

**MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL
EFEKTIF: PERSPEKTIF YURIDIS TERHADAP
SISTEM MULTIPARTAI DI INDONESIA**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

Oleh :

**AH. WAKIL KAMAL
NPM 0606004773**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA**

Jakarta, 2008

PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : AH. WAKIL KAMAL

NPM : 0606004773

Tandatangan : 

Tanggal : 22 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : AH. WAKIL KAMAL
NPM : 0606004773
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif:
Perspektif Yuridis Terhadap Sistem Multipartai
Di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Abdul Bari Azed, SH., MH. ()

Penguji : Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., Ph.D. ()

Penguji : Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., MH. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 22 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Dengan mengucapkan rasa syukur kehadirat Allah SWT atas rahman dan rahim-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini disusun dengan judul: “Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif: Perspektif Yuridis Terhadap Sistem Multipartai di Indonesia”, merupakan tugas akhir sebagai syarat utama dan terakhir bagi penulis sebagai mahasiswa Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia untuk memperoleh gelar Magister Hukum. Penulis sangat sadar, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sulit kiranya untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah berjasa besar, yaitu:

1. Pertama, ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya saya sampaikan kepada Prof. Abdul Bari Azed, SH, MH, selaku pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini.
2. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D, yang bertindak selaku ketua dewan penguji dan Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH, sebagai anggota dewan penguji yang telah memberikan masukan dan kritikan yang sangat berharga yang dapat membuka mata pikiran saya, sehingga penulis dapat tercerahkan dan mengetahui dengan jelas letak kesalahan dan kelemahannya.
3. Penulis menyadari bahwa proses studi ini tidak lepas dari kemudahan yang diberikan oleh pengelola Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia. Untuk itu saya ucapkan juga terima kasih kepada Dr. Jufrina Rizal, SH, MH, beserta semua stafnya yang telah memberikan layanan yang sangat baik.

4. Penulis merasa berhutang budi kepada teman-teman dan saya ucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya, terutama kepada Kanda Ari Yusuf Amir, Sahabat Rama Pratama dan pihak-pihak yang telah membantu sebagian biaya kuliah saya. Tidak lupa saya ucapkan terima kasih juga kepada Sahabat Mulyadi M. Phillian dan adik-adik mahasiswa Asrama Sunan Gunung Jati yang juga telah membantu, mendorong dan mendoakan untuk menyelesaikan studi ini.
5. Selesaiannya studi dan penulisan tesis ini juga berkat dorongan dan doa ibunda tercinta dan kakak-kakak penulis, serta kesabaran, dukungan dan spirit dari istri penulis, Ika Rosita yang tengah mengandung anak pertama penulis.
6. Kepada semua pihak yang telah membantu dengan memberikan dukungan moril dan materiil yang tidak sempat disebut pada kesempatan ini. Akhirnya, saya persembahkan tesis ini kepada anak saya yang masih berada dalam rahim yang suci.

Tesis ini disusun jauh dari kesempurnaan, kritik dan saran sangat penulis harapkan dan kepada Allah SWT saya berserah diri.

Jakarta, Juli 2008



AH. WAKIL KAMAL

**PERNYATAAN PERSETUJUAN
PUBLIKASI KARYA ILMIAH**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AH. WAKIL KAMAL
NPM : 0606004773
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: “ Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif: Perspektif Yuridis Terhadap Sistem Multipartai di Indonesia”, beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 22 Juli 2008

Yang menyatakan,



AH. WAKIL KAMAL

ABSTRAK

Nama : AH. WAKIL KAMAL
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif:
Perspektif Yuridis Terhadap Sistem Multipartai
di Indonesia

Pokok permasalahan tesis ini adalah membahas ketentuan hukum mengenai pemerintahan presidensial dalam hubungannya dengan sistem multipartai di Indonesia dan bagaimana implementasinya, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, sehingga data yang digunakan adalah data sekunder yang dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Pasca Perubahan UUD 1945, lembaga kepresidenan mempunyai legitimasi kuat, karena dipilih melalui pemilihan umum langsung, tetapi sampai saat ini, belum tercipta pemerintahan yang efektif di Indonesia. Untuk mewujudkan pemerintahan presidensial efektif perlu akselerasi penyederhanaan partai politik secara alamiah dan demokratis, dibutuhkan kepemimpinan (*leadership*) yang cerdas, berani dan tegas, serta didukung budaya hukum dan politik yang sehat dan dinamis.

Kata kunci :

Presidensial efektif, multipartai

ABSTRACT

Name : AH. WAKIL KAMAL
Study Program : Law Studies
Title : Establishment of Effective Presidential Government:
Juridical Perspective Toward Multiparty System
in Indonesia

The focus of this these is elaborating of rule of law on presidential government its relations to multiparty system and how its implementation in Indonesia. The these is legal normative research with secunder data and conducted by library research methode. After amendment of UUD 1945, the presidential institution has legitimated power because of direct election. However, the system does not realized yed the effective government in the country. What we need to implement the effective presidential government is accelerating of simplified political parties by natural and democratic way, at the same time the country need smart, strong and coherent leadership, and supported by good and dynamic of culture of law and politics as well.

Key words:

Effective presidential, multiparty

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i	
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii	
LEMBAR PENGESAHAN	iii	
KATA PENGANTAR	iv	
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi	
ABSTRAK	vii	
DAFTAR ISI	ix	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Pokok Permasalahan	6
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
	D. Metode Penelitian	8
	E. Pemikiran Teoritis dan Kerangka Konseptual	9
	1. Pemikiran Teoritis	9
	2. Kerangka Konseptual	14
	F. Sistematika Penulisan	16
BAB II	PERSPEKTIF HUKUM DAN DEMOKRASI	18
	A. Gagasan Kedaulatan Rakyat	19
	B. Perspektif Demokrasi Konstitusional	20
	C. Sistem Pemerintahan Negara	29
	D. Demokrasi dan Kebebasan Berserikat	38
	E. Sistem Kepartaian dan Pemilihan Umum	44
	1. Sistem Kepartaian	45
	2. Sistem Pemilihan Umum	54
BAB III	SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN KEPARTAIAN DI INDONESIA	59
	A. Lembaga Kepresidenan Menurut Konstitusi	59
	B. Amandemen Konstitusi	64
	1. Pembatasan Kekuasaan Presiden	66
	2. Memperkuat Sistem Presidensial	67
	3. Format Kelembagaan Negara	72
	C. Kedudukan Partai Politik Dalam Konstitusi	73
	D. Sejarah Partai Politik Di Indonesia	74
	1. Partai Politik dan Gerakan Kemerdekaan	74
	2. Proklamasi dan Gagasan Partai Tunggal	76

3. Partai Politik Dalam Demokrasi Liberal	78
4. Pemilihan Umum 1955 dan Konstituante	82
5. Partai Politik Dalam Masa Demokrasi Terpimpin	86
6. Partai Politik Dalam Rezim Orde Baru	91
7. Partai Politik Dalam Era Reformasi	100
E. Perbandingan Kepartaian Di Berbagai Negara	104
BAB IV	
MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN EFEKTIF	
DI INDONESIA	107
A. Pemilihan Umum Pasca Perubahan Konstitusi	107
1. Pengaturan Pemilihan Umum Dalam Konstitusi	107
2. Pemilihan Umum Legislatif	109
3. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	112
4. Pemakzulan Presiden	117
B. Analisa Sistem Partai Politik Sederhana	119
1. Analisa Sistem Pemilihan Umum dan Kepartaian.....	119
2. Pendirian, Penggabungan, dan Pembubaran Partai Politik.....	122
3. Electoral Thershold dan Parlementary Treshold	124
4. Koalisi Partai Politik	128
C. Hubungan Sistem Multipartai dan Sistem Pemerintahan Presidensial	130
D. Desain Sistem Pemerintahan Dan Kepemimpinan Nasional Di Masa Depan	135
BAB V	
PENUTUP	141
A. Kesimpulan	141
B. Saran	143
DAFTAR PUSTAKA	144

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998¹ menandai runtuhnya rezim Orde Baru yang otoriter akibat dari gelombang aksi gerakan reformasi yang dimotori mahasiswa.² Akselerasi reformasi telah menghasilkan perubahan signifikan dan fundamental dalam desain sistem ketatanegaraan yang mengatur tata penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini tergambarkan melalui proses perubahan konstitusi selama empat kali antara tahun 1999-2000.³

Salah satu hasil perubahan sangat penting dan mendasar adalah penerapan penguatan sistem Presidensial sebagai sistem pemerintahan, antara lain ditunjukkan oleh pembatasan masa jabatan Presiden⁴ dan rekrutmen Presiden melalui pemilihan langsung.⁵ Sistem ini dianggap sistem terbaik untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat dan produktif agar mampu merealisasikan amanah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945), yaitu menciptakan masyarakat sejahtera dan berkeadilan sosial.

¹ Untuk mengetahui lebih detail kronologi mundurnya Soeharto baca, James Luhulima, *Hari-Hari Terpanjang, Menjelang Mundurnya Presiden Soeharto dan beberapa peristiwa terkait*, Cet.6, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hal. 194-242; baca juga Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hal. 49-62.

² Gerakan reformasi 1998 menghendaki perubahan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara secara fundamental kearah yang lebih demokratis dan terciptanya masyarakat madani (*civil society*). Perjuangan reformasi yang dimotori mahasiswa ketika itu, mendesak Soeharto mundur dari jabatannya dan menuntut penurunan harga bahan-bahan pokok, penghapusan dwi fungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), amandemen UUD 1945, perubahan lima paket undang-undang di bidang politik dan pemberantasan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme).

³ Gerakan mahasiswa 1998 sepakat, bahwa UUD 1945 bukan merupakan kitab suci yang sakral yang haram untuk dilakukan perubahan. Pada perubahan pertama sampai keempat UUD 1945 telah dilakukan pengaturan kembali *distribution of powers* sebagai upaya membentuk format ketatanegaraan Indonesia yang lebih demokratis. Kekuasaan negara dibagi secara seimbang diantara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam rangka *checks and balances system* dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

⁴ Lihat Pasal 7 UUD 1945

⁵ Lihat Pasal 6A ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UUD 1945

Namun pasca 10 (sepuluh) tahun reformasi, pemerintahan yang efektif untuk mengaktualisasikan amanah Pembukaan UUD 1945 tersebut belum terwujud sesuai cita-cita reformasi. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Yusuf Kalla yang untuk pertama kali terpilih secara demokratis melalui pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden langsung pada tahun 2004, yang awalnya memberikan janji-janji perubahan⁶ menuju kehidupan yang lebih aman, adil dan sejahtera, ternyata masih jauh dari ekspektasi publik, bahkan akhir-akhir ini popularitasnya turun secara drastis di mata masyarakat.⁷

Kegagalan Presiden Yudhoyono untuk merealisasikan janji-janji kampanyenya dipandang setidaknya ada dua kelemahan dalam mengelola pemerintahan. *Pertama*, persoalan kepemimpinan (*leadership*) yang sangat lemah; Yudhoyono dinilai sebagai seorang yang peragu dan tidak tegas untuk menentukan kebijakan dan tidak berani mengambil resiko politik untuk membuat keputusan demi kepentingan mayoritas rakyat, sehingga lebih mementingkan popularitas dirinya, bahkan dianggap hanya “tebar pesona” saja.⁸ *Kedua*, permasalahan sistemik; yakni mengenai sistem pemerintahan Presidensial yang dihadapkan dengan sistem multipartai, karena sistem Presidensial dan sistem multi partai merupakan dua sistem yang sulit digabungkan.⁹ Yudhoyono tidak percaya diri untuk mengelola polarisasi dan pragmentasi kepentingan-kepentingan politik yang merupakan konsekwensi logis dari diterapkannya sistem multipartai, sehingga

⁶ Untuk mengingat kembali janji-janji kampanye Yudhoyono-Kalla baca, Rudy S. Pontoh, *Janji-Janji & Komitmen SBY-JK, Menabur Kata Menanti Bukti*, Cet. 1. (Yogyakarta: Media Presindo, 2004).

⁷ Hasil survei Indo Barometer, untuk pertama kalinya tingkat kepuasan terhadap Presiden Yudhoyono di bawah 50 persen dan untuk pertama kalinya pula, Megawati lebih populer. Kebijakan kenaikan harga BBM pada tanggal 24 Mei 2008, menurunkan popularitas Yudhoyono hingga 20 persen. Pada Desember 2007, yang menginginkan kembali Yudhoyono 49,5 persen, yang tidak menginginkan kembali 33,3 persen. Survei pada Juni 2008 posisinya terbalik. Yang menginginkan kembali Yudhoyono sebesar 31,3 persen, yang tidak menginginkan 50,6 persen. Baca, Kompas, tanggal 30 Juni 2008, hal. 2.

⁸ Istilah “tebar pesona” sangat populer untuk menggambarkan kinerja pemerintahan Yudhoyono, apalagi ketika Megawati mengkritik bahwa pemerintah jalan di tempat seperti tarian poco-poco, hanya “tebar pesona” dan “janji di atas langit, realisasi di kaki bukit”. Baca, Kompas, tanggal 31 Januari 2008, hal. 1.

⁹ R. William Liddle and Saiful Mujani, “A New Multiparty Presidential Democracy”, *Asian Survey*, Vol XLVI, No. 1, January/February, 2006, dikutip dari Departemen Dalam Negeri RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Jakarta: 2007, hal. 6.

cenderung sangat kompromistik terhadap kepentingan elit-elit partai,¹⁰ dengan mengorbankan kepentingan masyarakat luas, sehingga tercipta tatanan politik yang tidak sehat. Kondisi demikian, diperparah pula dengan krisis kepemimpinan dan kenegarawanan, lebih naif lagi dikotori perilaku politisi yang sangat pragmatis dan korup serta tidak terciptanya iklim demokrasi yang baik dan produktif. Dengan modal dasar mandat langsung dari rakyat yang mempunyai legitimasi yang sangat kuat seharusnya pemerintahan berjalan lebih efektif. Justru keberadaan partai politik yang banyak menunjukkan semakin tinggi kualitas demokrasinya, sehingga aspirasi masyarakat yang plural dapat tersalurkan melalui partai politik modern.

Pada umumnya dianggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan ke arah sistem multipartai (*multi-party system*). Perbedaan tajam antara ras, agama atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (*primordial*) dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multipartai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwipartai. Sistem multipartai diketemukan antara lain di Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Perancis, Swedia, Rusia dan sebagainya. Prancis mempunyai jumlah partai yang berkisar antara 17 dan 28, sedangkan di Federasi Rusia sesudah jatuhnya partai komunis jumlah partai mencapai 43.¹¹

Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu,

¹⁰ Untuk menghadapi "Koalisi Kebangsaan", Presiden Yudhoyono mengakomodir menteri-menteri dari partai politik besar, kecuali dari PDIP. pada hari Rabu malam, pukul 23.50 WIB, tanggal 20 Oktober 2004, didampingi Wakil Presiden Jusuf Kalla, Presiden Yudhoyono mengumumkan nama-nama anggota kabinet yang diberi nama "Kabinet Indonesia Bersatu", yang terdiri dari 36 orang dan merupakan gabungan dari profesional maupun parpol, termasuk orang-orang yang pernah menjadi menteri dalam kabinet sebelumnya. Pengamat politik Ikrar Nusa Bhakti melihat proses pembentukan yang sempat tertunda dari rencana semula menegaskan adanya tarik-menarik kuat antara unsur pendukung Yudhoyono-Kalla. Selepas proses yang berliku itu, tantangan pertama bagi Yudhoyono-Kalla adalah menyatukan kimiaawi (*chemistry*) antar menteri. Kondisi tersebut mengharuskan kepemimpinan yang kuat dari Yudhoyono. Lihat, Kompas, tanggal 21 Oktober 2004, hal. 1.

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 418; lihat juga Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 35-36.

memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan secara absah (*legitimate*) dan damai.¹² Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan oleh adanya pengelompokan-pengelompokan besar berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Partai politik memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. 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 berpandangan bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti yang dikatakan oleh Schattscheider (1942, "*Political parties created democracy*")¹³

Untuk Indonesia, sistem presidensial itu dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam sistem banyak partai.¹⁴ Namun, karena bangsa Indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin lagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti dimasa Orde Baru. Oleh karena itu, diperlukan adanya mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat menciut dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat '*imperative*'. Dengan demikian, dalam jangka panjang, bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yaitu munculnya dua partai besar, sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktekkan seolah-olah bersifat dua-partai saja. Namun,

¹² Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Cet.1. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988), hal. xi.

¹³ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Cet. 2. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitiaan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal.52.

¹⁴ Dalam artikelnya berjudul "*Presidentialism, Multiparties and Democracy*" yang diterbitkan oleh jurnal *Comparative Political Studies* edisi Juli 1993, Scott Mainwaring menyimpulkan sistem multipartai dan bentuk pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang muskil. Pada 31 negara yang dipandang paling sukses dalam pelaksanaan demokrasi, tak ada satupun yang menerapkan kombinasi tersebut. Seperti prediksi para *founding fathers* pada Rapat BUPKI tanggal 15 Juli 1945 yang didukung oleh temuan empiris Mainwaring, Presiden SBY dan Wapres MJK ternyata tidak dapat menyanggarkan pemerintahan negara secara mulus karena Presiden tidak didukung oleh *majority rule*. Presiden harus memberikan konsesi politik dalam pembentukan kabinetnya karena pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tidak berjalan seperti diharapkan. Sistem multipartai ternyata semakin mempertajam polarisasi ideologis, dan koalisi antara partai-partai pemerintah ternyata bukanlah koalisi yang mantab. Lihat, Sofian Effendi, "Mencari Sistem Pemerintahan Negara", Makalah, Yogyakarta, 23 November 2006, hal. 1.

hal ini tentu hanya bersifat hipotesis. Dalam kenyataan, sistem dua partai itu belum tentu dapat terwujud, mengingat realitas kemajemukan masyarakat dan bangsa Indonesia sangat kompleks. Sangat boleh jadi, tidaklah realistis untuk membayangkan bahwa pada suatu saat nanti hanya akan ada dua partai besar di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik sangat diperlukan sebagai konsekuensi logis diterapkannya sistem Presidensial murni dengan cara memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Penciutan jumlah partai politik itu dapat dilakukan asal saja direkayasa agar hal itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis.¹⁵

Beberapa literatur menunjukkan adanya hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dalam kaitannya dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan sistem Presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem Presidensial murni.¹⁶ Alasannya adalah bahwa Presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama koalisi yang mengantarkan Presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota Dewan terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap Presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai sangat juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.

Tawaran yang diberikan untuk memperkuat Presidensial dengan membuatnya mampu memerintah adalah dengan menyederhanakan jumlah partai. Jumlah partai yang lebih sederhana (efektif) akan mempersedikit jumlah *veto point* dan biaya transaksi politik. Perdebatan yang terjadi diharapkan menjadi lebih fokus

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 155.

¹⁶ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222, dalam Departemen Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, *op. cit.*, hal. 7-8.

dan berkualitas. Publik juga akan mudah diinformasikan baik tentang keberadaan konstelasi politik maupun pilihan kebijakan bila jumlah kekuatan politik lebih sederhana. Sistem kepartaian mempunyai hubungan sinergik dengan sistem Pemilu yang sekaligus menunjukkan dianutnya tipe pemilihan umum *plural majority* dan akan menghasilkan jumlah partai yang lebih sedikit. Selain itu ada pula tipe pemilihan umum sistem representasi proporsional yang akan melahirkan sistem multi partai. Untuk dapat menghasilkan tipe sistem kepartaian sederhana, maka perlu pengkondisian dalam proses pemilu. Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya biasanya diberikan syarat minimal suara atau *electoral threshold*.¹⁷

Di Indonesia pertama kali menerapkan pembatasan untuk mengikuti pemilu berikutnya (*Electoral Threshold*) bagi partai-partai sejak Pemilu 1999 yaitu setelah reformasi, bagi partai-partai yang tidak mencapai jumlah kursi minimal 2 persen di parlemen tidak dapat mengikuti Pemilu 2004. Berikutnya pada Pemilu Legislatif 2004 yang lalu batasan ini ditingkatkan lagi menjadi 3 persen, Menjelang Pemilu 2009 telah disahkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹⁸ telah mengatur ketentuan *Electoral Threshold* dan *Parlementary Threshold* sekaligus. Sebelumnya Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik¹⁹ juga telah disahkan dan Meskipun demikian Rancangan Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden saat ini masih diperdebatkan oleh DPR tentunya harapan kita Pemilu 2009 semakin meningkatkan demokrasi yang lebih baik dan stabil.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa identifikasi masalah yang akan diteliti dan dijawab dalam penelitian ini, sebagai berikut:

¹⁷ *Ibid*, hal 8.

¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 10 Tahun 2008, LN Nomor 51 Tahun 2008, TLN Nomor 4836.

¹⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, UU No. 2 Tahun 2008, LN Nomor 2 Tahun 2008, TLN Nomor 4801

1. Bagaimana ketentuan hukum mengenai sistem pemerintahan dalam hubungannya dengan sistem kepartaian serta prakteknya di Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945?
2. Bagaimana ketentuan hukum mengenai sistem pemerintahan Presidensial dalam hubungannya dengan sistem multipartai dan implementasinya pasca Perubahan UUD 1945?
3. Apa saja yang menjadi *conditio sine qua non* akselerasi terwujudnya pemerintahan presidensial efektif di Indonesia?
4. Bagaimana perbandingan praktek sistem pemerintahan dan kepartaian di beberapa negara di dunia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Bertitik tolak dari latar belakang serta rumusan masalah yang telah diuraikan terdahulu, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan ketentuan hukum dan praktek sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis ketentuan hukum mengenai sistem pemerintahan presidensial dalam hubungannya dengan sistem multipartai dan implementasinya pasca Perubahan UUD 1945.
5. Untuk mengetahui secara konkrit syarat-syarat penting untuk terwujudnya pemerintahan presidensial efektif di Indonesia?
3. Untuk mengetahui dan menganalisa praktek-praktek ketatanegaraan di beberapa negara di dunia, berkaitan dengan sistem pemerintahan dalam hubungannya dengan sistem kepartaian.

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat dan kegunaan secara teoritis maupun praktis, berupa :

1. Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai masukan pemikiran untuk pembangunan hukum dalam rangka memperkuat sistem ketatanegaraan dalam upaya menciptakan pemerintahan Presidensial yang efektif.
2. Diharapkan berguna sebagai bahan kajian untuk akselerasi terwujudnya format sistem kepartaian yang kuat dan dinamis di Indonesia.

3. Sebagai salah satu dari sekian bahan referensi untuk mengkaji lebih mendalam mengenai hukum ketatanegaraan, khususnya berkaitan dengan sistem pemerintahan dalam hubungannya dengan sistem kepartaian di Indonesia.
4. Penelitian ini dapat menambah perbendaharaan khasanah ilmu hukum tata negara dan dapat juga dijadikan sebagai bahan masukan dan pengayaan wawasan bagi pencinta ilmu hukum seperti mahasiswa, akademisi maupun praktisi hukum.

D. Metode Penelitian

Berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di muka, pokok permasalahan dalam penelitian ini akan menggunakan metode hukum normatif.²⁰ Oleh karena metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan adalah data sekunder yang dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library reserch*).

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan yuridis-normatif akan memudahkan penelitian dalam mempelajari dasar-dasar atau landasan hukum sebagai bahan kajian. Pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²¹

²⁰ Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum, (2) penelitian terhadap sistematika hukum, (3) penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lihat, Soejono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 13-14. Baca juga Soejono Soekamto dan Sri Mamudji, *Peranan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 1979, hal. 15.

²¹ Dilihat dari sudut sifat informasi yang diberikan, maka bahan pustaka dapat dibagi dalam 2 kelompok, sebagai berikut: (i) Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengeahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan. bahan ini mencakup; (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) Majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. (ii) Bahan hukum sekunder antara lain mencakup; (a) abstrak; (b) indeks; (c) billiografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lain. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup; (a) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan di bidang hukum. Misalnya adalah abstrak undang-undang, bibliografu hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, misalnya yang berasal dari sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain

Demikian juga penelitian ini akan dilengkapi dengan pendekatan yuridis-historis dan yuridis-komparatif.²² Pendekatan yuridis-historis akan memudahkan melakukan penelitian terhadap perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, khususnya berkaitan dengan sistem pemerintahan dalam hubungannya dengan sistem kepartaian. Sedangkan pendekatan yuridis-komparatif akan memudahkan melakukan penelitian terhadap kelebihan dan kelemahan sistem pemerintahan dalam hubungannya dengan sistem kepartaian di Indonesia.

E. Pemikiran Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Pemikiran Teoritis

Pemikiran teoritis sebagai penuntun penulis dalam penelitian ini diawali dengan pemahaman bahwa undang-undang dasar merupakan syarat bagi suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum dan demokrasi, sungguhpun disadari bahwa tidak selalu negara hukum itu pasti demokratis.

Paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas hukum dasar (*constitution*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*absolutisme*). Konsekuensi logis dari diterimanya paham konstitusi atau pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*wetmatigheid van bestuur*) adalah adanya pembatasan kekuasaan secara jelas dan tegas. *C.H Mellwain* dalam *Constitutionalism : Ancient Modern (1947)* menghendaki eksistensi dua elemen penting sekaligus : pertama, hukum yang menjadi pembatas bagi kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan, kedua akuntabilitas sepenuhnya dari pemerintahan (*government*) kepada yang diperintah (*governed*).²³

A. Hamid S. Attamimi dalam desertasinya berpendapat tentang pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara

sebagainya, yang oleh para ahli hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. *Ibid.* hal. 29.

²² Di dalam ilmu hukum maupun praktek, metode perbandingan sering diterapkan. Namun, di dalam penelitian yang dilakukan oleh ahli-ahli yang tidak mempelajari ilmu-ilmu sosial lainnya, metode perbandingan dilakukan tanpa sistematis atau pola tertentu. *Ibid.*, hal. 85.

²³ A. Ahsin Thohari, *Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI Vol No. 1, Juli 2004, hal. 158

harus dijalankan. Melalui sistem konstitusi dalam pemerintahan inilah akan melahirkan kesamaan hak dan kewajiban warga negara serta perlindungan di dalam hukum dan pemerintahan, karena pemerintah (penguasa) dalam menerapkan aturan merujuk pada aturan dasar yang berlaku (konstitusi) bukan kekuasaan yang dimiliki. Istilah ini dikenal dengan pengakuan akan kedaulatan rakyat.²⁴

pengaruh gagasan Montesquie sangat mendalam dalam cara berpikir banyak sarjana, sering kali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislative, eksekutif, dan yudikatif, seakan-akan, konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan itu. Sebelum Montesquieu, di perancis pada abad ke XVI, yang pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi diplomacie; (ii) fungsi defencie; (iii) fungsi financie; (iv) fungsi justicie; dan (v) fungsi policie. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu di baginya menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif, (ii) eksekutif, (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu, yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan Negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.²⁵

Elemen-elemen demokrasi mencakup kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas dan keadilan, di dalam kerangka mekanisme penyelenggaraan negara yang tercantum dalam konstitusi. Demokrasi yang bersimbiosis dengan konsep negara hukum menghasilkan "*democratische rechtstaats* " dan Negara

²⁴ A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Desertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990), hal. 75.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), hal. 33-34.

konstitusi yang berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi menghasilkan konsep "*constitutional democracy*".²⁶

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, oleh C.F. Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala negara disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebutnya *real executive*.²⁷

Dalam buku *Comparative Government*, Witman dan Wuest menjelaskan ciri-ciri sistem presidensial, yaitu: (i) *it is based upon the separation of powers principle*; (ii) *the executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership*; (iii) *there is not mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive*; (iv) *the executive is chosen by the electorate*.²⁸ Demikian juga Arendt Lijphart dan Giovanni Sartori hampir sama mengemukakan karakteristik sistem Presidensial. Lijphart berpendapat bahwa sebuah sistem Presidensial memiliki tiga karakteristik yang spesifik: (i) eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (ii) eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan (iii) masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut oleh sebuah pemungutan suara di parlemen. Menurut Sartori, sebuah system politik disebut Presidensial jika Presidennya: (i) dipilih oleh pemilihan rakyat; (ii) tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungutan suara di parlemen, selama dalam masa

²⁶ Jimly Asshiddiqie, berkali-kali mengintrodukir istilah ini untuk menggambarkan bahwa demokrasi dalam kerangka negara modern bersimbiosis dengan konsep negara hukum untuk melahirkan pemerintahan rakyat yang demokratis,

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 311; lihat juga C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Terjemahan oleh SPA Teamwork (Jakarta: Nuansa & Nusamedia, 2004), hal. 363-364.

²⁸ Suwoto Mulyosudamo, *Peralihan kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 30.

jabatannya; dan (iii) memimpin pemerintah yang dipilih dan diangkatnya sendiri.²⁹

Sistem kepartaian merupakan istilah untuk menunjukkan sistem apa yang diterapkan untuk mengatur partai politik di dalam sistem politik suatu negara. Sistem kepartaian mutlak ada dalam negara demokrasi, dimana partai politik merupakan pilar penting dari sistem politik yang menjadi landasan kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Dieter Nohlen dan Elmar Wiesendahl, sistem kepartaian dipahami sebagai keseluruhan struktur susunan partai-partai politik di suatu negara, yang mencakup elemen-elemen : (i) jumlah partai yang ada, (ii) derajat fragmentasi alias keterpecahan, (iii) hubungan ideologis atau derajat polarisasi, (iv) pola interaksi antar partai, (v) hubungan dengan masyarakat, (vi) posisinya terhadap sistem politik, (vi) derajat sistem kepartaian.³⁰

Maurice Duverger dalam bukunya yang terkenal "*Political Parties*" membuat klasifikasi sederhana mengenai partai politik, yakni :³¹ (i) sistem Partai Tunggal (*one party system*); (ii) sistem Dwipartai (*two-party system*); (iii) sistem Multipartai (*multi-party system*). Sedangkan teori mengenai tipe-tipe system kepartaian yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori, yang ia kembangkan pada tahun 1970-an. Sartori, seorang ilmuwan politik mengklasifikasikan sistem kepartaian ke dalam beberapa tipe, antara lain :³² (i) sistem unipartai seperti di Uni Soviet; (ii) sistem kepartaian hegemonial alias kekuasaan yang melebihi yang lain, seperti diterapkan di Meksiko; (iii) sistem kepartaian dominan, diterapkan di India dan Jepang; (iv) sistem dwipartai, dianut Amerika Serikat dan Inggris; (v) sistem kepartaian pluralisme moderat yang diterapkan di Belanda, Swiss, Belgia dan Jerman; (vi) sistem kepartaian

²⁹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan Pustaka, 2007), hal.374-375

³⁰ Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, (Jakarta : Penerbit Closs, 2004), hal 43-44. Sistem kepartaian juga dapat diartikan sebagai pola perilaku dan interaksi diantara sejumlah partai politik dalam suatu system politik. Dalam Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1999) hal. 124.

³¹ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, op.cit, hal 167-170. Juga terdapat di Maurice Duverger, *Partai-partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, (Jakarta : Bina Aksara, 1981), hal.35

³² Pipit R Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusuma, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, op.cit., hal. 57-58.

pluralisme terpolarisasi yang diterapkan di Chile sampai 1973, Italia dan Finlandia.

Hukum Duverger (*law Duverger*) menyatakan: apabila dalam suatu Negara menggunakan sistem pemilihan mayoritas sederhana dengan satu kali pemilihan (*simple majority single ballot system*) maka pada akhirnya di negara tersebut akan menganut system dua partai. Sedangkan apabila sistem pemilihan dengan dua tahap, maka akan muncul system tiga partai, sementara itu apabila suatu negara menggunakan sistem perwakilan berimbang, maka akan melahirkan system banyak partai.³³

Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michels dalam bukunya, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, "... organisasi ... merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif." Proses perlembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp, "*A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine*". Sistem politik dan ketatanegaraan dengan hanya satu partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk dapat disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.³⁴

Mainwaring mengemukakan mengenai kombinasi sistem Presidensial dengan sistem multipartai, bahwa sebagai sebuah sistem pemerintahan, untuk efektivitas fungsi pemerintahan maka lembaga Presiden harus juga didukung oleh bekerjanya suatu sistem perwakilan yang efektif. Hubungan antara keduanya harus pula berimbang yang didasarkan pada fondasi *check and balances*. Problema tersebut memang secara teoritik menjadi salah satu kelemahan sistem pemerintahan Presidensial, Mengganti seorang Presiden yang telah kehilangan kepercayaan dari partai atau dari rakyat menjadi

³³ Afan Gaffar, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, editor Abdul Bari azed (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal. 75.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara....., op.cit.*, hal. 712-713.

persoalan yang sangat menyulitkan. Apa yang menjadi krisis pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer menjadi krisis rezim total dalam sistem Presidensial.³⁵

2. Kerangka Konseptual

Untuk penyeragaman pengertian istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan ini, yang perlu dirumuskan batasan definisi operasionalnya. Beberapa batasan atau definisi yang dapat digunakan sebagai pedoman operasional dalam penulisan ini antara lain sebagai berikut.

1. Pemerintahan presidensial merupakan pemerintahan republik yang kepala negaranya langsung memimpin kabinet.³⁶ Pemerintahan presidensial merupakan sistem dimana kepala negara dan kepada pemerintah itu menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden, karena itu sistem Presidential tidak mengenal perbedaan dan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.³⁷ *Presidential government is a system which gives a strong role to head of the executive who participates fully in its actual decision-making processes . it is therefore to be contrasted with system where the head of state has purely ceremonial duties, appointing a prime minister or other official to head the government.*³⁸
2. Pemerintahan yang efektif adalah suatu proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik oleh lembaga-lembaga publik yang selaras dengan aspirasi dan keinginan rakyat berdasarkan tata perundangan yang berlaku. Sedangkan pengertian sistem pemerintahan yang efektif adalah suatu pola hubungan antara berbagai lembaga-lembaga publik dalam rangka pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik dengan dasar-dasar

³⁵ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222. dalam Departemen Dalam Negeri, Rancangan Undang-undang Partai Politik, *op. cit.*, hal. 9.

³⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka), hal. 859.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Jakarta: FH UI Press, 2005), hal. 59.

³⁸ David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, third edition (London: Routledge, 2004), hal. 403.

prinsip tertentu untuk menterjemahkan aspirasi dan keinginan rakyat.³⁹ efektif dapat membawa hasil atau berhasilguna.⁴⁰

3. Pengertian partai politik sangat beragam menurut para pakar, yang pada intinya adalah perkumpulan orang-orang yang seases, sepaham dalam pandangan politik, yang dalam kehidupan politik berikhtiar untuk menyalurkan aspirasi dan gagasan politiknya.⁴¹ Menurut Carl J.Friedrich, partai politik adalah sekelompok manusia yang secara terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.⁴² Giovanni Sartori berpendapat, partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.⁴³ Undang-Undang No 2 Tahun 2008⁴⁴ tentang Partai Politik menyatakan 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 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.
4. Sedangkan sistem multipartai merupakan sistem kepartaian yang ada di dalam suatu negara terdapat bermacam-macam partai politik (lebih dari dua

³⁹ Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *op.cit.* hal. 5; lihat juga, Departemen Dalam Negeri RI, *Naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik*, Jakarta, 2007, hal. 8.

⁴⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka),

⁴¹ Pipit R.Kartawidjaja, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, *op.cit.*, hal. 9-10. Berbagai pengertian partai politik juga diuraikan dalam Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hal. 402-404.

⁴² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* *op.cit.*, hal. 161. Juga dalam Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *op.cit.* hal. 33. Carl J.Friedrich, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practic in Europe and America* (Wathan, Mass : Blaislell Publishing Company, 1967), hal. 479

⁴³ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* *op. cit.*, hal. 403-404

⁴⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, UU No. 2 Tahun 2008, LN Nomor 2 Tahun 2008, TLN Nomor 4801

partai).⁴⁵ Sistem multi-partai, apalagi kalau digandengkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitik-beratkan kekuasaan pada badan legislatif sehingga peranan badan eksekutif seringkali lemah dan ragu-ragu. Pola multipartai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan perwakilan berimbang (proportional representation) yang member kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan baru.⁴⁶

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini mengikuti kerangka suatu tesis atau karya tulis ilmiah lainnya yang lazim digunakan. Sistematika penulisan yang lazim tersebut terdiri dari lima bab. Tesis ini dengan demikian juga terdiri dari lima bab dan pokok-pokok bahasan untuk masing-masing bab tersebut disajikan berikut ini.

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian, pemikiran teoritis, kerangka konseptual, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan tinjauan umum tentang demokrasi dan konstitusi, yang berisi mengenai gagasan kedaulatan rakyat, demokrasi konstitusional, sistem pemerintahan negara, partai politik dan demokrasi, dan sistem kepartaian dan pemilihan umum

Bab ketiga, membahas mengenai sistem presidensial dan kepartaian di Indonesia, yang berisi lembaga kepresidenan menurut konstitusi, amandemen konstitusi yang membahas tentang pembatasan kekuasaan Presiden, memperkuat sistem presidensial dan format kelembagaan negara, kedudukan partai politik dalam konstitusi, sejarah partai politik di Indonesia

Bab keempat, menganalisa upaya mewujudkan pemerintahan efektif di Indonesia yang membahas pemilihan umum pasca perubahan konstitusi yang berisi pengaturan pemilihan umum dalam konstitusi, pemilihan umum legislatif, dan pemakzulan presiden, kemudian analisa sistem partai politik sederhana yang berisi analisa sistem pemilihan umum, pendirian, penggabungan dan pembubaran partai

⁴⁵ BN. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hal.500

⁴⁶ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *op. cit.*, hal.419-420.

politik, *electoral threshold* dan *parlementary threshold* dan koalisi partai politik, hubungan sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial dan desain sistem pemerintahan dan kepemimpinan nasional di masa depan

Bab kelima, merupakan penutup yang merangkum dan menyimpulkan hasil-hasil penelitian dan menyampaikan saran untuk tujuan akademis agar terwujud pemerintahan yang efektif di masa depan.



BAB II

PERSPEKTIF HUKUM DAN DEMOKRASI

A. Gagasan Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan atau *souvereiniteit (sovereignty)* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam menyelenggarakan negara. Kata "daulat" dan "kedaulatan" berasal dari kata Arab "daulah" yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang dipakai dalam Alquran adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiliha baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*daulatan baina al-aghniya*). Artinya, akar kata daulah dalam Alquran terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik dikenal adanya istilah-istilah teknis kekuasaan seperti Daulah Bani Umayyah, daulah Bani Abbasiyah, dan sebagainya di mana kata daulat dikaitkan dengan pengertian rezim politik.⁴⁷

Untuk ringkasnya, dalam arti yang bersifat teknis ilmiah, kata kedaulatan itu biasa diidentikkan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam menyelenggarakan kegiatan bernegara. Persoalan yang muncul ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks negara adalah apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam hubungan ini, di dunia ilmu hukum dan politik, dikenal adanya lima teori, (i) teori kedaulatan negara; (ii) teori kedaulatan tuhan; (iii) teori kedaulatan raja; (iv) teori kedaulatan rakyat; dan (v) teori kedaulatan hukum.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, ketiga-tiga ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat itu berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa tentang kekuasaan. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi, op.cit.*, hal. 143

BAB II

PERSPEKTIF HUKUM DAN DEMOKRASI

A. Gagasan Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan atau *souvereiniteit (sovereignty)* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam menyelenggarakan negara. Kata "daulat" dan "kedaulatan" berasal dari kata Arab "daulah" yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang dipakai dalam Alquran adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiliha baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*daulatan baina al-aghniya*). Artinya, akar kata daulah dalam Alquran terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik dikenal adanya istilah-istilah teknis kekuasaan seperti Daulah Bani Umayyah, daulah Bani Abbasiyah, dan sebagainya di mana kata daulat dikaitkan dengan pengertian rezim politik.⁴⁷

Untuk ringkasnya, dalam arti yang bersifat teknis ilmiah, kata kedaulatan itu biasa diidentikkan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam menyelenggarakan kegiatan bernegara. Persoalan yang muncul ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks negara adalah apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam hubungan ini, di dunia ilmu hukum dan politik, dikenal adanya lima teori, (i) teori kedaulatan negara; (ii) teori kedaulatan tuhan; (iii) teori kedaulatan raja; (iv) teori kedaulatan rakyat; dan (v) teori kedaulatan hukum.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, ketiga-tiga ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat itu berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa tentang kekuasaan. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi, op.cit.*, hal. 143

Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu di wujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistematis dalam konstruksi UUD negara kita. Prinsip kedaulatan hukum kita wujudkan dalam gagasan '*rechtsstaat*' atau '*the rule of law*' serta prinsip supremasi hukum yang selalu kita dengung-dengungkan setiap waktu, namun dalam perwujudannya perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu haruslah di susun sesuai dengan sila kerakyatan yang di pimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan.⁴⁸

Namun, di zaman modern sekarang ini, kata demokrasi secara luas dianggap sebagai konsep yang diidealkan oleh semua negara di dunia. Para ahli menyatakan, sistem demokrasi itu dianggap sebagai sistem yang paling baik di antara semua yang buruk. Itu sebabnya 90-95% negara-negara di dunia mengklaim menganut paham demokrasi, meskipun dalam praktik penerapannya, tergantung kepada penafsiran masing-masing negara dan para penguasa di negara-negara yang menyebut dirinya demokrasi. Salah satu kelemahan yang paling sering diungkapkan adalah bahwa sistem demokrasi terlalu mengandalkan diri pada prinsip suara mayoritas sesuai dengan doktrin "*one man one vote*". Pihak mana yang paling banyak suaranya, ialah yang paling menentukan keputusan. Prinsip demokrasi itu identik dengan sistem kapitalis di dalam dunia bisnis yang mengutamakan prinsip "*one share one vote*". Siapa yang paling banyak memiliki saham, ialah yang menentukan keputusan. Padahal, mayoritas suara belum tentu mencerminkan kebenaran dan keadilan.⁴⁹

Karena kelemahan bawaan inilah maka proses pengambilan keputusan dalam dinamika kekuasaan negara harus diimbangi dengan prinsip keadilan, nomokrasi, atau "*the rule of law*". Inilah yang dinamakan prinsip negara hukum, yang mengutamakan kedaulatan hukum, prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*), atau kekuasaan tertinggi di tangan hukum. Dalam bahasa Jerman dan Belanda, prinsip ini disebut sebagai *rechtsstaat*. Terkadang ide demokrasi dan negara hukum

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, op.cit., hal. . 34

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, op.cit., hal. 146.

atau *rule of law* (*rechtsstaat*) ini diantonomikan sebagai pilihan. Akan tetapi, pernah terjadi di zaman Hitler, negara Jerman diakui juga sebagai bentuk "*rechtsstaat*" seperti yang dimaksud. Namun, hukum yang dianggap tertinggi itu ditentukan secara sepihak oleh Hitler sendiri, sehingga sangat mungkin terjadi bahwa negara hukum itu tidak demokratis adanya.⁵⁰

Sebaliknya, negara demokrasi juga dapat berkembang sebagai negara yang *chaos* yang mengembangkan demokrasi sekadar untuk demokrasi, yaitu yang mengembangkan kebebasan sekadar untuk kebebasan yang tanpa keteraturan dan kepastian. Negara demokrasi yang demikian dianggap bukanlah demokrasi yang diidealkan. Demokrasi yang benar adalah demokrasi yang teratur dan berdasarkan hukum. Karena itu, antara ide demokrasi dan nomokrasi dipandang harus bersifat sejalan dan seirring dan sejalan, baru suatu negara itu dapat disebut sebagai negara demokrasi dan sekaligus sebagai negara hukum. Negara hukum yang demikian juga dapat disebut dengan istilah "*democratische rechtsstaat*",⁵¹ dan negara demokrasi yang demikian disebut sebagai "*constitutional democracy*". Pada pokoknya, keduanya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

B. Perspektif Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*. Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintah selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 146-147.

⁵¹ Istilah ini pernah disebut sebagai istilah yang keliru oleh Profesor Djokusutono karena di dalamnya menggambarkan pengertian yang tidak tepat dengan kenyataan. Yang benar menurutnya bukanlah negara hukum yang demokratis, tetapi negara demokrasi yang berdasarkan hukum, dalam *Ibid.*

termasyur berbunyi sebagai berikut : “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).”⁵²

Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret, yaitu pada akhir abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga negara. Disamping itu, kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.⁵³

Pada hakikatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689-1755). Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty and property*). Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah Trias Politika. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Prancis pada akhir abad ke 18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris. Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan berdasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu.⁵⁴

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah

⁵² Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu politik*, *op. cit.*, hal. 107.

⁵³ *Ibid.*, hal. 107-108.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 111.

(*written constitution*) atau tak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan Negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan Negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*.⁵⁵ Menurut Carl J. Friederich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalah gunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).

Pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat perumusan yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*. Oleh Stahl disebut empat *Unsur Rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu : (i) Hak-hak manusia; (ii) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di Negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut Trias Politika); (iii) Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*); (iv) Peradilan administrasi dalam perselisihan. Kemudian unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti yang klasik, seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup : (i) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum. (ii) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat; (iii)

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 112

Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (dinegara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.⁵⁶

Antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* sesungguhnya memiliki perbedaan, hal ini dikarenakan perbedaan latar belakang sejarah dan system hukum yang ada. Namun terdapat persamaan dari keduanya, yakni menekankan pada prinsip pengakuan terhadap perlindungan hak-hak asasi manusia.⁵⁷ Ciri utama konsep *rechtsstaat* adalah adanya pembagian kekuasaan (*trias politica*) dan pemerintahan berdasarkan undang-undang⁵⁸. Hal ini berbeda dengan konsep *rule of law*, yakni “*the absolute supremacy or predominance of regula law, equality before the law ... , the law of the constitution, ...*”⁵⁹. Konsep *rechtsstaat* kemudian berkembang menjadi *welfare state/welvaarstaat* (negara hukum kesejahteraan). Konsep ini menekankan bahwa tugas pemerintah atau badan administrasi negara adalah juga sebagai penyelenggara tugas pelayanan publik. Konsep ini memperbesar kekuasaan negara, sehingga negara dapat mengenyampingkan hak-hak individu untuk kepentingan negara. Kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan bukan lagi menjadi kekuasaan rakyat namun sudah menjadi kewenangan administrasi negara. Sistem peradilan administrasi negara kemudian muncul sebagai sarana kontrol terhadap administrasi negara dan sekaligus melindungi kepentingan rakyat.

Bahwa perumusan-perumusan ini hanya bersifat yuridis dan hanya menyangkut bidang hukum saja dan itu pun dalam batas-batas yang agak sempit tidaklah mengherankan. Sebab kedua perumusan itu dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintahan hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negaranya, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum, seperti misalnya, bencana alam, hubungan luar negeri, dan pertahanan negara. Aliran pikiran ini disebut Liberalisme dan dirumuskan dalam

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 113-113.

⁵⁷ Sri Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 1-2.

⁵⁸ Muhammad Taher Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hal. 73-74.

⁵⁹ A.V. Dicey, *An Introduction To The Study of The Constitution*, (London: English Language Book Society and Mac Millan, 1971), hal. 202-203.

dalil : Pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik (*The least government is the best government*), atau dengan istilah Belanda *staatsonthouding*. Negara dalam pandangan ini dianggap sebagai Negara Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat*) yang sangat sempit ruang geraknya, tidak hanya di bidang politik, tetapi terutama di bidang ekonomi. Kegiatan di bidang ekonomi dikuasai oleh dalil *laissez faire, laissezpassez*, yang berarti bahwa kalau kalau manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, maka dengan sendirinya keadaan ekonomi seluruh negara akan sehat. Negara hanya mempunyai tugas pasif, yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Konsepsi negara hukum tersebut adalah sempit, maka dari itu sering disebut “ Negara Hukum Klasik”.⁶⁰

Dalam abad ke-20 terutama sesudah Perang Dnia II, telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap eksekseks dalam industrialisasi dan sistem kapitalis; tersebarnya faham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa, seperti di Swedia dan Norwegia, dan pengaruh aliran ekonomi yang dipelopori ahli ekonomi Inggris John Maynard Keynes (1883-1946). Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lambat laun berubah menjadi gagaan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).⁶¹

Sesuai dengan perubahan dalam jalan pikiran ini, perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik seperti yang diajukan oleh A.V. Dicey dan

⁶⁰ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu politik*, *op.cit.* hal. 113.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 114-145.

Immanuel Kant pada abad ke-19 juga ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II. *International Commission of Jurists* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai *Rule of Law*, dan menekankan apa yang dinamakannya *the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*. Dianggap bahwa, disamping hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diakui dan dipelihara, dalam arti bahwa harus dibentuk standar-standar dasar sosial dan ekonomi. Penyelesaian soal kelaparan, kemiskinan, dan pengangguran merupakan syarat agar supaya *Rule of Law* dapat berjalan dengan baik. Pemerintah mempunyai tugas untuk mengadakan pembangunan ekonomi, sedangkan nasionalisasi dan *land reform* sering perlu diadakan, dan tidak bertentangan dengan *Rule of Law*. Untuk bisa menyelenggarakan ini perlu ada kekuasaan administrasi yang cukup kuat. Diakui bahwa – terutama di negara-negara baru – untuk dapat mencapai keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial bagi individu, beberapa tindakan campur tangan dalam hak-hak individu menjadi tak terelakkan lagi. Hanya saja, campur tangan semacam itu tidak boleh lebih dari yang semestinya diperlukan dan harus tunduk pada jaminan-jaminan yang diberikan oleh *Rule of law*.⁶²

Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to democratic Theory* memberi definisi sistem politik yang demokratislah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are*

⁶² Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah : (i) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (ii) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (iii) Pemilihan Umum yang bebas; (iv) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (v) Kebebasan untuk berserikat / berorganisasi dan beroposisi; dan (vi) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*). *Ibid.*, hal. 115-116.

*conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom).*⁶³

Akhirnya dapat dibentangkan di sini bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut : (i) Pemerintahan yang bertanggung jawab; (ii) suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan Pemilihan Umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (*control*), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu; (iii) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih Partai Politik (sistem dwi-partai, multi-partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya; (iv) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan (v) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.⁶⁴

Konstitusi merupakan sesuatu yang mutlak ada didalam negara hukum, karena merupakan hukum dasar tertinggi. Di hamper seluruh negara di dunia, sistem ketatanegaraan diatur dalam sebuah dokumen tertulis maupun yang tidak tertulis yang biasa disebut dengan konstitusi. Konstitusi Inggris misalnya merupakan kumpulan peraturan legal dan non legal yang terwujud dalam *Art of Settlement*, sedangkan konstitusi Amerika merupakan dokumen tertulis yang tertua dan menjadi contoh bagi banyak Undang-undang Dasar di dunia.⁶⁵

⁶³ *Ibid.*, hal. 117.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 120.

⁶⁵ K. C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern, op. cit.* hal. 1-5. Di Inggris konstitusi memiliki pengertian lebih luas, tidak dalam bentuk naskah tertulis, diantaranya meliputi *Art Of Settlement* yang mengatur perihal suksesi kekuasaan, Undang-undang Perwakilan Rakyat (*Representation of the People Acts*) yang sejak 1832 secara bertahap memperkenalkan pengakuan hak pilih universal, undang-undang Peradilan (*Judicature Acts*), dan Undang-undang Parlemen (*Parlemen Acts*) tahun 1911 dan tahun 1949 yang membatasi kekuasaan Majelis Rakyat (*House of Lords*). Sedangkan Konstitusi AS merupakan dokumen tertulis yang lebih khusus mengatur mengenai pemerintahan negara, lihat dalam Rosalie Targonski (ed.), *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, hal 6. Konstitusi AS mulai dirancang pada akhir abad ke-18 sebagai sebuah kerangka kerja untuk memerintah 4 juta orang di 13 negara bagian yang berbeda di sepanjang pesisir Atlantik.

Istilah konstitusi⁶⁶ sendiri berasal dari perkataan “*constitution*”, yang secara definitive dapat dikategorikan ke dalam dua pengertian. Pertama, menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa “*usages, understandings, customs atau convention*”.⁶⁷

Dalam kaitan hubungan antara Konstitusi (UUD) dan Hukum Tata Negara atau antar *Constitution* dan *Constitutional Law*, terdapat kesepakatan diantara pakar tata negara, antara lain : ⁶⁸ (i) Konstitusi (UUD) tidak sama dengan Hukum konstitusi (Tata Hukum Negara). Oleh karena tidaklah cukup memahami hukum ketatanegaraan suatu negara kalau hanya menggantungkan atau mengukur segala sesuatu dengan asas atau aturan yang ada dalam konstitusi; (ii) Konstitusi hanyalah salah satu sumber dari hukum konstitusi, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan, kebiasaan (konvensi) dan yurisprudensi, yang menjadi sumber dan aturan-aturan hukum Konstitusi (Hukum Tata Negara).

Kisimpulan yang dapat diambil dari pengertian di atas, bahwa semestinya aturan-aturan ketatanegaraan yang dibentuk atau di luar konstitusi (UUD), merupakan sumber penting dan tidak mungkin diabaikan. Sesuatu aturan yang tidak terdapat dalam Konstitusi, misalnya melalui peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau kebiasaan. Hal itu justru sebagai sarana mengisi kekosongan, bahkan mengoreksi ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi (UUD).⁶⁹

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie merinci fungsi-fungsi konstitusi sebagai berikut : (i) Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara; (ii) Fungsi pengatur hubungan antar organ negara; (iii) Fungsi pengatur hubungan antar organ negara dengan warga negara; (iv) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara; (v) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber-sumber yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara; (vi) Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*); (vii) Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*); (viii) Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*); (ix) Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 33-34.

⁶⁷ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta : CV Rajawali, 1981), hal. 62.

⁶⁸ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hal 5.

⁶⁹ Ibid., hal 7-8. Oleh karena itu, dalam kerangka Indonesia dapat ditarik pelajaran berharga yakni : 1. UUD 1945 bukanlah satu-satunya kaidah konstitusi dan sumber konstitusional bagi negara RI yang ada sekarang. 2. UUD 1945 adalah “anak zaman”, sehingga sangat wajar apabila mengalami

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu :⁷⁰ (i) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (ii) Kesepakatan tentang “*the rule of law*” sebagai landasan pemerintah atau penyelenggaraan negara (*the basis government*); dan (iii) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of constitutions and procedures*). Secara historis, umat manusia telah mengalami kejadian dimana seseorang atau golongan manusia melakukan perlawanan terhadap penguasa atau golongan lain yang memperjuangkan haknya. Perjuangan tersebut seringkali harus dengan mempertaruhkan jiwa dan raga, yang timbul setiap kali terjadi hal-hal yang dianggap menyinggung perasaan dan merendahkan martabat seseorang sebagai manusia.

Dalam proses tersebut telah lahir beberapa naskah yang secara berangsur-angsur menetapkan bahwa ada beberapa hak yang mendasari kehidupan manusia dan arena itu bersifat universal dan asasi. Naskah-naskah tersebut antara lain :⁷¹ (i) *Magna Charter* (Piagam Agung, 1215), suatu dokumen yang mencatat beberapa hak yang diberikan oleh Raja John dari Inggris kepada beberapa bangsawan bawahannya atas tuntutan mereka. Naskah ini sekaligus membatasi kekuasaan Raja John.; (ii) *Bill of Rights* (Undang-undang Hak, 1689), suatu undang-undang yang diterima oleh Parlemen Inggris sesudah berhasil dalam tahun sebelumnya mengadakan perlawanan terhadap Raja James II, dalam suatu revolusi tak berdarah (*The Glorious Revolution of 1688*); (iii) *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* (Pernyataan hak manusia dan hak warga negara, 1789) , suatu naskah yang dicetuskan pada permulaan Revolusi Perancis, sebagai perlawanan terhadap kesewenangan dari rezim lama; (iv) *Bill of Rights* (Undang-undang Hak) , suatu naskah yang disusun

keusangan (*out of date, verouderd*) bila diukur dengan dinamika bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, baik domestik maupun global. 3. Perubahan resmi (pasal 37 UUD 1945) bukanlah satu-satunya cara memperbaharui UUD 1945. Pembaharuan UUD 1945 dapat terjadi (dilakukan) melalui kebiasaan, putusan hakim atau peraturan perundang-undangan sebagai praktek ketatanegaraan.

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *op. cit.* hal. 21.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, *op. cit.*, hal. 3-7. Juga dalam Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op. cit.*, hal. 122

oleh rakyat Amerika pada tahun 1789, dan menjadi bagian dari undang-undang dasar pada tahun 1791.

C. Sistem Pemerintahan Negara

Istilah pemerintahan biasa dibedakan dari pengertian bentuk negara yang menyangkut bentuk organisasinya.⁷² Dari sudut berikutnya organisasi negara dapat berbentuk monarki (kerajaan) atau republik. Kriteria yang biasa digunakan untuk membedakan keduanya adalah criteria *Duguit*, yaitu dari segi pengisian jabatan Kepala Negaranya. Jika kepala negara diangkat, maka negara tersebut berbentuk republik. Tetapi jika atas dasar keturunan, maka negara itu berbentuk monarki (kerajaan). Selain pengertian mengenai bentuk negara ada pula istilah susunan negara yang berkaitan dengan susunan organisasi secara vertical. Organisasi Negara dapat disusun sebagai Negara kesatuan, Negara federasi, ataupun konfederasi.⁷³

Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu: (i) sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*); (ii) sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*); dan (iii) sistem campuran (*mixed system atau hybrid system*).⁷⁴

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan

⁷² Cara pandang klasik seperti ini yang memahami bentuk Negara itu dari segi perbedaannya dengan system pemerintahan memang telah sejak lama telah menjadi sebuah paradigma yang diterima umum dikalangan ahli hukum Tata Negara. Karena secara tradisional studi Hukum Tata Negara memang sangat menguatamakan pembahasan mengenai stuktur organisasi dan komponen-komponennya beserta hubungan antara komponen. Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah* (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 58.

⁷³ Bandingkan pendapat Deguit ini dengan pendapat Goerge Jellineck yang tidak banyak diikuti orang. Menurut Jellineck, ukurannya ditemntuklan oleh sejauh mana kehendak negara ditentukan oleh satu oaring atau banyak orang. Jika ditentukan oleh satu orang, maka Negara itu berbentuk monarki. Lihat Ibid.

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi, op. cit.*, hal. 311.

dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, oleh C.F. Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala negara disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebutnya *real executive*.⁷⁵

Sementara itu, dalam sistem campuran, unsur-unsur kedua sistem itu tercampur di mana ciri-ciri kedua sistem tersebut di atas sama-sama dianut. Oleh karena itu, kedua sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer tersebut pada pokoknya dibedakan atas dasar kriteria: (i) ada tidaknya pembedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; (ii) ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif. Apabila dalam suatu pemerintahan negara, diadakan pembedaan yang tegas antara jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*), maka pemerintahan yang bersangkutan mengandung ciri parlementer (*parliamentary government*) atau bahkan merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam praktik, kedudukan kepala negara biasanya dipegang oleh raja, ratu, presiden, ataupun sebutan lain sesuai dengan bahasa resmi yang dipakai di negara yang bersangkutan. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan biasanya disebut perdana menteri (*prime minister*) atau di Jerman disebut kanselir (*councillor*). Di negara-negara yang berbentuk kerajaan (monarki) dengan stelsel parlementer, dianut adanya dua asas, yaitu (i) raja tidak dapat diganggu-gugat (*the king can do no wrong*), dan (ii) apabila sebagian besar wakil rakyat di parlemen tidak menyetujui kebijakan pemerintah, secara sendiri-sendiri atau seluruhnya, menteri harus meletakkan jabatan. Asas inilah yang disebut sebagai sistem pemerintahan parlementer (*parlementaire regering-svorm*).⁷⁶

Jika kedua jabatan tersebut dibedakan dan dipisahkan, maka sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan parlementer atau biasa disebut juga sistem kabinet (*cabinet government*). Sebagai contoh, Inggris, Belanda,

⁷⁵ Ibid., hal-311-312: lihat juga C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, op.cit. hal 363-364.

⁷⁶ Ibid, hal. 312.

Malaysia, dan Thailand, termasuk negara-negara yang berbentuk kerajaan (monarki) yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Jabatan kepala negara dipegang oleh raja atau ratu, tetapi pemerintahan eksekutif sebagai *the real executive* dipegang oleh perdana menteri. Ada juga negara-negara yang berbentuk republik dan karena itu mempunyai presiden sebagai kepala negara, tetapi kedudukan sebagai kepala pemerintahan sebagai *the real executive* dipegang oleh perdana menteri. Umpamanya, Jerman, India, Pakistan, dan Singapura adalah negara-negara yang berbentuk republik dengan kepala negara disebut presiden. Tetapi jabatan kepala pemerintahan sebagai *the real executive* dipegang oleh perdana menteri (*prime minister*). Bahkan, dalam sistem yang berlaku di Jerman, India, dan Singapura, perdana menteri justru dianggap lebih penting dan lebih besar kekuasaannya daripada presiden. Presiden Jerman, India, dan demikian pula Singapura hanya berfungsi sebagai simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial belaka. Karena dianggap tidak terlalu penting, maka tidak banyak juga orang tahu siapa presiden Singapura, Jerman, ataupun India. Bahkan, terkadang, peranannya dianggap lebih tidak penting dibandingkan dengan raja yang berstatus sebagai kepala negara dalam sistem pemerintahan parlementer. Fungsinya mirip dengan raja atau ratu, tetapi ratu atau raja sebagai kepala negara bersifat turun temurun dan memegang jabatannya seumur hidup, sedangkan presiden yang bersifat simbolik tersebut bekerja menurut jadwal waktu tertentu dan setelahnya akan diganti melalui prosedur pemilihan atau pengangkatan sebagai proses politik yang dinamis. Karena itu, kedudukan presiden dalam sistem seperti yang dipraktikkan di Jerman, India, dan Singapura, dapat dikatakan lebih lemah daripada raja/ratu dalam sistem pemerintahan parlementer.⁷⁷

Sebaliknya, jika kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan disatukan atau tidak dibedakan sama sekali, maka kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tersebut terintegrasi atau menyatu dalam jabatan yang biasanya disebut presiden. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak terbedakan satu sama lain. Presiden negara yang menganut sistem presidensial tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif di luar

⁷⁷ *Ibid*, hal. 312-313.

presiden. Oleh sebab itu, ide untuk memfungsikan jabatan wakil presiden sebagai semacam perdana menteri secara prinsipil juga tidak mungkin diterima. Dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, presiden adalah presiden, dan wakil presiden adalah wakil presiden.⁷⁸

Oleh karena dalam jabatan Presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtrdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Karena itu pula, dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi, dan pengisian jabatan presiden itu biasa dilakukan melalui prosedur pemilihan. Namun dalam praktik, banyak juga negara yang dikenal tidak demokratis, melainkan dipimpin oleh para diktator yang berkuasa mutlak dan sulit untuk diganti. Di beberapa negara Afrika, dikenal ada Presiden Idi Amin, Presiden Mobutu, dan Presiden Bokasa yang bertindak sebagai diktator yang sukar diganti dengan cara yang damai dan berdasarkan hukum. Di Amerika Latin, juga ada Presiden Peron, Presiden Salazar, dan Presiden Fidel Castro yang berkuasa sebagai diktator yang absolut. Bahkan, Presiden Fidel Castro lama terus berkuasa di Republik Cuba yang kemudian diserahkan kepada adiknya, dan mencatatkan dirinya sebagai Presiden yang berkuasa paling lama di dunia.⁷⁹

Kata presiden juga dipakai di lingkungan negara-negara seperti eks Uni Soviet, yang pada pokoknya, berfungsi sebagai diktator. Bahkan, dalam Konstitusi Uni Soviet sendiri, kedudukan presiden itu disebut sebagai "the dictatorship of the proletariat". Dengan demikian, istilah presiden itu sendiri mengandung spektrum pengertian, mulai dari yang diktator mutlak sampai ke yang paling lemah kedudukannya seperti yang dipraktikkan dalam sistem parlemen di Singapura, India, dan Jerman. Oleh karena itu, dalam mengerti konsepsi lembaga kepresidenan dan sistem pemerintahan presidensial kita perlu berhati-hati untuk sungguh-sungguh

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 313-314.

⁷⁹ *Ibid.*

memahaminya dalam konteks sistem yang dianut di masing-masing negara yang ditelaah.⁸⁰

Banyak studi yang dilakukan oleh para ahli untuk membedakan antara sistem presidensial, sistem parlementer, dan sistem campuran tersebut di atas. Douglas V Vemey,⁸¹ misalnya, menyatakan bahwa sistem parlementerlah yang paling banyak dianut di seluruh dunia, sehingga timbul banyak ragam corak parlementarisme yang dipraktikkan di dunia. Namun, dapat dikatakan bahwa dalam berbagai sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan itu, selalu terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:

- 1) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
- 2) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan oleh C.F. Strong di atas antara "the real executive" pada kepala pemerintahan dan "the nominal executive" pada kepala negara;
- 3) Kepala Pemerintahan diangkat oleh Kepala Negara;
- 4) Kepala Pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- 5) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- 6) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
- 7) Kepala Pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan Parlemen;
- 8) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
- 9) Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

Dalam sistem pemerintahan presidensial juga terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:

⁸⁰ *Ibid* hal. 314-315.

⁸¹ Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, (London: Oxford University Press, 1952), dalam *Ibid.*, 315-316.

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang 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 merupakan 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 ataupun memaksa parlemen;
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Amerika Serikat merupakan salah satu contoh yang menggunakan prinsip-prinsip sistem presidensial seperti tersebut di atas. Bahkan, Amerika Serikat sering disebut sebagai salah satu contoh ideal pemerintahan presidensial di dunia. Akan tetapi, Charles O. Jones mengkritik pemberian istilah presidensial untuk sistem pemerintahan yang dianut dan dipraktikkan di Amerika Serikat. Yang menurutnya lebih tepat untuk sebutan bagi sistem pemerintahan Amerika Serikat, bukanlah "a presidential system of government", tetapi "a separated system of government". Menurutnya, "*The plain fact is that the United States does not have a a presidential system. It has a separated system*". Sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip checks and balances itulah yang menurut Charles O. Jones lebih menggambarkan kenyataan. Setiap kekuasaan saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain.⁸²

⁸² Charles O. Jones, *The Presidency In A Separated System*, The Brookings Institution, Washington DC., 1994, hlm. 2. Bandingkan dengan Douglas V Vemey, Juan Linz, dan G. Bingham Powell dalam Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, dalam *Ibid.*, hal. 316-317.

Namun, terlepas dari kenyataan dianutnya ide pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* tersebut dalam sistem pemerintahan negara, tidak mengurangi maknanya sebagai sistem pemerintahan yang biasa dinamakan sistem presidensial. Penggunaan istilah sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*) ini dipakai untuk membedakannya secara diametral dari sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*). Keduanya sama-sama dianut oleh banyak negara di dunia, di samping sistem yang bersifat campuran, seperti yang dipraktikkan di Perancis. Kesembilan prinsip sistem presidensial yang diuraikan tersebut di atas, juga berlaku dalam sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia. Karena itu, sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 dapat dikatakan merupakan sistem presidensial. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem presidensial yang telah dianut oleh UUD 1945 sejak sebelum diadakan perubahan, maka sistem pemerintahan presidensial yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang lebih murni sifatnya. Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menurut undang-undang dasar. Karena itu, kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak perlu dibedakan apalagi dipisahkan. Wakil presiden juga tidak dapat diartikan atau diberi peran sebagai semacam jabatan perdana menteri.⁸³

Dalam sistem Presidensial, biasanya di tentukan adanya satu jabatan Presiden dan satu jabatan Wakil Presiden. Di beberapa negara, seperti misalnya Lebanon, Iraq, dan lain- lain, ada juga yang menentukan adanya 2 orang Wakil Presiden. Secara politik, pada hakikatnya, Presiden dan Wakil presiden itu adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Karena itu, lazimnya, mereka berdua di pilih dalam satu paket pilihan. Karena itu, keduanya tidak dapat di jatuhkan atau di berhentikan karena alasan politik. Sebab, jika karena alasan politik, maka kedua-duanya haruslah berhenti secara bersama- sama. Akan tetapi, jika ada alasan yang bersifat hukum (pidana), maka sesuai dengan prinsip yang berlaku dalam hukum, pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individual (*individual responsibility*). Siapa saja di antara keduanya yang bersalah secara hukum, maka atas dasar itu ia dapat diberhentikan sesuai prosedur yang ditentukan dalam konstitusi.

⁸³ *Ibid.*, hal.

Jika Presiden berhenti atau diberhentikan, maka otomatis Wakil Presiden tidak ikut bersalah atau diberhentikan, sehingga ia dapat tampil mengambil alih kursi kepresidenan. Demikian juga jika presiden berhenti karena meninggal dunia, dengan sendirinya wakil Presiden tampil sebagai penggantinya.⁸⁴

Karena itu, peran penting seorang Wakil Presiden dalam hubungannya dengan Presiden pertama-tama adalah sebagai pengganti atau 'ban serep' (*reserved power*). Sebagai pengganti Presiden, Wakil Presiden dapat bertindak untuk jangka waktu sementara atau dapat pula bertindak untuk seterusnya sampai masa jabatan Presiden habis. Peran kedua Wakil Presiden adalah sebagai 'wakil' yang mewakili Presiden melaksanakan tugas-tugas kepresidenan dalam hal-hal yang kepadanya di delegasikan oleh Presiden. Dalam hal demikian, Wakil Presiden bertindak sebagai petugas negara yang menjalankan tugas kepresidenan '*on behalf of the president*'. Artinya, kualitas tindakan Wakil Presiden itu sama dengan kualitas tindakan Presiden sendiri. Misalnya, dalam menandatangani suatu dokumen hukum, maka tandatangan Wakil Presiden sama kualitasnya atau status hukumnya dengan tandatangan seorang presiden yang diwakilinya. Dengan demikian, seorang Wakil Presiden, apabila mendapat pendelegasian wewenang dari Presiden, dapat saja menandatangani suatu dokumen tertentu. Ketiga, Wakil Presiden juga dapat bertindak membantu Presiden melaksanakan seluruh tugas dan kewajiban Presiden. Kualitas bantuan Wakil Presiden itu jelas berbeda tingkatannya daripada bantuan yang di berikan oleh para Menteri yang juga biasa di sebut sebagai pembantu Presiden.⁸⁵

Adapun mengenai wewenang Presiden, biasanya di rinci secara tegas dalam Undang- Undang Dasar. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Sudah tentu tergantung pada konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara yang bersangkutan untuk menentukannya, justru misi UUD dan gerakan konstitusionalisme modern yang berkembang dalam sejarah memang di maksudkan sebagai gerakan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan para kepala pemerintahan dari kemungkinan menjadi

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, *op.cit.*, hal. 63-63.

⁸⁵ *Ibid.*

diktator. Mengapa umat manusia memerlukan konstitusi, justru untuk maksud mengatur dan membatasi kekuasaan yang menurut Lord Acton memiliki hukum besinya sendiri. Yaitu “power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely” (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung bersifat mutlak pula kesewenang-wenangnya).⁸⁶

Beberapa kewenangan Presiden yang biasa di rumuskan dalam UUD berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:⁸⁷

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden haruslah didasarkan oleh perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut ‘*discretionary power*’, dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti di pahami selama ini.
3. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah di pahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi, dalam sistem

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 75

⁸⁷ *Ibid.*

presidentil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu di tentukan berada di tangan Presiden.

4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum Internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena Presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.

D. Demokrasi dan Kebebasan Berserikat

Sejak dua dekade terakhir dunia menyaksikan kemajuan yang luar biasa dalam perkembangan demokrasi. Sejak tahun 1972 jumlah Negara yang mengadopsi system politik demokrasi meningkat lebih dari dua kali lipat, lebih dari 44 menjadi 107. Dari 187 negara saat ini didunia, lebih dari 58 persen di antaranya mengadopsi pemerintahan demokratis, masing-masing dengan variasi system politik tertentu. Kecenderungan ini menguat terutama setelah jatuhnya pemerintah komunis di akhir tahun 80-an dan karenanya telah menjadikan demokrasi sebagai “satu-satunya alternative yang sah terhadap berbagai bentuk rezim otoritarian”. Secara sosiologis mungkin ini merupakan salah satu perubahan penting yang menandai tahun-tahun akhir milenium kedua; sebuah perkembangan yang oleh Huntington dikonseptualisasikan sebagai “gelombang ketiga demokrasi”.⁸⁸

⁸⁸ Daniel Sparringa, dalam *Visi dan Agenda Reformasi Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, Penyunting St. Sularto (Jakarta: Kanisius, 1999), hal. 24-25.

Secara konseptual, pembangunan demokrasi di sebuah negara tidak lagi dibuat sebagai hasil-hasil dari tingkat modernisasi yang lebih tinggi sebagaimana ditunjukkan melalui indikator-indikator kemakmuran, struktur kelas borjuis, dan independensi ekonomi dari aktor-aktor eksternal, melainkan lebih dilihat sebagai hasil dari interaksi dan pengaturan strategis di antara para elite, pilihan sadar atas berbagai bentuk konstitusi demokratis, dan sistem Pemilihan Umum, dan kepaertaian. Pemikiran didasarkan pada argumentasi sentral bahwa pengalaman barat tentang demokrasi tidak dapat diulang dengan arah yang sama di negara-negara sedang berkembang.⁸⁹

Meskipun elemen-elemen dari demokrasi langsung dapat ditemui bahkan pada beberapa negara demokrasi besar, demokrasi biasanya adalah perwakilan demokrasi, pemerintah yang dipilih secara bebas mewakili rakyat. Demokrasi kemungkinan didefinisikan tidak hanya seperti pemerintahan oleh rakyat tetapi juga, dalam formulasi yang terkenal dari Abraham Lincoln, adalah pemerintah untuk rakyat - bahwa demokrasi sesuai dengan pilihan rakyat.⁹⁰

Robert Dahl menunjukkan, demokrasi responsif yang layak dapat terjadi ada hanya jika paling sedikitnya terdapat jaminan terhadap delapan institusi: a. Kebebasan untuk membuat dan bergabung dalam organisasi; b. Kebebasan untuk berekspresi; c. Hak untuk memilih; d. Sifat memenuhi syarat untuk jabatan pemerintahan; e. Hak terhadap pemimpin-pemimpin politik bersaing untuk pendukung dan suara; f. Sumber-sumber alternatif terhadap informasi; g. Pemilihan Umum yang bebas dan jujur; h. Institusi-institusi untuk pembuatan kebijakan pemerintah yang tergantung pada suara pemilih dan pernyataan-pernyataan pilihan yang lain. Jika kita melihat pendapat Robert Dahl mengenai elemen-elemen apa yang harus dimiliki dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, masih banyak lagi pendapat-pendapat Para ahli yang merumuskan mengenai demokrasi, tipe demokrasi dan lain sebagainya. Sampai saat ini belum ada kesatuan pendapat dari Para ahli mengenai demokrasi. Dan demokrasi

⁸⁹ Daniel Sparringa, dalam *Visi dan Agenda Reformasi Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, Penyunting St. Sularto, *loc.cit.*

⁹⁰ Arend Lijphart, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. (New Haven: Yale University Press, 1984), p. 25, dalam Abdul Bari Azed dan Makumr Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, *op.cit.* hal. 12

penerapannya akan menjadi berbeda di masing-masing negara, karena tergantung dan disesuaikan dengan keadaan masing-masing negara yang melaksanakan sistem demokrasi tersebut.⁹¹

Dalam masyarakat madani, di satu sisi kewargaan (*civil right*) setiap pribadi yang diakui dan dilindungi sepenuhnya oleh negara, dan di sisi yang lain setiap pribadi dituntut untuk memenuhi kewajibannya kepada negara. Hubungan timbal-balik antara hak dan tanggung jawab itu melahirkan tanggung jawab sosial-politik yang harus ditunaikan bersama. Akan tetapi, karena saling berhubungan yang baik dalam masyarakat tidak dapat dipertaruhkan hanya kepada kemauan baik subjek pribadi belaka, maka perlu dibuat jaminan objektivitasnya melalui penguatan pengawasan social. Karena itu, masyarakat madani tidak dapat berdiri tanpa adanya kebebasan-kebebasan asasi (*basic freedom*), terutama kebebasan menyatakan pendapat, berkumpul, dan berserikat. Konsep tentang persamaan dan kebebasan bertumpang tindih dan saling berkait. Persamaan mengisyaratkan adanya pengaturan kebebasan dalam masyarakat sehingga kebebasan seseorang tidak mengganggu hak-hak orang-orang lain. Maka, demi tegaknya masyarakat madani, baik *civil right* dan *civil liberties* maupun persamaan (*equality*) dan kebebasan (*libelity*) tidak dapat dipisahkan satu sama lain.⁹²

Sumber rujukan standar kebebasan berserikat, berkumpul, dan berorganisasi ini adalah instrumen-instrumen hak asasi manusia yang berlaku universal maupun terbatas dan berlaku dalam lingkup regional. Di antaranya adalah *Universal Declaration of Human Right* (UNHR) dan *International Convenan on Civil and Political Rights* (ICCPR). Artikel 20 (1) UDHR menentukan, " *Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.*" Sub title(2)-nya lebih lanjut menegaskan, " *No one may be compelled to belong to an association*". ICCPR (*International Convenan on Civil and Political Rights* mengatur lebih lanjut pengakuan dan perlindungan atas " *the right of peaceful assembly*" itu dalam artikel 21, sedangkan " *freedom of association*" dijamin oleh artikel 22-nya. Artikel 22 clausal (1) menentukan: " *Everyone shall have the right to freedom of association whith*

⁹¹ *Ibid.*, 12-13.

⁹² Nurcholish Madjid, dalam *Visi dan Agenda Reformasi Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, *op.cit.*, hal. 97-98.

*other, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.*⁹³

UUD 1945 memberikan jaminan yang sangat jelas dalam pasal 28 E ayat (3) bahwa “*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*”. Ketentuan ini mengandung substansi yang jauh lebih tegas dibandingkan ketentuan Pasal 28 yang berasal dari rumusan asli sebelum Perubahan Kedua. Jika ditentukan bahwa jaminan hak berserikat itu ditetapkan dengan undang-undang, berarti jaminan itu baru akan ada setelah ditetapkan dengan undang-undang. Karena itu, sebenarnya ketentuan asli pasal 28 UUD1945⁹⁴ itu bukan rumusan hak asasi manusia seperti umumnya dipahami.⁹⁵

Namun dalam rangka pengaturan lebih lanjut dan pembatasan dalam undang-undang seperti yang dimaksud dalam Pasal 28 J ayat(2) UUD 1945 tersebut, harus pula diingat bahwa hak atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul seperti yang dimaksud oleh Pasal 28 E ayat (3) junto Pasal 28 UUD 1945 tersebut diatas, terkait erat atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani. Karena, kemerdekaan berserikat atau *freedom of association* itu sendiri merupakan salah satu bentuk ekspresi pendapat dan aspirasi atas ide-ide yang disalurkan dengan cara bekerjasama dengan orang lain yang seide atau seaspirasi.⁹⁶

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, *op.cit.*, hal. 3.

⁹⁴ Pada waktu diperdebatkan dalam sidang BPUPKI pada bulan Juli 1945, rumusan asli Pasal 28 ini bermula dari usul Mohamad Hatta dan juga Mohammad Yamin yang menghendaki agar ketentuan mengenai hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dapat dijamin dalam rangka Undang-Undang Dasar yang sedang disusun. Akan tetapi, ide Hatta (dan Yamin) ini ditolak dengan tegas oleh Soepomo dan Soekarno karena dianggap berbau individualisme dan liberalisme. Ide-ide tentang perlindungan hak asasi manusia yang lazim berkembang di negara-negara demokrasi liberal dan biasa dituangkan dalam jaminan konstitusi, dinilai tidak sesuai dengan cita negara kekeluargaan yang diusung oleh Soepomo. Karena itu, sebagai kompromi disepakatilah rumusan sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 28 tersebut. *Ibid.*, hal. 7-8.

⁹⁵ Menurut Jimly, seharusnya pada waktu diadakan perubahan dalam rangka Perubahan UUD 1945, ketentuan Pasal 28 ini dihilangkan dan diganti dengan Pasal 28E ayat (3) itu. Karena substansinya secara jelas disempurnakan oleh ketentuan Pasal 28E ayat (3) tersebut. Akan tetapi, karena rumusan Pasal 28 yang asli itu masih tetap diberlakukan karena tidak dicoret, kita harus memahami pengertiannya dalam konteks Pasal 28E ayat (3); lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, *op. cit.*, hal 711-712.

⁹⁶ Dalam pengalaman di Amerika sendiri, misalnya, *freedom of association* itu dianggap sebagai bagian yang integral dalam pengertian *freedom of expression* dan *freedom of peaceful assembly*. Meskipun dalam Amandemen pertama UUD Amerika Serikat, perkataan “*the freedom of association*” tidak disebut secara eksplisit, melainkan hanya “*freedom of expression*” dan “*freedom*

Dalam UUD 1945, hak atas kemerdekaan pikiran, pendapat, sikap, dan hati nurani itu, dijamin dengan tegas oleh Pasal 28 E ayat (2). Pasal ini menyatakan: “Setiap orang berhak atas kebebasan menyalurkan kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.” Berbeda dengan pasal-pasal yang lain, ketentuan pasal ini dianggap sangat fundamental, sehingga digolongkan dalam kelompok hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun seperti yang ditentukan dalam Pasal 28I ayat (1). Menurut Pasal 28I ayat (1) ini, “hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani” itu “adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.” Jika *freedom of expression* tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, maka sudah seharusnya *freedom of association* sebagai salah satu bentuk penyaluran *freedom of expression* tidak dapat dikurangi. Karena itu, peraturan Pasal 28 dan pembatasan menurut ketentuan Pasal 28J, tidak boleh bersifat mengurangi kebebasan atas hak berserikat itu.⁹⁷

Eksistensi Partai Politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat fundamental dalam demokrasi. Partai Politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1945), “*Political parties created democracy*”. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat kelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap system politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatakan pula, “*Modern democracy is unthinkable save in term of the parties*”.⁹⁸

Namun demikian, banyak juga pandangan kritis dan skeptis terhadap Partai Politik. Yang paling serius diantaranya menyatakan bahwa Partai Politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau yang berniat memuaskan “nafsu birahi” kekuasaannya sendiri. Partai Politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabuhi, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu, ‘*at the expense of the general will*’ (Rousseau, 1762) atau kepentingan umum (Perot, 1992). Dalam suatu

of peaceful assembly”, tetapi dalam perkembangan praktek, makna “*freedom of association*” ini dianggap telah tercaup pula didalamnya. Ibid., hal. 11.

⁹⁷ Ibid., hal. 11-12.

⁹⁸ Ibid., hal. 52; lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, op. cit.*, hal. 710.

Negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga Negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan “*checks and balance*”. Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-Partai Politik yang rakus atau ekstrimlah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.⁹⁹

Partai Politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga Negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michel dalam bukunya, “*Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*”, “... Organisasi...merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kekuatan kolektif.” Proses pelembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi Partai Politik sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Karena itu menurut Yves Meny and Andrew Knapp, “*A democratic system without political parties or without a single party is impossible or at any rate hard to imagine*”. Suatu sistem politik dengan ahanya 1 (satu) Partai Politik, sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokrasi, apalagi tanpa Partai Politik sama sekali.¹⁰⁰

Tingkat atau derajat pelembagaan partai politik itu sendiri dalam sistem demokrasi, menurut Yves Meny dan Andrew Knaoo, tergantung kepada (3) parameter, yaitu (i) “*its age*” (ii) “*the depersonalization of organization*”, dan (iii) “*organization differentiation*”. Setiap organisasi yang normal tumbuh dan berkembang secara alamiah menurut tahapan waktunya sendiri. Karena itu, makin

⁹⁹ Partai Politik adalah merupakan salah satu saaa dari bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. disamping Partai Politik, bentuk ekspresi lainnya terjelma juga dalam wujud kebebasan pers, kebebasan berkumpul, ataupun kebebasan berserikat melalui organisasi- organisasi non- Partai Politik seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi- organisasi kemasyarakatan (Ormas), organisasi non pemerintah (NGO’s), dan lain sebagainya. Ibid., hal.52-53. lihat juga Jimly Asshisddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi, op. cit.*, hal. 710.

¹⁰⁰ Ibid., hal. 54-55; lihat juga Jimly Asshisddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi, op. cit.*, hal. 710.

tua usianya, ide-ide dan nilai-nilai yang dianut di dalam organisasi tersebut semakin terlembagakan (*institutionalized*) menjadi tradisi dalam organisasi.¹⁰¹

E. Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum

Sistem kepartaian merupakan istilah untuk menunjukkan sistem apa yang diterapkan untuk mengatur partai politik di dalam sistem politik suatu negara. Sistem kepartaian mutlak ada dalam negara demokrasi, dimana partai politik merupakan pilar penting dari sistem politik yang menjadi landasan kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Dieter Nohlen dan Elmar Wiesendahl, sistem kepartaian dipahami sebagai keseluruhan struktur susunan partai-Partai Politik di suatu negara, yang mencakup elemen-elemen: (i) jumlah partai yang ada, (ii) derajat fragmentasi alias keterpecahan, (iii) hubungan ideologis atau derajat polarisasi, (iv) pola interaksi antar partai, (v) hubungan dengan masyarakat, (vi) posisinya terhadap sistem politik, (vii) derajat sistem kepartaian.¹⁰²

Pemilihan Umum merupakan salah satu unsur terpenting dalam suatu negara demokrasi. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menjalankan Pemilihan Umum. Rakyat dapat memberikan suara politikya dengan ikut serta dalam Pemilihan Umum untuk memilih wakil-wakilnya yang akan memimpin negaranya dan juga menyuarakan kepentingannya. Dalam Pemilihan Umum yang dilakukan oleh beberapa negara saat ini, Partai Politik merupakan wadah organisasi yang penting untuk menyalurkan aspirasi politik seorang warga negara. Partai Politik merupakan suatu wadah yang secara konstitusional diakui dibanyak negara-negara saat ini

¹⁰¹ Selama suatu organisasi belum dapat mengatasi krisis dalam penggantian kepemimpinannya, dan belum dapat berhasil meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercaya oleh anggotanya, maka selama itu pula pelembagaan organisasi tersebut masih bermasalah dan belum dapat dikatakan kuat. Apalagi jika pergantian itu berkenaan dengan pemimpin yang merupakan pendiri yang berjasa bagi organisasi yang bersangkutan, seringkali timbul kesulitan untuk melakukan pergantian yang tertib dan damai. Manun, derajat pelembagaan organisasi yang bersangkutan tergantung pada bagaimana persoalan pergantian itu dapat dilakukan secara "*impersonal*" dan "*depersonalized*". Ibid. hal.55-56

¹⁰² Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian, op.cit.*, hal 43-44. Sistem kepartaian juga dapat diartikan sebagai pola perilaku dan interaksi diantara sejumlah Partai Politik dalam suatu sistem politik. Dalam Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik, op.cit.*, hal. 124.

sebagai organisasi yang mewakili dan menjadi penghubung antara pemerintah dan rakyatnya.¹⁰³

Membicarakan masalah Pemilihan Umum dan Partai Politik, berarti kita membicarakan mengenai partisipasi rakyat. Dalam negara demokrasi perwujudan partisipasi rakyat salah satunya adalah mengikuti Pemilihan Umum. Aspirasi rakyat ini biasanya ditampung dalam suatu Partai Politik. Di negara-negara yang menganut paham demokrasi gagasan-gagasan mengenai partisipasi rakyat adalah bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijakan umum (*public policy*).¹⁰⁴

1. Sistem Kepartaian

Banyak pendapat-pendapat para ahli mengenai definisi Partai Politik. Di bawah ini diambil pendapat beberapa ahli yang menjelaskan apa yang dimaksud dengan Partai Politik. Dari pendapat-pendapat para ahli mungkin kita akan mendapat gambaran yang jelas tentang Partai Politik sebenarnya, tidak hanya mengenai definisinya tetapi juga fungsi dan klasifikasinya. Penjabaran mengenai Partai Politik di bawah ini dilihat dari sudut teori dan praktek yang ada di setiap negara, yang mungkin akan berbeda pula jika kita mengacu pada undang-undang tentang Partai Politik yang berlaku di setiap negara.

Menurut Miriam Budiarmo, Partai Politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka. Sedangkan Menurut Carl J. Friedrich, Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil. Kemudian menurut R.H. Soltau, Partai Politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu

¹⁰³ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, op.cit., hal. 13-14.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 15.

kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. Selanjutnya Menurut Sigmund Neumann, Partai Politik adalah dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan-golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda. Sartori berpendapat, Partai Politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti Pemilihan Umum dan melalui Pemilihan Umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.¹⁰⁵

Perlu diterangkan bahwa partai berbeda dengan gerakan (*movement*). Suatu gerakan merupakan kelompok atau golongan yang ingin mengadakan perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga politik atau kadang-kadang malahan ingin menciptakan suatu tata masyarakat yang baru sama sekali, dengan memakai cara-cara politik. Dibanding dengan Partai Politik, gerakan mempunyai tujuan yang lebih terbatas dan fundamental sifatnya, dan kadang-kadang malahan bersifat ideologi. Orientasi ini merupakan ikatan yang kuat di anggota-anggotanya dan dapat menumbuhkan identitas kelompok group identitas yang kuat. Organisasinya kurang ketat dibandingkan dengan Partai Politik. Berbeda dengan Partai Politik, gerakan ini sering tidak mengadakan nasib dalam Pemilihan Umum.¹⁰⁶

Partai Politik juga berbeda dengan kelompok penekan (*pressure group*) atau istilah yang lebih banyak dipakai dewasa ini, kelompok kepentingan (*interest group*). Kelompok ini bertujuan untuk memperjuangkan sesuatu, "kepentingan" dan mempengaruhi lembaga-lembaga politik agar mendapat keputusan yang menguntungkan atau menghindari keputusan yang merugikan. Kelompok kepentingan tidak berusaha untuk menempatkan wakil-wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat, melainkan cukup mempengaruhi satu atau beberapa partai di dalamnya atau instansi pemerintah atau menteri yang berwenang. Teranglah bahwa kelompok kepentingan mempunyai orientasi yang

¹⁰⁵ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *op. cit.*, hal. 403-404; lihat juga, Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, *op. cit.* hal. 24-25.

¹⁰⁶ *Ibid*, hal. 162.

jauh lebih sempit daripada Partai Politik, yang karena mewakili pelbagai golongan lebih banyak memperjuangkan kepentingan umum. Pun organisasi kelompok kepentingan lebih kendor dibanding dengan Partai Politik.¹⁰⁷

1.1. Fungsi Partai Politik

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi Partai Politik. Keempat fungsi Partai Politik itu menurut Mariam Budiarjo, meliputi sarana : (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*). (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), (iv) pengatur konflik (*conflik management*). Dalam istilah Yves Many dan Andrew Knapp, fungsi Partai Politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku pemilih (*voting pattern*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan;

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu dengan lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasi kepentingan (*interests articulation*) atau “political interests” yang terdapat atau kadang-kadang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh Partai Politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasi sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

Terkait dengan komunikasi politik itu, Partai Politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisai politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan Partai Politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan ‘feedback’ berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisai politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antar atau ‘intermediate structure’ yang harus memainkan peran dalam membunikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat negara.

Fungsi ketiga Partai Politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan ntuk menjadi kendaraan

¹⁰⁷ *Ibid.*

yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin Negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader yang adad dipilih secara langsung oleh rakyat, adapula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan Partai Politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawaian, dan lain –lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan peran Partai Politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabat-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengakatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflik management*). Seperti sudah disebut diatas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika Partai Politiknya banyak berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-Partai Politik yang menawarkan idiologi , program, dan alternative kebijakan yang berbeda satu sama lain.

1.2. Kelemahan Partai Politik

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengundang berbagai kelemahan. Diantaranya ialah bahwa organisai 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 dilapangan justru berjuang untuk kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurus sendiri. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasai bahwa 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.

Untuk mengatasi berbagai potensi buruk Partai Politik seperti dikemukakan diatas, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. *Pertama*, mekanisme internal yang menunjang demokratisasi melalui partisipasi anggota Partai Politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga Partai Politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka “*rule of law*”. *Kedua*, mekanisme keterbukaan partai melalui mana warga masyarakat diluar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh Partai Politik. Partai Politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya system kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya.

Mekanisme pertama dan kedua tersebut diatas, berkaitan dengan sapek internal organisasi Partai Politik. Di samping itu, diperlukan dukungan iklim eksternal yang tercermin dalam, yaitu: *Ketiga*, penyelenggaraan Negara yang baik dengan makin meningkatkan kualitas pelayanan public. (*public services*), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan Negara. Dalam adanya pelayan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan penyelenggara Negara lainnya, iklim politik dengan sendirinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi Partai Politik untuk berkembang secara sehat pula.

Keempat, berkembangnya pers bebas yang professional dan mendidik. Media pers adalah saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Perananya dalam demokrasi sangat menentukan. karena itu, pers dianggap sebagai *the fourth estate of democracy*, atau untuk melengkapi istilah “*trias politika*” dari Montesquieu, disebut juga dengan istilah “*quadru politika*”

Kelima, kuatnya jaminan kebebasan berfikir (*freedom of thought*), dan berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*). Pada intinya kebebasan dalam peri kehidupan bersama umat manusia itu adalah

bermula dari kebebasan berfikir (*freedom of thought*), dari kebebasan berfikir itulah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip *freedom of belief, freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, freedom of the press*, dan sebagainya.

1.3. Klasifikasi Sistem Kepartaian

Pembagian diatas sering dianggap kurang memuaskan oleh karena dalam setiap partai ada unsur lindungan serta pembagian rezeki di samping pandangan hidup tertentu. Maka dari itu ada sarjana yang lebih cenderung untuk menggunakan klasifikasi yang dikemukakan antara lain oleh *Maurice Duverger* dalam bukunya yang terkenal *Political Parties*, yaitu:

a. Sistem Partai Tunggal (*one-party system*),

Istilah ini dipakai untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara, maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan diantara partai lainnya diantara beberapa partai lainnya, dalam katagori terakhir terdapat banyak variasi.

Pola partai tunggal terdapat di beberapa Negara Afrika (Ghana di masa Nkrumah, Guinea, Mali Pantai Gading), Eropa Timur dan RRC. Suasana kepartaian dinamakan non-kompetitif oleh karena partai-partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara merdeka melawan partai itu. Kecenderungan untuk mengambil pola sistem partai tunggal disebabkan karena di negara-negara baru pimpinan sering dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan pelbagai golongan, daerah serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya. Dikuatirkan bahwa bila keaneka-ragaman sosial dan budaya ini dibiarkan, besar kemungkinan akan terjadi gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha-usaha pembangunan.

Negara yang paling berhasil untuk meniadakan partai-partai lain ialah Uni Soviet. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana yang non kompetitif; tidak ada partai lain yang boleh bersaing ataupun ditolerir. Oposisi dianggap sebagai pengkhianatan. Partai tunggal serta organisasi yang bernaung

di bawahnya berfungsi sebagai pembimbing dan penggerak masyarakat dan menekankan perpaduan dari kepentingan partai dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh.

Sejumlah catatan perlu dikemukakan terhadap pendapat itu. Pertama, istilah *system* dalam kata-kata “*system* partai tunggal” merupakan *contradictio in terminis* karena dalam setiap *system* terdiri atas lebih dari satu bagian. Dalam hal ini, mestinya lebih dari satu partai. Oleh karena itu, istilah yang tepat digunakan berupa bentuk partai tunggal. Kedua, tidak membedakan secara tegas antara bentuk partai tunggal totaliter (komunis ataupun fasis) dengan bentuk partai tunggal otoriter seperti dapat ditemui dalam banyak negara berkembang, dan bentuk partai tunggal dominan (tidak totaliter dan tidak otoriter) seperti diterapkan di Jepang. Ketiga, sejumlah negara di dunia ini tidak memiliki Partai Politik, sebagaimana diterapkan dapat ditemui *system* politik Otokrasi Tradisional, seperti Brunai Darussalam dan Arab Saudi. Keempat, penggolongan *system* kepartaian tersebut berdasarkan jumlah partai saja.¹⁰⁸

b. Sistem dwi-partai (*two party sistem*)

Dalam buku-buku ilmu politik, pengertian sistem dwi-partai biasanya diartikan adanya dua partai atau adanya beberapa partai tetapi dengan peranan dominan dari dua partai. Sedikit negara yang pada dewasa ini memiliki ciri-ciri sistem dwi-partai, kecuali Inggris, Amerika Serikat dan Filipina, dan oleh Maurice Duverger malahan dikatakan bahwa sistem ini adalah khas Anglo Saxon. Dalam sistem ini partai-partai ini dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam Pemilihan Umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam Pemilihan Umum). Dengan demikian jelaslah dimana letak tanggungjawab mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi.

Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijaksanaan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peranan ini sewaktu-waktu dapat bertukar-tangan. Dalam persaingan memenangkan Pemilihan Umum, kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua

¹⁰⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik, op.cit.*, hal 124.

partai dan sering dinamakan pemilih terapung/pemilih mengambang (*floating vote*).

Sistem dwi-partai pernah disebut "*a convenient system for contented people*" dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dwi partai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu: (i) Komposisi masyarakat adalah homogen (*social homogeneity*), (ii) Konsensus dalam masyarakat mengenai azas dan tujuan sosial yang pokok (*political consensus*) adalah kuat, (iii) Adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).¹⁰⁹

Inggris biasanya dikemukakan sebagai contoh yang paling ideal dalam menjalankan sistem dwipartai. Partai Buruh dan Partai Konservatif boleh dikatakan tidak mempunyai pandangan yang banyak berbeda mengenai azas dan tujuan politik, dan perubahan pimpinan umum tidak terlalu mengganggu kontinuitas dalam kebijaksanaan pemerintah. Perbedaan yang pokok antara kedua partai hanyalah berkisar pada cara-cara dan kecepatan melaksanakan beberapa program pembaharuan yang menyangkut masalah sosial, perdagangan dan Industri. Partai Buruh lebih condong untuk banyak menggunakan pengendalian dan pengawasan dari pihak pemerintah, sedangkan Partai Konservatif cenderung untuk memilih cara-cara kebebasan berusaha. Disamping kedua partai tadi ada beberapa partai kecil lainnya, diantaranya yang paling penting adalah Partai Liberal. Kedudukan partai ini relatif sedikit artinya dan baru terasa peranannya jika kemenangan yang dicapai oleh satu partai besar hanya tipis sekali, sehingga perlu diadakan koalisi dengan Partai Liberal.

Sistem dwi-partai umumnya diperkuat dengan digunakan sistem pemilihan *single-member constituency* (Sistem Distrik) di mana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistem pemilihan ini mempunyai kecenderungan untuk menghambat pertumbuhan dan perkembangan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkokoh sistem dwipartai dimana ada.¹¹⁰

c. Sistem multipartai (*multi-party system*).

¹⁰⁹ Peter G. I Puker, *Political Representation and Elections in Britain*. (London: George Allen and Unwin Ltd., 1967), h. 41, dalam buku Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, op.cit.*, hal 169.

¹¹⁰ *Ibid*, hal. 169.

Umunya dianggap bahwa keanekaragaman dalam komposisi masyarakat menjurus ke berkembangnya sistem multi partai. Dimana perbedaan ras, agama atau suku bangsa adalah kuat, golongan-golongan masyarakat lebih cenderung untuk menyalurkan ikatan-ikatan terbatas (primordial) tali dalam suatu wadah saja. Dianggap bahwa pola multi-partai lebih mencerminkan keanekaragaman budaya dan politik daripada dwipartai. Sistem multi partai diketemukan di Indonesia, Malaysia, Belanda. Perancis, Swedia dan sebagainya.

Sistem multipartai, apalagi kalau digandengkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitik-beratkan kekuasaan pada badan legislatif sehingga peranan badan eksekutif seringkali lemah dan ragu-ragu. Hal ini disebabkan oleh karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan partai-partai lain. Musyawarah dan kompromi tersebut dalam rangka menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai koalisi lainnya dapat ditarik kembali.

Di lain pihak partai-partai oposisi pun kurang memainkan peranan yang jelas oleh karena sewaktu-waktu masing-masing partai dapat diajak untuk duduk dalam pemerintahan koalisi baru. Hal-hal semacam ini menyebabkan sering terjadinya siasat yang berubah-ubah menurut kepentingan situasi yang dihadapi setiap partai. Dalam sistem semacam ini masalah dimana letaknya tanggung jawab kurang jelas. Dalam situasi dimana terdapat satu partai yang dominan, stabilitas politik dapat lebih dijamin. India sering dikemukakan sebagai negara dimana terdapat dominansi satu partai (*one party dominance*), tetapi karena suasana adalah kompetitif maka pola dominasi setiap waktu dapat berubah. Hal ini dapat dilihat pada pasang surutnya kedudukan Partai kongres. Partai ini mulai zaman kolonial menguasai kehidupan politik India. Jumlah wakilnya dalam Dewan Perwakilan Rakyat melebihi jumlah total wakil-wakil partai lainnya, dan karena itu sering disebut "*one and a half party system*" (sistem satu setengah partai). Sekalipun Partai Kongres sesudah meninggalnya Jawaharlal Nehru dan terutama sesudah Pemilihan Umum 1967 mengalami kemunduran antara lain

karena keretakan dalam tubuhnya sendiri, akan tetapi tetap merupakan Partai Politik yang penting. Apalagi sesudah Ny. Indira Ghandi memperoleh kemenangan yang meyakinkan dalam Pemilihan Umum 1971, dan dalam bulan Juni 1975 memerintah atas dasar "keadaan darurat" (SOB).¹¹¹

Akan tetapi, ilmuwan politik Italia bernama Giovanni Sartori berpendapat lain tentang system kepartaian ini. Menurutnya, penggolongan system kepartaian bukan masalah jumlah partai, melainkan jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Kongkretnya, penggolongan system kepartaian didasarkan atas jumlah kutub (polar), jarak di antara kutub-kutub itu (polaritas), dan arah perilaku politiknya. Oleh karena itu, sartori mengklarifikasikan system kepartaian menjadi tiga, yaitu pluralisme sederhana, pluralisme moderat, dan pluralisme ekstrim.¹¹²

2. Sistem Pemilihan Umum

Perdebatan mengenai sistem Pemilihan Umum selama ini selalu berkisar tentang Pemilihan Umum anggota legislatif. Dalam Demokrasi Presidensial, pemilihan Presiden paling tidak sama pentingnya dengan pemilihan legislatif. Secara kasar mungkin sama penting jika sistem tersebut mempunyai eksekutif dan legislatif yang seimbang, tetapi jika kekuasaan eksekutif Iebih besar dari kekuasaan legislatif maka pemilihan Presiden menjadi Iebih penting dari Pemilihan Umum legislatif. Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem Pemilihan Umum, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

- a. Single member constituency (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik),
- b. Mufti-member constituency (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Proportional Representation atau Sistem Perwakilan berimbang).¹¹³

¹¹¹ *Ibid*, hal. 170.

¹¹² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik, op.cit.*, hal. 127.

¹¹³ Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hal. 145-146, dalam Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, op.cit.*, 17-18

2.1. Sistem Distrik

Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan, suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecil pun selisih kekalahannya. Jadi, tidak ada sistem menghitung suara lebih seperti yang dikenal dalam sistem perwakilan berimbang. Misalnya, dalam distrik dengan jumlah 100.000, ada dua calon, yakni A dan B. Calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000 suara, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang. Sistem pemilihan ini dipakai di Inggris, Kanada, Amerika Serikat dan India.¹¹⁴

Sistem "*single-member constituency*" mempunyai beberapa kelemahan:¹¹⁵

- a. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik.
- b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali; dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

Di samping kelemahan-kelemahan tersebut di atas ada banyak segi positifnya, yang oleh negara-negara yang menganut sistem ini dianggap lebih menguntungkan daripada sistem pemilihan lain:¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid.*, 18-19

¹¹⁵ *Ibid.*, hal 19-20

¹¹⁶ *Ibid.*, hal. 20-21.

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-Partai Politik karena kursi diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Disamping kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekedar dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan. Maurice Duverger berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika, sistem ini telah memperkuat berlangsungnya sistem dwipartai.
- c. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerja sama antara partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

2.2. Sistem Perwakilan Berimbang (Sistem Proporsional)

Sistem ini dimaksud untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokok ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Untuk keperluan ini ditentukan sesuatu perimbangan, misalnya : 400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih tertentu (dalam hal ini 400.000 pemilih) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Jumlah total anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan atas dasar perimbangan (1 : 400.000) itu. Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar dari pada distrik dalam Sistem Distrik), dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-Partai Politik karena kursi diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Disamping kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekedar dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan. Maurice Duverger berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika, sistem ini telah memperkuat berlangsungnya sistem dwipartai.
- c. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerja sama antara partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

2.2. Sistem Perwakilan Berimbang (Sistem Proporsional)

Sistem ini dimaksud untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokok ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Untuk keperluan ini ditentukan sesuatu perimbangan, misalnya : 400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih tertentu (dalam hal ini 400.000 pemilih) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Jumlah total anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan atas dasar perimbangan (1 : 400.000) itu. Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar dari pada distrik dalam Sistem Distrik), dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan

ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu, dibagi dengan 400.000.

Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain. Untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur Daftar (list system). Dalam Sistem Daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu syarat darinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang direbutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di Negara Belanda, Swedia, Belgia, Indonesia tahun 1955 dan 1971 dan 1976. Dalam sistem ini ada beberapa kelemahan:

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat; mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
- b. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh karena dianggap bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai.
- c. Banyaknya partai mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harusnya mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Disamping kelemahan tersebut, sistem ini mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu bahwa dia bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut

ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu, dibagi dengan 400.000.

Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain. Untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur Daftar (list system). Dalam Sistem Daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu syarat darinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang direbutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di Negara Belanda, Swedia, Belgia, Indonesia tahun 1955 dan 1971 dan 1976. Dalam sistem ini ada beberapa kelemahan:

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat; mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
- b. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh karena dianggap bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai.
- c. Banyaknya partai mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harusnya mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Disamping kelemahan tersebut, sistem ini mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu bahwa dia bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut

ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu, dibagi dengan 400.000.

Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain. Untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur Daftar (list system). Dalam Sistem Daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu syarat darinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang direbutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di Negara Belanda, Swedia, Belgia, Indonesia tahun 1955 dan 1971 dan 1976. Dalam sistem ini ada beberapa kelemahan:

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbuinya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat; mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
- b. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh karena dianggap bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai.
- c. Banyaknya partai mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harusnya mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Disamping kelemahan tersebut, sistem ini mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu bahwa dia bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut

diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang. Golongan-golongan bagaimanapun kecilnya, dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogen sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistem ini, oleh karena dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.¹¹⁷



¹¹⁷ Miriam budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hal. 180.

diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang. Golongan-golongan bagaimanapun kecilnya, dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogen sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistem ini, oleh karena dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.¹¹⁷



¹¹⁷ Miriam budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hal. 180.

BAB III
SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIAL DAN KEPARTAIAAN DI INDONESIA

A. Lembaga Kepresidenan Menurut Konstitusi

Dalam wacana mengenai kepemimpinan negara, kita mengenal konsep-konsep Raja (*King*) dan Ratu (*Queen*), Amir (*the Ruler*), Ketua, Presiden (*President*), dan Perdana Menteri (*Primer Minister*). Konsep-konsep tersebut di berbagai negara disebut dengan bermacam-macam istilah sesuai dengan bahasa resmi yang di gunakan di negara-negara yang bersangkutan. Di beberapa negeri Muslim, istilah Raja(King) kadang-kadang di sebut dengan Sultan seperti yang di peraktekkan di Berunai Darussalam dan Malaysia. Di lingkungan negara-negara komunis seperti Republik Rakyat Cina, dikenal istilah ketua untuk menyebut kedudukan kepala negara. Sedangkan di Jerman, kepala pemerintah disebut Kanselir.¹¹⁸

Peristilahan- peristilahan tersebut pada pokoknya dapat di bedakan antara konsep mengenai kepala negara dan konsep mengenai kepala pemerintahan. Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlementer, kedua konsep itu biasa di bedakan dan bahkan dipisahkan, tetapi di lingkungan negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial pembedaan keduanya bukan merupakan keperluan yang lazim. Tentu, ada pula negara-negarayang bersifat otoritarian ataupun yang belum mengenal sistem pemisahan kekuasaan sesuai prinsip demokrasi dan doktrin negara hukum modern, kadang-kadang konsep kepala negara dan kepala pemerintahan itu tetap diorganisasikan dalam satu tangan, terlepas dari apakakah sistem pemerintahannya bercorak presidensial ataupun parlementer.¹¹⁹

Yang di maksud dengan lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yaitu Presidaen dan Wakil Presiden. Seperti di kemukan di atas, dalam

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 op.cit.*, hal. 56.

¹¹⁹ *Ibid*

sistem pemerintahan parlementer, jabatan Presiden biasanya di kaitkan dengan statusnya sebagai Kepala Negara, sedangkan kedudukan Kepala Pemerintahan biasanya dipegang oleh jabatan lain yang lazimnya di sebut dengan Perdana Menteri. Seperti di kemukakan di atas, Presiden Perancis menduduki jabatan kepala negara, sedangkan Kepala Pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri. Berbeda dari sistem parlementer tersebut, maka dalam sistem presidensial, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintah menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, sistem presidentil tidak mengenal perbedaan dan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden yang masing- masing di tentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.¹²⁰

Sebelum Perubahan UUD 1945, Sistem pemerintahan Republik Indonesia di bawah UUD 1945 yang asli, sebenarnya dimaksudkan sebagai sistem presidensial. Baik dalam Penjelasan UUD 1945, maupun dalam pengertian umum yang berkembang selama ini, Indonesia memang menganut sistem presidensial. Tetapi, di sana-sini terdapat kejumuhan dan ketentuan yang bersifat 'overlapping' antara sistem presidensial yang diidealkan itu dengan elemen-elemen sistem parlementer. Dalam penjelasan UUD 1945 masih dipakai adanya istilah kepala negara yang di bedakan dalam pengertian fungsi kepala pemerintahan. Dalam struktur parlemen Indonesia masih terdapat unsur sistem parlementer seperti terlihat pada peran dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*) yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, menjadi tempat Presiden wajib bertanggungjawab kepada lembaga parlemen dan berwenang pula memberhentikan presiden sewaktu-waktu jika Presiden di anggap sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang dapat bersifat politik (*state's policy*). Semua itu merupakan elemen- elemen sistem parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia yang di sebut- sebut sebagai sistem presidentil. Karena itu, kalangan para ahli hukum tatanegara cenderung menyebut sistem pemerintahan Indonesia

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 59; lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *op.cit.*, hal. 204

berdasarkan UUD 1945 yang asli itu bersifat '*quasi presidentil*', bukan sistem presidensial dalam arti yang sesungguhnya.¹²¹

Kekuasaan pemerintahan Negara oleh Presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 yang memang di beri judul Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III UUD 1945 ini berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Yang terpenting dalam hal ini adalah apa yang ditentukan dalam pasal 4 ayat (1) yaitu yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar".¹²²

Dapat dikatakan bahwa inilah Bab UUD 1945 yang paling banyak materi yang diatur di dalamnya, yaitu dimulai dari pasal 4 sampai dengan pasal 16. bahkan, karena Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dihapus, maka sampai dengan ketentuan Bab V tentang Kementerian Negara yang terdiri atas pasal 17, sebenarnya, sama-sama memuat ketentuan mengenai pemerintahan Negara dibawah tanggungjawab Presiden dan Wakil Presiden. Malah, bab VI tentang pemerintah Daerah yang berisi pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B, dapat pula disebut termasuk domain pemerintahan eksekutif.¹²³

Namun, karena yang diatur dalam Bab VI ini memang agak berbeda sifatnya, yaitu mengenai pemerintahan daerah, maka wajarlah jika hal ini ditempatkan dalam bab tersendiri dalam UUD 1945, yaitu pada BAB VI. Akan tetapi, ketentuan UUD 1945 mulai dari dari pasal 17 pada pokoknya adalah sama-sama menyangkut ketentuan-ketentuan dasar yang berkenaan dengan soal-soal pemerintahan eksekutif di bawah Presiden. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Ayat (2)-nya berbunyi "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*". Pasal 5 ayat (1) menegaskan, "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*", dan ayat (2)-nya menentukan, "*Presiden*

¹²¹ *Ibid.*, hal. 61-61.

¹²² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, *op.cit.*, hal.119

¹²³ *Ibid.*

menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.¹²⁴

Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ini, menunjuk kepada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dapat pembedaan atau tidak perlu diadakan pembedaan antara Presiden selaku kedudukan kepala Negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah Presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara menurut undang-undang dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala Negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintah (*head of government*) atau *chief Executive*.¹²⁵

Namun, ada pula ide yang di kembangkan orang untuk membedakan kualitas berbagai keputusan Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara atau sebagai kepala pemerintahan. Keputusan Presiden yang mengangkat Duta Besar, Kepala Kepolisian Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Gubernur Bank Indonesia, atau para pejabat tinggi negara diluar lingkungan eksekutif, seperti pengangkatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Hakim Agung, Hakim Konstitusi, anggota Badan Pemeriksa Keuangan, dan sebagainya dianggap sebagai keputusan Presiden dalam ksebagai kepala Negara, bukan sebagai kepala pemerintahan.¹²⁶

¹²⁴ *Ibid.*, hal.119-120

¹²⁵ Akan tetapi, dalam UUD 1945 yang dibuat kemudian oleh Soepomo, pembedaan itu dituliskan secara eksplisit. Penjelasan tentang UUD 1945 itu diumumkan resmi dalam Berita Rpoeblik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 juli 2959. dalam penjelasan tersebut, istilah kepala Negara dan kepala pemerintah memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang merupakan kepala Negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus. *Ibid.*, hal. 127.

¹²⁶ Sebenarnya, pembedan-pembedaan semacam itu tidaklah bersifat riil, melainkan pembedaan diatas kertas, yang hanya ada dalam *discourse* 'wacana'. Kalaupun dianggap penting, paling-paling untuk kebutuhan hal-hal yang bersifat protokoler yang biasa berlaku dalam forum-forum pergaulan antarnegara, khususnya terkait kegiatan pertemuan antar kepala negara dan/atau kepala pemerintahan. Misalnya, dalam pertemuan di forum-forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations), kerap diadakan pertemuan khusus antar kepala negara, berarti yang hadir adalah para presiden dan para raja atau ratu. Tetapi jika pertemuan yang diadakan adalah antar kepala pemerintahan, maka yang hadir adalah Presiden dan para Perdana Menteri (*Prime Ministers*), sedangkan raja dan ratu sebagai kepala Negara tidak diundang. *Ibid.*, hal. 128-129.

Pembedaan yang menjadi penting, karena banyak negara yang memang menganut praktek yang memisahkan antara kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, yaitu khususnya negara-negara yang menganut sistem parlementer. Namun, dilingkungan negara-negara yang menganut sistem presidensial murni, memang tidak diperlukan pembedaan dan apabila pemisahan antara pengertian kepala Negara dan kepala pemerintahan itu. Yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja.¹²⁷

Kapasitas Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Karena itu, tidak mungkin membedakan jenis surat keputusan Presiden dalam dua macam kedudukan. Keputusan Presiden selaku kepala Negara dan kepala pemerintahan tidak relevan untuk dibedakan. Yang hanya ada Keputusan Presiden saja. Apa gunanya membedakan antara keputusan Presiden tentang pengangkatan anggota DPR dan DPD dari keputusan Presiden tentang pengangkatan Direktur Jenderal suatu Departemen? Karena itu, juga tidak perlu membedakan dan apalagi memisahkan jabatan sekretaris negara dan sekretaris kabinet. Pembedaan dan apalagi pemisahan keduanya hanya akan menyebabkan tumpang tindih kewenangan dalam praktek di lapangan yang justru dapat menimbulkan kekisruhan dan bahkan kekacauan administrasi atau mengganggu tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan.¹²⁸

Meskipun sering diperdebatkan mengenai keberadaan presidensial yang bersifat campuran di dalam sistem UUD 1945, tetapi Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem berpikir UUD 1945 sebenarnya haruslah di pahami sebagai satu paket kepemimpinan. Karena kedudukannya sebagai satu paket itulah maka dapat diterima dasar pemikiran bahwa Wakil Presiden, selain berperan sebagai pembantu Presiden, pedamping Presiden, dan juga berperan sebagai pengganti sementara ataupun pengganti tetap bilamana Preseiden dalam keadaan berhalangan teteap ataupun sementara. Wakil Presiden menggantikan Presiden untuk untuk sementara bilaman Presiden berhalangan sementara, dan Wakil Presiden menjadi pengganti tetap

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*, hal. 127-128.

bilamana Presiden berhalangan tetap apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden.¹²⁹

B. Amandemin Konstitusi

Undang-Undang Dasar 1945 yang sejak pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1949 masih bersifat sementara, maka UUD 1945 yang ditetapkan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 juga masih tetap bersifat sementara. UUD 1945 itu pertama kali berlaku untuk sementara waktu di seluruh wilayah nusantara dari tanggal 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949, yang kemudian hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia dari tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950. Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 itu setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 juga tetap bersifat sementara. Kesementaraan itu disebabkan karena menurut Pasal 3 UUD 1945, MPR-lah yang menetapkan Undang-Undang Dasar, dan hal ini belum pernah dilakukan sama sekali oleh MPR meskipun MPR hasil pemilihan umum telah dilantik dan kemudian bersidang pada tahun 1973. Demikian pula MPR hasil pemilihan umum sesudahnya, yaitu Pemilu tahun 1977, Pemilu tahun 1982, 1987, 1992, dan 1997, tetap belum pernah menjalankan tugasnya untuk menetapkan undang-undang dasar yang tetap. Menurut Harun Al Rasid, tentu tidak akan ada orang yang berkeberatan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar yang tetap, tetapi hal itu tidak berarti bahwa setelah berlaku kembali dengan Dekrit is menjadi tetap.¹³⁰

Namun demikian, jika diperhatikan sungguh-sungguh isi Penjelasan UUD 1945 itu dapat pula ditemukan adanya kandungan pengertian yang berbeda dari apa yang dirumuskan dalam teks UUD 1945 itu sendiri. Misalnya, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan sangat tegas dirumuskan dalam Penjelasan, bukan dalam teks UUD 1945. Padahal, dalam sistem pemerintahan presidensiil yang dianut dalam teks UUD 1945, sudah semestinya, pembedaan semacam itu apalagi pemisahan di

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, *op.cit.*, hal. 19.

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, *op.cit.*, hal. 92-93.

antara pengertiannya tidak banyak relevansinya sama sekali. Namun, karena penjelasan itu disusun dalam suasana pemerintahan yang telah berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer, maka perbedaan kedua kualifikasi presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan itu dianggap sangat penting. Seperti diketahui, meskipun teks UUD 1945 maupun ide-ide yang berkembang dalam pembahasan dalam sidang-sidang BPUPKI menentukan bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia adalah presidensial, tetapi sejak bulan November 1945, sistem pemerintahan yang dipraktikkan adalah sistem parlementer, yaitu dengan terbentuknya Kabinet Parlementer Pertama di bawah Perdana Menteri Syahrir.¹³¹

Periode kelima merupakan masa peralihan konstitusi dari UUD 1945 menjadi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca perubahan. Oleh karena perubahan itu dilakukan secara bertahap, maka keempat perubahan pertama, yaitu Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001, dan Perubahan Keempat tahun 2002 harus dilihat sebagai satu kesatuan rangkaian proses perubahan dalam empat tahap. Beberapa materi yang diubah adakalanya belum dapat dikatakan final karena ketentuan yang disahkan belum bersifat utuh. Misalnya, mekanisme pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat pada prinsipnya telah disahkan dalam Perubahan Ketiga pada tahun 2001. Akan tetapi, mekanisme pemilihan yang diatur dalam Perubahan Ketiga barulah berkenaan dengan mekanisme pemilihan pada ronde pertama, sedangkan mekanisme pemilihan untuk ronde kedua baru disepakati pada Perubahan Keempat pada tahun 2002.¹³²

Tugas MPR (1999-2004) untuk mereformasi UUD 1945 adalah satu hal yang esensial untuk memutus mata rantai kegagalan sejarah, dan mengamankan proses transisi dari pemerintahan otoriter Soeharto. Bidang-bidang reformasi lainnya, misalnya politik dan ekonomi, bergantung kepada reformasi hukum. Sedangkan reformasi hukum sendiri bergantung reformasi konstitusi. Reformasi konstitusi dengan demikian merupakan prasyarat bagi keberhasilan reformasi secara keseluruhan, dan kegagalannya akan menjadi indikator awal bagi matinya masa

¹³¹ *Ibid.*, hal. 94.

¹³² *Ibid.*, hal. 100.

transisi Indonesia yang rapuh menuju ke Demokrasi. Hal ini dinyatakan dengan jelas oleh Alrasyid bahwa untuk memiliki sistem yang lebih baik, kita harus melakukan sebuah 'reformasi total', khususnya reformasi konstitusi. jadi, hal pertama yang harus dilakukan adalah mereformasi UUD 1945.¹³³

1. Pembatasan Kekuasaan Presiden

UUD 1945 sebelum diamandemen, memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan presiden. Sistem yang dianut UUD 1945 asli adalah dikenal dengan "*executive heavy*" yakni kekuasaan dominan dan terpusat berada di tangan presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" dan "fleksibel" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 mengenai masa jabatan presiden. Presiden Soeharto telah memanfaatkan kelemahan UUD 1945 ini, selama 32 berulang terpilih sebagai presiden

Belajar dari pengalaman dengan masa kepresidenan otoriter Soekarno dan Soeharto yang panjang, pada Perubahan Pertama UUD 1945,¹³⁴ MPR menyisipkan satu jurus pelindung yang menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya sebanyak satu jabatan lagi, ini berarti MPR menegaskan lagi Pembatasan masa jabatan presiden, yakni selama lima tahun, namun hanya untuk dua periode saja, ini berarti MPR mengaskan lagi TAP MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.¹³⁵ Hal ini mencegah diangkatnya Presiden seumur hidup seperti di masa Orde Lama, atau Presiden yang dipilih setiap lima tahun tanpa batasan periode seperti di zaman Orde Baru. Amandemen terhadap pasal tentang masa jabatan Presiden ini patut kita hargai. Di masa depan, kita harapkan tidak akan ada lagi Presiden seumur hidup atau dipilih berkali-kali tanpa batasan periode. Sistem ini akan mencegah terulangnya kekuasaan

¹³³ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, op.cit., hal. 58.

¹³⁴ Bandingkan dengan Amerika Serikat mengenai pembatasan masa jabatan dua kali tercantun dalam amandemen XXII Konstitusi Amerika.

¹³⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, op.cit., hal. 197.

Presiden yang cenderung menyalahgunakan kekuasaannya karena memerintah terlalu lama.

2. Merperkuat Sistem Presidensial

Gagasan pemilihan Presiden secara langsung adalah gagasan kontemporer yang muncul pada era reformasi. Selama 32 tahun orde baru, tujuh kali berturut-turut Soeharto dipilih oleh MPR sebagai Presiden Republik Indonesia. Selama itu pula, setiap kali Soeharto terpilih kembali secara aklamasi dalam sidang Umum MPR, setiap kali pula para anggota MPR melakukan *standing ovation* sambil bertepuk tangan meriah menyambut gembira terpilihnya kembali Soeharto sebagai Presiden.¹³⁶

Gagasan pemilihan Presiden secara langsung muncul seiring wacana pembangunan format politik baru Indonesia yang lebih demokratis sebagai tuntutan reformasi politik. Ia menjadi isu utama yang menjadi wacana publik sebagai kehendak kuat membangun sistem politik yang demokratis yang lebih baik dari sistem politik masa Soeharto. Berbagai pemikiran berkembang secara bebas dalam masyarakat, diwacanakan melalui diskusi publik di kampus-kampus, partai-partai politik, LSM maupun media massa.¹³⁷

Gagasan perlunya pemilihan Presiden secara langsung semakin menguat dan menjadi wacana dalam masyarakat ketika MPR melalui SU MPR tahun 1999 berhasil memilih Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden yang baru. Sebagai mana yang telah berlaku selama ini Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR sebab seperti yang telah dijelaskan dalam bagian Penjelasan UUD 1945 bahwa Presiden

¹³⁶ Ketika rezim otoriter Soeharto berkuasa selama selama 32 tahun, tidak pernah muncul calon alternatif sebagai Presiden. Calon yang ada adalah calon-calon Wakil Presiden yang bergantian yang dinominasikan. Itupun calon yang sudah memperoleh persetujuan Soeharto. Pada waktu itu MPR adalah lembaga yang tugasnya hanya melegitimasi kelangsungan kekuasaan Soeharto. Bahkan pada tahun 1997-an mulai muncul suara-suara untuk mencalonkan Siti Harduati Rukmana, putri sulung Soeharto sebagai Presiden menggantikan Soeharto. Kepolitikan Indonesia yang otoriter dan repesif, telah mematikan fungsi MPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Soeharto dapat menjadi Presiden tujuh kali berturut-turut karena UUD 1945 tidak memberi batasan tegas masa jabatan Presiden. Pasal 7 UUD 1945 mengatakan Presiden memegang masa jabatan satu kali dan dapat dipilih kembali sesudahnya. Pasal yang abu-abu seperti inilah yang mengandung multitafsir. Lihat Valina Singka Subekti, *op.cit.*, hal. 265-266.

¹³⁷ *Ibid.*

adalah mandataris MPR, sementara MPR merupakan lembaga tertinggi yang mengemban amanah kedaulatan rakyat.¹³⁸

Masalahnya adalah terpilihnya Andurrahman Wahid dan kekalahan Megawati dalam pemilihan Presiden di MPR dianggap sebagai anomali politik. Megawati berasal dari partai politik pemenang pemilu 1999. biasanya dalam sistem presidensial ada konsistensi antara kemenangan partai dalam pemilu dan kemenangannya dalam pemilihan Presiden. Wahid berasal dari PKB yang dicalonkan oleh kelompok poros tengah (koalisi antarpantai), sementara Megawati berasal dari PDIP yang memiliki kursi terbesar dalam DPR (153 kursi), namun kalah dalam pemilihan Presiden. Hal ini menimbulkan perasaan tidak puas dan marah tidak hanya di kalangan anggota DPR/MPR yang berasal dari PDIP, tetapi juga konstituen yang telah memilih partai berlambang kepala baneng dalam pemilu 1999 yang tadinya berharap Megawati yang akan menjadi Presiden. Ekspektasi konstituen Megawati demikian besar sebagai hasil sosialisasi intensif PDIP menjelang masa kampanye pemilu 1999 bahwa Megawati merupakan calon tunggal PDIP untuk dimajukan sebagai Presiden. Ketika PDIP memperoleh kursi terbesar di DPR, optimisme semakin tinggi seolah-olah tinggal menunggu waktu saja Megawati akan menjadi Presiden. Tidak dapat kita lupakan reaksi pendukung /loyalitas Megawati ketika mendengar Megawati kalah dari Gus Dur. Terjadi protes besar di Bali dengan unjuk pembakaran. Demikian pula pendukungnya di Solo pada waktu itu sudah mengancam akan meniru para pendukungnya di Bali apabila Megawati tidak juga terpilih sebagai Wakil Presiden. Situasinya waktu itu amat mencekam. Para anggota MPR sangat mengkhawatirkan terjadinya kekerasan lebih lanjut yang dapat membahayakan keberlangsungan reformasi dan Negara Indonesia.¹³⁹

Maka, yang terjadi di MPR pada waktu itu adalah pemilihan antara pemilihan meneruskan pemilihan Wakil Presiden dengan tetap mempertahankan format koalisi antar partai seperti pada pemilihan Presiden dimana paket koalisi

¹³⁸ *Ibid.*, hal.267.

¹³⁹ Setelah MPR selesai dengan pemilihan Presiden, kemudian dilanjutkan dengan pemilihan Wakil Presiden dengan cara pemungutan suara "satu oaring satu suara". Secara bergantian setiap anggota MPR maju ke meja bilik suara dan menuliskan nama pilihannya dalam secarik kertas putih kecil yang kemudian dimasukkan ke dalam kotak suara yang sudah disediakan panitia pemilihan dari Sekretariat Jendral MPR. *Ibid.*, 267-268.

itu telah menghasilkan Gus Dur, atau memecah kembali koalisi itu demi meredakan kemarahan loyalitas Megawati.¹⁴⁰ Apabila tetap meneruskan format koalisi yang ada, tidak menutup kemungkinan Megawati akan kalah lagi dalam pemilihan Wakil Presiden. Pada waktu itu ada beberapa paket calon Wakil Presiden, yaitu Hamzah Haz dari PPP yang didukung oleh Golkar dan koalisi partai-partai Islam sehingga memiliki potensi yang lebih besar untuk menang, serta Wiranto dan Susilo Bambang Yudhoyono yang didukung beberapa fraksi seperti Fraksi TNI/Polri, sebagaimana Golkar, dan sebagian Fraksi Utusan Daerah dan Fraksi Utusan Golongan. Lobi intensif dilakukan fraksi-fraksi pada malam hari tanggal 13 Oktober 1999 hanya beberapa saat menjelang dilakukan pemungutan suara pemilihan Wakil Presiden, yang berakhir dengan kesepakatan antarfraksi. Wiranto dan Susilo Bambang Yudhoyono bersedia mundur dari bursa pencalonan untuk menyelamatkan bangsa dari aksi kekerasan lebih lanjut.¹⁴¹

Sistem Presidensial sesungguhnya memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden sebab Presiden merupakan kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara. Dalam sistem presidensial, Presiden biasanya dipilih langsung oleh rakyat supaya mempunyai legitimasi yang tinggi. Pada pihak lain rakyat dapat secara langsung mengawasi dan mengevaluasi kinerjanya seperti yang ditunjukkan oleh praktik di Amerika Serikat. Selain itu, apabila Presiden dipilih oleh lembaga atau institusi, akan membuka peluang terjadinya permainan politik sesuai dengan kepentingan politik lembaga tersebut. Lebih mudah mengendalikan sebuah lembaga daripada mengendalikan seluruh rakyat yang jumlahnya demikian besar. Hal ini sudah terbukti pada pemilihan Presiden di MPR tahun 1999.¹⁴²

¹⁴¹ Berbagai analisis muncul setelah proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu yang disampaikan para analis politik dan pakar berbagai perguruan tinggi serta masyarakat luas. Sistem pemilihan Presiden secara tidak langsung melalui MPR perlu ditinjau kembali dan diganti dengan sistem yang lain yang lebih demokratis. Mereka berpendapat pemilihan melalui MPR membuka peluang politik dagang sapi yang tidak sehat yang meniadakan kehendak suara rakyat, padahal suara rakyat merupakan inti demokrasi. *Ibid.*, hal. 268-269.

¹⁴² *Ibid.*

Setelah melalui pembahasan yang lama, sejak masa pembahasan tahun 1999, barulah pada Sidang Tahunan MPR 2001 sistem pemilihan presiden langsung diputuskan oleh paripurna MPR. Namun, ini pun baru untuk putaran pertama, sementara untuk putaran kedua ditunda lagi keputusannya. Hal ini disebabkan Fraksi PDIP masih tetap pada pendirian bahwa apabila pada putaran pertama tidak dihasilkan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi Indonesia, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pemilihannya akan dilakukan oleh MPR. Ini berarti Fraksi PDIP menginginkan apabila putaran pertama tidak dihasilkan calon presiden dan wakil presiden yang mampu memenuhi ketentuan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945, putaran kedua pemilihannya diserahkan kepada MPR.¹⁴³

Pada tahun 2002, MPR dijadwalkan meratifikasi Perubahan keempat. Amandemen ini bertalian dengan usulan-usulan yang krusial, seperti: Pasal 2 (1) tentang komposisi MPR, dan Pasal 6A (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden. Usulan-usulan ini sangat diperlukan guna membentuk landasan konstitusional Pemilu 2004. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat,¹⁴⁴ kecuali dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan, presiden dan wakil presiden tetap dipilih secara langsung oleh MPR.¹⁴⁵ Mekanisme pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat diatur dalam dua kemungkinan tahap atau ronde, di mana pemilihan ronde kedua diadakan apabila belum dapat terpilih pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memenangkan lebih dari 50 % jumlah provinsi dengan dukungan sekurang-kurangnya 20 % di setiap provinsi pemilihan.¹⁴⁶ Nasib empat rancangan undang-undang pemilu (partai politik, susunan dan kedudukan parlemen, dan pemilihan presiden) jadi terkatung-katung, menunggu hasil pembahasan perubahan Keempat. Seandainya MPR

¹⁴³ *Ibid.*, hal. 300.

¹⁴⁴ Lihat Pasal 6 ayat (2) lama UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak."

¹⁴⁵ Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

¹⁴⁶ Lihat ketentuan Pasal 8 ayat (2) UUD 1945 yang ditetapkan dalam Perubahan Ketiga pada tahun 2001 dan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 yang ditetapkan dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002.

tidak bias mencapai kesepakatan, bangsa ini akan terjebak dalam sebuah krisis konstitusi yang bakal membahayakan peluang terlaksananya pemilu 2004. Jadi, hasil proses perubahan keempat teramat kritis karena “ia bisa menandai awal dari akhir proses demokrasi yang dimulai pada tahun 1998, atau awal dari berakhirnya sistem otoriter yang dimulai pada tahun 1959”¹⁴⁷

Dengan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh Rakyat, maka kedudukan keduanya dalam sistem pemerintahan dapat dikatakan sangat kuat. Karena itu, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat lagi dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik, dan pengambilan keputusan untuk pemberhentiannya ditengah jalanpun tidak dapat dilakukan hanya dengan mekanisme politik dan dalam forum politik semata. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan dari jabatannya apabila ia terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945. Disamping alasan hukum itu, proses pengambilan keputusannya tidak boleh hanya didasarkan alasan politik dan oleh forum politik semata, melainkan harus terlebih dahulu dibuktikan secara hukum melalui peradilan di Mahkamah konstitusi. Barulah setelah kesalahannya atau anggapan bahwa ia berubah tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diusulkan pemberhentiannya kepada MPR yang akan menjatuhkan keputusan pemberhentian sebagaimana diusulkan oleh DPR tersebut.¹⁴⁸ Oleh karena kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial itu sangat kuat, maka sebagai imbangannya, ditentukan pula bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini dengan tegas diatur dalam pasal 7c UUD 1945 sebagai hasil perubahan perubahan ketiga pada tahun 2001.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, op.cit., hal. 282-283.

¹⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op.cit., hal.121-122.

¹⁴⁹ Ketentuan ini di adopsikan kesini, antara lain disebabkan oleh kontroversi yang terjadi sehubungan dengan dekrit atau keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden K.H. Abdurrahman Wahid menyatakan membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Ibid*

Dalam pandangan Ellis, yang disebut dengan sistem presidensial di Indonesia bukanlah 'presidensial' dalam pengertian yang dipahami di Amerika Serikat dan Filipina, karena presiden-presiden Indonesia tidak dipilih secara langsung dan dapat diberhentikan kapan saja melalui pemungutan suara di MPR. Tetapi, sejak amandemen, Indonesia sudah mengadopsi model 'sistem presidensial yang lebih konvensional' tersebut. Ini sesuai dengan karakteristik yang disodorkan oleh Arendt Lijphart dan Giovanni Sartori.¹⁵⁰

3. Format Kelembagaan Negara

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan organisasi negara berkembang pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun tingkat daerah atau local. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik karena factor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.¹⁵¹

Pasca Perubahan UUD 1945 dilakukan pengaturan kembali *distribution of powers* sebagai upaya membentuk format ketatanegaraan Indonesia yang lebih demokratis. Kekuasaan negara dibagi secara seimbang diantara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam rangka *checks and balances system* dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD 1945. Kedelapan organ tersebut adalah (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga

¹⁵⁰ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, op.cit., hal.374-375

¹⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, op.cit., hal.1

tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangan dalam Konstitusi, yaitu (1) Tentara Nasional Indonesia; (2) Kepolisian Republik Indonesia; (3) Pemerintah Daerah; (4) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya akan diatur dengan undang-undang, yaitu : (1) bank sentral yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang.

C. Kedudukan Partai Politik Dalam Konstitusi

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, disahkanlah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang kemudian terkenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Tidak ada aturan-aturan rinci dalam UUD ini yang berhubungan dengan kehidupan kepartaian, hal-hal yang bersifat tersirat, yang berhubungan dengan kehidupan kepartaian, terkandung dalam kalimat-kalimat pembukaan, batang tubuh, maupun penjelasan UUD 1945.¹⁵²

Setelah Perubahan UUD 1945, kedudukan partai politik menempati posisi strategis dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia yang ditunjukkan dengan adanya ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*" dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 berbunyi, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*". Akan tetapi, implementasinya masih harus diatur dalam atau dengan undang-undang, seperti dinyatakan dalam Pasal 6A ayat (5) UUD 1945, "*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang*" dan menurut Pasal 22E ayat (6), "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*".

¹⁵² Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Komplikasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), hal. 179.

D. Sejarah Partai Politik Di Indonesia

1. Partai Politik dan Gerakan Kemerdekaan

Pembentukan organisasi- organisasi sosial seperti Budi Utomo, syarikat dagang Islam, Muhammadiyah, dan Nahdatul Ulama (sebelum menjadi partai politik) sungguhpun organisasi- organisasi ini merupakan lembaga-lembaga yang melopori pengorganisasian masyarakat Indonesia secara luas dan modern, namun pada masa pembentukannya, organisasi- organisasi tersebut lebu di maksudkan mengetengahkan tuntutan- tuntutan sosial dari golongan tertentu di dalam masyarakat. SDI, MUHAMMADIYAH dan NU, misalnya, lebih bermaksud mewakili kepentingan mereka yang beragama Islam. Demikian pula Budi Utomo yang di maksudkan untuk meningkatkan kehidupan dan pendidikan orang Jawa,¹⁵³ terutama kelompok priyayi.

Kehadiran Partai Politik dalam sejarah politik Indonesia modern dimulai pada permulaan abad ke-20. sejalan dengan berbagai kebijakan baru pemerintahan Hindia Belanda yang banyak dipengaruhi oleh politik etis, berbagai asosiasi yang bercorak etnis, kebudayaan, dan keagamaan bermunculan sejak tahun 1905. partai-partai politik bermunculan setelah Gubernur Jenderal Idenburg memberikan keleluasaan kepada Sarekat Islam bergerak secara local, karena ia mengira organisasi ini tidak akan terlibat dalam aktivitas politik. Partai-partai lain juga bermunculan dalam kurun 1910-1930, seperti Indische Partij, ISDV (yang kemudian berubah menjadi Partij kominis Hindia), dan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang didirikan oleh Soekarno pada tahun 1927.¹⁵⁴

Sepanjang empat dasawarsa abad ke-20, partai-partai politik memberikan kontribusi yang besar dalam menumbuhkan semangat Nasionalisme Indonesia, kendatipun Partai-partai itu tumbuh dan berkembang berdasarkan ideology politik yang berbeda-beda. Sarekat Islam (yang kemudian menjadi partai syarikat Islam Indonesia), pergerakan penyadar, Partai Islam Indonesia adlah

¹⁵³ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan* (Jakarta: Rajawali, 1984), hal. 24.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hal. 177-178.

partai-partai dengan ideology politik Islam; PNI dan Partai Indonesia Raya (Parindra) berideologo nasionalisme; sedangkan Partij Komunis Hindia (kemudian menjadi partai Komunis Indonesia) berideologi komunisme. Perbedaan ideologi antar partai itu kerap kali menjadi pangkal pertikaian diantara pemimpin pergerakan politik pada masa penjajahan Belanda. Perbedaan strategi dalam berjuang mencapai kemerdekaan, seperti antara kelompok “koperasi” dan “non-koperasi”, juga menjadi sumber pertikaian. Meskipun memiliki visi politik yang berbeda-beda, partai-partai itu sama-sama berjuang untuk kemerdekaan bangsa Indonesia. Mereka berusaha sekuat-kuatnya agar rakyat awam mengerti politik dan memiliki kesadaran bahwa mereka bangsa terjajah yang harus berjuang mencapai kemerdekaan.¹⁵⁵

Perjalanan Partai-partai politik di zaman penjajahan mengalami pasang surut. Sarekat Islam, yang mendominasi pergerakan politik dalam kurun 1916-1926, mulai berkurang kekuatannya, baik karena pertikaian Intern antar pemimpin, maupun karena adanya rival baru, yaitu PNI pimpinan Soekarno. Setelah PKI dilarang pada tahun 1923, para pemimpinnya melarikan diri keluar negeri, sementara sebagian pengikutnya bergerak di bawah tanah, melakukan serangkaian pemogokan, bahkan pemberontakan. PNI mengalami masa surut setelah terjadi penangkapan dan pembuangan pemimpin-pemimpinnya, terutama Soekarno. PSII, yang mulai lemah sejak tahun 1926, terus-menerus mengalami pertikaian Intern diantara pemimpinnya, terutama sepeninggal Tjokroaminoto pada tahun 1934. Partai Islam Indonesia, yang berdiri pada tahun 1940, tidak sempat berkembang luas karena dua tahun setelah berdirinya, Pemerintah Hindia Belanda dikalahkan oleh tentara Jepang, yang setelah berkuasa, melarang semua aktivitas partai di Indonesia. Keadaan ini berlangsung terus hingga masa kemerdekaan.¹⁵⁶

Setelah berdirinya Volksraad, beberapa partai politik bergerak dan berjuang melalui badan ini. Pada tahun 1939 terdapat beberapa fraksi dalam Volksraad yakni Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Tamrin, Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi Putera di bawah pimpinan Prawoto dan

¹⁵⁵ *Ibid*, hal. 178

¹⁵⁶ *Ibid*, hal. 178-179

Indonesische Nationale Group di bawah pimpinan Muhammad Yamin. Namun di luar Volksraad ada usaha untuk membuat gabungan partai politik dan menjadikannya menjadi semacam dewan perwakilan nasional. Komite Rakyat Indonesia pada tahun 1939 terdiri dari GAPI (Gabungan Politik Indonesia), MIAI (Majelis Islami Indonesia) dan MRI (Majelis Rakyat Indonesia).¹⁵⁷

Meskipun Partai-partai itu sering kali bertikai, peranannya dalam perjuangan kemerdekaan tidak dapat diabaikan. Partai-partai itu telah mendorong tumbuhnya perdebatan-perdebatan intelektual di kalangan para pemimpinnya. Rakyat awam belajar dari perdebatan-perdebatan intelektual dan pidato-pidato rapat umum partai-partai politik pada masa itu. Partai-partai yang menghimpun masa dalam jumlah banyak itu melahirkan pemimpin-pemimpin politik dari bawah. Hubungan antara pemimpin dan pengikut menjadi erat. Pemimpin-pemimpin partai inilah tentu bersama pemimpin-pemimpin berbagai organisasi sosial dan keagamaan yang membawa Indonesia pada kemerdekaan pada tahun 1945. hingga saat Indonesia merdeka, peranan kaum militer belum ada. Militer baru terbentuk setelah kemerdekaan dan mereka berperan dalam mempertahankan kemerdekaan, bukan merebutnya, sebagaimana sering disebut-sebut kemudian. Bagaimanakah dinamika kepartaian setelah Indonesia Merdeka.¹⁵⁸

2. Proklamasi dan Gagasan Partai Tunggal

UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 17 Agustus 1945, bersifat demokratis dan menganut asas kedaulatan rakyat, namun sehari setelah UUD itu disahkan, anggota-anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang juga merupakan para pendiri negara ini, mengambil keputusan untuk mendirikan satu partai, yang dinamakan Partai Nasional Indonesia (yang kemudian Populer dengan sebutan PNI Staatspartij). Partai ini di rencanakan akan dipimpin oleh Soekarno-Hatta, dengan melibatkan tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan dari partai-partai pada zaman penjajahan. Namun diluar PPKI, keputusan ini banyak ditentang sehingga pada tanggal 30 Agustus 1945, melalui

¹⁵⁷ *Ibid*, hal 171.

¹⁵⁸ *Ibid*, hal 179

pidato radio, Presiden Soekarno mengumumkan “penundaan” pembentukan PNI Staatspartij. Keputusan diambil kendatipun berbagai “cabang” partai itu terlanjur didirikan terutama oleh para pengikut PNI Soekarno pada zaman penjajahan dalam masa singkat selama sebelas hari itu.¹⁵⁹

Setelah pengumuman penundaan pembentukan PNI Staatspartij, partai-partai politik pun bermunculan. Berbagai elemen masyarakat berlumba-lumba untuk mengekspresikan diri dalam partai politik, kemudian tumbuhlah model demokrasi liberal dengan peran partai politik yang dominan. Pada tanggal 15 September 1945, berdiri Partai Buruh Indonesia (PBI) untuk menghimpun kekuatan kaum buruh Indonesia. Golongan Sosialis mendirikan Partai Rakyat Sosialis (PARSI) pada tanggal 1 November 1945.

Sebelumnya, tanggal 16 Oktober diambil langkah penting menuju demokrasi, yakni dengan keluarnya Maklumat Presiden No X yang menunjukan Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusyawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat untuk melaksanakan kekuasaan legeslatif dan ikut menetapkan garis besar haluan negara.¹⁶⁰ Manifesto Politik Pemerintahan dikeluarkan tanggal 1 November 1945¹⁶¹ sebagai tindak lanjut dari Maklumat

¹⁵⁹ Menurut Yusril Ihza Mahendra ada dua alasan mengapa gagasan membentuk PNI *Staatspartij* sebagai partai tunggal ditentang. *Pertama*, kelompok penentang menganggap pembentukan partai tunggal Negara adalah ide yang hanya dikenal di negara yang menganut fasisme atau komunisme. Padahal, negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah Negara demokrasi yang menjamin kebebasan berkumpul dan berserikat. Jadi, rakyat harus diberikan kebebasan mendirikan partai politik karena kekuasaan dibangun dari bawah, bukan direkayasa dari atas. *Kedua*, kelompok penentang merasa curiga bahwa penggunaan istilah PNI hanyalah taktik pendukung nasionalisme untuk mendominasi gelangan politik Indonesia pasca kemerdekaan. Sebab, istilah PNI dengan mudah mengingatkan orang kepada PNI yang didirikan oleh Soekarno pada tahun 1927. Ihza Mahendra, hal. 179. Soekarno adalah seorang nasionalis yang gandrung akan ide persatuan nasional, di dalam jiwanya terdapat suatu tekad untuk mempersatukan seluruh nusantara dalam satu kepemimpinan nasional. Ia tak rela terdapat perpecahan antar golongan, mendirikan Partai Nasional Indonesia yang kemudian pecah pada tahun 1933. kemudian ia mengumpulkan kembali seluruh partai untuk bersatu dalam Gabungan Politik Indonesia (GAPI), walaupun akhirnya pecah kembali. *Ibid*

¹⁶⁰ Adnan Buyung Nasuiton, *Aspirasi Pemerintah Konstitusional di Indonesia : Studi Sostio-Legal atas Konstituante 1956-1959, 1956-1959*, (Jakarta Pustaka Utama Graffiti, 1995), hal. 17.

¹⁶¹ Makna pemilihan umum bagi pemerintah konstitusional secara eksplisit dalam manifesto tersebut Sedikit hari lagi kita akan mengadakan pemiliah umum sebagai bukti bagi kita, cita-cita dan dasar kerakyatan itu benar-benar dasar dan pedoman penghidupan masyarakat dan negara kita. Mungkin sebagai akibat pemilihan itu pemerintah akan berganti dan undang-undang dasar kita disempurnakan menurut kehendak rakyat kita yang terbanyak. Lihat, *Ibid.*, hal. 467..

No.X, dan kemudian Langkah demokratisasi dilanjutkan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 Nopember 1945.¹⁶²

3. Partai Politik dalam demokrasi Liberal

Dalam perjalanan sejarah, setelah kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, partai politik mengalami perkembangan yang cukup pesat dengan diterbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor 3 Tahun 1945 yang memberi kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat Indonesia untuk mendirikan partai politik.¹⁶³

Menurut Jimly Asshiddhique, kebutuhan untuk mendorong untuk pembentukan partai-partai ini semula didukung oleh alasan yang rasional agar potensi rakyat dapat dilibatkan dalam membangun negara yang baru didirikan melalui perjuangan bersama seluruh rakyat. Komitmen untuk mendorong lahirnya partai politik dengan sistem liberal bahkan dimulai sejak keluarnya

¹⁶² Keluarnya Maklumat ini upaya untuk melakukan demokratisasi, karena partai politik yang merupakan alat perjuangan pada jaman Belanda, pada jaman Jepang dibubarkan sehingga pada saat Indonesia diproklamasikan, tidak ada partai politik. Soekarno, sang proklamator dikenal sebagai seorang nasionalis yang gandrung akan persatuan nasional, di dalam jiwanya terdapat satu tekad untuk mempersatukan seluruh nusantara dalam satu kepemimpinan nasional. Oleh karena itu ia mengemukakan gagasan “staatspartij” yakni partai tunggal yang menjadi motor perjuangan rakyat, alat revolusi untuk meneruskan perjuangan kemerdekaan. Namun demikian hal itu ditentang oleh Hatta, Syahrir dan tokoh-tokoh pergerakan yang tersebar dalam organisasi pergerakan lintas ideologis. Oleh karena itu, keluarlah Maklumat Wakil Presiden No. X, tanggal 3 Nopember 1945 sebagai jawaban atas tuntutan demokratisasi, Latar belakang keluarnya Maklumat Nomor.X Tahun 1945 itu, seperti ditulis Goerge Mc Truman Kahin didalam *Nationalism and Revolution in Indonesia* karena tokoh-tokoh muda seperti Syahrir mennganggap pemerintah berdasarkan UUD 1945 tak ubahnya seperti pemerintahan fasis sehingga mereka mendorong digantinya sistem pemerintahan melalui desakan KNIP kepada pemerntah untuk mengeluarkan Maklumat. Lihat *Ibid.*, hal.16-28, dan George McTurman Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (New York: Cornel University Press, 1952), hal.147-170. Baca juga Maswardi Rauf, *Masa Depan Pembangunan Politik Indonesia: Berbagai Masalah Organisasi Politik dalam Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia*. Editor. Alfian dan Nazarudien Syamsudin. Cet 1 Jakarta:Rajawali, 1988,hal. 38; Lihat juga Mahfud MD. *Politik Hukum Indonesia*. Cet .2. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001. hal. 45; R. William Liddle, *Pertisipasi & Partai Politik: Indonesia Pada Awal Orde Baru*. Cet 1. Jakarta: Temprint,1992.hal. 173; baca juga, Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hal. 24-26.

¹⁶³ Dengan Maklumat 3 November 1945 itu disebut bahwa ats usul BP-NKIP kepada pemerintah dimana pemerintah memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik. Diktu Maklumat yang ditandatangani oleh Wapres Moh. Hatta berbunyi sebagai berikut: a. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai poliük karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin kejalan yang benar segala aliran yang ada dalam masyarakat. b. Pemerintah berharap upaya partai-partai politik itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-Badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946. Lihat Jimly Asshiddhique, *Gagasan Kedaulatn Rakyat dalam Kontitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet.1 (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal.45.

Maklumat Politik 1 November 1945 tentang rencana akan diadakanya pemilihan umum.¹⁶⁴

Perubahan sistem kabinet dari presidentiil ke Perlemerter. Perubahan ini terjadi dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang didasarkan atas usul BP-KNIP. Tidak lama setelah dibentuk, Badan Pekerja menyampaikan usul kepada pemerintah agar sistem presidentiil diganti dengan sistem paerlemerter.¹⁶⁵ Golongan Islam mulai mengadakan serangkaian diskusi di Jakarta dan Yogyakarta untuk menyusun kekuatan politik Islam Indonesia pada pertengahan bulan September 1945. Akhirnya, pada pada tanggal 7 November 1945 mereka memutuskan mendirikan Masyumi sebagai partai politik Islam satu-satunya di Indonesia.¹⁶⁶ Aktivitas ini diikuti oleh tokoh-tokoh Katolik dan Kristen dengan mendirikan partai politik berazaskan ajaran agama masing-masing. Sementara itu, cabang-cabang PNI Staatspartij yang terlanjur terbentuk, pada awal tahun 1946 melebur dalam PNI Baru, yang lama kelamaan kata “baru” hilang, menjadi tinggal PNI.

Selain sebagai upaya demokratisasi, juga sebagai sarana perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan dan pemeliharaan keamanan bangsa. Menyusul Maklumat itu berdirilah secara resmi partai-partai yang bulan Januari 1946 berjumlah 10 (sepuluh) partai yaitu: Majelis Syuro Muslimin (Masyumi) 7 November 1945, Partai Komunis Indonesia (PKI) 7 November 1945, Partai Buruh Indonesia (PBI) 8 November 1945, Partai Rakyat Jelata 8 November 1945, Partai Kristen Indonesia (Parkindo) 10 November 1945, Partai Sosialis Indonesia (PSI) 10 November 1945, Partai Rakyat Sosialis (PSI) 20 November 1945, Partai Katolik Republik Indonesia (PKRI) 8 Desember 1945, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai) 17 Desember 1945, dan Partai Nasionalis Indonesia (PNI) 17 Desember 1945.¹⁶⁷ Namun menjelang Pemilihan Umum

¹⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet.1 Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994; lihat Wall Paragoan, *Membangun Supremasi Sipil Lewat Multi Partai*.cet 1 Jakarta: Misaka Galiza,1998. hal.52-62

¹⁶⁵ *Ibid.* hal. 45.

¹⁶⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*, (Jakarta : Penerbit Paramadina, 1999), hal. 62-63. Masyumi sebagai wadah umat Islam, didalamnya mengandung elemen dan faksi, diantaranya faksi modernis dan faksi tradisionalisme.

¹⁶⁷ *Ibid.* hal. 46

1955 terdapat 100 tanda gambar peserta pemilu.¹⁶⁸ Masa 1950-1959 dibawah naungan UUDS 1950 yang menganut sistem Parlemerter merupakan masa keemasan partai politik di Indonesia., karena masa itu merupakan masa kekuasaan partai-partai politik. ¹⁶⁹ Sumber lain menyebutkan jumlah partai sebenarnya lebih dari sepuluh, sebab selain munculnya partai-partai kecil, partai-partai yang telah dilumpuhkan Jepang juga bangkit lagi.¹⁷⁰ Jumlah partai yang berdiri pada November-Desember 1945 mencapai 35 partai. Yang berdasarkan asas kedaerahan, agama, idiologi dan lain-lain.

Dalam pembentukan partai-partai politik itu, pengaruh ikatan primordial terhadap pengorganisasian sangat berpengaruh secara signifikan. Ikatan primordial itu semakin kelihatan menjelang Pemilihan Umum 1955. Dukungan terhadap partai politik tang ada dapat dilihat mengikuti garis keagamaan, seperti dijelaskan oleh Geertz. Ia mengatakan bahwa partai-partai politik dapat dikategorikan berdasarkan varian santri, abangan dan priyayi. Partai yang didukung oleh kalangan santri antara lain Masyumi dan Nahdlatul Ulama, PNI mewakili kelompok varian priyayi, sedangkan PKI disebut-sebut didukung oleh varian kelompok abangan.¹⁷¹

Sedangkan pengaruh aliran politik juga berperan sangat signifikan terhadap pembentukan partai politik. Dalam kaitan dengan aliran politik, Herbert Feith dan Lance Castle menjelaskan tentang pengaruh aliran politik ini dalam pembentukan partai politik. Menurut kedua pakar politik Indonesia ini bahwa ada lima aliran politik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Kelima aliran politik itu adalah nasionalisme Radikal, Islam, Sosialisme Demokrat, Komunisme dan Tradisional Jawa. Kelima aliran politik itu, menurut Feith dan Castle saling bersinggungan satu sama lain, hanya aliran politik Islam dan Komunisme yang tidak saling bersinggungan.¹⁷²

¹⁶⁸ Mariam Budiarjo, *Partisipasi Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hal. 266.

¹⁶⁹ CT. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia* cet. 2 (Jakarta: Binaprinindo Aksara, 1987), hal.180.

¹⁷⁰ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi op.cit* hal. 46

¹⁷¹ Lili Romli, "Potret Buram Partai Politik di Indonesia", dalam *Menggugat Partai Politik*, (Depok : Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, 2003) , hal. 113.

¹⁷² Herbert Feith dan Lance Castle, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta : Pustaka Jaya, 1984) , hal. 32.

Periode demokrasi parlementer tercatat sebagai masa dimana peran partai politik amat dominan dalam proses politik dalam pemerintahan, baik di Parlemen maupun di Kabinet. Partai politik memegang kekuasaan dalam berbagai kebijakan untuk mewujudkan gagasan-gagasan dan cita-cita kemerdekaan. Namun, masa ini ditandai dengan jatuh banggunya kabinet akibat persaingan tajam antar partai politik. Tercatat, tidak ada kabinet yang bertahan lebih dari dua tahun karena selalu gagal dan dijatuhkan oleh pihak oposisi.¹⁷³

Benturan ideologis antara partai politik dan pengabaian faktor internal menjadi penyebab utama jatuh banggunya koalisi. Koalisi yang dibangun terlalu sederhana, tanpa memperhatikan aspek resistensi internal partai. Sebagai contoh, Kabinet Sukiman-Suwiryo yakni Partai Masyumi berkoalisi dengan Partai Nasional Indonesia. Koalisi ini hanya bertahan selama 10 bulan. Jika ditinjau dari teori koalisi, kedua partai mewakili ideologi yang cukup jauh jaraknya dalam spectrum ideologi.¹⁷⁴

PNI, seperti diuraikan sebelumnya mewakili pemikiran nasionalisme radikal, sosialisme demokrat, dan tradisionalisme Jawa. Sementara Masyumi mewakili pemikiran liberal dan tradisi Islam. Sepintas lalu, koalisi model ini merupakan upaya bagus untuk mengakomodasi aspirasi rakyat. Namun, dilihat dari spectrum ideologis nampak sangat sulit menyatukan perbedaan bahkan pertentangan ideologis antara keduanya.¹⁷⁵

Bahkan dalam pergulatan politik di Parlemen kedua partai mempunyai agenda politik yang bertolak belakang. PNI dikenal sebagai pendukung gagasan-gagasan Soekarno, yang mempertahankan dasar negara Pancasila dalam kerangka NKRI sesuai dengan proklamasi 17 Agustus 1945. Sedangkan Masyumi dikenal sangat keras memperjuangkan dasar Islam dalam negara, yakni

¹⁷³ Alfian, *Pemikiran dan Pembubaran Politik Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia, 2001) , hal. 31. Koalisi yang dibangun selalu tidak bertahan lama, diantaranya terjadi perebutan dan persaingan dalam menduduki posisi penting di cabinet, serta persaingan ideologis antar partai politik.

¹⁷⁴ Wilopo, *Zaman Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*, (Jakarta : Iday, 1976) , hal. 17.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hal. 130

pemberlakuan Piagam Jakarta, dengan keyakinan bahwa Indonesia yang mayoritas penduduknya Islam harus berdasarkan asas Islam.¹⁷⁶

Dengan *multyparty system* yang berlaku ketika itu, partai-partai tumbuh bagai jamur di musim hujan. Ada partai-partai besar ada pula partai-partai Gurem. Sungguhpun Gurem, sebuah partai sering kali bersuara lantan. Tetapi, diantara partai yang banyak itu, tidak satupun mampu meraih posisi dominan. kabinet terpaksa harus di bangun dengan cara koalisi. Konflik ideology dan kepentingan menjadi salah satu factor yang mempengaruhi rapuhnya koalisi itu. kabinet jatuh-bangun. Hasil Pemilu 1955 ternyata mengukuhkan status quo partai-partai politik. Masyumi dan PNI sama kuat (58 kukrsi), disusul NU (45 kursi), dan PKI (39 kursi). Partai-partai lain tak ada yang mampu mencapai sepuluh kursi di DPR Pusat.¹⁷⁷

4. Pemilihan Umum 1955 dan Konstituante

Berdasarkan Manifesto Politik Pemerintahan dikeluarkan tanggal 1 November 1945 sebagai tindak lanjut dari Maklumat No.X, tanggal 16 Oktober 1945, dan kemudian dilanjutkan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 Nopember 1945 tersebut, semula direncanakan Pemilihan umum pada bulan Januari 1946, akan tetapi ditunda berkali-kali karena kekacauan akibat revolusi fisik. Akhirnya pemilihan umum baru dilaksanakan pada tahun 1955, saat pemerintahan kabinet yang dipimpin Burhanudin (Masyumi). Pemilihan untuk membentuk badan perwakilan berlangsung tanggal 29 September 1955, Pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota parlemen, hingga selesai secara keseluruhan pada tanggal 29 November 1955. Sebanyak 37.875.299 atau 87,65% memberikan suaranya secara sah dari 43.104.464 orang yang terdaftar sebagai pemilih, dan jumlah kursi untuk anggota DPP saat itu adalah 257 kursi. Sedangkan untuk membentuk Konstituante berlangsung pada tanggal 15 Desember 1955.¹⁷⁸ Tingkat partisipasi pemilih amat tinggi, lebih dari 39 juta rakyat Indonesia melaksanakan hak pilih mereka. Herbert Feith, seorang

¹⁷⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Neara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, op.cit. hal. 182.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hal. 190.

¹⁷⁸ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, op. cit., hal. 57.

pengamat dan peneliti asing menyimpulkan mengenai Pemilu 1955 yang dinilai berlangsung dengan sangat demokratis.¹⁷⁹

Pemilu 1955 dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950. Di dalam pasal 57 UUDS 1950 dijelaskan:¹⁸⁰ “*Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan dengan Undang-undang*”. Sedangkan dalam pasal 135 ayat (2) berbunyi :¹⁸¹ “*Anggota-anggota Konstituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dengan cara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.*” Ketentuan dalam UUDS 1950 ditindaklanjuti dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum, yang di dalamnya mengandung semangat demokrasi yang kuat, bila kita mencermati dalam peraturan perundangan tersebut. Semangat demokrasi tersebut adalah terjaminnya kemerdekaan setiap warga negara untuk dicalonkan dan mencalonkan orang lain menjadi anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau Konstituante melalui wadah yang disukai, apakah Partai politik, organisasi sosial, kelompok individu atau melalui daftar calon perorangan.¹⁸²

Pemilihan umum Tahun 1955, untuk memilih anggota-anggota DPRD Tingkat II, anggota-anggota DPRD Tingkat I, anggota-anggota DPR dan anggota Konstituante Republik Indonesia. Pemilihan umum yang pertama ini menganut sistem pemilihan umum proporsional murni, dengan stelsel daftar dan dengan kemungkin para pemilih memilih seorang calon tertentu.¹⁸³ Terdapat 16 daerah

¹⁷⁹ Dapat dikatakan bahwa pemilih yang berasal dari desa turut serta dalam pemilihan umum karena pilihan yang sadar. Ia menjalankan tugas yang menurut pendidikan yang telah diterima merupakan tugas yang diinginkannya. Tetapi, memang ternyata bahwa ia sangat ingin menjalankannya. Tidak ada keterangan lain yang dapat menjelaskan besarnya gairah yang ditunjukkan pemilih-pemilih yang berasal dari desa terhadap pemilihan umum, atau kegembiraan yang menyerupai rasa keagamaan yang dialami oleh banyak orang dalam menjalankan hak pilihnya ini. Lihat, Herbert Feith, *The Indonesian Election of 1955*, (New York : Modern Indonesia Project Southeast Asia Program, Cornell University Press, 1957) , hal. 50.

¹⁸⁰ Lihat, Afnil Guza, *Tiga UUD Republik Indonesia, UUD RI 1945 Hasil Amandemen, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI 1950, Cet. VI*, (Jakarta: Asa Mandiri, 2008), hal. 117.

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 135.

¹⁸² Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, op.cit.*, hal. 57-58.

¹⁸³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia. Cet. 1*. Bandung: Alumni, 1992. hal. 150

pemilihan. Untuk menentukan jumlah kursi yang dipilih di setiap daerah pemilihan ditetapkan ketentuan tentang proporsionalitas penduduk dengan kuota 1 kursi untuk 300.000 penduduk untuk keanggotaan DPR. Khusus untuk Kalimantan Timur, Maluku dan Irian Barat, yang penduduknya kurang dari 3 x 300.000, maka jumlah anggota DPR dipilih ketiga daerah itu masing-masing ditetapkan 3 orang. Untuk jumlah penduduk Indonesia pada masa itu, yaitu 77.987.879 jiwa, sedangkan jumlah anggota DPR yang dipilih untuk Pemilu 1955 oleh Panitia Pemilihan Indonesia sebanyak 260 orang.¹⁸⁴

Hasil Pemilu 1955 untuk anggota DPR seluruhnya 257 kursi adalah: Hasil Pemilu 1955 untuk anggota DPR (seluruhnya 257 kursi) adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), 57 kursi; Masyumi, 57 kursi; Nahdlatul Ulama (NU), 45; Partai Komunis (PKI), 39, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), 8 kursi; Partai Kristen Indonesia (Parkindo), 8 kursi; Partai Katolik, 6 kursi; Partai Sosialis Indonesia (PSI), 5 kursi; Ikatan pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), 4 kursi; Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti), 4 kursi; Partai Rakyat Nasional (PRN), 2 kursi; Partai Buruh, 2 kursi; Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS), 2 kursi; Partai Rakyat Indonesia (PRI), 2 kursi; Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI), 2 kursi; Murba, 2 kursi; Baperki, Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro, Grinda, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai). Persatuan Daya (PD), PIP Hazairin, Partai Politik Tarikat Islam (PPTI). AKUI, Persatuan Rakyat Desa (PPD), Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM), Angkatan Komunis Muda (Acoma), R. Soedjono Prawiri soedarso, masing-masing mendapat 1 Kursi.¹⁸⁵

Pemilihan anggota Konstituante dilakukan 15 Desember 1955 memilih anggota konstituante sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki 6 kursi tidak ada pemilihan, maka kursi yang dipilih 514. Hasil Pemilu anggota konstituante tersebut terdiri dari: Partai Nasional Indonesia (PNI), 119 kursi; Masyumi, 112 kursi; Nahdlatul Ulama (NU), 91 kursi; Partai Komunis Indonesia (PKI), 80 kursi; Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), 16 kursi; Partai Kristen Indonesia (Parkindo), 16 kursi; Partai Katolik, 10 kursi; Partai Sosialis Indonesia

¹⁸⁴ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, op.cit., hal. 58.

¹⁸⁵ *Ibid.*, hal. 58-59.

(PSI), 10 kursi; Ikatan pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), 8 kursi; Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti), 7 kursi; Partai Rakyat Nasional (PRN), 3 kursi; Partai Buruh, 5 kursi; Gerakan Pembela Panca Sila, 5 kursi; Partai Rakyat Indonesia (PRI), 2 kursi; Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI). 3 kursi; Murba, 4 kursi; Baperki. 2 kursi; Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro, 2 kursi, Grinda, 2 kursi; Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai), 2 kursi; Persatuan Daya (PD), 3 kursi; PIR 2 kursi; Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM), 2 kursi; Partai Politik Tarikat Islam (PPTI), AKUI, Persatuan Rakyat Desa (PRD), Partai RI Merdeka (PRIM), Angkatan Komunis Muda (Acoma), R. Soedjono Prawirisoedarso, Gerakan Pilihan Sunda, Partai Tani Indonesia, Radja Keprabonan, Gerakan Banteng Republik Indonesia, PIR NTB, L.M Idrus Effendi, masing-masing 1 kursi.¹⁸⁶

Perkembangan selanjutnya partai politik dalam Konstituante, adalah perdebatan yang sangat keras dalam perumusan naskah konstitusi baru yang diamanatkan kepada konstituante. Sidang-sidang Konstituante diwarnai dengan pertentangan tajam antara partai politik yang membawa keyakinan politik masing-masing. Diantaranya, perdebatan tentang dasar negara terdapat pertentangan antara golongan Islam dengan golongan nasionalis. Golongan Islam bersikukuh bahwa dasar negara yang tepat adalah Islam, sedangkan bagi golongan nasionalis tetap ingin mempertahankan Pancasila.¹⁸⁷

Secara garis besar kita dapat mencatat adanya sistem multipartai yang diterapkan pada masa demokrasi parlementer, yakni data kurun waktu tahun 1945 sampai dengan 1959. Pada Pemilihan Umum tahun 1955, sebuah Pemilihan Umum demokratis pertama yang digelar di tengah-tengah upaya mencari format yang tepat dalam pelaksanaan demokrasi Indonesia. Hasil Pemilu 1955 memperlihatkan munculnya empat Partai besar sebagai pemenang yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, Nandhatul Ulama (NU) dan

¹⁸⁶ Ibid., 59-60.

¹⁸⁷ Ibid., hal. 57. Dasar negara merupakan hal mendasar dalam sebuah tatanan berbangsa dan bernegara, sehingga hal itu menjadi bahan perdebatan yang amat keras melalui pertentangan ideologis.

(PSI), 10 kursi; Ikatan pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), 8 kursi; Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti), 7 kursi; Partai Rakyat Nasional (PRN), 3 kursi; Partai Buruh, 5 kursi; Gerakan Pembela Panca Sila, 5 kursi; Partai Rakyat Indonesia (PRI), 2 kursi; Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI), 3 kursi; Murba, 4 kursi; Baperki, 2 kursi; Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro, 2 kursi; Grinda, 2 kursi; Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai), 2 kursi; Persatuan Daya (PD), 3 kursi; PIR 2 kursi; Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM), 2 kursi; Partai Politik Tarikat Islam (PPTI), AKUI, Persatuan Rakyat Desa (PRD), Partai RI Merdeka (PRIM), Angkatan Komunis Muda (Acoma), R. Soedjono Prawirisoedarso, Gerakan Pilihan Sunda, Partai Tani Indonesia, Radja Keprabonan, Gerakan Banteng Republik Indonesia, PIR NTB, L.M Idrus Effendi, masing-masing 1 kursi.¹⁸⁶

Perkembangan selanjutnya partai politik dalam Konstituante, adalah perdebatan yang sangat keras dalam perumusan naskah konstitusi baru yang diamanatkan kepada konstituante. Sidang-sidang Konstituante diwarnai dengan pertentangan tajam antara partai politik yang membawa keyakinan politik masing-masing. Diantaranya, perdebatan tentang dasar negara terdapat pertentangan antara golongan Islam dengan golongan nasionalis. Golongan Islam bersikukuh bahwa dasar negara yang tepat adalah Islam, sedangkan bagi golongan nasionalis tetap ingin mempertahankan Pancasila.¹⁸⁷

Secara garis besar kita dapat mencatat adanya sistem multipartai yang diterapkan pada masa demokrasi parlementer, yakni data kurun waktu tahun 1945 sampai dengan 1959. Pada Pemilihan Umum tahun 1955, sebuah Pemilihan Umum demokratis pertama yang digelar di tengah-tengah upaya mencari format yang tepat dalam pelaksanaan demokrasi Indonesia. Hasil Pemilu 1955 memperlihatkan munculnya empat Partai besar sebagai pemenang yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, Nandhatul Ulama (NU) dan

¹⁸⁶ Ibid., 59-60.

¹⁸⁷ Ibid., hal. 57. Dasar negara merupakan hal mendasar dalam sebuah tatanan berbangsa dan bernegara, sehingga hal itu menjadi bahan perdebatan yang amat keras melalui pertentangan ideologis.

Partai Komunis Indonesia (PKI).¹⁸⁸ Kecenderungan partai politik dalam kurun waktu ini ditandai dengan kuatnya tarik-menarik dan persaingan ideologis antar partai politik, yang berimbas pada jatuh banggunya kabinet, disintegrasi bangsa dan bahwa konflik pada tataran grass root.

Perdebatan ideologis tersebut memuncak pada saat pembahasan dasar Negara dalam Sidang Konstituante yang dianggap gagal merumuskan dasar negara, kemudian Presiden Soekarno dengan dukungan TNI AD mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹⁸⁹ Demokrasi Terpimpin dibawah kepemimpinan Soekarno sebagai pemimpin besar revolusi mulai mengadakan penyederhanaan partai politik. Bahkan partai politik yang dianggap dan dituduh ikut serta dalam gerakan separatisme, melawan gagasan-gagasan revolusi yang digencarkan Soekarno dibubarkan dan pemimpinnya ditangkap, yakni Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia.

5. Partai Politik dalam Masa Demokrasi Terpimpin

Akibat dari konflik-konflik partai politik yang berkepanjangan dan dengan alasan menjaga keutuhan dan stabilitas negara, Parlemen hasil pemilu 1955 dibubarkan dengan dikeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali ke UUD 1945 dengan sistem Presidentiil. Soekarno menerapkan demokrasi terpimpin di Indonesia.¹⁹⁰ sistem parlementer yang merupakan kekuasaan partai-partai politik dan sesudah masa sistem parlementer berakhir melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959¹⁹¹ yang menghidupkan kembali UUD 1945.¹⁹²

¹⁸⁸ Herbert Feith, *The Indonesian Election of 1955* (New York: Modern Indonesia Project Southeast Asia Program, Cornell University Press, 1957). hal. 32.

¹⁸⁹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia : Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, *op.cit.*, hal . 317-328. Buku yang awalnya merupakan disertasi Buyung di Untreecht, Belanda itu membahas mengenai perdebatan yang melatarbelakangi keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

¹⁹⁰ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. *op.cit.* hal.180. lihat juga Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*, *op.cit.*, hal. 133.

¹⁹¹ Dari sudut keluarnya dekrit ini dipersoalkan keabsahannya. Sebab menurut UUD 1950 Presiden tidak berwenang memberlakukan atau tidak memberlakukan Undang-Undang Dasar. Dekrit Presiden dianggap tidak konstitusional dan merupakan sebuah kup. Hal tersebut dikemukakan Wakil Presiden Moh. Hatta dan Ketua Masyumi Prawoto Mangkusasmito. Namun para ahli Hukum Tata Negara memberikan pembenaran dari sudut hukum. Para ahli Hukum Tata Negara berpendapat secara yuridis berdasarkan pada *staatsnoordrech*, dan itu termuat jelas dalam konsideran ketiga dekrit tersebut. Lihat J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara* ,*op.cit.*, 1984,hal 90.

Pada tanggal 22 April 1959 ketika Konstituante bersidang kembali untuk melanjutkan pekerjaannya, jalannya sidang mengalami perubahan drastis. Keadaan social, ekonomi dan politik tidak memungkinkan bagi Konstituante melanjutkan sidang. Krisis itu akhirnya menjerumus pada keinginan kuat dari Soekarno untuk mengganti sistem politik, sesuai dengan kehendaknya. Sistem politik sebelumnya, dianggap mengadopsi nilai-nilai liberal yang tidak sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia.¹⁹³

Pada bulan Mei 1959 terbentuklah Dewan Nasional yang terdiri dari 41 wakil golongan fungsional, dengan Soekarno sebagai ketuanya. Tentu, hal ini menjadi kesempatan bagi PKI untuk memperkuat posisi mereka. Puncaknya, pada 5 Juli 1959 Soekarno membubarkan Dewan Konstituante dengan Dekrit dan menyatakan kembali kepada UUD 1945. Dia segera mengumumkan kabinet dan berbagai lembaga negara untuk mendukung ide demokrasi terpimpinnya.¹⁹⁴

- a. tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditentukan dalam Penetapan Presiden ini.

Dengan stabilitas nasional, Pembubaran dan penyederhanaan partai politik dilakukan. Masa Demokrasi Terpimpin (era rezim Soekarno) dengan membubarkan Masyumi melalui SK No. 200 Tahun 1960 tanggal 17 Agustus 1960 dan Partai Sosialis Indonesia dengan SK NO. 21 Tahun 1960.¹⁹⁵ Di masa Demokrasi Terpimpin pemerintah hanya mengakui 10 Partai Politik, yakni PNI, NU, PSII, PKI, Parkindo, Partai Katolik, Partindo, Perti, Murba dan IPKI.¹⁹⁶

¹⁹² Mariam Budiaorjo, *Sistem Pemilu Bagaimana? (Bagian I)* dalam Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran, dalam Abdul Bari Azed, *Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, op.cit. hal 24-25.

¹⁹³ *Ibid*, hal. 318.

¹⁹⁴ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintah Konstitusional di Indonesia : Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, op.cit., hal. 319. Juga dalam J.C.T.Simorangkir, *Penetapan UUD: Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, op.cit., hal. 271. Terjadi pro kontra mengenai legalitas maupun isi dari dekrit tersebut, karena mengakibatkan suatu konsekuensi ketatanearaan yang amat luas. Argumen yang membenarkan munculnya dekrit diantaranya mendasarkan pada hukum tata negara dalam keadaan darurat (staatsnoodrecht), dimana dalam keadaan darurat Presiden dapat mengeluarkan keputusan yang bertentangan dengan undang-undang yang berlaku.

¹⁹⁵ Jimly Assidhique, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, op.cit., hal. 180-181; lihat juga Ismail Hasan Metarium, *Menuju Supremasi Sipil. Cet.1.* (Jakarta:Paermusi,2000).hal.29-30.

¹⁹⁶ *Ibid*, hal. 31.

Soekarno membubarkan Masyumi dan PSI dengan SK No. 200 tahun 1960 tanggal 17 Agustus 1960 dan Partai Sosialis Indonesia juga pada waktu yang bersamaan dengan SK No. 201 tahun 1960.¹⁹⁷ Selain membubarkan Masyumi dan PSI, Soekarno juga mengatur partai politik melalui Kepres No. 128/1961 dan 129/1961. Kepres No. 128 mengakui hanya ada 8 Partai Politik di Indonesia yaitu: PNI, NU, PKI, Partai Katoik, Partai Indonesia, Partai Murba, PSII, dan IKPI. Sedangkan Kepres No. 129 menolak mengakui terhadap PSII Abikusno, Partai Rakyat Nasional Bebahasa Daeng Lalo dan Partai Rakyat Nasional. Disamping itu melalui Kepres No. 440/1961 diakui pula sebagai partai politik antara lain Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Persatuan Tarbiyah Islam(Perti).¹⁹⁸

Menurut Maswardi Rauf, sikap Soekarno terhadap Partai Politik pada tahun 1950-an adalah tidak *favorable*. Pada masa itu Soekarno terkenal dengan sikap anti partai politik. Salah satu ucapan yang mengehebohkan adalah perlunya penguburan partai politik. Sikap inilah yang mendasari tindakan-tindakan Soekarno dalam penyederhanaan kepartaian pada awal tahun 1960.¹⁹⁹

Jalan pikiran Soekarno dalam usaha penyederhanaan kepartaian adalah cukup sederhana. Jumlah partai yang paling besar dengan ideologi yang berbeda dan bertentangan mau tidak mau menghasilkan konflik politik yang besar pula. Semakin hebat pertentangan ideologi-ideologi yang dianut oleh partai-partai politik semakin hebat pula konflik politik diantara mereka. Soekarno melihat bahwa kunci kestabilan politik terletak pada penyederhanaan kepartaian dengan

¹⁹⁷ Partai Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) dibubarkan oleh pemerintah Soekarno karena dianggap terlibat gerakan makar (PRRI/Permesta). Tetapi substansi yang sebenarnya adalah antara Masyumi dan PKI. Dalam hal ini Soekarno cenderung berpihak kepada PKI, sementara PARTAI masyumi tidak pernah doktrin NASAKOM. Reaksi Partai Masyumi bukan hanya meninggalkan sistem ini, tetapi juga melawannya. Lihat Agus Miftach, Di Balik Gejolak Politik PPP, Persaingan NU dan MI Refleksi Menjelang Suksesi.cet. 1.Jakarta: Forum Kajian Masalah Politik,1994;lihat juga Ismail Hasan Metareum, Menuju Supremasi Sipil.cet.1.Jakarta:Parmusi 2000.hal.30

¹⁹⁸ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, op.cit.hal. 181-182; lihat juga *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebagai Potret Pasang Surut*.(Jakarta: Rajawali, 1983 hal.149.lihat lihat Wall Paragoan, Membangun Supremasi Sipil Lewat Multi Partai.cet 1 Jakarta: Misaka Galiza,1998. hal.77-84

¹⁹⁹ Maswadi Rauf, *Masa Depan Pembangunan Politik di Indonesia: Beberapa Masalah Organisasi Politik*. Dalam Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia.editor. Alfian dan Nazaruddin Syamsuddin. Cet .Jakarta:Rajawali,1988.hal 38.

cara mengurangi jumlah partai yang ada. Dari sini terlihat bahwa jumlah partai adalah faktor penting dalam penyederhanaan kepartaian pada masa Orde Lama.²⁰⁰

Di dalam Demokrasi Terpimpin yang diterapkan oleh Soekarno dilakukan penyederhanaan jumlah partai politik. Presiden mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur penyederhanaan kepartaian, dan pembubaran partai politik. Tujuan dari pengaturan sistem kepartaian tersebut adalah partai politik yang ada harus sejalan dengan idiologi Demokrasi Terpimpin, yaitu Nasakom. Berbagai kebijakan tentang kepartaian tersebut antara lain:²⁰¹

1. Penetapan Presiden No 7/1959 tentang syarat-syarat penyederhanaan kepartaian.
2. Penetapan Presiden No 13/1960 tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai politik.
3. Peraturan Presiden No 25 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran partai Politik.
4. Selain itu juga dikeluarkan Keppres No 128/1961 dan Keppres No 440/1961 yang menetapkan 10 partai politik yang mempunyai hak hidup.
5. Keputusan Presiden RI No129 Tahun 1961 tentang Empat partai politik yang tidak memenuhi ketentuan-ketentuan dalam Penetapan Presiden No 13 Tahun 1960, yakni Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai Rakyat nasional-Bebesa, Partai Rakyat Indonesia dan Partai Rakyat Nasional-Djody.
6. Kemudian secara berturut-turut dikeluarkan Keppres No 200/1961 yang isinya pembubaran Masyumi dan Keppres No 201/1961 tentang pembubaran PSI.
7. Keputusan Presiden RI No 460 Tahun 1961 tentang Penambahan Jumlah Partai, yakni Partai Kristen Indonesia dan Partai Tarbiyah Islamiyah.

²⁰⁰ *Ibid.* hal.38

²⁰¹ Lili Romli, *Potret Burum Partai Politik di Indonesia*, Op.Cit., hal. 116. Meskipun telah diadakan penyederhanaan jumlah partai, namun kenyataannya masih berlaku sistem multipartai dengan persaingan ideologis yang masih kuat. Setelah diterapkan Nasakom, PKI mulai dominan dan partai-partai lainnya melemah. Sri Soemantri, *Partai Politik, Sistem kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. (Bandung : Jajasan Pendidikan Bunda, 1969) , hal. 73.

8. Pada 21 September 1965 Partai Murba dibekukan oleh Presiden Soekarno atas desakan PKI melalui Keputusan Presiden No 291 Tahun 1965, karena dianggap telah keluar dari ajaran Marxisme.

Menurut Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 Pasal 9 ayat 1, Presiden sesudah mendengar Mahkamah Agung dapat melarang dan/atau membubarkan partai yang: (i) bertentangan dengan asas dan tujuan negara; (ii) programnya bertujuan merombak asas dan tujuan negara; dan (iii) sedang melakukan pembontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pembontakan-pmbontakan atau telah jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu;

Penyederhanaan partai politik di lakukan oleh pemerintah, yakni dengan di keluarkannya Perpres No.7/1959 dan Perpres No.13/ 1960 yang mengatur tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai politik. Selain itu, pembubaran partai politik yang dianggap melawan kebijakan pemerintahan juga di lakukan. Diantaranya pada tanggal 17 Agustus 1960, Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan Masyumi di bubarkan dengan dasar telah mendalangi upaya pemberontakan terhadap pemerintahan yang sah melalui PRRI/ Permesta.²⁰²

Sedangkan menurut Harold Crouch, demokrasi terpimpin pada awal mulanya merupakan alat yang di pergunakan untuk mengatasi perpecahan dan pertentangan partai politik Soekarno, sebagai penggagas sekaligus penguasa di masa ini mengembangkan sistem kenegaraan yang berpusat pada dirinya, dengan militer dan PKI di sekitarnya. Ia sengaja membiarkan persaingan golongan-golongan di sekitar istana untuk mempertahankan posisinya sebagai pemimpin besar revolusi. Sesekali ia melakukan penumpasan dan pemberangusan golongan-golongan yang di anggap melawan doktrin Nasakom yang di kembangkan.²⁰³

²⁰² Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia op. cit.*, hal, 106.

²⁰³ Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1999), hal. 44-45. Soekarno menyebut dirinya sebagai Penyambung Lidah Rakyat Indonesia, ia sengaja memelihara dan membiarkan pertentangan antar PKI dan ABRI. Hal itu untuk mengurangi ketergantungannya terhadap ABRI, sekaligus juga memanfaatkan PKI yang semakin besar dan berbasis massa kuat di grass root.

Masa demokrasi Terpimpin tercatat sebagai masa dimana peran partai politik semakin menurun dan bahkan dapat di katakan tidak memiliki peran apa-apa. Hal ini terjadi jauh sebelum demokrasi Terpimpin diberlakukan, soekarno sudah berusaha meredusir peran parta politik dengan membentuk Dewan Nasional (DN). Menurut Soekarno, Dewan nasional merupakan cermin masyarakat, sedangkan kabinet adalah cermin dari parlemen. Oleh karena itu kedudukan Dewan Nasional lebih kuat dari Kabinet. Karena itu tugas dari Dewan nasional adalah memberi nasehat kepada kabinet baik di minta atau tidak di minta. Dewan Nasional langsung di pimpin oleh Soekarno sendiri.²⁰⁴

Golongan karya, merupakan kekuatan politik yang enggan disebut sebagai partai politik namun menjalankan tugas selayaknya partai politik. Awalnya merupakan kumpulan organisasi kekaryaan yang didirikan dan pelopori oleh petinggi politik sebagai bargain politik atas pemerintahan Soekarno. Unsur golongan fungsional dalam Dewan Nasional, dikumpulkan dalam federasi bernama sekretariat bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) pada 20 Oktober 1964, untuk merespon PKI dan kekuatan sayap kiri lainnya. Selain itu, dalam perkembangan selanjutnya nampaknya memang disiapkan sebagai penopang format politik baru yang didirikan pasca jatuhnya Soekarno. Hal itu terlihat jelas, pasca kudeta PKI Sekber Golkar berangsur-angsur berubah menjadi semacam politik.

6. Partai Politik dalam Rezim Orde Baru

Dalam konteks itu, William Liddle, Indonesianis asal Amerika berkesimpulan bahwa pemilu Orde- orde Baru bukanlah alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Hal itu karena pemilu OrdeBaru di lakukan melalui sebuah peroses yang tersentralisasi pada tangan- tangan birokrasi. Tangan- tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh peroses pemilu, namun juga berkepentingan untuk merekayasa kemenangan bagi partai politik milik pemerintah, yaitu Golkar. Dalam setiap pemilu, kompetisi di tekan seminimal mungkin dan kebebasan serta keragaman tidak di perbolehkan.²⁰⁵,

²⁰⁴ Lili Romli, *Potret Buram Partai Politik di Indonesia*, *op.cit.* hal. 116.

²⁰⁵ R. Wiliam Liddle, *Pemilu- Pemilu Orde Baru*, (Jakarta : LP3ES, 1992), hal.46.

Hampir sama dengan Liddle tersebut di atas adalah apa yang di kemukakan oleh Irwan dan Endriana. Kedua peneliti dari Unika Atmajaya tersebut, berdasarkan hasil penelitian pemilu 1992, memberikan kesimpulan yang senada dengan yang di katakan oleh Liddle. Irwan dan Endriana menemukan 900 kasus pelanggaran terhadap kasus Luber (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia), pelaksanaan pemilu yang terdiri atas 52 kasus (5, 78%) pelanggaran hak kampanye, 38 kasus (4,22 %) intimidasi dari kekerasan terhadap partai politik (PPP dan PDI), 101 kasus (11,22%) intimidasi untuk memilih Golkar 472 Kasus (52,44%) pelanggaran terhadap aksi partai politik (PPP dan PDI), 223 kasus (24,78%) pelanggaran dalam pemungutan dan perhitungan suara, dan 1 kasus(1,56%) pelanggaran lain- lain. Dari sejumlah pelanggaran tersebut, 71 (6,97%) pelaku pelanggaran di lakukan oleh aparat pemerintahan, 23 (2,26%) dilakukan oleh Golkar, 618 (60.65%) di lakukan badan penyelenggara pemilu, dan 11(1,08%) pelaku lain- lain.²⁰⁶

Menurut Affan Gaffar, terciptanya sistem kepartaian hegemonik selama Orde Baru ini, yang mana Golkar selalu menang, karena dukungan beberapa faktor. Pertama, dibentuknya aparatur keamanan yang refresip dengan tugas menjaga ketertiban dan mempertahankan aturan politik dan stabilitas negara. Dalam rangka itu di bentuklah badan seperti BAKIN, kopkamtib dan opsus. Kedua, peroses depolitisasi massa, dimana massa di asingkan dari arena politik. Ketiga, emaskulasi restrukturisasi partai- partai politik. Keempat, di keluarkannya hukum- hukum pemiludan aturan pemerintahan sedemikian rupa untuk memungkinkan Golkar selalu menang²⁰⁷

Soeharto mewarisi pemikiran Soekarno tentang perlunya penyederhanaan kepartaian. Jumlah partai politik yang sepuluh buah itu pada masa setelah peristiwa G.30 S/PKI dianggap masih terlalu banyak. Oleh karena itu fusi partai politik adalah suatu keharusan. Sistem kepartaian Orde Baru telah terbentuk

²⁰⁶ Alexander Irwan dan Endriana, *Pemilu Pelanggaran Asas Luber*, (Jakarta: Sinar Harapan,1995) hal,18-22.

²⁰⁷ Affan Gaffar, *Javanese Voters : A Case Study Of election Under A Hegemonic Party Sistem* (Yogyakarta : UGM Press, 1992), hal 37.

sejak sistem politik demokrasi terpimpin.²⁰⁸ Salah satu visi Orde Baru adalah restrukturisasi politik, melalui penyederhanaan sistem kepartaian sehingga implikasi negatif seperti di masa lalu dapat di minimalisir. Dalam pembicaraan dan diskusi yang di adakan oleh para pemikir Orde Baru maupun petinggi militer, sangat jelas dan upaya pemangkasan partai politik. Bagi petinggi Angkatan Darat misalnya, meskipun diberi peran, partai politik harus tunduk pada *setting* politik yang di bangun oleh kalangan pancasila. Selain itu, partai harus tetap berkordinasi bahkan dapat di intervensi oleh ABRI dan pemerintah dalam rangka menjaga keutuhan rezim.²⁰⁹

Pada tanggal 9 Maret 1970, terjadi pengelompokan partai, dengan terbentuknya Kelompok, Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI dan Murba. Kemudian tanggal 13 Maret 1970 terbentuk kelompok Persatuan pembangunan yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII Perti. Dan ada pula kelompok fungsional yang dimasukkan dalam salah satu kelompok tersendiri yang kemudian disebut Golongan Karya.²¹⁰

Pemilihan Umum pada tahun 1971 dilaksanakan berdasarkan UU No. 15 tahun 1969, berbeda dengan Pemilihan umum 1955. Dalam pemilihan Umum 1971 semua kursi terbagi habis dalam setiap daerah pemilihan. Cara ini mampu mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibanding penggunaan sistem kombinasi, meski sebaliknya sistem demikian lebih banyak menyebabkan suara partai terbuang percuma. Dalam Pemilihan Umum 1971 untuk pembagian kursinya dilakukan dengan tiga tahap, apabila ada partai yang melakukan stembus accord. Tetapi di daerah pemilihan yang tidak dapat partai yang melakukan stembus accoord, pembagian kursi hanya dilakukan dua tahap.²¹¹ Tahap pembagian kursi pada Pemilu 1971 adalah sebagai berikut:

- a. Suara partai dibagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan.

²⁰⁸ Arbi Sanit, *Sistem Kepartaian dan Perwakilan Orde Baru: Masalah dan Prospek Dalam menelaah Kembali Sistem Format Politik Orde Baru*. Editor Syamsuddin Hartis dan Riza Shibudi.cet.1. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,1995 hal.43

²⁰⁹ Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, *op. cit.*, hal . 283-248.

²¹⁰ Abdul Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia.*, *op.cit.*, hal. 76-77.

²¹¹ *Ibid.*, hal. 60-61

- b. Apabila ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara, itu dibagi dengan *kiestquotient*.
- c. Apabila masih ada kursi yang tersisa masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accoord* dari perolehan kursi pembagian tahap kedua.
- d. Apabila tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka setelah pembagian pertama, sisa suara terbesar.

Saat dilakukan pemilihan umum 1971, penduduk Indonesia berjumlah 114.890.347 jiwa, dengan pemilih terdaftar yaitu 58.558.542 orang. Sedangkan suara sah berjumlah 54.669.509 suara. kursi Dewan Perwakilan Rakyat yang tersedia untuk 360 orang. Dan hasil Pemilihan Umum saat itu adalah: Golkar, 34.348.713 suara atau 236 kursi, NU, 10.213.650 suara atau 58 kursi; Parmusi 2.930.746 suara atau 24 kursi; PNI, 3.793.266 suara atau 20 kursi; PSII, 1.308.237 suara atau 10 kursi; Parkindo, 733.359 suara atau 7 kursi; Katolik, 603.740 suara atau 3 kursi, Perti, 381.309 suara atau 2 kursi; sedangkan partai IPKI dan Murba masing-masing mendapatkan 338.403 suara dan 48.126 suara,

Munculnya Golkar sebagai *single majority* tidak dapat di lepaskan dari rekayasa politik Orde baru. Buku Ali Moertopo, Akselarasi Modernisasi 25 than (1970), jelas sekali menggambarkan hal itu. Arsitek Politik Orde Baru cenderung melihat suasana politik dua dasawarsa pertama kemerdekaan dengan kaca mata kelabu. Partai-partai pada umumnya dilihat sebagai biang keladi ketidak stabilan politik dan kemunduran social ekonomi, bahkan tidak jarang “di tuduh” menjadi pemicu berbagai pemberontakan. Dari situlah asal-usul munculnya gagasan menjadikan Golkar sebagai *single majority*, sebagai “partner social politik” ABRI. Jadi, ABRI tetap memainkan peranan inti dalam menentukan agenda perubahan politik. Sejalan dengan kecenderungan kalangan militer, stabilitas politik kemudian didekati dengan pendekatan keamanan. Dari nsini pulalah muncul istilah *security approach* yang menjadi salah satu kata kunci dalam perpolitikan Orde Baru. Implikasinya telah dirasakan dalam kehidupan politik

bangsa selama lebih dari dua dasawarsa terakhir, walaw akhir-akhir ini era keterbukaan mulai di canangkan.²¹²

Pemilu 1971 merupakan ajang uji coba untuk menciptakan single majority itu. Pada waktu itu, mendagri Amir Machmud sempat dijuluki “Buldozer”. Buat pertama kali, nyali partai-partai dibikin ciut dengan kehadiran Golkar yang didukung ABRI dan jajaran birokrasi. Dimana-mana terjadi intimidasi terhadap pegawai negeri dan pegawai BUMN yang menjadi anggota atau simpatisan partai, bahkan terjadi tindakan Mutasi dan pemecatan pegawai. Hasil pemili 1971 sungguh menakjubkan. Golkar tampil menjadi *single majority*. Sekali berada dalam posisi itu, ia kemudian menjadi penentu utama agenda politik. Kebijakan fusi partai politik juga melalui rekayasa dari atas setelah mental partai dibikin kecil terjadi setahun kemudian.²¹³

Visi rezim Orde Baru untuk penyederhanaan partai politik direalisasikan pada tahun 1973, dengan kebijakan fusi partai politik,²¹⁴ sehingga hanya dimungkinkan dua partai politik yang boleh hidup yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Golongan Karya (Golkar) yang secara ekplisit tidak disebut sebagai partai Politik. Akhirnya, partai politik sulit berkembang karena kebijakan massa mengambang dengan Undang-undang No 3 Tahun 1975.²¹⁵ Politik hukum rezim Soeharto dalam

²¹² Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Neara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, *op.cit.*, hal. 190-192.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ NU, Perti dan PSII berfusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada 5 Januari 1973. sedang PNI,IPKI, Murba, Parkindo, Partai Katolik berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia pada 10 Januari 1973. dengan demikian pada tahun 1973 hanya ada dua partai politik, yakni PPP dan PDI. Sementara Golkar tidak termasuk partai politik, melaikan golongan yang diperbolehkan menjadi peserta pemilu. Fusi ini dikukuhkan tanggal 27 Agustus 1975 melalui UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai politik dan Golongan Karya serta UU Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum. Jimly Asshidhiqie...*op.cit.*hal 195; lihat juga Ismail Suny, *Hak Asasi Manusia.cet. 1* (Jakarta: Yarsifwatampone,2004), hal. 109-119; baca juga Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *op.cit.* hal. 62-63; dan Maswardi Rauf. *op.cit.* hal. 47-52; lihat juga Ismail Hasan Metarium,..*op.cit.*hal 32.

²¹⁵ Sepanjang periode Orde Baru memperlihatkan dominasi poliitik Soeharto sebagai pilar utama sistem politik yang ia bangun, yang ditopang oleh kekuatan ABRI, Birokrasi dan Golkar (ABG). Praktis, partai politik tidak punya peran yang signifikan dalam pengambilan keputusan penting. Para pemikir politik menyebut pada masa ini diterapkan sistem politik otoriter, yang mengabdikan pada kepentingan kekuasaan Soeharto, mengebiri hak-hak politik rakyat. Eep Saefullah fatah menyebut sistem kepartaian yang muncul pada masa ini sebagai “The Hegemonic Party Sistem”, yakni adanya satu partai domonan (Golkar) dan kedua partai lainnya hanya berfungsi sebagai figuran atau pelengkap saja. Pemberlakuan UU No 3 tahun 1975 sebagai upaya untuk membantasi gerak partai politik, sementara Golongan Karya dapat dengan leluasa menggarap massa di bawah. Lihat Eep

melakukan penyederhanaan partai politik dengan melakukan fusi tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, tanggal 27 Agustus 1975.²¹⁶ Tujuan melakukan fusi pada masa Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto pada dasarnya hampir mirip dengan apa yang pernah dilakukan Soekarno. Soeharto banyak melakukan intervensi ditubuh partai politik. Setiap suksesi ditubuh partai politik harus mendapat restu dan persetujuan. Kasus-kasus konflik internal di dalam tubuh partai politik (PDI dan PPP) tidak lepas dari suatu rekayasa Soeharto.²¹⁷

Orde Baru mengadakan Pemilihan Umum yang kedua pada tanggal 2 Mei 1977, Pasca kebijakan fusi partai politik yang diikuti partai-partai Indonesia lebih sederhana, oleh yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar) yang didasarkan pada Undang-undang No. 4 Tahun 1975 Tentang Pemilihan Umum, dengan sistem Pemilihan Umum pada saat itu adalah Sistem Proporsional. Adapun Jumlah Penduduk Indonesia saat pemilu 1977 adalah 128.806.083 jiwa dan pemilih

Saefullah fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Undonesia* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994), hal. 188.

²¹⁶ Politik hukum ini menempatkan fusi partai politik itu yuridis. Dari konsideran menimbang dan mengingat Undang-undang No. 3 Tahun 1975 ini, menegaskan empat hal yaitu: a. Bahwa dalam rangka penyederhanaan dan pendayaagunaan kehidupan politik, dewasa ini organisasi-organisasi kekuatan sosial politik telah mengelompokkan diri menjadi dua Partai Politik dan satu Golongan Karya, seperti yang dinyatakan dalam garis-garis Besar Haluan Negara. b. Bahwa dengan adanya tiga organisasi kekuatan sosial politik dan Golongan Karya benar-benar dapat menjamin terpelihanya persatuan dan kesatuan bangsa, stabilitas nasional serta terlaksananya percepatan pembangunan. c. Agar supaya kenyataan-kenyataan positif itu dapat tumbuh semakin kuat dan mantap. Perlu diatur tata kehidupan partai-partai politik dan Golongan Karya tersebut, sekaligus memberikan kepastian tentang kedudukan, fungsi hak dan kewajiban yang sama dan derajat dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang bersangkutan yang memadai serta sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila serta Paelaksanaan pembangunan bangsa. Sesungguhnya landasan menimbang dan mengingat yang sebenarnya bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi dan hak asasi manusia, terutama berdasarkan ketentuan Pasal 28 UUD 1945 Asli, yang memberikan kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Dalam konsideran menimbang dibatasi hanya tiga organisasi kekuatan politik saja yang ada. Pembatasan pembentukan organisasi politik merupakan pelanggaran terhadap hakekat demokrasi.

²¹⁷ Restrukturisasi poliik dengan cara fusi yang dilakukan pemerintah awal orde baru, sebenarnya merupakan pola unik yang relatif tidak dikenal dalam sistem demokrasi. Penyederhanaan struktur kepartaian pada umumnya dilakukan secara alamiah melalui pemilihan umum. Partai –partai yang tidak cuup memperoleh kuota suara dalam jumlah tertentu tidak mendapat kursi diparllemen dan karena itu partainya bisa membubarkan diri atau menunggu kesempatan pemilu berikutnya, atau partai-partai menggabungkan diri semacam partai koalisi tanpa pengaruh, tekanan, dan campr tangan pihak luar. Lihar Syamsudin Harist, *Menggugat Politik Orde Baru*. Cet 1 Jakarta: Pustaka Utama Grafika, 1998. hal 123-124; lihat juga Maswadi Rauf,....*op.cit* hal. 25; Lihat juga Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia(1971-1997)* cet.II Jakarta:Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanpa tahun.

terdaftar 70.378.750 jiwa atau 54,22%, suara sah mencapai 63.998.344 suara atau 90,93%. Hasil Pemilihan Umum 1977 adalah sebagai berikut: Golkar meraih 39.749.835 suara atau 62,11% atau 232 kursi; PPP meraih 18.745.565 suara atau 99 kursi; dan PDI meraih 5.504.757 suara atau 29 kursi.²¹⁸

Kemudian rezim Soeharto kembali melaksanakan Pemilihan Umum pada tanggal 14 Mei 1982 untuk memilih anggota DPR yang berjumlah 360 orang, dengan landasan hukum Undang-undang No. 2 Tahun 1980 Tentang Pemilihan Umum. Sebagaimana ketentuan sebelumnya, sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem pemilihan proporsional. Pada Pemilihan Umum saat itu jumlah penduduk Indonesia adalah 146.532.407 jiwa, dan jumlah pemilih 82.134.195 orang dan suara sah 75.126.306 orang. Dalam pemilihan umum 1982 ini peroleh suara Golkar adalah 48.453.844 suara atau 242 kursi, PPP meraih 20.871.800 suara atau 94 kursi, dan PDI meraih 5.919.702 suara atau 24 kursi.²¹⁹

Pemilihan Umum tahun 1987 berlandaskan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum. Sistem pemilihan umum yang digunakan pada saat itu masih sistem pemilihan proporsional. Ketentuan tersebut semakin memperkuat kedudukan kekuatan birokrasi sebagai penyelenggara dan pelaksana pemilihan umum. Kemudian diundangkan Undang-undang No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang baru yang menyebabkan tidak adanya pluralisme politik. PPP PDI dan Golkar diwajibkan memiliki asas yang sama (asas tunggal)²²⁰ yakni asas Pancasila. Menolak asas partai berarti membubarkan diri. Menurut Undang-undang No. 11 Tahun 1985 Tentang Susunan dan Kedudukan, perubahan jumlah anggota DPR dipilih sebanyak 400 orang dan diangkat 100 orang (diangkat dari anggota ABRI). Pada Pemilu ini PPP diharuskan mengubah tanda gambar dari Ka'bah ke Bintang karena tidak diperkenankan lagi menggunakan lambang lama tersebut untuk menghindari ekses politisasi agama. Pada Pemilihan umum 1987 jumlah penduduk tercatat

²¹⁸ Abdul Bari azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia op.cit.*, hal. 62-63.

²¹⁹ *Ibid.*, hal. 63-64.

²²⁰ Politik hukum Orde Baru mengharuskan pencantuman asas tunggal Pancasila sebagai satu-satunya asas, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2, Bab II tentang Asas, Tujuan dan Program dari UU No.3 tahun 1985. Bahkan organisasi kemasyarakatan juga diwajibkan mencantumkan asas tunggal dalam anggaran dasarnya.

162.851.993 dengan pemilih terdaftar 93.737.633 orang, dengan suara sah 85.869.816 orang Hasil Pemilu 1987 adalah Golkar 62.783.680 suara 299 kursi, PPP 13.701.428 suara atau 61 kursi, dan PDI 9.384.708 suara atau 40 kursi.²²¹

Pemilihan Umum 1992 dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Pemilihan Umum ini dilakukan dengan landasan hukum yang sama yaitu Undang-undang No. 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum. Meskipun tidak ada perubahan undang-undang, tetapi calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diperiksa secara khusus melalui Penelitian Khusus (Litsus). Pada Pemilu 1992 jumlah penduduk Indonesia mencapai 177.489.747 jiwa, sementara pemilih terdaftar adalah 107.565.697 orang. Pemilihan Umum saat itu adalah untuk memilih 400 anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Suara sah nasional pada saat itu adalah 97.789.534 suara. Hasil Pemilihan umum saat itu adalah Golongan Karya meraih 66.599.331 suara atau 282 kursi, PPP meraih 16.624.647 suara atau 62 kursi dan PDI meraih 14.565.556 suara atau 56 kursi.²²²

Pemilihan Umum 1997 diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1997. Dengan landasan hukum yang sama seperti pada Pemilu sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum. Sistem pemilihan umum yang digunakan adalah sistem proporsional. Untuk pemilu ini, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dipilih berjumlah 425 orang atau bertambah 25 orang, hal ini karena pemerintah merubah Undang-undang Tentang Susunan dan Kedudukan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1995 Tentang Susunan dan Kedudukan, yang klausulnya khusus mengurangi jumlah kursi ABRI di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), ini dilakukan untuk mengurangi kritik terhadap ABRI yang dianggap refresif dan terlalu mengedepankan peran politiknya. Ketika Pemilu 1997 diselenggarakan penduduk Indonesia berjumlah 196.286.613 jiwa, sedangkan yang terdaftar sebagai pemilih 124.740.987 orang. Suara sah yang tercatat pada Pemilu saat itu adalah 112.991.150 suara, dan hasil Pemilu 1997 adalah Golkar meraih

²²¹ *Ibid.*, hal. 64-65

²²² *Ibid.*

84.187.907 suara atau 325 kursi, PPP meraih 25.340.018 suara atau 89 kursi dan PDI 3.463.225 suara atau 11 kursi.²²³

Munculnya Golkar sebagai *single majority* adalah kehendak rakyat yang dinyatakan secara sah melalui Pemilu. Pakar hukum tatanegara Unpad, Prof. Sri Soemantri, sependapat dengan Harmoko dan Sarwono. Alasannya, UU parpol dan Golkar tidak menabukan soal itu. Tetapi, yang perlu diperhatikan, menurut Sri Soemantri, ialah cara-cara yang dipakai untuk memunculkan *single majority* itu, adakah sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku atau tidak. Soal cara, memang banyak dipersoalkan oleh kalangan analis politik. Jadi, bukan soal *single majority*-nya, karena fenomena tersebut umum terdapat di Negara-negara demokrasi. Ia sah saja jika di capai dengan cara-carayang fair, jujur, dan adil.²²⁴

Sebagai Presiden, Soeharto berkuasa dan melakukan intervensi di tubuh partai politik lain yang dianggap mengganggu “stabilitas nasional”. Menyingkarkan Megawati Soekarno Putru pada Kongres IV di Medan dan mengikat Soerjadi sebagai ketua umum adalah semata karena Soeharto dan ABRI tidak mau ada yang menyaingi sebagai calon presiden²²⁵ Sebab, apabila Megawati menjadi Ketua Umum PDI. Maka pada pemilu 1997, PDI atau Megawati dapat menjadi sandungan buat Golkar dan ABRI. Tidak tertutup kemungkinan Megawati akan dicalonkan rakyat sebagai Presiden.

Bangunan partai politik Orde Baru mengalami kehancuran total pada Mei 1998, seiring dengan jatuhnya Presiden Soeharto. Sebelumnya terdapat demonstrasi besar-besaran oleh gerakan reformasi yang diprakasai oleh mahasiswa, menyusul kegagalan Orde Baru, krisis multi dimensi dan tuntutan demokrasi yang tak terbendung. Tanda-tanda runtuhnya Orde Baru sebenarnya sudah dapat dilihat dari berbagai perubahan drastis, mulai melemahnya kekuatan politik Soeharto menjelang dan setelah Pemilu 1997. Meski dalam Pemilu 1997,

²²³ *Ibid.*, hal.65-66

²²⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia, op. cit.*, hal. 190

²²⁵ Aberson Marle Sihaloha, *Tragedi Wakil Rakyat: Perjuangan Menegakan Kedaulatan Rakyat.* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999).hal.89-97.

suara Golongan Karya mencapai titikpuncaknya, namun justru itu menjadi bom waktu runtuhnya Orde Baru.²²⁶

Soeharto mengundurkan diri setelah gagal memulihkan krisis multidimensi, mendapat desakan dari hampir semua elemen bangsa, kemudian digantikan oleh B.J.Habibie. Praktis, terdapat perubahan besar-besaran terhadap politik yang telah bertahan selama 32 tahun²²⁷. ABRI, Birokrasi dan Golkar yang menjadi penompang rezim mendapat hujatan dan cercaan dari berbagai kekuatan reformasi, hingga memaksa harus mengikuti arus reformasi. Golkar yang bahkan dalam Pemilu 1997 mendapat suara tertinggi sepanjang sejarah Orde Baru, harus mengalami kenyataan pahit dituding sebagai penyebab kebobrokan bangsa.

7. Partai Politik dalam Era Reformasi

Era reformasi membuat tumbangnya Presiden Soeharto dari kekuasaan dan digantikan oleh Wakil Presiden BJ. Habibie. Masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie merupakan masa “pemerintahan transisi”, pemerintahannya berumur sekitar 13 bulan. Habibie harus meletakkan jabatannya karena pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR dalam sidang Umum pada tanggal 19 Oktober 1999.²²⁸

Gerakan reformasi 1998 menandai jatuhnya rezim yang di bangun puluhan tahun.Presiden Soeharto yang telah berkuasa sekitar tiga puluh dua tahun akhirnya jatuh.berbagai peristiwa besar menandai jatuhnya orang kuat itu, di antaranya krisis ekonomi, yang kemudian berkembang menjadi krisis kepercayaan dan terjadinya berbagai kerusuhan sosial, yang melibatkan korban yang cukup besar. Selain itu, aksi demonstrasi yang terus di gerakkan oleh mahasiswa menjadi semacam *trigger* yang mempercepat jatuhnya Soeharto.

²²⁶ Djiwandono, J.Soedjati dan T.A.Legowo (ed.), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta Centre for Strategic and Studies, 1996), hal. 9-38. Tanda-tanda melemahnya kekuatan politik Orde Baru sudah terlihat pada awal tahun 1990-an, yakni ditandai dengan mulai munculnya krisis legitimasi bangunan politik yang dibangun sejak akhir 1970-an. Juga dalam Maswadi Rauf, “Arti Penting Pemilu 1999” dalam *Jurnal Ilmu Politik FISIP UI, Memeastikan Arah Baru Demokrasi*, (Bandung : Mizan,2000), hal 11-29.

²²⁷ James Luhulima, *Hari-hari Terpanjang.....op.cit.*

²²⁸ Satya Arinato, *Hal Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*. Cet I (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara –Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal, 58.

Akhirnya, pada tanggal 21 Mei 1998 melalui pernyataan pengunduran diri, Presiden Soeharto menyerahkan kursi Presiden kepada Wakil Presiden B. J. Habibie.²²⁹

Reformasi, demikian nama gerakan yang menandai jatuhnya Presiden Soeharto. Sebuah tuntutan untuk melakukan perubahan mendasar dalam berbagai bidang, di antaranya pemberantasan KKN, penegakan hukum, otonomi daerah, demokratisasi, penghapusan dwifungsi ABRI serta amandemen konstitusi. Sebuah gerakan yang di pelopori oleh mahasiswa, kemudian di dukung oleh kaum intelektual kampus dan meluas di kalangan rakyat.

Masa pemerintahan Habibie, kembali rakyat diberikan kebebasan untuk mendirikan Partai Politik dengan diterbitkan UU No. 2 Tahun 1998 tentang Partai Politik²³⁰ dan UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum²³¹ serta UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²³² Dalam masa transisi ini merupakan masa kebangkitan partai-partai politik di Indonesia.

Pelaksanaan Pemilihan Umum 1999 menjadi puncak dari kebebasan politik di era reformasi dan persaingan partai politik yang berjumlah 48 (empat puluh delapan) kontestan. Pola kepartaian dalam Pemilu 1999 nampak sama kepartaian dalam pemilu 1955, yakni terdapatnya banyak partai (multi party sistem). Partai yang muncul menunjukkan corak beragam ideologi yang di masa-masa awal kemerdekaan bersaing dalam menguasai platform negara, yakni partai-partai bercorak nasionalis, sosialis-demokrat, Islam modernis, Islam tradisionalis dan yang tetap mempertahankan Pancasila.²³³

²²⁹ James Luhulima, *op.cit.* hal. 11. Juga dalam Satya Aminanto, *op.cit.*, hal. 247.

²³⁰ Republik Indonesia Tahun 1999 Lembaran Negara Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 3809.

²³¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 3810.

²³² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 3811

²³³ Syamsudin Haris, "pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia" dalam Jurnal FISIP UI, Memastikan Arah Baru Demokrasi (Bandung : Mizan, Februari 2000), hal 30-49

Pada saat dilakukan Pemilu 1999, jumlah penduduk Indonesia tercatat 209.389.000 jiwa, dan sebanyak 116.254.217 orang terdaftar sebagai pemilih. Suara sah secara nasional yang diperebutkan oleh 48 partai politik peserta Pemilihan Umum 1999 untuk kursi anggota DPR yang berjumlah 462 kursi adalah 105.786.661 suara, dengan hasil pemilihan sebagai berikut (tanpa *Stembus Accord*); PDIP, 35.689.173 suara atau 153 kursi; Golkar, 23.741.749 suara atau 120 kursi; PPP, 11.329.905 suara atau 58 kursi; PKB, 13.336.982 suara atau 51 kursi; PAN, 7.528.956 suara atau 34 kursi; PBB, 2.049.708 suara atau 13 kursi; Partai Keadilan, 1.436.565 suara atau 7 kursi; PKP, 1.065.686 suara atau 6 kursi; PNU, 679.176 suara atau 5 kursi; PDKB, 550.846 suara atau 5 kursi; PBI, 364.291 suara atau 1 kursi; PDI, 345.720 suara atau 2 kursi; PP, 655.052 suara atau 1 kursi; PDR, 427.854 suara atau 1 kursi; PSII, 375.920 suara atau 1 kursi; PNI Front Marhaenisme, 365.176 suara atau 1 kursi; PNI Massa Marhaen 345.629 suara atau 1 kursi; IPKI, 328.654 suara atau 1 kursi; PKU, 300.064 suara atau 1 kursi; Masyumi, 456.718 suara atau 1 kursi; PKD, 216.675 suara atau 1 kursi; sedangkan untuk partai-partai lain tidak mendapatkan kursi (PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PUI, PAY, Partai Republik, Partai MKGR, PIB, Partai SINI, PCD, PADI, PRD, PPI, PID, Murba, SPSI, PUMI, PSP, PARI dan PILAR). Jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi mencapai 9.700.658 suara atau 9.17% dari suara sah.²³⁴

Abdurachmn Wahid diangkat oleh MPR melalui Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 menjadi Presiden Indonesia. Namun tidak lama sekitar 20bulajn. Gus Dur dipecat oleh MPR, dan mengangkat Megawati yang menjadi Wakil Presiden mejadi Presiden.²³⁵ Sebelumnya Presiden Wahid berusaha membubarkan Partai Golkar melalui Dekrit Presiden 23 Juli 2001 dengan alasan menyelamatkan gerakan reformasi total dari hanbatan unsur0unsur orde baru, namun akhirnya dibatalkan oleh keputusan Mahkamah Agung.²³⁶

Selain konflik internal, juga tidak di pungkiri terjadi konflik antara partai politik sebbagai konsekuensi dari pertarungan politik antara kekuatan lama(

²³⁴ Ibid. hal. 69.

²³⁵ Ibid,hal.58-59.

²³⁶ Satya Arinanto, *op.cit.*, hal. 251.

bagian dari rezim orde baru) dan kekuatan baru yang terdiri partai- partai baru. Masih teringat jelas di benak kita, pertarungan di level elit yang berimbas ke graasroot pada saat jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid, pada juli 2001.sebelum dan sesudah jatuhnya Presiden Gusdur, diwarnai dengan demonstrasi, konflik berdarah antar masa partai serta pertarungan di parlemen yang melelahkan. Berpuncak pada Maklumat Presiden Gusdur yang di antaranya menyatakan pembubaran Golongan Karya, menyebabkan konflik terbuka antara masa pendukung Golkar dan masa Pendukung Gusdur (Partai Kebangkitan Bangsa).²³⁷

Sedangkan pada masa Pemerintahan Megawati menjelang Pemilihan Umum Tahun 2004, diterbitkan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sistem pemilihan umum yang dianut di Indonesia dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum²³⁸ menganut sistenm *multimember constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil yang biasa dinamakan Proporsional Representation atau Sistem Perwakilan Berimbang. Sebagiaman disebut dalam Pasal 6ayat (1) yang menyatakan: Pemilu untuk memilih anggota DPR,DPRD Provinsi dan DPR Kabupaten /Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.

²³⁷ Mengenai perdebatan dan pertarungan seputar jatuhnya Gus Dur, lihat buku putih tentang jatuhnya Presiden Gus Dur yang di tulis oleh Radjil Gufran. Sedangkan dalam perspektif yang agak berbeda melihat konflik politik seputar jatuhnya Gus Dur sebagai bagian dari pertarungan politik antara Gus Dur, Amien Rais, Akbar Tanjung, dan Megawati dibahas dalam sebuah makalah singkat Mahrus Irsyam, "phatologi Politik: Sebuah Refleksi Knflik Elitis dalam Perspektif Sejarah Politik Indonesia Modern (1945- 2001) " dalam seri buku Politik Menggugat Partai Politik, Op. Cit., hal.36. mengenai hal ini, perdebatan seputar jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid:menjadi sebuah pertanyaan besar apakah merupakan indikasi dari belum siapnya berdemokrasi dari elite politik, sehingga konflik politik tidak bisa di selesaikan secara damai, melainkan harus melibatkan masa dalam jumlah besar.

²³⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 27 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4277.

E. Perbandingan Kepartaian Di Berbagai Negara

Pada umumnya, para ilmuwan membagi sistem kepartaian ke dalam beberapa kategori antara lain:²³⁹ Diantaranya partai tunggal, sistem ini terdapat di berbagai negara Afrika seperti Ghana di masa Nkrumah, Guinea, Mali dan Pantai Gading, kemudian di Eropa Timur sebelum runtuhnya negara-negara komunis serta Republik Rakyat Cina (RRC). Di dalam sistem kepartaian seperti ini dinilai *ono-kooperatif* oleh karena partai-partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara terbuka melawan partai yang dominan itu.

Di Uni Soviet sebelum runtuh pada tahun 1990, sistem partai tunggal sangat ketat diterapkan sehingga berhasil meniadakan partai-partai lain kecuali partai komunis. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana yang non-kooperatif, tidak ada partai lain yang boleh bersaing atau ditolerir sehingga oposisi dianggap sebagai pengkhianat. Partai tunggal serta organisasi yang bernaung dibawahnya berfungsi sebagai pembimbing dan penggerak masyarakat dan menekan perpaduan dari kepentingan partai dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh.²⁴⁰

Seperti halnya dalam UUD 1945 yang mengakui kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, di Republik Federasi Rusia turunan rezim komunis itu juga mengakui hak setiap orang untuk mendirikan perkumpulan atau organisasi, termasuk juga tentunya mendirikan partai.²⁴¹

Rusia juga mengakui adanya kehidupan politik yang plural dan sistem multipartai, namun partai dilarang jika bertujuan meruntuhkan tatanan kenegaraan lewat kekerasan atau agitasi yang dapat memancing kebencian dan membakar permusuhan sosial, ras, nasional atau agama. Jika hal itu terjadi dapat dimungkinkan pembubaran atau pelarangan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Federal.²⁴²

Di Amerika Serikat, partai politik dalam program-programnya tak bernaifaskan ideology dan hanya terpusatkan pada pemilu belaka. Tak heran bila

²³⁹ Maurice Duverger, *Partai-partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, *op.cit.*, hal 35.

²⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hal. 168.

²⁴¹ Pipit R.Kartawidjaja & Mulyana W.Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, *op.cit.*, hal. 78.

²⁴² Pasal 125 ayat 4 UUD Republik Federasi Rusia.

Daniel M. Shea (1999) menilai partai politik di AS tak lebih dari “organisasi penawar jasa”. Dan dengan kehadiran dan dominasinya itu, maka sistem kepartaian lebih tepat disebut sebagai “baseless party sistem” alias sistem kepartaian tidak membumi.²⁴³ Dalam konstitusi Amerika, partai politik disebutkan dalam pemilu mencalonkan anggota legislative (*House of Representative*) dan Presiden. Sistem kepartaian di Amerika Serikat merupakan contoh sistem dua partai, yakni Partai Demokrat dan Partai Republik. Hal itu dapat terjadi karena sistem pemilihdistrik yang dilakukan untuk memilih pejabat mendorong terciptanya dua partai besar, yakni partai yang berkuasa dan partai oposisi atau diluar kekuasaan. Meskipun terdapat partai lain diluar dua partai tersebut, tidak banyak berpengaruh karena tidak pernah mampu menggeser kedudukan kedua partai tersebut.²⁴⁴

Dalam suatu aksi militer 15 April 1974, pemerintah digulingkan kemudian dirancang satu UUD sementara. UUD sementara tersebut merencanakan pembentukan pemerintahan yang demokratis dan menjungkirbalikan lembaga-lembaga yang punya kaitan dengan pemerintahan diktator sebelumnya.

Berbeda dengan UUD 1945, pasal 51 UUD Portugis tidak hanya menugaskan parpol sebagai “pemasok/pengisi” jabatan-jabatan lembaga kenegaraan. Partai politik bertugas untuk mengambil bagian dalam pembentukan kehendak politis rakyat sebagai hak-hak individual dan sebagai pernyataan kehendak rakyat, persaingan partai tetap tunduk pada demokrasi politik. Lewat amandemen tahun 1977, tatanan internal parpol Portugis harus tunduk pada prinsip-prinsip keterbukaan dan demokratis dan mengikutsertakan seluruh anggota-anggotanya.²⁴⁵ Partai politik diterima oleh konstitusi Jerman sejak diberlakukannya Grundgesetz (UUD Jerman) tahun 1949. hal itu secara histories, disebabkan adanya pengalaman buruk Jerman dibawah rezim diktator partai NAZI antara tahun 1933 sampai dengan tahun 1945.²⁴⁶

²⁴³ Pipit R.Kartawidjaja & Mulyana W.Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian, op.cit.*, hal. 80.

²⁴⁴ Rosalie Targonski (ed.), *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, (Kantor Program informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2000), hal. 128-129. Partai ketiga seperti Partai Reformasi pimpinan H. Ross Perot yang sempat dalam pemilihan presiden 1992 dan 1996, namun sulit untuk bertahan lama karena isu-isu politik yang besar selalu diambil alih oleh kedua partai besar.

²⁴⁵ Pipit R.Kartawidjaja & Mulyana W.Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian, op.cit.*, hal. 80-81.

²⁴⁶ *Ibid.*, hal. 82

Kebebasan berserikat dan berorganisasi tersirat dalam pasal 9 UUD Jerman, sedangkan partai politik dalam pasal 21 ayat 1 UUD Jerman yang mengatur bahwa parteien alias Partai-partai ikut serta membentuk kehendak politik rakyat. Pendiriannya bersifat bebas. Tatanan internal organisasinya haecuslah sesuai dengan prinsip-prinsip demokreasi. Partai-partai haruslah mempertanggungjawabkan kepada publik ikhwal asal-usul kekayaan partai serta penggunaan dana partai.

Hal ini bias dipahami karena bentuk negara Jerman adalah Republik, yang artinya pemerintahan orang banyak atau rakyat. Kekuasaan rakyat hanya bisa dilaksanakan lewat perwakilan, salah satunya lewat partia politik. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi Federal menjatuhkan fatwah bahwa kedudukan partai disejajarkan dengan lembaga-lembaga konstitusi lainnya, serta kedudukan partai terangkat menjadi organisasi yang punya relevansi dengan lembaga-lembaga konstitusi dan masuk golongan faktor integrasi dalam negara.²⁴⁷

²⁴⁷ *Ibid*, hal. 83.

BAB IV

MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN EFEKTIF DI INDONESIA

A. Pemilihan Umum Pasca Perubahan Konstitusi

1. Pengaturan Pemilihan Umum Dalam Konstitusi

Di Indonesia sejak Perubahan UUD 1945, dalam melaksanakan Pemilihan Umum tidak lagi hanya memilih anggota legislatifnya, tetapi juga memilih presiden dan Wakil Presiden atau yang kita kenal dengan lembaga eksekutif secara langsung. Ini menunjukkan bahwa lembaga eksekutif Indonesia saat ini mempunyai legitimasi demokratis yang sama kuatnya dengan lembaga legislatif.²⁴⁸

Sebelum diubah, UUD 1945 tidak mengatur secara jelas ketentuan mengenai Pemilihan Umum. Hal ini sangat berbeda dari UUD RIS Tahun 1949 atau UUDS Tahun 1950. Berdasarkan bunyi Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 35 Undang-Undang Dasar 1950 terdapat dasar hukum bagi pelaksanaan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum tersebut dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan bunyi Pasal 57. Karena Undang-Undang Dasar 1950 masih bersifat sementara, maka Pasal 134 memerintahkan adanya Badan Konstituante yang akan menyusun undang-undang dasar tetap. Pemilihan Umum itu sekaligus juga dimaksudkan untuk memilih anggota Konstituante.²⁴⁹

Namun, setelah Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002, ketentuan mengenai Pemilihan Umum itu diatur jelas dalam Bab VIIB Pasal 22E

²⁴⁸ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, *op.cit.*, hal. 18.

²⁴⁹ Asas-asas yang dipakai dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 ini disebutkan dalam Pasal 35 Undang-Undang Dasar 1950. Pasal 35 ini menentukan bahwa kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa. Kemauan ini dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berke-samaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia atau menurut cara yang menjamin kebebasan mengeluarkan pendapat. Pemilihan Umum ini diselenggarakan menurut asas-asas yang bersifat: (i) langsung; (ii) umum; (iii) bebas; (iv) rahasia; (v) jujur; dan (vi) berkesamaan. Pada pokoknya, Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan prinsip bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih (to elect) dan untuk dipilih (to be electea). Karena itu, asas yang dianut adalah asas berkesamaan. Tidak boleh ada per-bedaan antara warga negara. Berkesamaan maksudnya bahwa semua wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus dipilih melalui Pemilihan Umum, tidak boleh ada yang diangkat. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformas*, *op.cit.* hal. 774-775.

UUD 1945. Bab ini secara khusus mengatur tentang Pemilihan Umum yang terdiri atas enam ayat, yaitu:

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

Dari ketentuan Pasal 22E tersebut di atas, jelas terlihat bahwa: (i) Pemilihan Umum diadakan secara langsung; (ii) bersifat umum; (iii) bebas; (iv) rahasia; (v) jujur; dan (vi) adil. Keenam hal ini biasa disebut sebagai asas Pemilihan Umum. Di samping itu, pemilu juga: (vii) bersifat berkala setiap lima tahun sekali; (viii) pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD memiliki ciri sistem proporsional, sedangkan: (ix) pemilu untuk memilih anggota DPD memiliki ciri sistem distrik; (x) pemilu diselenggarakan oleh komisi penyelenggara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; (xi) ketentuan mengenai pemilu lebih lanjut diatur dengan undang-undang tersendiri. Langsung berarti bahwa untuk memberikan suaranya pemilih berusaha datang sendiri ke tempat pemberian suara yang ditentukan. Jadi tidak boleh diwakilkan kepada seseorang. Sifat umum dimaksudkan untuk menjamin bahwa ketentuan Pemilu itu berlaku untuk umum dan bahwa pemungutan suara dilakukan secara umum, universal, berbarengan pada hari yang sama. Sementara itu, yang dimaksud dengan bebas adalah sifat tanpa paksaan. Setiap pemilih bebas menentukan pilihannya. Tidak boleh ada paksaan dan/atau tekanan dari siapa pun juga dan dengan jalan apa pun juga sehingga mengganggu kebebasan tersebut. Selanjutnya, yang dimaksud rahasia adalah bahwa para pemilih bebas memilih

dengan jaminan kerahasiaan pilihannya. Yang tahu siapa yang ia pilih hanya pemilih sendiri.²⁵⁰

2. Pemilihan Umum Legislatif

Pelaksanaan Pemilihan Umum 2004 menggunakan payung hukum Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR DPD dan DPRD, dengan sistem Pemilihan Umum seperti yang tercantum di dalam Pasal 6, yaitu:

- 1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.
- 2) Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Sistem daftar perwakilan proporsional merupakan jenis sistem perwakilan proporsional yang paling lazim. Sebagian besar bentuk-bentuk sistem perwakilan proporsional dilaksanakan di distrik luas dengan perwakilan legislatif anggota dalam parlemen yang memaksimalkan proporsionalitas. Daftar ini mensyaratkan setiap partai untuk menunjukkan daftar kandidatnya. kepada para pemilih. Para pemilih memilih partai, bukan kandidat, dan partai menerima suara dalam proporsi andil keseluruhannya dan jumlah perolehan suara nasional. Kandidat yang menang diambil dari daftar secara berurutan. Sistem ini dipakai luas di Eropa Kontinental, Amerika Latin dan Afrika Bagian Selatan.²⁵¹

Sistem distrik berwakil banyak adalah sistem yang memungkinkan para pemilih untuk menunjukkan pilihan kandidat mereka, Para pemilih memberikan urutan pilihan terhadap kandidat mereka. Karena dalam Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah untuk setiap provinsi ini berjumlah 4, maka urutan yang mendapatkan suara terbanyak dari satu sampai keempat inilah yang menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah, jika dari keempat orang yang

²⁵⁰ Ibid., hal. 776; kemudian mengenai perkembangan pengaturan dalam undang-undang mengenai asas-asas pemilu ini, lihat juga Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, op. cit.*, hal. 48-46.

²⁵¹ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia op.cit.*, hal. 70-71

terpilih tersebut berhalangan atau mengundurkan diri maka nomor urutan selanjutnyalah yang menggantikannya.²⁵²

Sistem proporsional dengan daftar terbuka “setengah hati” seperti dianut UU No. 12 tahun 2003 tersebut, ternyata tidak memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas keterwakilan dan kapabilitas para caleg partai, sehingga perlu ditinjau dan diubah menjadi sistem proporsional yang benar-benar terbuka. Sistem pemilu yang berlaku dewasa ini, bukan hanya cenderung membatasi dan mendistorsikan hak konstituen untuk menentukan wakilnya di legislatif, melainkan juga menjadikan prosesi pencalonan “nomorurut” dalam daftar caleg sebagai orientasi yang hampir tunggal dari keseluruhan aktivitas partai-partai dalam proses pencalonan. Akibatnya, suatu konstituen yang telah diberikan kepada caleg yang disukainya menjadi mubazir karena penentuan kandidat pemenang di suatu daerah pemilihan ditentukan pada “nomorurut” yang diputuskan secara oligarkis oleh elite partai. Meskipun sistem pemilu membuka peluang terpilihnya caleg atas dasar dukungan pemilih, hal itu hampir mustahil terjadi karena sulitnya memenuhi prasyarat angka bilangan pembagi pemilih (BPP), yaitu bilangan yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara yang sah dengan jumlah kursi di daerah pemilihan.²⁵³

Format pemilu pada umumnya dan regulasi yang berkaitan dengan pencalonan legislatif pada khususnya perlu mendorong dan memfasilitasi berlangsungnya proses pencalonan yang lebih partisipatif, sehingga tidak semata-mata menjadi agenda internal partai. Kalau tidak ditinjau kembali maka keseluruhan proses pencalonan benar-benar berpusat di partai, caleg berasal dari partai, seleksi dan penentuan oleh partai, dan akhirnya semua aktifitas itu diabaikan sepenuhnya untuk kepentingan para politisi partai. Dalam kaitan ini, regulasi secara mendasar atas proses pencalonan dalam UU No. 12 tahun 2003 tak bisa dielakkan jika pemilu diagendakan tidak sekedar sebagai momentum

²⁵² *Ibid.*, hal. 71.

²⁵³ Syamsuddin Haris, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai, proses nominasi dan seleksi calon Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 25-26

bagi sirkulasi kesempatan berkuasa bagi elite partai-partai, melainkan juga sirkulasi kepemimpinan dalam masyarakat.²⁵⁴

Pemilihan Umum 2004, Partai Golongan Karya sebagai kekuatan lama masih memegang mayoritas di parlemen dengan hasil suara sah 24.480.757 suara atau 128 kursi dari keseluruhan jumlah anggota DPR yang berjumlah 550 orang. PDI P. yang meraih suara sah 21.026.629 suara atau 109 kursi; PKB, 11.989.564 suara 52 kursi; PPP, 9.248.764 suara atau 58 kursi; Demokrat, 8.455.225 suara atau 57 kursi; PKS, 8.325.020 suara atau 52 kursi; PAN, 7.303.324 suara atau 52 kursi; PBB, 2.970.4817 suara atau 11 kursi; PBR, 2.764.998 suara atau 13 kursi; PDS, 2.414.254 suara atau 12 kursi; PKPB, 2.399.290 suara atau 2 kursi; PDK, 1.313.654 suara atau 5 kursi; PKPI 1.424.240 suara atau 1 kursi., PNBK, 1.230.455 suara atau 1 kursi; PANCASILA, 1.073.139 suara atau 0 kursi; PNI, 923.159 suara atau 1 kursi; PELOPOR. 878.932 suara atau 2 kursi; PPNU, 895.610 suara atau 0 kursi; PPDI, 895.811 suara atau 1 kursi; MERDEKA, 842.541 suara atau 0 kursi; PSI, 679.296 Suara atau 0 kursi; PPD, 657.916 Suara atau 0 kursi.²⁵⁵

Menjelang Pemilu 2009, telah disahkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Komisi Pemilihan Umum pada tanggal 7 Juni 2008 telah menetapkan peserta Pemilu 2009, yaitu 34 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal.²⁵⁶ Jumlah peserta Pemilu 2009 lebih

²⁵⁴ *Ibid.*, hal. 27

²⁵⁵ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, *op.cit.*, hal. 104-105.

²⁵⁶ Daftar lengkap 34 parpol nasional yang lolos menjadi peserta Pemilu 2009. A. Parpol Lama: 1. Partai Amanat Nasional (PAN) 2. Partai Bintang Reformasi (PBR) 3. Partai Bulan Bintang (PBB) 4. Partai Damai Sejahtera (PDS) 5. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) 6. Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) 7. Partai Demokrat (PD) 8. Partai Golkar 9. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) 10. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) 11. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 12. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 13. PNI Marhaenisme 14. Partai Pelopor 15. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) 16. Partai Persatuan Pembangunan (PPP). B. Parpol Baru: 1. Partai Bangsa Nasional (PBN), 2. Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), 3. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), 4. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), 5. Partai Indonesia Sejahtera (PIS), 6. Partai Karya Perjuangan (PKP) 7. Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), 8. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), 9. Partai Kedaulatan, 23 provinsi 10. Partai Matahari Bangsa (PMB), 25 provinsi 11. Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), 12. Partai Patriot, 13. Partai Buruh Rakyat Nasional (PBRN), 14. Partai Pemuda Indonesia (PPI) 15. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), 16. Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), 17. Partai Persatuan Daerah (PPD), 18. Partai Republik Nusantara (PRN). Lihat, Kompas, tanggal 8 Juli 2008, hal. 1.

banyak dibandingkan peserta Pemilu 2004. Dengan demikian proses penyederhanaan kepartaian di Indonesia belum berjalan dengan baik.

3. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Salah satu hal baru yang diubah dalam sistem politik di Indonesia ialah adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dimana rakyat dapat menentukan secara langsung siapa yang menjadi pemimpin pemerintahannya. Hal tersebut sebenarnya bukan merupakan hal yang baru bagi sistem pemerintahan di Indonesia, karena di setiap daerah di Indonesia, yaitu pada tingkat desa, masyarakat memilih sendiri secara langsung kepala desanya. Akan tetapi baru pada tahun 2004, pemilihan kepala pemerintahan tingkat nasional, yaitu Presiden dan Wakil Presiden baru diterapkan di Indonesia.²⁵⁷

Ketentuan UUD 1945 menyebutkan bahwa pencalonan Presiden di lakukan oleh partai politik. Sebagaimana di atur dalam pasal 6A UUD 1945:²⁵⁸

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di usulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam Pemilihan Umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, di lantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan

²⁵⁷ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, *op.cit.*, hal. 97.

²⁵⁸ Dengan diterapkannya pasal ini, berarti secara tegas gagasan pemilihan langsung Presiden (*presidential election*) langsung oleh rakyat telah di adopsi dalam rumusan UUD. Sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial murni, calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket, karena kedua jabatan ini di pandang sebagai suatu kesatuan institusi kepresidenan.

kedua dalam Pemilihan Umum di pilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak di lantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut di atur dalam Undang- Undang.

Partai Politik atau gabungan partai politik yang dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi syarat (*electoral threshold*) sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR.²⁵⁹ Pada Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 merupakan masa peralihan dan pemerintah merasa belum sanggup untuk memenuhi persyaratan tersebut oleh sebab itu khusus untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilihan Umum anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilihan Umum anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon.²⁶⁰

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kali dilakukan di tahun 2004, pada putaran pertama telah memenuhi syarat 5 pasangan calon yang telah lulus dalam seleksi Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum, pasangan-pasangan tersebut adalah: (i) H. Wiranto, S.H. dan Ir.H. Salahuddin Wahid; (ii) Hj. Megawati Soekarno Putri dan KH. Hasyim Muzadi; (iii) Prof. DR. Amien Rais dan Dr. Ir. Siswono Yudhohusodo; (iv) H. Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla; dan (v) Dr. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar M.Sc.²⁶¹

Kemudian dari kelima peserta tersebut karena tidak ada yang melebihi 50% prosentase dari suara sah maka diselenggarakan Pemilihan Umum Presiden

²⁵⁹ Lihat, Undang-undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 5 ayat (4).

²⁶⁰ Lihat, Ibid., Pasal 101.

²⁶¹ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, Pemilu dan Partai Politik di Indonesia op. cit., hal. 101.

dan Wakil Presiden putaran kedua, dan yang melaju pada putaran kedua adalah pasangan Megawati dan KH. Hasyim Muzadi (dengan hasil pemilu putaran pertama 28.186.780 suara atau 26,24%) dan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan H. M. Jusuf Kalla (dengan hasil pemilu putaran pertama 36.070.622 suara atau 33,58%), dan pada putaran kedua ini dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan H. M. Jusuf Kalla.²⁶²

Di luar jadwal ketatanegaraan resmi seperti yang dimaksud oleh Pasal 7 UUD 1945,²⁶³ hanya dapat diadakan pemilihan secara tidak langsung. Oleh karena itu, apabila terdapat lowongan dalam jabatan presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan, misalnya, karena presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti atau diberhentikan di tengah masa jabatan, maka penggantinya dipilih oleh MPR. Dengan demikian, presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum atau dipilih secara tidak langsung oleh MPR. Cara pertama dilakukan dalam keadaan biasa atau normal, sedangkan dalam keadaan luar biasa yaitu apabila terjadi kekosongan dalam jabatan presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, maka pemilihan dilakukan dengan cara yang kedua.²⁶⁴

Keadaan yang luar biasa itu dapat pula terjadi apabila terdapat lowongan jabatan Wakil Presiden. Hal ini dapat terjadi karena Wakil Presiden yang sedang menjabat tidak dapat melanjutkan tugasnya yang disebabkan dua kemungkinan. Pertama, karena yang bersangkutan diberhentikan, mengundurkan diri, karena sakit, atau karena meninggal dunia. Kedua, karena Wakil Presiden harus menggantikan presiden yang diberhentikan, mengundurkan diri, sakit, atau meninggal dunia dalam jabatannya, sehingga kedudukan Wakil Presiden menjadi lowong karenanya.²⁶⁵ Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden seperti

²⁶² *Ibid*, hal. 101-102.

²⁶³ Pasca Perubahan UUD 1945, peran Partai Politik dalam Pemilihan Presiden adalah sangat penting, karena dalam pemilihan presiden di Indonesia, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan oleh partai politik. Ini berarti pasangan calon presiden dan Wakil Presiden harus bergabung atau paling tidak mempunyai hubungan dengan partai karena dengan kendaraan partai politikalah calon pasangan pemimpin lembaga eksekutif di Indonesia dapat bersaing merebutkan kursi Presiden dan Wakil Presiden.

²⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, *op.cit.*, hal. 363-364.

²⁶⁵ *Ibid*, hal. 362.

dan Wakil Presiden putaran kedua, dan yang melaju pada putaran kedua adalah pasangan Megawati dan KH. Hasyim Muzadi (dengan hasil pemilu putaran pertama 28.186.780 suara atau 26,24%) dan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan H. M. Jusuf Kalla (dengan hasil pemilu putaran pertama 36.070.622 suara atau 33,58%), dan pada putaran kedua ini dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan H. M. Jusuf Kalla.²⁶²

Di luar jadwal ketatanegaraan resmi seperti yang dimaksud oleh Pasal 7 UUD 1945,²⁶³ hanya dapat diadakan pemilihan secara tidak langsung. Oleh karena itu, apabila terdapat lowongan dalam jabatan presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan, misalnya, karena presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti atau diberhentikan di tengah masa jabatan, maka penggantinya dipilih oleh MPR. Dengan demikian, presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum atau dipilih secara tidak langsung oleh MPR. Cara pertama dilakukan dalam keadaan biasa atau normal, sedangkan dalam keadaan luar biasa yaitu apabila terjadi kekosongan dalam jabatan presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, maka pemilihan dilakukan dengan cara yang kedua.²⁶⁴

Keadaan yang luar biasa itu dapat pula terjadi apabila terdapat lowongan jabatan Wakil Presiden. Hal ini dapat terjadi karena Wakil Presiden yang sedang menjabat tidak dapat melanjutkan tugasnya yang disebabkan dua kemungkinan. Pertama, karena yang bersangkutan diberhentikan, mengundurkan diri, karena sakit, atau karena meninggal dunia. Kedua, karena Wakil Presiden harus menggantikan presiden yang diberhentikan, mengundurkan diri, sakit, atau meninggal dunia dalam jabatannya, sehingga kedudukan Wakil Presiden menjadi lowong karenanya.²⁶⁵ Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden seperti

²⁶² *Ibid.*, hal. 101-102.

²⁶³ Pasca Perubahan UUD 1945, peran Partai Politik dalam Pemilihan Presiden adalah sangat penting, karena dalam pemilihan presiden di Indonesia, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan oleh partai politik. Ini berarti pasangan calon presiden dan Wakil Presiden harus bergabung atau paling tidak mempunyai hubungan dengan partai karena dengan kendaraan partai politiknya calon pasangan pemimpin lembaga eksekutif di Indonesia dapat bersaing merebutkan kursi Presiden dan Wakil Presiden.

²⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, *op.cit.*, hal. 363-364.

²⁶⁵ *Ibid.*, hal. 362.

dimaksud, maka selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari MPR mengadakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden.²⁶⁶ Jika presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau karena tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka pemilihan presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari dari dua pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilihan Umum sebelumnya, sampai dengan berakhirnya masa jabatan presiden dan Wakil Presiden yang digantikan.²⁶⁷

Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, baik secara langsung melalui Pemilu ataupun secara tidak langsung melalui MPR, dilantik menjadi presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁶⁸ Seperti ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD 1945, upacara pelantikan presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dengan cara pengucapan atau pembacaan sumpah atau janji jabatan oleh presiden dan Wakil Presiden itu sendiri tanpa dituntun oleh orang lain seperti halnya oleh atasan kepada bawahan. Ketika Presiden Abdurrahman Wahib mengucapkan sumpah jabatannya, memang ada yang menuntun pembacaannya dari belakang. Akan tetapi, hal itu dilakukan sebagai pengecualian berhubung Presiden Abdurrahman Wahid karena kondisi kesehatan matanya tidak dapat membaca sendiri teks sumpah jabatannya. Namun, dalam keadaan normal, presiden atau Wakil Presiden mengucapkan atau membaca sendiri teks sumpah atau janji jabatannya di dalam tiga kemungkinan forum, yaitu: (i) forum rapat paripurna MPR; (ii) forum rapat paripurna DPR; atau (iii) forum upacara pengucapan sumpah di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Pasal 9 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa *"Jika MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang, presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung."*

²⁶⁶ Lihat Pasal 8 ayat (2) UUD 1945

²⁶⁷ Lihat Pasal 8 ayat (3) UUD 1945

²⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, op.cit., hal. 363.

Ada dua kompromi politik yang belakangan menghasilkan kekurangan-kekurangan dalam kaitannya dengan cabang eksekutif, dan keduanya menyangkut masalah pemilihan Presiden. Kekurangan yang pertama bertalian dengan syarat-syarat untuk menjadi seorang calon presiden. UUD 1945 mengatur bahwa seorang calon Presiden harus mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden calon Wakil Presiden. Persyaratan ini terkait sangat erat dengan tunanetranya Abdurrahman Wahid. Dalam perdebatan-perdebatan amandemen, usulan aslinya mensyaratkan 'sehat' rohani dan jasmani. Akhirnya, fraksi-fraksi di MPR bersepakat untuk mengubah kata 'sehat' menjadi 'mampu', tetapi syarat 'mampu' ini ambigu, dan cenderung mendiskriminasikan para penyandang cacat. Didiskualifikasinya Abdurrahman Wahid, sebagai kandidat dalam pemilihan Presiden tahun 2004 oleh Komisi Pemilihan Umum, adalah satu contoh gamblang diskriminasi demikian.²⁶⁹

Kekurangan kedua adalah monopoli yang dipegang oleh partai-partai politik dalam mengusulkan kandidat-kandidat Presiden. Aturan ini menutup kemungkinan calon Presiden independen, dan melemahkan ide pemilihan Presiden 'langsung', karena calon-calonnya harus disetujui terlebih dahulu oleh partai politik. Selain itu, aturan ini menjadi satu contoh lain bias politik lembaga pembuat konstitusi (MPR), yang sebagian besar anggota-anggotanya berasal dari partai-partai politik itu sendiri.²⁷⁰

Saat ini DPR sedang membahas RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk mengganti Undang-undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu materi yang paling alot diperdebatkan adalah persentase suara minimal yang dimiliki partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusung bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Golkar bersikukuh untuk menetapkan 30 persen, dengan alasan agar tercipta pemerintah yang efektif, sedangkan partai yang lain menghendaki 15

²⁶⁹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitor dan Pembongkaran*, *op.cit.*, hal. 379
²⁷⁰ *Ibid.*, hal. 379-380.

persen agar masyarakat lebih banyak pilihan.²⁷¹ Sebelum sistem ketatanegaraan dan demokrasi kita berjalan dengan baik, sebaiknya syarat minimal dalam mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden tidak terlalu tinggi, agar masyarakat banyak alternative pilihan, di tengah krisis kepemimpinan saat ini.

4. Pemakzulan Presiden

Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang asli sering dikatakan menganut sistem presidensial. Akan tetapi sifatnya tidak murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemm sistem parlementer. Pencampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang termasuk dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.²⁷²

Pasca Amandemen UUD 1945, prosedur untuk memberhentikan Presiden menjadi jelas. Alasan-alasan untuk melakukan impeachment meliputi: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat jabatannya.²⁷³ Kini, proses ini tidak semata-mata merupakan proses politik, yang melibatkan MPR dan DPR, tetapi juga proses hukum yang mengikutsertakan Mahkamah Konstitusi.²⁷⁴ Syarat suara untuk mengimpeach seorang Presiden dibuat lebih sulit, dari yang sekadar mayoritas (*simple majority*) menjadi mayoritas mutlak (*absolute majority*). Sidang untuk memutuskan apakah seorang akan diberhentikan atau tidak harus dihadiri oleh sedikitnya tiga perempat dari total jumlah anggota MPR, dan dengan persetujuan dari setidaknya dua pertiga jumlah anggota MPR yang hadir.²⁷⁵

Pasal 7B UUD 1945, lebih banyak dan rinci lagi isinya mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7B ini berisi tujuh ayat, sebagai berikut.

²⁷¹ Lihat, "RUU Pemilihan Umum, Materi yang Alot Dibahas, Persentase suara Minimal" (Kompas, tanggal 27 Juni 2008), hal. 4.

²⁷² Jimly Asshiddiqi, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, op.cit. hal. 202.

²⁷³ Lihat, Pasal 7A UUD 1945.

²⁷⁴ Lihat, Pasal 7B UUD 1945

²⁷⁵ Lihat, Pasal 7B ayat (7) UUD 1945

persen agar masyarakat lebih banyak pilihan.²⁷¹ Sebelum sistem ketatanegaraan dan demokrasi kita berjalan dengan baik, sebaiknya syarat minimal dalam mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden tidak terlalu tinggi, agar masyarakat banyak alternative pilihan, di tengah krisis kepemimpinan saat ini.

4. Pemakzulan Presiden

Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang asli sering dikatakan menganut sistem presidensial. Akan tetapi sifatnya tidak murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemm sistem parlementer. Pencampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang termasuk dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.²⁷²

Pasca Amandemen UUD 1945, prosedur untuk memberhentikan Presiden menjadi jelas. Alasan-alasan untuk melakukan impeachment meliputi: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat jabatannya.²⁷³ Kini, proses ini tidak semata-mata merupakan proses politik, yang melibatkan MPR dan DPR, tetapi juga proses hukum yang mengikutsertakan Mahkamah Konstitusi.²⁷⁴ Syarat suara untuk mengimpeach seorang Presiden dibuat lebih sulit, dari yang sekadar mayoritas (*simple majority*) menjadi mayoritas mutlak (*absolute majority*). Sidang untuk memutuskan apakah seorang akan diberhentikan atau tidak harus dihadiri oleh sedikitnya tiga perempat dari total jumlah anggota MPR, dan dengan persetujuan dari setidaknya dua pertiga jumlah anggota MPR yang hadir.²⁷⁵

Pasal 7B UUD 1945, lebih banyak dan rinci lagi isinya mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 7B ini berisi tujuh ayat, sebagai berikut.

²⁷¹ Lihat, "RUU Pemilihan Umum, Materi yang Alot Dibahas, Persentase suara Minimal" (Kompas, tanggal 27 Juni 2008), hal. 4.

²⁷² Jimly Asshiddiqi, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, op.cit.* hal. 202.

²⁷³ Lihat, Pasal 7A UUD 1945.

²⁷⁴ Lihat, Pasal 7B UUD 1945

²⁷⁵ Lihat, Pasal 7B ayat (7) UUD 1945

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada mahkamah konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2) Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.
- (3) Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.
- (4) Mahkamah konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak MPR menerima usul tersebut.
- (7) Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya

2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

B. Analisa Sistem Partai Politik Sederhana

1. Analisa Sistem Pemilihan Umum dan Kepartaian

Sistem distrik merupakan sistem tertua di zaman modern ini, dalam sistem ini peranan partai politik (organisasi peserta Pemilihan Umum) terhadap calon kurang berpengaruh, bahkan ada kalanya figur (kepopuleran calon lebih berperan daripada partai politiknya).²⁷⁶ Menurut Jimly, jika sistem Pemilihan Umum yang dipakai dalam sistem suara berimbang (proporsional), maka derajat hubungan keterwakilan antara rakyat dan para wakilnya cenderung berjarak, tidak sedekat atau seakrab seperti dalam sistem distrik.²⁷⁷

Sejak Pemilihan Umum 1955 sampai sekarang yang dipraktikkan di Indonesia adalah memakai sistem perwakilan berimbang atau disebut juga sistem proporsional. Pemilu 1971 sampai dengan pemilu 1997 mengenai sistem proporsional ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Penjelasan Umum, butir 4 UU Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi; Jumlah anggota DPR yang dipilih bagi tiap-tiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbang jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan tersebut. Menurut Mariam Budiarjo dalam bukunya *Partisipasi dan Partai Politik*, pernah sistem distrik dituangkan dalam rancangan undang-undang pemilu yang diajukan kepada parlemen awal tahun 1967, akan tetapi ternyata rancangan undang-undang pemilu yang diajukan ini sangat dikecam oleh partai-partai politik, tidak hanya dianggap dapat merugikan mereka, akan tetapi juga karena mencakup beberapa ide baru, seperti duduknya wakil ABRI sebagai anggota parlemen. Akhirnya pada tanggal 27 Juli 1967 pemerintah dan partai-partai mencapai suatu kompromi dimana kedua belah pihak memberi konsesi. Pemerintah mengalah dengan menyetujui sistem pemilu proporsional, tetapi

²⁷⁶ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, *op.cit* hal. 161; lihat Bintang Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia..op. cit.* hal. 174-180

²⁷⁷ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, *op.cit.*, hal 177.

denga beberapa modifikasi antara lain tiap kabupaten akan dijamin sekurang-kurangnya satu kursi sehingga perwakilan dari daerah luar jawa akan seimbang dengan perwakilan jawa. Dipihak lain, partai-partai mengalah dengan diterimanya ketentuan bahwa 100 anggota parlemen dari jumlah total 460 akan diangkat dari golongan ABRI (75 dan non ABRI 25). Berdasarkan konsensus tersebut pada tanggal 8 Desember 1967 RUU itu diterima baik oleh parlemen dan pemilu pertama Orde Baru diselenggarakan pada tahun 1971.²⁷⁸ Salah satu strategi yang dapat dipakai oleh sebuah negara untuk melakukan penyederhanaan partai politik agar dapat menciptakan suasana yang stabil adalah melakukan perubahan sistem pemilu untuk memilih anggota DPR. sistem distrik atau plurality majority berdasarkan teori dapat mewujudkan hal tersebut. Akan tetapi berdasarkan kondisi obyektif di Indonesia sistem tersebut kurang tepat untuk dilakukan karena dapat memicu konflik politik yang dapat mengarah pada disintegrasi negara. Sementara dengan sistem *proporsional representation* seperti saat ini untuk melakukan penyederhanaan partai politik dan mejadi peserta Pemilihan Umum. Hal ini merupakan upaya yang harus dilakukan untuk melakukan penyederhanaan melalui peraturan perundang-undangan.

Syarat dari demokrasi ialah pembentukan partai politik tidak dapat ditutup, kecuali bagi partai politik yang akan menghancurkan sifat demokrasi itu sendiri. Penyederhanaan Partai Politik sangat erat kaitanya dengan sistem Pemilihan Umum yang dianut oleh suatu negara. Terdapat hubungan erat antara sistem Perwakilan Proporsional (*Proporsional Representation*) dengan sistem multi partai. Serta antara sistem pemilihan distrik (*Singel Member District*) dengan sistem dua partai. Menurut John G Grumm sistem pemilihan merupakan faktor penting yang menentukan tipe sistem kepartaian.²⁷⁹

Samuel Hantington dalam bukunya *Political Order in Changing Societies* mengatakan dalam batas pembangunan politik, betapapun yang terpenting bukanlah jumlah partai politik yang ada, tetapi sejauhmana kekokohan dan adaptabilitas politik yang tergantung atas sejauhmana sistem

²⁷⁸ Mariam Budiarjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, *op.cit.* hal. 270-274.

²⁷⁹ John G Grumm, *Beberapa Teori tentang Sistem Pemllihan dalam Teori –Teori Mutahir Partai Politik*. Editor Dr. Ichlasul Amal, *op.cit.*, hal. 37.

kepartaian dapat menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang lahir bersama dengan arus modernisasi. Dari sudut pandang jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk menyajikan saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan bagi stabilitas politik.²⁸⁰

Indonesia telah tiga kali melakukan pemilihan secara demokratis yaitu Pemilu Tahun 1955, Pemilu Tahun 1999 dan Pemilu Tahun 2004. Oleh karena itu sudah saat meninggalkan eforia pembentukan partai baru, untuk menuju penyederhanaan sistem kepartaian. Seharusnya sistem kepartaian saat ini lebih stabil dan tidak lagi dipenuhi partai-partai seumur jagung, yang akan berganti baju pada pemilu berikut. Proses penyederhanaan partai berjalan alami berdasar kedewasaan berfikir para pemimpin partai. Dua pengalaman pemilu rasanya cukup untuk meyakinkan akan tidak bermanfaatnya membuat partai baru bilamana tidak memiliki akar dukungan yang kuat di masyarakat. Tidak ada salahnya tokoh-tokoh politik berjuang melalui partai-partai besar yang telah ada. Penyederhanaan tidak bermaksud menghambat keberadaan partai politik sebagai instrumen demokrasi dan manifestasi kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin Pasal 28 UUD 1945. Penyederhanaan semata-mata demi bermanfaatnya demokrasi bagi efektifitas kehidupan kebangsaan. Dalam sistem kepartaian yang lebih sederhana, pertarungan wacana akan terjadi dalam internal partai-partai politik.²⁸¹

Sistem kepartaian sejak tahun 1955 dan 1999 sampai saat ini, yakni dengan sistem multipartai, merupakan sistem yang tepat karena dapat mengakomodir pluralisme dan keberagaman warga masyarakat, baik dari segi sosial, budaya maupun geografis. Namun, sistem ini mengandung berbagai kelemahan antara lain :²⁸² (i) menciptakan banyak partai politik, sehingga tidak ada partai mayoritas dalam pemilu. (ii) Dalam proses legislasi, banyaknya fraksi berdampak pada makin panjangnya pembahasan suatu Undang-undang.

²⁸⁰ Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Masa*. Cet.1. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 499.

²⁸¹ Lihat, Pramono Anung Wibowo, "Menyedehankan Sistem Kepartaian", Kompas (23 November 2005:1)

²⁸² M. Rusli Karim. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*. (Jakarta : CV Rajawali, 1983) , hal. 82

Sistem kepartaian merupakan istilah untuk menunjukan sistem apa yang diterapkan untuk mengatur partai politik di dalam sistem politik suatu negara. Sistem kepartaian mutlak ada dalam negara demokrasi, dimana partai politik merupakan pilar penting dari sistem politik yang menjadi landasan kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Dieter Nohlen dan Elmar Wiesendahl, sistem kepartaian dipahami sebagai keseluruhan struktur susunan partai-partai politik di suatu negara, yang mencakup elemen-elemen : (i) jumlah partai yang ada, (ii) derajat fragmentasi alias keterpecahan, (iii) hubungan ideologis atau derajat polarisasi, (iv) pola interaksi antar partai, (v) hubungan dengan masyarakat, (vi) posisinya terhadap sistem politik, (vi) derajat sistem kepartaian.²⁸³

2. Pendirian, Penggabungan dan Pembubaran Partai Politik

Mengingat peran yang dimainkan partai-partai politik sangat menentukan di dalam pemilihan organ-organ legislatif dan eksekutif, maka dapat dibenarkan untuk memasukan partai-partai politik dalam organ-organ negara dengan mengatur pembentukan-pembentukannya. Yang sangat penting bagi suatu demokrasi hanyalah bahwa pembentukan partai-partai baru jangan ditiadakan, dan tidak boleh ada partai yang diberi suatu kedudukan istimewa.²⁸⁴

Pengaturan mengenai partai politik di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik²⁸⁵ yang telah mengubah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 138 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809) yang berlaku sebelumnya.

²⁸³ Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, *op.cit.*, hal 43-44. Sistem kepartaian juga dapat diartikan sebagai pola perilaku dan interaksi diantara sejumlah partai politik dalam suatu system politik. Dalam Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1999) hal. 124.

²⁸⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik- Deskriptif*, diterjemahkan Somadi.cet.1. Jakarta: Rimdi Perss, 1995.hal 294-95.

²⁸⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, *op.cit.*

Pembentukan partai politik, pemeliharaan partai politik dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan pencerminan hak warganegara untuk berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud Pasal 28 UUD 1945. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik²⁸⁶, partai politik dapat dibentuk dan didirikan oleh (sekurang-kurangnya) 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris, dengan menyertakan 30% (tiga puluh persen perseratus keterwakilan perempuan. Setiap warga negara Republik Indonesia dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin.²⁸⁷ Status keanggotaan partai politik bersifat sukarela (*voluntary*), terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) partai politik yang bersangkutan. Kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam partai politik berada di tangan anggota-anggotanya yang dilaksanakan menurut Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART). Prinsip ini mirip dengan kedaulatan rakyat dalam konteks negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar*". Prinsip inilah disebut sebagai prinsip konstitusional (*constitutional state*) yang sangat perlu dibudayakan mulai dari kultur berorganisasi dalam partai-partai politik.²⁸⁸

Partai politik dinyatakan bubar apabila: (i) Membubarkan diri atas keputusan sendiri; (ii) Menggabungkan diri dengan partai politik lain, atau (iii) Dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Kemudian partai politik dapat bergabung dengan partai politik lain dengan cara: (i) Bergabung membentuk partai politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru (ii) Bergabung dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu partai politik. Partai politik baru hasil penggabungan tersebut harus memenuhi ketentuan pembentukan partai politik sesuai ketentuan yang berlaku. Partai politik yang

²⁸⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Partai Politik, UU Nomor 2 Tahun 2008, LN Nomor 2, TLN Nomor 4801

²⁸⁷ Lihat, Pasal 2 ayat (1), dan (2) UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

²⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformas*, op.cit., hal. 721.

menerima penggabungan dari partai politik lain tidak diwajibkan untuk memenuhi ketentuan itu. Penggabungan partai-partai politik itu harus dideklarasikan secara terbuka dan dituangkan dalam berita acara penggabungan dan didaftarkan ke Departemen Kehakiman. Pembubaran partai politik dan penggabungan partai politik diumumkan.²⁸⁹

Partai politik dapat berurusan dengan pengadilan. Beberapa jenis perkara perkara yang dapat melibatkan partai politik di pengadilan adalah: (i) Sengketa intern partai politik; (ii) Sengketa antar partai politik atau antara partai politik dengan subjek hukum lainnya; (iii) Pertentangan antara partai politik dengan pemerintah; (iv) Perselisihan mengenai hasil pemilihan umum (pemilu) antara partai politik sebagai peserta pemilu dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu.²⁹⁰

3. Electoral Threshold dan Parliamentary Threshold

Dalam pemilu sistem proporsional dikenal adanya pembatasan (*threshold*), umumnya batas ini dipakai sebagai batas representasi perwakilan, maksudnya tingkat dukungan minimal yang diperlukan sebuah partai untuk memperoleh perwakilan di parlemen, apakah diterapkan secara legal formal atau semata-mata *de facto* secara matematis (efektif). Ketentuan batas representasi awalnya berasal dari Jerman yang ditujukan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis dan dimaksudkan untuk menghentikan partai kecil, sehingga mereka tidak mendapatkan perwakilan di parlemen. Walaupun demikian ada cara lain seperti di Selandia Baru dimana sebuah partai harus memenangkan sedikitnya satu kursi, sedangkan di Jerman tiga kursi, untuk bisa lepas dari persyaratan tersebut. Batas representasi resmi di tempat lain yang terendah adalah 0,67 persen di Belanda, 1,5 persen di Israel, malahan Partai Demokratik Kristen di Afrika Selatan dengan hanya 0,45 persen suara nasional memperoleh 2 kursi dari 400 kursi keseluruhan. Sedangkan batas tertinggi 10% di Sychelles untuk 23 kursi yang ada. Di Afrika Selatan tahun 1994 tidak ada batas

²⁸⁹ *Ibid.*, hal. 730-731.

²⁹⁰ *Ibid.*, hal. 735

representasi resmi di parlemen.²⁹¹ Batas *threshold* di Israel dan negeri Belanda yang relatif rendah tidak berbahaya, tetapi jika mencapai 4 sampai 5% seperti di Swedia dan Jerman akan merupakan halangan sangat berat bagi partai kecil.²⁹²

Di Indonesia pertama kali menerapkan pembatasan untuk mengikuti pemilu berikutnya (*electoral threshold*) bagi partai-partai sejak Pemilu 1999 yaitu setelah reformasi, bagi partai-partai yang tidak mencapai jumlah kursi minimal 2 persen di parlemen tidak dapat mengikuti Pemilu 2004. Hal tersebut mengakibatkan 42 parpol dari Partai Politik Peserta Pemilu 1999 tidak dapat mengikuti Pemilu berikutnya di 2004; Berikutnya pada Pemilu Legislatif 2004 yang lalu batasan ini ditingkatkan lagi menjadi 3 persen, sehingga 17 dari 24 Partai Politik Peserta Pemilu tidak dapat ikut Pemilu 2009 kecuali bila mereka bergabung dengan partai lain untuk memenuhi syarat tersebut. Dari parpol peserta Pemilu 2004, hanya 7 partai yang dapat lolos secara langsung memenuhi persyaratan *electoral threshold*.

Namun, dalam Pasal 315 huruf d UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, Pembentuk Undang-Undang telah tidak konsisten dengan menetapkan Partai Politik peserta Pemilu 2004 yang tidak lolos *electoral threshold*, tetapi mempunyai kursi di DPR dapat mengikuti Pemilihan Umum 2009. Meskipun Pasal 315 huruf d tersebut telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi,²⁹³ telah terlanjur ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2009 pada tanggal 7 Juli 2008. Putusan Mahkamah Konstitusi ini berlaku kedepan (*prospectus*) sehingga tidak mempengaruhi ketetapan tahapan Pemilu 2009, sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak terlalu bermakna bagi proses akselerasi mewujudkan sistem partai politik yang kuat dan sederhana.

²⁹¹ Reilly dan Reynolds, *Sistem Pemilu*, (Jakarta: ACE Project Kerjasama IDA, United Nation dan IFES, 2001), hal. 109);

²⁹² Arend Lijphart, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Centuries*, (New Haven: Yale University Press, 1984), hal. 156

²⁹³ Pasal 315 huruf d tersebut merupakan norma yang telah memberikan perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*), Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 12/PUU-VI/2008, Perihal Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan *electoral threshold* merupakan politik hukum di bidang kepartaian dalam rangka membangun suatu sistem multipartai sederhana di Indonesia, bahkan disamping ketentuan *Electoral Threshold*, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008²⁹⁴ tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, juga memberlakukan ketentuan *Parlementary Threshold*, berdasarkan Pasal 202 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.*”.

Dengan kecenderungan penyederhanaan peran partai dalam legislatif yang dimilikinya, undang-undang ini secara umum tidak akan terlalu menyebabkan sebuah perubahan besar. Bahkan dengan kecenderungan itu, undang-undang Pemilu ini sekadar memantapan konstelasi politik yang sudah ada dan relatif familiar bagi politik bangsa. Hal ini karena sebelum undang-undang ini ada, lembaga legislatif di Indonesia cenderung memunculkan 6 sampai 7 partai besar saja. Pada pemilu 1999 meskipun diikuti oleh 48 partai secara umum, dengan menjadikan *electoral treshold* sebagai batasannya, hanya ada 6 partai saja yang berjaya di atas rata-rata. Begitu pula dengan Pemilu 2004 yang hasilnya nyaris merupakan repetisi Pemilu 2009, juga menghasilkan tidak lebih dari 7 Partai saja. Dengan hasil yang nyaris sama tersebut, di mana ada lima partai yang selalu memperoleh suara di atas rata-rata (PDIP, PG, PKB, PPP dan PAN), Pemilu 2004 sesungguhnya merupakan pertanda dari adanya semacam konstelasi politik permanen dalam badan legislatif kita. Uniknyanya jika ditarik ke belakang sejarah politik bangsa ini juga menunjukkan kecenderungan yang tidak jauh berbeda. Hasil Pemilu pada tahun 1955, menunjukkan bahwa hanya ada 4 partai besar saja yaitu Masyumi (60), PNI (58), NU (47) dan PKI(32)) yang disusul dengan 3 partai menengah-kecil yakni PSII (9), Parkindo (8), PKRI (8) dalam DPR saat itu. Dengan demikian, bangsa yang plural ini sebetulnya sudah terbiasa dengan pengerucutan jumlah partai dalam parlemen.

²⁹⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No. 10 Tahun 2008, LN Nomor 51, TLN Nomor 4836.

Tanpa mengecilkan keberadaan dan perjuangan partai-partai baru dan juga partai-partai kecil untuk eksis dan berkembang, maka tren munculnya 6-7 partai besar dalam parlemen seperti yang terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya bukan tidak mungkin akan terjadi lagi pada Pemilu 2009. Hal ini setidaknya disebabkan oleh beberapa alasan.

Pertama, alasan persiapan dan kesiapan partai-partai baru. Dalam konteks ini kendala klasik terutama terkait dengan minimnya waktu sosialisasi partai baru, di sisi lain makin menguatnya kinerja partai-partai besar melalui mesin-mesin dan jaringan politiknya menjelang Pemilu 2009. Situasi ini diperburuk dengan adanya skeptisisme politik dan trend masa mengambang yang tidak mudah dipengaruhi oleh partai-partai politik (apalagi partai politik baru yang belum teruji). Alasan tersebut nampak akan menjadi kondisi politik yang kurang ramah bagi partai-partai baru.

Kedua, alasan segmentasi "ideologis" yang nyaris terbagi habis. Dalam hal ini partai-partai baru, dan juga lama, akan bertarung pada "segmen pasar" yang sama. Saat ini hampir semua domain baik yang bersifat "sektarian" maupun "program" sudah terisi oleh partai-partai besar yang ada. Dalam situasi ini bertarung memperebutkan potensi pemilih di kantong-kantong yang sama dengan jumlah partai yang juga semakin membesar akan membatasi kemungkinan partai baru mendapatkan suara yang signifikan.

Ketiga, alasan legal-formal. Hal ini terkait dengan Undang Undang Pemilu kali ini. Dengan ditetapkannya sekitar 15 kursi minimal yang harus diperoleh masing-masing partai untuk dapat eksis dalam DPR, terus diterapkannya Electoral Treshold (ET) yang meski mengecil 2,5% namun cukup menyulitkan partai-partai gurem untuk dapat mengikuti pemilu di periode selanjutnya, alokasi 3-10 kursi per dapil, yang makin menyulitkan sebuah partai kecil dan menengah untuk mendapatkan kursi, jelas merupakan penghalang konstitusional bagi eksistensi partai-partai baru untuk berkiprah dalam parlemen.

Keempat, masalah kedekatan emosional pemilih dengan partai tertentu. Kedekatan emosional ini secara singkat telah menyebabkan masih tumbuhnya subjektifitas dalam memilih. Yang salah satu implikasinya adalah tetap

menyebabkan relatif konstannya dukungan terhadap sebuah partai dan mencegah terjadinya eksodus besar-besaran ke partai lain termasuk ke partai pecahan. Bahkan adanya kekecewaan terhadap kinerja dan *performance* partai secara umum tidak serta-merta menyebabkan turunnya dukungan secara signifikan. Penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia harus diletakkan pada tujuan utamanya, yaitu menciptakan stabilitas pemerintahan presidensial. Spirit yang harus dijaga karenanya bukan untuk memenuhi dan hegemoni ambisi kuasa partai politik besar.

4. Koalisi Partai Politik

Di negara demokrasi Barat, seperti misalnya Belanda, Jerman dan Negara Skandinavia, pengalaman dalam sistem multipartai cukup baik. Akan tetapi banyak di negara berkembang keanekaragaman budaya menyebabkan partai politik dengan mudah melibatkan diri dalam berbagai konflik sosial dan politik yang menyebabkan fragmentasi partai politik. Dia sering memperkuat kekuatan-kekuatan sentrifugal dan karena itu sering menghambat perkembangan ke arah stabilitas nasional. Apalagi jika partai berjalan dalam sistem pemerinyahan paerlementer, dimana titik berat kekuasaan terletak di tangan parlemen serta partai-partai, sehingga menentukan mati-hidupnya kabinet. Akibatnya kabinet sering lemah dan ragu-ragu dalam tindakanya, apalagi jika kabinet berlandaskan koalisi atas beberapa partai. Konsesus antar partai koalisi setiap kali harus diperbaharui karena pengunduran diri salah satu partai koalisi dapat membubarkan kekompakan dalam koalisi. Ketidakpastian ini memperlemah kedudukan badan eksekutif terutama terhadap partai-partai koalisi.

Meskipun Presiden tetaplah memegang wewenang mengangkat dan memberhentikan menteri, namun tarik menarik kepentingan partai politik yang ada di belakang Presiden tentu sangat mempengaruhi. Partai politik menginginkan semakin banyak kadernya yang tampil di kabinet, sedangkan harus terjadi kompromi dengan partai politik lainnya. Sedangkan Presiden yang merasa agak tertekan dan didesak oleh partai politik, mau tidak mau harus

mendengarkan suara partai politik. Metode ini memang seringkali dinilai memenjarakan Presiden dalam ketiak partai politik.²⁹⁵

Presiden Indonesia yang dipilih secara langsung yang mempunyai legitimasi dan posisi yang sangat kuat, kedepan seharusnya tidak mengakomodir seluruh partai politik yang mendapatkan kursi di DPR., sehingga kabinet tidak menjadi kabinet pelangi dan terlalu gemuk.²⁹⁶ Presiden Yudhoyono tidak menepati janjinya untuk membentuk cabinet koalisi terbatas. Idealnya cukup mengakomodir jumlah partai politik sedikit diatas separuh jumlah anggota DPR, sehingga partai-partai yang masuk dalam koalisi mendapatkan jatah menteri lebih banyak dan menjamin kekompakan, kestabilan serta keberlangsungan koalisi sampai habis masa jabatan Presiden.

Dalam rangka membangun sistem multipartai yang sederhana dan kompetitif, UU Pemilu dan UU Partai Politik perlu mengakomodasi aturan main yang bersifat mendorong dan memfasilitasi berlangsungnya koalisi, kerjasama, dan penggabungan partai-partai yang gagal memenuhi ketentuan *electoral threshold*, sehingga jumlah partai peserta pemilu bisa berkurang secara bertahap dan alamiah.²⁹⁷

Menurut hemat penulis, untuk membangun sistem kepartaian yang kuat dan stabil untuk menciptakan pemerintahan yang efektif, kedepan sebaiknya di Indonesia perlu segera dibangun tradisi koalisi permanen. Dalam perspektif historis partai-partai politik di Indonesia secara ideologis dapat digolongkan hanya menjadi dua kelompok besar, yaitu kelompok yang berideologi Islam dan Nasionalis. Idealnya kedepan hanya ada dua kekuatan politik yang terlembagakan melalui partai politik Islam versus Nasionalis, apabila partai-partai Islam yang berkuasa, maka partai-partai Nasionalis menjadi oposisi, demikian juga sebaliknya, dengan membangun oposisi yang konstruktif dengan iklim politik yang sehat dan dewasa.

²⁹⁵ Indra Jaya Piliang, "Reshuffle Kabinet ala SBY" (Seputar Indonesia, 14 Nopember 2005), hal. 6.

²⁹⁶ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada hari Rabu tanggal 20 Oktober 2004, pukul 23.50 didampingi Wakil Presiden Jusuf Kalla mengumumkan nama-nama anggota kabinet yang diberi nama Kabinet Indonesia Bersatu, terdiri dari 36 orang menteri. Yudhoyono mengakomodir seluruh partai politik besar di DPR, kecuali PDIP. Lihat, Kompas, tanggal 21 Oktober 2004.

²⁹⁷ Syamsuddin Haris, Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai, proses nominasi dan seleksi calon Legislatif Pemilu 2004, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 26-27

C. Hubungan Sistem multipartai dan Sistem Pemerintahan Presidensial

Negara Indonesia merupakan negara yang berpenduduk terbesar keempat di dunia. Komposisi penduduknya sangat beragam, baik dari suku bangsa, etnis, anutan agama, maupun dari segi-segi yang lainnya. Wilayah yang sangat luas terdiri atas 17.000-an pulau besar dan kecil. Kompleksitas dan keberagaman ini sangat menentukan peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat. Sehingga tidak dapat dihindari keharusan berkembangnya sistem multi partai dalam sistem demokrasi yang hendak dibangun. Agar konfigurasi peta politik kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat tersebut dapat tersalurkan dengan sebaik-baiknya menurut prosedur demokrasi (*procedural democracy*), berkembang beriringan agar sistem pemerintahan yang dibangun adalah sistem parlementer ataupun setidaknya tidaknya varian dari sitem pemerintahan parlementer.

Namun, terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer pernah gagal dipraktekkan dalam sejarah Indonesia modern pada masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer dimata masyarakat, realitas kompleksitas keberagaman kehidupan bangsa Indonesia seperti tersebut diatas, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang stabil dan kuat. Jika kelemahan sistem presidensial yang diterapkan dibawah UUD 1945 yang cenderung sangat *executive heavy* sudah dapat diatasi melalui pembaharuan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Perubahan Konstitusi ini, maka ekses-ekses dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial tidak perlu bikhawatirkan lagi. Keuntungan sistem presidensial itu justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat diterapkan dengan tetap menerapkan system multi partai yang dapat mengakomodasi peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan peraturan konstitusional untuk mengurai dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensiil tersebut.

Menurut penulis, sistem pemerintahan Indonesia telah tepat menggunakan sistem presidensial. Memang problemnya adalah bagaimana menciptakan pemerintahan presidensial efektif, mengingat pluralitas bangsa Indonesia yang meniscayakan sistem multipartai. Tentu, tidak mudah membangun sistem politik

dengan pola multi partai. Di satu sisi menunjukkan adanya asas demokrasi, namun terdapat kesulitan-kesulitan bila dikaitkan dengan stabilitas politik, terutama dengan sistem presidensial yang kita anut. Hal ini menjadi tantangan di masa mendatang yang harus dijawab dalam rangka menata sistem politik. Bagaimana keterkaitan sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan yang dianut akan sangat menentukan bangunan negara yang kita harapkan. Oleh karena pertimbangan tersebut penyusun berusaha untuk melakukan kajian terhadap kecederungan sistem kepartaian di masa mendatang.²⁹⁸ Berbagai perkembangan baru yang dinamis dalam demokrasi Indonesia menjadi varian menentukan sistem kepartaian, seiring dengan penataan sistem ketatanegaraan.

Sistem multipartai dan sistem presidensial merupakan dua sistem yang sulit digabungkan.²⁹⁹ Hal ini setidaknya telah dibuktikan pada 31 negara yang masuk kategori demokrasi yang stabil. Setidaknya ada tiga alasan mengapa kombinasi ini menimbulkan permasalahan. Tidak adanya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mayoritas mutlak dalam legislatif ditambah dengan pembagian kekuasaan menimbulkan *deadlock* antara eksekutif dan legislatif. Dibandingkan dengan sistem dua partai, sistem multipartai lebih banyak menimbulkan polarisasi ideologi, serta koalisi antar partai akan lebih sulit untuk dibangun dan dipelihara pada sistem presidensial dibandingkan dalam sistem parlementer. Untuk dapat tercapainya suatu sistem pemerintahan yang efektif, maka perlu pemikiran yang serius untuk menyelesaikan hambatan-hambatan yang mungkin timbul dari persoalan personalisasi lembaga kepresidenan, koalisi yang memerintah, serta hubungan kelembagaan. Untuk menjawab pesimisme tersebut maka hal-hal yang berkaitan dengan problema kecenderungan personalisasi lembaga kepresidenan, perlu dibuatkan pengaturan kelembagaan detail yang memungkinkan munculnya lembaga kepresidenan yang kuat. Beberapa hal yang mestinya melekat pada

²⁹⁸ Keterkaitan sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan sangat erat, dimana keduanya merupakan bagian dari struktur politik dan ketatanegaraan. Sistem pemerintahan lazim dikategorikan dalam kerangka infrastruktur politik. Stabilitas sistem pemerintahan juga amat ditentukan oleh dukungan sistem kepartaian yang dijalankan.

²⁹⁹ R. William Liddle and Saiful Mujani, *A New Multiparty Presidential Democracy, Asian Survey*. Vol XLVI, No 1, January/February 2006, dalam Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden*, 2007, hal. 6.

konseptualisasinya, seperti refleksi konseptual, substansi, filosofi, serta kewenangan dari presiden.³⁰⁰

Disisi lain, Scott Mainwaring berpendapat bahwa kenyataannya interaksi antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai merupakan kombinasi yang sulit bagi kemajuan demokrasi, karena (i) multipartai dapat meningkatkan kebuntuan legislatif-eksekutif ; (ii) sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai dapat mendorong polarisasi ideologi; (iii) sistem presidensial dan multipartai dapat menyulitkan koalisi daripada dalam sistem parlementer. Akan tetapi terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik melalui mekanisme demokratis tetap harus di lakukan. Penciutan bukan di maksudkan untuk memasung hak berpolitik bagi rakyat, namun memiliki kecendrungan untuk menuju pada sistem demokrasi yang lebih stabil dan sistem kepartaian yang cenderung cocok dengan sistem pemerintahan presidensial.³⁰¹

Sistem presidensial seperti kita ketahui sangat erat kaitannya dengan stabilitas kekuasaan, namun demikian kontrol atas partai politik juga sangat penting di lakukan pemerintah. Sabilitas pemerintahan yang berkembang sangat tergantung atas ketokohan partai politik, sebaliknya hanya menjadi kuat sejauh ia inampu melembagakan dukungan masa. Kekokohan mencerminkan wawasan dukungan dan derajat kelembagaan. Selain itu modernisasi kepartaian menjadi problematik tersendiri dengan iklim pluralitas kekuatan-kekuatan politik yang berkembang secara sangat luas, menjadi dilema dalam proses pemerintahan.³⁰²

Beberapa literatur menunjukkan adanya hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dalam kaitannya dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi,

³⁰⁰ Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, dalam Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden*, 2007, *loc.cit.*

³⁰¹ *Ibid.*, hal. 6-7/

³⁰² Prayudi, "Pembentukan Kabinet dan Stabilitas Politik Pemerintahan" dalam *Prospek dan Tantangan Pembangunan Bidang Ekonomi, Politik dan Hukum Pemerintahan Baru*, (Jakarta : Pusat Pengajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI, 2004), hal. 30.

menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni.³⁰³ Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama koalisi yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota Dewan terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai sangat juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.³⁰⁴

Berbagai pendapat tentang ketidakcocokan antara sistem multipartai dan presidensialisme mengacu studi Scott Mainwaring tersebut menunjukkan bahwa dari seluruh demokrasi di dunia, hanya Cile yang mampu mengawinkan secara stabil presidensialisme dengan sistem multipartai. Menurut Mainwaring, penggabungan presidensialisme dengan multipartai berpotensi menyebabkan kebuntuan dan instabilitas pemerintah. Ada dua alasan utama mengapa kita tidak perlu terlalu takut dengan sistem multipartai presidensial di Indonesia:³⁰⁵

Pertama, sistem multipartai presidensial mempunyai potensi dan aspek positif. Artinya, tingginya tingkat kompetisi antarpol mendorong parpol bekerja lebih keras guna menarik suara, semakin banyak pilihan parpol untuk publik, dan kian stabilnya pemerintah karena presiden tidak mudah dijatuhkan parlemen seperti awal masa reformasi di Indonesia. Kedua, studi Mainwaring tentang ketidakefektifan dan ketidakstabilan sistem multipartai presidensial diperbaiki Jose Antonio Cheibub (2007) dalam studinya tentang presidensialisme dan kepartaian. Cheibub menunjukkan, hubungan antara sistem pemerintahan dan kepartaian tidak sesederhana yang disebut Mainwaring. Menurut studi Cheibub, sistem parlementer multipartai terlihat lebih efektif dalam proses legislasinya karena perdana menteri

³⁰³ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222, dikutip dari Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik*, 2007, hal. 12.

³⁰⁴ Ibid.,

³⁰⁵ Sunny Tanuwidjaya, "Multipartai dan Presidensialisme", (Kompas, 10 Juli 2008), hal. 6.

dalam sistem parlementer yang ada di bawah ancaman pemakzulan amat berhati-hati dalam mengajukan usulan kebijakan atau undang-undang. Sementara itu, dalam sistem presidensialisme, presiden tidak perlu terlalu takut mengajukan kebijakan karena tidak ada ancaman pemakzulan yang serius dari parlemen. Karena itu, persentase keberhasilan meloloskan undang-undang jauh lebih tinggi pada sistem multipartai parlementer dibandingkan sistem multipartai presidensial. Cheibub menemukan, ketika faktor seperti umur dari demokrasi atau pendapatan per kapita dimasukkan dalam perhitungan dan analisis, koalisi dari pemerintahan tidak lagi berpengaruh terhadap keefektifan proses legislasi. Cheibub juga menyimpulkan, risiko instabilitas suatu pemerintah, baik presidensial maupun parlementer, tidak dipengaruhi oleh apakah pemerintah itu satu, dua, atau multipartai.³⁰⁶

Pengurangan jumlah partai politik tidak perlu dipaksakan. Sistem kepartaian yang lebih sederhana tanpa disertai kedewasaan politik elite dan publik belum tentu membuat pemerintahan lebih efektif dan stabil. Masing-masing elite politik mempunyai kepentingan dan akan berusaha memperoleh kepentingannya. Sementara itu, publik yang secara politik belum dewasa akan mudah diperalat elite untuk "menggoyang" pemerintah. Yang diperlukan Indonesia bukan pengurangan jumlah parpol, tetapi pendidikan politik yang berkualitas dan reformasi parpol sehingga aktor demokrasi Indonesia makin dewasa secara politik. Yang dimaksud dewasa adalah mempunyai pengetahuan politik yang cukup, mempunyai akses informasi politik yang memadai, memiliki kemampuan bernegosiasi dan bermufakat dalam kerangka peraturan yang ada, serta mengindahkan kepentingan orang banyak di atas kepentingan pribadi yang didasarkan kesadaran bahwa kepentingan jangka panjang individu bergantung pada kepentingan publik. Jumlah partai politik akan berkurang sampai pada jumlah yang tepat sejalan peningkatan kedewasaan politik para elite dan publik.³⁰⁷

Sistem kepartaian mempunyai hubungan sinergik dengan sistem Pemilu yang sekaligus menunjukkan dianutnya tipe Pemilihan Umum *plural majority* dan akan menghasilkan jumlah partai yang lebih sedikit. Selain itu ada pula tipe Pemilihan Umum sistem representasi proporsional yang akan melahirkan sistem multi partai.

³⁰⁶ Sunny Tanuwidjaya, *Multipartai dan Presidensialisme, loc.cit.*

³⁰⁷ Sunny Tanuwidjaya, *Multipartai dan Presidensialisme, loc.cit.*

dalam sistem parlementer yang ada di bawah ancaman pemakzulan amat berhati-hati dalam mengajukan usulan kebijakan atau undang-undang. Sementara itu, dalam sistem presidensialisme, presiden tidak perlu terlalu takut mengajukan kebijakan karena tidak ada ancaman pemakzulan yang serius dari parlemen. Karena itu, persentase keberhasilan meloloskan undang-undang jauh lebih tinggi pada sistem multipartai parlementer dibandingkan sistem multipartai presidensial. Cheibub menemukan, ketika faktor seperti umur dari demokrasi atau pendapatan per kapita dimasukkan dalam perhitungan dan analisis, koalisi dari pemerintahan tidak lagi berpengaruh terhadap keefektifan proses legislasi. Cheibub juga menyimpulkan, risiko instabilitas suatu pemerintah, baik presidensial maupun parlementer, tidak dipengaruhi oleh apakah pemerintah itu satu, dua, atau multipartai.³⁰⁶

Pengurangan jumlah partai politik tidak perlu dipaksakan. Sistem kepartaian yang lebih sederhana tanpa disertai kedewasaan politik elite dan publik belum tentu membuat pemerintahan lebih efektif dan stabil. Masing-masing elite politik mempunyai kepentingan dan akan berusaha memperoleh kepentingannya. Sementara itu, publik yang secara politik belum dewasa akan mudah diperalat elite untuk "menggoyang" pemerintah. Yang diperlukan Indonesia bukan pengurangan jumlah parpol, tetapi pendidikan politik yang berkualitas dan reformasi parpol sehingga aktor demokrasi Indonesia makin dewasa secara politik. Yang dimaksud dewasa adalah mempunyai pengetahuan politik yang cukup, mempunyai akses informasi politik yang memadai, memiliki kemampuan bernegosiasi dan bermufakat dalam kerangka peraturan yang ada, serta mengindahkan kepentingan orang banyak di atas kepentingan pribadi yang didasarkan kesadaran bahwa kepentingan jangka panjang individu bergantung pada kepentingan publik. Jumlah partai politik akan berkurang sampai pada jumlah yang tepat sejalan peningkatan kedewasaan politik para elite dan publik.³⁰⁷

Sistem kepartaian mempunyai hubungan sinergik dengan sistem Pemilu yang sekaligus menunjukkan dianutnya tipe Pemilihan Umum *plural majority* dan akan menghasilkan jumlah partai yang lebih sedikit. Selain itu ada pula tipe Pemilihan Umum sistem representasi proporsional yang akan melahirkan sistem multi partai.

³⁰⁶ Sunny Tanuwidjaya, *Multipartai dan Presidensialisme*, *loc.cit.*

³⁰⁷ Sunny Tanuwidjaya, *Multipartai dan Presidensialisme*, *loc.cit.*

Untuk dapat menghasilkan tipe sistem kepartaian sederhana, maka perlu pengkondisian dalam proses pemilu. Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya biasanya diberikan syarat minimal suara atau *electoral threshold*. Demikian juga agar sistem multipartai kompatibel dengan sistem presidensial, maka dapat dilakukan dengan sistem proporsional terbuka tanpa nomor urut dengan memperkecil daerah pemilihan.

D. Desain Sistem Pemerintahan Dan Kepemimpinan Nasional Di Masa Depan

Menurut Bung Hatta, Demokrasi dapat berjalan baik apabila ada rasa tanggung jawab dan toleransi pada pemimpin-pemimpin politik. Inilah yang kurang pada pemimpin-pemimpin partai seperti yang telah berkali-kali saya peringatkan. Pada permulaan kemerdekaan, sesudah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, orang merasai benar-benar tanggung jawabnya. Tetapi setelah kemerdekaan itu diakui oleh seluruh dunia, sebagai hasil daripada Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada akhir tahun 1949, orang lupakan syarat-syarat membangun demokrasi di dalam praktik.³⁰⁸

Semangat ultra-demokratis yang merajalela di dalam dada pemimpin-pemimpin partai mengubah sistem pemerintahan dari pemerintah presidensiil yang tertanam didalam Undang-Undang dasar 1945 menjadi cabinet parlementer. System parlementer seperti yang berlaku di Eropa Barat, di mana Pemerintah bertanggung jawab kepada Parlemen, orang anggp lebih demokratis dari sistem pemerintahan presidensiil. Orang lupa, Indonesia dalam masa peralihan ke pemerintahan nasional yang demokratis perlu akan suatu pemerintahan yang sangat kuat. Sejarah Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 menyatakan bahwa pemerintahan yang kuat di Indonesia ialah pemerintahan presidensiil di bawah Dwi Tunggal Soekarno-Hatta. Lahirnya Dwi Tunggal itu bukanlah suatu hal yang dibuat-buat, melainkan suatu kenyataan yang dikehendaki oleh keadaan.³⁰⁹

³⁰⁸ Mohommad Hatta, *Demokrasi Kita; Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Segaarsy, 2008), hal. 101.

³⁰⁹ *Ibid.*, hal. 101-102.

Di lingkungan negara- negara besar dengan tingkat keragaman penduduknya yang luas, sistem presidensial ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun, seringkali, karena kuatnya otoritas yang di miliknya, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Korea Selatan, Filipina, dan Indonesia merupakan contoh yang penting berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehubungan dengan penerapan sistem pemerintahan presidentil ini di dalam praktek, sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritarian di ketiga negara ini. Untuk memastikan agar kelemahan- kelemahan bawaan sistem presidentil dapat di atasi, maka di ketiga negara tersebut di adakan pembatasan- pembatasan yang di perlukan untuk menjamin agar prinsip '*strong and efective government*' dapat di selenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena itu, prinsip '*strong and efective government*' di kembangkan secara '*limited and accountable*' sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan di terapkan.³¹⁰

Dalam sistem '*chekcs and balances*', Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidentil, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, tetapi sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, ituun biasanya di batasi oleh konstitusi untuk jenis- jenis tindak pidana tertentu saja, misalnya: dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkannya dengan penghianatan terhadap negara (*treason*), penyuapan dan korupsi (*bribery and high crimes*), serta pelanggaran- pelanggaran ringan tetapi dapat di kategorikan perbuatan tercela (*misdeemeanours*). Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah menjatuhkan kabinet hanya alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa di sebut dengan 'mosi tidak percaya (*vote of cencure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan (*beleid*). Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak

³¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, *op.cit.*, hal. 61.

dapat dijadikan acuan dalam sistem presidentil yang ingin di kembangkan di Indonesia.³¹¹

Ketentuan konstitusi yang ada sekarang memungkinkan Presiden untuk menjegal rancangan-rancangan undang-undang yang tidak didukungnya. DPR dan DPD, sebagai lembaga-lembaga legislatif, tidak memiliki mekanisme untuk mengalahkan 'hak veto' Presiden ini. Karenanya, demi memperkuat sistem *checks and balances*, sangat penting untuk memberi DPR dan DPD sebuah ala Amerika untuk memveto balik penolakan Presiden pada tahap pembahasan.³¹²

Untuk menghindari diskriminasi, syarat-syarat berkenaan dengan kemampuan mental dan fisik harus dihapuskan. Indonesia harus pertimbangkan untuk hanya menyebutkan syarat-syarat yang umum; seperti kewarganegaraan dan usia minimum, seperti diatur dalam konstitusi-konstitusi Amerika Serikat dan Filipina. Calon-calon Presiden independen harus diberi kesempatan untuk mencalonkan diri sebagai Presiden. Monopoli oleh partai-partai politik atas pengajuan seorang calon Presiden harus diakhiri. Ini esensial demi memperkuat demokrasi yang partisipatif.³¹³

Yang selalu konsisten hadir dalam praktik politik adalah inkonsistensi. Ini terlihat dalam diskursus mutakhir tentang sistem presidensial yang efektif di Tanah Air. Kini, DPR lebih galak kepada presiden dibanding pada era Orde Baru. Di satu sisi kegalakan itu penting guna mengefektifkan fungsi kontrol DPR dan mencegah hadirnya pemerintahan yang diktator. Namun, pada sisi lain, DPR yang hanya galak tanpa etika-moralitas dapat menjadi modus operandi menaikkan daya tawar yang bisa berujung pada penyuapan dan korupsi politik, yang berakibat lenyapnya efektivitas pemerintahan. Presidensial "yes", multipartai "no" Sudah menjadi doktrin keilmuan yang diamini, pemerintahan presidensial tidak akan berjalan dengan sistem multipartai, terlebih yang tidak sederhana. Presidensial lebih efektif dengan sistem dua partai atau multipartai sederhana. Sistem multipartai akan

³¹¹ Ibid., hal. 80.

³¹² Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitor dan Pembongkaran*, op.cit., hal. 380

³¹³ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitor dan Pembongkaran*, loc.cit.

menghadirkan presiden yang sial (*minority president*), sedangkan sistem monopartai akan menghadirkan presiden yang sialan (*majority president*).³¹⁴

Presiden Abdurrahman Wahid adalah contoh presiden yang sial karena di ujung pemerintahannya hanya didukung PKB. Sementara itu, Presiden Soeharto adalah contoh presiden yang majority sebab didukung mayoritas tunggal Golkar. Dibandingkan dengan dua ekstrem Gus Dur dan Soeharto, nasib Presiden Yudhoyono sebenarnya tidak terlalu buruk meski belum berhasil menghadirkan potret presiden yang efektif. Ditolaknya calon Gubernur Bank Indonesia yang diajukan Presiden adalah salah satu contoh aktual lemahnya efektivitas kebijakan presiden di hadapan koalisi pendukungnya di DPR.³¹⁵ Problematika Yudhoyono karena ia adalah presiden yang berdiri di atas multipartai, dengan modal suara solid hanya dari Partai Demokrat. Partai lain wajib diklasifikasikan dalam postulat dasar dunia perpolitikan, "tidak ada kawan atau lawan abadi, kecuali kepentingan". Padahal, jika dilihat dari representasi perwakilan menteri, kabinet Yudhoyono adalah koalisi kebesaran (*oversized coalition*) karena hanya PDI-P yang ada di luar mesin pemerintahan.³¹⁶ Ironis, partai yang tergabung dengan Kabinet Yudhoyono justru ramai-ramai menentang kebijakan kenaikan BBM, dengan ikut mendukung dilaksanakan hak Angket DPR.³¹⁷

Dengan konfigurasi partai demikian, relasi Presiden dan DPR berbeda-beda di era ketiga presiden. Abdurrahman Wahid membangun relasi yang konfrontatif, sedangkan Soeharto melahirkan hubungan kolusif. Tantangan setiap presiden adalah melahirkan relasi konstruktif. Relasi terakhir tidak akan lahir jika ada jurang pemisah antara dukungan pemilih (*electoral support*) dan dukungan pemerintahan

³¹⁴ Lihat, Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial", (Kompas, 17 Maret 2008), hal. 6.

³¹⁵ Calon Gubernur Bank Indonesia (BI) Agus Martowardojo dan Raden Pardede, yang diajukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ditolak oleh mayoritas anggota Komisi XI DPR. Sejak awal, dua nama yang diajukan Presiden ini memang menuai kontroversi. Kenapa Presiden hanya mengajukan dua nama? Kenapa Presiden mengajukan calon dari luar BI? Apakah tidak ada generasi mumpuni di tubuh BI? Sejumlah pihak menyebut, dengan hanya mengajukan dua nama, Presiden dinilai tendensius mengarahkan parlemen memilih Agus Martowardojo. Lihat, Kompas, tanggal 13 Maret 2008, hal. 1.

³¹⁶ Lihat, Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial", *loc.cit.*

³¹⁷ Rapat Paripurna DPR, pada hari Selasa, tanggal 24 Juni 2008, menyetujui penggunaan hak angket atau hak penyelidikan atas kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak. Hak angket digunakan untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang berdampak luas dan berindikasi pelanggaran hukum. Dalam pemungutan suara, dari 360 anggota DPR yang hadir, sebanyak 233 anggota mendukung angket dan 127 lainnya menolak. Semua anggota Fraksi Partai Golkar, selain Yuddy Chrisnandi, dan semua anggota Fraksi Partai Demokrat menolak usulan penggunaan hak angket. Lihat, Kompas, tanggal 25 Juni 2008, hal. 1.

(*governing support*). Tepat pada masalah ruang pemisah itu problem mendasar Presiden Yudhoyono. Dukungan pemilihnya yang lebih dari 60 persen tidak otomatis sama dengan dukungan pemerintahan. Koalisi pemerintahan yang dibangun pun amat dinamis dan tidak disiplin. Di satu sisi, elastisnya dukungan koalisi itu menghilangkan kemungkinan hadirnya presiden yang otoriter karena berarti dukungan DPR tidak dapat dijamin selalu berada di belakang Presiden. Di sisi lain, dukungan yang nihil komitmen menyebabkan efektivitas pemerintahan menjadi sering berada di sisi jurang curam. Lebih parah lagi, problematika presidensial Indonesia tidak hanya berkulat pada masalah multipartai, tetapi juga Wakil Presiden mempunyai dukungan partai lebih besar daripada Presiden. Ini menyebabkan Presiden Yudhoyono amat sangat hati-hati dalam mengambil keputusan, yang berakibat rendahnya efektivitas eksekusi pemerintahan.³¹⁸

Dengan problematika tersebut, jika sistem presidensial efektif benar-benar akan ditegakkan: Pertama, desain sistem kepartaian yang sederhana adalah keniscayaan. Maka, amat disesalkan saat UU Pemilu yang baru mempraktikkan inkonsistensi yang telanjang karena melenggangkangkungkan 9 (sembilan) partai-partai kecil di DPR yang seharusnya tidak otomatis menjadi peserta Pemilu 2009, meskipun akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan yang terlambat itu.

Kedua, sistem dan pengaturan hukum dalam rangka penyelenggaraan Pemilu di Indonesia harus dibuat secara tetap. Pasca reformasi, peraturan perundang-undangan di bidang politik selalu berubah, terutama menjelang pemilihan umum. Salah satu penyebabnya adalah ketentuan tentang pemilihan umum itu tidak diperinci dan tegas pengaturannya dalam Undang-Undang Dasar, sehingga pengaturannya diserahkan dan sangat tergantung kepada dinamika pertarungan antarkepentingan politik di antara pembentuk undang-undang yang menguasai kursi di lembaga legislatif dan eksekutif.

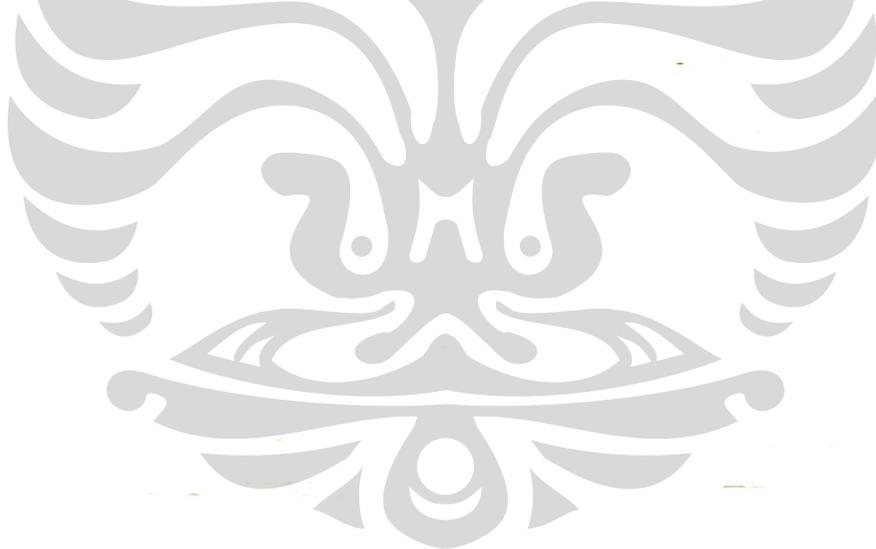
Kedua, perlu dibangun pemerintahan koalisi pas terbatas (*minimal-winning coalition*) yang permanen dan disiplin. Sebagai *legal engineering*, penting didorong agar pencalonan presiden dilakukan sebelum pemilu legislatif. Dengan demikian,

³¹⁸ Lihat. Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial", *loc. cit.*

partai-partai dirangsang berkoalisi karena platform perjuangan, bukan karena kepentingan kekuasaan.

Ketiga, kepemimpinan (*leadership*) yang kuat dan tegas, sehingga kedepan kita mendapatkan sosok pemimpin yang mampu segera mengakhiri masa transisi demokrasi, menuju tatanan demokrasi yang dinamis dan modern. Selama ini Yudhoyono dinilai sebagai seorang yang peragu dan tidak tegas untuk menentukan kebijakan dan tidak berani mengambil resiko politik untuk membuat keputusan demi kepentingan mayoritas rakyat, sehingga lebih mementingkan popularitas dirinya, bahkan dianggap hanya “tebar pesona” saja.

Keempat, kesadaran hukum dan politik akan melahirkan proses demokratisasi dan melahirkan suatu pemerintahan yang produktif. Politik praktis merupakan lahan pengabdian untuk kemajuan negara dan bangsa, bukan semata-mata untuk menggapai kekuasaan semata, terutama para pemimpin negeri ini harus dihiasi dengan spirit kenegarawanan sehingga tercipta tatanan kehidupan ketatanegaraan yang berkeadaban.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah, uraian dan analisa tersebut dapat ditarik beberapa benang merah kesimpulan sebagai berikut:

1. UUD 1945 asli menganut sistem presidensial, akan tetapi sejak keluarnya Maklumat Presiden No. X, dengan tanpa mengubah ketentuan UUD 1945 menganut sistem pemerintahan parlementer, dan sejak Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 Nopember 1945 juga Indonesia menerapkan sistem multipartai. Pada masa demokrasi liberal, justru pemerintahan tidak stabil kabinet jatuh bangun, sehingga membuktikan sistem parlementer yang dikombinasikan dengan sistem multipartai jauh lebih tidak efektif. Konsekuensi logis dari keanekaragaman bangsa Indonesia, sehingga dianggap bahwa pola multipartai (*multi-party system*) lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik, oleh karena itu sistem multipartai di Indonesia merupakan keniscayaan sejarah. Sehari setelah UUD 1945 disahkan sebagian *the Founding Father* bangsa kita mengagas partai tunggal yang dikenal dengan PNI *Staatspartij*, terbukti gagal. Demikian pula rezim Orde Baru membangun konstruksi politik dengan menyederhanakan sistem kepartaian melalui fusi dengan cara yang tidak demokratis, ternyata bangunan itu hancur bersamaan dengan runtuhnya rezim Soeharto.
2. Perubahan UUD 1945 yang fundamental adalah pemilihan langsung dalam rangka untuk memperkuat sistem presidensial. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan lembaga kepresidenan dalam sistem pemerintahan dapat dikatakan sangat kuat. Seharusnya, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak perlu khawatir lagi dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik. Namun dambaan

masyarakat untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat dan produktif agar mampu merealisasikan amanah Pembukaan UUD 1945, yaitu menciptakan masyarakat sejahtera dan berkeadilan sosial, pasca 10 tahun reformasi hanya merupakan mimpi di siang bolong. Alasan utama yang dijadikan pembenar adalah studi Mairwaring mengemukakan mengenai kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai merupakan sistem yang sulit digabungkan, karena efektivitas fungsi pemerintahan maka lembaga presiden harus juga didukung oleh bekerjanya suatu sistem perwakilan yang efektif. Untuk Indonesia, dianggap solusinya adalah penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah dan demokratis. Dalam kerangka itu, UU No. 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah mengatur mengenai ambang batas dengan ketentuan *Electoral Threshold* dan *Parlementary Threshoald*. Jadi salah satu yang penting untuk menciptakan pemerintahan presidensial efektif adalah penyederhanaan partai politik.

3. Untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif, di Indonesia diperlukan bukan semata-mata penyederhanaan partai politik. Tidak ada jaminan apabila sistem partai politik sederhana terlaksana akan menghasilkan pemerintahan efektif, apabila tidak didukung dengan, *pertama*, kepemimpinan (*leadership*) yang cerdas, berani dan tegas. *Kedua*, budaya hukum dan politik, yaitu kesadaran hukum seluruh warga masyarakat dan kedewasaan serta kenegarawanan para elit politik.
4. Dibeberapa negara yang telah stabil demokrasinya, sistem pemerintahan presidensial tidak dikombinasikan dengan sistem multipartai. Hanya Cile yang mampu mengawinkan secara stabil presidensialisme dengan sistem multipartai Meskipun demikian, Indonesia mempunyai latar belakang dan sejarah tersendiri, dengan proses demokratisasi kedepan Indonesia akan menemukan format demokrasi yang baik dan stabil.

B. Saran

Untuk terciptanya tatanan sistem ketatanegaraan yang stabil, sebaiknya sistem kepartaian yang telah diatur dalam UU N0. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dilaksanakan dengan secara konsisten, tidak perlu melakukan revisi setiap kali menjelang Pemilihan Umum, agar terbangun intitusionalisasi politik stabil dan berkesinambungan. Kedepan perlu dibuat sistem pemilihan umum yang tetap dengan mengkombinasikan antara sistem distrik dan proporsional yaitu dengan memperkecil wilayah pemilihan umum, serta penyederhanaan pemilihan umum, terutama pemilihan umum eksekutif. Dalam proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebaiknya ditetapkan sebelum pemilihan umum legislatif agar proses koalisi terbangun berdasarkan platform.

Dalam konteks Pemilu 2009 yang akan datang membawa sebuah agenda penting dan urgen, yaitu diperlukan kepemimpinan nasional yang kuat dan tegas yang bisa menggunakan secara efektif satu periode kepemimpinan untuk menata desain intitusi ketatanegaraan dan penyelesaian tatanan demokrasi kita, yang menjadi tonggak sejarah Indonesia modern. Sebelum sistem ketatanegaraan dan demokrasi kita berjalan dengan baik, sebaiknya syarat minimal dalam mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden tidak terlalu tinggi, agar masyarakat banyak alternatif pilihan, di tengah krisis kepemimpinan saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Alfian dan Nazaruddin Syamsuddin (ed), *Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1988.
- Alfian. *Pemikiran dan Pembubaran Politik Indonesia*. Jakarta : Gramedia, 2001.
- Alrasid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta: UI Press, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____. *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah*. Jakarta: UI Press, 1996.
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: FH UI Press, 2005.
- _____. *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2006.
- _____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*. Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

- Abdul Bari Azed, ed. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Azhary, Muhammad Taher. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Budiarjo, Mariam. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- _____. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2006
- Dacey, AV. *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*. London: English Language Book Society and MacMillan, 1971.
- Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo (ed.), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and Studies, 1996.
- Djokosoetono. *Hukum Tata Negara*. dihimpun oleh Harun Alrasid, Jakarta: In-Hill-Co, 2006.
- Duverger, Maurice. *Partai-partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Jakarta : Bina Aksara, 1981.
- Fatah, Eep Saefullah. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Feith, Herbert dan Lance Castle. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta : Pustaka Jaya, 1984.
- Guza, Afnil. *Tiga UUD Republik Indonesia, UUD RI 1945 Hasil Amandemen, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI 1950*. Jakarta: Asa Mandiri, 2008.
- Hantington, Samuel P. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Masa*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003
- Haris, Syamsuddin. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai, proses nominasi dan seleksi calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

- Abdul Bari Azed, ed. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Azhary, Muhammad Taher. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Budiarjo, Mariam. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- _____. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2006
- Dacey, AV. *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*. London: English Language Book Society and MacMillan, 1971.
- Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo (ed.), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and Studies, 1996.
- Djokosoetono. *Hukum Tata Negara*. dihimpun oleh Harun Alrasid, Jakarta: In-Hill-Co, 2006.
- Duverger, Maurice. *Partai-partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Jakarta : Bina Aksara, 1981.
- Fatah, Eep Saefullah. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Feith, Herbert dan Lance Castle. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta : Pustaka Jaya, 1984.
- Guza, Afnil. *Tiga UUD Republik Indonesia, UUD RI 1945 Hasil Amandemen, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI 1950*. Jakarta: Asa Mandiri, 2008.
- Hantington, Samuel P. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Masa*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003
- Haris, Syamsuddin. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai, proses nominasi dan seleksi calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Abdul Bari Azed, ed. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.

Azhary, Muhammad Taher. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

Budiarjo, Mariam. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.

_____. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2006

Dacey, AV. *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*. London: English Language Book Society and MacMillan, 1971.

Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo (ed.), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and Studies, 1996.

Djokosoetono. *Hukum Tata Negara*. dihimpun oleh Harun Alrasid, Jakarta: In-Hill-Co, 2006.

Duverger, Maurice. *Partai-partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Jakarta : Bina Aksara, 1981.

Fatah, Eep Saefullah. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

Feith, Herbert dan Lance Castle. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta : Pustaka Jaya, 1984.

Guza, Afnil. *Tiga UUD Republik Indonesia, UUD RI 1945 Hasil Amandemen, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI 1950*. Jakarta: Asa Mandiri, 2008.

Hantington, Samuel P. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Masa*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003

Haris, Syamsuddin. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai, proses nominasi dan seleksi calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

- _____. dan Riza Shibudi (ed). *Menelaah Kembali Sistem Format Politik Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Hatta, Mohammad. *Demokrasi Kita; Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Segaarsy, 2008.
- Ichlasul Amal. *Teori-Teori Mutahir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan Pustaka, 2007.
- Irwan, Alexander dan Endriana. *Pemilu Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta: Sinar Harapan, 1995.
- Kahin, George McTurnan. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. New York: Cornell University Press, 1952.
- Karim, M. Rusli. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*. Jakarta : Rajawali, 1983.
- Kartawidjaja, Pipit R dan Mulyana W. Kusuma, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, Jakarta : Penerbit Closs, 2004.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik- Deskriptif*, diterjemahkan Somadi. Jakarta: Rimdi Perss, 1995.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia Komplikasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- _____. *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*. Jakarta: Paramadina, 1999.
- Mahfud MD., Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998.
- _____. *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- _____. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta : FH UII Press, 2004.
- Marbun, BN. *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.

- Martosoewignyo, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta : CV Rajawali, 1981.
- _____. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- _____. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.
- Metareum, Ismail Hasan. *Menuju Supremasi Sipil*. Jakarta: Parmusi 2000.
- Mulyosudamo, Suwoto. *Peralihan kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Paragoan, Wall. *Membangun Supremasi Sipil Lewat Multi Partai*. Jakarta: Misaka Galiza, 1998.
- Pontoh, Rudy S. *Janji-Janji & Komitmen SBY-JK, Menabur Kata Menanti Bukti*. Yogyakarta: Media Presindo, 2004.
- Reilly dan Reynolds. *Sistem Pemilu*, (Jakarta: ACE Project Kerjasama IDA, United Nation dan IFES, 2001).
- Robertson, David. *The Routledge Dictionary of Politics*, London: Routledge, 2004.
- Targonski. Rosalie, (ed.). *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*. Kantor Program informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2000),
- Sekretariat Jenderal DPR RI. *Prospek dan Tantangan Pembangunan Bidang Ekonomi, Politik dan Hukum Pemerintahan Baru*. Jakarta : Pusat Pengajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI, 2004.
- Sihaloha, Aberson Marle. *Tragedi Wakil Rakyat: Perjuangan Menegakan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999.
- Simorangkir, CT. *Hukum dan Konstitusi Indonesia.cet*. Jakarta: Binaprinindo Aksara, 1987.
- _____. *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Gunung Agung, 1984.
- Soekamto, Soejono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- _____. *Peranan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutions*. Terje. oleh SPA Teamwork. Jakarta: Nuansa & Nusamedia, 2004.

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

Sularto, St., ed. *Visi dan Agenda Reformasi Menuju Masyarakat Indonesia Baru*. Jakarta: Kanisius, 1999.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006.

Wilopo. *Zaman Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*. Jakarta : Iday, 1976.

B. Makalah, Naskah Akademis dan Artikel

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden*, 2007

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, 2007.

Effendi, Sofian. "Mencari Sistem Pemerintahan Negara", Makalah, Yogyakarta, 23 November 2006.

Indrayana, Denny. "Mendesain Presidensial". Kompas, 17 Maret 2008.

Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI Vol No. 1, Juli 2004.

Piliang, Indra Jaya. "Reshuffle Kabinet ala SBY". Seputar Indonesia, 14 Nopember 2005.

Romli, Lili. "Potret Buram Partai Politik di Indonesia", dalam *Menggugat Partai Politik*. Depok : Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, 2003.

Tanuwidjaya, Sunny. "Multipartai dan Presidensialisme". Kompas, 10 Juli 2008.

Thohari, A. Ahsin. *Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI Vol. No. 1.

Wibowo, Pramono Anung. "Menyedehanakan Sistem Kepartaian". Kompas, 23 November 2005.

C. Surat Kabar

“Kabinet Indonesia Bersatu Terbentuk”. Kompas, tanggal 21 Oktober 2004.

“Mega Kritik SBY Poco-Poco”. Kompas, tanggal 31 Januari 2008.

“DPR Tolak Agus dan Raden” Kompas, 14 Maret 2008.

“DPR Setujui Angket BBM”. Kompas, tanggal 25 Juni 2008.

“Akibat BBM Naik, Popularitas SBY Turun Drastis”. Kompas, tanggal 30 Juni 2008.

“34 Parpol di Pemilu 2009”. Kompas, tanggal 8 Juli 2008.

D. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Partai Politik, UU No. 2 Tahun 1998, LN Nomor 22, TLN Nomor 3809.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 3 Tahun 1999. LN Nomor 23, TLN Nomor 3810.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 4 Tahun 1999, LN Nomor 24, TLN 3811.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Partai Politik, UU No. 31 Tahun 2002, LN Nomor 138, TLN Nomor 4251.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 12 Tahun 2003. LN Nomor 27, TLN Nomor 4277.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 22 Tahun 2003, LN Nomor 92, TLN 4310.

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 23 Tahun 2003. LN Nomor 93, TLN Nomor 4311.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2008, LN Nomor 2, TLN Nomor 4801.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 10 Tahun 2008, LN Nomor 51 Tahun 2008, TLN Nomor 4836.

