

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ditinjau dari sudut hukum tata negara, negara adalah suatu organisasi kekuasaan dan organisasi itu merupakan tata kerja daripada alat-alat perlengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan dimana tata kerja tersebut melukiskan kinerja alat-alat perlengkapan negara sesuai dengan tugas dan kewajibannya masing-masing sebagaimana ditetapkan dalam suatu mekanisme pembagian tugas. Hal ini dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari negara yang bersangkutan. Kranen berg dan Logeman memiliki pendapat yang kurang lebih sama, sebagaimana dikutip oleh Soehino, keduanya memberikan penilaian bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Jadi pada dasarnya kedua sarjana ini menerima persoalan tentang negara dan hukum sebagai suatu kenyataan, demikian persoalan tentang legitimasi kekuasaan juga diterima oleh keduanya sebagai persoalan kenyataan pula (Soehino, 2000: 149).

Membahas tentang legitimasi kekuasaan negara menuntut penulis untuk membahas persoalan tentang sumber kekuasaan negara, pemegang kekuasaan negara dan secara lebih lanjut mengenai pengesahan kekuasaan tersebut. *Pertama*, membahas tentang sumber kekuasaan negara. Beberapa teori ketatanegaraan yang muncul sejak awal abad V hingga akhir abad XVIII dapat dijadikan rujukan untuk menjawab persoalan mengenai sumber kekuasaan ini. Menurut teori ketatanegaraan tertua, yakni teori teokrasi, menyatakan bahwa asal atau sumber kekuasaan negara adalah dari Tuhan. Teori ini berkembang sejak abad V hingga abad XV. Pelopornya adalah Agustinus, Thomas Aquinas dan Marsilius. Teori yang berkembang selanjutnya adalah teori hukum alam yang dipelopori oleh Johannes Althusius. Jawaban teori ini terhadap persoalan sumber kekuasaan negara adalah sumber

kekuasaan negara berasal dari rakyat dan asal kekuasaan yang ada pada rakyat ini tidak lagi dianggap dari Tuhan, melainkan dari alam kodrat. Kemudian kekuasaan yang ada pada rakyat ini diserahkan kepada seseorang yang disebut raja untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat. Dalam hal penyerahan kekuasaan ini muncul pendapat yang berlainan antar penganut teori hukum alam. Jean Jacques Rousseau berpendapat bahwa kekuasaan rakyat diserahkan kepada masyarakat, kemudian melalui suatu perjanjian masyarakat, kekuasaan tersebut diserahkan kepada raja. Teori ini dikenal sebagai teori perjanjian masyarakat bertingkat. Di sisi lain Thomas Hobbes berpendapat bahwa kekuasaan itu dari masing-masing orang diserahkan langsung kepada raja dengan melalui perjanjian masyarakat. Sifat penyerahan kekuasaan dari orang-orang tersebut kepada raja, atau perjanjian masyarakatnya adalah langsung (Soehino, 2000: 149-151). *Kedua*, tentang pemegang kekuasaan (kekuasaan tertinggi atau kedaulatan). Pembahasan pada pokok persoalan ini adalah yang terpenting untuk menentukan siapa pemegang kedaulatan dalam negara dan siapa pemilik dari kedaulatan tersebut, yang berarti pula sumber dari kedaulatan tersebut. Sebagaimana pembahasan tentang sumber kekuasaan negara dengan beberapa perkembangan teorinya, demikian pula berkembang teori tentang pemegang kekuasaan negara.

Dari berbagai teori yang berkembang, maka pembahasan dalam penulisan hukum ini terfokus pada teori kedaulatan rakyat yang merupakan kembangan lebih lanjut dari teori hukum alam yang dipelopori oleh Johannes Althusius, dimana teori ini menyatakan bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi (*staat soveriniteit*) dipegang oleh rakyat. Rakyat sebagaimana dimaksud oleh Rousseau bukanlah penjumlahan dari individu-individu, melainkan sebuah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu, yang mempunyai kehendak yang tercermin dalam perjanjian masyarakat. Kehendak inilah yang disebut kehendak umum (*volonte generale*) yang adalah kehendak di atas segala kehendak dalam negara. Kehendak ini pula dalam pelaksanaannya menghendaki keterlibatan rakyat dalam menentukan

kebijakan dan jalannya pemerintahan negara melalui perwakilan rakyat di dalam pemerintahan (Soehino, 2000: 151 -161).

Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam Pasal 1 Ayat (2) menyebutkan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang -Undang Dasar.*” Dari rumusan Pasal tersebut, maka jelas memberikan pengertian bahwa negara mengakui adanya kedaulatan, berikut pemilik dan pemegang *souvereiniteit* itu dalam negara Indonesia, yaitu rakyat Indonesia, dimana kedaulatan rakyat ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang -Undang Dasar. Undang-Undang Dasar yang dalam hal ini ditetapkan sebagai landasan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam entitas negara hukum, sesuai dengan bunyi Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945

Kedaulatan merupakan ciri pengakuan tertinggi negara terhadap eksistensi hak dan kewajiban individu-individu dalam posisinya sebagai rakyat dalam suatu negara. Suatu negara hukum (*nomokrasi*) pada saat yang bersamaan menganut asas kedaulatan rakyat dan berprinsipkan demokrasi. Hal tersebut dilandasi pengertian bahwa dengan dianutnya kedaulatan rakyat, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan menjalankan konsekuensi untuk membentuk pemerintahan (*role the government*) dan menentukan atau memilih individu-individu sebagai wakil rakyat untuk menjalankan kekuasaan tersebut melalui pemilihan berkala yang kompetitif. Demokrasi tidak hanya bersegi politis saja, melainkan harus dimengerti sebagai konsekuensi kedaulatan rakyat dalam berbagai bidang untuk ikut berpartisipasi menentukan jalannya pemerintahan, walaupun memang dalam ranah hukum tata negara dan politik lebih mengedepankan pembahasan-pembahasan seputar demokrasi politik saja. Kedaulatan rakyat dan demokrasi bagaikan dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan, dimana keduanya saling bersinergi dalam suatu sistem pemerintahan sebagai sarana kontrol terhadap penjabaran kekuasaan dalam negara.

Demokrasi perwakilan di Indonesia diimplementasikan dengan keberadaan lembaga perwakilan yang dibagi dalam kamar-kamar berdasar keterwakilan politik pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan keterwakilan wilayah atau teritorial pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Partisipasi nasional seluruh rakyat dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintahan dapat dilakukan melalui mekanisme perwakilan rakyat di DPR. Lembaga ini memiliki fungsi salah satunya adalah legislasi berdasarkan penjelasan dari Pasal 25 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk 2003). Dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Produk legislasi yang berupa undang-undang ini memuat hak dan kewajiban warga negara berkaitan dengan pokok-pokok yang diatur dalam undang-undang terkait. Hal tersebut adalah cerminan bahwa rakyat yang pada akhirnya, oleh karena kedaulatan yang dimilikinya, berwenang untuk menentukan arah kebijakan pemerintahan dalam negara.

Anggota parlemen dipilih dalam suatu pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik. Pencalonan diri seseorang untuk menjadi calon anggota legislatif adalah melalui mekanisme dukungan dari partai politik, maupun tidak melalui mekanisme dukungan partai politik, yang artinya dapat melalui mekanisme pencalonan independen sebagaimana ketentuannya diatur dalam undang-undang. Lebih spesifik mengenai mekanisme dukungan partai politik, Indonesia menerapkan sistem kepartaian multipartai (*multiparty system*) dimana sistem ini memberikan peluang untuk hidup dan berkembang bagi banyak (lebih dari dua) partai politik dalam wilayah negara. Sistem semacam ini sebagaimana dapat ditemukan dalam praktek kenegaraan di Perancis, Belanda, Filipina, Malaysia, Thailand dan tentunya Indonesia. Sistem kepartaian ini dipilih dengan pertimbangan bahwa masing-masing partai politik mempunyai asas yang berbeda-beda, walaupun

pada kenyataannya, perbedaan tersebut ada yang memang bersifat prinsipial baik mengenai asas yang dianut, maupun tujuannya, tetapi ada pula yang sebenarnya tidak terdapat perbedaan yang prinsipial (Toto Pandoyo, 1992: 23).

Negara Indonesia adalah negara yang majemuk dengan keberagaman suku bangsa, logat bahasa, agama, kebudayaan dan adat istiadat. Antara individu yang satu dengan individu yang lain atau antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain memiliki perbedaan yang terkadang bersifat prinsipial. Sistem kepartaian multipartai mungkin sesuai diterapkan dalam kondisi masyarakat yang sedemikian rupa. Secara implisit dan eksplisit, undang-undang mengakomodasi pemberlakuan sistem kepartaian multipartai sebagai sistem yang dipilih untuk diterapkan di Indonesia. Sebagaimana diatur dalam konsideran menimbang huruf b, c dan d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagai berikut:

- a. *bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang diakui dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *bahwa untuk memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, serta demokratis dan berdasarkan hukum;*
- c. *bahwa kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, aspirasi, keterbukaan, keadilan, tanggung jawab dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu diberi landasan hukum;*
- d. *bahwa Partai Politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab.*
- e. *bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik perlu diperbarui sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat;*
- f. *bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Partai Politik.*

Persoalannya kemudian adalah sistem kepartaian (multipartai) yang dianut oleh Indonesia ini dapat apakah benar-benar bersinergi dengan semangat kedaulatan rakyat dan demokrasi? Apakah partai politik sebagai agen kedaulatan rakyat dan demokrasi dapat menjalankan perannya sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang? Tidak tertutup kemungkinan bahwa sistem kepartaian multipartai ini justru membawa implikasi yang berseberangan dengan cita-cita demokrasi atau bahkan tidak dapat mewujudkan kedaulatan rakyat dengan sepenuhnya sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, mengingat bahwa partai politik memiliki asas dan tujuan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling berseberangan satu sama lain, selain itu demokrasi Pancasila pun masih mengalami transformasi yang berkelanjutan dan belum sampai pada tahap sempurna.

Asas kedaulatan rakyat, berikut asas demokrasi sebagaimana diterapkan di Indonesia pada dasarnya merupakan inovasi dan improvisasi dari konsep atau teori-teori ketatanegaraan klasik yang telah dikenal dan berkembang di negara-negara Eropa (Inggris, Perancis, Belanda, Jerman, dan sebagainya). Memang bukan suatu kekeliruan bilamana asas kedaulatan rakyat dan demokrasi ini diselaraskan dengan sistem kepartaian multipartai (*multiparty system*) seperti di Indonesia, namun tentunya hal tersebut menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum, sosial dan politik yang mungkin berlainan bilamana asas yang sama diterapkan dengan sistem kepartaian yang berbeda atau bentuk negara yang berbeda di belahan bumi atau wilayah negara yang berbeda pula. Kesimpulannya adalah komparasi antarnegara mengenai penerapan suatu sistem kepartaian yang sama mungkin menimbulkan efek sosial politik yang berbeda. Fokusnya bukan untuk menyimpulkan sistem mana dari negara mana yang buruk atau sebaliknya, melainkan sebatas memberikan gambaran mengenai dampak dari penerapan sistem sebagaimana dimaksud bagi perkembangan prinsip kedaulatan rakyat khususnya di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan, maka penulis hendak menyusun penulisan hukum dengan judul: **ANALISIS SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG UNDANG DASAR 1945.**

B. Rumusan Masalah

1. Apakah makna kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Apakah sistem kepartaian Indonesia dapat mewujudkan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari pelaksanaan penelitian ini tentunya untuk menyajikan data-data hukum yang akurat dan memiliki validitas untuk menjawab permasalahan, sehingga dapat mendatangkan kemanfaatan bagi pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis mengategorikan tujuan penelitian ke dalam kelompok tujuan obyektif dan tujuan subyektif sebagai berikut:

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui makna sesungguhnya dari prinsip kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Untuk mengetahui kesesuaian teori dan praktek penerapan kedaulatan rakyat dikaitkan dengan sistem kepartaian sebagaimana tercantum dalam undang-undang terkait dan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tujuan Subyektif
 - a. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis di bidang Hukum Tata Negara khususnya mengenai penerapan sistem kepartaian di Indonesia dan implikasinya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang seutuhnya sesuai dengan amanat UUD 1945;

- b. Sebagai wujud kepedulian anak bangsa terhadap dinamika perkembangan di bidang ketatanegaraan dengan memaparkan kajian tentang perkembangan ketatanegaraan Indonesia, sekaligus sebagai langkah kontrol terhadap jalannya pemerintahan Indonesia dari sudut pandang atau kajian hukum tata negara;
- c. Untuk memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar S1 dalam bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap kegiatan penelitian dalam penulisan hukum ini akan memberikan manfaat bagi sebanyak mungkin pihak yang terkait dengan penulisan hukum ini, yaitu bagi penulis, maupun bagi pembaca dan pihak-pihak lain. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan hukum ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya;
 - b. Memperkaya referensi dan literatur kepustakaan Hukum Tata Negara tentang analisis sistem kepartaian Indonesia sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945;
 - c. Hasil dari penelitian ini dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis pada tahap selanjutnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Menjadi wahana bagi penulis untuk mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir ilmiah, sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh;
 - b. Sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait langsung dengan penelitian ini.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian akan sangat mempengaruhi perolehan data-data dalam penelitian yang bersangkutan untuk selanjutnya dapat diolah dan dikembangkan secara optimal sesuai dengan metode ilmiah demi tercapainya tujuan penelitian yang dirumuskan. Metode dalam penulisan hukum ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut kemudian disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik kesimpulan dalam hubungannya dalam masalah yang diteliti yaitu dalam hal analisis sistem kepartaian Indonesia sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang berupaya memberikan gambaran secara lengkap dan jelas mengenai obyek penelitian, dapat berupa manusia atau gejala dan fenomena sosial tertentu. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru (Soerjono Soekanto 2006: 10). Dalam penulisan hukum ini khususnya akan memberikan analisis sistem kepartaian Indonesiaa sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif akan memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan berikut (Johnny Ibrahim, 2005: 246):

- 1) Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*);
- 2) Pendekatan Konsep (*conceptual approach*);
- 3) Pendekatan Analitis (*analytical approach*);
- 4) Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*);
- 5) Pendekatan Historis (*historical approach*);
- 6) Pendekatan Filsafat (*philosophical approach*);
- 7) Pendekatan Kasus (*case approach*).

Pendekatan tersebut dapat digabung, sehingga dalam suatu penelitian hukum normatif dapat saja menggunakan dua pendekatan atau lebih yang sesuai, misalnya pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan perbandingan. Namun, dalam suatu penelitian normatif, satu hal yang pasti adalah penggunaan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dikatakan pasti karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada (Johnny Ibrahim, 2005: 247).

Penulis dalam penulisan hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan secara otomatis dipilih karena kajian penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif, sedangkan pendekatan konsep dipilih untuk menyusun abstraksi dari pemikiran-pemikiran atau konsep-

konsep hukum universal ke dalam batasan teritorial dan historis kenegaraan Indonesia. Selanjutnya pendekatan analitis dipakai untuk memadukan konsep-konsep yang semula terpecah satu dengan yang lain menjadi satu kesatuan yang padu dan utuh menurut alur berpikir yang rasional dan sistematis.

Pendekatan perundang-undangan telah disinggung di atas, sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan konsep ada lah pendekatan yang melibatkan integrasi mental atas dua unit atau lebih yang diisolasi menurut ciri khas dan yang disatukan dengan definisi yang khas. Kegiatan pengisolasi yang terlibat adalah merupakan proses *abstraksi*, yaitu fokus mental selektif yang menghilangkan atau memisahkan aspek realitas tertentu dari yang lain. Sedangkan penyatuan yang terlibat bukan semata-mata penjumlahan, melainkan *integrasi*, yaitu pepaduan unit menjadi sesuatu yang tunggal, entitas mental baru yang dipakai sebagai unit tunggal pemikiran (namun dapat dipecahkan menjadi unit komponen manakala diperlukan) (Ayn Rand dalam Johnny Ibrahim, 2005: 253). Praktisnya penulis hendak menunjukkan bahwa penulis mengabstraksikan konsep sistem kepartaian dan kedaulatan rakyat yang telah dikaji secara universal oleh para pakar ilmu hukum dan politik sebelumnya, kemudian mengintegrasikan konsep tersebut dalam praktek, realitas kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, sehingga terlihat suatu corak yang khas dari alam pemikiran bangsa Indonesia terhadap konsep sebagaimana dimaksud.

Selain pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dipakai pula pendekatan analitis. Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktek dan putusan-putusan hukum (Johnny Ibrahim, 2005: 256). Secara khusus penulis berusaha

untuk memperoleh makna baru yang terkandung dalam teori atau konsep hukum yang relevan dengan penelitian.

Teori atau konsep yang dimaksud adalah teori tentang kedaulatan rakyat dan sistem kepartaian. Makna kedaulatan rakyat yang secara spesifik terkandung dalam rumusan pasal UUD 1945 tentunya akan memiliki perbedaan dengan makna kedaulatan rakyat yang dikandung oleh konstitusi lain. Sebagaimana telah dijelaskan pada halaman sebelumnya bahwa sistem kepartaian yang sama (*multiparty system*) belum tentu membawa implikasi sejenis dalam praktek kenegaraan pada dua negara yang berbeda. Banyak aspek yang harus dipertimbangkan, banyak faktor yang berperan sehingga menimbulkan implikasi yang berlainan dan menjadi suatu ciri yang khas bagi praktek kenegaraan pada masing-masing negara.

Pendekatan analitis dalam penulisan hukum ini bermanfaat untuk memperdalam kajian terhadap konsep sistem kepartaian dan kedaulatan rakyat dalam sudut pandang yang lebih praktis sesuai dengan konteks natural kenegaraan Indonesia. Demi memperdalam kajian seperti sebagaimana disebutkan, maka penulis harus mempertimbangkan berbagai faktor yang terkait dengan pembentukan konsep sistem kepartaian dan kedaulatan rakyat Indonesia, misalkan saja faktor historis, kultur bangsa dan sebagainya.

4. Sumber Data

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, sehingga bahan dari penelitian ini adalah data-data hukum sekunder.

Oleh Soerjono Soekanto, data hukum sekunder dikelompokkan menjadi (Soerjono Soekanto dalam Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990: 14-15):

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD 1945.
- 2) Peraturan Dasar:
 - a) Batang Tubuh UUD 1945
 - b) Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Peraturan Perundang-undangan:
 - a) Undang-Undang dan peraturan yang setaraf
 - b) Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf
 - c) Keputusan Presiden dan peraturan yang setaraf
 - d) Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf
 - e) Peraturan-peraturan Daerah;
- 4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti misalnya, hukum adat;
- 5) Yurisprudensi;
- 6) Traktat.
- 7) Bahan hukum dari jaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti misalnya, Kitab Undang-Undang hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formal bersifat tidak resmi dari *Wetboek van Strafrecht*);

Lebih spesifik dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum primer, antara lain sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang -undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya. Dalam penulisan hukum ini penulis juga mengkaji beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan topik penelitian, ya itu Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 dan Putusan Nomor 12/PUU-VI/2008.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contoh yang penulis gunakan adalah kamus dan ensiklopedia hukum .

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang pada hakikatnya memiliki pengertian yang sama dengan penelitian hukum kepustakaan (*legal research*) menurut sudut pandang mengenai cara mendapatkan informasi guna mendukung penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan tentunya studi dokumen atau bahan -bahan pustaka. Studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis lakukan dengan usaha-usaha pengumpulan data terkait dengan Analisis Sistem Kepartaian Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945, dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari buku-buku, literatur, jurnal penelitian, artikel majalah dan koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya .

6. Teknik Analisa Data

Penelitian hukum ini berusaha untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti untuk kemudian mendeskripsikan data-data yang diperoleh selama penelitian, yaitu apa yang tertera dalam bahan -bahan hukum yang relevan dan menjadi acuan dalam penelitian hukum kepustakaan sebagaimana telah disinggung di atas. Mengkualitatifkan data

adalah fokus utama dari penelitian hukum ini. Dengan demikian penulis berharap untuk dapat memberikan gambaran utuh dan menyeluruh bagi fenomena yang diteliti, yaitu seputar permasalahan Analisis Sistem Kepartaian Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945, dan pada akhirnya memberikan simpulan yang solutif untuk memecahkan permasalahan yang diteliti dengan memberikan rekomendasi seperlunya. Metode penalaran yang dipilih oleh penulis adalah metode penalaran (logika) deduktif, yaitu hal-hal yang dirumuskan secara umum diterapkan pada keadaan yang khusus. Dalam penelitian ini penulis mengkritisi teori-teori ilmu hukum yang bersifat umum untuk kemudian menarik kesimpulan yang sesuai dengan kasus faktual yang diteliti atau dianalisa, yaitu mengenai sistem kepartaian Indonesia sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan rakyat menurut UUD 1945.

F. Sistematika Penulisan Hukum

Sistematika penulisan hukum semata-mata disajikan untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai sistematika penulisan hukum sebagai karya ilmiah yang disesuaikan dengan kaidah baku penulisan suatu karya ilmiah. Adapun penulisan hukum (skripsi) ini terdiri dari 4 bab, yaitu Pendahuluan, Tinjauan Pustaka, Pembahasan dan Penutup. Disertakan pula Daftar Pustaka yang dilengkapi lampiran-lampiran dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab Pendahuluan menyajikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan hukum.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis akan memberikan landasan teori atau memberikan penjelasan secara teoritik yang bersumber dari bahan hukum yang penulis gunakan dan doktrin ilmu hukum yang dianut secara universal mengenai

persoalan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang penulis teliti. Landasan teori tersebut meliputi tinjauan tentang teori kedaulatan rakyat, tinjauan tentang teori demokrasi, tinjauan tentang teori sistem kepartaian, serta tinjauan tentang teori konstitusi. Selain itu, untuk memudahkan pemahaman alur befikir, maka di dalam bab ini juga disertai dengan kerangka pikir.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab Hasil Penelitian dan Pembahasan adalah titik temu dari suatu kesenjangan antara permasalahan penelitian dengan kaidah yang berlaku atau realitas hukum empiris di lapangan. Oleh karenanya penyajiannya harus sedapat mungkin singkat, padat dan fokus pada permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Untuk memudahkan pemahaman pembaca terhadap penelitian dan pembahasan dari persoalan yang diangkat oleh penulis, maka Bab Penelitian dan Pembahasan ini dibagi menjadi:

- a. Halaman yang mendeskripsikan hasil temuan data yang diperoleh terkait dengan persoalan pertama mengenai makna kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
- b. Halaman yang mendeskripsikan hasil temuan data yang diperoleh guna menjawab persoalan kedua mengenai keterkaitan sistem kepartaian Indonesia dan kemampuan sistem tersebut untuk mewujudkan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini penulis menyimpulkan hasil penelitian dan pembahasan, serta memberikan saran-saran sebagai sarana evaluasi terutama terhadap temuan-temuan selama penelitian yang menurut hemat penulis memerlukan perbaikan .

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan tentang Teori Kedaulatan Rakyat

a. Pengertian Kekuasaan Tertinggi (Kedaulatan)

Kedaulatan sebagaimana telah disinggung di muka identik dengan pengertian “kekuasaan tertinggi” dalam negara. Demikian belum diperoleh kejelasan pengertian kekuasaan itu sendiri, sehingga perlu kiranya untuk mencermati lebih lanjut mengenai pengertian kekuasaan dari pendapat pakar-pakar sebagai berikut:

Menurut Robert M. MacIver, seperti dikutip dalam Miriam Budiardjo, mengatakan bahwa kekuasaan sosial adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan segala cara yang tersedia. Dalam relasi kekuasaan ini selalu terdapat perbedaan martabat antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah, satu pihak memberikan perintah, pihak lain mematuhi perintah (Miriam Budiardjo, 2007: 35).

Max Weber, seperti telah dikutip oleh Soerjono Soekanto, menegaskan bahwa kekuasaan adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu. Kekuasaan mempunyai aneka macam bentuk dan sumber. Max Weber ternyata tidak hanya memberikan definisi tentang kekuasaan, namun juga sumber dari kekuasaan itu. Beliau

menyebutkan bahwa kekuasaan dapat bersumber dari hak milik kebendaan dan kedudukan, birokrasi, kemampuan khusus dalam bidang ilmu-ilmu pengetahuan tertentu, dasar peraturan-peraturan hukum tertentu, serta yang menarik, beliau juga mengatakan bahwa kekuasaan yang tertinggi pada umumnya berada pada organisasi yang dinamakan “negara”. Max Weber berpandangan bahwa secara formal negara mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, kalau perlu dengan paksaan. Juga negaralah yang membagi-bagikan kekuasaan yang lebih rendah derajatnya. Itulah yang dinamakan kedaulatan (*sovereignty*). Kekuasaan populer biasanya dijalankan oleh segolongan kecil masyarakat yang menamakan diri *the ruling class*, yaitu seseorang atau beberapa orang yang menjalankan pemerintahan atas sebagian besar masyarakat, namun kekuasaan tersebut bukanlah kedaulatan. Kedaulatan yang melekat pada rakyat tidak dapat diberikan seutuhnya pada pemerintah atau penguasa (Soerjono Soekanto, 2002: 269).

Menurut Miriam Budiardjo, kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia. Negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar mentaati undang-undang serta peraturan-peraturannya (kedaulatan ke dalam – *internal sovereignty*). Di samping itu negara mempertahankan kemerdekaannya dari negara lain dan mempertahankan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*). Untuk itu negara menuntut loyalitas yang mutlak dari warga negaranya (Miriam Budiardjo, 2007: 45).

b. Teori Kedaulatan Rakyat

Akar gagasan mengenai kedaulatan lahir dari kesadaran kolektif baru masyarakat Eropa mengenai negara pada abad XVI dan XVII seiring dengan terjadinya proses sekularisasi yang menghendaki pemisahan antara kekuasaan negara dari kekuasaan gereja yang

dipegang oleh Paus. Permasalahan kedaulatan menjadi semakin kompleks pada akhir abad pertengahan. Persoalan yang timbul tidak lagi sekedar menentukan bentuk pemerintahan yang paling sesuai bagi komunitas politik atau batasan-batasan kekuasaan politik, namun juga menyinggung persoalan mengenai hubungan antara pemerintah dengan pihak yang diperintah dalam suatu komunitas politik. Persoalan tersebut yang dicoba untuk dijawab oleh Jean Bodin (1520-1596) dalam bukunya yang berjudul *“La Republique”* yang diterbitkan pada 1576. Bodin tidak menjelaskan makna kedaulatan, namun Bodin adalah pakar ketatanegaraan yang pertama kali membuat analisa konseptual yang sistematis dari kedaulatan (*sovereignty*) sebagaimana dimaksud (Alain de Benoist, 1999: 101).

Kedaulatan menurut Bodin tidak dapat dipecah-pecah, bersifat absolut dan tidak terbatas, serta tidak terdapat kekuasaan lain di atasnya yang lebih besar dari kedaulatan itu. Bodin menyebutkan: *“Those who are sovereign must not be subject to the authority of anyone else. This is why the law says that the prince must be excluded from the power of law... The law of the prince depends exclusively upon his pure and sincere will ”* atau dalam contoh kasus di kerajaan Romawi dikenal istilah *“Prinseps legibus solutus”* yang berarti raja tidak terikat pada hukum yang berlaku. Dalam kasus ini, maka kedaulatanlah yang memperbolehkan seorang raja membentuk hukum dan peraturan yang tidak mengikat bagi dirinya, oleh karena penggunaan kekuasaan raja tidak mengharuskan dirinya untuk diikat oleh hukum atau peraturan yang dibuatnya. Kedaulatan itu independen, tidak tergantung pada kekuasaan lain, bahkan pemegang kedaulatan tidak terikat oleh hukum dan peraturan yang dibuatnya sendiri (Alain de Benoist, 1999: 103). Sementara itu, Thomas Hobbes menarik teori kedaulatan itu ke dalam paradigma hukum alam yang kemudian

melahirkan teori kedaulatan rakyat yang menjadi akar bagi gagasan demokrasi modern.

Menurut Hobbes, seperti dikutip oleh Soehino, manusia pada keadaan alamiahnya sebelum terdapat negara (manusia *in abstracto*) adalah brutal, saling menganggap lawan, tanpa ikatan apapun dengan siapapun, egois dengan menunjukkan sifat-sifat yang selalu mengutamakan kepentingan diri sendiri. Keadaan manusia yang seperti ini disebut: "*bellum omnium contra omnes*". Penyebabnya adalah sifat-sifat bawaan manusia *in abstracto* yang memang memiliki kecenderungan untuk saling bersaing, mempertahankan atau membela diri, serta sifat ingin selalu dihormati, disegani dan dipuji. Sifat-sifat tersebut yang senantiasa memicu ketegangan-ketegangan yang bilamana memuncak menimbulkan perlawanan atau peperangan (Soehino, 2000: 98).

Disamping sifat-sifat negatif manusia sebagaimana disebutkan di atas, ternyata manusia sebenarnya tidak menginginkan keadaan *bellum omnium contra omnes* tadi. Manusia ternyata membutuhkan perlindungan dan rasa aman, oleh karena itu dibutuhkan suatu kesepakatan bersama yang bersifat konstan dan kekal dengan menyerahkan "*Right of governing my self to this Man, or to this Assembly of men (that) may reduce all their wills, by plurality voices, unto one will*". Hobbes menyebut otoritas yang memperoleh kekuasaan untuk melaksanakan kesepakatan bersama itu sebagai "*soveraigne*" (kedaulatan) yang memiliki "*soveraigne power*". Dalam kondisi *status naturalis* – yang menggambarkan manusia dalam keadaan alamiahnya – telah beralih menjadi *status civilis*, yaitu kondisi manusia yang mampu bersikap komunal dimana manusia yang satu dengan lainnya (secara bersamaan) menyerahkan hak masing-masing individu kepada seorang Pemimpin atau suatu Majelis untuk melaksanakan kedaulatan tersebut (Aidul Fitriciada Azhari, 2005: 18).

Pemikiran Hobbes tersebut menjadi cikal bakal bagi John Locke dan Jean Jacques Rousseau dalam mengartikan kedaulatan rakyat pada masa selanjutnya.

John Locke berpendapat bahwa dalam keadaan alamiahnya, manusia tidak tanpa hukum sehingga antara manusia yang satu dan lainnya saling melakukan perlawanan, namun sebaliknya manusia dalam keadaannya yang merdeka dan setara satu sama lain terikat oleh norma-norma hukum alam yang melingkupinya. Setiap orang memiliki kuasa atas orang lain, namun bukan kekuasaan untuk berbuat jahat, melainkan untuk upaya perlindungan hak-hak alamiah manusia. Dalam bukunya yang berjudul *“Two Treatises of Civil Government”* disebutkan bahwa: “Barang siapa meninggalkan keadaan alamiahnya dan bersatu membentuk masyarakat, dengan demikian menyerahkan seluruh kekuasaan yang diperlukan demi tujuan-tujuan pembentukan masyarakat, kepada mayoritas masyarakat tersebut. Inilah kesepakatan dari sekumpulan orang-orang merdeka untuk membentuk masyarakat politis, yaitu satu-satunya masyarakat yang dapat dan sungguh-sungguh memulai pemerintahan yang sah di dunia” (John Locke, 2006: 84). Sebagaimana Hobbes, John Locke berpandangan bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, yaitu individu-individu yang kedudukannya setara dan merdeka, sekaligus memiliki hak-hak alamiah yang dipertahankan oleh masing-masing. Hak alamiah tersebut kemudian diserahkan kepada masyarakat melalui suatu perjanjian bertingkat untuk selanjutnya, oleh masyarakat itu diserahkan untuk dilindungi dan dilaksanakan oleh suatu badan atau Majelis atau oleh seorang Pemimpin. Pemikiran John Locke tersebut melaahirkan konsep tentang HAM (hak-hak asasi manusia) dan pemisahan kekuasaan negara yang selanjutnya disempurnakan oleh para pakar sesudahnya seperti Rousseau dan Montesquieu.

Pada intinya, kedaulatan rakyat sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat dapat dilihat dari segi ruang lingkupnya (*scope of power*), dan juga dapat dilihat dari segi jangkauan kekuasaannya (*domain of power*). Lingkup kedaulatan rakyat itu meliputi semua kegiatan yang dilakukan dalam rangka menerapkan kekuasaan yang berdaulat itu sendiri, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa pemegang kedaulatan itu dan siapa subyek yang dijangkau oleh pengaruh kekuasaan tertinggi itu. Hal ini menyangkut hubungan kekuasaan antara “*the subject*” dan “*the sovereign*” (Jimly Asshiddiqie, 2006: 144).

Selanjutnya oleh Jimly dijelaskan, dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif, maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat dilibatkan dalam pengambilan keputusan legislatif maupun yudikatif. Rakyat dalam hal ini memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan berlaku tidaknya kebijakan atau ketentuan hukum, begitu pula memiliki otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan kebijakan atau ketentuan hukum yang telah disepakati bersama. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat baik dalam penyusunan, penetapan, pelaksanaan, hingga pada pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan atau ketentuan hukum yang telah disepakati itu yang berkaitan dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan negara dan kelangsungan hidup atau bahkan terkait dengan kesejahteraan masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Dalam konsep negara demokrasi modern, pengertian pemerintahan oleh rakyat tidak selalu diartikan sebagai pemerintahan langsung oleh rakyat, melainkan pula dapat bersifat tidak langsung atau perwakilan. Atas dasar prinsip tersebut, maka kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi. Hal ini tidak mengurangi makna bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat

karena pada hakikatnya semua fungsi yang menjalankan kekuasaan itu tunduk pada kehendak rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya (Jimly Asshiddiqie, 2006: 146) .

Selaras dengan pemikiran tersebut adalah konsep kedaulatan rakyat menurut pandangan Alain de Benoist sebagai berikut: *“The concept of sovereignty is the most complex in political science, with many definitions, some totally contradictory. Usually, sovereignty is defined in one of two ways. The first definition applies to supreme public power, which has the right and, in theory, the capacity to impose its authority in the last instance ...”* (Alain de Benoist, 1999: 99). Kedaulatan rakyat dalam pandangan Benoist adalah *“supreme public power”*, yaitu kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh sekumpulan masyarakat atau orang banyak, yang oleh karena kekuasaan tersebut, sehingga mereka memiliki hak (*power and legitimacy*) dan (dalam teori) kemampuan untuk mendayagunakan kekuasaannya pada tingkat terakhir. Bagi Benoist, kedaulatan rakyat memiliki arti signifikan pada tingkat akhir pengambilan keputusan bagi segala kebijakan atau pembentukan peraturan hukum. Terkecuali hal itu, kedaulatan rakyat hanya merupakan teori ketanegaraan yang tidak aktual dalam fakta kenegaraan.

2. Tinjauan tentang Teori Demokrasi

a. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari kata *demos* berarti rakyat, dan *kratein* berarti memerintah (*kratia* berarti pemerintahan). Pengertian kata demokrasi pada waktu sekarang kiranya sudah dikenal dan dimengerti oleh kebanyakan orang yang hidup pada abad XX ini, meskipun dalam pengertiannya yang sederhana. Apabila ditinjau tentang penerapan dan pelaksanaannya, paham demokrasi, memang berbeda-beda di negara yang satu dengan negara yang lainnya, baik isi maupun kadarnya (Toto Pandoyo, 1992: 6).

Menurut Deliar Noer, sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD dituliskan (Mahfud MD, 2003: 19): “Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat”. Dengan demikian dalam negara yang menganut paham demokrasi, maka dalam pemerintahan negara melibatkan partisipasi rakyat dalam arti penyelenggaraan pemerintahan negara dilandaskan pada kehendak atau kemauan rakyat. Rakyat di sini bukan penjumlahan individu-individu belaka, melainkan rakyat sebagai satu kesatuan kehendak (*volonte generale*) atas kesadaran kolektif individu sebagai pemilik tunggal demokrasi dalam negara. Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan pengertian dari Henry B Mayo sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, memberikan pengertian demokrasi sebagai berikut (Mahfud MD, 2003: 19): “*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 election which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*” Sistem politik demokratis adalah suatu sistem politik dimana kebijakan umum ditentukan berdasarkan mayoritas suara, oleh perwakilan rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam suatu pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip persamaan politik dan dalam suasana yang mendukung kebebasan politik.

Menurut Henry B Mayo, berkaitan dengan demokrasi ini, bahwa demokrasi itu sendiri merupakan suatu nilai (*value*) di antara berbagai nilai yang terkandung di dalam keseluruhan budaya manusia. Dalam hal ini demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu (Toto Pandoyo, 1992: 46):

- 1) Menyelesaikan pertentangan-pertentangan secara damai yang dilembagakan (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai di dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in changing society*);
- 3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
- 4) Membatasi penggunaan kekerasan sampai batas minimum (*minimum of coercion*);
- 5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman pendapat (*diversity*) dalam masyarakat;
- 6) Menjamin tegaknya keadilan.

Selanjutnya oleh B. Mayo, untuk merealisasikan nilai-nilai demokrasi tersebut, maka perlu diselenggarakan beberapa lembaga pendukung, antara lain (Toto Pandoyo, 1992: 48):

- 1) Pemerintahan yang bertanggung jawab;
- 2) 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;
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- 4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

b. Perkembangan Konsep Demokrasi

Beberapa tipe demokrasi yang berkembang di negara-negara di dunia, antara lain (Miriam Budiardjo, 2007: 53 -60):

- 1) Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Demokrasi langsung (*direct democracy*) berkembang pada abad VI hingga abad III SM di Yunani dengan konsep negara-kota (*city-state*) pada waktu itu, yaitu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku.

2) Demokrasi Konstitusional

Gagasan demokrasi Yunani dapat dikatakan lenyap dari muka dunia Barat pada waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak mengenal budaya Yunani, dikalahkan oleh suku-suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan atau "*middle age*" (abad VI hingga abad XIV). Masyarakat abad pertengahan ini bercirikan memiliki struktur sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* dan *lord*); yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain (Miriam Budiardjo, 2007: 54).

Kondisi sosial pada waktu itu diinspirasi oleh ajaran-ajaran dari aliran kedaulatan Tuhan yang mulai berkembang jauh sebelum abad VI. Dari sini timbul raja-raja yang sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya oleh karena kehendak raja diidentikkan

sebagai kehendak Tuhan (yang harus ditaati oleh semua rakyat). Monarkhi absolut yang telah muncul pada abad XV hingga XVII menjalankan kekuasaan atas prinsip “*Devine Right of Kings*” (Hak Suci Raja). Raja-raja yang terkenal pada waktu itu misalnya adalah Isabella dan Ferdinand (Spanyol), di Perancis raja-raja Bourbon dan sebagainya. Pendobranan atas kekuasaan absolut raja-raja tersebut – sebagai buah pikiran dari ajaran rasionalisme yang muncul pada masa “*Aufklarung*” – dikenal dengan istilah “*social contract*” (kontrak sosial) dimana salah satu asas dari gagasan kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal bagi setiap individu, apakah ia raja, bangsawan atau rakyat jelata.

3) Demokrasi Konstitusional Abad XIX (Negara Hukum Klasik)

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politiknya secara efektif, maka timbullah gagasan untuk membatasi kekuasaan penguasa (raja) dengan suatu konstitusi sebagai jalan terbaik, apakah ia bersifat naskah (*written constitution*) atau tidak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Undang-undang dasar 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* (Miriam Budiardjo, 2007: 56).

Menurut Walton H. Hamilton, seperti dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, memberikan pengertian konstitusionalisme sebagai berikut: “*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of word engrossed on parchment to keep government in order.*” (Walton H. Hamilton dalam Jimly

Asshiddiqie, 2005: 19). Di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif, yudikatif) atau dengan perkataan lain yang hanya merupakan “*anatomy of a power of relationship*”, yang dapat berubah atau diganti sewaktu-waktu kalau *power relationship* itu berubah. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: “*government by laws, not by men*” (Jimly Asshiddiqie, 2005: 20).

4) Demokrasi Konstitusional Abad XX (Negara Hukum Modern)

Schumpeter, sebagaimana dikutip oleh Aidul Fitriciada Azhari, mendeskripsikan secara singkat mengenai model demokrasi konstitusional sebagai berikut: “*The role of the people is to produce a government ...the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote.*” Rakyat berperan sebagai pemrakarsa pemerintahan, model pemerintahan yang demokratis adalah bilamana institusi politik dalam membuat kebijakan politik mendayagunakan kekuatan atau kekuasaan melalui suatu persaingan kompetitif atas perolehan suara rakyat (Aidul Fitriciada Azhari, 2005: 71).

International Commission of Jurist, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, dalam konfrensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep negara hukum (*rule of law*) dan menekankan apa yang dinamakan “*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*” (segi-segi dinamika negara hukum dalam abad modern). Dianggap bahwa disamping hak-hak politik,

hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diakui dan dipelihara oleh negara. Tentunya pemberlakuannya berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku dan prinsip-prinsip “*rule of law*” sebagaimana mestinya. Syarat-syarat terselenggaranya pemerintahan yang demokratis menurut International Commission of Jurist adalah (Miriam Budiardjo, 2007: 61):

- a) Perlindungan konstitusional, yaitu konstitusi harus memuat jaminan terhadap hak-hak individu, dan bukan itu saja, melainkan cara-cara atau prosedur yang jelas mengenai bagaimana individu dapat memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin tersebut;
- b) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*), yaitu mengenai badan peradilan yang netral, bebas dari tekanan pihak manapun dalam memeriksa dan mengadili perkara, serta tidak terikat oleh kekuasaan badan kenegaraan lainnya dalam hal apapun termasuk dalam hal gaji seorang hakim;
- c) Pemilihan umum yang bebas;
- d) Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

International Commission of Jurist, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo pula memberikan pemahaman bahwa sistem politik yang demokratis adalah “*A form of government where the citizens exercise the same right, this is the right to make political decisions, but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections.*” Suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawab

kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (Miriam Budiardjo, 2007: 61).

c. Penafsiran Konsep Demokrasi di Beberapa Negara

Salah satu penyelidikan yang telah dilakukan oleh Montesquieu mengenai hubungan antara manusia dan kekuasaan, sebagaimana dikutip oleh Soehino, adalah sebagai berikut (Soehino, 2000: 241):

- 1) Bahwa tiap-tiap orang menyukai kekuasaan, terlebih bilamana kekuasaan itu dipergunakan untuk mewujudkan kepentingan pribadinya;
- 2) Bahwa sekali seseorang memiliki kekuasaan, ia senantiasa ingin memperluas serta memperbesar kekuasaannya tersebut.

Selanjutnya oleh Montesquieu, setelah penelitian yang dilakukannya di Inggris, ia mendapati bahwa Inggris telah menghindarkan pemusatan kekuasaan pada satu organ atau badan kenegaraan, demikian menurut beliau harus ditemukan suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan yang ada pada negara dipisahkan-pisahkan dan masing-masing kekuasaan itu diberikan pada satu organ atau badan kenegaraan, dimana masing-masing organ atau badan tersebut terpisah pula satu sama lain. Kekuasaan sebagaimana dimaksud oleh Montesquieu kemudian didistribusikan kepada organ-organ atau badan-badan yang berbeda kekuasaan, tugas dan fungsinya. Organ atau badan sebagaimana dimaksud beserta kekuasaannya adalah sebagai berikut (Soehino 2000: 241):

- 1) Badan legislatif, memiliki kekuasaan yang bersifat mengatur atau menentukan peraturan, oleh karenanya memegang kekuasaan membentuk peraturan atau perundang-undangan;
- 2) Badan eksekutif, memiliki kekuasaan yang bersifat pelaksanaan, jadi kekuasaannya adalah untuk melaksanakan peraturan tersebut;

- 3) Badan yudikatif, memiliki kekuasaan yang bersifat pengawasan. Badan yudikatif berkuasa untuk mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Pemikiran pemisahan kekuasaan ini bukan selanjutnya membatasi antara badan yang satu dan yang lainnya terpisah sama sekali dan tidak mungkin terjalin hubungan. Maksud dari Montesquieu adalah mencegah satu badan yang telah memegang suatu jenis kekuasaan memegang pula kekuasaan lainnya. Dengan penafsiran demikian kiranya Montesquieu tidak menolak bilamana suatu organ dapat melakukan pengawasan terhadap organ lainnya dalam melaksanakan kekuasaannya.

Ajaran *Trias politica* yang dikembangkan oleh Montesquieu, dalam praktek bernegara, ditemukan perbedaan mengenai penafsirannya. Menurut Soehino penafsiran terhadap ajaran *Trias politica* dalam beberapa negara adalah sebagai berikut (Soehino, 2000: 242):

- 1) Amerika Serikat, penafsiran ajaran pemisahan kekuasaan Montesquieu dimengerti sebagai suatu ajaran pemisahan kekuasaan mutlak atau murni, sehingga dalam praktek kenegaraan tidak dimungkinkan hubungan antar badan pemegang kekuasaan. Tiap-tiap badan terpisah satu sama lain dalam melaksanakan kekuasaannya dan tidak terdapat mekanisme pertanggung jawaban tugas antar badan. Dari sini muncul apa yang disebut dengan sistem presidensial;
- 2) Inggris, menurut negarawan Inggris, pemisahan kekuasaan yang dikehendaki oleh Montesquieu adalah pemisahan yang menghendaki adanya hubungan timbale balik antar badan pemegang kekuasaan, terutama antara badan eksekutif dan legislatif. Dari sini kemudian muncul apa yang disebut dengan sistem parlementer;

- 3) Swiss, negara ini memberikan penafsiran yang berlainan lagi terhadap ajaran pemisahan kekuasaan Montesquieu dimana ditafsirkan bahwa badan eksekutif itu hanya merupakan badan pelaksana saja dari apa yang telah diputuskan oleh badan legislatif. Sistem pemerintahan yang diterapkan di Swiss ini disebut sistem referendum atau tepatnya sistem badan pekerja.

Berdasarkan hubungan antar organ atau badan pemegang kekuasaan, sebagaimana telah dibahas di atas, didapatkan 3 macam sistem pemerintahan dalam negara, yaitu: negara dengan sistem pemerintahan presidensil, parlementer dan sistem pemerintahan referendum atau badan pekerja, maka bilamana dihubungkan dengan demokrasi modern, akan didapatkan tipe dari demokrasi itu sendiri, yakni (Soehino, 2000: 243):

- 1) Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan yang murni atau tegas, atau sistem presidensil;
- 2) Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan yang tetap memungkinkan terjalinnya hubungan timbale balik antar badan pemegang kekuasaan. Antar badan pemegang kekuasaan dapat saling mempengaruhi, disebut sistem parlementer;
- 3) Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan yang menghendaki adanya kontrol atau pengawasan langsung oleh rakyat, disebut sistem referendum.

3. Tinjauan tentang Partai Politik dan Sistem Kepartaian

a. Suasana Kehidupan Politik Negara

- 1) Suprastruktur politik (*Governmental political sphere*)

Suprastruktur politik adalah gambaran dari suasana kehidupan politik pemerintahan. Yang termasuk di dalam

suprastruktur politik adalah lembaga-lembaga kenegaraan atau yang lazim disebut Lembaga-Lembaga Negara atau Alat-alat Perlengkapan Negara. Ragamnya serta jumlahnya mungkin berbeda antara negara yang satu dengan negara lain, namun hakikatnya bukan pada macam atau jumlah, melainkan pada hubungan antarlembaga negara tersebut. Hubungan yang dimaksud adalah keterkaitan dan keterikatan politik antarlembaga negara.

2) Infrastruktur politik (*Social political sphere*)

Infrastruktur politik menurut Sutarko Eko adalah gambaran dari suasana kehidupan politik rakyat, ada pula yang menyebutkan gambaran suasana kehidupan politik sehari-hari. Infrastruktur politik berbicara tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan kehidupan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang dalam aktivitasnya dapat mempengaruhi baik secara langsung, maupun tidak pada fungsi lembaga-lembaga negara serta masing-masing kekuasaannya (Mohtar Mas'ood dan Arif Budiman, 2006: 23). Komponen-komponen infrastruktur politik tersebut antara lain (Toto Pandoyo, 1992: 17):

a) Partai politik (*political party*)

b) Golongan kepentingan (*interest group*)

Yaitu sekelompok manusia yang bersatu karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu, baik kepentingan umum atau masyarakat luas, maupun kepentingan kelompok. Ruang lingkupnya meliputi bidang politik dan kemasyarakatan, namun ada juga yang hanya di bidang kemasyarakatan saja.

c) Golongan penekan (*pressure group*)

Merupakan kesatuan manusia yang terorganisasikan dengan baik dengan tujuan utama mempengaruhi jalannya pemerintahan dengan memberikan tekanan atau bujukan (persuasi) kepada tokoh dalam pemerintahan, sehingga bertindak sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh golongan.

Tokoh yang dimaksud adalah pihak internal dalam ikatan lembaga negara yang mampu memberikan dampak, yaitu suatu perubahan yang dikehendaki oleh golongan kepentingan.

d) Alat komunikasi politik (*media political communication*)

Alat komunikasi politik besar manfaatnya sebagai sarana penghubung dan pemersatu bagi masing-masing golongan. Alat komunikasi tersebut berfungsi sebagai media penyebar luasan konsep-konsep, ajaran-ajaran, doktrin-doktrin, ideology-ideologi politik tertentu hingga pada program kerja golongan, kepada seluruh anggota dan simpatisannya. Alat komunikasi politik yang dimaksud adalah media massa, baik cetak maupun elektronik.

e) Tokoh politik (*political figure*)

Setiap golongan baik itu yang bergerak di bidang politik maupun nonpolitik senantiasa memerlukan figur seorang pemimpin. Secara operasional, tokoh politik berperan untuk mengarahkan laju atau gerak dari kesatuan partai politik. Menentukan pembagian kerja dan peran masing-masing anggota partai dan menilai kontribusi masing-masing bagi partai politik. Figur pemimpin politik yang karismatik cenderung lebih baik dalam menggerakkan massa dalam jumlah besar, namun keburukan dari figur pemimpin politik karismatik ini adalah terbukanya celah-celah oligarki dalam organisasi partai dan kepemimpinan partai yang mengarah pada kemunduran.

b. Pengertian Partai Politik dan Sistem Kepartaian

Pengertian partai politik dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang partai politik adalah:

“Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan

dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .”

Sigmund Neumann memberikan pengertian partai politik sebagai organisasi agen politik aktif dari suatu masyarakat yang saling bersaing untuk mendapatkan dukungan dari sebagian besar anggota masyarakat (Kay Lawson, 1989: 253). Penalaran yang sama diberikan oleh Joseph Schlesinger, beliau memberikan definisi partai politik sebagai organisasi politik yang secara aktif dan efektif berkompetisi dalam suatu pemilihan (Kay Lawson, 1989: 253).

R.H. Soltau memberikan pengertian partai politik sebagai berikut: *“A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies.”* Partai politik dalam pandangan Soltau adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang – dengan memanfaatkan kekuatannya atas suara terbanyak – bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka (Miriam Budiardjo, 2007: 161).

Partai seringkali diidentikkan dengan kelompok kepentingan, namun sejatinya partai politik berbeda dengan kelompok kepentingan (*interest group*). Lawson dalam bukunya menuliskan bahwa: *“...,sometimes even overtly political group do not wish to see themselves in political terms and may display a confusing mixture of interest groups and political parties.”* Terkadang, bahkan dengan terang-terangan partai politik tidak ingin melihat dirinya menurut ukuran-ukuran politis dan terkadang pula menampakkan dirinya sebagai paduan yang samar dengan menampakkan karakteristik kelompok kepentingan sekaligus partai politik. Lawson pula

menunjukkan bahwa setidaknya terdapat tiga perbedaan mencolok yang membedakan partai politik dari kelompok kepentingan atau organisasi manapun, yaitu (Kay Lawson, 1989: 252 -253):

- 1) Anggota partai politik tidak bermaksud untuk mempengaruhi pemerintah dengan suatu upaya – sebagaimana dilakukan oleh *interest group* – melainkan selalu berusaha untuk dapat menduduki kursi perwakilan dalam pemerintahan;
- 2) Untuk mencapai tujuan tersebut, partai politik mengajukan daftar atau nominasi nama-nama wakilnya untuk ikut serta dalam pemilihan umum;
- 3) Partai politik selalu mengklaim, bilamana sukses, partai yang bersangkutan akan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat.

Sistem kepartaian adalah sistem politik yang ditentukan oleh jumlah partai politik yang saling bersaing di dalamnya (Kay Lawson, 1989: 269). Lawson menjelaskan bahwa mempelajari tipe -tipe sistem kepartaian suatu negara berarti memposisikan jumlah partai politik sebagai variabel bebas (*independent variable*) dan sifat partai politik sebagai variabel terikat (*dependent variable*), serta mencoba untuk melihat bagaimana keduanya dipengaruhi oleh pembentukannya. Lawson juga menyebutkan kategorisasi sistem kepartaian menurut jumlah partai politik sebagai berikut (Kay Lawson, 1989: 269):

- 1) *Single-party system* (sistem partai tunggal), yaitu sistem kepartaian dimana dalam negara hanya diperbolehkan terdapat satu kekuatan politik. Sistem politik yang demikian tidak hanya dijumpai pada negara-negara yang mendukung politisi otoritarian saja, dalam prakteknya (Tanzania, Guinea, Ghana) sistem semacam ini dipilih dengan alasan terbatasnya sumber daya yang dimiliki negara - negara baru untuk menyelenggarakan sistem multipartai. Oleh Samuel Huntington, sebagaimana dikutip oleh Lawson, ditambahkan bahwa sistem ini masih dapat dipecah menjadi: a)

revolutionary one-party system, dimana satu partai tunggal mendominasi jalannya seluruh mekanisme politik dan pemerintahan negara, berikutnya; b) *exclusionary one-party system*, dimana satu partai tunggal memberikan peluang kelompok-kelompok lainnya untuk melanjutkan fungsinya sebatas tidak bermaksud untuk mempengaruhi stabilitas politik yang telah terbentuk (Kay Lawson, 1989: 269);

- 2) *Two-party system* (sistem dua partai), yaitu sistem kepartaian dimana dalam negara terdapat dua partai yang masing-masing menjadi poros kekuatan politik negara yang bersangkutan. Sportifitas atau kejujuran, stabilitas, dan keberhasilan dari sistem politik sangat bergantung lebih daripada jumlah dari partai politik yang saling memperebutkan suara;
- 3) *Pluralistic-party system* (sistem partai plural), yaitu sistem kepartaian dimana partai politik yang ada dibedakan oleh faktor ideologi baik perbedaan ideologi tersebut bersifat samar (*moderate pluralism*) atau bersifat tegas (*polarized pluralism*). Dalam sistem ini jelas terdapat lebih dari dua partai yang bersaing dalam suatu negara.

c. Jenis-jenis Partai Politik

Ichlasul Amal seperti dikutip dalam Mukthie Fadjar mengklasifikasikan partai politik berdasarkan tingkat komitmen partai terhadap ideologi dan kepentingan sebagai berikut (Mukthie Fadjar, 2008: 17):

- 1) Partai Proto, adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti dewasa ini. Partai jenis ini muncul di Eropa Barat sekitar abad tengah hingga akhir abad ke-19. Ciri menonjol dari partai proto adalah perbedaan antara kelompok anggota (*ins*) dengan non-anggota (*outs*). Masih belum nampak sebagai partai politik modern, namun hanya merupakan faksi-faksi

yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideology dalam masyarakat.

- 2) Partai Kader, merupakan perkembangan lebih lanjut dari partai proto. Muncul sebelum dianut hak pilih secara luas bagi rakyat. Rekrutmen, kepemimpinan, keanggotaan, bahkan pendanaan partai politik bersifat terbatas bagi masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih. Ideologi yang dianut adalah konservatisme ekstrim atau reformisme moderat dengan basis organisasi partai yang lemah. Partai kader tidak memerlukan organisasi besar untuk memobilisasi massa. Contoh: PSI di Indonesia (1950-pertengahan 1960)
- 3) Partai Massa, muncul setelah terjadi perluasan hak pilih bagi rakyat. Perluasan hak pilih tersebut dianggap sebagai respon bagi perbaikan politik dan organisasional bagi partai politik. Jika periode sebelumnya menunjukkan kecenderungan partai dengan ideologi dan organisasi yang lemah, maka hal yang berbeda dari partai massa adalah kemampuannya untuk memobilisasi massa dengan diperlengkapi organisasi yang rapid an ideology yang kuat. Berbeda dengan partai kader yang kemunculannya diprakarsai oleh masyarakat kelas menengah ke atas (lingkungan dalam parlemen), partai massa terbentuk di luar parlemen (ekstra-parlemen) dengan basis massa yang luas seperti buruh, tani, kelompok agama, dll. Sasaran partai bukan saja memenangkan Pemilu, namun juga memberikan pendidikan politik bagi rakyat/anggota. Contoh: partai-partai politik di Indonesia (1950-1960an), missalnya: PNI, Masyumi, PKI.
- 4) Partai Diktatorial, yaitu suatu tipe partai massa yang lebih bersifat radikal dalam ideologi dan pergerakan partai. Kontrol terhadap anggota dan rekrutmen sangat ketat (selektif) oleh karena dituntut kesetiaan dan komitmen terhadap ideologi. Contoh: PKI, dan umumnya partai komunis.

- 5) Partai *Catch-all*, merupakan gabungan partai kader dan partai massa. Istilah “*Catch-all*” pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan partai politik di Eropa Barat pasca Perang Dunia II. *Catch-all* artinya “menampung semua,” yaitu kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggota. Tujuan partai adalah memenangkan Pemilu dengan menawarkan program dan keuntungan bagi anggotanya sebagai ganti ideologi yang kaku. Aktivitas partai ini erat kaitannya dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Contoh: Partai Golkar di Indonesia (1971 - 1998).

d. Peran dan Fungsi Partai Politik

Peran partai politik menurut Gaffar dan Amal seperti dikutip oleh Mukhtie Fadjar antara lain (Mukhtie Fadjar, 2008):

- 1) Dalam proses pendidikan politik;
- 2) Sebagai sumber rekrutmen para pemimpin bangsa guna mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara;
- 3) Sebagai lembaga yang berusaha mewakili kepentingan masyarakat;
- 4) Sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat.

Menurut Miriam Budiardjo partai politik memiliki fungsi sebagai berikut (Miriam Budiardjo, 2007: 163):

- 1) Partai sebagai sarana komunikasi politik

Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Perlu adanya suatu proses penggabungan pendapat dan aspirasi yang senada dalam masyarakat untuk menghindari hilangnya aspirasi dari kelompok minoritas atas dominasi kelompok yang lebih kuat. Proses ini dinamakan “penggabungan kepentingan” (*interest aggregation*). Sesudah

digabung, pendapat dan aspirasi ini diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan “perumusan kepentingan” (*interest articulation*).

2) Partai sebagai sarana sosialisasi politik

Partai politik juga memainkan peranan sebagai sarana sosialisasi politik (*instrument of political socialization*). Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai proses penemuan sikap dan orientasi pribadi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Proses sosialisasi politik disebut juga proses pembelajaran atau internalisasi nilai-nilai politik. Dalam proses ini partai politik menegaskan visi dan misi partai terhadap simpatisan dan partisannya sehingga memperoleh keyakinan dari masyarakat. Proses sosialisasi politik merupakan proses yang panjang dalam masyarakat.

3) Partai sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik dalam hal ini berfungsi untuk mencari dan mengajak orang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*). Dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politiknya. Caranya ialah melalui kontak pribadi, persuasi dan lain-lain. Juga diusahakan untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan yang lama (*selection of leadership*). Kader-kader tersebut nantinya diseleksi untuk menempati jabatan-jabatan politik yang tersedia.

4) Partai sebagai sarana pengatur konflik

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan persoalan yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik harus turut campur menyelesaikannya. Dalam hal ini partai politik memposisikan dirinya sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of*

interest), sekaligus yang mengintegrasikan kepentingan-kepentingan yang muncul di masyarakat untuk selanjutnya mengarahkan kepentingan-kepentingan yang ada untuk secara efektif mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan semata-mata untuk menghindari hal-hal yang bersifat destruktif ataupun anarki.

Fungsi Partai Politik menurut ketentuan Pasal 11 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik adalah:

- 1) *Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadarkan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;*
- 2) *Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;*
- 3) *Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;*
- 4) *Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan*
- 5) *Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.*

Pada tataran yang lebih teknis, sekiranya perlu untuk memperhatikan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp mengenai fungsi partai politik, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2006: 159):

- 1) Fungsi mobilisasi dan integrasi;
- 2) Sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting pattern*);
- 3) Sarana rekrutmen politik;
- 4) Sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

B. Kerangka Pemikiran



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Keterangan:

Kerangka pemikiran di atas mencoba untuk memberikan gambaran selengkapnya mengenai alur berpikir dalam menemukan jawaban dari permasalahan yang menjadi perhatian dalam penelitian mengenai Analisa Sistem Kepartaian Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945. Diawali dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) yang merumuskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). UUD 1945 – *Staatsgrundgesetz* Indonesia – adalah sumber hukum formil Indonesia yang menjadi landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya sesuai asas “*Lex superior derogate lege inferiori*” (Maria Farida I, 2007: 45). Segala hal terkait dengan HAM dan kewajiban publik dan penguasa diatur dalam Undang-Undang Dasar, termasuk di dalamnya persoalan pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Terkait dengan kedaulatan rakyat, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Indonesia adalah negara kedaulatan rakyat

(demokrasi), sekaligus negara hukum (nomokrasi). Dengan demikian hukum menjadi landasan sikap dan tindakan subyek-subyek hukum, semua kesatuan pihak dalam negara, termasuk kedaulatan rakyat dalam implementasi di lapangan harus berlandaskan pada kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Penghargaan kepada nilai-nilai kedaulatan rakyat (khususnya dalam bidang politik) diinternalisasikan dalam suatu wadah organisasi sosial politik. Organisasi yang mana dapat menjadi sarana untuk menampung aspirasi rakyat, menyalurkan aspirasi rakyat kepada penguasa hingga mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan memberikan tekanan-tekanan dalam posisinya sebagai kelompok oposan. Salah satu organisasi sosial politik yang efektif untuk menjadi sarana internalisasi nilai-nilai kedaulatan rakyat dalam bidang politik, serta menyalurkan aspirasi politik rakyat adalah partai politik. Secara sederhana partai politik telah diterima oleh sebagian besar masyarakat dan kepadanya diberikan posisi yang cukup strategis untuk menjadi agen perubahan sosial (*social engineering*).

Sejauh ini partai politik telah mendapatkan kepercayaan rakyat (*trust*) dalam hal memperjuangkan kepentingan politik rakyat dalam cakupan yang luas. Partai juga sedikit banyak mengerti tentang peta kekuasaan dalam negara selain memiliki kematangan visi dan misi, hal ini lebih baik dari kenyataan yang ditemukan dalam tubuh organisasi politik nonpartai. Partai-partai politik dituntut untuk bersaing secara jujur dan kompetitif untuk memenangkan suara konstituennya yang kepentingannya akan diwakili oleh partai yang bersangkutan. Persingan antarpartai ini dilakukan sesuai dengan prosedur-prosedur yang baku dan tidak boleh menyimpang dari amanat konstitusi, persaingan sebagaimana dimaksud diatur lebih terperinci dan lebih lanjut dalam undang-undang organik, apapun sebutannya (undang-undang partai politik, undang-undang Pemilu, dan sebagainya). Ketika masanya tiba bagi partai-partai politik untuk bersaing dalam Pemilu berkala, rakyat harus dapat memposisikan dirinya sebagai agen kontrol terhadap rangkaian proses demokrasi oleh karena rakyat yang memegang kedaulatan, rakyat yang pada tingkat akhir menentukan arah pergerakan bangsa dan negara melalui pembentukan kebijakan dari, oleh dan untuk rakyat itu sendiri.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Makna Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Cita Negara Hukum (*The Rule of Law*) dan Kedaulatan Rakyat

Negara Indonesia berbentuk republik sejak negara ini diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Hal yang menarik adalah bentuk pemerintahan republik ini dipilih di tengah konteks historis bangsa Indonesia yang selama berabad-abad lamanya, bahkan jauh sebelum masuknya kolonialisme dan penjajahan bangsa Eropa, telah terbiasa dengan suatu tradisi pemerintahan paternalistik oleh kerajaan-kerajaan feodal yang berlangsung turun-temurun pada hampir seluruh wilayah kepulauan Nusantara. Fakta tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia modern tidak menghendaki adanya harmoni kekuasaan, kultur politik, serta hubungan antara pemerintah (*ruler*) dan yang diperintah (*ruled*) sebagaimana ditemukan dalam kejayaan pemerintahan monarki absolut oleh raja-raja kuno yang ada jauh sebelum bangsa ini merdeka.

Bentuk pemerintahan republik dapat dipahami sebagai antithesis dari bentuk pemerintahan monarki. Bilamana dicermati dari syarat atau cara penunjukan kepala negara dan pemerintahannya, bentuk pemerintahan republik menunjukkan bahwa pemerintahan negara dipimpin oleh seorang pemimpin yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan berkala atas dasar keterwakilan mayoritas rakyat yang bersangkutan dalam suatu wilayah negara. Dalam bentuk pemerintahan republik idealnya tidak terdapat pemimpin negara yang memegang pemerintahan absolut baik kaitannya dengan jangka waktu kepemimpinannya, maupun cakupan atau jangkauan kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemimpin tersebut. Ternyata pemerintahan atas nama rakyat atau "*Res publica*" tersebut lebih

mencerminkan rasa keadilan dan kemanfaatan bagi segenap bangsa Indonesia sehingga patut untuk dipilih dan prinsip-prinsipnya dilaksanakan untuk menjamin kebaikan bersama (*common good*) seluruh rakyat Indonesia.

Kesadaran kolektif segenap bangsa Indonesia telah banyak berubah setelah berabad lamanya hingga puncaknya pada proklamasi kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1945 – yang diperoleh setelah mengalami masa perjuangan kemerdekaan sekaligus perjuangan kemanusiaan Indonesia yang tidak mudah – mengantarkan pada pemikiran bahwa kedaulatan itu sesungguhnya dan seutuhnya berada di tangan rakyat Indonesia. Kekuasaan tertinggi dalam negara Indonesia adalah milik segenap bangsa Indonesia yang tidak dapat dikurangi atau bahkan dirampas oleh kekuasaan apapun yang lebih tinggi daripada itu, sehingga pemerintahan negara dibentuk dari rakyat, oleh rakyat dan untuk seluruh rakyat Indonesia dengan tidak ada kecualinya. Legitimasi pemerintah diperoleh dari rakyat, bukan berasal dari legitimasi pribadi pemerintah yang bersangkutan. Pemerintah menjalankan pemerintahan yang demokratis dan representatif seturut dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, yaitu dengan mempertimbangkan sepenuhnya kehendak rakyat dalam rangka mewujudkan kebaikan bersama bagi seluruh rakyat Indonesia. Selaras dengan hal tersebut, Bryan Garsten berpendapat bahwa:

“Most research in political science presumes that the purpose of representative government is to represent the will of the people in some ways – by translating popular sentiment of public interest into policy. It therefore presumes that a good measure of the performance of representative democracy, at least in its representative capacity, involves comparing policy results with public opinion as it is or as it should be” (Bryan Garsten, 2007: 1).

Kedaulatan rakyat adalah prinsip yang menjadi landasan bagi segenap rakyat Indonesia untuk mampu membentuk suatu pemerintahan perwakilan yang baik. Sebagaimana telah disebutkan oleh Garsten di atas,

maka indikator baik atau buruknya suatu pemerintahan perwakilan dapat dilihat dari kemampuan pemerintah yang bersangkutan untuk menterjemahkan sentimen-sentimen kerakyatan yang tercermin dalam kehendak publik dan menuangkannya dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang kongkrit. Jadi, tolok ukur pemerintahan demokrasi perwakilan yang baik, setidaknya-tidaknya sesuai dengan kapasitas perwakilannya, membandingkan antara kebijakan yang telah disusun dengan opini publik mengenai senyatanya keinginan publik atas kebijakan terkait.

Pemerintahan yang baik dalam perspektif bangsa Indonesia tidak semata-mata dipandang dari kemampuannya untuk mewakili, menyalurkan, serta mewujudkan nyatakan kepentingan-kepentingan atau kehendak segenap rakyat Indonesia saja, namun juga pemerintahan harus terselenggara dalam suasana tertib masyarakat, sehingga mampu memberikan rasa aman dan kondusif bagi setiap segi kehidupan bangsa dan negara, serta demi mewujudkan suatu keadilan bagi segenap bangsa Indonesia. Oleh karena itu, hukum harus dijadikan pedoman bagi segenap komponen bangsa, termasuk alat-alat perlengkapan negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Jimly Asshiddiqie berpendapat sebagai berikut: “Dalam konstitusi ditegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi... Dalam paham Negara Hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara” (Jimly Asshiddiqie, 2006: 69). Selain daripada itu, penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan pada kaidah hukum itu tidak boleh mengesampingkan asas-asas demokrasi. Dalam paham Negara Hukum yang demikian, harus terdapat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, oleh karena supremasi hukum dan kedaulatan

hukum itu sendiri pada hakikatnya bersumber dari kedaulatan rakyat (*Demokratische rechtsstaat*). Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 secara berurutan menegaskan bahwa kedaulatan rakyat menjadi landasan bagi pembentukan dan supremasi hukum di Indonesia dan Undang-Undang Dasar menjadi pedoman bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip Negara Demokrasi Konstitusional dimana hukum tidak dibentuk dan ditegakkan oleh legitimasi “tangan besi”, namun oleh kehendak rakyat yang demokratis dalam alam pikiran kebangsaan yang seutuhnya merdeka. Rakyat tunduk pada hukum dengan kesadaran penuh bahwa hukum itu diciptakan oleh kehendak segenap rakyat.

2. Kedaulatan Rakyat dalam Indonesia Modern (Anomali Interpretasi antara Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Tuhan dan Kedaulatan Hukum)

Mattulada mengemukakan bahwa dalam kehidupan masyarakat Nusantara dikenal adanya kelompok-kelompok masyarakat yang anggota-anggotanya terikat satu sama lain dalam hubungan kekerabatan yang erat. Terdapat sebutan “kaum” atau anang (Bugis) atau marga (Batak) dimana anggota kaum dianggap memiliki hak dan kedudukan yang sama, sedangkan kepala kaum tidak mempunyai kelebihan hak atas warga lainnya. Corak kehidupan egaliter dan persaudaraan dalam menjalin hubungan antar warga masyarakat adalah tabiat dasar yang merupakan cerminan kemurnian perspektif kerakyatan yang dibentuk dalam kehidupan masyarakat purba Nusantara (Mahfud MD, 2003: 31).

Prinsip-prinsip demokrasi dalam persekutuan hidup masyarakat Nusantara itu mulai berubah ketika ajaran Hindu berkembang di Nusantara. Dari peradaban Hindu inilah mulai dikenal adanya perbedaan-perbedaan lapisan sosial menurut sistem kasta yang diperkenalkan oleh golongan penguasa yang memegang kepemimpinan kerajaan Hindu pada waktu itu. Pada masa ini demokrasi kerakyatan mulai luntur tergantikan

oleh pemikiran-pemikiran paternalistik, klientelistik sebagaimana tercermin pada hubungan kekuasaan dalam lingkungan kerajaan Hindu.

Goncangan atas corak kerakyatan yang telah direduksi selama peradaban Hindu kembali menguat oleh hadirnya berbagai kerajaan Islam di Nusantara. Perkembangan kembali asas kerakyatan ini didukung oleh lingkungan kerajaan Islam Nusantara yang kondusif karena dengan Islam sebagai agama resmi kerajaan, maka kehidupan rakyat diliputi suasana kebebasan. Hal ini dilandasi oleh ajaran Islam yang menekankan bahwa manusia sebagai makhluk Allah yang berderajat sama. Semua manusia pada hakikatnya adalah gambaran, bayangan atau pengganti-Nya di muka bumi (*Khalifatullah fil-ardh*), maka setiap orang disejajarkan sebagai pemimpin yang mempunyai tanggung jawab di bidangnya masing-masing. Itulah sebabnya diperlukan permusyawaratan untuk mengambil keputusan-keputusan mengenai kepentingan bersama (Jimly Asshiddiqie, 2006: 91).

Setelah mencermati pembahasan mengenai duduk perkara kedaulatan rakyat di atas, timbul pertanyaan: *Pertama*, Dimanakah sesungguhnya letak kedaulatan (*sovereignty*) dalam negara Indonesia? atau Siapa pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara Indonesia yang paling hakiki? *Kedua*, Apa makna yang tercermin dari relasi kedaulatan Indonesia yang terlihat saling tumpang tindih itu? Jawabannya sekiranya dapat diperoleh dari penelaahan konstitusi sebagaimana berikut ini.

Konstitusi UUD 1945 dalam Pasal 1 Ayat (2) menyebutkan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Sebagai pembenaran historis cukuplah sekiranya melihat konteks perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia yang diperjuangkan lebih dari tiga setengah abad lamanya. Artinya, fakta sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa memberikan gambaran bahwa keutuhan dan kesatuan bangsa Indonesia sejak semula menghendaki partisipasi segenap rakyat untuk menentukan arah tujuan dan hakikat hidup bangsa dan negara

Indonesia. Rakyat Indonesia dalam hal ini menuntut kedaulatannya (kedaulatan rakyat) agar sepenuhnya kembali ke tangan rakyat – bukan pada tangan pemerintah kolonial atau tirani dalam bentuk apapun – untuk dapat disalurkan sebagaimana mestinya menjadi sarana pembangunan demokrasi Indonesia yang berkeadilan dan berkesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Keyakinan segenap bangsa Indonesia akan adanya entitas yang mutlak, merdeka dan berkuasa di atas segala ciptaan, yaitu manifestasi “Zat yang Maha Esa” pula tidak dapat dikesampingkan. Alinea ke-3 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kutipannya sebagai berikut: *“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”*. Penekanannya terdapat pada frasa: *“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa”* dan selanjutnya *“rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”*. Pada kedua frasa tersebut terkandung makna kedaulatan yang mendalam, yaitu untuk menjawab persoalan mengenai siapakah subyek pemegang kedaulatan yang hakiki itu.

Tuhan dalam konsep kemanusiaan dipandang sebagai entitas kehidupan tertinggi, sumber hidup dari segala yang hidup. Ia yang pertama dan yang akhir (*Alfa-Omega*), pencipta semesta alam dan segala isinya. Ia dengan segala perbuatannya yang dipahami sebagai perbuatan yang agung dan mulia itu telah dikenal dekat dan mendalam oleh pribadi bangsa Indonesia. Otoritas-Nya yang Ilahi tidak dapat dipisahkan dari penghayatan hidup lengkap dengan derajat nilai dan moralitas bangsa Indonesia – bahkan akan tetap melekat sampai kapanpun hingga pada kesudahannya. Nilai luhur inilah yang tercermin dari frasa pembukaan UUD 1945 Alinea ke-3, *“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa”*, yang memberi arti tersendiri sehingga memisahkan kesatuan bangsa

Indonesia dari bangsa-bangsa sekuler di negara-negara lain yaitu negara-negara yang tegas memisahkan antara urusan sekuler kenegaraan dengan persoalan profan terkait keyakinan beragama (contoh: paham sekularisasi Kemal Attaturk di Turki). Sekaligus menunjukkan bahwa kedaulatan milik rakyat itu sesungguhnya adalah berasal dari Tuhan atau semata-mata atas perkenan, berkat dan rahmat (pemberian) Tuhan Yang Maha Esa .

Kedaulatan hakiki adalah milik Tuhan, namun dalam pelaksanaannya di bumi Indonesia, kedaulatan itu diserahkan sepenuhnya kepada rakyat untuk kemanfaatan rakyat. Filosofinya jelas, yaitu bahwa rakyat yang merupakan kesatuan (*united*) individu itu adalah perwakilan Tuhan yang secara kolektif mendapatkan mandat untuk melaksanakan kepemimpinan atau membentuk pemerintahan Ilahiah di bumi Indonesia yang merdeka dan berdaulat seturut akal budi manusia. Pemikiran tersebut sesuai dengan frasa Pembukaan UUD 1945 Alinea ke -3, yaitu: “*rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya*”. Maksudnya, kemerdekaan itu berada di tangan rakyat Indonesia yang berdaulat. Tidak boleh dirampas dari padanya atau dikurangi maknanya. Kedaulatan dalam negara Indonesia dalam praktek kenegaraan sehari-hari diletakkan di tangan rakyat, diupayakan sendiri untuk dilaksanakan sepenuhnya oleh seluruh rakyat, oleh karena rakyat telah mendapatkan kepercayaan dari Tuhan untuk mengupayakan kedaulatan tersebut.

Kedaulatan rakyat dalam persepsi Indonesia modern tidak dapat dipahami secara parsial atau terpecah-pecah. Hal yang demikian hanya akan menuntun pada pemahaman yang keliru ataupun pragmatis. Bila disalah artikan, kedaulatan tersebut akan semata-mata dijadikan alat oleh penguasa atau subyek yang mengklaim bahwa dirinya memiliki legitimasi atas kedaulatan tersebut untuk mempraktekkan gaya pemerintahan tirani klasik di dalam negara modern. Kedaulatan itu hanya akan menekan rakyat atau sebatas memberikan kemanfaatan bagi anggota suatu kelompok tertentu saja, dengan demikian tidak akan tercapai keadilan dan

kemanfaatan secara merata bagi seluruh rakyat. Jadi, intinya bahwa kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum dalam perspektif Indonesia modern merupakan satu kesatuan yang padu, saling terkait satu dengan yang lain, saling melengkapi dan tidak dapat dimaknai secara terpisah-pisah.

Kedaulatan dalam perspektif Indonesia modern tidak memperlihatkan hubungan saling tumpang tindih (*overlapping*), namun harus dipahami bahwa kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, serta kedaulatan hukum itu bersinergi satu dengan yang lain. Kedaulatan dalam negara Indonesia adalah di tangan rakyat – sesuai dengan petikan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Kedaulatan rakyat tersebut diilhami oleh prinsip-prinsip ketuhanan seturut ajaran agama yang berkembang di Indonesia yang dihayati oleh tiap-tiap individu, yaitu rakyat Indonesia yang satu. Dalam praktek kehidupan bernegara, kedaulatan rakyat itu pula dilaksanakan menurut hukum (UUD 1945). Hal tersebut memiliki dua makna, yaitu untuk menghindari kemungkinan bahwa suatu waktu kedaulatan rakyat telah disalahartikan sehingga bukan lagi terwujud “*popular sovereignty*”, melainkan “*popular dictatorship*” (Miftah Thoha, 2003: 98). Selanjutnya adalah sebagai upaya untuk menegaskan citra dan citra nasional sebagai Negara Hukum, bukan Negara Kekuasaan yang tetap demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

3. Pemahaman terhadap Demokrasi Pancasila

Kedaulatan rakyat yang tumbuh dan berkembang dalam realitas kenegaraan Indonesia sebagaimana telah dijabarkan di atas kembali dijabarkan secara formil dengan slogan yang dipopulerkan pada masa pemerintahan Orde Baru (1966) yaitu “Demokrasi Pancasila”. Demokrasi Pancasila tidak lain adalah lawan (dilawankan) dari istilah Demokrasi Terpimpin yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno. Selaras dengan hal tersebut, Mahfud MD berpendapat sebagai berikut:

“Gagasan Demokrasi Terpimpin berhasil dibakukan secara yuridis dalam bentuk Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/ Perwakilan yang dikemudian hari (1968) ditolak secara terang-terangan, sehingga pada tahun 1968 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan atau sesuai dengan diktum Ketetapan tersebut, tentang Demokrasi Panca sila” (Mahfud MD, 2003: 42).

Selanjutnya, oleh Mahfud MD dijelaskan bahwa ciri khas Demokrasi Terpimpin adalah “musyawarah untuk mufakat”. Dalam hal pengambilan keputusan atau kebijakan kenegaraan harus dilandaskan pada prinsip-prinsip musyawarah, yaitu mengutamakan perundingan oleh pihak-pihak yang terkait untuk merumuskan kemanfaatan bersama melalui suatu kesepakatan (mufakat), yang bilamana mufakat ini tidak dapat dicapai, maka musyawarah harus menempuh jalan sebagai berikut (Mahfud MD, 2003: 42):

- a. Menyerahkan persoalan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan dan mempertimbangkan pendapat-pendapat yang bertentangan.
- b. Persolannya ditangguhkan penyelesaiannya, atau
- c. Persolannya ditiadakan sama sekali.

Konsep Demokrasi Pancasila juga mengutamakan musyawarah untuk mufakat, namun perbedaannya terletak pada hal pemimpin tidak diberikan hak untuk mengambil keputusan sendiri ketika “mufakat bulat” tidak tercapai. Sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968, maka problematika kemacetan karena tidak dicapainya “mufakat bulat” diselesaikan dengan jalan *voting* (pemungutan suara) dengan prosedur yang dikehendaki dalam Pasal 2 Ayat (3) UUD 1945.

Lebih dari sekedar persoalan teknis prosedural bagi upaya untuk memberikan pengertian tentang Demokrasi Pancasila, Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraannya pada 16 Agustus 1967, antara lain menyatakan bahwa Demokrasi Pancasila berarti suatu paham demokrasi, kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dari sila-sila Pancasila. Pelaksanaan demokrasi Indonesia harus berlandaskan pada kristalisasi nilai luhur bangsa sebagaimana terkandung dalam penjabaran sila-sila Pancasila. Jadi, demokrasi itu harus dilaksanakan dengan penuh kesadaran akan tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan harkat dan martabat manusia, menjamin persatuan dan kesatuan bangsa, dilandaskan pada hikmat kebijaksanaan untuk keutamaan atau kepentingan bersama, serta dimanfaatkan seadil-adilnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Lebih dalam lagi, dimaknai dari hubungan antar lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan demokratis, maka dalam Demokrasi Pancasila (pada tataran ideal) terkandung makna bahwa pemerintahan dijalankan dengan demokratis, mempertimbangkan suara atau kehendak rakyat, terdapat fungsi “*checks and balances*”, serta berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber yuridis formal untuk dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

B. Sistem Kepartaian Indonesia dalam Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Sejarah dan Perkembangan Sistem Kepartaian Indonesia

Pengertian sistem menurut Tatang M Arimin adalah suatu himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk saling hubungan atau saling ketergantungan yang teratur, suatu himpunan bagian-bagian yang tergabung secara alamiah maupun oleh budi daya manusia sehingga menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh (Otje Salman S dan Anton F. Susanto, 2005: 85).

Sistem kepartaian dapat diidentifikasi sebagai himpunan komponen-komponen politik yang tergabung secara alamiah, maupun oleh budi daya manusia sehingga menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh. Komponen-komponen tersebut menunjukkan hubungan saling ketergantungan dan saling keterikatan yang teratur. Oleh karena itu, pemahaman mengenai latar belakang perkembangan kehidupan kepartaian di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari pemahaman mengenai sistem politik dan demokrasi yang berkembang pada tiap-tiap era pemerintahan (kekuasaan). Sistem politik merupakan aktualisasi dari prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) yang lebih luas dijabarkan dalam bentuk pengakuan hak berserikat dan berkumpul, termasuk kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota partai politik (*right to peaceful assembly*). Kebebasan yang demikian tergolong sebagai komponen HAM yang harus diakui dan sekaligus dilindungi oleh negara. Rakyat berdaulat untuk menentukan arah kebijakan pemerintahan hingga pada tingkat terakhir, demikian pula untuk mempengaruhi dalam penentuan arah politik negara. Hak-hak politik rakyat harus mendapatkan perhatian khusus dalam negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat.

Dalam rangka memahami sistem kepartaian Indonesia, di saat yang bersamaan harus dipahami mengenai karakteristik partai-partai politik yang merupakan bagian dari kesatuan sistem kepartaian Indonesia. Bahkan lebih dari itu, harus dapat pula dipahami pola hubungan antara pemerintah dengan rakyat, pola hubungan antara pemerintah dengan partai politik, pola distribusi kekuasaan dalam negara, pola hubungan antarlembaga negara, menilik sejarah perkembangan partai politik dan lain sebagainya.

Sejak Indonesia merdeka pada tahun 1945 hingga Pemilihan Umum di tahun 2009 masih diterapkan sistem kepartaian multipartai. Hal ini terlihat dari jumlah kontestan partai yang berpartisipasi dalam Pemilihan Umum (Pemilu) yang diselenggarakan periodik sejak tahun 1955 yang jumlahnya selalu lebih dari dua partai – sehingga tidak dapat

diidentifikasi sebagai sistem partai tunggal (*single-party system*) atau sistem dua partai (*two-party system*) – yaitu diikuti oleh banyak partai politik. Kenyataan lain Nampak dari komposisi anggota lembaga perwakilan yang berasal dari komponen banyak partai politik (setidaknya selalu lebih dari dua partai politik sejak terbentuknya DPR hasil Pemilu 1955).

Sebagaimana telah dijabarkan oleh Lawson bahwa sistem kepartaian adalah sistem politik yang ditentukan oleh jumlah partai politik yang saling bersaing di dalamnya (Kay Lawson, 1989: 269). Pandangan Lawson tersebut jelas menggambarkan bahwa fokus pembahasan sistem kepartaian mengarah pada jumlah partai yang menjadi kontestan Pemilu. Memang ini adalah salah satu fokus bahasan sentral, namun tentunya sistem kepartaian tidak hanya membahas tentang jumlah kontestan Pemilu saja, melainkan juga pola hubungan atau interaksi yang terbentuk antara partai politik yang satu dengan yang lain, bahkan keterkaitan antara kondisi sosio kultural masyarakat dengan sistem pemerintahan yang diterapkan. Hal-hal tersebut akan sangat mempengaruhi sistem kepartaian yang ada.

Sistem dan kehidupan kepartaian Indonesia semenjak kemerdekaan hingga kini mengalami pasang surut sesuai dengan dinamika kehidupan politik dan ketatanegaraan hingga melahirkan suatu sistem kepartaian yang perkembangannya sebagai berikut (Mukhtie Fadjar, 2008: 103):

a. Sistem Multipartai Tidak Terbatas (1945 -1959)

Di alam kemerdekaan, tonggak eksistensi partai politik dipancarkan oleh Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 yang keluar atas desakan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) untuk mendirikan sebanyak-banyaknya partai politik. Dilatarbelakangi oleh pertimbangan bahwa berbagai pendapat yang ada di dalam masyarakat dapat tersalurkan dengan tertib melalui banyak partai politik pula atas pertimbangan bahwa partai politik akan

memperkokoh perjuangan mempertahankan kemerdekaan bangsa dan pemeliharaan keamanan bangsa. Maklumat Pemerintah tersebut mencerminkan kehendak rakyat dan merupakan tafsir longgar dari ketentuan Pasal 28 UUD 1945 tentang kebebasan berserikat dan berkumpul. Prinsip yang pada hakikatnya memaklumi bahwa timbul dan tumbuhnya partai politik dimulai dari kalangan bawah (*bottom-up*) dan bukan ditentukan dari atas (*up-bottom*) juga menjiwai desakan atas dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tersebut, sehingga Maklumat Pemerintah yang sama mendapatkan sambutan yang baik dari rakyat Indonesia. Hal itu dibuktikan dengan berdirinya banyak partai politik berdasarkan paham atau aliran politik yang ada.

Dalam literatur ilmu politik, partai-partai yang muncul pada awal masa kemerdekaan, yang dikenal dengan sebutan partai aliran, terbagi ke dalam aliran-aliran atau kelompok-kelompok politik antara lain: kelompok kiri, kelompok nasionalis-Islam dan kelompok nasionalis-moderat. Kunci pergerakan organisasi massa pada era pra-kemerdekaan, bahkan hingga berakhirnya Orde lama ialah mengedepankan isu-isu yang bukan saja berkaitan dengan perbaikan keadaan sosial dan ekonomi rakyat, namun juga tuntutan terhadap kebebasan politis dari kekuasaan kolonial Belanda. Ambil contoh organisasi seperti Syarikat Islam, partai Syarikat Islam Nahdlatul Ulama. Kelompok ini mencari dasar bagi tuntutan untuk merdeka yang diilhami dari ajaran-ajaran Islam. Lain halnya dengan organisasi politik semisal PNI, PARTINDO, PARENDRA, yang melihat kemerdekaan sebagai hak setiap orang yang terlingkup sebagai satu kesatuan bangsa tanpa perlu menghubungkannya dengan ajaran agama tertentu atau PKI yang mencari dasar bagi perjuangan kemerdekaan pada ajaran-ajaran Karl Marx (Marxisme). Belum lagi aliran-aliran politik yang munculnya dipengaruhi oleh ikatan-ikatan primordial seperti agama, suku dan kedaerahan, sehingga muncul apa yang

disebut “partainya para santri (MASYUMI, PSII, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Tarbiyah Islamiyah (PERTI)), partai orang abangan (PKI) dan partai para priyayi (PNI)” (Arbi Sanit, 2008: 23).

Selaras dengan aliran politik yang telah dipaparkan, Feith dan Castles memberikan kategorisasi aliran politik yang berkembang di era Orde lama yang kurang lebihnya sama dengan apa yang dikelompokkan oleh Arbi Sanit tersebut. Aliran politik pada era Orde lama dikelompokkan menjadi 5 kelompok aliran sebagai berikut ini: Nasionalisme Radikal, Tradisionalisme Jawa, Islam, Sosialisme Demokratis dan Komunisme (Mukthie Fadjar, 2008: 30). Uraian di atas memberikan pengertian bahwa partai politik di Indonesia mempunyai hubungan yang mendasar dengan pendukungnya. Setiap partai dapat dikatakan mewakili paham yang berkembang dalam masyarakat (Arbi Sanit, 2008: 28). Garis batas ideologi antarpolitical politik yang sangat tajam ini memisahkan satu dengan yang lain sebagai kubu-kubu politik yang walaupun terpisah, namun dalam waktu yang bersamaan, menghimpun basis massa seluas-luasnya untuk semaksimal mungkin merebut simpati rakyat, menyebarkan ideologi partai, memberikan pemahaman dan pendidikan politik bagi rakyat, serta menunjukkan kekuatan masing-masing dalam mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan negara.

b. Sistem Multipartai Terbatas (1959-1973)

Sistem multipartai terbatas tampak pada era Demokrasi Terpimpin, yaitu memasuki era sistem ketatanegaraan dan politik sesudah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga saat dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 mengenai penyerahan pemerintahan dari Presiden Soekarno kepada Jendral Soeharto. Dekrit Presiden muncul sebagai tanggapan atas kebuntuan perundingan di parlemen untuk kembali menerapkan UUD 1945 atau memilih alternatif membentuk UUD baru menyusul kegagalan parlemen merumuskan naskah

konstitusi yang kelak menggantikan UUDS 1950. Bila diamati, perjalanan sistem kepartaian pada era 1945-1959 membuktikan bahwa sistem multipartai tidak terbatas tidak memunculkan adanya partai politik dengan dukungan suara mayoritas di parlemen. Hal ini berpengaruh pada stabilitas parlemen itu sendiri. Dengan tidak terdapatnya partai politik yang memiliki dukungan suara mayoritas pada waktu itu, terjadi hubungan yang tidak harmonis, bahkan saling bersitegang antarpartai politik.

Tajamnya garis batas ideologi antarpartai berpotensi mempertajam fanatisme politik dan ideologi tertentu. Satu contoh misalkan, partai-partai nasionalis-agamis tidak sepaham dengan partai-partai nasionalis-sekuler dalam hal masuknya partai komunis di parlemen. Kecemburuan partai Islam terhadap kedekatan antara partai komunis dengan presiden juga menjadi penyebab ketidakharmonisan antarpartai pada waktu itu.

Dekret Presiden 5 Juli 1959 mengakhiri masa kebebasan dan kejayaan partai politik di era demokrasi liberal parlementer dengan pertimbangan “berhubung keadaan ketatanegaraan di Indonesia, yang menyebabkan dikeluarkannya Dekrit Presiden/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 dan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, perlu diadakan peraturan tentang syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian”. Peraturan tersebut diberi bentuk yuridis Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Lembaran Negara No. 149 Tahun 1959, Tambahan Lembaran Negara No. 1916, selanjutnya disingkat Penpres No. 7 Tahun 1959). Diktum pertama Penpres No. 7 Tahun 1959 tersebut menyatakan “Mencabut Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945” yang dalam

Penjelasan Umum Penpres tersebut dikemukakan bahwa Maklumat yang menganjurkan berdirinya partai politik dengan tidak terbatas, ternyata tidak berhasil mencapai stabilitas politik yang mencapai puncaknya pada waktu Konstituante membicarakan Amanat Presiden 22 April 1959. Sedangkan diktum keduanya menetapkan Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Mukthie Fadjar, 2008: 32).

Akibat dari reformasi politik, khususnya di bidang kepartaian di era Demokrasi Terpimpin tersebut, maka dampaknya bagi partai politik dan kehidupan kepartaian adalah (Mukthie Fadjar, 2008: 38 - 39):

- 1) Berubahnya hakikat partai politik yang semula merupakan “*a purely private association, a private formation*” menjadi “*a quasi legal formation, a quasi public agency*”, yaitu dengan diberikannya wewenang kepada pemerintah untuk ikut mengawasi, mengatur dan mengurus masalah internal partai politik, sehingga hidup dan matinya partai politik sangat ditentukan oleh pemerintah (Mukthie Fadjar, 2008: 39);
- 2) Penyederhanaan partai politik dari jumlah yang semula sebanyak 27 partai politik (dari hasil Pemilu 1955) menjadi hanya 10 partai yang kemudian dipolarisasi dalam politik aliran dengan pola NASAKOM (Nasionalis, Agama dan Komunis);
- 3) Diimbangnya partai politik yang ada dengan apa yang dinamakan Golongan karya (Golkar) yang terhimpun dalam Sekretariat Bersama Golongan karya (200 organisasi) yang mendapatkan representasi di lembaga-lembaga perwakilan dan Front Nasional (wadah untuk menghimpun semua kekuatan sosial politik).

c. Sistem Multipartai Sangat Terbatas (1973-1999)

Sistem multipartai terbatas diterapkan pada era kepemimpinan Presiden Soeharto atau setelah penyerahan pemerintahan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret

1966 (disebut pula era Orde Baru) hingga tanggal 21 Mei 1998 saat Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya dan menyerahkan jabatan presiden kepada Wakil Presiden BJ Habibie. Era Orde Baru disebut pula era Demokrasi Pancasila, sebab keinginan untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Belum ditemukan alasan yuridis yang kompeten yang dapat dijadikan parameter penyederhanaan sistem kepartaian Indonesia sehingga hanya memberikan peluang hidup, tumbuh dan berkembangnya 2 partai politik (Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI)), berikut Golongan karya (Golkar) di era Orde Baru, kecuali alasan-alasan yang bersifat politis yaitu “upaya penyederhanaan partai politik demi tercapainya stabilitas politik” atau berbagai dugaan penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan selama Orde Baru. Dapat dikatakan bahwa pada masa pemerintahan Orde Baru, ketatanegaraan Indonesia sarat dengan “rekayasa politik” yang berdampak sangat buruk bagi pendewasaan demokrasi dan politik di Indonesia.

“Tak aneh, para pengamat budaya sering membandingkan pemerintah Orde Baru dengan kerajaan Jawa-Mataram – sistem politik dengan konsep yang menempatkan raja sebagai pusat kekuasaan yang menghimpun segenap kekuatan kosmis. Raja adalah sosok sakti, sangat sakti. Dalam tradisi Jawa, demikian Benedict Anderson dalam bukunya yang klasik *The Idea of Power in Javanese Culture*, legitimasi tidak datang dari manusia. Dengan kesaktiannya sang *ratu* bisa menaklukkan manusia lain di sekitarnya, dan Soeharto, sadar atau tidak, tampaknya yakin dialah titik pusat itu” (TEMPO Edisi 4-10 Februari 2008, hal: 20).

Mahfud MD dalam bukunya menuliskan bahwa Orde Baru menjadikan masalah “mengatasi disintegrasi” sebagai sasaran pertama dan utama agar dapat dengan baik menata perekonomian yang buruk. Pemikiran yang demikian kemudian memunculkan slogan “perlunya

melaksanakan pembangunan dengan meninggalkan kegiatan-kegiatan politik” (Mahfud MD, 2003: 75). Dengan demikian diperoleh gambaran yang jelas bahwa *setting* pemerintahan Orde Baru adalah orientasi program (kecenderungan politik developmentalis), bukan orientasi ideologi. Hal ini dipandang sebagai permakluman atas kegagalan Orde Lama dengan segala orientasi ideologinya yang berujung pada peristiwa G30S/PKI (30 September 1965), yang menjadi cermin ketidakstabilan politik dalam negeri di era Orde Lama, serta inflasi ekonomi hingga 600 persen yang merupakan bentuk lain kegagalan di bidang ekonomi.

Ketidakstabilan politik selama masa pemerintahan Presiden Soekarno melahirkan tuntutan-tuntutan rakyat untuk segera mengakhiri era Demokrasi Terpimpin. Hal ini berkaitan erat dengan sistem politik yang terbentuk pada era Orde Lama, khususnya memasuki era Demokrasi Terpimpin (1948-1967). Partisipasi politik yang berkembang pesat pasca kemerdekaan tidak diimbangi oleh perkembangan ekonomi. Kondisi yang demikian berlangsung hingga akhir 1965. Guncangan-guncangan politik seringkali muncul. Penyebabnya adalah partisipasi politik yang bergerak lebih dahulu daripada perkembangan ekonomi berdampak pada munculnya isu-isu politik yang dilatar belakangi oleh masalah-masalah ekonomi (Arbi Sanit, 2008: 6). Berikut adalah tabel indeks ketidakstabilan politik di Indonesia selama Orde Lama.

Tabel 1. Indeks Ketidakstabilan Politik Indonesia 1948 -1967

<i>Tahun</i>	<i>Demokrasi Protes</i>	<i>Huru-hara</i>	<i>Kekerasan bersenjata</i>	<i>Jumlah</i>
1948	2.2	1.2	0.7	1.9
1949			0.7	0.7
1950		1.2	0.5	1.7
1951		25.6	0.3	25.8
1952		1.2	0.3	3.7

1953	2.2	1.2	0.7	2.9
1954	2.2	1.2	0.3	3.7
1955			88.7	88.7
1956			0.7	0.7
1957	2.2	1.2	0.5	3.9
1958	6.7		2.5	9.2
1959		1.2	0.8	2.0
1960		1.2	0.5	1.7
1961			0.2	0.2
1962	2.2	1.2	0.2	3.6
1963		24.4		24.4
1964	2.2	1.2	0.5	3.9
1965	6.7	13.5	0.8	21.0
1966	40.0	19.5	0.8	60.3
1967	33.4	6.2	0.3	39.9

(Sumber: Arbi Sanit 2008: 8)

Di sisi lain, orientasi program (developmentalisme) era Orde Baru pada realisasinya mematikan kehidupan politik dan demokrasi di luar *nukleus* pemerintah. Kedaulatan rakyat akhirnya hanya menjadi suatu keniscayaan konstitusional yang menjadi korban dari orientasi program Orde Baru. Pembubaran PKI pada tanggal 12 Maret 1966 dengan Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi No. 1/3/1966 (Dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. XXV/MRS/1966 tanggal 5 Juli 1966) dan kemudian Partindo (1967), dengan pertimbangan bahwa kedua partai politik tersebut dianggap terlibat peristiwa G30S/PKI tahun 1965 (Mukthie Fadjar, 2008: 42), adalah bagian dari orientasi program Orde Baru dimana efek samping dari konflik ideologis harus ditekan (diberantas) supaya program pemerintah tetap berjalan.

Pemikiran yang demikian pun sebenarnya bersifat politis. Artinya bahwa selama era Orde Baru, yaitu selama kehidupan politik dan demokrasi rakyat teramat dibatasi, penguasa menjalankan politik yang tersendiri (eksklusif) dimana politik penguasa tersebut tidak memberikan tempat bagi persaingan, kritik, serta saran, terkecuali sikap tunduk dan setia terhadap tata pemerintahan yang baru, yang

telah disesuaikan dengan program Orde Baru. Selanjutnya, untuk menjaga stabilitas nasional, maka segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk segi-segi kehidupan demokrasi dan politik diatur secara sentralistik oleh pemerintah seturut dengan program yang telah ditetapkan. Pemerintah Orde Baru tidak memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya ideologi manapun, selain Pancasila. Hal ini ditempuh dengan menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal dalam segala aspek kehidupan bernegara.

Demokrasi Pancasila mencoba menemukan jalan untuk melegitimasi suatu sentralisasi pemerintah dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuannya jelas, yaitu untuk mendukung tertib pemerintahan (sektor sosial) dan kelancaran pembangunan nasional (sektor ekonomi). Fusi yang terjadi antarpolitik setelah Pemilu 1971 yang dikukuhkan dengan UU No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan karya pula merupakan bagian dari program untuk mendukung keberhasilan pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Asas tunggal Pancasila dijadikan sebagai landasan yuridis formal dari fusi sebagaimana dimaksud. Berikut ini penjelasan mengenai fusi partai politik pada era Orde Baru (Mukthie Fadjar, 2008: 43):

- 1) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi dari Partai NU, Parmusi, PSII dan Perti, yang merupakan fusi partai-partai Islam;
- 2) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan fusi dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam, yaitu: PNI, Parkindo, Partai Katholik, IPKI dan Partai Murba;
- 3) Golongan karya (Golkar) yang pembentukannya adalah wujud dari sentimen anti-partai presiden sebagai kepala negara dan ABRI yang – selama pemerintahan parlementer – berada di luar *range* politik praktis (Saiful Mujani. “Soeharto dan Rezim Anti-Partai” dalam *TEMPO*. Edisi 4-10 Februari 2008. Halaman 52-53).

Sistem kepartaian Orde Baru sering dinamakan sistem kepartaian yang hegemonik, yaitu sistem kepartaian dimana tingkat kompetisi antarpolitis dibuat seminimal mungkin oleh partai hegemonik (Mukthie Fadjar, 2008: 44). Maurice Duverger memberikan sebutan sistem partai yang dominan. Identifikasinya adalah ditemukannya partai politik yang mampu mengungguli lawan-lawan politiknya dalam jangka waktu yang cukup panjang (*single majority*), serta kemampuan partai politik untuk dapat mengidentifikasi dirinya sebagai bangsa secara keseluruhan (Mukthie Fadjar, 2008: 44). Masa-masa dimana Golkar memiliki perolehan suara mengungguli lawan-lawan politiknya, selama lebih dari dua dasawarsa (terhitung sejak Pemilu tahun 1971 - 21 Mei 1998), sekiranya cukup untuk menyatakan dominasi Golkar dalam sistem kepartaian pada era Orde Baru. Selain dari pada kekuatan basis massa yang dihimpun oleh Golkar yang dapat pula dijadikan ukuran suatu identifikasi partai politik atas kesatuan bangsa sebagaimana dimaksud di atas. Untuk lebih jelasnya lihat tabel di bawah ini.

Tabel 2. *Single Majority* Golkar dalam Pemilu 1971-1997

<i>Periode Pemilu</i>	<i>Suara</i>	<i>%</i>	<i>Kursi</i>	<i>Jumlah Pemilih</i>
1971-1976	34.348.673	62,82	236	54.669.509
1977-1982	39.750.096	62,11	232	63.998.344
1982-1987	48.334.724	64,34	242	75.126.306
1987-1992	62.783.680	73,16	299	93.737.633
1992-1997	66.599.331	68,10	282	97.789.534

(Ibramsyah Amirudin, 2008: 28)

d. Sistem Multipartai Tidak Terbatas (1999-2002)

Munculnya gerakan reformasi pada tahun 1998 yang meruntuhkan era Orde Baru juga berakibat runtuhnya sistem kepartaian Orde Baru. UU Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik

yang menggantikan UU Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya (yang telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 1985) telah menimbulkan perubahan besar dalam kehidupan kepartaian di Indonesia, yaitu (Mukthie Fadjar, 2008: 52 -54):

- 1) Berubahnya sistem multipartai sangat terbatas menjadi sistem multipartai tidak terbatas. Dengan demikian, maka terdapat perbedaan komposisi kontestasi partai politik peserta pemilu, dimana partai politik yang sebelumnya dibatasi jumlahnya hanya 3 partai: PPP, PDI dan Golkar, menjadi tidak terbatas jumlahnya. Sistem ini melunturkan hegemoni Golkar secara berangsur -angsur. Kenyataan tersebut dapat dilihat dalam periode Pemilu berikutnya (1999, 2004 dan 2009). Perubahan rezim pada 1998 dan keterbukaan sesudahnya membuat berbagai gerakan bawah tanah penentang Orde Baru muncul ke permukaan. Dalam arti keruntuhan rezim Orde Baru membuka peluang bagi gerakan -gerakan tersebut untuk membangun basis massa yang lebih kuat dan terbuka;
- 2) Perubahan dari kebijakan partai politik menganut asas tunggal Pancasila (Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1975 jo UU No. 3 Tahun 1985) menjadi kebijakan partai politik bebas memilih asas atau ciri asalkan tidak bertentangan dengan dan mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dalam anggaran dasar partai politik (Pasal 2 Ayat (2) huruf a dan b UU No. 2 tahun 1999). Sebagai catatan bahwa sejak kebijakan partai politik menganut asas tunggal diterapkan, muncul kontestan-kontestan baru dalam Pemilu periode selanjutnya (1999, 2004, 2009). Sebagaimana di tulis oleh Mukthie Fadjar bahwa terjadi lonjakan jumlah kontestan Pemilu. Pemilu yang pada periode sebelumnya (pada era Orde Baru) diikuti oleh 2 partai politik dan Golongan Karya meningkat menjadi 47 partai. Jumlah tersebut belum termasuk jumlah partai yang sah menurut

UU, namun tidak ikut verifikasi KPU, yang totalnya berjumlah 35 partai (Mukthie Fadjar, 2008: 116);

- 3) Perubahan dari kebijakan massa mengambang (*floating mass*) dimana kepengurusan Partai politik hanya sampai pada tingkat Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) menjadi kebijakan yang membolehkan partai politik mempunyai kepengurusan sampai pada tingkat desa/kelurahan (Pasal 11 UU No. 2 Tahun 1999). Dengan demikian, partai politik memiliki kesempatan yang lebih baik untuk dapat berinteraksi lebih intensif dan lebih dekat kepada konstituennya. Hal ini penting mengingat semakin banyaknya partai politik yang berkompetisi dalam Pemilu, maka peluang untuk meraih dukungan publik pun semakin tidak mudah. Kepengurusan Partai politik di tingkat desa/kelurahan diharapkan dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan lokal atau kedaerahan yang tidak ter-*cover* di tingkat pusat. Kongkritisasinya adalah dengan menampung aspirasi spesifik di tingkat bawah tersebut dan memperjuangkannya lewat mekanisme dukungan (*popular vote*) kepada partai politik;
- 4) Perubahan kebijakan dari sistem kepartaian yang hegemonik dimana Golkar menjadi partai yang “diistimewakan” dan harus selalu “menang mutlak” dalam Pemilu menjadi kebijakan kehidupan kepartaian yang kompetitif dimana semua partai politik memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama. Sistem kepartaian di era reformasi tampak lebih sehat dalam arti kompetisi antarpolisi lebih *fair* dan terbuka. Pada masa ini demokrasi politik Indonesia mulai menemukan pijakannya;
- 5) Perubahan dari kebijakan yang tidak menentukan persyaratan bagi partai politik atau Golkar untuk ikut serta dalam Pemilu menjadi kebijakan yang menentukan syarat-syarat bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilu, misalnya syarat persebaran kepengurusan pada sedikitnya setengah dari jumlah provinsi dan pada setiap

propinsinya kepengurusan tersebar dalam sedikitnya setengah jumlah kabupaten/kota, serta adanya ketentuan *Electoral Threshold* (2%) untuk dapat mengikuti putaran pemilu periode selanjutnya;

- 6) Kebijakan bagi PNS dapat menjadi anggota partai politik dengan sepengetahuan atasannya (Pasal 8 Ayat 2 UU No. 3 Tahun 1975 jo UU No. 3 Tahun 1985) diubah menjadi kebijakan yang melarang PNS menjadi anggota partai politik (PP No. 5 Tahun 1999), serta;
- 7) Tetap diberlakukannya larangan bagi partai politik untuk menganut, mengembangkan dan menyebarluaskan ajaran Komunisme/ Marxisme/ Leninisme (Pasal 16 huruf a UU No. 2 Tahun 1999).

e. Sistem Multipartai Sederhana (2002-sekarang)

Tidak jauh berbeda dari sistem multipartai tidak terbatasi yang dianut pada era transisi Demokrasi Reformasi. Sistem multipartai sederhana oleh penulis dipandang sebagai sistem yang dicoba diterapkan untuk semata-mata menguatkan institusi-institusi ketatanegaraan yang sudah ada, selain daripada evaluasi terhadap sistem yang terdahulu. Era Demokrasi Reformasi yang disebut juga era demokrasi transisional dalam banyak literatur, boleh dimengerti sebagai sistem yang “relatif serba baru” dengan demikian belum memiliki pijakan yang mantap dalam segala hal. Dalam perspektif ketatanegaraan pun demikian. Banyak aspek dalam ketatanegaraan Indonesia yang perlu dibenahi. Tugas bangsa dan negara saat sekarang ini adalah mempertahankan tatanan demokrasi yang sudah sejauh ini dibentuk dan memperkuat instrumen-instrumen penegak dan pelaksana demokrasi Indonesia tersebut yang pelaksanaannya diselenggarakan dengan dinamika bangsa dan negara.

Secara khusus dalam sistem kepartaian dan politik sebagaimana yang penulis cermati, sistem yang terbentuk selama era demokrasi transisional ini menuai kontroversi, namun hal semacam ini

memang wajar. Dalam banyak hal transisi dari pola lama ke pola yang baru menimbulkan pertentangan di antara pihak-pihak atau kelompok-kelompok yang sepakat dengan sistem konvensional dengan pihak-pihak yang lebih mengedepankan pembaharuan. Masing-masing kelompok mewakili kepentingan yang tidak sama, bahkan tidak jarang bertentangan satu dengan yang lain.

Soerjono Soekanto menuliskan bahwa masyarakat yang terdiri dari kelompok-kelompok sosial yang mempunyai latar belakang ideologi yang berbeda dan seterusnya, mempermudah terjadinya pertentangan-pertentangan yang mengundang kegoncangan-kegoncangan yang mendorong terjadinya perubahan dalam masyarakat (Soerjono Soekanto, 2002: 328). Transisi dari sistem multipartai hegemoni dalam masa pemerintahan Presiden Soeharto menjadi sistem multipartai sederhana ini (*the multiple simple party system*) melibatkan sentimen-sentimen yang berlatar belakang ideologis yang berpotensi mendorong terjadinya pertentangan-pertentangan yang berujung pada perubahan sosial.

Singkatnya, sistem multipartai sederhana dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, dalam kaitannya dengan tuntutan penguatan sistem pemerintahan presidensial Indonesia atau posisi tawar antara lembaga eksekutif dan legislatif, maka sistem multipartai sederhana dapat dipahami sebagai sistem kepartaian yang menghendaki soliditas dukungan partai yang duduk di parlemen (lembaga legislatif) terhadap pemerintah (lembaga eksekutif) dalam rangka menciptakan ketahanan politik negara yang mantap dan stabil. Dukungan solid mutlak diperlukan untuk mendukung efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan dalam perumusan kebijakan negara. Denny Indrayana menyebutkan. “Tidak sedikit penelitian yang membuktikan bahwa sistem presidensial akan lebih solid dibangun di atas sistem kepartaian sederhana” (Denny Indrayana, 2008: 180).

Makin rumit dan banyak partai politik akan berdampak pada polarisasi dukungan partai kepada pemerintah. Hal tersebut berpotensi besar menghadirkan sistem pemerintahan yang terbelah (*devided government*), yaitu sistem pemerintahan dimana presiden tidak mendapatkan dukungan memadai dari parlemen, sehingga menjadi presiden minorotas (*minority presidentialism*). Dalam kaitannya dengan efektifitas hubungan kerja antarlembaga negara (eksekutif-legislatif), kondisi yang demikian tidak memberikan keuntungan bagi pemerintahan, selain daripada menghambat pemerintahan dan pembangunan itu sendiri. Partai yang terlalu banyak juga bukan merupakan hal yang baik. Berkaitan dengan nilai ur gensi Partai politik, partai politik yang terlalu banyak akan rentan menimbulkan konflik, serta berpotensi memecah belah dukungan publik yang berujung pada apatisme publik terhadap praktek-praktek politik praktis.

Kenyataannya, kehidupan kepartaian Indonesia sejak era demokrasi reformasi-transisional hingga Pemilu 2009 menunjukkan gambaran bahwa partai-partai politik di Indonesia masih terpolarisasi ke dalam aliran-aliran politik. Memang bukan aliran-aliran politik *zakelijk* sebagaimana digunakan untuk menggambarkan polarisasi partai pada era Orde Lama (tahun 1950-an) yang kategorisasinya didasarkan pada persoalan-persoalan misalnya: ideologi dan ikatan primordial, pandangan budaya yang konvensional atau modern, kelompok santri di Nahdlatul Ulama, Masyumi (aliran kanan) dan kelompok abangan di Partai Nasional Indonesia, Partai Komunis Indonesia (aliran kiri), melainkan suatu kategorisasi yang mencakup sekaligus tarik tolak ideologi, kepentingan politik dan eksistensi kelompok. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka tersebutlah kelompok Bintangis, Beringinis, Bantengis, Nasrani, serta Buruh dan Sosial Demokrat (Kevin Evans, "Politik "Aliran" yang Mana?" dalam *TEMPO*. Edisi 30 Maret-5 April 2009. Halaman 48). Aliran "kiri" dan

“kanan” – yang ditarik dari antropologi dengan ranah kajian di daerah Jawa – tidak lagi sesuai dengan teori polarisasi empiris partai-partai politik di Indonesia, namun bilamana istilah “kiri” dan “kanan” tersebut terpaksa digunakan, demikian pendapat Kevin Evans.

“Pembelahan kekuatan pemilu sepanjang garis ‘kiri-kanan’ di Indonesia terdiri atas tiga kelompok kekuatan politik. Secara sederhana gambaran kelompok ini dapat dicatat sebagai 3B, yaitu kelompok Bantengis (kiri), Bintangis (kanan) dan belakangan, selama satu generasi terakhir ini, muncul kelompok ketiga, yakni kelompok menengah, sebut saja kelompok Beringinis. Pada kubu ‘kiri’ terletak kelompok yang mempunyai sikap sangat waswas terhadap potensi munculnya perbedaan kewarganegaraan berdasarkan latar belakang agama atau peletakan posisi khusus untuk agama Islam dalam tatanan konstitusional negara. Contoh partai ini adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Damai Sejahtera. Pada posisi sayap ‘kanan’ terletak kekuatan politik yang menilai agama Islam harus merupakan bagian tak terpisahkan dari roh dan semangat kebangsaan Indonesia. Contoh partai ini adalah Partai Persatuan Pembangunan, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Bulan Bintang dan Partai Bintang Reformasi ...Namun kini tampak bangsa Indonesia berhasil mengembangkan visi ‘menengah’ di antara kedua visi tradisional itu. Secara singkat saya menyebut posisi menengah ini sebagai Negara Ketuhanan. Kekuatan politik di ranah menengah ini menilai Islam beserta agama lain sebagai sumber pemikiran yang dapat mengilhami kebijakan publik, walau tidak sebagai penentu atau dasar. Contoh partai di ranah menengah ini adalah Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional ...Peran kubu menengah sebagai jembatan merupakan landasan stabilitas politik Indonesia yang substantif (Kevin Evans. “Politik ‘Aliran’ yang Mana?” dalam *TEMPO*. Edisi 30 Maret-5 April 2009. Halaman 56-57).

Soliditas dukungan parlemen terhadap pemerintah yang lazimnya diukur dengan hitungan angka 50% + 1 (lima puluh persen tambah satu) dukungan partai yang loyal terhadap pemerintah atau berapapun itu, sebenarnya bukan tidak mungkin terwujud, namun hal itu juga tidak mudah diwujudkan. Pertimbangan selanjutnya bukan saja terfokus pada berapa jumlah partai yang loyal pada pemerintah

dan berapa yang menempatkan diri sebagai oposisi pemerintah, namun juga pada seberapa kuat dukungan partai loyal tersebut dan apa latar belakang dari sikap loyal tersebut. Loyalitas yang pragmatis dengan latar belakang “bagi-bagi kekuasaan” belaka dapat sewaktu-waktu retak ketika kapasitas dan intensitas kekuasaan itu menyusut, padahal keretakan tersebut akan sangat mempengaruhi kelanjutan jalannya pemerintahan. Disharmoni hubungan presiden-parlemen dalam sistem pemerintahan presidensial dapat menjadi indikasi awal ke buntuan (*dead lock*) sistem yang mengarah pada perpecahan dalam pemerintahan sebagaimana telah dipaparkan di muka.

Kedua, dalam kaitannya dengan tuntutan penyederhanaan jumlah partai politik secara alamiah yaitu demi memperkokoh sistem presidensial sebagaimana dipaparkan di muka, maka sistem multipartai sederhana dapat dimaknai sebagai sistem multipartai yang membatasi jumlah Partai Politik peserta Pemilu secara alamiah dengan menerapkan angka ambang batas minimal pemilu (*Electoral Threshold*). *Electoral Threshold* sudah diterapkan sejak Pemilu 1999 dengan besaran variatif dalam setiap periode Pemilu. Yaitu besaran angka yang ditentukan atas dasar kesepakatan politik antarpantai di parlemen mengenai batas minimal perolehan jumlah kursi bagi tiap-tiap partai politik untuk dapat berkompetisi pada Pemilu putaran selanjutnya.

DPR beranggapan bahwa ketentuan tentang *Electoral Threshold* ini sebagai, “ukuran yang jelas dan rasional untuk pendewasaan partai politik, untuk melaksanakan pendidikan politik, serta berfungsi sebagai sarana bagi rakyat pendukung untuk mengevaluasi seberapa jauh misi dan visi suatu partai politik mendapatkan apresiasi dan dukungan dari masyarakat luas. Sekaligus sebagai parameter bagi partai politik seberapa jauh memperoleh dukungan masyarakat sehingga menunjukkan eksistensi legitimasi

yang kuat bagi partai politik tersebut” (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-V/2007 halaman 64).

Kenyataannya angka ambang batas minimal tersebut menjadi polemik tersendiri dalam kontestasi partai politik menjelang, bahkan pasca Pemilu 2009. Banyak kontroversi dituai dengan adanya penetapan *Electoral Threshold* tersebut. Salah satunya adalah Syamsudin Haris yang menyatakan sikap tidak setuju dengan praktek *Electoral Threshold*. Beliau berpandangan bahwa telah terjadi transaksi kepentingan atau pertukaran kepentingan di antara para politisi dengan membolehkan semua partai politik yang memperoleh kursi di DPR hasil Pemilu tahun 2004, meskipun gagal mencapai *Electoral Threshold* 3% (tiga persen), untuk langsung ikut Pemilu 2009. Syamsudin Haris menambahkan bahwa jika transaksi kepentingan tersebut berorientasi jangka pendek, yakni semata-mata demi pembagian kekuasaan di antara partai-partai, tentu ini menjadi keprihatinan kita bersama di mana rakyat dan bangsa ini sudah lelah dengan perilaku para politisi partai yang terlalu sibuk “berpolitik” sehingga lupa dengan mandatnya memperjuangkan kepentingan rakyat. (Syamsuddin Haris. “UU Pemilu, Dari Partai Untuk Partai?” dalam *KOMPAS*. 3 Maret 2008).

2. Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Kepartaian Indonesia

Kedaulatan rakyat dalam arti *partisipatory democracy* tidak berhenti pada berakhirnya proses perumusan kebijakan nasional yang melibatkan rakyat dalam kedudukannya yang proporsional untuk ikut serta dalam merumuskan kebijakan tersebut atau mempengaruhi sikap pemerintah dalam menentukan arah dan kebijakan nasional. Demokrasi partisipatoris harus juga tercermin dalam kesatuan aspek-aspek politik dan sosial yang berkembang dalam negara. Penulis mencatat beberapa diskursus mengenai kedaulatan rakyat dan sistem kepartaian yang hingga

kini masih menjadi perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi -praktisi ilmu-ilmu sosial politik, antara lain:

a. Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Partai Politik

Partai politik adalah pilar demokrasi yang keberadaannya menentukan dan mempengaruhi kuat lemahnya bangunan demokrasi Indonesia. Komponen-komponen infrastruktur politik mempengaruhi komponen-komponen suprastruktur politik dalam hubungan sebab akibat (*causal verband*). Dinamika yang terdapat dalam bangunan infrastruktur politik, khususnya partai politik; menentukan, mengendalikan, mempertahankan, bahkan dapat merubah tampilan suprastruktur politik negara.

Undang-Undang Dasar 1945 mengakui persamaan hak dan kewajiban politik bagi segenap bangsa Indonesia. Partisipasi warga negara dalam bidang politik adalah kemerdekaan individu yang diakui dalam konstitusi dan diselenggarakan berdasarkan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Landasan yuridis atas pengakuan persamaan hak dan kewajiban politik tersebut, antara lain dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C Ayat (2), Pasal 28D Ayat (1) dan (3), serta Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945.

Dari sekian banyak pasal dalam Undang-Undang Dasar yang berkaitan dengan hak dan kewajiban politik warga negara, pasal yang paling tegas mengatur mengenai keikutsertaan warga negara dalam organisasi sosial politik dan/atau keikutsertaannya membentuk atau mendirikan organisasi sosial politik, menurut hemat penulis, adalah Pasal 28 dan Pasal 28E Ayat (3) yang rumusannya masing-masing sebagai berikut. Pasal 28: "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*". Pasal 28E Ayat (3): "*Setiap*

orang berhak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Sekiranya kedua ketentuan di atas dapat dipahami sebagai berikut: *Pertama*, perihal menggabungkan diri atau mendirikan suatu organisasi massa atau partai politik – dalam pengertian yang spesifik, adalah hak setiap warga negara (Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945). *Kedua*, ketentuan mengenai hal tersebut – penggabungan diri atau pendirian partai politik – diakui sebagai kemerdekaan warga negara yang penyelenggaraannya ditetapkan (diatur) dengan undang-undang (Pasal 28 UUD 1945). *Ketiga*, perlu dibentuk Undang-Undang (Undang-Undang organik) untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar. Undang-Undang sebagaimana dimaksud merujuk pada Undang-Undang yang mengatur tentang pembentukan partai politik, ketentuan terakhir yang diperbarui mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (LNRI Tahun 2008 Nomor 2, TLNRI Nomor 4801).

Pembentukan dan pendirian partai politik menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Undang-Undang Partai Politik) dalam Bab II Pasal 2, 3 dan 4 Undang-Undang Partai Politik adalah sebagai berikut:

- 1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris dengan menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- 2) Akta notaris sebagaimana pendirian harus memuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat. Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan. AD sebagaimana dimaksud memuat paling sedikit: a) asas dan ciri

Partai Politik; b) visi dan misi Partai Politik; c) nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik; d) tujuan dan fungsi Partai Politik; e) organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan; f) kepengurusan Partai Politik; g) peraturan dan keputusan Partai Politik; h) pendidikan politik; dan i) keuangan Partai Politik.

- 3) Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen (sekarang Departemen Hukum dan HAM) untuk menjadi badan hukum, dengan demikian Partai Politik harus mempunyai: a) akta notaris pendirian Partai Politik; b) nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; c) kantor tetap; d) kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima per seratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan; dan e) memiliki rekening atas nama Partai Politik.
- 4) Departemen Hukum dan HAM menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran persyaratan Partai politik dalam waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap, dan 15 sesudah proses penelitian dan/verifikasi berakhir memberikan pengesahan Partai politik sebagai badan hukum dengan Keputusan Menteri dan diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (BNRI).

Pembentukan dan pendirian Partai politik secara prosedural ditetapkan dalam Undang-Undang. Penulis mencermati kenyataan bahwa dalam kurun waktu 11 (sebelas) tahun perjalanan Era

Reformasi (1998-2009) regulasi mengenai Partai Politik di Indonesia telah berganti sebanyak 3 (tiga) kali, yaitu Undang-Undang Partai Politik 1999 (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999), Undang-Undang Partai Politik 2002 (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002) dan terakhir Undang-Undang Partai Politik 2008 (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008), atau dapat dikatakan bahwa setiap menghadapi Pemilu harus selalu dibuat Undang-Undang Partai Politik yang baru. Hal yang demikian membuktikan bahwa konstruksi politik pada Era Reformasi belum mampu mengkonsolidasikan kekuatan politik yang ada dengan mantap dan optimal.

Prinsip-prinsip pembentukan hukum yang adil menurut Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of Law*, di antaranya yaitu (AAG. Peters dan Koesriani Siswosubroto, 1990: 61-62):

- 1) Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk kejelasan;
- 2) Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
- 3) Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
- 4) Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya.

Pandangan Lon Fuller tentang hukum tersebut apabila disandingkan dengan Undang-Undang Partai Politik di Indonesia yang sering berubah – bahkan selalu berubah tiap menjelang putaran Pemilu 5 (lima) tahun sekali – jelas berpotensi membentuk stigma negatif masyarakat terhadap hukum yang berlaku. Masyarakat akan beranggapan bahwa hukum di Indonesia tidak memiliki ketegasan. Parahnya masyarakat kemudian akan berangsur-angsur mengabaikan hukum dengan tidak mengorientasikan kegiatannya pada hukum yang

berujung pada *anomie* sosial dimana relasi sosial dalam masyarakat tidak lagi bersandar pada peraturan dan hukum yang berlaku.

Kenyataannya, dalam Era Reformasi ini bangsa Indonesia sedang dalam tahapan “pencarian jati diri” sebagai negara demokrasi yang kokoh dan sejati. Di lain sisi, posisi bangsa yang cenderung labil dan mudah berubah (transisional) ini memang berdampak buruk pada ketahanan nasional di berbagai sektor kehidupan bangsa dan negara, sebagaimana pemaparan di atas, namun regulasi Partai politik yang masih bersifat *ad hoc* tersebut juga mencitrakan bahwa kekuatan-kekuatan politik yang berkembang saat ini sedang mengupayakan tercapainya konsolidasi demokrasi konsensual yang kokoh, berkeadilan dan berkemanfaatan untuk dapat dengan secepat mungkin menciptakan ketahanan nasional dalam berbagai sektor kehidupan bangsa dan negara (Mukthie Fadjar, 2008: 84).

b. Kedaulatan Rakyat dalam Rekrutmen Keanggotaan Partai Politik dan Pencalonan Anggota Partai Politik dalam Pengisian Formasi Jabatan Politik

Partai politik mengusulkan calon yang akan menduduki jabatan-jabatan politik, baik itu jabatan pada lembaga eksekutif (lembaga Kepresidenan), legislatif (DPR, DPD, DPRD), bahkan yudikatif (hakim MK, Hakim Agung). Calon tersebut tentunya tidak boleh asal pilih dengan pertimbangan pragmatis yang diselengi argumentasi politis belaka – misalkan dicalonkan karena satu garis keturunan dengan pemimpin terdahulu, dsb. Namun lebih dari itu tentunya kandidat yang dicalonkan harus (idealnya) muncul dari suatu proses yang matang. Proses yang dimaksud adalah proses pengkaderan dalam tubuh partai politik yang matang, sehingga memunculkan bibit-bibit unggul partai yang mampu menunjukkan kinerja profesional sebagai *output*-nya.

Prinsip persamaan hak dan kewajiban politik merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat (Miftah Thoha, 2003: 102), maka wajib bagi negara untuk memberikan jaminan bagi seluruh rakyat Indonesia sedemikian hingga dapat mengekspresikan diri dan menyatakan pendapat (*freedom of expression*), bahkan lebih jauh lagi untuk bergabung dalam atau mendirikan organisasi sosial politik (*right to peaceful assembly*) dengan segala kemerdekaannya. Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur tentang hak dan kewajiban politik bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tersirat dalam rumusan pasalnya, antara lain dalam Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C Ayat (2), Pasal 28D Ayat (1) dan (3), serta Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945.

Berkaitan dengan implementasi hak dan kewajiban politik rakyat sebagai bentuk kedaulatan rakyat, penulis mencermati sebagai berikut. *Pertama*, Kedaulatan rakyat dalam berpolitik harus disesuaikan dengan kaidah hukum yang berlaku. Kedaulatan rakyat dalam prakteknya tidak boleh menyimpangi hukum, artinya harus memegang prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (tertulis) dan nilai-nilai serta kaidah-kaidah hukum umum yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab, termasuk juga sumber hukum yang tidak tertulis namun diakui keberadaannya. Di dalamnya terdapat misalkan saja: konvensi ketatanegaraan, traktat, hukum kebiasaan, hukum adat, dsb. Perundang-undangan yang dimaksud di atas adalah ketentuan normatif yang termaktub pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta dengan pula mempertimbangkan

ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pengertian sederhana, hukum yang menjadi panglima dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk melandasi pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dalam arti luas dan kedaulatan politik dalam arti yang lebih sempit.

Kedaulatan rakyat tidak dapat dipersepsikan bahwa dengan serta-merta setiap kebijakan pemerintahan baru dikatakan sah bilamana seluruh rakyat ikut beramai-ramai dalam pembuatan kebijakan tersebut, karena yang demikian tidak lain adalah bentuk *popular dictatorship*, bukan *popular sovereignty* (Miftah Thoha, 2003: 98). Harus diingat bahwa negara Indonesia adalah negara kedaulatan rakyat yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi perwakilan, oleh karenanya bangsa Indonesia mengakui eksistensi dari lembaga perwakilan rakyat (DPR, DPD, MPR – dalam konteks sebelum amandemen UUD 1945). Kedaulatan rakyat tersebut – termasuk juga kedaulatan politik rakyat – harus dilaksanakan seturut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, yang tiada lain dengan memberdayakan keterwakilan lembaga-lembaga negara formal yang ada.

Rekrutmen anggota Partai politik harus berdasarkan kaidah hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Undang -Undang Partai Politik) menyebutkan sebagai berikut:

- 1) *Warga negara Indonesia dapat menjadi anggota Partai Politik apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin.*

- 2) *Keanggotaan Partai Politik bersifat sukarela, terbuka, dan tidak diskriminatif bagi warga negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.*

Ketentuan normatif di atas adalah acuan pokok bagi setiap Partai politik dalam menyelenggarakan mekanisme rekrutmen anggota partai. Parameter atau persyaratannya jelas dan mudah dimengerti oleh masyarakat luas, menutup tafsir ganda (multi tafsir) melalui penjelasan pasal dari Undang-Undang terkait, harapannya dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi semua pihak.

Mengenai kandidasi atau pencalonan anggota Partai politik untuk menduduki jabatan politik, hal ini terkait dengan kedaulatan Partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Partai Politik yang menyebutkan sebagai berikut:

- 1) *Kedaulatan Partai Politik berada di tangan anggota dan dilaksanakan menurut Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.*
- 2) *Anggota Partai Politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih.*
- 3) *Anggota Partai Politik wajib mematuhi dan melaksanakan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta berpartisipasi dalam kegiatan Partai Politik.*

Mekanisme internal Partai politik sebagaimana tertuang dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga menjadi dasar bagi penentuan anggota Partai politik yang bersangkutan yang hendak dicalonkan untuk menduduki formasi atau jabatan politik tertentu. Menyangkut hal ini mungkin berbeda antara Partai politik yang satu dengan yang lain, apalagi setelah munculnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-IV/2008 yang menyatakan ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan

Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengenai penetapan calon terpilih melalui nomor urut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Mekanisme “nomor topi” dan “nomor sepatu” – begitu istilah yang lazim diberikan dalam berbagai diskursus politik. Calon-calon terpilih dengan nomor urut yang lebih sedikit bilangannya, sebagaimana tertera dalam daftar calon terpilih atau pada surat suara, tergolong sebagai calon dengan “nomor topi” dan berlaku sebaliknya – sebagaimana dimungkinkan untuk diterapkan pada pemilu-pemilu sebelum Pemilu 2009 otomatis tidak berlaku lagi.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) adalah konsensus bersama bagi seluruh anggota partai politik. Segala ketentuan di dalamnya mengikat bagi segenap anggota partai politik yang bersangkutan termasuk dalam hubungan hukum dengan pihak ketiga. Ingat bahwa Partai politik adalah “*a purely private association, a private formation*”, artinya bahwa segala konsekuensi, bahkan relasi keanggotaan yang muncul dalam tubuh partai politik murni berupa aspek-aspek hukum privat dimana asas konsensualitas dan asas “*pacta sunt servanda*” berlaku di atas segala hukum yang ada. Semua pihak yang terkait dengan penyusunan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga atau telah menyatakan dirinya sepakat untuk terikat pada segala ketentuan di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga tersebut tunduk pada segala ketentuan di dalamnya.

Sekedar contoh untuk menggambarkan AD/ART yang murni mengandung aspek hukum privat, penulis menyebut satu contoh kasus mengenai “*Recall*” atau yang oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dirumuskan dengan istilah “Pergantian antarwaktu” terhadap Zaenal Maarif, salah seorang Wakil ketua DPR pada masa jabatan 2004/2009 dari Partai Bintang Reformasi (PBR). Dengan tidak lebih jauh lagi mempertimbangkan duduk persoalan munculnya gagasan

recall terhadap beliau, penulis sekali lagi menegaskan bahwa hanya akan mengkaji kasus tersebut dari aspek hubungan *recall* anggota DPR, partai politik yang bersangkutan dan sifat AD/ART yang *strict* atau cenderung privat tadi.

Karir politik Zaenal Maarif berakhir seiring terbitnya Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 60 Tahun 2007 yang pada intinya berisi tentang keputusan pergantian antarwaktu beliau sebagai anggota DPR RI. Kepres tersebut muncul setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mempertimbangkan rekomendasi KPU atas surat yang dilayangkan oleh Ketua DPR RI Agung Laksono mengenai pergantian antarwaktu Wakil ketua DPR RI Zaenal Maarif yang telah sebelumnya diusulkan oleh Partai Bintang Reformasi (PBR) melalui Ketua Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Bintang Reformasi (PBR), Burzah Zarnubi (*Antiklimaks Zaenal*. <www.kapanlagi.com/h/0000183379/html> diakses pada 23 Juli 2009 pukul 22.16). Usulan pergantian antarwaktu Zaenal Maarif diajukan oleh partai berkenaan dengan sikap beliau yang dinilai tidak lagi sejalan dengan haluan Partai Bintang Reformasi. Terdapat konflik internal partai sejak Mukhtar PBR di Bali (2006) yang melibatkan beliau dan Ketua DPP PBR, Burzah Zarnubi.

Alasan apapun yang menimbulkan munculnya pandangan politis “tidak lagi sesuai dengan haluan partai politik bersangkutan” dapat menjadi alasan *recall* sebagaimana dimaksud. Mungkin terjadi *recall* terhadap anggota partai disebabkan karena seorang anggota dijatuhi pidana oleh karena tindakan pelanggaran pidana berat, atau pelanggaran ketentuan internal partai tertentu yang mengarah pada penjatihan sanksi berupa *recall*, hal ini juga sangat dimungkinkan. Jika kembali melihat kasus *recall* Zaenal Maarif, sebagaimana dikutip dari media bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak mengelak mengeluarkan Kepres atas rekomendasi Komisi Pemilihan

Umum (KPU). Artinya, presiden dengan segala kewenangannya pun tidak dapat bertindak lebih jauh untuk turut campur dalam mekanisme internal partai, sehingga keputusan *recall* itu mungkin akan berbeda. Makna selanjutnya adalah, inisiatif *recall* murni hasil kesepakatan internal partai politik, yang lahir dari pranata bersama yang mengikat bagi seluruh anggota partai dengan tanpa kecuali. Entah usulan Ketua DPP partai sudah cukup untuk melayangkan surat *recall* atas salah satu anggota partai yang bersangkutan, atau persyaratan lainnya, hal tersebut semata-mata muncul karena kesepakatan antaranggota, dengan demikian tiap-tiap anggota partai politik menundukkan diri dengan sukarela pada segala ketentuan internal yang termuat dalam AD/ART dan tata tertib yang berlaku di dalam partai yang bersangkutan tanpa suatu paksaan. Aspek hukum privat dalam hal ini telah terpenuhi.

Masalahnya, tidak semua konsensus di atas (pembentukan AD/ART dan tata tertib partai) murni merupakan hasil kesepakatan bersama, selain daripada “perjanjian baku” yang dikenal dalam peristilahan hukum perjanjian (perdata). Kenyataan menunjukkan bahwa dalam pengambilan keputusan-keputusan partai yang berkaitan dengan persoalan-persoalan di tingkat daerah, misalkan saja keputusan partai yang berkaitan dengan pencalonan dan pengangkatan pimpinan partai di tingkat daerah, masih terdapat mekanisme yang kuat untuk selalu menunggu kata akhir dari Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan partai harus keluar dari jajaran pimpinan pusat. Akibatnya, partai lamban merespon realitas di tingkat lokal (Asmara Nababan, 2007: 5-6).

UU Partai Politik Nomor 2 Tahun 2008 merumuskan partai politik adalah: “*organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan*

membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, namun dalam kenyataannya, sebagian besar partai politik yang ada merupakan “gerombolan manusia yang dikendalikan oleh pusat dalam bentuk relasi patron - klien”. Konsensus yang ada (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga) sebatas menjadi alat kontrol elit partai terhadap anggota - anggotanya, tidak mencerminkan desentralisasi atau otonomi, bahkan koordinasi pun tidak. Tidak terdapat kesamaan kehendak dan kesamaan hak serta kedudukan bagi semua anggota. Yang ada adalah tendensi oligarkis dalam internal partai politik, namun tampak demokratis di luar. Kondisi ini masih terus berlangsung sekalipun telah ada beberapa perubahan perundang-undangan dan pemerintahan (Asmara Nababan, 2007: 6).

Sistem merit dalam politik menjadi keharusan untuk mendukung terciptanya administrasi negara yang semakin mantap. Sistem merit pada umumnya diterapkan untuk pengisian formasi jabatan-jabatan karier birokrasi, semisal jabatan Direktorat Jendral, Sekretaris Jendral, Deputy, Kepala Biro dan lain sebagainya, yaitu jabatan-jabatan yang memang membutuhkan orang-orang dengan standar kompetensi tertentu hingga dinyatakan mampu untuk mengemban tugas dan tanggung jawab jabatan sebagaimana dimaksud . Seseorang yang mempunyai berkompetensi dan memiliki keahlian sesuai yang dibutuhkan pada jabatan karier bisa diangkat untuk menduduki jabatan tersebut. Sistem ini lazim dipergunakan dalam praktek kenegaraan di negara-negara yang telah lama dan dewasa melaksanakan demokrasi, misalnya Amerika Serikat (AS), dimana kualifikasi personal menjadi dasar bagi *oppointment* presiden. Sistem merit sempat digeser pada masa pemerintahan Presiden AS ke -7,

Andrew Jackson yang justru sangat mendukung sistem *spoil* untuk mengganti semua pejabat pemerintah (jabatan karier birokrasi) dan anggota partai presiden tanpa melihat kualifikasi personal. Hal ini dimungkinkan oleh presiden baru yang terpilih (Miftah Thoha, 2003: 111).

Gagasan penulis adalah penerapan sistem merit untuk pengisian formasi jabatan-jabatan politik, seperti anggota DPR atau DPRD, Ketua dan wakil-wakil Ketua DPR atau DPRD, Menteri, Gubernur, Bupati, dan sebagainya adalah gagasan yang baik dan sekiranya patut dipertimbangkan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa persamaan hak dan kewajiban politik menjadi konsekuensi logis dari negara yang menganut asas kedaulatan rakyat. Pasal 27 UUD 1945 menyebutkan: *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. *“The idea of equality of opportunity”* bagi seluruh rakyat Indonesia diakui, diatur dan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, kesempatan bagi mobilitas sosial politik dimungkinkan dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara di bumi Indonesia. Tidak seorang pun – pemerintah yang berkuasa pun tidak – memiliki wewenang untuk membatasi mobilitas sosial politik rakyat, terkecuali atas persetujuan dan oleh kehendak rakyat itu sendiri.

Sistem merit dalam politik sebagaimana sistem merit dalam birokrasi merupakan penegasan atas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Selain lebih demokratis – mencerminkan kompetisi yang terbuka antarpersonal dengan mereduksi pertimbangan-pertimbangan politis *an sich* – sistem merit yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dapat menempatkan orang yang tepat pada tempat (jabatan) yang tepat pula (*the right man on the right place*), sehingga

praktek *spoil* dan *patronage* dalam pengisian jabatan politik yang tidak mendidik, memanjakan dan berpotensi merusak tatanan administrasi negara dapat dihindarkan. Harapannya, kabinet dan lembaga perwakilan diduduki oleh orang-orang yang tepat dan berkompotensi. Pengisi jabatan-jabatan politik tersebut tentunya adalah anggota partai politik yang dicalonkan oleh partai, namun tetap memperhitungkan kinerja dan profesionalisme sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Kedua, kedaulatan politik rakyat – tidak lain kedaulatan untuk menyatakan pikiran dan pendapat, untuk berserikat dan berkumpul – harus pula mempertimbangkan cita hukum yang berkembang dalam realitas kehidupan masyarakat. Cita hukum yang dimaksud adalah ide-ide, gagasan-gagasan, falsafah-falsafah hidup serta nilai dan norma yang berkembang seturut dengan dinamika sosial yang nyata di dalam masyarakat. Cita hukum ini menjadi inspirasi bagi masyarakat, diakui dan dipertahankan oleh karena alasan tertentu atau kemanfaatan tertentu bagi masyarakatnya. Seturut dengan hal ini, Daniel Read memberikan pemahaman sederhana mengenai ajaran utilitarianisme oleh Jeremy Bentham (1748-1832) sebagai berikut:

“The utilitarian philosophers, including Bentham, Mill and Sidgwick, did put forward substantive rules that can be treated as rules of rationality. Roughly, they proposed that people ought to desire those things that will maximise their utility, where positive utility is defined as the tendency to bring pleasure, and negative utility is defined as the tendency to bring pain... utility was the tendency of an object or action to increase or decrease overall happiness” (Daniel Read, 2004: hal 3).

Utilitarianisme Bentham pada mulanya menjadi kajian dalam ilmu ekonomi klasik, namun kemudian ditarik ke ranah kajian ilmu hukum, sehingga memunculkan pemahaman bahwa pembentuk undang-undang hendaknya dapat merumuskan undang-undang yang mencerminkan keadilan bagi semua individu. Parameter keadilan dari

suatu undang-undang adalah kebahagiaan (kemanfaatan) yang sebesar-besarnya bagi sejumlah besar masyarakat yang dapat diberikan oleh undang-undang tersebut. Keadilan sebagaimana dimaksud menyangkut keadilan dalam arti formil terkait prosedur penyusunan undang-undang dan dalam arti materiil terkait isi atau substansi undang-undang yang berkemanfaatan bagi masyarakat dan didukung oleh sebagian besar masyarakat (Lili Rasjidi, 1988: 51).

Cita hukum masyarakat harus dijadikan dasar pertimbangan logis dalam perumusan hukum atau perundang-undangan karena pada prinsipnya “hukum untuk masyarakat”, bukan sebaliknya, dengan demikian masyarakat akan memiliki kesadaran emosional untuk tunduk dan patuh pada hukum atau peraturan yang telah dirumuskan tersebut. Kesadaran individu sebagaimana dimaksud, muncul atas dasar rasional bahwa kemanfaatan menaati hukum adalah lebih besar bagi diri pribadinya dan masyarakat banyak dibandingkan kerugian yang ditimbulkan dari perbuatan yang melanggar hukum.

Cita hukum masyarakat berkaitan dengan rekrutmen dan pencalonan anggota Partai politik dalam pengisian formasi jabatan politik adalah mengenai peluang dibukanya wacana alternatif kepartaian, seperti mengenai calon independen dan spesifikasi pada kebutuhan demokratisasi di tingkat lokal dengan mengakomodasi lahirnya partai alternatif yang lebih menjamin pengambilan keputusan atas macam-macam urusan publik di tangan rakyat. Selain itu, penting juga melakukan “pengarusutamaan” (*mainsreaming*) persoalan perempuan dalam pengembangan partai – disamping mendorong perempuan untuk berpartisipasi secara efektif dalam politik formal. Dengan begitu, reformasi kepartaian akan menunjukkan elan-vitalnya bagi perbaikan representasi demokratik secara lebih bermakna. Kedaulatan politik rakyat pun akan semakin menguat dalam

mekanisme sistem kepartaian yang sedang kita terapkan (Asmara Nababan, 2007: 7).

c. Kedaulatan Rakyat dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Pembahasan mengenai kedaulatan rakyat dalam pencalonan Presiden di Indonesia menjadi fokus yang tidak dapat dikesampingkan oleh penulis. Hal ini dikarenakan usul pencalonan Presiden dan wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 hanya dimungkinkan untuk dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Partai politik sebagaimana dimaksud adalah aktor yang memiliki peranan penting untuk melembagakan demokrasi Indonesia, partai politik yang sama pula menjadi bagian atau komponen dalam sistem politik dan kepartaian dalam negara Indonesia.

Perhatian utama penulis adalah sepanjang frase *“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik...”*. Sekurang-kurangnya terdapat dua makna yang terkandung dalam penggalan frase Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 tersebut, yaitu: *pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan (diusulkan) dalam satu pasangan sekaligus oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. *Kedua*, partai politik menjadi sarana tunggal dalam pengajuan usul pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Konstitusi sejauh ini tidak mencantumkan ketentuan mengenai pengajuan usul pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden di luar prosedur pencalonan melalui partai politik, dengan demikian partai politik memiliki peran sentral dalam pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Kembali lagi disinggung dalam sub bahasan ini perihal peran partai politik dalam mekanisme kenegaraan Indonesia. Bukan peran yang biasa saja, melainkan peran yang sangat

istimewa dimana partai politik menjadi satu-satunya “kendaraan” bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk dapat berkompetisi dalam pemilihan umum. Sesungguhnya terdapat muatan kedaulatan rakyat yang sangat besar dalam hal ini. Ingat bahwa partai politik adalah salah satu pilar demokrasi negara. Usul mengenai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus dapat mencerminkan kedaulatan rakyat. Demokrasi mutlak menjadi intisari dalam pencalonan tersebut. Demokrasi ini terlihat dari kesatuan suara di tubuh partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan usulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud.

Untuk dapat memahami keterkaitan antara pencalonan presiden dan kedaulatan rakyat harus pula dimengerti terlebih dahulu mengenai hakikat jabatan dan pribadi presiden dalam sistem pemerintahan, khususnya dalam sistem presidensial sebagaimana dianut di Indonesia. Juan Linz dalam bukunya yang berjudul *“The Failure of Presidential Democracy”* memaparkan kegagalan-kegagalan sistem presidensial. Kegagalan pertama sistem presidensial sebagaimana disebut oleh Linz (1994) dengan istilah “legitimasi demokratis ganda” (Arend Lijphart 2000: 7). Dalam sistem parlementer, hanya anggota legislatif (*legislature*) yang dipilih oleh rakyat (*popularly elected*), dengan demikian menjadi satu-satunya lembaga yang memperoleh legitimasi rakyat sebagai perwakilan rakyat (*legitimate representative of the people*), namun dalam sistem presidensial berlaku bahwa presiden beserta anggota legislatif, keduanya dipilih oleh rakyat dan dengan demikian, keduanya memiliki legitimasi sebagai perwakilan rakyat – namun sangat mungkin, bahkan tidak jarang ditemukan bahwa presiden dan mayoritas anggota legislatif di parlemen memiliki pandangan atau sikap politik yang saling bertolak belakang, walaupun keduanya berasal dari satu partai yang sama. Tidak terdapat prinsip

yang demokratis yang sanggup menyelesaikan pertentangan tersebut. Praktisnya terjadi kemacetan hubungan antara keduanya – yang di lain sisi memungkinkan timbulnya hasrat yang kuat bagi presiden untuk menjalankan kekuasaan yang tidak terbatas atau untuk memperbolehkan intervensi militer dalam bidang politik.

Kedua, problem dalam presidensialisme adalah sifat presidensialisme itu sendiri yang cenderung “kaku” atau “*rigid*” (Arend Lijphart, 2000: 8). Maksudnya bahwa dalam sistem presidensial, seorang presiden menjabat untuk masa yang tetap (*fixed period of time*). Masa jabatan tersebut tidak dapat diperpanjang lagi, meskipun presiden yang bersangkutan berhasil menarik simpati lebih banyak orang, memiliki lebih banyak dukungan suara dari partai politik, atau singkatnya lebih sukses dan populer – hal ini dikarenakan adanya *term limits*, yaitu syarat-syarat yang membatasi kekuasaan eksekutif secara prinsip dengan jalan membatasi masa jabatan presiden dan/atau kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk dapat menduduki jabatan tersebut.

Masa jabatan presiden sebagaimana dimaksud juga tidak dapat dipersingkat, bahkan bila presiden terbukti tidak mampu mengemban tugas jabatannya dengan baik, atau presiden menderita sakit parah, atau ditimpa berbagai macam skandal. Hanya terdapat dua pilihan, keduanya memang bukan jalan keluar yang terbaik: presiden dapat (“fakultatif”) dan mengundurkan diri dari jabatannya (“imperatif”), namun kebanyakan presiden akan menolak cara pertama selama itu masih memungkinkan. Mengenai cara kedua, presiden dalam pemerintahan dengan corak presidensialisme dapat diturunkan dari jabatannya melalui mekanisme *impeachment*. Persoalannya, *impeachment* dalam sistem presidensial pada umumnya diperumit. Prosesnya sendiri memakan waktu yang lama, belum lagi ketentuan-ketentuan teknis yang luar biasa sulit untuk dapat dipenuhi.

Mainwaring berpendapat bahwa: “Segala upaya yang dimaksudkan untuk memberhentikan presiden dari masa jabatannya akan mudah menggoncang keseluruhan sistem pemerintahan... Hasil dari tiap upaya untuk menyingkirkan presiden – bahkan meski presiden tersebut tidak berkompeten – justru berpotensi meruntuhkan rezim kekuasaan” (Scott Mainwaring, 1990: 7-8).

Selanjutnya adalah alasan dari *impeachment* yang pada umumnya terbatas pada alasan yang terkait dengan pelanggaran hukum pidana saja – Mainwaring mengambil contoh persyaratan *impeachment* yang berlaku pada negara-negara demokrasi presidensial di wilayah Amerika Latin, (bandingkan dengan persyaratan *impeachment* yang berlaku di Indonesia menurut Pasal 7A dan 7B UUD 1945) – bahkan pidana percobaan yang seharusnya dapat diproses dan dijatuhi sanksi pidana seolah-olah dikesampingkan dari prosedur *impeachment* tersebut karena begitu besarnya keseganan dari parlemen untuk menjatuhkan presiden. Konsekuensi yang paling logis untuk menjatuhkan presiden, bagi kelompok oposisi adalah dengan mendukung upaya-upaya *coup* terhadap pemerintah – selain dari tidak tersedianya prosedur untuk menyatakan mosi tidak percaya sebagaimana terdapat dalam sistem demokrasi parlementer (Scott Mainwaring, 1990: 13).

Permasalahan *ketiga* dari presidensialisme adalah kelaziman “*the winner take all*” dalam sistem pemilihan umum yang diberlakukan (Arend Lijphart, 2000: 8-9). Kandidat presiden terpilih memegang seluruh kekuasaan eksekutif yang sepenuhnya bermuara pada lembaga kepresidenan, sedangkan kandidat yang kalah kehilangan seluruh kekuasaan (“*loser loses all*”). Mereka yang kalah seringkali tidak diberikan kedudukan pada jabatan politik manapun, bahkan disingkirkan dari proses politik apapun.

Sistem parlementer mungkin juga menganut prinsip “*winner take all*” ini bilamana satu partai politik memperoleh lebih dari separuh kursi di parlemen, oleh karena itu membentuk kabinet dengan komposisi kabinet – termasuk perdana menteri, diambil dari anggota partai tunggal tersebut, walau demikian, sesungguhnya pemenang adalah partai politik itu sendiri, bukan kemenangan perorangan. Kabinet yang dibentuk adalah kabinet kolegal partai, bukan kabinet yang semata-mata dibentuk oleh satu pribadi presiden. Lebih daripada itu, seperti praktek parlementarianisme di negara Inggris, dimungkinkan bagi kandidat yang kalah untuk menjadi “*leader of the opposition*”, dengan demikian sistem parlementer terhindarkan dari dampak negatif seperti yang terjadi pada sistem presidensial.

Kegagalan *keempat* dalam sistem presidensialisme menurut Linz adalah kampanye presiden yang semakin menguatkan motif politik perorangan – padahal tidak tertutup kemungkinan bahwa kandidat presiden memiliki karakter yang buruk atau tidak berkompetensi terkait dengan pelaksanaan tugas jabatan presiden – namun melemahkan paradigma politik dari partai-partai yang bersaing untuk memperbesar perolehan suara, bahkan melemahkan posisi tawar dari program-program partai politik yang telah dirancang (Arend Lijphart, 2000: 9-10).

Kaitannya dengan kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden – dengan memperhatikan pemaparan Linz mengenai kegagalan sistem presidensial di atas – ternyata timbul diskursus di kalangan akademisi mengenai persoalan: *pertama*, tidak terakomodasinya calon presiden dan/atau wakil presiden independen dalam konstitusi dimana hal ini dinilai serupa dengan tindakan yang mengurangi kedaulatan rakyat dalam partisipasinya di bidang politik; *kedua*, dalam negara dengan sistem presidensial pada umumnya tidak

dimungkinkan pencalonan ulang bagi seseorang yang telah menjabat sebagai presiden untuk satu atau dua periode Pemilu berturut-turut untuk menduduki jabatan yang sama – walaupun hal ini dikehendaki oleh mayoritas rakyat. Prinsip tersebut juga dianggap tidak demokratis.

Permasalahan pertama mengenai tidak terakomodasinya calon presiden dan/atau wakil presiden independen dan kaitannya dengan kedaulatan rakyat, penulis memberikan dua jawaban. *Pertama*, UUD 1945 dalam Pasal 6A Ayat (2) menyebutkan: “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. Konstitusi Negara Republik Indonesia memang tidak mengakomodasi calon presiden dan/atau wakil presiden independen. Kehendak awal (*original intent*) pembentuk undang-undang sebagaimana tersirat dalam rumusan Pasal 6A Ayat (2), sebagaimana dikutip penulis dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang dimuat dalam Putusannya adalah membangun konstruksi kepartaian yang bersifat komunal/kolegial, bukan individual, sehingga dalam hal pengajuan usul (pencalonan) pasangan Presiden dan Wakil Presiden menempatkan partai politik sebagai obyek sentral pelaksana asas kedaulatan rakyat (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008).

Kehendak pembentuk undang-undang tersebut tidak dapat dengan serta-merta diartikan sebagai bentuk deskriminasi terhadap hak politik (hak untuk dipilih sebagai calon presiden atau wakil presiden). Dalam hal calon independen tidak atau belum diakomodasi dalam konstitusi Indonesia adalah semata-mata pilihan hukum dari para pembentuk undang-undang. Lagipula, sesungguhnya ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 berbicara tentang tatacara (prosedur) pelaksanaan hak, yaitu kedaulatan rakyat di bidang politik kaitannya dengan hak untuk diusulkan (dicalonkan) sebagai presiden atau wakil

presiden – dimana pelaksanaan hak tersebut lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal tersebut tidak deskriminatif karena mekanisme sebagaimana dimaksud mengikat bagi setiap orang yang berkeinginan menjadi presiden dan wakil presiden . Pembatasan oleh konstitusi mengenai prosedur pengajuan usulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui partai politik atau gabungan partai politik ini tidak dimaksudkan untuk sengaja mengurangi hak politik atau esensi kedaulatan rakyat untuk berpartisipasi dalam bidang politik formal, bukan juga sebagai sarana legitimasi yuridis dari suatu praktek totalitarianisme dari rezim penguasa tertentu. Pandangan - pandangan semacam itu adalah pandangan keliru yang justru menjerumuskan pada pemahaman mengenai arti demokrasi yang sangat dangkal.

Sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial. Sebagaimana telah dipaparkan oleh Linz mengenai kegagalan sistem presidensial, satu hal yang dicermati dalam bahasan ini adalah kegagalan sistem yang pertama yaitu adanya “*dual democratic legitimacy*” dalam sistem presidensial. Presiden dan anggota legislatif dapat mengklaim bahwa masing-masing pihak memperoleh legitimasi rakyat sebagai “lembaga perwakilan rakyat” melalui pemilihan umum, oleh karena itu keduanya (lembaga eksekutif dan lembaga legislatif) menyelenggarakan tugas dan tanggung jawab pemerintahan untuk dan atas nama sejumlah besar rakyat yang memilihnya. Implikasinya secara teoritis adalah kemungkinan munculnya pertentangan preferensi politik antara presiden dan mayoritas anggota parlemen, sekalipun presiden dan anggota parlemen berasal dari satu partai yang sama (Arend Lijphart, 2000: 7). Pertentangan tersebut akan berpengaruh pada “kebuntuan” (“*deadlock*”) yang berkepanjangan bilamana tidak segera diselesaikan. Selaras dengan pemikiran tersebut Firman Noor,

sebagaimana dikutip dalam buku suntingan Maswadi Fauf sebagai berikut:

“Apalagi memang secara teoritis kondisi konsultatif yang intens antara presiden dan parlemen dalam sistem presidensial memang merupakan pilihan dan bukan keharusan. Terutama mengingat adanya seperangkat hak prerogatif presiden yang dapat membuat agenda politik yang relatif independen dari badan legislative dengan mengatasnamakan mandate langsung dari rakyat. Situasi ini jelas akan membawa kemungkinan terjadinya kebuntuan antara kedua lembaga itu makin besar” (Maswadi Rauf, dkk., 2009: 52).

Permasalahan pertama dapat penulis jawab baik dengan pertimbangan yuridis maupun pertimbangan politis sebagai berikut:

Pertimbangan politis bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terpilih bukan dari pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau koalisi partai besar kemungkinan tidak mendapatkan dukungan dari mayoritas anggota parlemen atas agenda-agenda atau program-program politik yang dicanangkan olehnya. Belum lagi reaksi serupa yang mungkin muncul dari kelompok-kelompok di luar parlemen atau di luar institusi politik formal. Reaksi atau tekanan dari kelompok-kelompok baik di dalam maupun di luar parlemen berpotensi menggoncang pemerintahan dan memang hal ini akan sangat sulit diatasi oleh presiden dan/atau wakil presiden yang tidak memiliki basis dukungan yang berasal dari partai politik. Berbeda dengan sistem parlementer dimana jabatan Perdana Menteri (*Prime Minister*-negara-negara *Western hemisphere*, misalnya Inggris; *Chancellor*-Jerman; *Taoiseach*-Irlandia; dan sebagainya) dipilih oleh partai atau koalisi partai mayoritas di parlemen, sehingga seorang perdana menteri memiliki posisi tawar yang sama kuat atau bahkan lebih kuat dari kelompok-kelompok oposannya.

Pertimbangan yuridisnya adalah, dalam membangun demokrasi harus disertai dengan penguatan fungsi dan peranan institusi-institusi

kenegaraan terutama penguatan fungsi dan peranan pada institusi-institusi negara yang melaksanakan mandat kedaulatan rakyat, sebut saja satu institusi formal: partai politik. Hal ini selaras dengan rumusan Pasal 10 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang merumuskan bahwa salah satu tujuan umum partai politik adalah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian dalam negara demokrasi perwakilan, partai politik berperan penting. Partai politik berkesempatan untuk saling berkompetisi. Partai politik adalah agen pembentuk pemerintahan. Partai politik yang mampu memberi corak pada penyelenggaraan Pemilu yang akuntabel hingga pada akhirnya partai politik yang dapat menjadi jembatan penghubung antara rakyat dan pemerintah. Demokrasi tidak mungkin bertahan tanpa didukung oleh partai politik yang berfungsi dengan baik (Takayuki Ito, 2001: 289).

Pertimbangan-pertimbangan tersebut sekiranya cukup untuk memberikan gambaran bahwa seorang presiden dan wakil presiden independen lemah dalam menghadapi banyaknya tekanan baik di dalam maupun di luar pemerintahan. Keadaannya akan berbeda bila presiden dan wakil presiden terpilih mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen oleh partai politiknya maupun oleh koalisi partai-partai politik. Niscaya pemerintahan akan dapat berjalan lebih *smooth* dan stabilitas demokrasi dapat terjaga (Maswadi Rauf, dkk., 2009: 59).

Permasalahan kedua mengenai prinsip tidak dimungkinkan pencalonan ulang yang bagi seseorang yang telah menjabat sebagai presiden untuk satu atau dua kali periode jabatan yang dinilai tidak demokratis, Lijphart mengutip pernyataan Hamilton, Jay dan Madison (1788) yang ditulis dalam *Federalist Papers* sebagai berikut:

“It is ironic that presidential government was originally designed to limit the power of the executive by means of a strict separation of powers between president and legislature and by separate election of the two, but that the practical result has frequently been too much presidential power – which in turn has led to constitutional provisions in almost all presidential democracies to limit presidents to one or two terms of office. Such term limits, however, have further undesirable consequences. One is that they violate the democratic principle that the people should be able to elect their most preferred candidate. It also often means that presidents who cannot be reelected turn into completely ineffectual “lame ducks” in their final years in office. Presidents may also spend inordinate proportions of their time, energy, and political capital to change the term limit rule or to have it interpreted in such a way as to allow re-election after all; recent examples are Argentina, Brazil, and Peru. The contrast with parliamentarism is revealing: there is not a single parliamentary democracy in the world in which it has been found to be necessary to limit the prime minister’s tenure to a specified number of terms or years in office” (Arend Lijphart, 2000: 7-8).

Pembatasan kesempatan bagi seseorang untuk mencalonkan diri lagi sebagai presiden setelah satu atau dua kali menjabat sebagai presiden memang menyimpang dari prinsip kedaulatan rakyat. Pembatasan sebagaimana dimaksud memang menghambat hak seseorang untuk berpartisipasi dalam politik dan pemerintahan, namun harus dimengerti bahwa pembatasan sebagaimana dimaksudkan muncul dari kekhawatiran bahwa dalam sistem presidensial sangat mungkin muncul presiden dengan kekuasaan yang tidak terbatas, yang oleh Jay, Hamilton dan Madison diistilahkan dengan *“too much presidential power”*. Akan lebih mudah untuk memahami fakta kenegaraan seperti misalnya fakta penyelenggaraan sistem presidensial di Indonesia pada rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Sebelum amandemen, UUD 1945 tidak menyebutkan ketentuan pembatasan untuk pencalonan ulang bagi seseorang yang telah menjabat sebagai presiden.

Ketentuan Pasal 7 UUD 1945 (sebelum amandemen) tertulis sebagai berikut: “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*”. Ketentuan Pasal tersebut diamandemen (perubahan pertama, 19 Oktober 1999), sehingga menjadi: “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*”. Praktek kenegaraan di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto selama kurang lebih 32 tahun cukup untuk dijadikan pelajaran bagi Indonesia betapa dalam sistem presidensial – dimana Presiden memegang kekuasaan eksekutif yang begitu “luar biasa” – memiliki tendensi “tirani presidensial”, oleh karenanya pembatasan kekuasaan eksekutif dalam bentuk pembatasan kesempatan *reelection* bagi jabatan presiden dan/atau wakil presiden sangat diperlukan, walau sepertinya menyimpang dari prinsip kedaulatan rakyat.

d. Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Multipartai (*Multiparty System*) dan Sistem Multipartai Sederhana (*The Simple Multiple Party System*)

Ketika konstitusi dan norma dasar suatu negara ditetapkan dalam rangka membangun struktur ketatanegaraan yang demokratis, maka banyak aspek yang harus dipertimbangkan, yaitu: pilihan mengenai sistem pemerintahan presidensial atau parlementer; sistem Pemilu yang hendak diterapkan; bentuk negara kesatuan atau federal; sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan; lembaga perwakilan rakyat unikameral atau bikameral, bilamana lembaga perwakilan bikameral itu dipilih, kemudian bagaimanakah cara menciptakan lembaga perwakilan bikameral yang berimbang baik dari segi jumlah anggota atau pun kewenangan (*power*) antar lembaga perwakilan; mekanisme *judicial review* suatu produk perundang-undangan nasional, dan bilamana ada, lembaga negara yang bagaimanakah yang

layak menguji produk hukum tersebut, tentunya dengan hukum acara yang khusus; mengenai independensi bank sentral; serta menentukan batasan *rigid* atau *flexible* suatu konstitusi seperti sebagaimana seharusnya. Kesemua hal tersebut memang penting, namun banyak pakar ilmu sosial berpandangan bahwa dua hal yang utama, bahkan sangat mendesak untuk dipertimbangkan sebagai prasyarat *survival* dan kesuksesan pemerintahan yang demokratis adalah mengenai sistem pemerintahan (presidensial atau parlementer) dan sistem Pemilu (Arend Lijphart, 2000: 5-6).

Dalam negara demokrasi perwakilan, partai politik menjadi penghubung utama bagi rakyat dan pemerintah. Seymour Martin Lipset menekankan bahwa partai politik dan demokrasi “tidak terpisahkan”, diperkuat oleh E. E. Schattschneider dengan istilahnya yang terkenal, “partai politik adalah simpanan tak terduga dalam konteks demokrasi modern”. Cita demokrasi adalah untuk memiliki partai-partai politik yang kuat dan bersatu dengan program partai yang jelas. Segala sesuatu yang bertentangan dengan ide tersebut berarti pula menentang kelangsungan demokrasi itu sendiri. Terkecuali pada kondisi yang kasuistik seperti contoh berikut: *Pertama*, Dag Anckar dan Carsten Anckar memberikan gambaran praktek kenegaraan pada sedikitnya 6 (enam) negara kecil di kepulauan Pasifik yang memiliki ciri-ciri demokrasi yang mengesankan, walaupun tanpa partai politik. *Kedua*, Larry Diamond (1999: 97) menyatakan bahwa terdapat kemungkinan partai politik menjadi terlalu kuat, contohnya di Venezuela. Partai politik “memonopoli proses politik”, sedemikian hingga menekan negara dan organisasi lainnya. Partai politik sebagaimana dimaksud telah mengesampingkan kepentingan-kepentingan kelompok, serta merebut otonomi institusi politik lainnya. Hanya sedikit ruang yang tersisa bagi demokrasi dan keleluasaan konstituen. *Partyarchy* (kekuasaan yang terpusat pada partai politik)

tersebut, demikian ditegaskan oleh Diamond, menjadi faktor utama mengikisnya efektivitas, legitimasi dan stabilitas demokrasi Venezuela (Arend Lijphart, 2004: 102).

Terdapat tuntutan untuk menyalurkan berbagai macam kepentingan dengan efektif dalam suatu masyarakat majemuk – walaupun kepentingan tersebut faktanya saling bertentangan. Hal itu semata-mata dilakukan untuk menghindari perpecahan sosial atau pun untuk menghindari kecurigaan, serta rasa terancam yang berlebihan antar kelompok masyarakat dalam suatu sistem sosial. Sistem kepartaian multipartai adalah alternatif pilihan untuk menurunkan tingkat kesenjangan tersebut. Berkaitan dengan sistem multipartai dan presidensialisme, Lijphart seperti dikutip oleh Scott Mainwaring memberikan pengertian sebagai berikut:

“...that in ‘plural societies,’ with sharp cultural, ethnic, religious, or linguistic cleavages, multiparty systems could be more propitious in promoting stable democracy. With a two-party system, significant minorities might be permanent ‘outs,’ a situation that could reduce their willingness to abide by the rules of the game. A multiparty system could enable these minorities to attain meaningful representation and to participate in governing coalitions ...there was no empirical relationship between the number of parties and democratic stability” (Scott Mainwaring, 1990: 3).

Sistem multipartai menjadi pilihan yang sesuai dengan konteks negara demokrasi Indonesia yang majemuk dengan tingkat pluralitas yang tinggi, baik secara kultural maupun ideologis. Hal tersebut tidak secara sempit diartikan bahwa sistem kepartaian selain daripada sistem multipartai tidak sesuai atau pasti berdampak buruk terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia, hanya saja sistem multipartai telah dipertimbangkan dan dipilih oleh para *founding fathers* bangsa sejak negara Indonesia didirikan yang nampaknya akan tetap

dipertahankan sejauh tidak terdapat kendala kenegaraan yang begitu berarti sehingga sistem ini memang harus diubah.

Banyak atau sedikitnya jumlah partai politik bukan menjadi faktor yang dapat menghambat atau mendukung laju demokrasi pada negara-negara yang menganut sistem parlementer maupun presidensial – termasuk bagi Indonesia – seturut dengan pernyataan Arend Lijphart, seperti telah dikutip di atas bahwa tidak terdapat hubungan empiris antara jumlah partai politik dan stabilitas demokrasi. Artinya, dalam konteks *multiparty system* atau *multiple simple party system*, bukan banyak atau sedikitnya jumlah partai politik yang menjadi penentu stabilitas demokrasi. Jumlah partai hanya menjadi gambaran sedikit atau banyaknya kepentingan yang telah terwadahi dalam institusi politik formal (partai politik) dari sekian banyak kepentingan yang terpolarisasi dalam berbagai segi kehidupan empiris kemasyarakatan, baik oleh karena alasan ideologis, kultural, religi, hingga struktural kemasyarakatan.

Saat ini Indonesia menganut sistem multipartai sederhana. Memang tidak secara eksplisit disebutkan dalam konstitusi ataupun peraturan perundangan di Indonesia, namun dapat dipahami dari praktek (kenegaraan), maksudnya regulasi atau kebijakan yang berkaitan dengan partai politik dan pemilihan umum. Misalnya tersirat dalam hal pemberlakuan *electoral threshold* (ET) 3% seturut ketentuan Undang-Undang Pemilu Anggota Legislatif Nomor 10 Tahun 2008 pada Pasal 315 untuk mengurangi jumlah partai politik yang ada saat ini secara alamiah.

e. *Electoral Threshold* dan kaitannya dengan Kedaulatan Rakyat

Terlepas dari semua perdebatan yang muncul ditengah diberlakukannya *electoral threshold* tersebut, penulis hendak mengerucutkan pembahasan pada penerapan sistem multipartai

sederhana (dalam arti yang lebih sempit yaitu dengan diterapkannya *electoral threshold*) dan dampak yang ditimbulkan bagi kedaulatan rakyat dalam bidang politik (khusus pada rumusan Pasal 6A Ayat (2) dan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945). Beberapa hal yang penulis cermati yang merupakan intisari pembahasan mengenai *electoral threshold* dan kaitannya dengan kedaulatan rakyat, seperti di bawah ini.

Pertama, Rumusan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut: “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum*” dan rumusan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut: “*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*”, dimana implementasi dua ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dengan undang-undang, seperti dinyatakan dalam Pasal 6A Ayat (5) UUD 1945 yang rumusannya sebagai berikut: “*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*”. Artinya bahwa pembentuk undang-undang berwenang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan umum dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sepanjang undang-undang yang mengatur masalah tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Pembentuk undang-undang atau *legislative body* Indonesia memiliki legitimasi konstitusional untuk merumuskan setiap produk hukum. Legitimasi tersebut secara filosofis adalah legitimasi yang diderivasi dari rakyat, bukan dari pribadi pembentuk undang-undang itu sendiri. Dijalankan secara kolegal dalam suatu majelis yang merdeka dengan tiap-tiap anggotanya memiliki satu hak suara. Adanya *legislative body* tersebut

merupakan pengejawantahan dari kehendak rakyat, diberi landasan konstitusional, sehingga sesuai dengan norma bernegara dalam konteks Negara Hukum.

Dari sudut pandang konsep demokrasi perwakilan. *Legislative body* ini dapat diinisiasikan sebagai badan atau lembaga perwakilan rakyat yang sewajarnya berpikir, bersikap, serta bertindak semata-mata atas nama rakyat. Persoalannya adalah, idealisme bentuk “lembaga perwakilan yang merakyat”, sebagaimana penulis bicarakan, tidak sepenuhnya terwujud. Senantiasa terdapat kesenjangan atau dengan tidak bermaksud melebih-lebihkan, selalu ada jurang pemisah antara hukum sebagai suatu realitas kehidupan (*das sein*) dan hukum sebagai akidah atau norma ideal (*das solen*). Namun legitimasi untuk membentuk hukum sebagaimana dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat, harus dipandang sah oleh semua rakyat, sehingga daripadanya tidak perlu dipertanyakan atau diragukan lagi bahwa lembaga perwakilan rakyat justru akan menodai amanat rakyat dengan jalan pikiran, sikap dan tindakannya yang berseberangan dengan kehendak rakyat. Hal yang demikian tidaklah perlu, oleh karena hanya akan memperkeruh suasana, memperburuk citra lembaga perwakilan, serta semakin memperbesar pesimisme masyarakat terhadap lembaga perwakilan yang ada.

Kedua, harus dipahami bahwa *electoral threshold* adalah produk legislasi nasional yang obyektif, yaitu berlaku umum dengan tidak ada kecualinya bagi semua partai politik peserta pemilu. Tidak diskriminatif ataupun bermaksud mengurangi kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan – sebagaimana termaktub dalam rumusan Pasal 7 UUD 1945. Muncul kesalahpahaman bahwa setiap badan hukum yang diinisiasikan sebagai partai politik dengan serta-merta dapat ikut serta dalam pemilu. Pemahaman seperti itu adalah pemahaman yang keliru, karena eksistensi partai politik dan

keikutsertaan pemilu adalah dua persoalan yang berbeda dan tidak dapat dicampur-adukkan. Partai-partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* acap kali menyalahkan undang-undang yang mereka nilai telah mengurangi, bahkan merampas kedaulatan rakyat dan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan (hal ini dibuktikan dari banyaknya gugatan partai yang mempersoalkan pemberlakuan *electoral threshold* 3% sebelum penyelenggaraan Pemilu legislatif 9 April 2009 kemarin yang telah diperiksa dan dijatuhi bermacam putusan, misalkan Putusan MK Nomor 16/PUU-V/2007, Putusan MK Nomor 12/PUU-VI/2008, Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008). Dalam hal ini penulis memberikan penekanan bahwa kedaulatan rakyat dan kebebasan berekspresi, menyatakan pendapat dan pikiran itu tidak dimulai ketika partai politik ikut serta dalam pemilu, namun telah dimulai jauh sebelum itu ketika konstitusi negara memberikan kemerdekaan yang seluas-luasnya bagi warga negara untuk berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran baik dengan lisan dan tulisan dan sebagainya yang keseluruhan hal itu diatur dengan undang-undang (lihat rumusan Pasal 28 UUD 1945). Sistem multipartai sederhana dengan ketentuan *electoral threshold* di dalamnya tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau merampas kedaulatan dari tangan rakyat. Sistem sebagaimana dimaksud adalah cara yang ditempuh oleh para pembentuk undang-undang untuk menetapkan *rule of game* dalam mekanisme intra-partai politik maupun inter-partai politik. Sistem multipartai sederhana dengan *electoral threshold*-nya semata-mata adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang obyektif dalam rangka membangun sistem kepartaian yang lebih suportif terhadap sistem pemerintahan dan arus demokrasi Indonesia pada Orde Reformasi (Putusan MK Nomor 16/PUU-V/2007 halaman 81-82).

Sangat keliru bilamana dipahami bahwa demokrasi hanya dapat tersalurkan melalui wadah atau mekanisme politik yang diketemukan dalam partai politik. Sebagaimana telah penulis paparkan dalam pembahasan mengenai makna kedaulatan rakyat Indonesia pada halaman-halaman sebelumnya, sekiranya cukup untuk memahami bahwa demokrasi Indonesia memiliki makna yang dalam di tengah pencarian jati diri bangsa Indonesia untuk membangun penalaran yang wajar bahwa bangsa ini lebih mengedepankan kesatuan bangsa dengan latar belakang etis-historisnya dibandingkan sifat etnis-alamiahnya yang justru berpotensi memecah belah kesatuan bangsa. Demokrasi telah lama hidup dan bertumbuh seiring dinamika kenegaraan, yaitu dalam berbagai proses pengambilan kebijakan umum, dalam penataan hubungan dan pembagian kewenangan pemerintahan pusat dan daerah, dalam gambaran tarik-tolak kepentingan antara masyarakat, hukum dan pemerintah, dan sebagainya.

Penulis sependapat dengan para pakar yang memiliki kesatuan konsep bahwa partai politik adalah pilar demokrasi (Jimly Asshiddiqie, 2006), yaitu penopang demokrasi rakyat yang dapat dengan efektif menjalankan peranan untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan politik rakyat (Miriam Budiardjo, 2007), sehingga niscaya pula demokrasi dapat diwujudkan tanpa adanya partai politik – atau oleh sebuah partai tunggal – dengan melihat konteks kebangsaan Indonesia yang terbentuk dari latar belakang kesamaan nasib, sejarah dan cita-cita dari segenap rakyatnya. Pilar politik sebagaimana dimaksudkan oleh Jimly Asshiddiqie di atas bukanlah satu-satunya pilar, melainkan partai politik sebagai salah satu pilar penopang demokrasi dan segala dinamika kebangsaan dan kenegaraan di bumi Indonesia ini. Artinya, masih terdapat pilar-pilar demokrasi yang lain, yaitu komponen penunjang demokrasi yang memiliki peran yang sama pentingnya dengan peranan partai politik itu sendiri. Komponen -

komponen itu adalah bagian dari infrastruktur politik masyarakat yang pada hakikatnya memiliki kesamaan fungsi atau peran untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan-kepentingan rakyat dalam cakupan yang berbeda-beda. Sebut saja, demokrasi dapat ditemukan dalam Serikat Buruh Indonesia yang menyuarakan kepentingan kaum buruh atau cerminan demokrasi yang dapat dilihat dari kelompok-kelompok penekan, yaitu gerakan-gerakan mahasiswa yang terkoordinasi dalam suatu wadah organisasi pergerakan mahasiswa (KAMMI, GMNI, PMII, PMKRI, dan sebagainya).

Arti pilar demokrasi selanjutnya adalah, partai politik tidak akan mampu menopang demokrasi – dengan mewujudkan pemerintahan yang demokratis – apabila tidak bersama-sama didukung oleh pilar demokrasi yang lain. Partai politik bukanlah agen tunggal pembangunan dan pendewasaan demokrasi. Seperti yang penulis sampaikan di atas bahwa negara dengan satu partai politik akan jauh dari cita-cita mewujudkan pemerintahan yang demokratis, demikian pula bilamana golongan-golongan penekan, golongan-golongan kepentingan, pers dan media massa, serta tokoh politik dibredel eksistensinya dengan segala atribut dan peranannya, niscaya tumbanglah yang disebut demokrasi itu. Demokrasi tidak diinternalisasikan semata-mata oleh “pekerjaan tangan” partai politik dan menutup mata pada peranan komponen-komponen politik kemasyarakatan yang lain. Partai politik dan kapasitasnya untuk ikut serta dalam pemilihan umum belumlah cukup untuk menjabarkan demokrasi itu dengan sempurna secara substansial, kecuali hanya aspek formalnya saja.

f. Kegagalan Partai Politik dalam Memaknai Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Partai politik harus mampu menyelesaikan permasalahan yang timbul dari kegagalan partai politik dalam memaknai prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Peran sentral partai politik sebagai pilar demokrasi sebagaimana disebutkan di atas ternyata tidak berjalan dengan tanpa kendala. Peranan partai yang secara teoritis dapat dijabarkan dengan tampilan yang serba sempurna itu ternyata banyak menunjukkan ketimpangan atau ketidaksesuaian terhadap fakta-fakta empiris di lapangan. Partai politik dalam beberapa kasus bertindak menyimpang dari peran fundamentalnya sebagai pilar demokrasi dan wadah perjuangan aspirasi politik rakyat. Menurut Ramlan Surbakti, partai politik di Indonesia setidaknya memiliki tiga kelemahan (Artikel *“Pemilu Tanpa Partai Politik; Buruknya Kinerja Partai Politik di Indonesia”*):

1. Ideologi partai yang tidak operasional sehingga tidak saja sukar mengidentifikasi pola dan arah kebijakan publik yang diperjuangkannya, tetapi juga sukar membedakan partai yang satu dengan partai yang lain;
2. Secara internal organisasi partai kurang dikelola secara demokratis, sehingga partai politik lebih terkesan sebagai organisasi pengurus yang bertikai daripada suatu organisme yang hidup sebagai gerakan anggota;
3. Secara eksternal kurang memiliki pola pertanggungjawaban yang jelas kepada publik.

Ideologi partai politik yang tidak operasional menimbulkan kondisi kepartaian pluralis formal, yaitu suatu kondisi dimana sistem kepartaian diisi oleh partai-partai yang memiliki keberagaman semu. Politik aliran yang khas pada 1955 memang tidak lagi terdengar gaungnya semenjak 1971 di Era Orde Baru. Pancasila yang ditetapkan

sebagai ideologi tunggal bagi seluruh partai politik yang berkembang di era pemerintahan Soeharto menjadikan politik aliran tidak lagi memiliki posisi tawar, bahkan menunjukkan ketidaksinambungan dengan asas tunggal Pancasila tersebut. Terdapat pergeseran-pergeseran nilai dan pemahaman politik yang mendasar pada diri bangsa Indonesia sebagai akibat dari suatu ketetapan rezim pemerintahan yang berlaku. Kuntowijoyo dan Lance Castle membenarkan bahwa politik aliran telah kehilangan signifikansinya. Kuntowijoyo menyebutkan bahwa pertentangan bukan lagi di tingkat ideologi, melainkan pada tingkat aktualitasnya. Politik Indonesia menuju pada apa yang disebut “antropo-sentrisme” dari “pragmatisme-religius”. Manusia ditempatkan pada pusat aktifitas politik, oleh karena itu identitas religius menjadi semakin tipis (*Partai Damai Sejahtera – Politik Aliran: Agamais Bisa Juga Nasionalis?* <<http://www.partaidamaisejahtera.net/content/view/86/81.html>>).

Politik kontemporer yang dinamis menjadi alasan utama pudarnya garis batas aliran yang menjadi sekat antarpolitis semenjak memasuki Era Orde Baru hingga Era Reformasi saat ini. Orde Baru dengan pemberlakuan asas tunggal Pancasilanya dan kecenderungan transisi partai politik menjadi bentuk partai “*catch-all*” yang berbasis program dan massa sekaligus, mematikan paham politik aliran tersebut. Identifikasi partai Islam ataupun Nasionalis dan sebagainya, sekarang bukan lagi menjadi persoalan pokok. Bahkan untuk memperoleh dukungan suara, partai-partai politik saat ini rela untuk berdiri pada ideologisme yang samar. Buktinya, tidak dapat ditunjukkan fakta yang sifatnya operasional dari perbedaan ideologi antara Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Kebangkitan Bangsa yang berasaskan kaidah Islam atau antara Partai Golongan Karya dan Partai Demokrat yang berciri nasionalis. AD-ART (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga) partai yang memiliki ideologi saling

berseberangan pun sekarang dapat dikecualikan demi koalisi partai untuk memperkuat posisi partai di parlemen. Partai Demokrat yang diidentifikasi sebagai partai nasionalis dapat dengan nyaman berkoalisi dengan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang diidentifikasi sebagai partai Islam fundamentalis serta masih banyak contoh yang lain. Selain itu pendidikan politik yang lebih maju dan ketajaman masyarakat dalam menilai serta menyikapi suasana perpolitikan di dalam negeri juga menjadi faktor pudarnya sekat ideologis tersebut.

Kecenderungan partai “*catch-all*” adalah kepemilikan basis massa yang kuat. Basis massa yang kuat ini dilihat dari cara partai mengorganisasikan massa dalam jumlah yang besar dari sejumlah masyarakat yang memiliki beragam latar belakang. Komposisi anggota dalam partai “*catch-all*” relatif pluralis sehingga ideologi partai terlihat samar untuk dapat menjembatani kepentingan seluruh anggotanya. Ideologi yang samar ini memiliki kelemahan, yaitu partai tidak dapat menentukan arah dan kebijakan politik partai semata-mata berlandaskan pada ideologi saja. Contoh praktisnya, dalam dikotomi partai Islam-Nasionalis-Sekuler di Indonesia, partai Islam semisal Partai Kebangkitan Bangsa sempat menolak Rancangan Undang-Undang Pornografi yang bernuansa religius Islam, Partai Keadilan Sejahtera yang dinilai sebagai partai Islam fundamentalis ternyata turut bersaing untuk membangun basis massa yang signifikan di belahan Indonesia timur yang didominasi oleh masyarakat adat dan masyarakat nasrani. Hal tersebut memperlihatkan bahwa semakin sulit untuk menentukan pola dan arah kebijakan partai politik dalam tingkat kemajemukan bangsa yang tinggi. Di sisi lain, politik kontemporer sebagaimana telah disinggung di atas menjadi suatu keharusan bagi partai politik untuk dapat tetap hidup dan mempertahankan dukungan suara.

Kelemahan partai politik terlihat pula dalam pengelolaan organisasi partai secara internal. Organisasi partai dikelola dengan kurang demokratis, yaitu dengan banyaknya persoalan-persoalan internal partai di tingkat lokal yang harus diselesaikan dengan terlebih dahulu menunggu kebijakan dan pertimbangan partai di tingkat pusat. Dewan Pimpinan Pusat partai dan jajaran fungsionaris di dalamnya memegang fungsi sentral dalam pengambilan kebijakan partai, tidak hanya di tingkat pusat, namun juga menyentuh kebijakan-kebijakan di tingkat daerah. Otonomi kepartaian belum membudaya dalam pengelolaan organisasi partai politik di Indonesia. Belum lagi budaya patronisme yang relatif masih melekat pada partai-partai Islam dimana superioritas yang timbul dari citra diri seorang Kyai atau Ulama secara sosiologis membuat segala keputusan subyektif Kyai atau Ulama tersebut tidak terbantahkan.

Kultus partai politik sebagai pilar demokrasi ternyata tidak diselaraskan dengan mekanisme kontrol yang tegas dan nyata oleh publik terhadap partai politik. Tidak adanya pranata hukum yang secara formal mengatur fungsi pengawasan oleh masyarakat tersebut menjadi titik kelemahan bagi partai politik. Partai politik ada dan tumbuh di tengah-tengah masyarakat, namun dengan tidak tersedianya mekanisme kontrol, partai politik menjadi eksklusif dan seolah terpisah dari masyarakat yang melingkupinya. Kemungkinan buruk yang terjadi adalah partai politik tidak lagi dapat mengaktualisasikan kepentingan masyarakat. Hubungan kontrol atau pengawasan sebagaimana dimaksud sesungguhnya adalah sarana komunikasi yang ideal antara partai politik dengan masyarakat yang mendukungnya. Dengan tidak tersedianya mekanisme kontrol dari publik, maka terputuslah komunikasi dua arah tersebut. Selanjutnya, partai tidak mungkin dapat mengaktualisasikan kepentingan atau aspirasi masyarakat tanpa adanya komunikasi itu.

Sistem presidensial memperburuk kenyataan tidak tersedianya mekanisme pengawasan publik terhadap partai politik. Partai politik seharusnya menjadi wadah perjuangan kolektif dari kesatuan masyarakat yang memiliki kesamaan visi dan misi, yaitu pandangan yang terfokus terhadap tujuan pembangunan bangsa dan negara. Dalam negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial, idealisme partai politik sebagaimana telah disebutkan itu berangsur memudar. Keburukan pertama yaitu, sistem presidensial justru menciptakan suasana persaingan politik individual antar tokoh politik yang berkompetisi atas dukungan suara. Hal ini tidak selaras dengan pergerakan partai politik yang hakikatnya bersifat komunal. Ketokohan memang memiliki peran penting dalam kampanye politik untuk menjangkau dukungan massa yang lebih luas, namun keliru bilamana ketokohan ini dipandang sebagai tujuan final dalam berpolitik. Artikulasi dan agregasi politik adalah dua hal pokok yang dilaksanakan oleh partai politik. Fungsi tersebut tidak dapat digantikan oleh tokoh politik manapun, oleh karena kebijakan publik – sebagai hasil dari suatu proses tarik tolak kepentingan politik – bukan lahir secara subyektif dari seorang tokoh politik, melainkan lahir dari perundingan politik dalam kesatuan komponen partai politik yang melibatkan anggota partai, tokoh politik, pandangan masyarakat yang lebih luas dan sebagainya.

Keburukan kedua yaitu, sistem presidensial yang diterapkan dalam negara demokrasi menghendaki pertanggung jawaban presiden secara langsung kepada rakyat sebagai konsekuensi dari pilihan presiden langsung oleh rakyat, dengan demikian pertanggung jawaban terhadap rakyat yang seharusnya dilaksanakan oleh partai politik beralih ke tangan presiden. Bukan lagi partai yang akuntabilitasnya dipertanggung jawabkan, melainkan presiden yang bertanggung jawab atas visi dan misi yang telah ditawarkan, serta bertanggung jawab atas

pelaksanaan segenap tugas pemerintahan. Rakyat tidak dapat meminta pertanggung jawaban dari perumusan hingga pelaksanaan kebijakan publik dan pemerintahan kepada partai politik, sekalipun oleh partai pendukung presiden atau oleh partai yang mengajukan calon presiden yang terpilih.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berkaitan dengan rumusan masalah mengenai makna kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, penulis menyimpulkan bahwa makna kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 adalah pengukuhan kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di tangan rakyat Indonesia. Kedaulatan rakyat diilhami dari kristalisasi nilai kehidupan dan moralitas bangsa Indonesia yang tidak pernah lepas dari pemahaman akan adanya Tuhan Yang Maha Esa sebagai entitas yang paling berkuasa atas semua ciptaan, termasuk alam semesta dan segala isinya berikut manusia.

Tuhan Yang Maha Esa yang telah mencurahkan segala berkat dan rahmat sehingga bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaannya. Hal ini selaras dengan petikan Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-3 sebagai berikut: *“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa...”*, maknanya adalah bangsa Indonesia tidak pernah melupakan identitas kodratnya sebagai pribadi yang mendapatkan kedaulatan untuk hidup dan berkarya (tidak sekedar kedaulatan politik) menurut kehendak dan kepercayaan yang diberikan oleh Sang Khalik Yang Maha Kuasa. Kedaulatan rakyat adalah citra diri bangsa Indonesia yang telah terbangun dan terlembaga bahkan jauh sebelum proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Atmosfer demokrasi telah terbentuk dalam persekutuan - persekutuan adat yang tersebar di berbagai penjuru Nusantara, contohnya adalah kehidupan demokratis dan egaliter, serta sarat dengan rasa persaudaraan tinggi yang diteladankan oleh “kaum” atau anang (Bugis) atau marga (Batak), juga diteladankan dalam lingkungan kerajaan - kerajaan Islam yang mendasarkan segi kehidupan masyarakat pada Syari’at Islam yang

menunjukkan pula aspek-aspek persamaan harkat dan martabat antarmanusia, kebersamaan dan kebebasan.

Kedaulatan rakyat dalam perspektif bangsa Indonesia modern tidak dapat dipahami secara terpecah-pecah. Pemahaman terhadap konsep demokrasi Indonesia adalah saling terdapat ke terkaitan (sinergi) antara konsep Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum. Kedaulatan secara hakiki adalah di tangan Tuhan, namun oleh -Nya dipercayakan untuk dikelola atau diupayakan oleh manusia untuk dipergunakan demi mewujudkan kemanfaatan bersama. Rakyat Indonesia percaya bahwa kedaulatan yang semula berada di tangan Tuhan itu dilimpahkan pada rakyat, bukan pada raja sebagaimana dipahami dalam konsep “*Devine right of King*” bangsa-bangsa Eropa sebelum memasuki abad “pencerahan”. Jadi kedaulatan itu dipegang seutuhnya oleh rakyat Indonesia yang dilaksanakan berlandaskan pada hukum, oleh karena bangsa Indonesia telah diikat dan disatukan oleh hukum dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat Indonesia yang ada, tumbuh dan berkembang sejak semula, bukan diikat dan disatukan oleh kekuasaan belaka. Indonesia memegang prinsip sebagai “*Rechtsstaat*” dan bukan “*Machtsstaat*”.

Kedaulatan rakyat atau demokrasi dalam pemahaman bangsa Indonesia itu pada periode pemerintahan tertentu (Orde Baru 1966) dituangkan dalam suatu bentuk yuridis formal peraturan perundang-undangan yaitu dengan suatu Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 yang lebih terkenal dengan slogan “Demokrasi Pancasila”. Secara teknis, Demokrasi Pancasila ini membicarakan tentang cara menyelesaikan persoalan yang menyangkut kepentingan bersama dengan jalan musyawarah untuk mufakat, namun lebih daripada itu, Demokrasi Pancasila juga memberikan penekanan bahwa demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam perspektif bangsa Indonesia harus dijiwai, bersumber dan berlandaskan pada sila-sila Pancasila. Artinya bahwa demokrasi itu harus dapat dipertanggung jawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, berprikemanusiaan, mengupayakan persatuan dan menjaga

kesatuan bangsa, mengupayakan kemanfaatan bersama dengan cara-cara musyawarah untuk mufakat, serta demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berkaitan dengan rumusan masalah yang kedua, sistem kepartaian Indonesia dalam mewujudkan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, penulis menyimpulkan bahwa berdasarkan perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa sistem kepartaian “multipartai” dipilih sebagai sistem kepartaian yang diterapkan di Indonesia dengan pertimbangan mula-mula sebagaimana tersurat dalam petikan naskah Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 sebagai berikut (Mukthie Fadjar, 2008: 27):

- 1) Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
- 2) Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan rakyat.

Partai-partai yang hidup, tumbuh dan berkembang di negara Indonesia pada hakikatnya adalah sarana untuk menyalurkan keberagaman kepentingan bangsa yang selaras dengan konteks keberagaman kultur, agama, tradisi dan karakteristik manusia Indonesia.

Terlalu banyak partai politik yang memperoleh akses pada lembaga perwakilan rakyat (khususnya DPR) berpotensi mengguncang negosiasi politik antara eksekutif dan legislatif, lebih lebih pada suatu posisi dimana dalam negara Indonesia dengan sistem pemerintahan presidensial, presiden terpilih tidak didukung oleh mayoritas suara di parlemen, oleh karena partai presiden memang tidak memperoleh suara mayoritas nasional atau koalisi antarpantai tidak berjalan dengan baik. Hal ini berakibat fatal, yaitu menjurus pada situasi yang oleh Lijphart disebut dengan istilah “*deadlock presidency*”. Presiden terpilih hanya akan menjadi bulan-bulanan di DPR dalam perumusan kebijakan nasional, dikarenakan posisi tawarnya yang lemah dalam

bernegosiasi dengan parlemen. Kenyataan kenegaraan pada negara-negara Amerika Latin, seperti Argentina, *deadlock* antara presiden dan parlemen ini terselesaikan bukan dengan jalan *impeachment* presiden, melainkan oleh suatu *coup* yang digagas oleh gabungan antara militer dengan partai-partai oposan pemerintah di luar parlemen.

Untuk menghindari *deadlock* dalam sistem presidensial ini, maka dalam perumusan legislasi nasional berkaitan dengan pemilihan umum anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dicantumkan syarat mengenai *Electoral Threshold* (ET), yaitu angka ambang batas suara yang berfungsi secara alamiah mengurangi kemungkinan anggota partai dengan dukungan suara minim duduk di kursi perwakilan sehingga semakin memecah belah suara di parlemen. *Electoral Threshold* tersebut pada hakikatnya tidak bertentangan dengan prinsip dan semangat kedaulatan rakyat. Dalam arti kedaulatan rakyat tidak sepenuhnya bergantung pada ET itu sendiri, melainkan pada mekanisme demokratis bagi masyarakat untuk dengan merdeka menyatakan pikiran, pendapat dan menggabungkan diri dalam organisasi massa atau organisasi politik tertentu sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.

Demokrasi tidak sepenuhnya tergantung pada partai politik dan segala mekanisme di dalamnya yang terkait dengan upaya untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Partai politik adalah salah satu pilar demokrasi yang memang keberadaannya sangat penting dan diperlukan, namun demikian eksistensi saluran demokrasi publik yang lain pun tidak dapat dikesampingkan. Komponen demokrasi (secara khusus merujuk pada komponen infrastruktur politik) tidak hanya disandarkan pada partai politik. Golongan kepentingan (*Interest group*), golongan penekan (*Pressure group*), saluran komunikasi politik (*Mass media*) dan tokoh politik juga memegang peranan kunci dalam melembagakan demokrasi itu. Semuanya berperan penting dalam mempertahankan, serta menumbuh-kembangkan demokrasi dalam realitas kehidupan masyarakat.

Demokrasi yang tercermin dari mekanisme perwakilan politik melalui partai politik atau hajatan lima tahunan yang selalu saja menarik bagi berbagai kalangan bangsa dari pemerhati politik, negarawan, pejabat teras hingga masyarakat awam dan anak-anak, hal ini sesungguhnya hanya cerminan dari demokrasi formal. Demokrasi yang secara substansial adalah perilaku hidup masyarakat Indonesia yang terbangun dari prinsip-prinsip dan kesadaran demokrasi, yaitu nilai demokrasi yang hidup dalam diri pribadi dan ke sehari-harian bangsa Indonesia. Demokrasi ini adalah demokrasi yang praktis terwujud dalam kehidupan keseharian masyarakat Indonesia. Banyak sekali bentuknya, yang kadang disepelekan oleh banyak kalangan, misalnya: musyawarah warga desa tertentu untuk membicarakan tentang irigasi pertanian, musyawarah dewan murid dan orang tua murid untuk membicarakan biaya pendidikan anak, musyawarah tokoh adat atau agama setempat untuk menyelesaikan konflik antarwarga, dan sebagainya adalah cerminan demokrasi yang lebih substansial dibandingkan dengan hajatan Pemilu lima tahunan tersebut. Lebih substansial karena tidak sekedar memperbincangkan mengenai bagaimana cara yang sesuai untuk bagi-bagi kursi dan kekuasaan, bukan pula cara untuk melakukan lobi-lobi politik sehingga beroleh kursi di lembaga perwakilan, namun benar-benar menekankan aspek persaudaraan dan persamaan sebagai bangsa yang berdaulat untuk membangun diri dan kesatuannya sebagai bangsa yang majemuk ini.

Sistem multipartai memang sesuai bilamana diterapkan di Indonesia. Garis-garis batas ideologis yang terkadang muncul ke permukaan dalam dinamika kehidupan bangsa majemuk seperti Indonesia ini, dapat diredam efek negatifnya, yaitu perpecahan bangsa, dengan menyalurkan dan mengagregasikan kepentingan-kepentingan yang beragam itu dalam wadah partai politik yang beragam pula. Harapannya tentunya, semakin banyak partai politik, semakin baik kepentingan itu dapat disalurkan dan diwakili untuk diwujudkan bagi kesejahteraan rakyat.

Kedaulatan rakyat lebih terjaga dalam sistem kepartaian multipartai. Tidak niscaya lagi bahwa dengan diterapkannya sistem kepartaian multipartai, maka semakin lebar jalan terbuka bagi segenap rakyat Indonesia untuk dapat menyatakan pikiran dan pendapatnya, bersikap ekspresif seperti apa yang dikehendaki oleh hati nuraninya dengan lebih terbuka. Kedaulatan rakyat baru merupakan keniscayaan dalam sistem kepartaian hegemoni sebagaimana pernah terjadi pada orde pemerintahan Soeharto (Golkar sebagai partai dominan yang selalu mendapatkan suara mayoritas dalam Pemilu). Ini kenyataan, namun sekiranya tidak akan terulang dalam era reformasi dimana kehidupan kepartaian diberikan keleluasaan dan kemerdekaan untuk berkembang selaras dengan kebutuhan penyaluran aspirasi publik dan tetap dilaksanakan seturut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

B. Saran

Dalam penelitian ini penulis menemukan beberapa permasalahan kenegaraan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dan perlu kiranya untuk dievaluasi kembali. Saran dan kritik membangun itu penting untuk memperbaiki kekuarangan-kekurangan, demikian yang penulis pahami. Sebagai penutup penelitian ini, penulis memberikan saran yang ditujukan bagi segenap rakyat Indonesia sebagai berikut:

1. Mempertahankan sistem kepartaian multipartai sebagai wadah perjuangan politik bagi rakyat Indonesia yang majemuk ataupun plural dengan berbagai kepentingan dan latar belakang.
2. Merombak rumusan ketentuan mengenai *Electoral Threshold* sebagaimana telah diakomodasi dalam Pasal 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu dengan menghapuskan ketentuan huruf c dan d, dimana kedua ketentuan tersebut memungkiri semangat untuk menyederhanakan sistem kepartaian Indonesia secara alami bilamana tetap diberlakukan.

3. Mengembalikan partai politik pada peran dan fungsi sentralnya sebagai pilar demokrasi yang menghubungkan antara pemerintah dengan rakyat, yaitu dengan melakukan reformasi organisasi partai. Reformasi organisasi partai ditempuh salah satunya dengan jalan menghapuskan praktek-praktek atau tindakan dari komponen internal partai yang non-demokratis, misalkan: praktek dimana pendiri partai selalu menduduki posisi Ketua Dewan Pimpinan Pusat, hanya Ketua Dewan Pimpinan Pusat partai yang dapat dicalonkan sebagai Presiden, dan sebagainya.
4. Diilhami dari pemikiran Alexis de Tocqueville bahwa demokrasi adalah cara atau seni “pergaulan hidup” untuk mencapai kebaikan bersama, maka penghayatan terhadap arti demokrasi selama ini yang terpasung dalam batasan pemaknaan demokrasi elektoral-formal atau demokrasi dalam “hajatan lima tahun sekali” harus diubah. Demokrasi bukanlah barang dagangan yang dipamerkan dan diperjualbelikan oleh kontestan yang ikut berkompetisi sebagai calon wakil rakyat, namun adalah yang sejatinya hidup dalam diri pribadi bangsa Indonesia yang tercermin dalam pergaulan hidup keseharian bangsa. Setiap rakyat Indonesia harus memiliki wawasan yang lebih luas mengenai demokrasi, sehingga tidak terhenti pada pemaknaan bahwa demokrasi itu sekedar memberikan suara pada suatu pemilihan umum berkala dalam waktu yang tidak lebih dari lima menit. Rakyat Indonesia harus mampu menjabarkan makna demokrasi dengan lebih mendalam, yaitu bahwa kedaulatan rakyat menjelma dalam berbagai aspek kehidupan bangsa, baik itu dalam ranah ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
5. Memelihara demokrasi dengan melestarikan budaya politik yang bersih dari segala bentuk intimidasi, baik itu intimidasi psikologis (misal: himbauan atau kampanye yang berujung paksaan untuk memilih calon legislatif tertentu), maupun intimidasi ekonomi (misal: politik uang, tawar-menawar nomor urut pencalonan dan sebagainya)
6. Menggugah kembali pemikiran-pemikiran mengenai masyarakat madani (*civil society*) yang khas dengan kultur politik dan kemasyarakatan

Indonesia. Gagasan-gagasan demokrasi yang selama ini dibangun harus dikembalikan kepada fungsinya sebagai sarana untuk “mendatangkan kebaikan” bagi masyarakat banyak. Sifat komunitarian dari demokrasi itu yang terpenting bagi kemajuan bangsa Indonesia. Dalam beberapa hal gagasan tentang demokrasi permusyawaratan (deliberatif) dibangun atas dasar pemikiran komunitarian. Lihat saja pemikiran Rousseau mengenai teori “kontrak sosial”, dimana kebaikan bersama (“*common good*”) dapat dipastikan dan dipromosikan melalui proses yang demokratis. Jurgen Habermas dalam bukunya “*The Structural Transformation of the Public Sphere*” (1991) menawarkan pemikiran sebagai berikut (Mochtar Mas’oed, dkk; 2006: 28):

- a. Demokrasi memerlukan arena ekstrapolitik dalam masyarakat politik. Dalam arena ini, demokrasi mengembangkan dan mensosialisasikan kepentingan banyak orang, khususnya kelompok yang kurang mendapatkan perhatian.
 - b. Diperlukan ruang publik yang bersifat kritis untuk menjembatani kesenjangan antara masyarakat sipil dan basis sentralitasnya dalam perdebatan demokrasi deliberatif.
 - c. Demokrasi semakin rusak dan mengalami pembusukan bilamana semata-mata dilembagakan secara formal.
7. Meningkatkan partisipasi rakyat dalam menjalankan mekanisme kontrol terhadap fungsi-fungsi pemegang kekuasaan kedaulatan negara. Akuntabilitas penting sebagai sarana untuk mendukung upaya demokratisasi yang lebih luas dalam berbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara. Kontrol masyarakat dapat dilakukan dengan cara memanfaatkan saluran-saluran komunikasi massa yang tersedia, salah satunya adalah memanfaatkan media komunikasi dan informasi massa yang relevan dengan tujuan penyampaian aspirasi dan bentuk kontrol sebagaimana dimaksud.
 8. Mengalakkan diskusi-diskusi lokal di tiap daerah yang mengangkat isu seputar demokrasi lokal sebagai fokus perbincangan. Tujuannya adalah

untuk menemukan solusi-solusi praktis untuk memecahkan persoalan-persoalan kemasyarakatan di tingkat lokal secara lebih demokratis, mempererat relasi antara tokoh pemimpin publik dengan rakyat yang dipimpin, memperluas wahana demokrasi dan pemaknaannya dalam kehidupan bermasyarakat.

9. Prinsip kepastian hukum dalam perumusan dan pelaksanaan segala ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang partai politik ataupun sistem kepartaian. Maksudnya untuk menghindari tindakan-tindakan yang mengarah pada politisasi perundang-undangan (*legal politicking*). Prinsip kepastian hukum secara konkrit dapat diwujudkan dengan jalan tidak melakukan perubahan regulasi tentang partai politik – misalkan saja undang-undang tentang partai politik – setiap menjelang pelaksanaan pemilihan umum lima tahun sekali. Ingat bahwa hukum dibentuk dan ditetapkan untuk dipatuhi dan dihormati. Martabat hukum terletak pada kepastian hukum itu sendiri. Hukum yang tidak mudah berubah adalah hukum yang bermartabat tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- AAG. Peters dan Koesriani Siswosoebroto. 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial. Buku Teks Sosiologi Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Aidul Fitriadi dan Azhari. 2005. *Menemukan Demokrasi*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Arbi Sanit. 2008. *Sistem Politik Indonesia Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Denny Indrayana. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Ibramsyah Amirudin. 2008. *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Johnny Ibrahim. 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia.
- Kay Lawson. 1989. *The Human Polity. Second Edition*. Boston USA: Houghton Mifflin Company.
- Lili Rasjidi. 1988. *Filsafat Hukum. Apakah Hukum Itu?*. Bandung: CV. Remadja Karya.
- Mahfud MD. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

- Maswadi Rauf, dkk. 2009. *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Miftah Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Miriam Budiardjo. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mohtar Mas'oed, dkk. 2006. *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*. Salatiga: Pustaka Percik.
- Mukhtie Fadjar. 2008. *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Malang: In-TRANS Publishing.
- Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Oliver H. Woshinsky. 1995. *Culture and Politics: An Introduction to Mass and Elite Political Behaviour*. Englewood Cliffs, New Jersey (USA): Prentice-Hall, Inc.
- Otje Salman S dan Anton F. Susanto. 2005. *Teori Hukum. Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- S. Toto Pandoyo. 1992. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang - Undang Dasar 1945 Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Yogyakarta: Liberty.
- Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Alain de Benoist. 1999. "What is Sovereignty?". *Telos Journal Issue 64*. (Spring) 1999. New York: Telos Press.
- Arend Lijphart. 2000. "Democracy in the Twenty-First Century: Can We be Optimistic?". *Uhlenbeck Lecture Number 18*. June 2000. Waasenaar:

Netherlands Institute for Advance Studies in the Humanities and Social Sciences (NIAS).

Arend Lijphart. 2004. "Constitutional Design for Devided Societies". *Journal of Democracy Volume 15, Number 2*. April 2004. Baltimore: National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Asmara Nababan. 2007. "Reformasi Kepartaian untuk Perbaikan Representasi". *Laporan Riset Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi (DEMOS) tahun 2006-2007*. Desember 2007. Jakarta: Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi (DEMOS).

Bryan Garsten. 2007. "Representative Government and Popular Sovereignty". *Makalah*. Disampaikan dalam Workshop Filsafat Politik pada Brown University. 19 April 2007.

Daniel Read. 2004. "Utility Theory from Jeremy Bentham to Daniel Kahneman". *Working Paper No: LSEOR 04-64*. London: The London School of Economics and Political Science.

Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation". *Working Paper #144*. September 1990. TT: Latin American Program, The Wilson Center.

Kevin Evans, "Politik 'Aliran' yang Mana?" dalam *TEMPO*. Edisi 30 Maret-5 April 2009. Halaman 56-57.

Saiful Mujani, "Soeharto dan Rezim Anti-Partai" dalam *TEMPO*. Edisi 4-10 Februari 2008. Halaman 52-53.

Syamsuddin Haris, "UU Pemilu, Dari Partai Untuk Partai?" dalam *KOMPAS*. 3 Maret 2008.

Antiklimaks Zaenal.

<<http://www.kapanlagi.com/h/0000183379.html>> (23 Juli 2009 pukul 22.16 WIB).

Ketua DPP PBR: PAW Zaenal Maarif Sesuai Prosedur .

<<http://www.kapanlagi.com/h/0000182602.html>> (23 Juli 2009 pukul 22.19 WIB).

Partai Damai Sejahtera – Politik Aliran: Agama Bisa Juga Nasionalis?

<<http://www.partaidamaisejahtera.net/content/view/86/81.html>> (27 Juli 2009 pukul 14.03 WIB).

Pemilu Tanpa Partai Politik; Buruknya Kinerja Partai Politik di Indonesia .

<<http://lmnd.wordpress.com/2007/09/18/pemilu-tanpa-partai-politik-buruknya-kinerja-partai-politik-di-indonesia.html>> (23 Juli 2009 pukul 12.01 WIB).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-V/2007 (Putusan dalam Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LNRI Tahun

2003 Nomor 37, TLNRI Nomor 4277, selanjutnya disebut UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008 (Putusan dalam Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 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).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008 (Putusan dalam Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).