam konteks ini sebagai lembaga mandiri/independen KPU dan Bawaslu memiliki kewenangan mengatur melalui peraturan dan keputusan. Dengan demikian seyogyanya instrumen yuridis penataan penyelenggaraan Pemilu/Pilpres Pemilu ditangani melalui produk hukum KPU dan Bawaslu sesuai tugas pokok dan fungsi menyelenggarakan Pemilu yang luber jurdil dan bersih tanpa kecurangan. Penataan ini tentu termasuk peran *media main stream* dan media elektronik dalam pelaksanaan pemilu. Tentu secara represif media itu terikat pada UU Pers dan UU ITE.

Dari paparan di atas secara singkat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

- Pemilu Indonesia sepanjang sejarah menunjukkan bahwa kehendak rakyat sebagai dasar kekuasaan berdasarkan Falsafah/Ideologi Negara Pancasila dan UUD 1945 mencerminkan kehendak penyederhanaan sistem kepartaian. Penyederhanaan tersebut melalui semangat demokratisasi dan HAM sehingga penyederhanaan kepartaian dapat berjalan "secara alamiah", misalnya melalui prinsif *Electoral Threshold* (ET) dan Pilpres mengacu pada ketentuan *Presidential Threshold* (PT). Bahkan lebih maju lagi penyederhanaan kepartaian melalui pilihan "Pemilu Sistem Distrik" dalam memperkuat presidensialisme. Meski memang sistem distrik memilki kelemahan.
- Sistem Pemilu dalam hal pilihan antara proporsional tertutup atau proporsional terbuka tentunya sangat tergantung konfigurasi politik di parlemen, karena UUD Negara RI Tahun 1945 menyerahkannya kepada

pembentuk UU yang merupakan kebijakan terbuka (*open policy*). Namun menurut pendapat penulis sebaiknya digabungkan sistem tersebut, karena pemilu adalah pemilu partai politik, oleh karena itu partai harus tetap diberi peran untuk ikut menentukan siapa yang duduk di parlemen.

- Instrumen yuridis penataan penyelenggaraan Pemilu seyogyanya diserahkan kepada KPU dan Bawaslu sesuai dengan tupoksi nya dalam melaksanakan Pemilu yang luber jurdil serta dapat mengeleminir kecurangan-kecurangan.
- Demikian makalah ini pemakalah akhiri, semoga bermanfaat. Terimakasih atas perhatian dan kesabarannya.

www.mpr.go.id

PARTAI POLITIK DAN PEMILU DALAM SISTEM PRESIDENSIIL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945 (KEMBALI KE LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS)

Oleh: Saifullah

A. LANDASAN FILOSOFIS

Sistem hukum yang dijalankan suatu negara dapat dilihat dari tiga aspek yang saling bersinergi yaitu substansi hukum berupa tatanan hukum eksternal, yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat, hukum Islam dan yurisprudensi serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya ; struktur hukum yaitu berbagai badan institusional atau kelembagaan politik dengan para pejabatnya ; dan budaya hukum yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan unsur-unsur yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.

Sistem hukum yang direncanakan, dilaksanakan sampai di monitoring dan evaluasi tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai filosofis yang mendasarinya yaitu Pancasila, UUD 1945, Proklamasi 17 Agustus 1945, Bhinneka Tungal Ika, dan NKRI menjadi pilar yang sangat fundamental bagi inspirasi dan motivasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Para *founding fathers* yang telah meletakkan nilai-nilai filosofis tersebut, kode etik kehidupan bernegara secara internal dan pergaulan dengan bangsa-bangsa lain sampai pada produk hukum yang dihasilkan adalah warisan kepahlawanan yang tidak ternilai harganya.

Generasi saat ini tidak dapat menikmati kehidupan berbangsa dan bernegara secara berkesinambungan tanpa melihat sejarah para tokoh yang telah memberikan dharma baktinya bagi tanah air. Hal ini bermakna pula bahwa pilar-pilar kebangsaan tersebut haruslah kita jaga, kita pelihara dan kita lestarikan dari berbagai ancaman dari dalam dan luar negeri. Untuk itu dilakukan berbagai pendekatan-pendekatan yang bertujuan agar semua cita-cita kebangsaan dapat tercapai melalui pendekatan kultural, pendekatan edukatif, pendekatan struktural dan terakhir pendekatan hukum. Sifat normatif dari hukum berupaya untuk

menjamin legalitas dari pilar-pilar kebangsaan agar menjadi landasan hukum yang kokoh bagi terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam kajian ketanananegaraan yang dihubungkan dengan kajian sosiologi hukum, kebutuhan substansi hukum yang diimplementasikan berupa peraturan perundang-undangan menjadi kebutuhan mutlak dalam setiap kehidupan ketatanegaraan yang mengatur dan menertibkan kehidupan dalam masyarakat agar tercipta harmonisasi di berbagai sektor. Namun demikian, dalam menjalankan peraturan dibutuhkan sinergitas dengan lembaga hukum dan tingkat kesadaran dan kepatuhan terhadap peraturan. Sinergitas ketiga aspek inilah untuk mengukur tingkat efektifitas peraturan yang dibuat dan diberlakukan di masyarakat.

Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa saja yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakat dan lain-lain termasuk dalam pandangan dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannnya dalam tingkah laku masyarakat. [126]

Sistem hukum yang dibentuk tersebut merupakan wujud dari cita cita kehidupan berbangsa dan bernegara yang dilandasi dan bersumber dari nilai, norma, kaidah yang bersumber dari agama, adat istiadat, dan tertib sosial. Makna yang tersirat ini menunjukkan bahwa hukum yang diciptakan mempunyai dasar yang kokoh dari bumi masyarakat Indonesia sedangkan yang tersurat adalah terwujudnya produk hukum berupa peraturan perundang-undangan. Perpaduan tersirat dan tersurat ini menghasilkan asas-asas yang mendasari sistem pembuatan, proses, pelaksanaan, evaluasi dan monitoring peraturan perundang-undangan.

[126] Lihat dalam Bagir Manan, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*.IN-HILL-CO, Jakarta, 1992, hlm.17

Terakomodirnya nilai-nilai filosofis berkehidupan dalam berbangsa dan bertanah air dalam produk hukum ke dalam sebuh norma hukum sangat tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para aktor pembentuk peraturan perundang-undangan. Sebab, dengan tidak dipahaminya secara utuh tentang landasan filosofis dari cita hukum akan membuat kesenjangan anatara cita hukum dengan norma hukum yang dibuat. *Peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam formulasi bahasa (Indonesia) secara tertulis, oleh karenanya pertama-tama perlu dipahami maknanya dari perspektif bahasa hukum dan logika*. [127]

Asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan merupakan substansi abstrak yang memberikan "ruh filosofis" pada produk peraturan yang dibuat. Para ahli [128] memberikan pemikiran tentang asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya dipositivisasikan ke dalam ranah normatif meliputi : Asas kejelasan tujuan Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat ; Peraturan Perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang ; Asas kesesuaian antara jenis,hierarki dan materi muatan, Asas dapat dilaksanakan ; Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; Asas kejelasan rumusan ; Asas keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan langkah pertama bagi perumusan substansi hukumnya. *Langkah berikutnya diharapkan agar para pembentuk peraturan perundang-undangan tidak melepaskan diri dari input, proses, sampai out put dan outcome-nya. Hal ini sangat dilandasi nilai-nilai filosofis tentang mengapa hukum itu dibuat secara tertulis. Kepastian hukum dan keadilan menjadi dua kata kunci untuk membenarkan aspek kemanfataan hukum. Artinya jaminan keadilan yang mendasari dibentuknya kepastian hukum adalah muatan kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh masyarakat sejak peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan*.

[127] Jazim Jhamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 29

[128] Para pemikiryang dimaksud dianataranya Paul Scholten, Satjipto Rahardjo, Paton, Bruggink, PW Brouwer, I.C.Van der VLIES, A.Hamis.S. Attamimi. Positivisasi hukum atas pendapat pakar tersebut terakumulasi dalam Pasal 5 dan Pasal 6 dari UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Mengkaji urgensitas peraturan perundang-undangan yang baik termasuk dalam hal ini menciptakan peraturan daerah, tidak dapat dilepaskan dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti tersebut di atas. Sebagai landasan filosofis sudah selayaknya sebelum peraturan daerah tersebut dirumuskan maka pertimbangan-pertimbangan tentang asas-asas perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh sehingga tercermin dalam naskah akademik yang sifatnya partisipatif dengan sudut pandang yang komprehensif integral.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Kerangka kebijakan pembangunan nasional yang bebas dan bertanggungjawab haruslah didasari pula pada asas-asas tersebut, hal ini untuk menghindari terjadinya pembentukan peraturan yang berwatak represif atau otoriter tetapi peraturan yang berjiwa responsif. Berjiwa responsif adalah keterbukaan dalam menerima segala perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat dalam penentuan kebijakan atau dalam istilah lain adalah asas partisipasi publik dalam perumusan peraturan. Sehingga capaian dalam penggunaan hukum untuk rekayasa sosial (*law is a tool of social engineering*) seperti yang diutarakan Roscue Pound, dapat menjembatani segala kebutuhan dan beban kehidupan masyarakat. *Integrasi yang merupakan wujud simbiosis mutualisme antara kehendak yuridis dan kehendak politik mampu memberikan arah dan tujuan bagi kehidupan hukum dan kehidupan politik yang harmonis setelah peraturan diberlakukan di masyarakat*. Dengan demikian keberlakuan peraturan daerah dapat diterima oleh masyarakat dengan mengakomodir berbagai aspek-aspek seperti uraian terdahulu sehingga efektifitas hukum dapat terjamin.

Konsep responsif, partisipatif, akomodatif, fleksibilitas, komunikatif, aspiratif, transparansi, bukan sesuatu konsep yang baru dalam alam demokratis untuk menggambarkan betapa era keterbukaan saat ini tidak bisa dihindari lagi akan kebutuhan dan kepentingan sosial lebih diutamakan di berbagai sektor. Upaya merumuskan peraturan perundang-undangan merupakan upaya merumuskan norma hukum yang mencerminkan kesadaran, keyakinan serta kenyataan hidup dalam masyarakat (*living law*). Hukum yang hidup adalah hukum yang tidak tertulis yang bersumber dari tatanan hidup masyarakat.

Tatanan hidup masyarakat adalah nilai, norma dan kaidah kehidupan yang dijadikan pedoman antar satu generasi ke generasi berikutnya sehingga tercipta harmonisasi kehidupan. Perumusan peraturan perundang-undangan yang berangkat dari hukum yang hidup merupakan keniscayaan yang tidak bisa dihindari lagi. Artinya substansi hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat akan memetik problematika sosial yang lebih luas.

Landasan sosiologis merupakan konsep yang tidak bisa ditinggalkan dalam perumusan dan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Peraturan yang partisipatif sangat mengakomodir kepentingan masyarakat. Nilai-nilai sosiologis ini bisa didapatkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dengan melakukan berbagai pengkajian meliputi pra penelitian, penelitian PRA , *focus group discussion*, survey lapangan, obervasi langsung, *public hearing*, mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dan bentuk-bentuk musyawarah lainnya dengan tujuan pemetaan permasalahan, sinergitas lembaga terkait sampai pada rancangan urgensitas pemecahan masalah.

Landasan sosiologis ini menjadi pintu pembuka bagi terorganisirnya fakta-fakta lapangan yang tidak saja berdasarkan data kuantitatif juga data kualitatif. Data-data yang didapatkan sebagai bahan kajian sebenarnya sudah berbicara kebutuhan apa yang ingin diakses oleh hukum. Sifat normatif hukum adalah proses yuridis agar fakta-fakta yang sudah terumuskan mempunyai kekuatan hukum keberlakuannya. Dengan demikian keberlakuan peraturan perundang-undangan merupakan gambaran bahwa peraturan tersebut dapat diterima oleh masyarakat, tidak menutup kemungkinan banyak pula peraturan yang dibuat tidak dapat diberlakukan karena peraturan tersebut sudah tercerabut dari akar-akar kemasyarakatannya.

Oleh sebab itu, dalam melakukan kajian sosiologis terhadap peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak masukan atau input data dari masyarakat, dimana peraturan itu diberlakukan. Adapun lintas sektor dengan berbagai multidisplin dapat dijadikan acuan bagi pembentuk peraturan misalnya dari unsur para pakar perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pemangku kepentingan dalam masyarakat seperti tokoh masyarakat, aparat birokrat, dan unsur-unsur

lain yang terkait. Pola ini disebut sebagai *bottom up system* bukan sebaliknya *top down system*.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governence*, diantaranya ketertiban masyarakat, akuntabilitas dan transparansi. *Partisipasi masyarakat dalam mengambil keputusan sebaiknya mempunyai andil yang besar sebagai bagian dari kedewasaan dalam tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa*. Konteks ini sesungguhnya ingin melihat lebih jauh bahwa pembentukan peraturan tidak saja landasan sosiologis yang dibutuhan tetapi juga landasan-landasan lain yang berhubungan seperti landasan ekologi, ekonomi dan landasan kultural. Landasan-landasan tersebut berarti mengkaji peta masalah lebih meluas karena memasukkan unsur-unsur kearifan lokal masyarakat setempat.

Kearifan lokal dilandasi oleh sistem nilai dan religi yang berkembang dalam alam pikir masyarakat yang sederhana dan bersahaja di negara-negara berkembang. Ajaran agama dan kepercayaan masyarakat lokal menjiwai dan mempengaruhi bagimana suatu peraturan dapat terlaksana dengan baik.Cerminan kearifan lingkungan masyarakat lokal secara konkrit terkristalisasi dalam produk hukum masyarakat lokal, yang dalam antropologi hukum dapat disebut juga hukum kebiasaan, hukum rakyat, hukum penduduk asli, hukum tidak tertulis, dan hukum adat.[129]

Dengan demikian kearifan lokal merupakan landasan sosiologis bagi keberlakuan peraturan. Peraturan bukanlah produk hukum yang steril dari berbagai intervensi internal dan eksternal. Memelihara keajegan agar peraturan bisa bertahan lama penggunaannya memerlukan komunitas masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membantu memelihara keteraturan, ketertiban, keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat seperti yang diinginkan oleh norma-norma hukum yang diatur dalam peraturan tersebut.

[129] Rachmad Syafa'at,dkk, *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, Malang In TRANS Publishing, 2008, hlm.8-9

C. LANDASAN YURIDIS

Keberadaan peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari koridor sistem hukum dan hirarkhi yang berlaku di suatu negara. Dalam kajian ketatanegaraan, penyusunan secara sistematis norma hukum ke dalam modifikasi hukum[130] sudah menjadi kebutuhan riil dalam era modernisasi. Ciri pembangunan hukum di negara modern, termasuk Indonesia adalah pembentukan peraturan perundang-undangan. Kebutuhan akan produk hukum merupakan wujud dari berbagai kepentingan masyarakat melalui norma-norma hukum. Dalam proses penyusunan produk hukum tentunya sangat dibutuhkan harmonisasi. *Harmonisasi hukum mengandung arti bahwa sinergitas secara vertikal dan horisontal dalam sistem hierarkhi peraturan yang dibuat mengindikasikan untuk meminimalisir multi player effect pada Perda yang akan diberlakukan.*

Landasan yuridis dalam peraturan merupakan hasil pertimbangan atau alasan-alasan yang bertujuan bahwa peraturan tersebut disusun untuk mengatasi atau mengisi kekosongan hukum yang ada dengan melakukan verifikasi peraturan yang sedang berlaku. Proses tersebut bisa dilakukan dalam upaya merubah atau yang akan dicabut, mengatur yang baru karena peraturan yang ada sudah tertinggal dari perkembangan zaman (asas efektifitas hukum), peraturan tidak harmonis dengan peraturan yang berada di atas atau di bawahnya sehingga daya berlakunya lemah, atau karena peraturannya memang belum pernah ada. Proses yuridis dan berbagai pertimbangan tersebut dilakukan dalam kerangkan menjamin nilai-nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.

Kenyataan banyak menunjukkan bukti bahwa peraturan-peraturan yang diberlakukan berjalan tidak efektif karena tidak

[130] A.Hamid.S.Attamimi menyatakan bahwa, untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman. Dalam modifikasi terdapat beberapa keuntungan, antara lain bahwa pembentukan hukum tidak memakan waktu yang lama, dan hukum dapat selalu berada di depan, walaupunkadang-kadang hukum yang dirumuskan kurang sesuai dengan kehendak masyarakat atau tidak mencerminkan keadilan dalam masyarakat. Pembentukan Undang-undang dengan cara modifikasi yang baik disertai kajian yang mencukupi, dapat diharapkan hukum akan menjadi pedoman dan menjadi panglima, serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat. Lihat dalam Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-Undangan. Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Jilid 1* Kanusius, Yogyakarta, 2007, hlm. 3-6.

implementatif dan menimbulkan permasalahan baru di masyarakat, ditentang oleh masyarakat, tidak sesuai dengan kebutuhan riil di masyarakat, baru diberlakukan diganti yang baru, perda dicabut oleh pemerintah pusat karena substansinya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan lain sebagainya. Hal ini menandakan bahwa peraturan sebagai produk hukum sekaligus produk politik, tidak asal-asalan dalam membuatnya. Istilah "macan kertas" menjadi deskripsi bagi penilaian peraturan yang tidak berdayaguna dan berhasilguna tersebut. Di tambah lagi berapa banyak anggaran negara yang dikeluarkan untuk membiayai proses pembentukan peraturan tersebut.

Dengan demikian keberlakuan peraturan sebagai bentuk dari produk hukum, maka pendekatan yuridis normatif yang dilakukan haruslah mengkaji berbagai dimensi agar supaya keberlakuan hukum suatu peraturan tidak menimbulkan masalah dikemudian hari. Parameter keberlakuan yuridis tentunya merujuk berbagai macam pemikiran dan konsep diantaranya : setiap kaidah hukum harus berdasarkan dan tidak bertentangan dengan kaidah yang diatasnya, kaidah hukum haruslah memenuhi syarat-syarat pembentukan, kaidah hukum mengikat karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan suatu akibat, kaidah hukum perlu disinkronisasikan dengan aspek lain seperti struktur dan budaya hukum.[131]

Dalam pengaturan hukum sesungguhnya memperlihatkan fakta-fakta empiris tentang perkembangan masalah yang dihadapi masyarakat dan apa-apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu penyusunan peraturan perlu direncanakan dengan melakukan pendekatan dan komparasi pada peraturan yang sudah berlaku untuk melakukan evaluasi peraturan dalam upaya menerjemahkan muatan lokal dalam kerangka yurudis.

Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat tidak selalu membawa dampak positif bagi masyarakat yang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena hukum bukanlah sebuah institusi yang berada dalam "ruang hampa" sehingga selalu netral.

[131] Para pakar seperti Hans Kelsen, W.Zevenbergen, Lawrence.M.Friedman maupun Logemann, melakukan telaah yang mendalam terkait dengan urgensitas keberlakuan yurdis pembentukan peraturan perundang-undangan. Lihat dalam Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting. Seri Naskah Akademik Pembentukan Perda*, Total media, Yogyakarta, 2011, hlm.29-30.

Hukum tidak steril dari substansi kemasyarakatan lainnya. Politik kerapkali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga hukum tidak selalu menjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat atau menjamin keadilan. Pembuatan dan pelaksanaan hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik, konfugurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sementara konfigurasi yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang refresif. Jika dihubungkan dengan konsep tiga keadaan dasar hukum dari Nonet dan Selznick maka konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif / ortodoks atau menindas.[132]

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa proses pembentukan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari landasan yuridis yang dapat ditelusuri dalam dua hal yaitu : ketentuan-ketentuan hukum yang menunjuk atau memberi kewenangan kepada lembaga atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan isi daripada peraturan perundang-undangan yang dibentuk.[133] Efek dari landasan yuridis tersebut akan tercermin pada aspek penegakan hukum peraturan perundang-undangan yang mengikat masyarakat sehingga substansi hukum yang diatur dapat diterima masyarakat karena sudah sesuai dengan landasan filosofis dan sosiologis. Konsep hukum yang terejawantahkan dalam bahasa hukum berupa pasal-pasal yang sangat otentik dan implementatif sesungguhnya gambaran dari kemauan masyarakat agar kehidupan lebih tertib dan teratur seperti diinginkan pula oleh bangsa-bangsa beradab di muka bumi ini.

Tritunggal dalam pembentukan perundang-undangan yang dimulai dengan penyusunan naskah akademik yaitu landasan filosofis,

[132] Moh.Mahfud.MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.7 baca juga dalam Moh.Mahfud.MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1988.

[133] Lihat dalam Jazim Hamidi, dkk, *Optik Hukum.Peraturan Daerah Bermasalah. Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Prestasi Pustakakarya, Jakarta, 2011, hlm. 74-75 ; Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILL-CO, Jakarta, 1992, hlm.14-15

landasan sosiologis dan landasan yuridis bermakna : satu untuk tiga, tiga untuk satu. Namun demkian suatu landasan sebaiknya bersumber dari konsep pemikiran yang mendalam terhadap realitas kebutuhan masyarakat maka akan dihasilkan peraturan yang berkualitas. Artinga landasan-landasan yang digunakan tidak saja tiga landasan di atas tetapi juga landasan-landasan lain seperti : landasan politik, landasan ekologis, landasan medis, landasan ekonomis, landasan kultural dan lain-lain. Landasan yang lain tersebut dikonsepkan sesuai dengan kebutuhan riil dari substansi peraturan tersebut. Cara pandang yang komprehensif integral tersebut akan menghasilkan peraturan yang dibuat berbasis riset dan keakuratannya dapat dipercaya dan sangat bermanfaat bagi pembentuk peraturan perundang-undangan.

www.mpr.go.id

DESAIN SISTEM PEMILU DAN KEPARTAIAN 2019[1]

Oleh: Salahudin, S.IP, M.Si., M.P.A[2]

Akhir-akhir ini mencuak perdebatan antar elit politik mengenai sistem pemilu dan kepartaian yang akan diterapkan pada pemilu 2019 nanti. Bagian-bagian penting yang diperdebatkan adalah bentuk sistem pemilu, bentuk sistem kepartaian, dan format pemilihan presiden dan wakil presiden. Area perdebatan tersebut dipandang sebagai elemen-elemen esensial bagi elit politik dan partai politik sebagai bagian dari pilar demokrasi.

Menimbang proposional terbuka

Pertama, perdebatan sistem pemilu. Dalam konteks ini, terdapat tiga kubu elit politik yang berseberangan, pertama, kubu yang menginginkan penerapan sistem pemilu proposional terbuka seperti yang diterapkan pada pemilu/pileg 2014 lalu, kedua, kubu yang berkeinginan bahwa pemilu 2019 nanti harus berdasarkan pada sistem proposional tertutup, dan kubu terakhir adalah pemerintah yang berusaha menyeimbangkan kepentingan dari kedua kubu tersebut dengan mengusulkan sistem proposional terbuka terbatas.

Sistem proposional terbuka menjanjikan terbukanya akses dan kesempatan masyarakat sebagai pemilih dalam menentukan wakil-wakil mereka di lembaga legislatif baik di tingkat nasional maupun di level daerah. Dalam sistem ini, pemenang calon legislatif ditentukan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut pencalonan yang ditetapkan oleh partai politik. Artinya, asas pertimbangan kubu yang mendukung sistem ini adalah asas keterwakilan dan keadilan politik.

Bagi kubu pertama, pendukung sistem proposional terbuka, sistem pemilu harus sejalan dan searah dengan nilai-nilai demokrasi yakni salah satunya adalah kedaulatan rakyat, di mana rakyat memiliki

[1] Artikel disampaikan pada acara FGD "Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensiil berdasarkan UUD 1945" kerjasama MPR RI dan UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, pada tanggal 13 April 2017 di Hotel Savana, Malang

[2] Perwakilan Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Malang

www.mpr.go.id

hak melegitimasi para calon legislatif sebagai pemenang melalui mekanisme pemilihan secara langsung dan berdasarkan suara terbanyak. Pada akhirnya, keberadaan anggota DPR RI dan DPRD benar-benar mencerminkan suara dan kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan partai politik.

Kendati demikian, jika mengacu pada pengalaman pemilu 2014, pada praktinya sistem tersebut membuka secara lebar pertarungan antara para calon legislatif. Pertarungan tidak hanya berlangsung antara para calon dari partai politik yang berbeda, tapi juga terjadi antara para calon dalam satu partai. Imbas dari pertarungan tersebut adalah tingginya biaya politik yang dikeluarkan oleh masing-masing calon. Seiring berlangsung pertarungan antara para calon, pertarungan antara para pendukung pun berlangsung sengit guna memenangkan para kandidat yang didukung, kemudian terjadi disharmonis sosial dalam masyarakat.

Kelemahan di atas adalah dijadikan sebagai alasan bagi kubu kedua, pendukung sistem pemilu proposional tertutup. Menurut kubu kedua, sistem proposional terbuka berdampak negatif bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, di mana demokrasi menjadi arena bagi masyarakat untuk saling menyerang melampaui batas nilai-nilai demokrasi. Akibanya, masyarakat tidak lagi hidup dalam nilai sosial kebersamaan, toleransi, dan kesantunan sebagaimana ciri dan karakter khas masyrakat Indonesia.

Karena itu, kubu kedua mengusulkan untuk menerapkan sistem proposional tertutup pada pemilu 2019 nanti, di mana dalam sistem ini penentuan calon legislatif sebagai pemenang adalah didasarkan pada nomor urut pencalonan yang ditetapkan oleh partai politik, bukan berdasarkan suara terbanyak seperti dalam proposional terbuka.

Dalam formula proposional tertutup, meskipun calon legislatif mendapatkan suara terbanyak dari calon-calon yang lain dalam satu partai dan dapil yang sama, namun, karena calon tersebut berada pada nomor urut yang paling akhir maka dia tidak secara langsung keluar sebagai pemenang pemilu. Suara yang dia dapatkan diberikan kepada nomor urut 1 atau 2. Dalam konteks ini, partai politik memiliki kedaulatan yang tinggi untuk menentukan pemenang pemilu.

www.mpr.go.id

Selanjutnya, alasan logis kubu kedua mengusulkan proposional tertutup adalah sistem ini dapat menjamin stabilitas politik pemilu, mengharmoniskan hubungan para anggota legislatif dengan partai pengusung, meminimalisirkan politik uang di tingkat akar rumput, dan menjaga keutuhan dan perdamaian sosial. Pada dasarnya, alasan logis tersebut dinilai sebagai bagian untuk memperkuat dan memperkokoh demokrasi sebagai sebuah sistem kehidupan bernegara.

Namun, persoalan yang perlu didiskusikan lebih lanjut adalah apakah partai politik dapat mewujudkan alasan-alasan logis tersebut di tengah buruknya kinerja partai politik sebagai pilar demokrasi? Kita semua berharap penerapan sistem proposional tertutup didukung kemauan baik partai politik untuk menunjukkan kinerja yang maksimal dalam menjalankan fungsi-fungsi politik mereka seperti fungsi rekreitmen, agregasi, artikulasi, pendidikan, dan sosialisasi politik. Jika fungsi-fungsi partai tersebut tidak dapat berjalan dengan baik, jangan berharap sistem proposional tertutup dapat menghantarkan kondisi politik Indonesia ke arah yang lebih baik.

Selanjutnya, kubu pemerintah mengusulkan proposional terbuka terbatas. Pada dasarnya tujuan pemerintah mengusulkan formula ini adalah untuk mengakomodir kepentingan kedua kubu di atas. Sayangnya, sistem proposional terbuka terbatas yang diajukan pemerintah tidak memiliki esensi dan tujuan yang jelas bagi pembangunan demokrasi.

Melalui draf revisi RUU pemilu yang diajukan pemerintah ke DPR RI, pemerintah hanya menjelaskan definisi sistem proposional terbuka terbatas yaitu "daftar calon terbuka" adalah daftar calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dicantumkan dalam surat suara Pemilu Anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara berurutan yang ditetapkan oleh partai politik. Yang dimaksud dengan "daftar nomor urut calon yang terikat" adalah daftar nomor urut calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang ditetapkan oleh partai politik secara berurutan yang bersifat tetap. Pemerintah tidak secara tegas menjelaskan formula bagimana penentuan pemenang calon agggota legislatif, apakah berdasarkan nomor urut atau berdasarkan suara terbanyak?

www.mpr.go.id

Pilihan pemerintah di atas menimbulkan kebingungan partai politik dan pemilih yang pada akhirnya memicu terjadinya gejolak politik di tingkat elit dan di level akar rumput. Sebaiknya pemerintah menentukan pilihan yang jelas, apakah sistem proposional tertutup atau proposional terbuka. Hemat kami, mengingat kinerja partai politik yang masih jauh dari harapan publik, maka pada pemilu 2019 nanti sebaiknya menggunakan sistem proposional terbuka, di mana pemilih dapat menentukan secara langsung wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Namun, jika suatu saat nanti parta-partai politik sudah menunjukkan kinerja yang positif dan dipercayai publik, maka sistem proposional tertutup dapat diterima sebagai bagian dari sistem pemilu/pileg.

Mendorong multi party sederhana

Kedua, perdebatan sistem kepartaian. Secara teoritis sistem kepartaian dibagi dalam tiga bentuk yaitu sistem partai tunggal (single party), sistem dua partai (dwi party), dan sistem banyak partai (multi party). Berangkat dari pengalaman politik masa lalu, para elit politik sepakat bahwa single party tidak sesuai dengan karakter politik Indonesia dan dwi party juga tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi yang dianut. Dalam konteks ini, para elit politik sepakat untuk mendorong multi party sebagai sistem kepartaian karena sistem ini adalah sejalan dengan demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan.

Meskipun demikian, berdasarkan pengalaman pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014, para elit politik dihadapkan dengan kenyataan bahwa ternyata banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menghambat pembangunan politik ke arah yang lebih baik. Banyaknya partai politik membuat sistem politik dan pemerintahan tidak dapat berjalan secara efektif dan efesien sehingga pembangunan negara tidak dapat berjalan dengan baik. Dalam merespon kegagalan multi party ini, para elit politik melihatnya dari dua perspektif yang berbeda sehingga mereka pun terbelah menjadi dua kubu yang saling bersebrangan, kubu pertama adalah kubu pro multi party murni dan kubu kedua adalah kubu multi party sederhana.

Menurut kubu pertama, sistem multi partai adalah sistem yang sejalan dengan amanat undang-undang dasar 1945, di mana di dalamnya menegaskan bahwa semua warga negara bebas berserikat dan berkumpul. Selain itu, multi partai juga sejalan dengan nilai-nilai demokrasi yakni nilai kebebasan, keadailan, dan persamaan politik. Karena itu, kubu pertama menganggap multi partai murni adalah sebuah jalan yang harus diterapkan dalam berdemokrasi.

Sementara kubu kedua memandang bahwa multi partai murni tidak sejalan dengan sistem presidensil yang dianut melalui UUD 1945. Multi partai murni akan mengganggu sistem pemerintahan presidensil karena itu perlu ada upaya untuk mensederhanakan multi partai melalui penentuan abang batas parlemen atau Parliamentary Threshould (PT). Kubu kedua sepakat bahwa PT ditetapkan pada angka 3,5%. Artinya, partai politik berhak mengikuti pemilu/pilpres apabila partai politik tersebut mendapatkan suara 3,5% dari suara sah nasional.

Dalam konteks perdebatan sistem kepartaian seperti yang dijelaskan di atas, kami berpendapat bahwa berdasarkan fakta politik pada pemilu-pemilu sebelumnya, memang benar sistem multi partai murni gagal mewujudkan dan menghantarkan kedewasan politik masyarakat ke arah yang lebih baik (demokratis). Banyaknya partai politik dalam pemilu membuat polarisasi dan kekaburan ideologi politik masyarakat yang diakibatkan eksistensi partai politik yang tidak didasarkan pada nilai-nilai ideologi yang diperjuangkan. Selain itu keberadaan partai politik dalam kontestasi pemilu/pilpres berdampak pada distabilitas politik dan pemerintahan.

Karena itu, sebaiknya sistem multi partai sederhana melalui angka PT 3,5% harus dipertahankan demi terwujudnya stabilitas politik dan pemerintahan yang dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan presidensiil yang lebih efektif dan efesien. Kendati demikian, berjalanya proses politik tetap harus mengakomodir kepentingan golongan-golongan yang secara struktural tidak berada dalam lingkaran kekuasaan politik dan pemerintahan. Artinya, partai-partai yang tidak memenuhi syarat angka PT 3,5% tetap memiliki hak-hak politik untuk terlibat mengawal pilpres yang demokratis dan bermartabat sesuai cita-cita luhur bangsa.

Memperkuat ambang batas 20%/25%

Ketiga, perdebatan mengenai sistem pilpres (presidential threshold). Dalam konteks perdebatan ini, mencuak dua kubu yang berseberangan di antaranya kubu yang berkeinginan bahwa semua partai politik berhak mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden, tidak peduli partai kecil maupun partai besar, semua partai politik yang berbadan hukum dan dinyatakan lolos verifikasi memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden. Pandangan ini adalah didasarkan pada asas-asas hak asasi manusia, undang-undang dasar 1945, dan prinsip-prinsip demokrasi.

Sementara itu, kubu kedua berpandangan bahwa partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau koalisi partai politik yang mendapatkan 20% kursi DPR dari jumlah kursi DPR RI atau mendapatkan 25% suara dari suara sah pemilihan legislatif. Pandangan ini berkepentingan untuk mewujudkan stabilitas politik demi pembangunan dan kepentingan bangsa yang lebih luas. Setidaknya, syarat 20%-25% dapat membatasi partai atau koalisasi partai politik antara dua atau tiga koalisasi besar, karenanya pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya dua atau tiga pasangan yang maju dalam kontestasi pillpres. Karena itu, format ini dapat meminimalisirkan gejolak politik dalam pilpres.

Hemat kami, didasarkan pada kepentingan bangsa yang lebih luas, pandangan kubu kedua lebih bisa diterima dibandingkan pandangan kubu pertama. Kami berfikir bahwa kepentingan bangsa tidak hanya berkaitan dengan persoalan kebebasan dan hak-hak politik saja, namun kepentingan bangsa yang jauh lebih penting adalah stabilitas politik, pemerintahan, ekonomi, dan pembangunan bangsa dalam berbagai bidang.

Kami membayangkan semisalnya semua partai diberi hak mengusungkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, tanpa batasan dan syarat perolehan suara, maka seberapa banyak pasangan calon presiden dan wakil presiden yang maju dalam hajat pilpres. Tentu saja, format ini nanti memicu terbentuknya polarisasi politik dan menimbulkan gejolak politik yang sulit dikendalikan, dan pada

www.mpr.go.id

akhirnya pembangunan bangsa tidak dapat berjalan dengan baik. Karena itu, kami menilai bahwa niat kubu pendukung semua partai bisa mengusung pasangan presiden dan wakil presiden harus dipertimbangkan lebih matang dengan memperhatikan kepentingan bangsa yang lebih luas.

Akhirnya, kami menyimpulkan bahwa sistem pemilu dan kepartaian 2019 harus diarahkan untuk memperkuat demokrasi dan mewujudkan kepentingan bangsa yang lebih luas. Sistem pemilu proposional terbuka harus didukung demi terwujudnya kedaulatan rakyat, disamping itu sistem proposional tertutup dapat dikaji kembali dengan mempertimbangkan kinerja partai politik, sementara sistem kepartaian multi partai sederhana harus dilembagakan melalui PT angka 3,5% demi terwujudnya stabilitas politik, dan format partai politik pengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden harus dibatasi melalui ketentuan 20%/25% dari suara sah pemilihan legislatif yang dapat mendukung kepentingan bangsa yang lebih besar.

www.mpr.go.id

ISLAM, PEMILU DAN KEBANGSAAN
(Tinjauan Kritis Demokrasi)

Oleh: Sutaman

PEMILIHAN umum (pemilu) yang berlangsung di negara kita Republik tercinta ini setiap lima tahun sekali, tampaknya mendapat legalitas dari ajaran Islam. Pemilu adalah satu proses demokrasi yang harus dilaksanakan untuk memilih para pemimpin, baik sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif (ahl al-halli wa al-'aqdi) maupun kepala negara --presiden dan wakilnya-- yang disebut dengan khalifah.

Untuk itu setiap warga negara wajib menggunakan hak pilihnya, dan khusus bagi umat Islam wajib memilih orang-orang Islam yang terbaik, sesuai pilihan hati nuraninya masing-masing, tanpa adanya pengaruh, intimidasi dari partai politik manapun, baik parnas maupun parlok.

Islam, dengan totalitas ajarannya, mengatur seluruh aspek kehidupan umat manusia, tidak hanya sebatas mengatur hubungannya dengan Allah Swt (ibadah), tetapi juga mengatur hubungan manusia dengan sesamanya (muamalah), termasuk pengaturan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan dalam upaya mewujudkan kemaslahatan umat secara menyeluruh dan tegaknya nilai-nilai keadilan berbasis syariah di bumi ini.

Bila nilai-nilai tersebut --kemaslahatan dan keadilan-- bagi manusia diabaikan, maka sungguh akan terjadi berbagai bentuk diskriminasi, penindasan dan kezaliman. Berkaitan dengan hal itu, maka Islam mengatur dan menetapkan bahwa harus ada pemimpin yang akan menyelenggarakan dan mengawasi jalannya pemerintahan negara.

Terkait dengan persoalan ini, tentu harus ada pula lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan, perda atau qanun, di samping lembaga yang secara khusus menegakkan supremasi hukum. Ketiga otoritas tersebut dalam istilah teori kenegaraan modern (saparation of power), terdiri dari pihak atau lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

www.mpr.go.id

Sekalipun, betapa pentingnya sebuah pemerintahan (negara) dalam mengatur dan memberikan perlindungan kepada rakyatnya, tetapi Islam tidak pernah memberikan suatu model atau bentuk dari suatu negara tersebut. Karena itu munculnya perbedaan di kalangan para ahli hukum dan pakar politik, merupakan sesuatu yang wajar. Baik Alquran maupun al-Sunnah, yang keduanya merupakan sumber utama ajaran Islam, nampaknya tidak memberi petunjuk yang tegas tentang hal itu.

Alquran hanya memberikan beberapa landasan yang prinsipil, antara lain "asas musyawarah" dalam hubungan dengan proses pemilihan pemimpin, menuntut pertanggungjawaban dan pemberhentiannya. Hal ini seperti dijelaskan Allah dalam Alquran: "Dan bagi orang-orang yang menerima seruan Tuhan-Nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka." (QS. al-Syu'ara: 38).

Atas dasar itu mengharuskan setiap pemimpin (penguasa), yang mendapat kepercayaan dari rakyat, untuk menggunakan asas musyawarah dalam setiap tugasnya dan pengambilan keputusan berhubungan dengan kepentingan rakyat. Kewajiban pemerintah untuk selalu memperhatikan kemaslahatan ini berkaitan erat dengan ajaran Islam tentang hubungan pemerintah dan rakyatnya seperti dikatakan oleh Imam al-Syafi'i bahwa kedudukan pemerintah dalam hubungannya dengan rakyatnya adalah seperti kedudukan wali dalam hubungan dengan anak yatim.

Kampanye damai

Kampanye menurut Kamus dapat dipahami sebagai usaha untuk mempengaruhi, dan menggaet massa guna memperoleh dukungan dalam dunia politik, sehingga diharapkan warga masyarakat memberikan dukungan suara kepada partainya (M.B. Ali:1997). Atau bisa juga dipahami, sebagai usaha mempengaruhi konsumen dalam dunia dagang seperti berbagai iklan lewat surat kabar dan lainnya, dengan memberikan embel-embel sejumlah hadiah menarik bila membeli produk tertentu dan sebagainya.

Melihat multipartai di Indonesia, maka pertanyaan yang sering muncul di dalam masyarakat adalah “mampukah masing-masing parnas dan parlok, menjujung tinggi nilai-nilai demokrasi” dan proses pemilu itu berlangsung dengan damai?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, menurut penulis minimal ada empat hal yang harus diperhatikan: Pertama, perlu merekonstruksi ulang semangat perjuangan Rasulullah saw dan para sahabatnya. Beliau telah meletakkan dasar-dasar pembentukan negara Madinah, yang dibangun bersama dengan tidak membedakan suku dan agama baik Islam, Yahudi maupun Nasrani.

Islam secara fakta telah memancangkan ukhuwah yang begitu kuat, menebarkan prinsip ishlah dengan selalu harmonis antara satu dengan lannya dalam susana damai. Dan prinsip-prinsip ini pula yang telah diteruskan oleh para sahabat khulafaur rasyidin, sehinga berlangsung sistem suksesi yang sehat dan aman.

Kedua, kajian sejarah perjuangan bangsa. Bila kita melihat dari segi sejarah, banyak sekali para pejuang di negeri ini termasuk di bumi Iskandar Muda, yang telah berjihad membela dan mempertahankan tanah airnya dari segala bentuk penindasan dan kezaliman para penjajah. Kenyataan menunjukkan bahwa mereka lewat ahli warisnya tidak pernah menuntut imbalan sebagai kompensasi atas kerugian mereka. Tetapi semua itu diikhlaskan sebagai motivasi hubbul wathan minal iman.

Ketiga, bersikap sopan dan santun. Sikap seperti ini merupakan manifestasi dari nilai Alquran, linta lahum (lemah lembut) dan tidak kasar (fadzzan ghalidha), tidak melakukan intimidasi (menakut-nakuti), sifat tersebut akan menjadi magnet, daya tarik dan simpatisan dari pencintanya.

Keempat, Ingat sebagai amanah dan jadikan amal salih. Amanah merupakan suatu kepercayaan, baik dari negara, dan partisipan masyarakat pemilih. Ingat, pemimpin tanpa rakyat di berbagai pelosok desa ia tak akan mulia dan rakyat tanpa pemimpin ia tak akan bermakna. Sekali mengkhianati rakyat, seumur hidup anda tidak akan dipercaya.

www.mpr.go.id

Setiap amanah akan diminta mas-uliah-nya oleh Tuhan. Namun bila itu semua dilakukan dengan ikhlas, maka di mata Allah menjadikannya sebagai amal jariyah. Harus pula dipahami, baik tidaknya suatu parpol, tidaklah dinyatakan oleh peserta pemilu itu sendiri, tetapi sangat ditentukan oleh pendukungnya yaitu rakyat sebagai pemilih.

Bagi rakyat, menyangkut dengan patai dan orangnya tidaklah menjadi persoalan, akan tetapi yang menjadi keinginan dan harapan adalah bagaimana sikap dan kerjanya orang-orang yang kelak duduk di dalam parlemen. Punyakah akhlak dan hati nurani, bahwa mereka berpihak kepada rakyat kecil, ataukah ibarat kata orang "habis manis sepah di buang"?

Para ahli fiqih menyebutkan beberapa sifat umum bagi ahl al-halli wa al-aqdi (wakil-wakil rakyat) yang dipilih, minimal harus ada pada dirinya tiga sifat: Pertama, mereka harus adil, artinya harus mempunyai integritas akhlaq dan moral yang baik, di samping disiplin terhadap agamanya. Jadi bukan seorang ahli maksiat dan zalim;

Kedua, mereka dituntut mempunyai ilmu dan pengetahuan yang cukup terhadap calon pemimpin negara/pejabat lainnya yang dipilih, sehingga nantinya mampu mempertanggungjawabkan tidak hanya terhadap diri, masyarakat, negara, bahkan yang sangat penting kepada Allah Swt, dan; Ketiga, mempunyai wawasan yang luas mengenai kualifikasi pemimpin yang dipilih. Artinya, harus mengutamakan sosok dan kualitas pemimpin dan sesuai dengan kondisi pada masanya.

Hal tersebut merupakan cara-cara untuk menghormati aspirasi rakyat dan kedaulatannya, yaitu memilih wakil-wakilnya sesuai dengan harapan dan keinginan mereka, tanpa ada intimidasi dan penekanan dari pihak manapun juga.

(disadur dan dikutip dari Dr. H. Abd. Gani Isa SH, M.Ag,)

www.mpr.go.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan UIN Maulana Malik Ibrahim,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
13 April 2017

www.dpr.go.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan UIN Maulana Malik Ibrahim,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
13 April 2017