

**KAJIAN YURIDIS PERANAN PARTAI POLITIK
DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002
TENTANG PARTAI POLITIK**

TESIS



Oleh :

IWAN PRASETYO HADI

NIM : 04 M 0006
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM
BKU : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2006

**KAJIAN YURIDIS PERANAN PARTAI POLITIK
DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002
TENTANG PARTAI POLITIK**

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Master (S2) Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia**



Oleh
IWAN PRASETNO HADI

**NIM : 04 M 0006
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2006

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

TESIS

**KAJIAN YURIDIS PERANAN PARTAI POLITIK
DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002
TENTANG PARTAI POLITIK**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tesis untuk diajukan
ke muka Tim Pengujian dalam Ujian Tesis
pada tanggal 28 April 2006



Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

N. mit.
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si) (Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H)

Mengetahui,

Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

[Signature]
PROGRAM MAGISTER (S2)
ILMU HUKUM

(Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H)



TESIS

**KAJIAN YURIDIS PERANAN PARTAI POLITIK
DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002
TENTANG PARTAI POLITIK**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tesis
pada tanggal 28 April 2006 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 28 April 2006

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si

2. Anggota : Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

3. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H

Mengetahui,
Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

(Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H)



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.

Bismillahir rohmaanirrohiim.

Segala puji bagi Allah Subhanahu Wata'ala yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga thesis ini bisa selesai.

Thesis ini disusun guna melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar Magister (S2) pada Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Thesis ini tidak mungkin terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak. Untuk bantuan-bantuan tersebut penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Penulis menyadari bahwa karena kelemahan penulis menyebabkan masih banyaknya kekurangan dan ketidaksempurnaan thesis ini. Semoga para peneliti berikutnya bisa melanjutkan kerangka pikir tulisan ini, sehingga bisa dilakukan penulisan yang lebih mendalam dan menyeluruh.

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.

Yogyakarta, 28 April 2006

Iwan Prasetyo Hadi, S.H.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Metode Penelitian.....	24
BAB II TINJAUAN TENTANG PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM	26
A. Pengertian dan Asas Partai Politik.....	26
B. Pembentukan dan Keanggotaan Partai Politik	29
C. Fungsi, Hak dan Kewajiban Partai Politik	36
D. Pengawasan Terhadap Partai Politik.....	39
E. Asas dan Tujuan Pemilihan Umum.....	41
F. Sistem Pemilihan Umum	45
G. Pengaturan Partai Politik di Indonesia.....	49
BAB III PERKEMBANGAN KONSEPSI NEGARA DAN MASYARAKAT DEMOKRATIS	53
A. Konsepsi Masyarakat dan Negara Demokrasi Era Pemikiran Kontrak Sosial	55
1. Thomas Hobbes; Perjanjian Negara	55

2. John Locke dan Montesqieu; Negara yang Terbatas.....	59
3. J.J. Rousseau; Negara sebagai Kehendak Umum.....	68
B. Konsepsi Masyarakat dan Negara Demokratis dalam Pandangan Marxisme	72
1. Karl Marx; Masyarakat tanpa Kelas	72
2. Vladimir Ilyich Lenin; Pemerintahan Diktator-Proletar...	78
3. Antonio Gramsci; Kekuasaan Hegemoni Negara.....	83
C. Konsepsi Teo-Demokrasi Sayid Abul A'la Al Maududi....	86
D. Konsepsi Masyarakat dan Negara Demokratis di Indonesia .	93

BAB IV KAJIAN YURIDIS PERANAN PARTAI POLITIK DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002 TENTANG PARTAI POLITIK.....	107
A. Peranan Partai Politik dalam Proses Demokrasi.....	107
1. Partai Politik dalam Pemilu Tahun 1999	107
2. Partai Politik dalam Pemilu Tahun 2004	121
B. Hubungan antara Partai Politik dan Proses Demokrasi	150
C. Kendala yang Dihadapi oleh Partai Politik dalam Menjalankan Fungsinya.....	155
BAB V PENUTUP	160
A. Kesimpulan	160
B. Saran	161

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Parpol Kontestan Pemilu 1999.....	109
Tabel 4.2 Perolehan Suara Sah untuk DPR-RI.....	132
Tabel 4.3 Perhitungan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum Tahun 2004.....	133

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanggal 21 Mei 1998 bisa dijadikan tonggak dalam sejarah Indonesia, dimana, sebuah pemerintahan yang hampir selama 32 tahun melakukan pembatasan-pembatasan terhadap kehidupan masyarakat, akhirnya bisa diturunkan oleh gerakan mahasiswa dan rakyat. Turunnya pemerintahan Soeharto merupakan awal dimulainya tahapan baru bagi masyarakat, yang kemudian dikenal dengan reformasi, yaitu suatu proses untuk membuka ruang-ruang politik, ekonomi, sosial, yang selama hampir 32 tahun tertutup.

Salah satu ruang yang tertutup itu adalah tentang partai politik. Selama pemerintahan Soeharto, hanya ada tiga partai politik yang diperbolehkan ikut dalam 'pesta demokrasi', yaitu Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Ketiga partai politik ini, yang kemudian disahkan dalam UU Politik 1985, adalah hasil yang dilakukan oleh pemerintahan Soeharto untuk mengebiri sembilan partai politik lainnya yang terlibat dalam pemilu 1971.¹ Inilah yang menyebabkan demokrasi di Indonesia tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya, masyarakat tidak mempunyai kesempatan untuk

¹ David Bourchier, "Sistem Pemilu Pada Masa Transisi", dalam Erward Aspinal, Herbert Feit dan Gerry van Kliken (editor), *Titik Tolak Reformasi. Hari-hari Terakhir Presiden Soeharto*, Ctk. Pertama, LKIS, Yogyakarta, Juli 2000, hlm.343.

menyalurkan aspirasi diluar mainstream yang ditetapkan oleh pemerintahan Orde Baru.

Kehidupan demokrasi yang sudah sempit tersebut masih ditambah sikap pemerintah yang tidak 'netral' terhadap partai-partai tersebut. Golkar, yang merupakan alat politik dari pemerintah, mempunyai banyak 'keistimewaan' bila dibanding dua partai yang lain, sehingga setiap pemilu, partai inilah yang selalu tampil menjadi pemenang. Pemerintahan Soeharto juga membuat seperangkat aturan-aturan sehingga dua partai politik yang ada terputus dari organisasi massanya dan mencegah agar tidak bisa membuat cabang sampai tingkat desa. Sementara Golkar selalu bisa berkelit dari kebijakan yang dikenal dengan massa mengambang (*floating mass*), karena semua pegawai negeri diharuskan menjadi anggota Golkar, sehingga mereka mempunyai tangan-tangan sampai tingkat desa diseluruh kepulauan Indonesia.²

Dengan struktur politik di atas, tidaklah mengherankan kalau out put dari pemilu tidak akan bisa memenuhi harapan. MPR maupun DPR yang dihasilkan tidak akan menjalankan fungsi sebagaimana mestinya karena semuanya telah dikendalikan oleh pemerintah Soeharto. Sehingga dapat dikatakan, mekanisme perwakilan benar-benar dihapuskan, bahkan dalam DPR, mekanisme voting dihilangkan dengan alasan dapat menciptakan perpecahan.³

² *Ibid.*, hlm. 344.

³ *Ibid.*, hlm. 342.

Proses reformasi berusaha mengubah kebuntuan-kebuntuan politik yang dihasilkan pemerintahan Soeharto. Habibie, yang ditunjuk oleh Soeharto menjadi presiden, banyak mempunyai kelemahan-kelemahan politik akibat mempunyai kedekatan dengan pemerintahan masa lalu. Sehingga tidak ada jalan lain bagi Habibie untuk segera melakukan pemilu, yang kemudian diadakan pada tahun 1999.⁴

Setelah proses pemilu ditetapkan, maka kemudian bermunculan partai-partai baru. Hasil verifikasi berhasil menjaring 48 partai politik yang mempunyai hak untuk ikut dalam pemilu, sehingga dapat dikatakan, bahwa sejak pemilu 1955, pemilu 1999 merupakan pemilu multi partai kedua. Masyarakat sendiri menyambut pemilu 1999 dengan suka cita karena ada kesempatan bagi mereka untuk menyalurkan aspirasi secara leluasa, seakan-akan ada secercah titik terang untuk mengatasi krisis yang ada. Agar ada jaminan pemilu bisa berlangsung secara jujur, lembaga-lembaga pemantau didirikan oleh berbagai pihak, dari kalangan LSM sampai kampus. Pesta Demokrasi itu akhirnya dilaksanakan dan setelah 32 tahun, dominasi Golkar bisa dipatahkan, dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dipimpin oleh Megawati keluar sebagai pemenang. Pemilu 1999 juga menghapuskan mayoritas tunggal yang selama pemerintahan Soeharto selalu terjadi, masing-masing partai besar yang ikut dalam pemilu 1999 mendapatkan suara yang merata.

⁴ Edward Aspinall, "Indonesia Setelah Soeharto" dalam Edward Aspinall, Herbert Feit dan Gerry van Kliven (editor), *Titik Tolak Reformasi, Hari-hari Terakhir Presiden Soeharto*, Ctk. Pertama, LKIS, Yogyakarta, Juli 2000, hlm.338.

Proses pemilu 1999 dapat dikatakan bisa berjalan dengan lancar, ternyata, dengan adanya 48 partai yang berasal dari spektrum ideologi yang berbeda tidak ada hambatan yang berarti. Ini membuktikan bahwa sebenarnya masyarakat Indonesia sudah dewasa dalam berpolitik, sehingga hal-hal yang sering kali dikuatirkan, bahwa dengan banyak partai akan menimbulkan perpecahan ternyata tidak terbukti.

Selain proses pemilu 1999, sebetulnya pertanyaan yang patut di jawab, apakah pemilu 1999 membawa perubahan yang signifikan bagi proses demokratisasi di Indonesia? Idealnya, dengan adanya Pemilu multipartai dapat menjamin proses demokratisasi pasca pemerintahan transisi. Akan tetapi, dalam kenyataannya, tidak selalu demikian. Ini dapat dilihat dari kenyataan-kenyataan yang ada, bahwa pasca pemilu tindakan-tindakan anti demokrasi, seperti pelanggaran HAM masih sering terjadi. Memang, lembaga perwakilan yang ada sekarang lebih kuat, akan tetapi dalam kenyataan wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen sering kali lebih mementingkan kepentingan kelompok (partainya) dibandingkan menyuarakan aspirasi rakyat, sehingga, fungsi kontrol terhadap eksekutif menjadi lemah. Bahkan sering kali, karena yang duduk di lembaga eksekutif adalah partai pemenang, wakil-wakil partai pemenang yang ada di parlemen juga berusaha untuk 'membela' eksekutif.

Demokratisasi ibarat gelombang yang menyapu hamparan pasir pantai benua-benua di dunia. Sapuan ombak demokrasi terjadi juga di Indonesia, dalam pusaran gelombang demokrasi ketiga yang dimulai tahun

90-an ketika supremasi sosialisme hancur berkeping-keping di Eropa Timur dan Soviet. Indikator-indikator terpenting proses demokratisasi itu adalah jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan, pemilu multipartai yang dilakukan mulai tahun 1999, dan kebebasan pers yang dipertahankan sejak Presiden BJ Habibie. Dua hal terakhir menunjukkan suatu perubahan apresiasi terhadap hak-hak sipil dan politik warga negara.

Seorang pakar politik Amerika Serikat menggambarkan perubahan politik di Indonesia sebagai *amazing change*, merupakan sebuah fenomena menarik yang ditandai dengan proses demokratisasi di berbagai bidang kehidupan, tidak saja di lingkup politik tetapi juga ekonomi, pengelolaan sumber daya alam, pendidikan, dan kebudayaan.

Namun demikian, demokratisasi di Indonesia agaknya berhadapan dengan kendala-kendala struktural dan kultural yang akan berpengaruh terhadap hasil akhirnya. Sedikit disinggung di atas, tumbangya kekuasaan diktatorial di bawah Presiden Soeharto diikuti kebebasan pers, pemilu multipartai dengan partisipasi rakyat yang tinggi, desentralisasi dan otonomi daerah, amandemen UUD 1945 (empat kali), desakralisasi lembaga kepresidenan, pengadilan mantan pejabat yang korup, penguatan masyarakat sipil (*civil society*), penguatan solidaritas horizontal dalam rangka menggalang kekuatan untuk menekan pemerintah, dan sebagainya. Namun demikian, kita tidak bisa menutup mata terhadap fakta-fakta konflik antara Presiden Aburrahman Wahid dan DPR, mundurnya politis-politisi bermoral dari DPR, maraknya kekerasan massa untuk memaksakan

kehendak, premanisme yang dilakukan tokoh-tokoh politik, aparat dan agamawan, konflik di tingkat lokal yang bersifat horizontal, konflik SARA (suku, agama, ras, dan antargolongan), kekerasan oleh dan kepada pers, dan maraknya korupsi elite politik. Lebih dari itu, mendekati Pemilu 2004, gejala oligarki elite politik justru menguat seiring dengan proses politik yang memperlebar jarak dengan atau bahkan menafikan aspirasi rakyat, dengan hasil yang tentu saja mengecewakan rakyat.

Itu cukup memberi penjelasan bahwa proses demokratisasi di Indonesia mengalami kemandegan atau pengoroposan di saat dibutuhkan penguatan-penguatan yang dibarengi dengan tertib sosial. Berbagai perubahan telah terjadi tetapi tidak didukung oleh prasyarat yang mencukupi (*sufficient condition*) berupa tertib sosial tadi. Pendeknya, sekarang ini terjadi gejala-gejala yang menunjukkan adanya diskrepansi yang kuat antara *das Sein* dan *das Sollen*. Demokratisasi yang terjadi di Indonesia berjalan “terpatah-patah” dan tidak berjalan linear. Fenomena itu mengingatkan pada pendapat Huntington bahwa jika partisipasi masyarakat tiba-tiba meledak dan tidak diimbangi dengan kesiapan institusi-institusi negara maka yang terjadi adalah instabilitas politik.⁵ Elite politik mengalami kegagalan mengelola kekuasaan dan bahkan kehausan kekuasaan, sedangkan rakyat belum cukup berdaya untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan yang dikelola elite.

⁵ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti Pers, 1997), hal. 17

Menurut ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik ditentukan bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat;
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. Partisipasi politik warga negara; dan
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik melalui pelaksanaan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, perumusan dan penyaluran kepentingan serta komunikasi politik secara riil akan meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, mendukung integrasi dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan.

Sejak berlangsungnya Pemilu tahun 1999 hingga saat ini, banyak sekali kalangan yang merasa sangat tidak puas atas hasil proses politik yang

dicapai. Hal ini disebabkan karena desas-desus dan pemberitahuan tentang perilaku politik dari para politisi di parlemen (DPR) sangatlah tidak mengenakan untuk didengar. Beberapa hal yang muncul dan patut dikhawatirkan adalah semakin menggumpalnya sikap penyesalan yang mendalam di benak anggota masyarakat berkaitan dengan tingkah polah partai politik, khususnya elit politik di tingkat pusat. Beragam persoalan riil masyarakat yang seharusnya dapat diselesaikan berdasarkan fungsi partai politik, telah terlupakan dan tertutup oleh upaya yang ada yang terlalu berlebihan dalam mengurus persoalan perebutan kekuasaan, seperti misalnya perebutan kursi kepresidenan. Demikian juga persoalan-persoalan lainnya yang seharusnya dapat diselesaikan oleh partai politik sesuai dengan fungsinya, justru tidak dapat diselesaikan dengan baik karena kurangnya perhatian dari para elit politik dari partai politik yang bersangkutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan diskripsi uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan partai politik dalam proses demokrasi menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik?
2. Bagaimana hubungan antara sistem kepartaian dengan proses demokrasi di Indonesia?
3. Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh partai politik dalam menjalankan fungsinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peranan partai politik dalam proses demokrasi menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
2. Untuk mengetahui hubungan antara sistem kepartaian dengan proses demokrasi di Indonesia.
3. Untuk mengetahui Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh partai politik dalam menjalankan fungsinya.

D. Tinjauan Pustaka

Dalam bagian ini penulis akan memulai dengan asumsi dasar bahwa pemilu adalah sebuah mekanisme dasar untuk sebuah usaha menciptakan demokratisasi dan partai politik adalah alat politik yang bisa menciptakan demokratisasi ditengah arus transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis.

1. Penyelenggaraan Pemilu Sebagai Jembatan Menciptakan Demokratisasi

Dalam konsep negara modern, demokrasi mempunyai peranan penting dalam kehidupan masyarakat, yaitu ketika masyarakat mempunyai hak untuk menentukan jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai dasar hidup bernegara, demokrasi memberikan pengertian bahwa rakyatlah sebagai penentu final dari dalam kehidupan,

termasuk menilai kebijaksanaan negara. Sehingga dapat dikatakan, negara demokrasi adalah:

“...negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat”⁶

Atau dalam pengertian Hendry B. Mayo:

“Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara selektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”⁷

Lalu, mekanisme apa yang harus dilakukan untuk menciptakan demokratisasi tersebut? Maka, disinilah pemilu mempunyai peranan yang cukup penting untuk menciptakan demokratisasi tersebut. Pelaksanaan kedaulatan rakyat jelas tidak bisa dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk ikut aktif dalam proses politik.⁸ Sehingga dapat dikatakan, bahwa pemilu adalah mekanisme konstitusional untuk menciptakan demokrasi.

Dalam konteks Indonesia sendiri, dalam UUD 1945, baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun dalam penjelasannya tidak terdapat

⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia*, Ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.19

⁷ Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm.70

⁸ H. Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.94

ketentuan-ketentuan tentang pemilu secara tegas. Akan tetapi, tidak tepat kalau hidup bernegara dalam naungan UUD 1945 tidak mengenal Pemilu untuk mengenal wakil-wakil rakyat.⁹ Di Indonesia, Pemilu dilakukan untuk memilih anggota-anggota legislatif dari tingkat II sampai tingkat pusat, bahkan sekarang digunakan untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung.

Sistem pemilu telah dibuat dengan tarik-menarik yang melelahkan. Di kalangan elite berkembang atmosfer keengganan untuk merevisi paket UU Politik 1999 KPU seperti diombang-ambingkan dengan ketidakpastian karena UU Pemilu dan UU Parpol, misalnya, baru tuntas sekitar empat belas bulan sebelum pelaksanaan pemilu (5 Mei 2004). UU Pemilihan Presiden dan UU Susunan dan Kedudukan jauh lebih terlambat. Padahal paket UU politik itu amat penting untuk perencanaan penyelenggaraan pemilu. Sekali lagi, sikap dan perilaku mengulur-ulur pembahasan UU politik mengklarifikasi kuatnya kecenderungan transisiisme di kalangan elite. Soalnya, apakah sistem pemilu itu cukup *favourable* terhadap kebutuhan konsolidasi demokrasi? Atau apakah sistem itu melembagakan transisi demokrasi dalam panggung politik Indonesia?

Kritik terhadap masalah-masalah substansial yang datang dari berbagai elemen masyarakat, para pengamat dan anggota parlemen selama pembahasan UU politik merupakan indikator penting bahwa "kebekuan" sistem pemilu bisa saja mencair di masa-masa mendatang. Terjadinya

⁹ Ibid., hlm.90

voting di DPR terhadap pasal-pasal krusial merupakan lorong ke arah perubahan sistem pemilu, syukur-syukur keinginan untuk memperbaiki sistem pemilu.

Ben Reilly memberi gambaran menarik sekaligus membedakan kebutuhan sistem Pemilu dalam fase transisi demokrasi dan demokrasi yang terkonsolidasi. Secara sederhana, kebutuhan sistem untuk transisi demokrasi adalah memakai sistem yang memaksimalkan ketercakupan, yang jelas adil bagi semua partai dan memberikan ruang minimal bagi kemungkinan konflik sebelum pemilu (seperti penentuan batas daerah pemilihan) – semua tujuan yang biasanya dimaksimalkan oleh beberapa bentuk daftar PR regional dan nasional, dan secara ideal mengarah pada pemilihan pemerintahan koalisi yang “besar” atau “melewati ukuran”.¹⁰

Walaupun beberapa kalangan tetap meragukan niat Presiden Habibie untuk menyelenggarakan pemilu yang jujur dan adil, kebanyakan orang memberikan kesempatan bagi sistem Pemilu baru pada tahun 1999. Hasilnya, kebutuhan transisi demokrasi terpenuhi sebagian dengan baik dalam Pemilu 1999. Peserta pemilu mencapai 48 partai dari 141 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman. Jika dibandingkan dengan 3 peserta pemilu Orde Baru, jumlah itu memberi petunjuk mengenai ledakan partisipasi yang dapat diartikan sebagai memaksimalkan ketercakupan. Keterlibatan partai dan pemerintah dalam KPU juga menunjukkan ketercakupan sekaligus mencitukan ruang bagi konflik karena selama Orde

¹⁰ Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, Semarang, 2003, hlm.19

Baru pemilu diselenggarakan oleh berbagai unsur birokrasi pemerintahan dengan LPU (Lembaga Pemilihan Umum).

Sistem pemilihan proporsional dengan daftar calon terkunci yang digunakan juga mudah dipahami karena pemilih tinggal menandai satu gambar. Nuansa proporsional semakin kental dalam hal penghitungan dan penentu calon terpilih. Sistem pembagian daerah pemilihan dan penghitungan suara mudah dijalankan. Akibat sistem proporsional, partai-partai pemenang pemilu menyebar di seluruh Indonesia, dukungan terhadap PDI-P dan PKB terkonsentrasi di Jawa, dan kursi Partai Golkar didominasi oleh sumbangan dari daerah pemilihan luar Jawa. Dengan sistem semacam itu, terbentuklah pemerintahan koalisi (Kabinet Persatuan masa Presiden Abdurrahman Wahid dan Kabinet Gotong Royong masa Presiden Megawati Soekarnoputri).

Konflik yang terjadi antarelite politik memang berlarut-larut tetapi bukan disebabkan oleh sistem pemilu *ansich*. Konflik yang terjadi lebih disebabkan oleh tarik menarik kepentingan atau akibat pengaruh budaya politik. Yang perlu dicatat, transparansi pada Pemilu 1999 sangat buruk. Sampai kini sumbangan dan penggunaan dana kampanye partai-partai peserta Pemilu 1999 tidak dapat dipertanggungjawabkan baik besaran maupun penyumbangannya. Laporan keuangan partai-partai tidak dapat diaudit. Konon, hampir seluruh partai-partai besar menerima kucuran sumbangan dana kampanye melebihi plafon yang ditetapkan, sebagian dari Bulog (Badan Urusan Logistik). Sampai menjelang Pemilu 2004, anggota

KPU yang terdiri dari banyak partai yang masih menyimpan 36 kendaraan. Pengamat nasional, internasional dan lembaga-lembaga internasional menyebut Pemilu 1999 paling demokratis setelah pemilu 1955, tetapi sebenarnya hal itu diucapkan dengan "kegetiran".

Sebaliknya, menurut Reilly, peryaratan bagi demokrasi yang terkonsolidasi lebih banyak memberikan perhatian pada pembentukan sebuah sistem yang tanggap terhadap kebutuhan para pemilih, bertanggung jawab pada prasyarat-prasyarat geografis dan kebijakan, dan yang secara umum mengaruh pada koalisi kemenangan minimal atau pemerintahan satu partai yang bisa dicampakkan oleh para pemilih jika aggal bekerja-tujuan yang dimaksimalkan berlandaskan sistem satu distrik pemilihan yang ditentukan secara geografis.

Jika dicermati, konsep yang diajukan Reilly sejalan dengan temuan Joel D. Barkan serta Andre Blais dan Stephan Dion. Dalam sebuah tulisan mengenai pengaruh sistem pemilu di kalangan masyarakat agraris, Joel Barkan mengatakan, sistem PR di negara-negara yang sudah berkembang menciptakan kurangnya ikatan antara wakil dengan masyarakat daerah pemilihan. Hal itu sangat mengurangi prospek konsolidasi demokrasi. Sistem PR secara terus menerus membuat frustrasi harapan pemilih. Bukan saja anggota-anggota parlemen tidak bertanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan penduduk setempat, tetapi juga karier politik mereka sangat tergantung terutama kepada kepuasan pimpinan partai, yang menentukan peringkat mereka di dalam daftar partai untuk pemilu berikutnya.

2. Partai Politik dan Proses Demokratisasi

Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana. Dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerjasama menuju sinergi nasional. Mekanisme ini disamping tidak cenderung menampilkan monolitisme, juga akan lebih menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik dapat berperan secara optimal. Perwujudan sistem multipartai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif, baik dalam pembentukan partai maupun dalam penggabungan partai-partai yang ada.

Partai politik melalui pelaksanaan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, perumusan dan penyaluran kepentingan serta komunikasi politik secara riil akan meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, mendukung integrasi dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan.

Dalam pasal 1 UU No. 31 Tahun 2002, disebutkan bahwa:

“ Partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilu”¹¹

¹¹ UU No. 31 Tahun 2002, *Citra Umbara*, Bandung, 2003, hlm. 3-4

Sementara dalam pasal 6 UU No. 31 Tahun 2002, disebutkan tentang tujuan umum partai politik :

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- c. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.¹²

Pendulum transisi bisa bergerak dari demokrasi menuju suatu otoritarianisme baru. Suatu negara yang mengalami transisi bisa saja terjebak dalam “pola siklus”, dimana negara tersebut secara berselang-seling menganut sistem otoriter, demokrasi dan kembali ke rezim otoriter.¹³ Sebaliknya, proses demokratisasi bisa berkembang secara linear, dari transisi demokrasi, konsolidasi demokrasi sampai demokrasi yang matang.¹⁴ Faktor-faktor penyebab transisi ikut pula menentukan, apakah transisi demokrasi bermuara pada konsolidasi atau justru terjebak pada pola siklus, yaitu kembali ke rezim otoriter.

Dalam konteks itu, semestinyalah pendidikan politik memberi kerangka dan membangun prakondisi agar transisi demokrasi berjalan menuju konsolidasi demokrasi dan tidak terjebak pada pola siklus. Untuk kepentingan itu, dibutuhkan kesamaan visi terhadap gerakan pendidikan politik yang dilakukan oleh banyak elemen masyarakat, khususnya elemen-elemen masyarakat sipil. Hal itu perlu digarisbawahi karena

¹² *Ibid.*, hlm. 6

¹³ Samuel P. Huntington. *Gelombang Demokrasi Ketiga* (Jakarta : Grafiti Pers, 1997). hal. 51

¹⁴ Gerry van Klinken. *Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokratis Tercapai*. dalam Arief Budiman. et. al.. *op.cit.*. hal. 74

pengalaman dalam pendidikan politik yang diselenggarakan oleh elemen-elemen Ormas, LSM, kalangan kampus pada waktu lalu cenderung memiliki visi dan bahkan orientasi yang sangat variatif atau bahkan berdasarkan kepentingan pelaksana. Akibatnya, cita-cita dan tujuan ideal pendidikan politik tidak tercapai.

Visi memberi warna terhadap proses dan misi yang ingin dicapai gerakan pendidikan politik. Sedangkan misi pendidikan politik yang hendak dituju dengan berbagai kegiatan atau program aksi pendidikan politik serta merta menunjukkan berbeda-bedanya misi. Hal itu mengindikasikan tidak adanya agenda dan skala prioritas dalam gerakan pendidikan politik pada masa lalu. Konkritnya, banyak kegiatan-kegiatan pendidikan politik tidak relevan dengan persoalan-persoalan yang secara langsung dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Celaknya, hal itu terjadi dengan satu elemen penting (masyarakat sipil) dalam tata kehidupan demokrasi modern.

Sebagaimana dikemukakan di atas, persoalan utama yang berkaitan dengan kehidupan politik saat ini adalah menghindari terjadinya jebakan pola siklus dalam transisi demokrasi. Dengan demikian, demokrasi harus menjadi prioritas dalam pendidikan politik sehingga saat ini diperlukan pendidikan demokrasi. Pendidikan demokrasi dalam istilah klasik Lord Henry P Broughton, yang hidup abad XIX, adalah “mendidik warga masyarakat agar gampang dipimpin tapi sulit dipaksa; gampang diperintah

tapi sulit diperbudak". Untuk itu pendidikan demokrasi menekankan pada kemandirian, kebebasan dan tanggung jawab.

Kemandirian diperlukan untuk mengembangkan kepercayaan diri dan sekaligus kesadaran akan keterbatasan kemampuan individu, sehingga bekerja sama dengan warga lain merupakan keniscayaan dalam hidup bermasyarakat. Kebebasan mempunyai makna perlu dikembangkannya visi kehidupan yang bertumpu pada kesadaran akan pluralitas dan heterogenitas masyarakat. Kebebasan harus diiringi dengan kesabaran (*patience*), toleransi (*tolerance*), dan kemampuan mengendalikan diri (*self control*). Tanpa ketiga sifat itu kebebasan akan menjadi anarkhi. Sedangkan tanggung jawab dimaknai sebagai perlu dikembangkannya toleransi dan kepedulian terhadap warga lain kehidupan bermasyarakat. Pemilu, misalnya, bukan sekedar pesta demokrasi namun juga pendidikan demokrasi.¹⁵

Lazimnya suatu pendidikan, selalu ada tiga dimensi yang hendak ditransformasikan, yakni kognisi (pengetahuan), afeksi (sikap dan evaluasi), dan psikomotorik (perilaku). Yang disebut kognisi adalah pengetahuan mengenai demokrasi, asal-usul, perkembangan teori-teori demokrasi, pemerintahan demokrasi, dan sebagainya. Adapun yang dimaksud, afeksi adalah sikap atau pandangan terhadap tindakan-tindakan demokratis, lembaga demokratis, sistem demokrasi, dan lain-lain.

¹⁵ Zamroni. *Pendidikan untuk Demokrasi Tantangan Memaju Civil Society* (Yogyakarta:Bigraf, 2002), hal. 140-141

Sedangkan yang dimaksud psikomotor adalah semua tindakan demokratis yang berhubungan dengan penyelenggaraan kekuasaan.

Namun pendidikan demokrasi lebih bersifat "*incidental learning*" daripada "*intentional learning*". "*Intentional learning*" berlangsung dalam sistem persekolahan dengan tujuan utama pengembangan aspek kognitif (pengetahuan), adapun "*intentional learning*" berlangsung dalam kehidupan riil di masyarakat dengan arah utama adalah pengembangan aspek afektif (sikap) dan psikomotor (perilaku). Pendidikan demokrasi dioerintasikan pada berbagai tingkatan mulai dari paling kecil, individu, kelompok sosial dan komunitas, sampai organisasi yang lebih besar.

Berkaitan dengan proses konsolidasi demokrasi, Juan J. Linz dan Alfred Stepan (1986) memastikan lima syarat demokrasi yang terkonsolidasi, yang layak menjadi agenda pendidikan politik untuk demokrasi. Kelima syarat inilah yang merupakan urgensi pendidikan demokrasi saat ini. Adapun kelima syarat tersebut mencakup :

1. Harus diciptakan kondisi bagi berkembangnya masyarakat sipil yang bebas dan aktif.
2. Harus ada masyarakat politik yang relatif otonom.
3. Di seluruh wilayah negara, semua tokoh politik utama, terutama pemerintah dan aparat negara, harus benar-benar tunduk pada aturan hukum yang melindungi kebebasan individu dan kehidupan bermasyarakat.

4. Harus ada birokrasi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah demokratis yang baru.
5. Harus ada masyarakat ekonomi yang dilembagakan.¹⁶
 - a. Masyarakat Sipil

Juan J. Linz dan Alfred Stefan mendefinisikan masyarakat sipil sebagai ruang politik tempat kelompok-kelompok, gerakan-gerakan, dan upaya-upaya individual diorganisasi sendiri dan relatif otonom berusaha menyuarkan nilai-nilai, mendirikan perkumpulan dan menggalang solidaritas serta memperjuangkan kepentingan mereka. Masyarakat sipil dapat mencakup berbagai gerakan sosial (misalnya, kelompok wanita, rukun tetangga, keagamaan, dan intelektual), serta perkumpulan dari berbagai strata sosial (misalnya serikat dagang, organisasi profesi dan kelompok usaha). Dalam banyak kasus, masyarakat sipil memainkan peranan penting untuk melawan kekuasaan otoriter dan mendorong terwujudnya transisi demokrasi dan konsolidasi demokrasi. Masyarakat sipil yang kuat akan membuat negara tidak bisa bertindak sewenang-wenang, karena masyarakat sipil memiliki kemampuan untuk mengasikkan alternatif-alternatif dan memantau pemerintah dan negara, membantu mendorong terselesainya transisi demokrasi.

¹⁶ Juan J. Linz dan Alfred Stefan dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat-Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain* (Bandung: Mizan, 2001), hal.41

b. Masyarakat Politik

Masyarakat politik dijelaskan kedua ahli di atas sebagai arena tempat tokoh-tokoh politik bersaing mendapatkan hak yang sah untuk menjalankan kontrol atas kekuasaan publik dan aparat negara. Antara masyarakat politik dan masyarakat sipil adalah saling melengkapi, bukan saling meniadakan. Masyarakat politik memegang peranan amat vital dalam konsolidasi demokrasi, walaupun masyarakat sipil bisa menghancurkan rezim anti-demokrasi.

Masyarakat politik “bermain” dengan partai politik. Konsolidasi membutuhkan partai yang mengumpulkan dan mewakili perbedaan-perbedaan yang timbul di masyarakat. Konsolidasi demokrasi menuntut semua warga negara agar mengembangkan penghargaan terhadap institusi-institusi pokok masyarakat politik yang demokratis, partai politik, legislatif, pemilu, aturan pemilu, kepemimpinan politik dan aliansi antarpolitical. Masyarakat politik pada akhirnya menjembatani atau melakukan intermediasi antara negara dan masyarakat politik.

c. Pemerintahan Berdasarkan Hukum

Pemerintahan yang berdasarkan sangat mendukung pencapaian demokrasi yang terkonsolidasi, setelah otonomi yang cukup diberikan kepada masyarakat sipil dan masyarakat politik. Seluruh warga negaram khususnya tokoh penting, harus dituntut bertanggungjawab, dan dibiasakan dengan, pemerintahan yang berdasarkan hukum.

Konsolidasi demokrasi membutuhkan negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam istilah negara hukum terkandung cara paling penting pemerintah yang terpilih dan administrasi tunduk pada jaringan hukum, pengadilan, tinjauan semiotonom, dan agen-agen pengontrol serta norma-norma masyarakat sipil yang bukan hanya mengendalikan kecenderungan negara yang tidak sah, melainkan juga menanamkannya di dalam suatu mekanismwa yang saling berkaitan yang membutuhkan keterbukaan dan pertanggungjawaban. Konstitusionalisme dan aturan hukum harus menentukan jabatan-jabatan yang perlu melalui pemilu, prosedur-prosedur untuk memilih para pemegang jabatan, dan definisi bagi kekuasaan mereka agar masyarakat bersedia berperan serta di dalam dan menerima hasil dari permainan demokrasi.

d. Birokrasi yang Bermanfaat

Ketiga hal di atas akan dapat terwujud dengan baik jika ada birokrasi yang dapat dimanfaatkan para pemimpin demokrasi dan masyarakat ekonomi yang terlembaga. Birokrasi yang tidak bermain-main dalam politik, sebagaimana terjadi dengan birokrasi masa Orde Baru, membantu percepatan terbangunnya demokrasi yang terkonsolidasi. Syarat ini menjadi terkesan fakultatif karena birokrasi umumnya tunduk pada pemerintahan.

e. Masyarakat Ekonomi

Masyarakat ekonomi menjembatani kepentingan antara negara dan pasar. Ia menjadi syarat pendukung penting bagi konsolidasi demokrasi karena ekonomi tidak dapat dijalankan dengan komando dan tidak pernah ada negara demokrasi yang terkonsolidasi menerapkan ekonomi pasar murni. Dengan demikian, harus diakui bahwa campur tangan negara dalam pasar diperlukan, dengan alasan (1) ekonomi pasar murni tak akan hidup tanpa peraturan negara; (2) pasar seringkali mengalami “kegagalan-kegagalan” dan harus dikoreksi jika hendak difungsikan kembali; (3) demokrasi menuntut persaingan publik yang bebas prioritas kebijakan pemerintahan.

Transisi dari pemerintah nondemokratis menuju pemerintah demokratis merupakan sebuah proses yang kompleks dan melibatkan sejumlah tahapan. Pada kasus tipikal komtemporer, permulaan proses ditandai dengan terjadinya krisis dan akhirnya perpecahan dalam tubuh rezim non-demokratis. Jika transisi menuju demokratis diawali dengan kesadaran dari rezim otoriter bahwa mereka harus meninggalkan kantornya, maka tahapan ini akan diakhiri dengan pembentukan sebuah pemerintahan yang baru berdasarkan pemilihan yang bebas.

Namun prosesnya tidak berakhir di situ. Rezim yang baru sering kali menjadi demokrasi yang terbatas, lebih demokratis daripada pemerintah sebelumnya, namun belum demokratis sepenuhnya. Beberapa tahapan “pendalaman demokrasi (*democracy deepening*)” mungkin

dibutuhkan sebelum tahapan berikutnya dicapai. Dan rezim masih harus dikonsolidasikan, yang akan terjadi ketika demokrasi dilihat oleh aktor-aktor politik besar sebagai “satu-satunya permainan di kota (*the only game in town*)”. Seringkali terjadi tumpang tindih dalam tahapan-tahapan ini.

E. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah Kajian Yuridis Peranan Partai Politik Dalam Proses Demokrasi tentang Partai politik di Indonesia menurut Undang-undang No. 31 Tahun 2002.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum Primer, yang berupa aturan hukum seperti Undang-undang Dasar 1945, UU, Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.
- b. Bahan hukum Sekunder, yang berupa bahan-bahan dari buku, jurnal, surat kabar, majalah, dll, yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.
- c. Bahan hukum Tersier, yang berupa kamus, ensiklopedia dan lain-lain

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara Studi Pustaka (*Library Research*), yaitu dilakukan dengan cara mengkaji, menganalisa, bahan-bahan dari sumber primer maupun sekunder.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis dan politis, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum yang berlaku dan dari sudut pandang atau aspek politik.

5. Analisis Data

Data yang telah diperoleh akan dianalisa dengan menggunakan metode:

- a. Analisa Kualitatif, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian dikelompokkan, yang kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti menurut kualitas kebenarannya, sehingga menjawab permasalahan yang ada.
- b. Analisa Diskriptif, yaitu menggambarkan dan menjelaskan data-data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga mampu menjawab rumusan masalah yang pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM

A. Pengertian dan Asas Partai Politik

Banyak para ahli memberikan pengertian terhadap partai politik dan salah satunya adalah Mac Iver memberikan pengertian dari partai politik sebagai perkumpulan yang diorganisasikan untuk mendukung suatu asas atau perumusan kebijaksanaan yang menurut saluran-saluran konstitusi dicoba menjadikannya sebagai dasar penentu bagi pemerintahan.¹⁷

Sementara itu R.H. Soltan merumuskan partai politik sebagai suatu golongan rakyat yang tersusun yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan penggunaan kekuasaan memberikan suatu jaminan untuk mengawasi pemerintah dan melaksanakan politik untuk mereka.¹⁸

Sedangkan Sigmund Newman merumuskan partai politik organisasi-organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian pemerintah dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.¹⁹

¹⁷ Mac Iver. R.M, 1961, *The Web of Government*, The Macmillan Company, London, hlm. 307

¹⁸ Soltan, R.H., *Pengantar Ilmu Politik*, Jilid II (terjemahan), Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 386

¹⁹ Sigmund Newman, 1981, *Kearah Studi Perbandingan Partai-Partai Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 61

Berdasarkan rumusan pengertian-pengertian dari pada ahli sebagaimana diuraikan di atas, maka secara umum dapat dirumuskan bahwa partai politik adalah sekelompok anggota masyarakat yang terorganisir secara teratur berdasarkan ideologi/program dimana ada keinginan para pimpinannya untuk merebut kekuasaan negara terutama posisi eksekutif melalui cara konstitusional dan ada seleksi kepemimpinan secara teratur dan berkala. Jadi secara teori, apapun namanya suatu organisasi politik/masyarakat apabila memenuhi kriteria tersebut dapat dikategorikan sebagai partai politik.²⁰

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik dinyatakan bahwa partai politik adalah organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum. Pengertian menurut Pasal 1 tersebut mempunyai kesamaan dengan definisi tentang partai politik yang dikemukakan oleh Mark N. Hagopian, yang menyatakan bahwa partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partai rakyat dalam pemilihan.²¹

Berdasarkan pengertian dari Mark N. Hagopian tersebut, maka terlihat jelas bahwa basis sosiologis suatu partai adalah ideologi dan kepentingan yang

²⁰ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1995, *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 251-252

²¹ Mark N. Hagopian dalam Ichlasul Amal, 1988, *Pengantar Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. XV

diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. Perbedaan ideologi dan kepentingan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap jenis atau tipologi dari partai politik.

Adapun sebagai asas dari partai politik menurut ketentuan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 (UU Parpol) dinyatakan bahwa asas partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mencapai suatu tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sehat yang dicita-citakan oleh para pendiri negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, setiap partai politik dalam kehidupan bernegara melaksanakan secara konsisten Pancasila sebagai dasar negara. Dengan demikian, dinamika demokrasi di Indonesia mendapatkan landasan yang kokoh. Karena acuan utama partai politik telah disepakati maka setiap partai politik dapat mempunyai asas atau ciri, aspirasi dan program tersendiri yang tidak bertentangan dengan Pancasila. Aspirasi dan program partai politik merupakan pengejawantahan dari asas atau ciri dalam upaya memecahkan masalah bangsa Indonesia. Program tersebut diarahkan untuk mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia dan mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagai tujuan umum dan memperjuangkan cita-cita pada anggotanya sebagai tujuan khusus partai politik.

B. Pembentukan dan Keanggotaan Partai Politik

Menurut penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU Parpol) dinyatakan bahwa pembentukan, pemeliharaan dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul, berserikat dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Dengan demikian, penataan kepartaian harus bertumpu pada kaidah-kaidah kedaulatan rakyat, yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan.

Melalui kebebasan yang bertanggung jawab, segenap warga negara memiliki hak untuk berkumpul dan berserikat guna mewujudkan cita-cita politiknya secara nyata. Kesetaraan merupakan prinsip yang memungkinkan segenap warga negara berpikir dalam kerangka kesederajatan sekalipun kedudukan, fungsi dan peran masing-masing berbeda. Kebersamaan merupakan wahana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sehingga segala bentuk tantangan lebih mudah dihadapi. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang padu.

Dalam sistem politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan tersebut diimplementasikan agar dapat merefleksikan rasa kebersamaan yang

menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan secara utuh. Disadari bahwa proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip perubahan dan kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggung jawab berdemokrasi. Hal ini dapat dicapai melalui penataan kehidupan kepartaian, disamping adanya sistem dan proses pelaksanaan pemilihan umum secara memadai.

Keterkaitan antara kehidupan kepartaian yang sehat dan proses penyelenggaraan pemilihan umum akan dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Untuk merancang keterkaitan sistemik antara sistem kepartaian, sistem pemilihan umum dengan sistem konstitusional, seperti tercermin dalam sistem pemerintahan diperlukan adanya kehidupan kepartaian yang mampu menanggung keberagaman.

Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multi partai sederhana. Dalam sistem multi partai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerjasama menuju sinergi nasional. Mekanisme ini disamping tidak cenderung menampilkan monolitisme, juga akan lebih menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik dapat berperan secara optimal. Perwujudan sistem multi partai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif, baik dalam pembentukan partai maupun dalam penggabungan partai-partai yang ada.

Selanjutnya mengenai syarat-syarat pembentukan partai politik dapat dilihat ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 yang menentukan bahwa partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan Akta Notaris. Adapun Akta Notaris tersebut harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga disertai kepengurusan tingkat nasional. Selanjutnya partai politik tersebut harus didaftarkan pada departemen kehakiman dengan syarat :

1. Memiliki Akta Notaris pendirian partai politik yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
2. Mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah Provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
3. Memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang dan tanda gambar partai politik lain; dan
4. Mempunyai kantor tetap.

Pengesahan partai politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah penerimaan

pendaftaran dan pengesahan tersebut akan diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 3 UU Parpol 2002).

Keanggotaan partai politik bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Republik Indonesia yang menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan serta telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin (Pasal 10 UU Parpol 2002). Prinsip keanggotaan non diskriminasi dimaksudkan agar demokrasi berdasarkan Pancasila dapat terwujud secara dinamis, sehingga setiap partai politik bersifat terbuka bagi setiap warga negara Republik Indonesia. Dengan demikian, keragaman partai politik tersebut tidak menjadi pemecah belah bangsa, tetapi justru menjadi pengikat persatuan dan kesatuan bangsa.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ditentukan bahwa peserta pemilihan umum (Pemilu) untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik. Selanjutnya partai politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat sebagai berikut : (Pasal 7).

- a. Diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;
- b. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi;
- c. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah Kabupaten/Kota di Propinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;

- d. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota partai politik;
- e. Pengurus partai sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c harus mempunyai kantor tetap;
- f. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU

Guna menentukan tentang keabsahan syarat-syarat bagi partai politik untuk dapat menjadi peserta Pemilu, KPU melakukan peneltian (verifikasi) terhadap keabsahan kelengkapan syarat-syarat yang diajukan oleh partai politik, verifikasi tersebut ada 2 (dua) macam, yaitu :

1. Verifikasi Administratif;
2. Verifikasi Faktual;

Verifikasi administratif dilakukan oleh KPU dalam melaksanakan pendaftaran partai politik untuk menjadi peserta Pemilu dengan tugas :

1. Menerima berkas pendaftaran;
2. Mencatat dalam register pendaftaran partai politik menjadi peserta Pemilu yang meliputi :
 - a. Nama yang menyampaikan pendaftaran
 - b. Nama partai politik
 - c. Hari, tanggal dan waktu penerimaan
 - d. Alamat dan nomor telepon kantor pengurus tingkat pusat partai politik
3. Memeriksa surat pendaftaran dan berkas kelengkapan administrasi;

4. memberikan tanda bukti penerimaan pendaftaran.

Adapun bukti-bukti atau berkas kelengkapan administrasi yang harus diserahkan oleh partai politik kepada KPU adalah :

1. Salinan Surat Menteri Kehakiman dan HAM tentang Pengesahan Partai Politik sebagai Badan Hukum;
2. Surat pernyataan yang ditandatangani oleh Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat berkenaan dengan jumlah kepengurusan Partai Politik di tingkat Propinsi dan dilampiri dengan Surat Keputusan Pimpinan Tingkat Pusat Partai Politik mengenai pengesahan susunan pengurus Tingkat Propinsi Partai Politik sekurang-kurangnya di $\frac{2}{3}$ jumlah seluruh Propinsi;
3. Surat pernyataan yang ditandatangani oleh Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat berkenaan dengan jumlah kepengurusan partai politik ditingkat Kabupaten/Kota dan dilampiri dengan Surat Keputusan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat mengenai pengesahan susunan pengurus tingkat Kabupaten/Kota, sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ jumlah Kabupaten/Kota di Propinsi dimaksud.
4. Surat pernyataan memiliki nama anggota partai politik sekurang-kurangnya 1000 orang atau $\frac{1}{1000}$ dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik di Kabupaten/Kota dan dilampiri daftar nama anggota dan Kartu Tanda Anggota partai politik yang masih berlaku;
5. Surat keterangan domisili kantor tetap dan dokumen yang sah;
6. Nama dan tanda gambar partai politik dengan ukuran 10 x 10 cm berwarna.

Verifikasi administratif dilakukan oleh KPU dan hasilnya akan diberitahukan kepada partai politik yang bersangkutan. Kepada partai politik yang belum lulus verifikasi administratif, diberikan 1 (satu) kali perbaikan, selama-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak pemberitahuan dari KPU.

Sedangkan verifikasi faktual adalah penelitian dan pengecekan kebenaran data mengenai :

1. Jumlah dan susunan kepengurusan partai politik di tingkat Propinsi berdasarkan surat keputusan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat mengenai pengesahan susunan pengurus partai politik tingkat Propinsi sekurang-kurangnya di 2/3 jumlah seluruh Propinsi.
2. Jumlah dan susunan kepengurusan partai politik di tingkat Propinsi Kabupaten/Kota berdasarkan surat keputusan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat mengenai pengesahan susunan pengurus partai politik tingkat Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya di 2/3 jumlah Kabupaten/Kota di Propinsi yang bersangkutan;
3. Jumlah anggota partai politik sekurang-kurangnya 1000 orang atau 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik di Kabupaten/Kota, berdasarkan lampiran Daftar Nama Anggota dan Kartu Tanda Anggota partai politik yang masih berlaku;
4. Domisili kantor tetap dan dokumen yang sah

Adapun sebagai pelaksana dari verifikasi faktual ini adalah :

1. KPU Propinsi terhadap susunan kepengurusan dan domisili kantor tetap partai politik di Propinsi yang bersangkutan;

2. KPU Kabupaten/Kota terhadap susunan kepengurusan, domisili kantor tetap dan keanggotaan partai politik di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

C. Fungsi, Hak dan Kewajiban Partai Politik

Sebagai salah satu lembaga demokrasi, partai politik berfungsi mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat, menyalurkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara, serta meminta dan mempersiapkan anggota masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara, serta membina dan mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi. Partai politik juga merupakan salah satu wahana guna menyatakan dukungan dan tuntutan dalam proses politik. Semua fungsi ini diwujudkan melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara demokratis, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia. Oleh karena itu setiap partai politik berhak ikut serta dalam pemilihan umum setelah memenuhi syarat keikutsertaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemilihan Umum.

Negara harus menjamin bahwa setiap warga mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi kebijakan negara melalui partai politik dan terwujudnya asas demokrasi, yaitu satu orang satu suara. Mengingat pembentukan partai politik merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, bukan

perwujudan kekuatan ekonomi, maka perlu pembatasan sumber keuangan partai politik untuk mencegah penyalahgunaan uang demi kepentingan politik (*money politics*). Keterbukaan partai politik dalam hal keuangan merupakan informasi penting bagi warganegara untuk menilai dan memutuskan dukungannya terhadap partai politik tersebut.

Partai politik melalui pelaksanaan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, perumusan dan penyaluran kepentingan serta komunikasi politik secara riil akan meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, mendukung integrasi dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan.

Menurut ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik menentukan bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana :

1. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
2. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat;
3. Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam memutuskan dan menetapkan kebijakan negara,
4. Partisipasi politik warga negara; dan

5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Adapun yang menjadi hak dari partai politik dapat dilihat dalam Pasal 8 UU Parpol 2002 yang menentukan bahwa partai politik berhak :

1. Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil dari negara;
2. Mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
3. Memperoleh hak cipta atas nama, lambang dan tanda gambar partainya dari Departemen Kehakiman sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
4. Ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan undang-undang tentang pemilihan umum;
5. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat;
6. Mengusulkan penggantian antar waktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
7. Mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik menentukan bahwa partai politik berkewajiban :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

2. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
4. Menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi dan hak asasi manusia;
5. Melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik;
6. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
7. Melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
8. Membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka untuk diketahui oleh masyarakat dan pemerintah;
9. Membuat laporan keuangan secara berkala satu tahun sekali kepada Komisi Pemilihan Umum setelah diaudit oleh akuntan publik; dan
10. Memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum dan menyerahkan laporan neraca keuangan hasil audit akuntan publik kepada Komisi Pemilihan Umum paling lambat 6 (enam) bulan setelah hari pemungutan suara.

D. Pengawasan Terhadap Partai Politik

Pelaksanaan pengawasan terhadap partai politik menurut ketentuan Pasal 23 UU Parpol 2002 meliputi tugas sebagai berikut :

- I. Melakukan penelitian secara administratif dan substantif terhadap akta pendirian dan syarat pendirian partai politik sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan Pasal 5;

2. Melakukan pengecekan terhadap kepengurusan partai politik yang tercantum dalam akta pendirian partai politik dan kepengurusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b;
3. Melakukan pengecekan terhadap nama, lambang dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1);
4. Menerima laporan perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, nama, lambang dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan pergantian atau penggantian kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4);
5. Meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf h, huruf I dan huruf j; dan
6. Melakukan penelitian terhadap kemungkinan dilakukannya pelanggaran terhadap larangan-larangan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), (3), (4) dan (5).

Adapun lembaga atau institusi yang bertugas melakukan pengawasan terhadap partai politik, diatur dalam Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dilakukan oleh :

1. Departemen Kehakiman di dalam melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d;
2. Komisi Pemilihan Umum di dalam melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf e; dan

3. Departemen Dalam Negeri di dalam melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf f.

Jadi dengan demikian terdapat 3 (tiga) lembaga yang bertugas melakukan pengawasan terhadap partai politik dengan pembagian tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 24 tersebut di atas. Lembaga-lembaga tersebut adalah :

1. Departemen Kehakiman;
2. Komisi Pemilihan Umum;
3. Departemen Dalam Negeri

Satu hal yang dikecualikan dari pengawasan partai politik oleh pemerintah adalah pelaksanaan fungsi dan hak partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU Parpol-2002.

E. Asas dan Tujuan Pemilihan Umum

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilihan Umum (Pemilu) dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Adapun pengertian dari masing-masing asas tersebut adalah :

1. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara

2. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Undang-Undang Pemilu, berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan

yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.

3. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Adapun tujuan dari diselenggarakannya Pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Demokrasi mempercayai bahwa Pemilu memainkan peranan amat vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana tradisi demokrasi, Pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan pra kondisi yang spesifik. Kelembagaan Pemilu yang ideal untuk transisi demokrasi berbeda dengan kelembagaan Pemilu yang ideal untuk konsolidasi demokrasi, karena kebutuhannya berbeda-beda, yang mempertimbangkan berbagai aspek dan fungsi.²²

Pada dasarnya, ada tiga tujuan dalam pemilihan umum, yaitu²³ *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal *spirit* dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam sistem demokrasi perwakilan (*representation democracation system*), rakyat memiliki kedaulatan penuh, akan tetapi pelaksanaan dilakukan oleh wakil-wakilnya melalui lembaga legislatif atau parlemen. Wakil rakyat tidak bisa sembarangan orang, seseorang yang memiliki otoritas ekonomi atau otoritas kultural pun tidak layak menjadi wakil rakyat tanpa moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai. Karena itu diselenggarakan

²² Joko J. Prihatmoko, 2003, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. LP2I Press, Semarang, hlm. 18-19

²³ Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, hlm. 181-182

pemilihan umum sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian kedaulatan kepada orang atau partai.

Kedua, pemilihan umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. Manfaat pemilihan umum ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan ini semestinya diselesaikan melalui proses musyawarah. Dalam kenyataannya seringkali elite dan partai justru mendorong terjadinya konflik, seperti saat Presiden Abdurrahman Wahid berseteru dengan DPR berkaitan dengan Bulogate I, yang membawa-bawa rakyat ke pusat kekuasaan. Konflik ini disebabkan oleh lemahnya pelembagaan politik di tingkat elite, yang mencerminkan kegagalan mereka sebagai wakil rakyat.

Ketiga, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang terakhir ini semakin urgen karena belakangan masyarakat mengalami semacam alienasi dari proses pengambilan kebijakan (*decision making*). Atau, ada jarak yang lebar antara proses pengambilan kebijakan dan kepentingan elite dengan aspirasi di tingkat akar rumput yang setiap saat bisa mendorong ketidakpercayaan (*district*) terhadap partai dan pemerintahan.

Ketiga tujuan tersebut akan dapat dicapai jika sistem Pemilu yang dipilih tepat dan *favorable*. Istilah tepat dan *favorable* merujuk pada kenyataan bahwa tidak ada sistem Pemilu yang ideal untuk setiap kondisi. Sistem Pemilu yang cocok di Jepang dan Philipina, walaupun sama-sama negara kepulauan, belum tentu cocok dengan kondisi di Indonesia. Inggris yang dikenal sebagai negara asal sistem distrik, kini masyarakatnya mendesak diadakan referendum untuk menentukan perubahan sistem Pemilu.²⁴

F. Sistem Pemilihan Umum

Banyak penelitian membuktikan bahwa sistem Pemilu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak atau karakter persaingan dalam Pemilu. Pengertian karakter persaingan adalah apakah ciri-ciri yang menonjol dari kompetisi dan konsekuensinya. Karakter persaingan juga berkaitan dengan perilaku politik yang melekat pada partai-partai dan tokoh-tokoh.²⁵

Sebagai salah satu mekanisme kelembagaan demokrasi, sistem Pemilu merupakan wahana yang dapat dengan mudah dimanipulasi, khususnya oleh partai-partai besar.²⁶ Artinya sistem pemilihan bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu, khususnya memenangkan kekuatan politik tertentu, dan sebaliknya menciptakan hambatan guna melemahkan kekuatan politik lain. Dengan sistem pemilihan tertentu, partai politik yang didukung 40% suara bisa meraih kontrol mutlak atas pemerintahan di bawah

²⁴ Benjuino Theodore, *Sistem Pemilu Ideal (Pemilu Indonesia Online)*

²⁵ Joko J. Prihatmanto, *op.cit*, hlm. 20

²⁶ Ben Reilly, 1999, *Reformasi Pemilu di Indonesia*, Dalam Almanak Parpol Indonesia, Yayasan API, Jakarta, hlm. 18

satu sistem. Padahal jika dipilih dengan sistem pemilihan lain, ia mungkin tidak kan mendapatkan kekuasaan atau menjadi oposisi.

Sistem Pemilu juga dapat mempengaruhi jumlah dan ukuran relatif partai politik di parlemen. Sistem pemilihan di negara yang menganut sistem dua partai tentu berbeda dengan yang menganut multi partai. Dapat dikatakan juga bahwa mekanisme regulasi dalam sistem politik otoriter dan sentralistik berbeda dengan sistem demokrasi yang umumnya pembatasan dilakukan dengan memberikan prasyarat minimal. Artinya, kebebasan mendirikan partai tetap dijamin sepenuhnya (dimensi substansi) tetapi disertai kondisionalitas agar kebebasan itu dapat dipertanggungjawabkan, terkontrol dan diterjemahkan dalam mekanisme politik (dimensi prosedural).

Sistem pemilihan juga menentukan keterpaduan internal dan disiplin masing-masing partai. Sebagian sistem mungkin saja mendorong terjadinya faksionalisme, dimana beberapa sayap yang berbeda dari satu partai terus menerus bertentangan satu dengan lainnya, sementara sistem yang lain mungkin dapat memaksa partai-partai untuk bersatu suara dan menekan pembangkangan (*disobedience*). Kasus pertama ditunjukkan dengan perpecahan PKB dalam SI MPR tahun 2001 antara kelompok Matori Abdul Djailil (PKB Batutulis) dan kelompok Alwi Shihab (PKB Kuningan), Kubu Iramasuka yang dimotori Marwah Daud Ibrahim dan Akbar Tanjung di Partai GOLKAR. Contoh kasus kedua adalah kemampuan PAN meredam konflik faksionalisme karena unsurnya yang beragam.²⁷

²⁷ Joko J. Prihatmanto, *op.cit*, hlm. 22

Sebuah sistem Pemilu juga bisa mengarah pada pembentukan koalisi atau pemerintahan satu partai dengan kendala dihadapi partai mayoritas. Dengan lain kata, sistem pemilihan juga bisa mendorong atau menghalangi pembentukan aliansi diantara partai-partai, yang pada gilirannya akan mempengaruhi iklim politik yang lebih luas.²⁸

Meskipun harus diuji secara teoritik dan empirik, kekecewaan yang disuarakan partai-partai kecil menyangkut verifikasi terhadap partai, keikutsertaan partai dalam Pemilu dan ketentuan *electoral threshold*, yang tercakup dalam UU Pemilu baru, berkaitan dengan persoalan di atas. Demikian pula strategi yang ditempuh partai-partai kecil yang tidak memenuhi *electoral threshold* dengan melakukan penggabungan, yang tentu saja potensial melahirkan faksionalisme, juga dipengaruhi oleh sistem pemilihan. lahirnya banyak partai (242 partai) menjelang Pemilu juga berkaitan dengan sistem yang ada.

Menurut amandemen keempat UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memutuskan penggunaan sistem perwakilan bikameral. Pemilih tidak hanya memilih anggota DPR namun juga memilih anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Inilah komposisi yang diharapkan benar-benar mewakili rakyat Indonesia. DPR adalah wujud keterwakilan gagasan (*representation of ideas*), sedangkan DPD adalah keterwakilan dalam kehadiran (*representation in presence*).

²⁸ Andrew Reynolds, 2001, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat-Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Mizan, Jakarta, hlm. 103

Sistem yang digunakan untuk memilih calon anggota DPD dan DPR sangat berbeda, untuk tidak mengatakan bertolak belakang. Calon anggota DPD dipilih dengan sistem distrik berwakil bangsa Indonesia saat ini memiliki 31 propinsi, sehingga jumlah kursi DPD yang diperebutkan 124 buah karena masing-masing propinsi diwakili 4 kursi. Sedangkan DPR (juga DPRD) dipilih dengan menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Sistem ini adalah gabungan antara sistem proporsional dan distrik. Nuansa sistem distrik ditunjukkan dengan jumlah suara yang diperoleh kandidat DPR (DPRD) yang dipilih dengan cara memberikan tanda sebanyak dua kali, yaitu untuk partai dan gambar calon, sedangkan jika hanya menandai sekali dengan memilih partai saja berarti pemilihan calon ditentukan partai (nuansa proporsional). Nuansa proporsional juga ditunjukkan dari penentuan kursi jika tidak ada calon DPR (DPRD) yang memenuhi bilangan pembagi. Dengan demikian atmosfer dan nuansa pemilihan DPR (DPRD) sangat kental dengan sistem proporsional.

Sesuai dengan amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, Indonesia juga menganut sistem presidensial. Oleh sebab itu, rakyat mendapat kesempatan untuk memilih Presiden secara langsung dalam Pemilu 2004. Namun demikian, menjelang pelaksanaan terjadi polarisasi mengenai cara pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Partai-partai besar, seperti PDI-P dan Partai Golkar menghendaki pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh diajukan oleh partai yang memperoleh suara dukungan 20% dan 35%. Ini berarti pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dikaitkan dengan

pemilihan DPR, yang memberi kesan kuatnya sistem parlementer. Sementara itu para pengamat dan partai-partai lain memandang pencalonan tidak perlu dikaitkan dengan hasil pemilihan DPR, sehingga posisi Presiden kuat dan tidak ditentukan oleh DPR, walaupun akhirnya disepakati dengan persyaratan yang kompromistis. Sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam kenyataannya juga menutup kemungkinan calon independen, tanpa adanya dukungan dari partai politik.

G. Pengaturan Partai Politik di Indonesia

Pembentukan, pemeliharaan, dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Dengan demikian, penataan kepartaian harus bertumpu pada kaidah-kaidah kedaulatan rakyat, yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan.

Melalui kebebasan yang bertanggung jawab, segenap warga negara memiliki hak untuk berkumpul dan berserikat guna mewujudkan cita-cita politiknya secara nyata. Kesetaraan merupakan prinsip yang memungkinkan segenap warga negara berpikir dalam kerangka kesederajatan sekalipun kedudukan, fungsi, dan peran masing-masing berbeda. Kebersamaan

merupakan wahana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sehingga segala bentuk tantangan lebih mudah dihadapi. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang padu.

Di dalam sistem politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan tersebut diimplementasikan agar dapat merefleksikan rasa kebersamaan yang menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan secara utuh. Disadari bahwa proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip perubahan dan kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggungjawab berdemokrasi. Hal ini dapat dicapai melalui penataan kehidupan kepartaian, di samping adanya sistem dan proses pelaksanaan pemilihan umum secara memadai.

Keterkaitan antara kehidupan partai yang sehat dan proses penyelenggaraan pemilihan umum akan dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Untuk merancang keterkaitan sistematis antara sistem kepartaian, sistem pemilihan umum dengan sistem konstitusional, seperti tercermin dalam sistem pemerintahan, diperlukan adanya kehidupan kepartaian yang mampu menampung keberagaman.

Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana.

Dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama menuju sinergi nasional. Mekanisme ini di samping tidak cenderung menampilkan monolitisme, juga akan lebih menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik dapat berperan secara optimal. Perwujudan sistem multipartai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif, baik dalam pembentukan partai maupun dalam penggabungan partai-partai yang ada.

Partai politik sebagai peserta pemilihan umum mempunyai kesempatan memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas, mengisi lembaga-lembaga negara, dan untuk membentuk pemerintahan.

Partai politik melalui pelaksanaan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, perumusan dan penyaluran kepentingan serta komunikasi politik secara riil akan meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, mendukung integrasi dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan.

Adapun ketentuan atau persatuan perundang-undangan yang mengatur tentang partai politik di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 menentukan bahwa yang dimaksud dengan partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk

memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.

Secara garis besar Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 mengatur tentang :

1. pembentukan partai politik
2. asas, ciri dan tujuan partai politik
3. fungsi, hak dan kewajiban partai politik
4. keanggotaan dan kepengurusan partai politik
5. keuangan partai politik
6. pembubaran, penggabungan dan pengawasan partai politik
7. larangan, sanksi dan Peradilan Perkara Partai Politik.

BAB III
PERKEMBANGAN KONSEPSI NEGARA DAN
MASYARAKAT DEMOKRATIS

Pada saat Athena mencapai perkembangan puncak lembaga-lembaga demokratisnya, berbagai peristiwa peperangan yang terjadi menyebabkan masa depan yang suram bagi seluruh negara-kota Yunani. Hingga meletusnya peperangan antara liga yang dipimpin Athena berhadapan dengan konfederasi yang dipimpin Sparta, memakan waktu masa perang selama kurang lebih 27 tahun (431-405 SM)²⁹. Akibatnya negeri Yunani menjadi sasaran empuk pada abad berikutnya bagi raja dan petualang dari Macedonia, Philip II (382-336 SM), dan terakhir ekspansionis Romawi yang di kemudian hari menjadi imperium bagi negara di dunia.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat sejak bangsa Romawi, yang sedikit masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (1600-1400). Keberadaan masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang Feodal (hubungan antara *Vasal* dan *Lord*); yang kehidupan sosial serta spirituilnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya, sedangkan kehidupan politik ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu dengan yang lain.³⁰

²⁹ Henry J. Schmadt, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 45-46.

³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Ctk. Keduabelas, Jakarta, 1989, hlm. 54

Perkembangan pemikiran-pemikiran negara dan masyarakat diiringi oleh kelahiran gagasan kehidupan negara demokrasi yang mencuat kepermukaan melalui beberapa pemikir-pemikir besar dan cukup berpengaruh di abad tengah. Kelahiran kembali gagasan negara demokrasi sebagai solusi alternatif atas persoalan kenegaraan, diformulasikan ulang dalam praktek ketatanegaraan, -saat itu, di banyak penjuru daratan Eropa. Dalam hal ini, lahirnya gagasan untuk bagaimana membatasi kekuasaan di satu sisi. Dan di sisi yang lain eksistensi hak-hak rakyat mulai diberikan ruang partisipatif dalam struktur kehidupan bernegara.

Dalam bagian inilah, akan didiskripsikan gagasan-gagasan secara umum tentang konsep Negara Demokrasi dalam perkembangan peradaban dunia barat dalam abad-abad setelah memasuki zaman pencerahan dan reformasi Gereja. Pembagian dalam dua aliran besar, antara pemikir pluralisme dan kaum marxisme. Kedua aliran besar tersebut, pada perkembangannya sangat menentukan landasan corak konsepsi negara demokrasi kontemporer. Dilengkapi pula gagasan negara demokrasi yang lahir dari peradaban pemikiran Islam. Konsepsi negara demokrasi dalam pemikiran yang dibawa kalangan intelektual muslim. Salah satunya datang dari pemimpin pergerakan Islam di Pakistan, adalah Sayid Abud A'ia Al Maududi yang akrab dikenal dengan nama sebutan Al Maududi dengan konsepsi negara Teo-Demokrasinya.

A. Konsepsi Masyarakat dan Negara Demokrasi Era Pemikiran Kontrak Sosial

Perkembangan konsepsi negara demokrasi lahir bersamaan dengan pergeseran-pergeseran atas pandangan negara hukum klasik ke arah pandangan negara hukum modern. Dimana pertumbuhan negara-negara nasional Eropa Barat, konsep hukum klasik mulai mengalami modifikasi, menuju ke apa yang disebut sebagai positivisasi norma. Berseiringan dengan maraknya ideologi liberalisme pada akhir abad ke-17 hingga abad ke-18. Dilatari dengan gagasan untuk mendudukan rakyat dalam kesamaan derajat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam penciptaan hukum nasional. Sejak saat itulah hukum tidak lagi sebagai norma moral yang hadir di luar kuasa manusia. Hukum mulai lahir sebagai bagian dari *national order* lalu mulai dikonsepsikan dan diteorikan sebagai norma yang dibuat atas kuasa manusia-manusia sendiri. Ditandai dengan pergeseran ketatanegaraan Monarkhi memasuki babakan bentuk ketatanegaraan modern yang disebut Republik. Lebih jauh penelusuran melalui jejak-jejak beberapa pemikir kontrak sosial, seperti Thomas Hobbes (1588-1679); John Locke (1632-1704) bersama Montesqieu (1689-1755); dan J.J. Rousseau (1712-1778) mewakili lahirnya pemikiran konsepsi masyarakat dan negara demokrasi dalam fase sejarah perubahan di semenanjung daratan Eropa.

1. Thomas Hobbes; Perjanjian Negara

Thomas Hobbes (1588-1679) kelahiran Inggris, di Malmesbury dari keluarga seorang pendeta. Pemikiran Hobbes tentang negara dan hukum dapat dijumpai dalam dua buah karya terkenalnya, yaitu : *De Cive*,

1642 (tentang warganegara) dan *Leviathan or the matter, from and power of a commonwealth, ecclesiastical and civil*, 1651 (leviathan, pokok, bentuk dan kekuasaan suatu hidup bersama, baik gereja maupun sipil).³¹

Dalam pemikiran Hobbes, dimulai dengan menguraikan tentang manusia alamiah : bahwa manusia tidaklah sejak semula berhakekat sosial. Menurut Hobbes, sebelum negara didirikan, manusia hidup dalam keadaan alamiah, di bawah naungan *ius naturale* (hukum alam), dan di sana terdapat kemerdekaan seluas-luasnya untuk bertindak. Oleh karena situasi asli alamiah ini belum terdapat norma-norma hidup bersama, maka semua orang mempunyai hak atas semua yang ada disekitarnya. Situasi manusia alamiah ini (ternyata) melahirkan perang; semua orang melawan semua orang (*bellum omnium contra omnes*) guna merebut apa yang dianggap haknya. Situasi alamiah ini juga ditandai dengan adanya kecurigaan dan keangkuhan hati individu-individu yang saling menyerang, sehingga manusia serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*).

Dari situasi manusia alamiah lama-kelamaan, -atas perkembangan akal manusia-, membuat semua orang mulai sadar akan keuntungan untuk mengamankan hidupnya dengan menciptakan suatu aturan hidup bersama bagi semua orang, termasuk hidup berkelompok. Untuk mencapai keteraturan hidup, semua orang harus menyerahkan hak-hak asli mereka atas segala-galanya, sepenuhnya. Bagi Hobbes, kontrak-kontrak menciptakan hak yang sesungguhnya pada manusia. Selama tuntutan sosial belum tertuang dalam suatu kontrak tidak terdapat hak pada

³¹ Theo Huijbers. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Ctk. Keduabelas, Yogyakarta, 2000, hlm. 63

manusia. Tuntutan-tuntutan ini hanya menghimbau kepada kerelaan atau kemurahan hati orang lain.³² Kontrak sosial yang dimaksud Hobbes adalah persetujuan manusia satu dengan yang lain dalam suatu kelompok untuk membentuk suatu hidup bersama yang teratur. Proses awal kontrak sosial Hobbes mengandung prinsip dasar persamaan demokratis diantara orang dalam melakukan kontrak sebagai tujuan pembentukan masyarakat. Hal ini, didasarkan atas prinsip kebebasan alamiah yang dimiliki setiap manusia dalam anggota masyarakat.

Pandangan kontrak sosial ini juga menjadi asal-usulnya konsepsi masyarakat sipil Hobbes-pra negara. Kontrak sosial antar manusia satu dengan yang lain mendorong kebutuhan akan adanya suatu penegakan kontrak sosial yang lebih tegas. Guna menjamin kontrak sosial, masyarakat mulai membutuhkan kekuasaan kuat yang menjamin keberadaan kontrak sosial dapat ditegakkan. Kebutuhan ini melahirkan gagasan kekuasaan yang kuat di luar masyarakat sipil. Sehingga, kekuasaan yang kuat lahir atas suatu "*perjanjian negara*" yang tertuang di dalam bentuk *lex naturalis* (perundang-undangan alam) mulai banyak dipikirkan oleh semua orang, tegas Hobbes. Menurut pandangan Hobbes, hanya satu kekuasaan yang kuat dapat mampu mengakhiri pertarungan antara manusia satu dengan manusia lain. Hal ini pula menjadi fungsi dan tujuan keberadaan negara Hobbes. Hematnya, kekuasaan negara adalah untuk menjamin para pihak yang bersepakat dalam masyarakat sipil dapat terjamin hak-haknya dan menjalankan kewajibannya masing-masing.

³² *Ibid*, hlm. 66

Kekuasaan itu sendiri diciptakan dengan suatu perjanjian untuk mentaati seseorang atau beberapa orang, meskipun tidak semua orang menyetujui keputusan itu. Kata Hobbes;

Saya menyerahkan hak saya untuk memerintah diri saya sendiri kepada si penguasa atau suatu majelis, dengan syarat, bahwa tiap orang lain akan berbuat demikian juga.³³

Keberadaan kekuasaan raja ataupun majelis dengan cara pengangkatan atau dipilih oleh setiap masyarakat atas dasar adanya proses perjanjian. Pandangan atas kekuasaan kuat, Hobbes, oleh negara sangat dilatarbelakangi keadaan perang saudara yang terus berkecambuk di tanah airnya, Inggris. Dalam prakteknya, konsep negara Hobbes lebih banyak dipraktekkan oleh Charles II, yang merupakan salah seorang muridnya. Sehingga, konsepsi negara *Monarchi Absolut* mendapat penghargaan tinggi dari Hobbes. Sedangkan konsepsi gereja dan negara dalam pandangan Hobbes, diartikan bahwa gereja menjadi satu dengan negara dan sang daulat menjadi kepala gereja-negara dengan kekuasaan tak terbatas.³⁴ Argumentasi Hobbes didasarkan atas kepentingan yang sama antara gereja dan negara yang bertujuan mewujudkan adanya kedamaian di dalam masyarakat. Sehingga, Sang Raja (penguasa) merupakan pelaksana bagi terwujudnya kedamaian dan keamanan dalam masyarakat.

³³ J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum : dari Plato sampai Kant*, Pembangunan, Ctk. Keenam, Jakarta, 1988, hlm. 137

³⁴ *Ibid*, hlm. 139

2. John Locke dan Montesqieu; Negara yang Terbatas

John Locke (1632-1704) dilahirkan di sekitar Bristol sebagai putera seorang sarjana hukum. John Locke, filsuf yang terkenal sebagai perintis empirisme modern ini membentuk intelektualitasnya di London dan Oxford. Dalam pandangan tentang negara dan hukum, Locke menjadi terkenal terutama dalam karyanya; *Two Trestises on Civil Government* (dua karang tentang pemerintahan sipil) pada tahun 1690 dan *Easy Concerning Human Understanding* (karangan mengenai pengertian manusia), 1672.

Dalam *Essay Concerning Human Understanding*, Locke berpandangan sama dengan Hobbes, bertitik tolak dari pandangan atas keberadaan manusia alamiah. Locke mengakui, bahwa keadaan alamiah manusia itu memang mendahului negara, akan tetapi ini belum berarti bahwa keadaan ini tanpa aturan-aturan ke masyarakat. Disitu pun telah ada perdamaian dan akal seperti dalam negara.³⁵ Dalam keadaan alamiah, manusia bebas untuk menentukan dirinya dan menggunakan hak miliknya dengan tidak tergantung dari kehendak orang lain. Termasuk didalamnya hak-hak alamiah yang dimiliki manusia sebagai manusia. Hak-hak ini alamiah yang dimaksud ialah hak untuk hidup, hak kemerdekaan dan hak memiliki. Semua manusia memiliki hak dasar yang sama untuk mempergunakan hak-hak tersebut bagi kepentingan masing-masing. Locke beranggapan, setiap orang akan menyerahkan hak-hak alamiahnya kepada masyarakat, -dan bahkan kepada negara-, tetapi tidak semua. Dari sinilah,

³⁵ *Ibid*, hlm. 151

kontrak sosial antara manusia satu dengan manusia lain berlangsung guna membentuk aturan ke masyarakat bersama, yang selanjutnya disebut *lex naturalis*. Bagi Locke, keteraturan masyarakat akan kontrak sosial atas dasar harapan akan adanya jaminan milik masing-masing manusia itulah setiap orang membentuk masyarakat politik, yaitu sistem sosial kemasyarakatan.

Apabila orang mengindahkan secara timbal balik undang-undang alamiah ini, maka tercapailah suatu keadaan alam yang sama sekali tidak merupakan keadaan perang yang terus menerus, seperti yang dibayangkan Hobbes. Akan tetapi bagi Locke, perang akan timbul, baik dalam keadaan alamiah maupun dalam negara. Bilamana orang dengan kekerasan membahayakan hidup, kemerdekaan atau hak miliknya masing-masing.³⁶

Di zaman modern, konsepsi Locke tentang hak-hak alamiah manusia dalam kontrak sosial masyarakat ini menjadi gagasan awal prinsip HAM (Hak-hak Asasi Manusia) bagi setiap warga negara.³⁷ Dari konsep hak alamiah manusia dalam masyarakat ini, Locke mengembangkannya ke dalam konsepsi negara. Menurut Locke, keberadaan negara diperlukan karena kelemahan dan kejahatan dari banyak orang. Negara diciptakan karena suatu “perjanjian negara”, antara rakyat dengan penguasa. Locke berargumentasi, bahwa pada mulanya manusia alamiah itu tidak mempunyai milik, tetapi kemudian ia telah memperoleh sebagai hasil dari tenaga dan curur keringat yang telah dikeluarkannya untuk memperoleh

³⁶ *Loc Cit.*, hlm. 151-152

³⁷ Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia, Ctk. Ketiga, Jakarta, 2002, hlm. 34

sesuatu. Dalam keadaan alami manusia telah bisa mempunyai hak milik berdasarkan tenaga yang dikeluarkan, tetapi nikmat atas milik itu tidak terjamin karena hak tersebut mudah dilanggar oleh orang lain. Locke berangkat dari pendapat Hobbes tentang manusia alamiah, sehingga manusia serigala bagi manusia lain. Sayangnya Locke tidak menerangkan teori nilai umum berdasarkan atas tenaga, secara jelas mengapa sesuatu benda, -masih dalam keadaan alamiah-, sudah mempunyai nilai milik walaupun belum dikeluarkan tenaga untuk memperolehnya. Di lain pihak, Locke telah melihat dalam masalah milik ini menjadi unsur-unsur penting yang memberikan pengaruh pada sikap seseorang dalam berpolitik. Tujuan didirikannya negara ialah untuk melindungi hak milik, hak hidup serta kebebasan, baik terhadap bahaya dari dalam maupun dari luar. Kata Locke:

...tujuan pokok dan utama manusia untuk bersatu membentuk negara dan menempatkan diri mereka di bawah satu pemerintahan, adalah untuk melindungi milik mereka.³⁸

Karena setiap anggota masyarakat memberikan hak-hak alamiah kepada negara, tetapi tidak semuanya. Dengan demikian, Locke secara tegas menolak konsepsi negara *Monarchi-Absolutisme* yang digagas Hobbes. Argumentasi ini pula membuat Locke mendapat murka Charles II, karena dianggap sebagai pembangkang dan pengkhianat dari pemerintahan *Monarchi-Absolutisme*. Sejak itu, Locke mengasingkan diri

³⁸ Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Cik. Keenam, Bandung, 2000 hlm. 123

ke negeri Belanda dan di sana terus menerus hidup berpindah-pindah, karena takut akan diserahkan kepada pemerintah negerinya, Inggris.

Lebih jauh, Locke mengulas model kekuasaan negara yang ideal. Dalam dua naskah bukunya yang terkenal *Two Treatises on Civil Government* (dua karang tentang pemerintahan sipil), tahun 1689 dan 1690. Kekuasaan negara oleh Locke digambarkan dengan adanya pembagian kekuasaan, meliputi: kekuasaan eksekutif, legislatif dan federatif. Locke menganggap dengan adanya pembagian kekuasaan negara, maka negara tidak akan mengambil hak-hak alamiah setiap manusia (warganegara) secara mutlak. Tetapi kekuasaan negara lebih diartikan sebagai perlindungan dan jaminan atas pengakuan keberadaan hak-hak tersebut.

Berbeda halnya dengan Hobbes, kekuasaan majelis (*legislatif*), bagi Locke, terdiri dari wakil-wakil rakyat dan memiliki kekuasaan membuat perundang-undangan sekaligus (majelis) tunduk pada perundang-undangan yang dibuatnya sendiri. Karena kekuasaan perundang-undangan adalah kekuasaan tertinggi dalam negara yang merupakan pernyataan kehendak umum. Sedangkan prinsip pembatasan kekuasaan majelis meliputi : bahwa ia (majelis) tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap hidup dan nasib setiap orang yang bersekutu (warganegara), harus bertindak adil dan untuk kepentingan umum, tidak boleh menyita milik orang tanpa persetujuan atau izin orang tersebut,

termaksud masalah pajak, dan tidak boleh menyerahkan hak legislatif yang diperoleh dari masyarakat kepada pihak lain.³⁹

Bagi Locke, kekuasaan eksekutif terpisah dari legislatif. Kedudukan kekuasaan eksekutif ini bergantung pada badan legislatif, sebab kekuasaan badan eksekutif diambil (semacam mandataris) dari badan legislatif. tetapi kekuasaan badan legislatif tunduk pada kekuasaan rakyat sebagai pemegang kekuasaan (kedaulatan) tertinggi. Konsekuensinya, bila badan legislatif berganti, maka badan eksekutif berganti pula. Disamping itu, menurut Locke kekuasaan eksekutif memiliki hak prerogatif, hak yang tidak berdasarkan pada suatu undang-undang, malah kadang-kadang hak ini berlawanan dengan undang-undang. Akan tetapi, Locke menegaskan, (asalkan) hak tersebut tidak berlawanan dengan kepentingan masyarakat atau kebaikan umum.

Uraian Locke tentang kekuasaan federatif. Menurutnya, kekuasaan federatif berwenang untuk menyatakan perang dan damai, membuat perjanjian dan persekutuan, serta apa pun yang diperlukan dalam hubungan dengan pihak-pihak luar negeri. Konsep kekuasaan federatif tidak secara mutlak dikemukakan oleh Locke, yang jelas kekuasaan ini juga tunduk kepada kekuasaan legislatif. Sayangnya, Locke tidak begitu tegas dan jelas memisahkan keberadaan kekuasaan eksekutif dan federatif. Keberadaan kedua kekuasaan ini hampir bersatu, "kurang mungkin untuk

³⁹ *Ibid*, hlm. 121

dipisahkan dan untuk diserahkan pada tangan orang-orang yang berbeda pada waktu yang sama”, jelas Locke.⁴⁰

Konsepsi pembagian kekuasaan negara Locke, menjadi salah satu bagian lahir kembalinya konsepsi negara demokrasi, setelah lama peradaban (negara) demokrasi klasik di Yunani kuno lenyap. Dalam studi ketatanegaraan modern, konsepsi negara demokrasi Locke merupakan cikal bakal lahirnya sistem pemerintahan parlementer. Lepas dari itu, pemikiran Locke tentang kekuasaan negara terkait erat dengan perkembangan sosial masyarakat yang sedang berubah. Hal ini ditandai dengan adanya pergeseran serta perubahan politik ketatanegaraan yang didasarkan atas pembagian kekuatan-kekuatan sosial yang saling mengimbangi, Antara kekuasaan legislatif dan eksekutif, digambarkan dengan dua kekuasaan sosial utama terbagi secara seimbang, antara : borjuasi (atau kekuatan ekonomis kelas menengah), dan raja (kekuatan ekonomi utama kelas feodal). Pada prakteknya, kekuatan raja masih sangat besar, karena itu sistem ketatanegaraan ini dikenal juga dengan istilah *monarki konstitusional* atau *monarki parlementer*.⁴¹ Konsepsi negara demokrasi (terbatas) Locke diilhami oleh peristiwa revolusi sosial yang terjadi pada tahun 1683, di Inggris.

Di kemudian hari, konsep pembagian kekuasaan John Locke dikembangkan oleh Montesqieu dalam ajaran *Trias Politica*. Montesqieu (1689-1755), nama aslinya Charles Secondat, Baron de Labrede et de

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 122

⁴¹ Arif Budiman, *op.cit.*, hlm. 35

Montesqieu lahir dari keluarga bangsawan yang berada di kota Bordeaux, negara Perancis. Montesqieu adalah sarjana hukum dan merupakan salah seorang pemikir negara dan hukum dari Perancis. Karyanya yang terkenal *De l'Esprit des Lois* (Semangat Hukum) 1748, yang ditulisnya setelah mengadakan perjalanan keliling Eropa, terutama Inggris dimana ia menctap selama dua tahun.⁴²

Seperti halnya konsepsi pembagian kekuasaan Locke, Montesqieu beranggapan penting pula membagi dan membatasi kekuasaan negara. Agar kemerdekaan bagi hak dasar rakyat (setiap warga negara) dapat dijamin keberadaannya. Demikian ungkap Montesqieu :

Apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan dalam tangan orang yang sama atau dalam watu dewan, kebebasan pun tidak ada lagi; oleh sebab kekhawatiran akan bahwa kepala negara atau senat akan membuat hukum tirani, dan menjalankannya dengan cara tirani pula.⁴³

Dalam kekuasaan legislatiflah, rakyat dapat menyalurkan kekuasaannya. Montesqieu menekankan perlunya prosedur aturan hukum yang menetapkan tata cara untuk melaksanakan hak pilih bagi keanggotaan legislatif. Pandangan Montesqieu ini mencerminkan sebagai nilai fundamental dalam demokrasi. Hak pilih rakyat tentulah harus bersifat umum; dan ini mesti dilihat sebagai hukum yang fundamental dalam demokrasi. Hak pilih rakyat tentulah harus bersifat umum; dan ini mesti dilihat sebagai hukum yang fundamental dari demokrasi, tegas Montesqieu. Sayangnya tentang hak pilih rakyat, Montesqieu terkesan

⁴² Deliar Noer, *op.cit*, hlm. 135

⁴³ Henry J. Schmandt, *op.cit*, hlm. 374

diskriminasi. "Kelas rendah hendaknya diarahkan oleh mereka yang berada pada tingkatan lebih tinggi, dan dibatasi sewajarnya oleh kesungguhan hati pribadi utama", tegas Montesqieu.⁴⁴ Di satu sisi ia menjelaskan persamaan hak-hak setiap warga negara atas hak dipilih dalam perwakilan legislatif, dan pada lain hal Montesqieu memandang perlu untuk memberikan pengakuan lebih (hak eksklusif) bagi golongan bangsawan dengan menempatkan perwakilan tersendiri bagi mereka. Pendapatnya ini dipengaruhi oleh latar belakang sosial Montesqieu yang memang merupakan seorang anak yang berasal dari keluarga bangsawan yang berada.⁴⁵

Terlepas dari semua itu, Montesqieu menyempurnakan konsepsi Locke dengan gagasan kekuasaan yudikatif. Montesqieu berangkat dari pandangan :

... tidak ada kebebasan bila kekuasaan yudikatif tidak terpisah dari legislatif dan eksekutif. Bila kekuasaan yudikatif disatukan dengan legislatif, hidup dan kebebasan warga berada dalam kontrol sesuka kekuasaan itu, sebab hakim adalah pembuat hukum (legislator) itu sendiri. Bila disatukan dengan kekuasaan eksekutif, hakim mungkin bertindak dengan kekerasan dan tekanan. Maka semuanya akan hancur, apabila orang atau badan yang sama, apakah ia terdiri dari orang-orang bangsawan atau rakyat biasa melaksanakan ketiga kekuasaan itu, yaitu membuat hukum melaksanakannya dan mengadili.⁴⁶

Kekuasaan yudikatif merupakan fungsi penyeimbang yang menjalani otoritas hukum. sehingga, tidaklah penting apakah keseimbangan ini dicapai dengan cara-cara struktural atau organisasional.

⁴⁴ Deliar Noer, *op.cit*, hlm. 142

⁴⁵ Deliar Noer, *ibid*, hlm. 135-136

⁴⁶ Deliar Noer, *ibid*, hlm. 147

Bagi Montesqieu pemisahan konstitusional kekuasaan merupakan metode terbaik menghindari penyimpangan otoritas.⁴⁷ Argumentasi ini pula akhirnya mengantarkan pandangan pemikiran Montesqieu tentang konsep negara Republik. Kata Montesqieu :

Konsep negara republik ini dihubungkannya erat dengan demokrasi, rakyat berpegang pada kebajikan, dan baginya adalah kejujuran, patriotisme, dan kecintaan terhadap persamaan. Persamaan ini sangat penting, karena kelanjutannya adalah perasaan sama bahagia, sama mempunyai harapan yang sama. Persamaan akan membatasi keinginan perorangan, kebahagiaan itu sendiri.⁴⁸

Konsep negara demokrasi yang dikonstruksi Montesqieu dalam ajaran *trias politica* sangat berpengaruh dalam sistem politik modern sekarang, terutama di Amerika Serikat. Tetapi, pemisahan (mutlak dari) ketiga kekuasaan ini memang tidak pernah dijalankan secara murni. Selalu terjadi saling tindak antara ketiganya. Misalnya, tugas hakim tidak hanya menjalankan hukum dan undang-undang, tetapi dalam kenyataannya para hakim juga menciptakan hukum. Atau pemerintah yang seringkali membuat undang-undang melalui berbagai macam peraturan yang dibuatnya.⁴⁹

Umumnya, di kalangan ahli hukum tata negara, ajaran *trias politica* sangat akrab dikenal dalam praktek ketatanegaraan yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun di dalam kesimpulan atas praktek politik ketatanegaraan suatu negara atau periode rezim berkuasa, terkadang *trias politica* Montesqieu cenderung mengarah pada sistem parlementer dan

⁴⁷ Harry J. Schmandt, *op.cit*, hlm. 376

⁴⁸ Deliar Noer, *op.cit*, hlm. 138

⁴⁹ Arief Budiman, *op.cit*, hlm. 36

disebut sebagai *Quasi Parlmenter*. Begitu juga sebaliknya jika (lihat kembali konsepsi kekuasaan negara Locke) cenderung mengarah ke presidensial disebut sebagai *Quasi-Presidensial*.

3. J.J. Rousseau; Negara sebagai Kehendak Umum

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) yang dikenal sebagai bapak gerakan romantik yang mulai muncul di Eropa pada umumnya dalam abad ke-18. Salah seorang pemikir negara dan hukum berkebangsaan Swis. Lahir di Jenewa berasal dari seorang tukang arloji. Ia adalah seorang yang gugup, tak memiliki pendirian hati, telah banyak berkelana setelah menerima pendidikan yang tidak teratur, buruk dan tanpa mendapatkan sekolah yang cukup.⁵⁰

Dalam bukunya *Du contrat social ou principes du droit politique* (tentang kontrak sosial atau prinsip-prinsip hukum politik), 1762. Konsep negara menurut Rousseau memiliki kesamaan titik pangkal dengan konsep Hobbes dan Locke, keadaan alamiah manusia mengawali keberadaan terbentuknya suatu negara. Akan tetapi, bagi Rousseau manusia yang tinggal dalam keadaan alamiah itu tidak baik, tidak buruk, tidak egois dan tidak altruis. Ia (manusia) hidup dengan polos dan mencintai diri secara spontan. Ia bebas dari segala wewenang orang lain dan karena itu secara hakiki sama kedudukannya, inilah suatu kebebasan asli yang dimiliki manusia.

⁵⁰ J.J. Von Schmid, *op.cit*, hlm. 171

Suatu ketika manusia yang memiliki kebebasan asli itu membentuk suatu hidup bersama-sama orang lain yang juga memiliki kebebasan yang sama. Hal ini terjadi melalui suatu kontrak, oleh Rousseau disebut *contrat social*. Kemungkinan besar melalui kontrak semacam itu orang akan kehilangan kebebasannya, tetapi menurut Rousseau itu tidak akan terjadi. Kebebasan asli dapat dipertahankan, jikalau kontrak tersebut memenuhi satu syarat, bahwa semua orang masing-masing bersama segala harta bendanya menyerahkan diri kepada masyarakat. Bila hal ini terjadi maka sesudah diadakan kontrak semua orang akan bebas lagi, sebab apa yang telah diserahkan orang kepada masyarakat akan kembali kepada mereka untuk digunakan demi perkembangan mereka masing-masing.

Bagi Rousseau, manusia alamiah melalui kontrak sosial ia masuk masyarakat sipil. Dalam situasi aslinya manusia sebenarnya belum memiliki hak-hak yang sungguh-sungguh. Menurut Rousseau, hukum alam baru ada pada setiap orang-orang yang telah memasuki bentuk situasi masyarakat sipil. melalui kontrak sosial manusia menerima pengesahan dari hak-haknya sebagai manusia, baik secara moral maupun secara yuridis.⁵¹

Konsepsi asal muasal masyarakat sipil Rousseau berbeda dengan Hobbes, Rousseau menganalogikan masyarakat sipil ke dalam sistem keluarga dimana kecintaan di bapak kepada sang anak yang merupakan upah bagi pemeliharaannya. Sedangkan dalam konteks negara, hal ini

⁵¹ Theo Huijbers, *op.cit.*, hlm. 88-89

adalah kegemaran untuk memerintah rakyat, terhadap siapa raja tak berasa cinta.⁵² Bagi Rousseau, kontrak sosial yang membangkitkan masyarakat sipil berasal dari kehendak semua orang yang ingin mewujudkan cita-cita individualnya. Tetapi sesudah timbulnya masyarakat baru cita-cita umum, yang berasal dari suatu kehendak baru, yaitu kehendak umum (*volonte generale*).

*Each of us puts his person and all his power in common under the supreme direction of the general will; and in a body we receive each member as an invisible part of a whole.*⁵³ (setiap kita menempatkan orangnya dan semua kekuasaannya berdasarkan pada kepemimpinan tertinggi dari kehendak umum; dan dalam suatu badan kita menerima setiap anggota sebagai suatu bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhannya).

Kepercayaan kepada kehendak umum itulah yang menjadi basis bagi konsepsi negara Rousseau. Bagi Rousseau, undang-undang haruslah merupakan ungkapan kehendak umum. Mengenai sumber kekuasaan undang-undang Rousseau memiliki kesamaan pandangan dengan Montesqieu. Akan tetapi secara jelas Rousseau menolak konsepsi pembagian kekuasaan dalam pemerintahan. Pandangan negara Rousseau terdapat pertentangan. Di satu pihak, kebebasan tiap-tiap pribadi ditonjolkan, di lain pihak kekuasaan negara di tekan. Yang terakhir, disebabkan oleh negaralah kehendak umum (*polonte generale*) terwujud. Akan tetapi, atas nama kehendak umum, hak-hak pribadi dikorbankan.

Berbeda dengan Locke dan Montesqieu, Rousseau menganggap tidak perlu kekuasaan perwakilan (legislatif), karena kehendak sebagai

⁵² J.J. Von Schmid, *op.cit*, hlm. 173

⁵³ Martin Cornoy, *The State and Political Theory*, Princeton University Press, New Jersey, 1984, hlm. 21

kedaulatan rakyat tidak dapat diwakili dan dibagi-bagi. Rakyat sendiri harus berkumpul dan menyatakan kehendaknya melalui perundangan yang diputuskannya. Bagi Rousseau pemerintahan sebagai penyelenggara negara hanya sekedar panitia yang bertugas melaksanakan keputusan rakyat sehari-hari. Dengan demikian, Rousseau mengkonstruksi sistem demokrasi dalam kehidupan negara. Rousseau membayangkan sebuah sistem dimana negara besar terbagi menjadi banyak negara kecil yang berdaulat yang disatukan demi persatuan bersama dalam jenis federasi. Negara federasi ini dilapisi dengan keberadaan aturan, dimana kursi pemerintahan digilirkan secara periodik pada wilayah negara secara bergantian.⁵⁴ Sehingga melalui produk hukum sebagai regulasi kebijakan pemerintahan sehari-hari adalah deklarasi dari kehendak umum dimana rakyat harus ikut serta secara sendiri-sendiri.

Rousseau tampak lebih sadar dengan kelemahan konsep kontrak sosial. Agar kehendak umum tetap terjaga dan tidak ternodai oleh kepentingan-kepentingan pribadi dan kelompok, Rousseau mengajukan pendidikan sebagai terapi bagi masyarakat. Selain itu, rasionalitas fundamental serta kehendak baik dari manusia adalah dasar untuk mencapai keseimbangan dan kepentingan sosial mengatasi kepentingan individu. Jika manusia sadar akan hal ini mereka akan memilih untuk bebas dan menjamin tak bakal ada kelebihan kemakmuran pada suatu

⁵⁴ Henry J. Xchmandt, *op.cit*, hlm. 402

kelompok serta kemiskinan pada kelompok yang lain. Jika tidak, tirani akan memegang kekuasaan, tegas Rousseau.⁵⁵

B. Konsepsi Masyarakat dan Negara Demokratis dalam Pandangan Marxisme

Keberhasilan pemikir-pemikir kontrak sosial dalam menjelaskan keberadaan manusia dan masyarakat. Pada akhirnya melahirkan gagasan untuk membagi kekuasaan negara secara konstitusional. Gejala ini melanda Eropa khususnya Inggris dan Prancis. Sementara itu, konsepsi pembagian kekuasaan negara juga lebih cenderung didorong adanya keinginan merespon perubahan sosial masyarakat yang ditandai lahirnya berbagai gejolak sosial bersifat ekonomis. Memasuki abad ke-20, liberalisasi tatanan ekonomi yang menyangkut hal kepemilikan dan distribusi ekonomi melahirkan marginalisasi sebagian golongan masyarakat dalam negara.

Tersebarnya luasnya paham sosialisme dibanyak belah Eropa, menyebabkan pergeseran doktrin atas keberadaan kekuasaan negara pun berubah. Inilah perkembangan format negara termodifikasi dengan gagasan negara kesejahteraan (*welfare state*). Dengan demikian gagasan demokrasi menjadi diperluas memasuki demokratisasi di wilayah kehidupan sosial ekonomi masyarakat.⁵⁶ Kritik tatanan sosial politik di dalam struktur kehidupan negara, pasca revolusi industri, ternyata memunculkan kesenjangan masyarakat. Hingga akhirnya, kritik yang dilakukan secara radikal datang dari

⁵⁵ Martin Cornoy, *op.cit*, hlm. 23

⁵⁶ Miriam Budiarjo, *op.cit*, hlm. 59

kaum marxisian yang dalam bagian ini diskripsi gagasan-gagasan dari Karl Marx (1818-1883, V.I. Lenin (1870-1924), dan Antonio Gramsci. Mereka mengajukan suatu konsepsi masyarakat sosialis sebagai solusi persoalan kenegaraan. Pemikiran akan masyarakat dan negara sosialis adalah bentuk sistem politik semi demokratis di satu sisi, dan demokratisasi dalam wilayah sosial ekonomi sebagai sisi lain dari perkembangan konsepsi negara demokrasi.

1. Karl Marx; Masyarakat tanpa Kelas

Karl Marx (1818-1883) lahir di kota Trier, perbatasan barat Jerman. berasal dari keluarga rahib Yahudi terkemuka, ayahnya berprofesi sebagai pengacara --pegawai negeri (notaris). Pendidikan tinggi Marx dimulai dengan studi ilmu hukum di kota Trier, gelar Doktor didapnya dari Universitas Jena atas disertai tentang filsafat "*On the difference between the natural philosophy of Democritus and Epicurus*", ketertarikan Marx kepada pemikiran-pemikiran filsafat materialisme Yunani.⁵⁷

Marx dikenal sebagai peletak dasar ajaran sosialisme ilmiah (*scientific socialism*), yang berbasis sistem filsafat *materialisme-historis* dan *materialisme-dialektika* dengan berpusat pada kajian ilmiah atas keberadaan hukum-hukum perkembangan di dalam masyarakat. Paham inilah yang membedakan studi sosialisme⁵⁸ sebelumnya. Selain itu kerangka pemikiran Karl Marx, dilepas begitu saja dari nama-nama filsuf

⁵⁷ Frans Magnis-Suseno, *Pemikiran Karl Marx: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, Gramedia Pustaka, Ctk. Kelima, 2001, Jakarta, hlm. 46-47

⁵⁸ Para Pemikir Sosialis seperti: Asint-Simon, Robert Owen, Prondhon, dan lain-lainnya, telah gagal menjelaskan tatanan sosial masyarakat Eropa yang timpang dan gagal dalam membangun (eksperimentasi) masyarakat sosialisme, periksa Frans Magnis-Suseno, *ibid.*, hlm. 14-44

terkenal, George Wilhelm Fredrich Hegel (1770-1831) dan Ludwig Feurbech (1804-1872).

berbeda halnya dengan pandangan para pemikir kontrak sosial (Thomas Hobbes, J. Locke dan J.J. Rosseau), bahwasanya pembentukan suatu masyarakat –ataupun pada tingkatan negara- lahir karena adanya kontrak-kontrak sosial diantara manusia alamiah. Menurut Marx, cara manusia memenuhi kebutuhannya menjadi pondasi masyarakat. Manusia pertama-tama harus mempunyai makanan, minuman, pakaian dan tempat tinggal sebelum mereka terlibat dalam masalah-masalah; politik, ilmu, seni dan agama. Pembentukan sarana untuk memenuhi kebutuhan pokok sangat mendesak, olah karenanya, menjadi pondasi yang di atasnya; institusi sosial (masyarakat dan negara) dan ide-ide dibangun.⁵⁹

Dalam konsepsi *Materialisme Historis*, Marx menguraikan pandangannya tentang masyarakat. Menurut Marx, hubungan sosial antar orang (interaksi hubungan sosial) tergantung dari hubungan sosial ekonomis. Berangkat dari penelitian Marx atas penyebab ketimpangan sosial yang memusat pada struktur sosial dalam sejarah masyarakat Eropa. Ketimpangan sosial dalam kehidupan sosial ekonomi yang meliputi ketidakadilan penguasaan alat produksi dan distribusi kekayaan, sehingga membuat Marx (berani) mengkritik secara keras keberadaan struktur sosial negara, pasca revolusi industri. Dengan konsepsi *materialisme historis* digunakan Marx untuk merekonstruksi konsepsi masyarakat, mulai dari

⁵⁹ Henry J. Schmandt, *op.cit*, hlm. 516

(masyarakat) komune primitif hingga masyarakat kapitalisme.⁶⁰ Marx mendiskripsikan fase sejarah masyarakat dalam fase sejarah perkembangan sistem ekonomi politik. Bagi Marx, sejarah manusia dalam pembentukan negara memperlihatkan empat tingkatan hubungan produksi; hubungan produksi berdasarkan perhambaan, feodalisme, kapitalisme dan akhirnya hubungan produksi sosialisme. Dalam tingkatan-tingkatan produksi ini, kelas pemilik menindas kelas yang tidak berpunya.⁶¹

Marx memperdalam pandangannya tentang sistem masyarakat dan negara di bawah kapitalisme, dengan menggunakan metode filsafat *materialisme dialektika*.⁶² Menurut Marx, di dalam sistem masyarakat kapitalisme, terjadi pertentangan antara kelas proletar dengan kelas Borjuasi. Sehingga negara⁶³, menurut Marx, bukanlah lembaga di atas masyarakat yang mengatur masyarakat tanpa pamrih, melainkan merupakan alat dalam tangan kelas-kelas atas guna mengamankan kepentingan ekonomi mereka. Negara hanya berfungsi menjustifikasi

⁶⁰ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 81-82

⁶¹ Deliar Noer, *op.cit*, hlm. 201

⁶² Sistem filsafat Hegel, yakni metode tesis, antitesis dan sintesis. Digunakan Hegel sebagai penjelasan abstrak yang hanya dalam lam pikiran manusia, berfungsi sebagai penjelasan atas hakekat keberadaan roh yang menggerakkan sejarah peradaban manusia. Yang disempurnakan Marx menjadi metode yang mengkaji sesuatu yang ada dalam alam kenyataan, lihat Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 78 dan juga Deliar Noer, *ibid*, hlm. 199-200.

⁶³ Kritik Marx atas konsep negara Hegel, dalam salah satu karya yang berjudul *Critique of Hegel's Philosophy of Right*. Hegel berpandangan bahwa negara adalah perwujudan ide yang tertinggi, realitas tertinggi atau suatu perwujudan ide yang universal. Perwujudan ide tertinggi tersebut berlangsung dalam sejarah yang merupakan rangkaian dialektika. Proses sejarah akan berujung ketika dijelmakannya ide tertinggi dan universal itu ke dalam kenyataan yaitu terbentuknya sebuah masyarakat yang ideal, sebagai tujuan akhir negara. Sama halnya dengan pandangan Rousseau, bagi Hegel bentuk negara merupakan penjelmaan ide yang tinggi dan universal berdasarkan kehendak umum (*general will*). Keinginan negara adalah keinginan umum untuk kebaikan semua orang. Karena itulah negara harus dipatuhi. Konsep negara Hegel ini pada akhirnya dijadikan basis pembenaran untuk mendudukan negara dalam posisi yang kuat dan menganggap berkedudukan netral terhadap seluruh kelas sosial yang ada dalam masyarakat, lihat Anief Budiman, *op.cit*, hlm., 3-4

kaum kapitalis dalam mempertahankan keberlangsungan praktek penindasan serta eksploitasi terhadap kaum proletariat. Menurut Marx, hak dan keadilan dalam negara ini adalah sekedar ucapan penghias bibir dari pihak yang berkuasa.⁶⁴

Disamping itu Marx juga mengkritik keras keberadaan lembaga agama (gereja). Dimana konsep (negara) teokrasi sebagai duet kekuasaan negara dan agama, ternyata menambah rumitnya permasalahan sosial-politik Eropa kala itu. Dukungan otoritas agama menjadikan kabur permasalahan mendasar di dalam masyarakat Eropa. Sebaiknya menurut Marx “kritik surga berubah menjadi kritik dunia, kritik agama menjadi kritik hukum, kritik teologi menjadi kritik politik”.⁶⁵

Akhirnya, Marx sampai pada kesimpulan bahwasanya sejarah manusia adalah sejarah pertentangan antara 2 (dua) kelas utama⁶⁶ : kelas budak dengan pemilik budak dalam masyarakat perbudakan; kelas penggarap tanah dengan tuan tanah dalam sistem masyarakat feodal; dan kelas buruh (proletar) dengan majikan (borjuasi) dalam masyarakat kapitalis. Dari penyimpulan Marx ini, sejarah manusia (masyarakat) mengarah ke bentuk masyarakat komunis dan sekaligus akhir dari sejarah umat manusia, dimana tidak ada lagi kelas sosial dalam masyarakat.

Akibat terjadinya proletarisasi masyarakat secara massif dalam struktur sosial masyarakat kapitalis. Marx bersama sahabatnya (Engels)

⁶⁴ Deliar Noer, *op.cit*, hlm. 202, dan untuk gambaran yang sama lihat Henry J. Schmandt, *op.cit*, hlm. 527

⁶⁵ Frans Magnis-Suseno, *op.cit*, hlm. 74

⁶⁶ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 82

menganjurkan pada kaum proletar untuk melakukan perebutan kekuasaan negara, dengan jalan revolusi. Sebab, dari revolusi inilah peralihan kekuasaan pemerintahan borjuasi kepada pemerintahan *diktator-proletar* menghasilkan konsepsi negara sosialis. Bentuk pemerintahan *diktator proletar* semata-mata menjadi alat kekuasaan kaum proletar untuk menghilangkan kelas borjuis. Bagi Marx dan Engels, keberadaan negara harus memperluas kekuasaannya pada semua bidang kehidupan manusia dengan tujuan membebaskan manusia dari prasangka keagamaan, moral, budaya masa lampau dan terutama pemusatan alat-alat produksi serta pengaturan distribusi hasil produksi ekonomi secara merata (kepada rakyat) oleh negara. Bagi Marx dan Engel, negara –setelah revolusi proletar- berfungsi sebagai (pemilik satu-satunya) pengaturan penggunaan alat-alat produksi dan pendistribusian hasil-hasil produksi ekonomi berjalan secara demokratis didasarkan atas prinsip “... dari setiap orang menurut kemampuannya, untuk setiap orang menurut kebutuhannya”.

Dari sini, Marx membayangkan konsep demokrasi pekerja selama periode transisi dimana sistem pemerintahan diktator dijalankan oleh kaum proletariat. Dalam (famlet) *manifesto-komunis*, Marx dan Engels menyatakan bahwa langkah awal dalam revolusi kelas buruh adalah membawa proletariat pada posisi kekuasaan dan pembentukan demokrasi –terutama dalam persoalan membangun hubungan sosial produksi ekonomi masyarakat sosialis-komunis. Konsepsi demokrasi yang terlihat masih abstrak ini didapatkan Marx sendiri, diilhami dengan praktek

pembentukan demokrasi yang lahir dari revolusi Paris *Commune* 1870, karena para pemimpinnya dipilih dengan suara demokratis dan bertanggung jawab kepada semua anggota.⁶⁷

2. Vladimir Ilyich Lenin; Pemerintahan Diktaktor-Proletar

Salah seorang penerus Marx yang berhasil mempraktekan ajaran Karl Marx adalah Lenin (1870-1883), nama lengkapnya Vladimir Ilyivch Ulyanov, lahir di Simbirsk, Rusia sebagai anak ketiga dari lima bersaudara keluarga Ulyanov. Ayahnya, Ilya Nikolaevich Ulyanov adalah seorang pegawai negeri yang bekerja sebagai pengawas sekolah liberal Simbirsk. Tahun 1886, kakak tertua laki-laki Lenin, Alexander Ulyanov (akrab dipanggil Sasha), ditangkap dan dijatuhi hukuman mati atas keterlibatan dalam rencana pembunuhan Tsar. Sejak peristiwa Sasha, kehidupan Lenin bersama dengan saudara-saudaranya beserta ibunya mengalami ketakutan atas pengawasan dari pemerintahan Tsar. Tahun 1887, Lenin masuk Fakultas Hukum di Universitas Kazan. Sejak dibangku kuliah, Lenin aktif terlibat dalam setiap demonstrasi. Aktivitas politik Lenin muda, membuat ia dikeluarkan dari sekolah dan hidup dalam pengasingan di desa Kokusjkino, Kazan.⁶⁸ Di Samara, Lenin melanjutkan dan mempersiapkan untuk menyelesaikan studinya. Tahun 1891, ia lulus ujian Sarjana Hukum dengan nilai gemilang di Universitas St. Petersburg dan di tahun yang sama, Lenin berhasil menerjemahkan Manifesto Partai Komunis ke dalam

⁶⁷ Hendry J. Schmandt, *op.cit.* hlm. 528

⁶⁸ Edy Haryadi, *Lenin: Pikiran Tindakan dan Ucapan*, Komunitas Studi Untuk Perubahan, Ctk. Pertama, 2000, Jakarta, hlm. 29-31

bahasa Rusia. Setelah lulus, ia pun melanjutkan aktivitas politik mengorganisir kelompok-kelompok Marxis dn daerah Samaria dan bergabung dengan kelompok-kelompok Marxis Petersburg yang telah maju terlebih dahulu kesadaran politiknya.

Kontribusi gagasan (orisinal) Lenin bagi perkembangan konsep masyarakat dan negara demokratis, yakni ide partai pelopor dan pemerintahan *diktator proletar* dalam prinsip *sentralisme demokrasi*. Tertuang secara lengkap dalam salah satu karya buku terkenalnya *State and Revolution*, yang ia tulis menjelang revolusi Oktober 1917. Lenin mengembangkan doktrin Marx dan Engels tentang kekuasaan (negara), konsepsi pemerintahan “diktator proletariat” dengan memulai rekonstruksi kekuasaan negara di dalam sistem kapitalisme. Lebih jauh, Lenin mengungkapkan, katanya :

*The state is the product and the manifestation of the irreconcilability of class antagonisms. The state arises when, where and to the extent that class antagonisms objectively cannot be reconciled.*⁶⁹ (Negara adalah hasil dan perwujudan dari tidak terdamaikannya pertentangan kelas. Negara itu muncul ketika, dimana dan pada tingkatan itu secara objektif pertentangan kelas tak dapat didamaikan).

Menurut Lenin, kekuasaan negara dalam tangan borjuasi tampil sebagai lembaga yang berupaya untuk meredam setiap aksi-aksi perlawanan dari kelas proletariat dan negara hanyalah berfungsi menjaga dan menjamin setiap kepentingan (kepemilikan modal) kaum borjuasi.

Lebih jauh ungkap Lenin dalam tulisannya :

⁶⁹ V.I. Lenin, *The State and Revolution*, 2nd Edition, Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1918, hlm. 12

If the state is the product of the irreconcilability of class antagonism, if it is a power standing above society and 'increasingly alienating it self from it', then... than liberation of the oppressed class is impossible not only without a violent revolution, but also without the destruction of the apparatus of state power which has created by ruling class and which is the embodiment of this alienation.⁷⁰ (Jika negara adalah hasil dari tak terdamaikannya pertentangan kelas, jika ia adalah suatu kekuasaan yang berdiri di atas dan 'secara meningkat mengasingkan dirinya dari masyarakat', maka... pembebasan kelas tertindas adalah mutlak jika ia tanpa sebuah revolusi kekerasan, atau tanpa penghancuran aparatus kekuasaan negara yang telah diciptakan kelas penguasa dan yang telah mewujudkan alienasi itu).

Menurut Lenin, kaum proletar haruslah merebut kekuasaan negara dari tangan borjuasi, dengan jalan revolusi. Revolusi sebagai langkah perebutan kekuasaan negara dari tangan borjuasi, dan hal ini dilakukan di bawah kepemimpinan suatu partai. Singkatnya, Lenin mengkonsepkan partai yang terdiri dari satuan kader-kader yang berpikiran dan bertindak maju dari kelas buruh. Untuk keperluan revolusi proletar, pada tahapan perebutan kekuasaan negara, Lenin menganjurkan pentingnya persekutuan revolusioner diantara kelas buruh dan kaum tani sebagai kekuatan pokok untuk menggulingkan pemerintahan Tsar. Untuk menyatukan dua kekuatan pokok tersebut dan menyelesaikan revolusi selanjutnya, Lenin mengkonsepsikan keberadaan peran dan fungsi suatu partai proletar dan terkolaborasi dalam pemerintahan diktator proletar (pasca revolusi politik), sebagai media untuk memastikan bahwa kekuasaan negara tetap di bawah kendali kelas proletar. Di tahun pertama pasca revolusi 1917, Lenin merekonstruksi ulang peran dan fungsi kekuasaan negara, kekuatan

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 5

bersenjata, birokrasi, dan terutama Duma.⁷¹ Sistem politik ketatanegaraan Rusia mengaut sistem partai tunggal dalam negara.

Pada fase ini, menurut Lenin –dengan mengutip pandangan Marx tentang perjuangan kelas- dalam masalah (perebutan kekuasaan) negara dan revolusi sosialis, mengarah pada pengakuan atas kekuasaan diktator proletar. sebuah kekuasaan yang tidak dibagikan kepada siapapun, dan langsung bersandar pada kekuatan massa bersenjata. Proletariat memerlukan kekuasaan negara untuk menindas perlawanan kelas penghisap yang masih tersisa. Selain itu, berfungsi sebagai kepemimpinan masa rakyat yang luas–kaum tani, borjuasi kecil, kaum semi proletar- dalam pekerjaan menormalkan ekonomi sosialis.⁷² Dari sinilah masa awal mulanya konstruksi demokrasi Lenin.

Konsepsi demokrasi Lenin yang lahir sebelum revolusi Oktober, menyangkut 2 (dua) hal pokok; *Pertama*, gagasan demokratis dalam sikap dan tindakan partai. Hal ini dilandaskan prinsip *sentralisme demokrasi*. *Kedua*, sebagai wadah kepemimpinan front perjuangan demokratik nasional (di Rusia) bagi barisan revolusioner kelas buruh dan kaum tani dalam merebut dan menggulingkan kekuasaan dari tangan kelas borjuasi. Demokrasi pada tahap ini, menurut Lenin, bersifat demokrasi untuk mayoritas rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kelas penghisap dan penindasan, dengan jalan menyingkirkan mereka dari

⁷¹ Duma adalah sebuah lembaga perwakilan -rakyat Rusia- yang dibentuk dari hasil revolusi borjuasi 1905, sewaktu masa pemerintahan Krensky naik berkuasa menggantikan pemerintahan Tsar.

⁷² Edy Haryadi, *op.cit*, hlm. 124

demokrasi. Menurut Lenin demokrasi ini sudah merupakan perbaikan terhadap demokrasi borjuasi –sebenarnya tidak mempunyai hak demokratis- yang menurut Lenin merupakan demokrasi untuk minoritas terhadap mayoritas.⁷³

Konsepsi demokrasi dalam sistem pemerintahan diktator proletar pada tahun-tahun pertama pasca revolusi 1917- dikenal sebutan demokrasi rakyat. Konsep demokrasi rakyat memiliki 2 ciri-ciri⁷⁴: *pertama*, suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan lainnya dalam masyarakat, dimana partai komunis berperan dan berfungsi sebagai penguasa; dan *kedua*, penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.

Sedangkan konsep Lenin tentang demokrasi sosial-ekonomi, mengacu pada fungsi dan peran pemerintahan *Diktator Proletar*. Seperti halnya Marx dan Engel, bagi Lenin negara –setelah revolusi proletar- berfungsi sebagai (penguasa satu-satunya yang sah) pengaturan⁷⁵ atas penggunaan alat-alat produksi dan pendistribusian hasil-hasil produksi ekonomi yang berjalan secara demokratis didasarkan atas prinsip “...dari setiap orang menurut kemampuannya, untuk setiap orang menurut kebutuhannya”. Secara berangsur-angsur keberadaan insitusi kekuasaan

⁷³ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 86

⁷⁴ Miriam Budiardjo, *ibid*, hlm. 90, dan untuk uraian yang sama lihat Henry J. Schmandt, *op.cit*, hlm. 550-551

⁷⁵ Salah satu fungsi dan peranan UUD yang dilahirkan oleh kekuasaan rezim pemerintahan diktator-diktator –pasca perebutan kekuasaan- sebagai landasan hukum bagi pengaturan penggunaan alat-alat produksi. Seperti hanya yang dikatakan Andrei Y. Vydhidky dalam bukunya *The Law of Soviet State*. Uraian ringkas tentang peran dan fungsi konstitusi yang berlaku di berbagai negara-negara di bawah kekuasaan rezim komunis. lihat Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, dalam Diktat pelengkap bahan kuliah mahasiswa S-1, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1997, hlm. 20-21

negara melayu dan lenyap digantikan oleh kekuasaan komunal masyarakat.⁷⁶

3. Antonio Gramsci; Kekuasaan Hegemoni Negara

Antonio Gramsci (1891-1937) dilahirkan di kota kecil Ales pulau Sardinia. Berasal dari keluarga kelas bawah, ayahnya bekerja sebagai panitera di Ghilarza. Sejak kecil, ia menderita cacat tulang belakang dan beranjak dewasa tubuhnya bungkuk sehingga membuatnya sulit untuk berjalan tegak. Pemikiran awalnya banyak dipengaruhi oleh filsof idialis Benedetto Croce akan tetapi di kemudian hari, Gramsci mengkritis filsafat Corce. Selanjutnya, pandangan-pandangannya banyak dipengaruhi oleh Palmiro Togliatti –sosok pemuda beraliran Komunis- yang ia kenal sejak awal masuk kuliah di Universitas Kota Turin, Italia. Gramsci adalah salah seorang pemikir tentang negara asal Italia berhaluan *neo-marxis*. Karya-karyanya tentang negara dan masyarakat banyak tertuang dalam essai-essai berbentuk surat-surat yang tersusun dalam *Quaderni* atau *Prison Notebooks* yang ia tulis selama dalam penjara, di masa pemerintahan fasis Italis Mussolini.⁷⁷

Gramsci berkeyakinan bahwa kehidupan masyarakat ditentukan oleh situasi sosial-ekonomi. Tetapi situasi sosial-ekonomi masyarakat

⁷⁶ Pembahasan yang lengkap mengenai hal ini lihat Henry J. Schmandt, *ibid*, hlm. 529-530 dan 555

⁷⁷ Mansour Fakh, “Gramsci di Indonesia”, dalam Roger Simon (Pengantar), *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, INSIST & Pustaka Pelajar, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 1999, hlm. ix-xiii

(akan) senantiasa dipengaruhi oleh unsur-unsur kebudayaan.⁷⁸ Hal inilah yang diuraikan Gramsci tentang bagaimana hubungan dialektis antara situasi sosial-ekonomi dengan kebudayaan yang selalu mengalami pergeseran dan perkembangannya dalam setiap periode sejarah masyarakat (dan negara).

Gramsci mendefinisikan negara dengan dua pokok batasan. *Pertama*, negara diartikan dalam pengertian terbatas. Dimana negara sebagai sumber kekuasaan yang dilakukan sebagian golongan masyarakat politik yang memiliki hubungan korelasi kekuasaan satu dengan yang lainnya. Dalam prespektif hukum ketatanegaraan, tampak dalam pola hubungan antar kelembagaan-kelembagaan negara satu dengan lainnya. Oleh Gramsci, gambaran tersebut disebut sebagai realitas masyarakat politik; dan *Kedua*, negara diartikan dengan diperluas. Bagi Gramsci, selain keberadaan masyarakat politik terdapat pula kelompok masyarakat sipil. Gramsci mengartikannya sebagai perkumpulan atau organisasi swasta (*private*) semisal; kelompok profesional, agamawan, kelompok sosial non politik lainnya. Konsepsi masyarakat sipil ini sendiri tidaklah terlalu tegas –diartikan apakah- berhubungan secara langsung terhadap sumber-sumber kekuasaan negara. Akan tetapi, keberadaan masyarakat ini mampu mempengaruhi arah sifat dan watak dari kekuasaan negara yang tampak dalam setiap kebijakan-kebijakan pemerintahan sehari-hari.

⁷⁸ Theo Huijbers, *op.cit.*, hlm. 173

Dari kedua katub kelompok masyarakat inilah, penjelasan Gramsci atas relasi kekuasaan negara melahirkan konsepsi hegemoni negara. Konsepsi hegemoni negara Gramsci ini dikenal bekerja dalam pola hubungan antara masyarakat sipil dengan masyarakat politik. Ungkapnya mengenai unsur-unsur negara :

It should be remark that the general nation of the state includes elements which need to be referred back to the nation of civil society (in the sense that one might say that state = political society + civil society, in other words hegemony protected by the armour of coercion.⁷⁹ (haruslah dicatat bahwa pandangan umum tentang negara mencakup unsur-unsur yang harus dirujuk ulang pada pandangan tentang masyarakat sipil (dalam pengertian ini orang akan mengatakan bahwa negara = masyarakat politik + masyarakat sipil, atau dalam kata lain, hegemoni yang dilindungi oleh kekerasan bersenjata).

Pendefinisian negara tersebut, membawa Gramsci pada kesimpulan tentang pertarungan hegemoni dalam arena sosial masyarakat sipil. Dari sinilah beberapa gagasan Gramsci tentang konsepsi demokrasi, lebih mungkin terjadi di dalam hubungan sosial masyarakat sipil. Bagi Gramsci kekuasaan hegemoni merupakan kekuasaan dari satu kelompok masyarakat yang diterima atau dianggap sah oleh kelompok-kelompok masyarakat lainnya.⁸⁰

Lebih jauh, pandangan demokrasi Gramsci terdapat dalam gagasannya tentang nasional kerakyatan. Gramsci mencontohkannya dalam kepemimpinan gerakan pekerja di tengah gerakan-gerakan sosial lainnya. Jikalau kelas buruh ingin meraih kemenangan hegemonik, mereka

⁷⁹ Antonio Gramsci, *Selection From The Prison Notebooks*, dalam Quintin Hoare dan Nowell Smith (ed), Internasional Publisher, New York, 1976, hlm. 262-263

⁸⁰ Arief Budiman, *op.cit*, hlm. 72-73

perlu terus membangun jaringan aliansi dengan gerakan-gerakan sosial lain; dan proses pembangunan aliansi ini merupakan bagian terpenting dari apa yang disebut Gramsci sebagai perang posisi. Dalam pendekatan hukum ketatanegaraan, arti perang posisi Gramsci adalah arena pertarungan dan persaingan oleh kekuatan-kekuatan sosial-politik pada tingkatan infrastruktur politik negara.⁸¹ Selanjutnya, dalam aliansi menganut prinsip-prinsip kemerdekaan yang dimiliki oleh masing-masing gerakan dan prinsip partisipatif dimana masing-masing bisa memberikan sumbang tersendiri dalam proses menuju masyarakat sosialis baru.⁸²

Dari pandangan Gramsci ini, melahirkan perkembangan teori Marxsi dalam mewujudkan masyarakat sosialisme, tidak harus melalui jalur revolusi. Sehingga, umumnya interpretasi atas pemikiran Gramsci, berpandangan bahwa sosialisme dapat diwujudkan melalui jalur-jalur demokratis. Argumentasi yang dibangun adalah berdasarkan kemenangan pemerintahan Alvdor Alende, Chili, dalam kompetisi Pemilu.

C. Konsepsi Teo-Demokrasi Sayid Abul A'la Al Maududi

Adalah Al Maududi (1903/1321 H-1974), nama lengkapnya Sayid Abul A'la Al Maududi.⁸³ Salah seorang ulama dan pemikir kenegaraan Muslim yang cukup berpengaruh atas kebangkitan peradaban Islam modern di

⁸¹ Untuk contoh gambaran umum mengenai kekuatan-kekuatan sosial politik dalam tingkat infrastuktur dan suprastruktur politik negara, lihat Dahlan Thaib, *op.cit*, hlm. 36-37

⁸² Roger Simon, *op.cit*, hlm. 60

⁸³ Biograi Maududi ini dirangkum penulis dari Achmad Imam Ghozali, *Konsepsi Kedaulatan Dalam Pemerintahan Islam : Studi Pemikiran Sayid Abul A'la Al Maududi*, FH UII, Skripsi S1, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-47

abad-abad 19-an. Maududi yang berasal dari keluarga Muslim India di kota Delhi, daerah Dakka. Ayah Maududi memiliki hubungan khusus dengan Bahadzur Syah Zafna, penguasa terakhir dinasti Mughol. Sedangkan ibu Maududi, seorang abdi dalam pemerintahan Nizan Hyderabad.

Sejak kecil, mendapatkan pendidikan dari ayahnya dalam kultur syarif dan ditopang dengan sistem pendidikan klasik. Pendidikan tinggi Maududi di Dar Ul-ulum, Universitas terkemuka di India. Namun, ia tidak dapat menyelesaikan studinya dan hanya bertahan selama 6 bulan, karena mahalnya biaya pendidikan. Di tahun 1918, Maududi rajin menulis artikel-artikel dalam surat kabar Islam terkemuka yang berbahasa Urdu. Dua tahun kemudian, ia diangkat menjadi editor *Taj* terbitan Jabalpure. Tahun 1921 hingga 1928, ia memimpin 2 (dua) surat kabar yang diterbitkan oleh *Jam'iyat Ulama Hind Muslim* dan *Al'Jam'iyat*. Di akhir karir jurnalistik, menterjemahkan sejumlah buku-buku berasal dari bahasa Arab dan Bahasa Inggris. Dari kegiatan ini, Maududi terdorong untuk menyusun secara teoritis bangunan intelektualnya secara sistematis. Karya terkenalnya *Al-jihad Fil Islam* (perang suci dalam Islam) merupakan sketsa kasar gagasan Maududi tentang persoalan kemasyarakatan dan kenegaraan. Secara khusus konsepsi negara dan masyarakat (Islam) Maududi tertuang dalam banyak karya terkenalnya *The Islamic law and Constitution* (sistem politik Islam). Tahun 1938, Maududi aktif membangun komunitas muslim *Dar Al-Islam* di Punjab. Di tahun berikutnya, 1941, Maududi mendirikan *Jama'at Islam*, sebuah organisasi yang

menyertai gerakan perjuangan Maududi sebagai upaya transformasi sosial masyarakat yang ia cita-citakan.

Bagi Maududi, seluruh isi dan kegiatan alam semesta tunduk pada pengaturan yang maha kuasa, demikian pula kegiatan kehidupan bernegara. Tak ada semua itu di luar kehendak-Nya.⁸⁴ Sehingga, menurut Maududi, konstruksi sistem sosial-politik dalam Islam dilandasi pada 3 (tiga) prinsip umum, yakni : *Tauhid* (mengesakan Tuhan), *Risalah Kerasulan*, dan *Khilafah*.

Konsepsi negara Islam Maududi⁸⁵ menekankan moralitas, bagi Maududi, tidak hanya sekedar bertujuan untuk mengadministrasikan kehidupan sosial politik semata-mata, juga tidak dimaksudkan untuk melaksanakan keinginan bersama dari sekelompok orang-orang yang diistimewakan. Pemaknaan negara Maududi lebih ditekankan pada keberadaan kekuasaan negara yang berasal dari tuntutan Nash. Lebih jauh Maududi menguraikan tujuan kekuasaan dalam negara Islam, ialah :

...untuk menegakkan, mempertahankan dan mengembangkan kebenaran-kebenaran dimana pencipta alam semesta ini berkeinginan agar kehidupan manusia dihiasi dan kejahatan-kejahatan dimana dalam kehidupan manusia selalu ada dan dibenci oleh Allah, harus dicegah dan dibasmi.⁸⁶

Sedangkan konsepsi kedaulatan, Maududi bertitik tolak dari pengkritisannya atas konsep kedaulatan negara hukum modern. Kedaulatan

⁸⁴ Sayid Abul A'la Al Maududi, *Menuju Pengertian Islam*, Terj. Amiruddin Djamil, Mizan, Bandung, 1984, hlm. 12-13

⁸⁵ Pandangan negara (Islam) Maududi ini dilatari pemahaman dan refleksinya, pada (1) Nash-nash atau penyelaman pada makna ajaran Islam itu sendiri; (2) Tradisi politik masa silam, terutama semasa format masyarakat (negara) Madinah; (3) benturan-benturan pemikiran yang terjadi di kalangan para pemikir muslim tentang negara; dan (4) Praktek politik modern yang sarat terwarnai oleh arus dominasi pemikiran barat, lihat Achmad Imam Ghozali, *op.cit.* hlm. 161-162

⁸⁶ Sayid Abul A'la Al Maududi, *Dasar-Dasar Islam*, Terj. Achsin Muhammad, Pustaka, Bandung, 1984, hlm. 48

negara hukum modern ditafsirkan sebagai; kedaulatan yang memiliki hak yang tidak dapat diganggu gugat untuk memaksakan perintah-perintahnya kepada rakyat.⁸⁷ Sehingga, hukum (hanya) terlahir melalui kehendak kedaulatan serta menempatkan semua rakyat negara di bawah kewajiban untuk menaatinya. Tetapi bukanlah hukum yang mengikat kedaulatan itu sendiri, negara adalah otoritas mutlak, lanjut Maududi. Dalam Al-Qur'an menekankan kebenaran mendasarkan kedaulatan milik Allah dan hanya milik Allah saja, tegas Maududi. Lebih jauh demikian uraian Maududi :

Konsep kedaulatan berdasarkan Al-Qur'an cukup sederhana, Tuhan adalah pencipta alam semesta. Dia adalah pemelihara dan penguasa sejati. KehendakNya-lah yang dominan di kosmos dan sekelilingnya. Karena semua makhluk adalah milik-Nya dan perintah-Nya juga harus ditegakkan dan ditaati dalam masyarakat manusia. Dalam kedaulatan sejati dan kehendak-Nya harus berkedudukan sebagai undang-undang.⁸⁸

Secara konseptual bangunan kedaulatan dalam pemerintahan Islam diwujudkan oleh suatu keputusan yang dibuat secara sadar oleh komunitas muslim yang merdeka. Sementara itu, kedudukan khilafah dan otonominya diletakkan di bawah pengawasan Tuhan yang terpedoman secara operasional pada ketentuan Syari'at. Menurut Maududi, hal ini ditegaskan dalam QS Al-Maaidah 5 : 44, 45 dan 47, orang-orang (penguasa) yang memutuskan segala sesuatunya tidak menurut apa yang dituturkan Allah, maka mereka itu adalah *kafir* (ayat 44), *dzalim* (ayat 45) dan *fasik* (ayat 47). Ketiga ayat inilah sebagai parameter beriman atau tidaknya penguasa.⁸⁹ Maududi menambahkan, hal ini

⁸⁷ Sayid Abul A'la Al Maududi, *Sistem Politik Islam*, Mizan, Ctk. Keempat, Bandung, 1995, hlm. 236

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 189

⁸⁹ Achmad Imam Ghozali, *Op.cit*, hlm. 174-175

pula sebagai pembenar atas keberadaan kedaulatan Tuhan secara *de jure*. Ekspresi kedaulatan Tuhan secara nyata di bumi terwujud dalam konsep *khilafah* yang terkandung dalam Al-Qur'an. Konsep tersebut memakrokan adanya pendelegasian wewenang dan sifat wewenang tersebut tidak melekat. Dengan merujuk pada sebuah hadits,⁹⁰ kekuasaan yang ada di dunia ini merupakan refleksi dari kedaulatan Tuhan, lanjut Maududi.

Sehingga konsepsi kedaulatan Tuhan dan kekhilafan manusia, menimbulkan implikasi bahwa manusia harus mengikuti hukum yang telah diturunkan Tuhan (*Syari'at*) dalam proses kehidupan bernegara. Sementara itu, peran serta rakyat (manusia) tergambar dalam penjelasannya tentang doktrin kekhilafah demokratik. Di dalam Islam kebebasan manusia dibatasi oleh apa yang dinamakan dengan *hudud* (wewenang membatasi) Allah. Suatu batas yang telah ditetapkan Al-Qur'an. *Ke-hudud-an* Allah ini mencakup dalam berbagai segi kehidupan sosial, termasuk kedaulatan rakyat yang diajarkan Islam sebagai kedaulatan yang terbatas. Keterbatasan ini lahir dari norma-norma atau nilai-nilai (*syari'at*) yang harus dipatuhi. Dari sinilah kemudian Maududi melengkapi pemaknaannya terhadap Teo-demokrasi. Bertolak pada kekuasaan *hudud* Allah, bagi Maududi manusia agar dapat dilatih untuk menjalankan kehidupan yang serba seimbang dan tidak berlebihan. Tulis Maududi :

Pembatasan-pembatasan itu dimaksudkan untuk memberikan tata rangka yang luas, sehingga manusia bebas untuk membuat peraturan-peraturan, menentukan sendiri urusan-urusannya dan menyusun hukum

⁹⁰ Hadits tersebut; Sultan/raja adalah bayangan Allah. Sultan dalam bahasa Arab diartikan wewenang dan kekuasaan". Bukan dalam istilah harfiahnya; orang atau pemegang kekuasaan, lihat Achmad Imam Ghazali, *ibid*, hlm. 175

serta peraturan-peraturan tambahan untuk dirinya sendiri. Pembatasan-pembatasan itu tidak boleh dilampaui dan bilamana dilakukannya juga seluruh rangka kehidupannya akan memenuhi kegagalan.⁹¹

Berkaitan dengan konsepsi khilafah, Maududi menguraikannya dengan merujuk pada S. An-Nur ayat 55, dalam Al-Qur'an memunculkan 2 (dua) hal fundamental; *pertama*, bahwa Islam mengenal istilah khilafah atau wali dan bukanlah kekuasaan tertinggi dalam negara sehingga setiap orang yang memegang kekuasaan dan menjalankan pemerintahan harus sesuai dengan hukum Allah tidak boleh tidak haruslah merupakan wakil dari Allah dan tidak diperkenankan untuk menjalankan sesuatu kekuasaan, kecuali yang telah diserahkan kepadanya; dan *kedua*, bahwa kekuasaan untuk memerintah dunia dijanjikan kepada seluruh umat Islam.

Konsepsi Teo-demokrasi Maududi⁹² memiliki 3 (tiga) pijakan; *teokrasi, demokrasi ilahi dan khilafah demokratik*. Bahwa secara jelas teo-demokrasi memiliki falsafah dan organisasi yang berbeda dengan konsepsi demokrasi barat sekuler. Secara falsafah, kekuasaan manusia (rakyat) versus kekuasaan Tuhan dalam arena kekuasaan negara Islam menyusun bangun negaranya atas landasan kedaulatan Allah dan wakil Allah (khilafah) di atas bumi. Nama yang lebih tepat untuk pemerintahan Islam ialah "kerajaan Allah" (*kingdom of God*), *teocracy*, hemat Maududi.

Dapatlah disimpulkan, bahwa semua umat manusia adalah sumber daya untuk jabatan khilafah, kepala negara (pemerintahan). Khilafah yang dikarunia Allah kepada umat manusia adalah wakil rakyat dan bukanlah

⁹¹ Sayid Abul A'la Al Maududi, *Teori Politik Islam*, terj. Adnan Syamni, Median Dakwah, Jakarta, 1985, hlm. 54-59

⁹² Achmad Imam Ghozali, *op.cit*, hlm. 179

merupakan suatu golongan yang terbatas. Lebih jauh konsepsi kekuasaan khilafah Maududi, adalah :

...diberikan kepada sekelompok orang atau seluruh masyarakat yang bersedia melaksanakan syarat-syarat kekhilafan, yaitu setelah menyetujui prinsip-prinsip tauhid dan risalah kerasulan Muhammad SAW. Masyarakat secara keseluruhan memikul tanggung jawab tentang kekhilafahan dan setiap orang dari masyarakat tersebut ikut serta mengambil bagian dalam kekhilafahan Allah. Inilah titik tolak dimana demokrasi dalam Islam dimulai.⁹³

Adapun konsepsi teokrasi Islam ialah teokrasi dibangun tidaklah dikuasai oleh sekelompok keagamaan manapun kecuali seluruh masyarakat Islam dari segala kelompok. Seluruh penduduk muslim menyelenggarakan pemerintahan sejalan dengan kitabullah dan praktek Rasulullah. Dengan demikian Maududi menyebutnya dengan demokrasi illahi. Kedaulatan yang terbatas di bawah pengawasan dan penguasaan Tuhan. Pemerintahan dalam sistem ini dibentuk oleh kemauan bersama kaum muslim yang mempunyai hak, termaksud hak untuk memecatnya.⁹⁴

Model pemerintahan Islam pada kekhilafahan rakyat (khilafah demokratik) merupakan wewenang yang telah diberikan kepada masyarakat dan negaranya. Wewenang itu dapat diperluas dalam batas-batas yang diperkenankan oleh Tuhan sendiri. Sehingga pemerintahan semacam ini hanya dapat dibentuk atas perkenaan seluruh masyarakat muslim atau sebagian besar mereka dan akan tetap berkuasa sepanjang pemerintahan tersebut masih memperoleh kepercayaan seluruh atau sebagian masyarakat muslim sendiri.

⁹³ *Ibid*, hlm. 183

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 180-181

Secara singkat konstruksi Teo-Demokrasi dalam negara Islam, menurut Maududi adalah :

...diwujudkan oleh suatu keputusan yang dibuat secara sadar dari suatu bangsa yang secara politis merdeka, untuk menyerahkan otonominya seraya meletakkan kedudukan khilafah di bawah pengawasan-Nya, dan bekerja sesuai dengan perintah-perintah dan petunjuk yang telah diberikan oleh kitab Allah dan Sunnah Rasul-Nya.⁹⁵

Bagi Maududi kehendak umum memiliki batasan, hal ini berdasarkan ketentuan Syari'at Allah SWT dan Sunnah Rasul-Nya yang bersifat final dan permanen. Sehingga, Maududi berkeyakinan, hal tersebut dapat mengendalikan kehidupan masyarakat agar selalu berada pada haluan yang benar, kecuali kaum muslim pada suatu bangsa memisahkan diri pada Syari'at Allah.⁹⁶

D. Konsep Masyarakatan dan Negara Demokratis di Indonesia

Reformasi pada ranah tatanan politik ketatanegaraan Indonesia, akan menyangkut pula dengan agenda reformasi kekuasaan negara.⁹⁷ Menurut rumusan kekuasaan dari Robert M. Mac Iver, *The power as the capacity to control the behavior of the either directly by fiat or indirectly by manipulation of available means.*⁹⁸ (Dalam terjemahan bebasnya : kekuasaan sebagai kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain baik secara langsung dengan memberi perintah maupun secara tidak langsung dengan

⁹⁵ Sayid Abul A'la Al Maududi, *Ajaran-Ajaran Al Qur'an tentang Ekonomi dan Politik*, dalam Haidar Bagir Peny), Esai-Esai Al Qur'an, Mizan, Bandung, 1984, hlm. 92

⁹⁶ Achmad Imam Ghozali, *op.cit.*, hlm. 185-186

⁹⁷ Di dalam pengertiannya yang sangat luas, kekuasaan itu ada pada aspek kehidupan masyarakat seperti orang tua terhadap anak-anaknya, ketua perkumpulan terhadap anggota-anggotanya, atasan dalam sistem birokrasi terhadap bawahannya dalam lembaga eksekutif, legislatif, lembaga eksekutif dan sebagainya. Periksa Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara* (edisi revisi), Gaya Media Pratama, Ctk. Keempat, Jakarta, 2000, hlm. 115

⁹⁸ R.M. Mac Iver, *The Web of Government*, The Mac Millan Co, London, 1961, hlm, 87

mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia). Sehingga kalau diteliti secara mendalam, rumusan kekuasaan dalam negara dari Mac Iver lebih menunjukkan teori piramida kekuasaan.⁹⁹

Pandangan yang senada juga datang dari Salman Luthan, ia mengemukakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi orang atau kelompok lain agar melakukan apa yang diinginkan orang atau kelompok pertama. Analisa pada bagian ini akan membatasi lingkup konsepsi kekuasaan (dalam) negara yaitu berkaitan dengan otoritas negara sebagai suatu badan yang diberi wewenang oleh masyarakat guna mengatur kehidupannya secara tertib dan damai.¹⁰⁰ Secara berurutan kekuasaan seperti ini lebih akrab dikenal sebagai kekuasaan politik.

Lalu seperti apakah arah dan tujuan reformasi bagi kekuasaan negara yang diinginkan? Pengalaman di dalam ketatanegaraan Orde Baru, praktek kekuasaan yang terpusat, tanpa ada tradisi kontrol atas kekuasaan negara – khususnya yang dilakukan eksekutif. Telah nyata hanya melahirkan kekuasaan negara yang bercorak diktator-otoritarian. Sungguh pun kontrol atas kekuasaan telah dimiliki, baik secara kelembagaan dan institusional pada suprastruktur politik ketatanegaraan, selayaknya di dalam negara-negara demokrasi–seperti : Konstitusi, MPR, DPR dan Pers. Tetapi karakteristik tatanan sistem politik ketatanegaraan bersifat otoritarian yang dibangun oleh rezim orde baru tidaklah memungkinkan bagi keberadaan lembaga dan

⁹⁹ Penjelasan singkat dan jelas mengenai teori piramida kekuasaan di dalam struktur negara lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Ctk. Keduabelas, Jakarta, 1989, hlm. 36

¹⁰⁰ Salman Luthan, “*Dialektika Hukum dan Kekuasaan*”, Artikel pada *Jurnal HUKUM*, edisi No. 14 Vol. 7-2000, hlm. 87, dan untuk pendapat yang sama persis mengenai konsepsi kekuasaan lihat Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 35

institusi pengontrol dan pengawasan untuk terjadinya fungsi dan peran kontrol, apalagi melakukan pengawasan terhadap kekuasaan negara tersebut. Kenyataan ini dibenarkan dalam analisa tentang hubungan hukum dan kekuasaan yang dikemukakan oleh Hendardi. Menurutnya hukum sebagai alat penguasa berarti hukum yang mengabdikan pada kepentingan penguasa. Penguasa sangat diuntungkan oleh kondisi hukum yang ada, karena berbagai tindakan dan kebijakan penguasa dapat dibenarkan oleh hukum yang memang diciptakan untuk kepentingan penguasa (Orde Baru).¹⁰¹

Demokratisasi kekuasaan yang terjadi dalam masa-masa reformasi ketatanegaraan Indonesia mendorong untuk terjadinya perkembangan dan perubahan atas konsep kekuasaan negara. perkembangan dan perubahan konsep kekuasaan dalam era reformasi akan dianalisis (kembali) melalui sudut pendekatan suprastruktur dan infrastruktur politik ketatanegaraan Indonesia. Pada bagian penulisan ini, penggunaan sudut pandang pada lingkup perkembangan subsistem politik hukum ketatanegaraan dalam implementasi gagasan pembatasan kekuasaan. Konkretnya, pergeseran seputar mekanisme peran dan fungsi lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara berdasarkan *theoretische staatswissenschaft*.¹⁰²

Diawali dengan kemunculan era transisi yang ditandai dengan bangkitnya kekuasaan gerakan massa aksi, khususnya aksi protes mahasiswa. Berdampak bagi lumpuhnya kekuasaan peran dan fungsi DPR/MPR dalam

¹⁰¹ Hendardi, Hukum..., *op.cit.*, dan pembahasan yang lebih jauh tentang kekuasaan dan hukum lihat Moh. Mahfud MD, *Mengefektifkan Kontrol Hukum atas Kekuasaan*, artikel pada *Jurnal HUKUM*, Edisi Nomor 14 Vol. 7-2000, hlm. 8

¹⁰² Uraian mengenai konsep teori ini lihat Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *op.cit.*, hlm. 38

melaksanakan persidangan pertanggungjawaban Presiden Soeharto, secara politis. Berdasarkan praktek tersebut, reformasi konsep kekuasaan MPR menjadi salah satu kebutuhan. Di dalam masa-masa reformasi, MPR didorong untuk memulai peran aktif guna berjalannya proses pembangunan arah demokratisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dua peristiwa ketatanegaraan yang sangat mempengaruhi kualitas bagi perkembangan dan perubahan kekuasaan MPR, sepanjang kurun waktu 1998-2002 khususnya pasca Pemilu 1999; 1) penyelenggaraan SI (Sidang Istimewa) di pertengahan tahun 2002 dalam meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid beserta peralihan kekuasaan kepada Megawati Soekarnoputri; 2) Kepeloporan secara terlembaga atas kewenangan merubah dan mengesahkan setiap tahapan proses amandemen 1945. Ditinjau berdasarkan pasal 1 ayat (2) UUD 1945¹⁰³, Fungsi kekuasaan MPR mencakup ketentuan pada pasal 3, pasal 6 ayat (2) dan pasal 37 UUD 1945, tentang penetapan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta perubahan UUD 1945.

Di masa-masa reformasi, konsep kekuasaan MPR mengalami gagasan pengurangan fungsi dan peranannya dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia di masa depan. Hal ini disebabkan, lahirnya gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam –tahapan proses- Pemilu. Ditambah lagi munculnya gagasan pembentuk komisi konstitusi yang bertugas melakukan penyusunan (setiap) draf rancangan perubahan (bagi) UUD 1945. Menurut pendapat Bagir Manan, MPR menjalankan sistem badan perwakilan

¹⁰³ Mengacu pada UUD 1945 Naskah sebelum Amandemen

dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat dan DUD¹⁰⁴ (Dewan Utusan Daerah). Lebih jauh Bagir Manan mengemukakan 4 (empat) pertimbangan konsepsi sistem dua kamar bagi lembaga MPR, yaitu¹⁰⁵; *Pertama*, mengacu ajaran Montesquieu, sistem dua kamar merupakan (implementasi) mekanisme *checks and balance* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan; *Kedua*, penyederhanaan sistem badan perwakilan; *Ketiga*, wakil daerah menjadi bagian penting dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintahan, menetapkan APBN dan lain-lainnya); *Keempat*, sehingga sistem dua kamar akan lebih (dipandang) produktif. Perubahan sistem dua kamar dalam lembaga MPR berdampak berubahnya fungsi kekuasaan MPR itu sendiri, yang hanya mencakup kekuasaan berdasarkan pasal 3 ayat (2) *jo* pasal 9 ayat (3) *jo* pasal 7A dan pasal 37 UUD 1945, mengenai pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, serta berwenang secara institusional untuk melakukan perubahan UUD 1945.¹⁰⁶ Disamping itu, reformasi pada mekanisme rekrutmen keanggotaan akan mempengaruhi sifat dari kekuasaan MPR, terjadi dalam kerangka demokratisasi yang lebih luas dengan menghilangkan mekanisme pengangkatan dan penunjukan bagi sebagian keanggotaan MPR. Sehingga kekuasaan lembaga tertinggi negara berlaku¹⁰⁷ dengan menganut sistem demokrasi perwakilan yang diterapkan secara murni. Artinya, seluruh keanggotaan MPR merupakan hasil pilihan

¹⁰⁴ Istilah resminya menurut konstitusi adalah DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

¹⁰⁵ Bagir Manan, *Menuju Sistem Dua Kamar*, Republika, 8 Juni 2000

¹⁰⁶ Penjabaran secara lengkap mengenai kewenangan MPR sebagai fungsi legislatif lihat Bagir Manan, *ibid*

¹⁰⁷ Lihat pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke 4

rakyat secara langsung dalam mekanisme Pemilu. Secara otomatis, reformasi kekuasaan pada konsepsi kelembagaan perwakilan, juga terjadi bagi lembaga tinggi negara yang disebut DPR/DPRD.

Jikalau konsep kekuasaan parlemen (DPR/DPRD) yang berdasarkan pasal 20 UUD 1945¹⁰⁸, secara tegas dan jelas hanya menyangkut kekuasaan legalisasi atas rancangan undang-undang dari Presiden. Maka, berbagai dinamika sosial politik Indonesia yang melatarbelakanginya di masa reformasi. Kekuasaan parlemen (DPR) mengalami perkembangan dan perubahan yang diperluas, secara jelas membedakan dengan peran dan fungsi kekuasaan MPR. Perluasan kekuasaan sebagai kerangka pemberdayaan lembaga DPR lebih menggambarkan arah kecenderungan praktek ketatanegaraan yang menganut sistem demokrasi parlementer. Seperti hanya diuraikan Bagir Manan, DPR dan DUD baik secara sendiri-sendiri maupun bersamaan berhak¹⁰⁹; 1) Mengajukan rancangan undang-undang; 2) Meminta keterangan (*hak interpelasi*); 3) Melakukan penyelidikan (*hak angket*); 4) Melakukan perubahan atas rancangan perundang-undangan; dan 5) Mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang. Akan tetapi ironisnya, dalam masa upaya melakukan perubahan kualitas kekuasaan DPR melahirkan sikap dan perilaku tidak demokratis yang ditunjukkan dalam bentuk kekerasan fisik diantara anggota DPR, hal ini merupakan preseden demokrasi yang sangat memalukan.¹¹⁰ Sementara itu

¹⁰⁸ Naskah Asli sebelum Amandemen

¹⁰⁹ Bagir Manan, *op.cit.*, dan pasal 20 ayat (1), pasal 20A dan pasal 21 UUD 1945 hasil Amandemen

¹¹⁰ Berita Utama, *Memalukan, Baku Hantam di ST MPR*, Kompas, 2 November 2001

konsepsi kekuasaan parlemen (DPR/DPRD), berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, meliputi konsep kekuasaan pengontrol, terlihat dalam fungsi kontrol DPR dan DPRD terhadap setiap garis kebijakan publik dari eksekutif melalui hak memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang.¹¹¹ Selain sifat kekuasaan legislatif DPR atas perundang-undangan, pasal 20 ayat (1), konsep kekuasaan pengawasan yang dimiliki parlemen terhadap kinerja eksekutif, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Konsep kekuasaan pengawasan sendiri, membagi struktur wewenang kelembagaan parlemen menjadi 2 (dua) bagian wilayah kewenangan, yakni; *Pertama*, kekuasaan pengawasan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) terhadap kinerja pemerintahan negara (pusat); dan *Kedua*, kekuasaan pengawasan oleh DPD (Dewan Perwakilan Daerah) atas kinerja pemerintahan daerah, pasal 23 D ayat (3).

Perubahan struktur kekuasaan dalam konteks paham pembagian kekuasaan, juga terjadi pula pada perubahan struktur kekuasaan eksekutif. Jikalau di masa rezim Orde Baru kekuasaan eksekutif lebih dominan terhadap lembaga-lembaga tinggi negara yang lain dan terpusat hanya kepada Presiden. Konsep kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara (seringkali) menyebabkan keberadaan kekuasaan pemerintahan daerah tidak

¹¹¹ Terdapat kerancuan Pasal 20 ayat (5) yang memberikan hak legislasi kepada DPR terlalu dominan bagi suatu rancangan perundang-undangan yang berasal dari eksekutif. Sehingga sering melahirkan konflik terselubung antara eksekutif dan legislatif. Contoh kasus rancangan UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2002, perbedaan sikap politik sangat tampak. Satu sisi, eksekutif berubah sikap menjadi populis dengan menolak pengesahan berlakunya UUK atas dasar pertimbangan perkembangan sosial-politik. Di sisi lain, DPR secara konstitusional malahan bersikap konservatif dengan melegalisasi UUK, tanpa melihat perkembangan sosial-politik yang terjadi kala itu.

memiliki otoritas kekuasaan di dalam sistem pemerintahan. Walaupun pasal 18 UUD 1945 sebagai pijakan konsep kekuasaan yang mengatur tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Dalam era reformasi, upaya melakukan reformasi bagi model pola hubungan kekuasaan pemerintahan yang sentralisasi menjadi model pola hubungan desentralisasi. Menurut penjelasan Jimly Asshiddiqie, desentralisasi dalam sistem negara kesatuan, pada pokoknya berkisar pada soal pembagian yang adil dalam kewenangan antara pusat dan daerah.¹¹² Sehingga pola hubungan kekuasaan yang menganut asas desentralisasi yang lahir dan kemudian diatur dalam UU NO. 22 Tahun 1999 jo UU NO. 25 Tahun 1999. Perubahan pola hubungan ini merupakan upaya membangun demokratisasi pada tataran partisipatif yang dimulai dari tingkat lokal. Dalam arti, partisipatif lebih luas diberikan bagi daerah untuk terlibat dalam perencanaan dan proses pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan. Jikalau terjadi perbedaan pendapat diantara pemerintahan negara (pusat) dengan pemerintah daerah seperti salah satunya mengenai rancangan produk hukum Perda (peraturan daerah) dengan peraturan perundang-undangan setingkat di atas Perda, maka perbedaan pendapat tersebut diselesaikan oleh Mahkamah Agung.

Perubahan dan pergeseran konsep kekuasaan, baik yang terjadi di dalam lembaga legislatif maupun sistem pemerintahan dapat ditinjau dengan menggunakan konsepsi pembagian kekuasaan. Konsep pembagian kekuasaan dengan pendekatan secara horizontal terjadi dalam hubungan kekuasaan antara

¹¹² Jimly Asshiddiqie, *Federalisme...*, *op.cit*

legislatif (DPR) dengan pemerintahan negara dan DPD dengan pemerintahan daerah. Sedangkan konsep pembagian kekuasaan secara vertikal, di satu sisi terjadi pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dan disisi yang lain, pembagian kekuasaan di dalam struktur kewenangan DPR dan DPRD. Berangkat dari pendekatan inilah, bahwa perkembangan dan perubahan konsepsi kekuasaan dalam lembaga-lembaga tinggi negara akan lebih menojolkan peran dan fungsi kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Agar kekuasaan diantara kedua lembaga negara tersebut tidak menimbulkan lahirnya sistem demokrasi parlementerian murni. Dan tentunya diantara kedua lembaga tinggi tersebut tidak selalu akan menimbulkan krisis konstitusional, sewaktu-waktu.

Reformasi kekuasaan-masih dalam kerangka demokratisasi- terjadi pula pada kelembagaan yudikatif, sebagai lembaga tinggi negara yang berperan penting untuk terciptanya kepastian hukum dalam konsep ketatanegaraan Indonesia demokratis. Pengembangan atas perubahan konsep kekuasaan lembaga yudikatif (Mahkamah Agung) dalam era reformasi menyangkut keberadaan peran dan fungsi penegakan hukum. Berangkat dari gagasan tentang pemberdayaan sistem hukum nasional melalui pelaksanaan lembaga peradilan yang mandiri dalam lingkungan kelembagaan MA (Mahkamah Agung), ditandai dengan merevisi beberapa menteri dalam UU NO. 14 Tahun 1985 tentang MA. Reformasi dalam struktur kelembagaan yudikatif mengalami perubahan yang berkaitan dengan rekrutmen para hakim, masalah administrasi dan organisasi termasuk masalah finansial

menjadi kewenangan intern lembaga yudikatif. Dengan demikian, menurut pendapat Dahlan Thaib, Mahkamah Agung adalah lembaga yudikatif yang mempunyai otonomi tersendiri. Dalam artian, kekuasaan yudikatif lepas dari kontrol eksekutif dan legislatif.¹¹³ Konsepsi kekuasaan dalam konteks peran yudikatif terutama sebagai penegakan hukum bagi terwujudnya konsep negara hukum yang berdasarkan UUD 1945. Diorientasikan sebagai perwujudan salah satu instrumen penegakan *rule of law* di dalam bangunan kehidupan bernegara Indonesia yang demokratis. Perubahan lembaga MA, mencakup; *Pertama*, kewenangan dalam melakukan *judicial review* terhadap setiap produk undang-undang hingga produk hukum pelaksana –yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Fungsi kelembagaan *judicial review* mencakup kekuasaan yudikatif sebagai lembaga satu-satunya yang berwenang dalam memutuskan setiap perkara perselisihan diantara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara berdasarkan konstitusi. Kewenangan hak uji materiil Mahkamah Konstitusi atas produk hukum ketatanegaraan tertuang dalam pasal 24 C ayat (1) dan (2) amandemen UUD 1945. Salah satu contoh kasus ketatanegaraan yang terjadi yang melatari, ialah fatwa MA atas konflik Dekrit Presiden Abdurrahman Wahid dan legalitas atas pelaksanaan SI MPR 2002; *Kedua*, independensi dan kemandirian lembaga-lembaga peradilan atas kekuasaan di luar UUD 1945. Hal ini merupakan penegakan dan kepastian hukum baik secara publik dan privat dalam ranah pengaturan ketertiban bagi kehidupan sosial masyarakat. Perubahan peran ini diharapkan dapat dirasakan atas asas persamaan hukum

¹¹³ H. Dahlan Thaib, “*Independensi dan Peran Mahkamah Agung (Kajian dari sudut Pandangan Yuridis Ketatanegaraan)*”, Artikel pada *Jurnal HUKUM*, edisi NO. 14 Vol. 7-2000, hlm. 130-131

bagi setiap orang dan warga negara. Selain 2 (dua) hal mendasar di atas, menurut pendapat Mulyana W. Kusumah berpandangan ada enam hal yang harus dilakukan dalam konteks perbaikan lembaga MA, yaitu¹¹⁴: 1) Pelantikan Ketua dan para Hakim Agung dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara berdasarkan hasil penunjukkan yang dilakukan DPR; 2) Dibentuknya *legal council committee* yang akan menyeleksi para hakim agung berdasarkan penilaian kredibilitas, integritas dan moralitas tinggi; 3) Optimalisasi fungsi Mahkamah Agung, selain fungsi penegakan hukum disertai pula peran *judicial review* guna menguji perundang-undangan; 4) Pembenahan dalam struktur organisasi, administrasi, keputakaan, mutasi dan promosi; 5) Adanya lembaga eksaminasi (pengawasan) yang bersifat internal guna meninjau kapasitas dan kapabilitas hakim dalam memutus setiap perkara serta adanya proses *auditing* kekayaan hakim agung yang dilakukan setiap tahun; 6) Revisi kebijakan dan perundangan yang memungkinkan berbagai perubahan dalam konteks pembenahan *management justice system* dalam sistem peradilan.

Sedangkan demokratisasi kekuasaan yang menyangkut tujuan penciptaan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dari tindakan korupsi anggaran keuangan negara, diserahkan kepada lembaga BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Secara struktur kelembagaan BPK diperluas hingga ketinggian pemerintahan daerah. Pergeseran peran kekuasaan pemeriksaan keuangan dilakukan bersama legislatif (DPR). Sedangkan pertanggungjawaban hasil laporan atas pemeriksaan dilakukan kepada MPR.

¹¹⁴ Mulyana W. Kusumah, *Reformasi Hukum di Mahkamah Agung*, Kompas, 25 Oktober 1999

Sejak reformasi ketatanegaraan dilegal-formalkan melalui Tap MPR No. X/MPR/1998, hingga lahirnya UUD 1945 hasil amandemen. Pada perkembangan, mengalami perubahan konsep kekuasaan kelembagaan pada suprastuktur politik ketatanegaraan, sehingga melahirkan perubahan struktur kelembagaan-kelembagaan negara, baik penghapusan lembaga DPA (Dewan Pertimbangan Agung) dan upaya pemberian peran *judicial review* Mahkamah Agung melalui lembaga Mahkamah Konstitusi. Sebagai catatan, asas *checks and balance*, khusus DPR atas eksekutif dan DPD atas pemerintah daerah mengarah pada sistem demokrasi *quasi* parlemen. Dimana, peristiwa ketatanegaraan yang terjadi dalam pelaksanaan memorandum ke I DPR hingga penyelenggaraan SI MPR 2002, menjadi catatan akan kekaburan sistem pemerintahan dalam politik ketatanegaraan Indonesia di masa transisional. Dengan demikian menurut Sri Soemantri, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil tidak murni, dengan ciri-ciri ¹¹⁵; 1) Presiden kepala eksekutif yang memimpin kabinet yang semuanya diangkat dan bertanggung jawab kepadanya, pasal 17 ayat (1), (2) dan (3); 2) Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD dan dibantu satu orang Wakil Presiden, pasal 4 ayat (1) dan (2); 3) Pasal 4 dan 17 menunjukkan bahwa sistem pemerintahan ini juga menganut sistem parlementer dengan maksud pemerintahan dalam arti sempit yakni perdana menteri dan menteri-menteri lainnya; 4) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan dalam hubungan ini ia tidak dapat dijatuhkan badan legislatif, namun

¹¹⁵ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan RI Menurut UUD 1945*. Media Indonesia, 5 Agustus 2001

kenyataannya dalam SI kemarin Gus Dur dijatuhkan DPR; dan 5) Sebagai imbangnya, Presiden tidak dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif.

Terlepas dari uraian di atas, reformasi sebagai upaya demokratisasi dalam konteks perubahan dan pergeseran konsep kekuasaan dalam suprastruktur politik ketatanegaraan Indonesia sangatlah ditentukan keberadaan efektifitasnya dengan sejauhmana keberadaan kekuasaan rakyat pada tingkat infrastruktur berperan dan berfungsi secara efektif. Seperti yang dipaparkan Salman Luthan, bahwa ketidakseimbangan kekuasaan negara dan masyarakat dapat mendorong terjadinya kekuasaan negara hegemonik di mana negara sangat kuat dan masyarakat sangat lemah sehingga tercipta pola hubungan dominatif dan eksploitatif.¹¹⁶ Sehingga, upaya mendorong lahirnya konsepsi kekuasaan pada tingkatan infrastruktur politik ketatanegaraan Indonesia merupakan gelombang demokratisasi yang diarahkan untuk gagasan ideal membangun sistem politik Indonesia yang demokratis. Idealnya, relasi konsep kekuasaan antara negara dengan rakyat yang dibangun secara seimbang merupakan salah satu ciri khas umum dari konseptualisasi negara demokratis yang terimplementasi ke dalam ketatanegaraan yang berlaku berdasarkan semangat konstitusionalisme di dalam nilai-nilai UUD 1945. Keberadaan perangkat-perangkat *legal formal*, seperti pengakuan HAM bagi setiap warganegara melalui UU No. 39 Tahun 1999, kebebasan Pers melalui UU No. 40 Tahun 1999, dan kebebasan berserikat melalui UU No. 9 Tahun

¹¹⁶ Salman Lutham Dialektika..., *op.cit.*, hlm. 87

1998. Yang kesemuanya berfungsi dan peran sebagai pembatasan terhadap kekuasaan negara atas dasar keberadaan hak-hak sipil dan politik rakyat. Hak-hak sipil dan politik sebagai sebuah konsep kekuasaan dapat dilihat dari berbagai peristiwa penetapan ataupun sikap mempengaruhi kebijakan publik yang diputuskan oleh negara. Namun, yang terpenting adalah bagaimana berbagai konsepsi kekuasaan rakyat tersebut dapat memiliki dan diakui dalam sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945. Sebab, di dalam konsepsi negara demokrasi, salah satunya mengisyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam kehidupan negara.

BAB IV

**KAJIAN YURIDIS PERANAN PARTAI POLITIK DALAM PROSES
DEMOKRATISASI DI INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 31 TAHUN 2002**

A. Peranan Partai Politik Dalam Proses Demokrasi

1. Partai Politik Dalam Pemilu Tahun 1999

Banyaknya partai politik yang mendaftarkan diri untuk mengikuti Pemilu 1999 merupakan bahan kajian yang cukup menarik disimak. Para tokoh di negara kita begitu bersemangat mendirikan partai politik. Fenomena ini dianggap sebuah perjalanan sejarah yang wajar, setelah tiga puluh dua tahun dikungkung dalam rezim tiran. Ketika tirani tersebut berhasil dilumpuhkan, rakyat meresponnya dengan beragam. Salah satunya adalah berlomba-lomba mendirikan partai politik sampai berjumlah ratusan.

Diselenggarakannya Pemilu 1999, dengan sendirinya telah mengafirmasi hasil-hasil yang diperoleh pada Pemilu 1997, yang semestinya berlaku sampai 5 tahun sesudahnya. Hasil-hasil yang dimaksud di antaranya meliputi status keanggotaan parlemen (DPR/MPR) sampai sukses kepemimpinan nasional. Sebelumnya menyelenggarakan pemilu, pemerintah transisi terlebih dahulu mengajukan Rancangan Undang-undang yang mengatur ketentuan Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU Susduk MPR, DPR dan DPRD.

Drama politik Indonesia pasca lengsemya Soeharto kembali dimulai setelah UU No.2/1999 disahkan. Tercatat, sekitar 141 partai politik yang mendaftarkan diri di Departemen Kehakiman dan HAM. Banyaknya jumlah partai politik yang mendaftarkan diri memang tepat sesuai dengan prediksi banyak pihak. Syarat yang ditetapkan untuk pembentukan partai politik relatif mudah. Dalam Pasal 2 UU No.2/1999 tersebut diatur sebagai berikut :

1. Sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dapat membentuk partai politik.
2. Partai politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat 1 harus memenuhi syarat di antaranya :
 - a. Mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai.
 - b. Asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila.
 - c. Keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih.
 - d. Partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia merah putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama, serta lambang partai lain yang telah ada.

Tapi syarat-syarat yang ada di atas sekiranya tampak lebih berat, mengingat adanya syarat tambahan untuk membentuk partai politik, yaitu sekurang-kurangnya mempunyai kepengurusan pada lima propinsi dan 3 propinsi dalam masing-masing propinsi yang dimaksud.¹¹⁷

Sesudah dilakukan proses verifikasi, 48 partai politik dinyatakan lulus seleksi untuk mengikuti Pemilu. Berikut daftar partai politik yang menjadi kontestan pada Pemilu 1999 :

Tabel 4.1.
Parpol Kontestan Pemilu 1999

No	Nama Partai	No	Nama Partai
1	PDIP	25	PUI
2	Golkar	26	PAY
3	PPP	27	Partai Republik
4	PKB	28	Partai MKGR
5	PAN	29	PIB
6	PBB	30	Partai SUNI
7	Partai Keadilan	31	PCD
8	PKP	32	PSII 1905
9	PNU	33	Masyumi Baru
10	PDKB	34	PNBI
11	PBI	35	PUDI
12	PDI	36	PBN
13	PP	37	PKM
14	PDR	38	PND
15	PSII	39	PADI
16	PNI Front Marhaenis	40	PRD
17	PNI Massa Marhaenis	41	PPI
18	IPKI	42	PID
19	PKU	43	Murba
20	Masyumi	44	SPSI
21	PKD	45	PUMI
22	PNI Supeni	46	PSP
23	Krisna	47	PARI
24	Partai KAMI	48	PILAR

¹¹⁷ Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.19

Jika ditinjau dari segi pelaksanaannya, Pemilu 1999 termasuk kategori sejarah pemilu di Indonesia yang dilaksanakan dengan persiapan paling singkat, yakni cuma 13 bulan. Tentunya dengan persiapan yang singkat tersebut banyak kekurangan terdapat di sana-sini. Di antaranya adalah faktor keamanan dan draft UU Pemilu yang masih pro kontra. Tapi meskipun secara umum terdapat kekurangan di mana-mana, Pemilu 1999 tetap dapat dilaksanakan sesuai jadwal, yakni tanggal 17 Juni 1999. Justru kekhawatiran terhadap situasi yang kurang kondusif pasca pemilihan ternyata tidak terbukti. Peristiwa kerusuhan-kerusuhan kecil memang terjadi, namun itu tidak terlalu mengganggu proses pengambilan suara yang dilakukan di beberapa daerah.

Tapi itu bukan berarti Pemilu 1999 berjalan lancar-lancar saja. Pada saat penyerahan hasil penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara Pemilu dengan alasan Pemilu 1999 masih belum memenuhi prinsip kejujuran dan keadilan sebagai asas utamanya. Sikap menolak tersebut ditunjukkan dalam sebuah agenda rapat pleno yang diadakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Ke-27 partai tersebut adalah PK, PNU, PBI, PDI, Masyumi, PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PKD, PAY, Partai MKGR, PIB, Partai SUNI, PNBI, PUDI, PBN, PKM, PND, PADI, PRD, PPI, PID, Murba, SPSI, PUMI, PSP, dan PARI (Putra, 2003: 388). Karena terdapat penolakan, dokumen rapat KPU kemudian diserahkan oleh pimpinan KPU kepada Presiden. Dari Presiden, hasil rapat KPU diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu

selanjutnya diberi tanggung jawab untuk memeriksa keberatan yang diajukan oleh 27 partai tadi. Hasilnya, Panwaslu ternyata menetapkan bahwa Pemilihan Umum sudah sah. Alasan yang dipakai oleh KPU adalah keberatan tidak disertai dengan bukti-bukti lapangan yang valid.

Pada tahap berikutnya Panitia Pemilihan Indonesia (PDI) langsung melakukan acara pembangian kursi. Sekali lagi masih terjadi masalah, khususnya pada penjatahan kursi yang tersisa. Kelompok partai-partai Islam yang melakukan *stembus accord* menolak karena hanya mendapatkan 40 kursi. Menurut 8 kelompok partai Islam tersebut, mereka semestinya berhak atas 58 kursi dari 120 kursi sisa.¹¹⁸

Perbedaan kepentingan yang berlangsung alot di tubuh PPI akhirnya dilimpahkan kepada KPU. Dari KPU diambil kesepakatan menawarkan dua opsi. *Pertama*, pembagian kursi dihitung berdasarkan suara *stembus accord*. *Kedua*, pembagian kursi dilakukan tanpa memopsi pertama dan 43 suara mendukung opsi kedua. Sementara itu, 8 partai melakukan aksi *walk out*. Setelah permasalahan mulai *clear*, KPU mengembalikan berkas acara kepada PPI. Pada 1 September 1999, jatah kursi dibacakan. Berikut daftar 5 besar perolehan suara pada Pemilu 1999:

1. PDIP meraih 35.689.073 suara (33,7% dengan perolehan 153 kursi)
2. Golkar meraih 23.741.758 suara (22,44% dengan perolehan 120 kursi)
3. PKB meraih 13.336.982 suara (12,61% dengan perolehan 51 kursi)
4. PPP meraih 11.329.905 suara (10,71% dengan perolehan 58 kursi)

¹¹⁸ *Ibid*, hlm.89

5. PAN meraih 7.528.956 suara (7,12% dengan perolehan 34 kursi).

Dari statistik di atas, secara akumulatif partai besar memperoleh jatah sebanyak 417 kursi DPR atau 90,26% dari 462 kursi yang diperebutkan (Putra, 2003: 90-1). Terpilih sebagai ketua DPR adalah Ketua Umum Partai Golkar, Ir. Akbar Tanjung. Jabatan pimpinan MPR dipegang oleh Prof. Dr. Amien Rais dari PAN.

Setelah proses pembagian kursi selesai, babak selanjutnya adalah pemilihan Presiden dan Wapres. Melalui koalisi yang digalang oleh Amin Rais, dengan gerakan poros tengahnya, KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dari PKB terpilih menjadi Presiden Indonesia ke-4 mengungguli Megawati Soekarnoputri yang dicalonkan PDIP. Pada tahap pemilihan Wapres, giliran Megawati yang menang atas kandidat lainnya, Hamzah Haz, yang dicalonkan PPP.

Namun belum lagi memasuki paruh periode jabatan, Presiden Gus Dur dijatuhkan melalui Sidang Istimewa yang kontroversial. Sebagai penggantinya, Megawati secara aklamasi menjadi Presiden menggantikan Gus Dur. Sedangkan Wapres dijabat oleh Hamzah Haz, setelah menang dalam pemilihan dari calon Partai Golkar, Ir. Akbar Tanjung.

Berikutnya, euforia Pemilihan Umum 1999 sudah berlalu. Partai-partai besar kembali berpikir menghadapi pemilihan umum berikutnya pada 2004. Namun yang terjadi justru tidak berjalan sesuai dengan keinginan masing-masing partai. Sebagai partai lama, minimal peserta

pemilu 1999, soliditas internal yang seharusnya dipertahankan malah tidak terwujud. Hampir semua partai besar mengalami konflik internal.

Suasana internal Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan juga tidak dapat terhindar dari konflik. Salah satu contoh, DPP PDIP “tergoyang” saat ditinggal Eros Jarot yang membentuk partai sendiri, PNBK. Pun demikian dengan yang telah dilakukan oleh Dimiyati Hartono yang mendirikan PITA. Tidak hanya itu, Kwik Kian Gie berkali-kali melontarkan pernyataan yang justru menyudutkan wibawa partainya sendiri. Menurut tokoh yang terakhir ini, PDIP adalah partai yang paling banyak melanggar praktik-praktik KKN. Tidak jelas mengapa Kwik Kian Gie berkomentar demikian. Namun setidaknya, tersirat bibit-bibit perpecahan di tubuh PDIP. Dan siapa pun pasti membuka mata dengan kesaksian Kwik tersebut, terlepas statemennya itu faktual atau guruan belaka.

Sebagai partai pemenang pemilu kedua, Golkar juga tak luput dari deraan konflik internal. Akbar Tanjung didakwa dan lantas menjadi terpidana kasus penyalahgunaan dana non budgeter Bulog. Karena itu suara-suara sumbang dari pejabat teras DPP Golkar, misalnya Marwah Duah Ibrahim, mulai bermunculan. Kebanyakan dari mereka menuntut Akbar Tanjung mengundurkan diri dari jabatan Ketua Umum Golkar, sekaligus non-aktif sebagai pimpinan DPR. Tapi sebagian pendukung setiap Akbat Tanjung malah berpendapat sebaliknya. Konflik pun semakin

keras dan tajam. Bahkan, Marwah Daud Ibrahim sempat akan di pecat dari Partai Golkar.

Partai Persatuan Pembangunan pimpinan Wapres Hamzah Haz pun mengalami hal yang sama. Karena tidak puas dengan beberapa kebijakan partai, yang pada era reformasi ini kembali berlambang kars'bah, KH Zainuddin MZ dan pendukungnya keluar dan mendirikan PPP Reformasi. Secara matematis, konflik di tubuh PPP, yang mengakibatkan Zainuddin membentuk PPP Reformasi itu dengan sendirinya akan menggiring pengikut yang bersangkutan agar tidak lagi memilih PPP pimpinan Hamzah Haz, tapi PPP reformasi bentukannya.

Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) juga dilanda kemelut pasca pelaksanaan Sidang Istimewa yang melengserkan Gus Dur Juli 2001. Karena hadir dalam Sidang Istimewa tersebut, Matori Abdul Jalil dinyatakan melanggar keputusan DPP PKB yang sebelumnya melarang anggota dewan dari fraksinya agar tidak hadir. Matori Abdul Jalil, yang sebenarnya adalah Ketua Umum Dewan Tanfidz, dipecat. Posisinya digantikan oleh mantan Menlu era Gus Dur, Alwi Shihab. Konflik di tubuh PKB sendiri sempat melahirkan dua kubu, yang sama-sama mengaku PKB yang sah. PKB versi Batutulis pimpinan Matori dan versi Kuningan yang pro Alwi, pro Gus Dur yang memecat Matori. Konflik ini selesai setelah PKB Gus Dur dinyatakan menang di pengadilan dalam gugatan yang diajukan oleh Matori.

Konflik dan perpecahan dalam tubuh partai, juga terjadi pada partai besar lainnya. PAN pascapelaksanaan kongres di Yogyakarta pada pertengahan Februari 2001 ditinggalkan oleh 16 pengurus pusat “non-Muhammadiyah” yang dimotori oleh Faisal Basri. Beruntung konflik tersebut tidak terlalu mengganggu soliditas partainya.

Demikian pula Partai Bulan Bintang (PBB). Partai yang merupakan perpanjangan tangan kelompok Masyumi ini, mengalami permasalahan yang hampir mirip seperti apa yang dialami oleh PKB, yakni munculnya dua kubu yang sama-sama mengklaim sebagai pengurus PBB yang sah. Ketika itu, Hartono Mardjono dan Yusril Ihza Mahendra berseteru tentang sah dan tidaknya pelaksanaan muktamar yang dilakukan oleh partai tersebut. Puncaknya, Hartono Mardjono menyatakan keluar dan memilih bergabung bersama Fraksi-Perserikatan Daulah Ummah, yang merupakan gabungan dari beberapa partai Islam kecil.

Agaknya, fenomena perpecahan dalam internal parpol adalah sesuatu yang harus terjadi di era transisi. Demikian pula dengan yang terjadi pada parpol-parpol di Indonesia menghadapi Pemilu 2004. Mereka harus dihadapkan pada gesekan politik yang terjadi dalam parlemen antara sesama parpol di satu sisi, di sisi lain mereka juga dipusingkan dengan persiapan bagaimana memenangkan Pemilu 2004. Apalagi dalam pemilu tersebut, presiden dan wakilnya akan dipilih secara langsung oleh rakyat (*direct president election*).

Akhirnya baik parpol lama atau parpol baru saling berebut mengintip peluang agar calonnya bisa memenangkan persaingan. PDIP yang kembali mencalonkan Megawati, tampaknya melalui langkahnya dengan memasang kader-kadernya menjadi kepala daerah. Tercatat di beberapa tempat, seperti Jawa Timur dan Bali, PDIP sukses menaikkan para kadernya menjadi gubernur, meski sempat diwarnai isu *money politic* dalam proses pemilihannya.

Partai Golkar melahirkan wacana baru dengan menggelar konvensi calon presiden. Mereka mengadakan konvensi penjurian calon presiden yang akan direkomendasikan bersaing dengan kandidat presiden lainnya. PAN telah sekitar 2 tahunan membentuk tim sukses guna memuluskan jalan Amin Rais menuju ke Istana Merdeka. PKB, melalui restu para kyai, kembali mencalonkan Gus Dur. Restu kyai, bagi PKB sendiri, adalah suatu keharusan. Tidak hanya pada wilayah moral, namun pada tataran yang sifatnya politis sekalipun.

Saat ini adalah harapan mereka untuk bangkit kembali dan mengkonsolidasikan kekuatan-kekuatan mereka yang tercecer, termasuk menghimpun kekuatan Katholik, Protestan dan para barisan sakit hati. Karena itu bukan sesuatu yang aneh kalau mereka, kelompok PNI abangan, Katholik dan Protestan berusaha menghitung kembali kekuatan-kuatannya terdulu. Tapi PDI sejak Pemilu 1987 merupakan PDI baru yang telah diramu oleh kekuatan Katholik sehingga muncul menjadi kekuatan yang sangat mengejutkan. Sejak saat itulah negara sangat hati-

hati dengan PDI. Karenanya itu PDI Perjuangan bukan lagi seperti PNI lama. PDI Perjuangan juga merupakan gejala partai baru sejak zaman Orde Baru.

Sementara itu kekuatan militer yang selama 32 tahun menjadi inti kekuatan negara mulai kebingungan. Selama 6 kali Pemilu Orde Baru mereka berada di balik Golkar. Tatkala format kekuatan negara mulai bergeser dari negara ke parpol, maka militer sangat kesulitan untuk bermain politik model "injak kaki". Sangat kelihatan kalau militer ragu-ragu terhadap kekuatan Golkar.

Di sisi lain, konstelasi globak kekuatan politik semacam inilah yang tampak dari 48 parpol yang diperbolehkan menjadi kontestan Pemilu 1999. Wajah lain dari 49 parpol peserta Pemilu 1999 adalah munculnya kembali gejala politik aliran. Mungkin banyak terjadi variasi jika dibandingkan dengan gejala politik aliran pada 1950 dan 1960-an. Tetapi dasar-dasar primordialnya relatif masih tampak. Gejala itu semakin kentara tatkala pemilu telah usai. Hasil perolehan suara fantastis di PDI-P, sekitar 36-40%, dan perdebatan tentang calon presiden menunjukkan varian kultural masih terasa, meskipun polannya sedikit berbeda. Pola konfliknya semakin kompleks dan memenuhi pola literal. Di kutub lain muncul parpol berdasarkan kebangsaan, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Sedangkan PAN, PKB, dan PUDI mengambil posisi di tengah antara agama, kebangsaan, dan kelas.

Dari semua parpol peserta pemilu, 15 parpol memiliki asal-usul yang bisa ditelusuri sampai ke partai angkatan pertama sebelum tahun

1950an, 8 parpol bisa dianggap memiliki hubungan emosional dengan parpol terdahulu yang tidak dengan sendirinya memegang mandat untuk melanjutkan parpol itu. Selebihnya sekitar 52% adalah parpol baru dari angkatan baru dengan pemikiran politik baru.¹¹⁹

Munculnya Partai Demokrat sebagai pendatang baru dalam Pemilu 2004 memang mengejutkan banyak pihak. Sampai-sampai Sekjen PDI Perjuangan, Soetjipto membuat pernyataan bahwa kemenangan Partai Demokrat disokong oleh sebuah operasi militer.¹²⁰ Namun terlepas akan hal itu, PD dalam pemilu kali memang menjadi partai fenomenal bersama-sama dengan PKS seperti yang telah diulas di atas.

Selanjutnya, akan menarik jika menghubungkan konfigurasi partai-partai politik yang mendudukkan wakilnya di parlemen dengan konfigurasi partai-partai yang mengusung wakilnya dalam pilpres mendatang. Dalam hemat penulis, partai-partai yang berhasil mendudukkan wakil-wakilnya di kursi DPR pada pemilu kali ini tidak secara otomatis-relasional mengirimkan calonnya di pilpres nanti. Walau terhitung mudah bagi partai-partai yang ada di DPR untuk mengusung capres dan cawapres, sebab pada Pemilu 2004 ini partai yang memperoleh 3% suara nasional langsung dapat mencalonkan kadernya. Peta politik 2004 kali jelas mengalami dinamika yang luar biasa dan jelas membedakan dengan peta politik 1999 lalu.

¹¹⁹ Kompas, 1999. *Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program*.

¹²⁰ Jawa Pos, 3 Mei 2004

Dalam pemilu 1999 lalu, dapat dibaca bahwa terjadi fragmentasi politik antara kelompok Islam yang digalang poros tengah, dan kelompok nasionalis yang dimotori oleh PDI Perjuangan. Kini peta itu lebih cair, fragmentasi dua kutub Islam dan nasionalis tidak lagi stabil, yang terjadi justru sebaliknya. Sebagai catatan penting mulai dari 1999 hingga Pemilu 2004 koalisi partai-partai masih sangat labil. Tak ada satu kekuatan politik yang membangun dasar koalisinya berdasar kepentingan strategis bangsa. Dalam analisis yang dikemukakan oleh Indria Samego (LIPI), dalam demokrasi yang menang pemilu diasumsikan mewakili rakyat, apapun platform yang dibuat oleh partai pemenang pemilu. Hal ini akan berakibat pada sulitnya koalisis partai berdasarkan pertimbangan platform semata¹²¹. Bahkan William Liddle, pengamat politik dari Universitas Ohio menyatakan bahwa partai-partai saat ini tak ada yang memiliki platform, bahkan partai yang berkuasapun tak punya platform yang jelas.¹²²

Dari tengara yang dikemukakan oleh kedua peneliti di atas, maka kecenderungan koalisi partai-partai politik, baik dalam parlemen maupun dalam pilpres mendatang akan diwarnai oleh kepentingan-kepentingan pragmatisme politik atau kekuasaan. Cairnya komunikasi dan kemungkinan koalisi antarpantai saat ini memang kabar menggembirakan bagi suburnya iklim demokrasi yang sedang ingin dibangun, artinya koalisi bukan didasarkan pada eksklusivitas ideologi seperti pada perjalanan politik selepas Pemilu 1999 lalu. Namun, di satu sisi cairnya koalisi politik

¹²¹ *Kompas*, 15 April 2004

¹²² *Ibid*

juga mengkhawatirkan, sebab orientasi kekuasaan dan pembagian “harta negara” oleh partai menjadi terbuka sedemikian lebar. Hal juga berakibat pada buruknya pendidikan dan sosialisasi politik yang harus dilakukan kepada basis politik mereka. Koalisi pragmatis semacam ini sudah mungkin akan terjadi, sebab kebiasaan masyarakat Indonesia selama ini belum menerima partai atau seseorang berdasarkan ide atau gagasan besarnya yang *applicable* bagi pembangunan bangsa, namun lebih karena pertimbangan pragmatisme.

Karena pertimbangan pragmatisme politik ini pula, maka intensitas koalisi akan berjalan serba instan dan cepat dinamikanya. Koalisi partai politik yang ada di DPR bahkan DPRD sangat mungkin berbeda dengan koalisi yang ada pada jajaran eksekutif. Eskalasi yang terbentuk pada pilpres nanti diperkirakan peluangnya akan melibatkan mesin-mesin politik yang banyak, terlebih jika sampai terjadi putaran pilpres yang kedua. Hemat penulis, koalisi yang terbangun dalam lingkungan eksekutif agaknya dapat bertahan lebih lama jika dibandingkan dengan di parlemen, walau keduanya sama-sama bersifat pragmatis. Koalisi dilingkungan di parlemen diperkirakan lebih singkat sebab dinamika di parlemen berlangsung sangat cepat, dan kepentingan-kepentingan koalisi di dasar pada target-target jangka pendek yang terkait dengan otoritas legislasi, pengesahan jabatan di jajaran pejabat negara, atau kepentingan-kepentingan jangka pendek lainnya. Sementara, koalisi-koalisi di lingkungan eksekutif diperkirakan akan berjalan lebih lama, sebab ini

menyangkut faktor pembagian rezeki secara proporsional dari partai-partai yang berkoalisi. Artinya jika sampai dalam paruh perjalanan ada sebuah partai politik yang mudur dari koalisi tersebut, maka partai yang bersangkutan diperkirakan tidak dapat menikmati “kue kekuasaan” sepenuhnya. Jadi untuk membaca koalisi di parlemen agaknya terlampau sulit, mengingat pertimbangan-pertimbangan sesaat di atas. Istilah populernya adalah tak ada kawan abadi, yang abadi hanyalah kepentingan.

2. Partai Politik Dalam Pemilu Tahun 2004

Pemilu 2004 dipastikan akan diramaikan oleh partai-partai baru atau sering juga disebut dengan partai-partai kecil. Sebanyak 242 partai telah mendaftarkan diri di Departemen Kehakiman dan HAM. Maraknya pendirian partai-partai baru sempat menimbulkan kritik karena mereka tidak menawarkan hal-hal baru. Banyak yang menduga, orientasi pendirian partai-partai tersebut hanyalah kekuasaan, bukan idealisme.

Dalam hal relasi ideologis, partai-partai baru itu dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu :¹²³

Kelompok pertama, partai-partai yang mengharapkan dan menggarap basis pemilih yang sama dengan partai-partai besar. Kelompok ini mempertahankan simbol-simbol politik aliran, kedudukan strategis partai dipegang oleh orang-orang lama, tidak kritis atau toleran terhadap

¹²³ Joko J. Prihatmoko, *op.cit*, hlm. 142

kebijakan-kebijakan parlemen dan pemerintah, serta jarang melontarkan issue-issue strategis.

Kelompok kedua, partai-partai yang menggarap basis pemilih baru secara rasional, mengikuti jejak Partai Keadilan dan PRD dalam Pemilu 1999. Ciri kelompok ini, posisi strategis partai diisi orang-orang baru atau muda, sangat vokal dan kritis terhadap keputusan-keputusan parlemen dan pemerintah. Wacana dan issue-issue strategis terus dilontarkan.

Kelompok ketiga, “bermuka dua” menggarap basis masa lalu sekaligus membidik pemilih generasi baru. Cirinya, selain mengandalkan simbol-simbol masa lalu, kelompok ini kritis dan vokal terhadap keputusan-keputusan parlemen dan sering meluncurkan wacana dan issue-issue strategis.

Maraknya partai-partai baru atau partai-partai kecil, menimbulkan kritik dan sekaligus kekhawatiran. Sebenarnya hal itu sangat wajar karena jumlah partai yang berlimpah akan membuat bingung masyarakat. Para kritikus menuduh bahwa motivasi pendirian partai-partai baru lebih disebabkan oleh godaan mendapatkan kekuasaan daripada sebagai upaya memperbaiki bangsa atau membangun demokrasi. Namun demikian kritik semacam ini tidak sepenuhnya benar jika diperiksa latar belakangnya.

Dalam kaitan itu, partai-partai baru dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu kelompok idealis dan kelompok oportunitis.

Kelompok pertama, adalah partai-partai yang didirikan oleh tokoh-tokoh politik baru dan lama yang dikenal memiliki kredibilitas, integritas,

idealisme dengan latar belakang pendidikan dan ekonomi yang kuat atau bahkan sangat kuat, seperti PPIB, PNBK, PDK, Partai Pelopor dan sebagainya. Motivasi mereka mendirikan partai memang tidak secara langsung berkaitan dengan semua itu, tetapi karena kecewa dengan perilaku elite dalam lima tahun terakhir. Dengan demikian kekuasaan tidak serta merta merupakan tujuan utama walaupun tidak mungkin dihindari. Jumlah kelompok ini sangat kecil dibandingkan seluruh jumlah partai-partai baru.

Kelompok Kedua, adalah partai-partai oportunitis yang didirikan oleh orang-orang lama, baik yang gagal dalam Pemilu 1999 atau berasal dari kekuatan Orde Baru, yang memiliki daya dukung finansial yang kuat. Kelompok ini lebih tepat disebut kelompok petualang atau pialang politik karena kiprah kemasyarakatannya selama ini tidak jelas yang berbanding lurus dengan kredibilitas, integritas dan komitmen terhadap demokrasi.

Dibandingkan dengan kelompok oportunitis, kelompok idealis jumlahnya sangat terbatas. Karena tokoh-tokohnya sangat populer memiliki integritas dan komitmen terhadap perbaikan bangsa secara menyeluruh, kelompok partai-partai idealis dianggap sebagai kompetitor partai-partai yang telah menduduki kursi parlemen. Issue-issue yang mereka lontarkan pada umumnya sangat strategis dan sustansial, yang setiap saat semakin menipiskan kepercayaan masyarakat terhadap elite politik dan politisi-politisi yang menginduk ke partai pemenang Pemilu 1999. Mereka juga cukup menarik bagi kalangan berpendidikan dan kelas menengah

yang melek informasi. Tetapi mereka juga tidak menolak menggarap pemilih tradisional partai-partai besar. Ditengah kekecewaan publik yang semakin eksekif, partai-partai idealis ini mempunyai potensi besar untuk bersaing dalam Pemilu 2004.

Kalaupun harus ada kritik terhadap partai-partai baru, harusnya diletakkan dalam kerangka pembangunan sistem kepartaian. Menurut Ramlan Surbakti, Undang-Undang Kepartaian harus memiliki sejumlah parameter, yang antara lain menjamin terwujudnya suatu sistem kepartaian pluralisme moderat, yaitu jumlah partai politik tidak terlalu banyak, tetapi juga tidak terlalu sedikit sesuai dengan kemajemukan aspirasi politik (kemajemukan ideologi politik) bangsa Indonesia, dan jarak ideologi antar partai tidak terlalu jauh sehingga memungkinkan para pemimpin dan aktivisnya mencapai kesepakatan untuk mewujudkan cita-cita bersama sebagai bangsa.¹²⁴

Dalam konteks ini, partai-partai baru yang menampilkan atau memiliki ideologi yang telah lekat dengan partai-partai lama, semestinya menyadari posisinya untuk bisa bergabung atau menggabungkan pendukungnya. Kegoisan dan kepentingan jangka pendek telah mendorong mereka yang memiliki ideologi sama mendirikan partai sendiri-sendiri. Pendeknya “dosa” partai-partai baru, khususnya yang memiliki ideologi sama dengan partai lama, terletak pada kenyataan bahwa mereka tidak bisa menerima ideologi sebagai perekat kepartaian yang menyembunyikan

¹²⁴ Ramlan Surbakti, 2002, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat. Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 42

kepentingan jangka pendek. Ideologi bagi partai adalah lem perekat untuk membangun partai dan memperjuangkan kepentingan warga. Secara teoritis dibenarkan, dan bahkan dianjurkan, mereka yang memiliki ideologis sama bergabung dengan partai-partai yang lebih dahulu telah berkembang dengan ideologi tersebut.

Artikulasi kepentingan adalah suatu proses *penginput-an* berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislatif, agar kepentingan, tuntutan dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan publik. Pemerintah dalam mengeluarkan suatu keputusan dapat bersifat menolong masyarakat dan bisa pula dinilai sebagai kebijakan yang justru menyulitkan masyarakat.

Dalam konteks artikulasi kepentingan ini, maka pembahasan di Indonesia tidak bisa lepas dari konteks segmentasi kekuatan politik yang tersebar di masyarakat. Pertama tentu sebagai negara dengan penduduk Islam sebagai kekuatan politik. Selama rezim Soeharto berkuasa telah terjadi perubahan penting di sektor masyarakat. Masyarakat Islam secara gradual, baik yang di desa maupun yang di kota mengalami perubahan sosio ekonomi. Sedikit demi sedikit mereka tumbuh, baik di bidang ekonomi, budaya, sosial maupun politik. Tidak heran kalau jumlah masyarakat Islam yang bersekolah semakin banyak. Bahkan peledakan sarjana muslim (S1, S2 dan S3) terjadi selama 10 tahun terakhir.

Masuknya mereka dengan deras di sektor non-agama menyebabkan tumbuhnya birokrasi dan negara yang adaptif terhadap nilai keagamaan. Birokrat Indonesia di tingkat provinsi ke bawah di zaman Orde Lama adalah orang *abangan*, yang afiliasi politiknya ke PNI. Kemudian sejak Orde Baru mereka *digolkarkan*. Setelah anak-anak Islam yang bersekolah semakin meluas dan masuk ke birokrat maka sejak awal 1990 birokrat Indonesia mulai berubah. Nilai Islam mulai berkembang pesat. Sedangkan anak keturunan *abangan* mulai pensiun.

Dalam batas-batas tertentu, faktor ini pula yang menyebabkan terjadi “ketegangan politik” primordial (Islam lawan Katolik, Islam modern lawan Islam tradisional) sejak awal 1990an. Ketentuan-ketentuan di luar Islam sangat terusik sekali dengan berkembang pesatnya orang-orang Islam ini. Hampir setiap pembahasan RUU yang dilemparkan dikupas dalam konteks konflik primordial.

Persaingan politik primordial ini berlangsung terus sepanjang 10 tahun terakhir di bawah proses pembangunan ekonomi yang kaku. Kekuatan Islam yang telah mengalami semacam pencerahan akibat diskursus terus menerus di perguruan tinggi, baik dalam negeri maupun luar negeri, menyebabkan mereka mulai rasional untuk memahami hubungan antara politik dan Islam di satu sisi dan di sisi lain antara hubungan umat dan negara.

Akibatnya banyak di antara kelompok Islam merujuk kembali nilai dan kekuatan politik Islam di zaman Orde Lama, tetapi selalu mengalami

kesulitan urgensi, aktualisasi dan faktualisasi. Hal ini yang bisa menjelaskan mengapa anak cucu, keponakan dan sepupu Masyumi tidak lagi berdiri dalam suatu norma yang ketat seperti dulu. Di antara mereka langsung mendirikan parpol bernuansa seperti Masyumi, tetapi tak bisa sebesar Masyumi. Justru di antara mereka ikut mendirikan partai yang heterogen, nasionalis, ada aspek Islam-nya, progresif, dan universal semacam PAN (Partai Amanat Nasional).

Karena itu PAN adalah gejala dari komunitas Islam modern yang terlihat dalam perubahan sosio-ekonomi, kultural dan politik yang telah berubah sehingga tak mungkin lagi melahirkan Masyumi seperti zaman demokrasi parlementer. PAN menjadi sangat cepat besar dan memperoleh banyak simpati karena komunitas Islam yang ada di sana sedang mengalami perubahan. Justru PBB, Masyumi, dan Masyumi Baru yang dianggap sebagai simbol (atau diharapkan sebagai harapan berkembangnya Masyumi lama) kekuatan politik Islam lama yang kuat, tetapi tidak memperoleh sambutan besar di mata masyarakat.

Karena itu PAN sangat jauh diidentikkan dengan Masyumi Baru. Begitu pula PBB, Masyumi, dan Masyumi Baru bukan dengan sendirinya adalah jelmaan kembali Masyumi dulu. Mereka semua adalah gejala kekuatan Islam baru yang sangat berbeda dengan kekuatan Islam lama. Begitu pula nilai-nilai dan PKB sangat berbeda dengan nilai dan kecenderungan partai NU zaman demokrasi parlementer. Apalagi NU dalam pengaruh Gus Dur. "NU Gus Dur" sangat modern, pragmatis dan

progresif. Dan kekuatan itulah yang sedang ada dalam PKB yang *diback-up* oleh lautan komunitas NU lama.

Di samping pembahasan yang sangat kental pada segmentasi kekuatan Islam di atas, di Indonesia sebenarnya terdapat pula kekuatan abangan, dari kalangan PNI sejak rezim Soeharto dipinggirkan. Akibatnya selama 32 tahun mereka banyak bergerak di luar birokrat, meskipun sebenarnya kelompoknya masih banyak di birokrat negara (yang sudah *digolkarkan*). Pengalaman dan perjalanan di luar negara itu yang menyebabkan mereka mempunyai harapan besar dengan tumbanganya Soeharto. Bukan suatu kebetulan kalau mereka banyak berperan dalam proses menjatuhkan Soeharto tempo hari.

Setelah lolos verifikasi di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM) dan dinyatakan sah sebagai badan hukum, tidak dengan sendirinya 50 partai politik tersebut bisa menjadi peserta pemilu 2004. Sampai di situ apa yang dicapai oleh sebuah partai politik baru memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik untuk menjadi badan hukum. Sedangkan untuk menjadi peserta Pemilu 2004 masih ada proses lain yang harus dilalui, yaitu pemenuhan ketentuan yang DPRD Kabupaten/Kota (ini untuk Pemilu anggota legislatif) dan UU No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden langsung (untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden). Menurut UU No.12/2003, untuk menjadi peserta Pemilu 2004 partai politik harus mendaftar ke KPU untuk kemudian dilakukan penelitian apakah partai tadi

memenuhi syarat atau tidak. Yang tidak mendaftarkan diri ke KPU tidak bisa menjadi peserta pemilu, atau dianggap tidak berkeinginan menjadi peserta Pemilu.

Ada sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk mendaftarkan diri menjadi calon peserta Pemilu. Persyaratan itu berbeda antara partai politik yang telah lolos *electoral threshold* (ET) dalam Pemilu 1999 (yaitu yang perolehan kursinya mencapai 2% atau lebih dari jumlah kursi yang ada di DPR) dan partai baru ataupun yang lama tapi tidak lolos ET (ketentuan mengenai hal ini ditetapkan melalui Keputusan KPU No. 105 Tahun 2003 beserta revisinya, yaitu Keputusan KPU No. 615 Tahun 2003).

Untuk partai yang sudah lolos ET hanya menyerahkan SK Menkeh dan HAM yang menyatakan bahwa ia telah sah menjadi badan hukum, mengisi formulir pendaftaran di KPU, dan menyerahkan nama dan tanda gambar berukuran 10 x 10 cm. Sedangkan untuk partai baru dan yang tidak lolos ET dalam Pemilu 1999 harus melengkapi 13 item persyaratan (untuk selengkapnya lihat Keputusan KPU 615 Tahun 2003).

Ke-24 partai ini ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2004 setelah berhasil melalui 3 tahap penyaringan. Penyaringan tahap pertama dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM). Di sini tujuan penyaringan adalah memberikan status atau pengesahan partai politik sebagai sebuah badan hukum sebagaimana ditetapkan oleh

UU No.31 tahun 2002 tentang Partai Politik. Pada tahap ini ada 50 partai politik yang dinyatakan lulus penyaringan.

Penyaringan tahap kedua adalah verifikasi administratif oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk diketahui, UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menegaskan bahwa partai politik yang dibenarkan mengikuti Pemilu adalah partai yang sudah mendapat pengesahan sebagai badan hukum oleh Depkeh dan HAM. Ke-50 partai yang lulus penyaringan tersebut kemudian mendaftarkan diri ke KPU untuk menjadi calon peserta Pemilu.

Sesuai dengan amanat UU No.12/2003, khususnya Pasal 7 – 10, yang kemudian dijabarkan di dalam keputusan KPU No. 105 Tahun 2003 sebagaimana diperbarui dengan Keputusan KPU No.615 Tahun 2003, sebuah partai politik berhak mengikuti Pemilu apabila memenuhi sejumlah persyaratan. Pertama, mempunyai kepengurusan lengkap di sekurang-kurangnya 2/3 jumlah propinsi di Indonesia. Kedua, mempunyai pengurus lengkap di sekurang-kurangnya 2/3 Kabupaten/Kta di setiap propinsi di mana ia mempunyai kepengurusan. Ketiga, semua kepengurusan tersebut harus mempunyai kantor. Keempat, mempunyai anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk di setiap daerah di mana ia mempunyai pengurus.

Pembuktian setiap partai yang mendaftarkan diri tersebut dilakukan melalui proses verifikasi. Ada dua tahap verifikasi di sini, yaitu verifikasi administratif dan verifikasi faktual. Hanya partai yang lulus verifikasi

administratif yang bisa mengikuti penyaringan tahap selanjutnya (verifikasi faktual).

Penyaringan tahap ketiga adalah verifikasi faktual. Pada tahap ini yang diteliti adalah memastikan apakah benar dokumen-dokumen mengenai kepengurusan dan keanggotaan sebagaimana di dalam verifikasi administratif tersebut mawujud di lapangan. KPU menyusun ketentuan mengenai tata cara dan prosedur verifikasi tersebut di dalam keputusan KPU No.105/2003 dan yang diperbarui dengan Keputusan KPU No.615/2003.

Sebuah catatan perlu ditekankan di sini bahwa 6 dari partai tersebut tidak melalui proses verifikasi yang dilakukan oleh KPU, baik administratif maupun faktual. Sebab, keenam partai tersebut telah lulus *electoral threshold* (mempunyai 2% dari jumlah kursi di DPR) di dalam Pemilu 1999. Sedangkan menurut UU No.12/2003 partai yang sudah memenuhi *electoral threshold* tersebut, langsung ditetapkan menjadi peserta Pemilu 2004 apabila mendaftarkan diri sebagai calon peserta Pemilu ke KPU.

Keenam partai tersebut adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golongan Karya, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, dan Partai Bulan Bintang. Oleh karena jumlah partai yang mengikuti proses verifikasi ada 44. Setelah keseluruhan proses verifikasi selesai, ada 18 partai yang lulus.

Ditambah dengan 6 partai yang lulus *threshold*, jumlah keseluruhan partai yang berhak menjadi peserta Pemilu 2004 adalah 24.

Tabel 4.2.
Perolehan Suara Sah untuk DPR-RI

No.	Nama Partai	Jumlah Suara	%
1	PNI Marhaenisme	923,159	0.81%
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	636,397	0.56%
3	Partai Bulan Bintang	2,970,487	2.62%
4	Partai Merdeka	842,541	0.74%
5	Partai Persatuan Pembangunan	9,248,764	8.15%
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1,313,654	1.16%
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672,952	0.59%
8	Partai Nasional Benteng Kemerdekaan	1,230,455	1.08%
9	Partai Demokrat	8,455,240	7.45%
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1,424,240	1.26%
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855,811	0.75%
12	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895,610	0.79%
13	Partai Amanat Nasional	7,303,324	6.44%
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2,399,290	2.11%
15	Partai Kebangkitan Bangsa	11,989,564	10.57%
16	Partai Keadilan Sejahtera	8,325,020	7.34%
17	Partai Bintang Reformasi	2,764,998	2.44%
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21,026,629	18.53%
19	Partai Damai Sejahtera	2,414,254	2.13%
20	Partai Golongan Karya	24,480,757	21.85%
21	Partai Patriot Pancasila	1,073,139	0.95%
22	Partai Serikat Indonesia	679,296	0.60%
23	Partai Persatuan Indonesia	657,916	0.58%
24	Partai Pelopor	878,932	0.77%
	Total	113,462,414	100%

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Tabel 4.3.
Perhitungan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam
Pemilihan Umum Tahun 2004

No.	Nama Partai	Jumlah Suara Sah Partai Politik	Jumlah Kursi
1	PNI Marhaenisme	923.159	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0
3	Partai Bulan Bintang	2.970.487	11
4	Partai Merdeka	842.541	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	58
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	5
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0
8	Partai Nasional Benteng Kemerdekaan	1.230.455	1
9	Partai Demokrat	8.455.240	57
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	1
12	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895.610	0
13	Partai Amanat Nasional	7.303.324	52
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	13
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	109
19	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	12
20	Partai Golongan Karya	24.480.757	128
21	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0
22	Partai Serikat Indonesia	679.296	0
23	Partai Persatuan Indonesia	657.916	0
24	Partai Pelopor	878.932	2
	Total	113.462.414	550

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Pada sub bab ini akan dieksplorasi lebih jauh mengenai peluang adanya koalisi yang akan dilakukan oleh partai-partai berdasar kesamaan sosiologis partai dan kepentingan pilpres nanti. Partai Golkar yang menjadi mesin politik nomer wahid dalam Pemilu kali ini telah mengusung capresnya, Wiranto bergandengan dengan Sholahudin Wahid.

Demikian pula dengan PDI Perjuangan yang tetap menjagokan Megawati sebagai presiden begandengan dengan KH Hasyim Muzadi, yang diikuti oleh partai-partai lain seperti PAN dan Amien Rais bersama Siswono Yudohusodo dan Partai Demokrat dengan SBY dan Jusuf Kalla. Yang menarik pada peta politik sejak Pemilu 1999 lalu hingga Pemilu 2004 ini belum ada partai politik yang sejak awal mengetahui komposisinya perolehan suaranya, lantas mendeklarasikan diri sebagai partai oposisi, kecuali Partai Keadilan Sejahtera. Partai-partai gurem yang perolehan suaranya tidak signifikan pun ternyata sedari awal tidak membangun barisan oposisi yang kuat di parlemen. Bahkan ada kecenderungan, partai-partai yang tidak memenuhi target *electoral threshold* tersebut hendak membangun basis kekuatan alternatif sendiri. Fenomena ini menandakan bahwa kekuasaan di eksekutif seolah digambarkan sebagai 'segalagalanya'.

Peta yang dapat dijadikan sumber analisis adalah karakter partai dan kemungkinan dinamika koalisi yang dapat dilakukan oleh partai tersebut. Indra Piliang dari CSIS mencoba mengungkap karakter-karakter partai-partai Pemilu 2004 ini. Partai Golkar dipersepsi sebagai partai tengah yang bersifat moderat, dan PDI Perjuangan dianggap sebagai partai tengah yang konservatif.¹²⁵ Dengan kemoderatan itulah yang menunjang Partai Golkar untuk berkoalisi dengan partai manapun. Ia tidak lagi dirintangi oleh sekat ideologi, atau identitas sektarian, sehingga Partai

¹²⁵ Kompas, 10 April 2004

Golkar akan lebih mudah dalam bermain. Hal yang sama juga akan terjadi pada PDI Perjuangan, akan tetapi akibat faktor konservatifnya, maka PDIP cenderung lebih selektif dalam membangun koalisi. Namun seleksi itu bukan pada pertimbangan identitas sektarian, tetapi didasarkan pada latar belakang kultural dan sejarah. Di papan tengah terdapat partai-partai 'kanan' (baca: agama) yang dalam membangun koalisi akan sangat selektif, dimana pertimbangan utamanya adalah ideologi dan personalitas politik. PKS, PPP dan PPP termasuk dalam kategori partai-partai di atas. Namun sebagai catatan untuk PPP dianggap sebagai partai yang berbasis agama namun belakangan mulai lebih imprasional dan non ideologis, ketika mereka mulai bergabung dengan PDIP yang sekuler dalam jajaran pemerintahan sekarang ini. Sementara PAN dan PKB dianggap sebagai partai nasionalis yang berbasis agama. Inklusivitas ideologi yang diusung oleh kedua partai ini ditunjukkan dengan keberadaan orang-orang non Islam yang duduk di jajaran partai, terutama di daerah-daerah. Dengan gaya politik semacam itu, maka kedua partai ini memiliki kemudahan dalam menjalankan koalisi, terlebih dengan kelompok-kelompok agama, sebab memiliki basis massa yang hampir sama.

Dari paparan sekilas di atas nampak bahwa peta politik 2004 bahwa koalisi partai masih bersifat instabilitas dan liminalitas. Jadi dalam perkiraan penulis, koalisi akan terbangun dalam konfigurasi politik 2004 tidak akan berbeda jauh dengan koalisi atau kerjasama politik semasa pemerintahan Megawati antara tahun 2001-2004. Koalisi yang terjadi

hanya untuk memperebutkan 'bola-bola pendek', dan belum memasuki wilayah yang lebih mendalam. Karena itu hanya kerjasama dalam 'bola-bola pendek' itu tadi, ada di eksekutif, yakni kursi presiden, wakil presiden dan menteri. Peta koalisi menjelang pilpres Juli nanti selengkap akan dibahas dalam sub bab berikutnya.

Presiden yang berkuasa sekarang adalah hasil dari Sidang Istimewa (SI MPR). Sebelum SI MPR dimana presiden yang terpilih tetap terikat dengan GBHN dari SU MPR 1998. Melalui SU MPR 2004 itulah akan terjadi *deal* dan koalisi baru untuk memuluskan langkah presiden dan wakilnya dalam forum pertanggungjawaban. SU MPR akan menjadi umpan bagi aksi partai untuk mendapatkan 'bola-bola pendek'. Dalam perkiraan penulis, koalisi akan berupaya membentuk barisan anti Mega. PDIP sangat mungkin akan ditinggal dalam momen ini oleh partai-partai yang mengusung calon presiden dan wakilnya, seperti Golkar, PAN, PKB, PD. Sementara PDIP kemungkinan akan menggandeng PPP untuk memuluskan pertanggungjawaban Megawati dan Hamzah Haz pada SU MPR 2004.

Namun koalisi yang diperkirakan di atas juga sangat bergantung dengan presiden terpilih nanti. Jika bukan Megawati atau Hamzah Haz yang terpilih menjadi presiden berikutnya melalui pilpres, maka diperkirakan pertanggungjawaban Megawati dan Hamzah akan berjalan sangat lancar dan mendapatkan dukungan dari partai-partai lain, terutama yang mendudukkan wakilnya dalam jajaran kabinet. Nah, jika yang terjadi

sebaliknya, yakni Megawati atau Hamzah yang terpilih menjadi presiden, maka pertanggungjawaban presiden pada SU MPR 2004 akan berjalan sangat alot dan kemungkinan besar akan ditolak dengan pertimbangan kekuatan seperti di atas. Potensi ini akan terbuka lebar, mengingat partai-partai yang kalah akan segera melancarkan serangan politik untuk melakukan pembunuhan karakter (*character assassination*) terhadap Megawati.

SU MPR 2004 adalah momen untuk mendapatkan 'bola pendek' yang sebanyak-banyaknya bagi partai-partai yang ada di DPR. Sebab melalui ajang itulah partai mendapatkan amunisi dan sumber-sumber ekonomi yang sangat dibutuhkan bagi rumah tangga partai. Fenomena 'koalisi dagang sapi' akan sangat mengemuka dalam perjalanan politik sepanjang 2004. Inilah manifestasi dari koalisi instan dan liminal tersebut, bukan dari koalisi putih dan bersih bagi bangsa.

Sebagai catatan penting dalam koalisi partai-partai politik sepanjang 2004 ini adalah belum adanya komitmen dari kekuatan politik yang dengan kalulasi politik yang ada rela hati untuk membangun oposisi kritis di parlemen tanpa tergiur manisnya kekuasaan eksekutif. Sebenarnya, diharapkan muncul "PKS-PKS" baru yang menjadi penyeimbang eksekutif dengan bersedia penuh menjadi oposisi. Tentu oposisi yang diharapkan adalah oposisi kritis dan konstruktif seperti yang dilontarkan PKS dari hasil keputusan Majelis Syuranya. Keberadaan oposisi menjadi bagian penting dari pembangunan demokrasi, bukan

politik 'bola-bola pendek'semata yang sifatnya egois dan pembusukan bagi demokratisasi yang sedang dibangun ini.

Dari uraian tentang berbagai segmentasi masyarakat yang kemudian terartikulasi pada pelembagaan dalam bentuk parpol ini, maka hal ini menjadi bahan dasar dari pertarungan antarkepentingan yang terjadi di Indonesia saat ini. Meski banyak juga kalangan yang melontarkan kritik bahwa pertarungan artikulasi kepentingan yang ada sekarang ini sesungguhnya lebih para pertarungan kepentingan pragmatis daripada artikulasi kepentingan yang bersifat konseptual normati.

1) Fungsi Agregasi Kepentingan

Agregasi kepentingan merupakan cara bagaimana tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda, digabungkan menjadi alternatif-alternatif pembuatan kebijakan publik. Agregasi kepentingan dijalankan dalam "sistem politik yang tidak memperbolehkan persaingan partai secara terbuka, fungsi organisasi itu terjadi di tingkat atas, mampu dalam birokrasi dan berbagai jabatan militer sesuai dengan kebutuhan dari rakyat dan konsumen".¹²⁶

Agregasi kepentingan ini sangat erat kaitannya dengan relasi antara masyarakat luas yang mengagregasikan diri atau diagregasikan oleh pemimpin politik, terutama di dalam partai politik. Baik dalam upaya membawa masyarakat atau bangsa pada tingkat modernisasi yang tinggi sampai memiliki peran penentu kebijakan yang krusial.

¹²⁶ Koirudin, 2004, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.92

Pemimpin teknokratik seperti insinyur, manager industri, ekonomis, perencana, ilmuwan, agronomis, arsitek, saibernetik, dan ahli komputer tidak hanya mengimplementasikan tetapi juga membantu pemerintah memformulasikan kebijakan publik. Kekuasaan politik mereka berasal dari keahlian mereka akan pengetahuan teknis yang mempromosikan modernisasi. Relasi dengan subordinat mencakup mereka yang sudah ahli dan yang masih amatir. Bagi mereka, tugas kebijakan yang utama adalah menciptakan teknik yang paling efisien untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat. Bahkan pada tingkat industrialisasi yang tinggi, teknokrat terus mendominasi kehidupan politik, karena mereka berspesialisasi dalam memproses informasi melalui jaringan komputer. Meski memiliki komitmen terhadap stabilitas sosial, teknokrat sering melahirkan perubahan sosiopolitik. Penekanan pada produktivitas ekonomi, efisiensi, fleksibilitas pragmatik dan pembangunan sains menggantikan cara tradisional atau cara rutin mengatur isu politik. Perubahan sosial yang tidak diinginkan seringkali terjadi.

Adanya krisis dalam masyarakat mempengaruhi tipe pemimpin yang akan menyelesaikan masalah dengan cara yang paling efektif dan memiliki komitmen terhadap norma yang disakralkan. Pemimpin tradisional berjalan dengan cara yang paling efektif pada situasi yang stabil dan damai. Pemimpin legalistik juga mencapai kesuksesan paling besar di bawah stabilitas politik. Berdasarkan kekuasaan legar-

rasional, negara modern bergantung pada cara yang ditentukan untuk menjalankan urusan politik. Konformitas pada hukum impersonal dan regulasi birokrasi sering membawa pada *statis politik*, ketidakmampuan untuk merespon situasi krisis dengan kebijakan yang inovatif. Komitmen pada efisiensi sering mendahului formulasi tujuan baru dan jalan yang fleksibel untuk mencapai tujuan kebijakan.

2) Fungsi Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik merupakan suatu cara untuk memperkenalkan nilai-nilai politik, sikap-sikap dan etika politik yang berlaku atau yang dianut oleh suatu negara. Pembentukan sikap-sikap politik atau dengan kata lain untuk membentuk suatu sikap dan keyakinan politik dibutuhkan waktu yang panjang melalui proses yang berlangsung tanpa henti.¹²⁷

Berbagai kesimpulan yang diambil dari kajian kongruensi janji politik dengan produk kebijakan tidak terlepas dari faktor perilaku pemilih di Indonesia. Sebab dengan melihat pola perilaku pemilih kita bisa melihat apakah para pemilih sendiri memang benar-benar memilih parpol tertentu berdasarkan manifesto partai atau sekedar keterkaitan emosional belaka. Tindakan atau keputusan politik seorang pemilih ditentukan oleh perilaku, sikap dan persepsi politik.

Sosialisasi politik sebagai salah satu fungsi partai politik ini tentu memiliki target kongkrit tertentu. Target paling tinggi dari

¹²⁷ *Ibid*, hlm.94

dijalankannya fungsi sosialisasi politik ini akan banyak sekali ragamnya kalau diuraikan satu persatu. Namun di sisi ini kita melihat dalam konteks Indonesia. Dalam konteks ini persoalan yang cukup pelik di Indonesia adalah tentang perilaku pemilih yang masih emosional dan tradisional ini tentu akan menghasilkan lembaga-lembaga dan suprastruktur politik yang tradisional pula. Sehingga sesungguhnya output dari sosialisasi politik itu harus dapat memperbaiki konstruksi perilaku politik masyarakat dalam memilih.

Perilaku politik seseorang adalah pikiran dan tindakan yang berkaitan dengan pemerintah. Perilaku politik ini meliputi tanggapan-tanggapan internal seperti persepsi-persepsi, sikap-sikap dan keyakinan-keyakinan, juga meliputi tindakan-tindakan yang nyata seperti pemberian suara, protes, *lobbying* dan lain sebagainya. Sedangkan persepsi politik bertalian dengan gambaran sesuatu obyek tertentu, baik mengenai keterangan-keterangan atau informasi-informasi dari sesuatu hal maupun gambaran tentang obyek politik yang bersifat fisik dan nyata. Sementara sikap politik merupakan pertalian di antara berbagai keyakinan yang telah melekat dan mendorong seseorang untuk menanggapi suatu obyek atau situasi politik dengan suatu cara tertentu.

Tindakan politik sedikit banyak mempunyai kesamaan dengan konsep partisipasi politik. Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan

politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin-pemimpin langsung atau tidak langsung menggunakan kebijakan pemerintah. Secara umum teori mengenai perilaku pemilih dikategorikan ke dalam dua pandangan, yakni Mazhab Colombia dan Mazhab Michigan. Pandangan pertama lebih menekankan pada faktor sosiologis di dalam membentuk perilaku masyarakat dalam melakukan pilihan di pemilu. Sedangkan pandangan kedua lebih menekankan kepada faktor psikologis dari si pemilih itu sendiri. Model sosiologi dari Mazhab Colombia melihat masyarakat sebagai satu kesatuan kelompok yang bersifat vertikal dari tingkat yang terbawah hingga yang teratas. Menurut paham ini, kelompok-kelompok yang berbeda tersebutlah yang membentuk persepsi, sikap, keyakinan, dan sikap politik dari masing-masing individu.¹²⁸

Model sosio-psikologis dari Mazhab Michigan ini pada dasarnya merupakan alternatif bagi mereka yang tidak puas dengan pendekatan sosiologis dari Mazhab Colombia. Menurut model ini, masyarakat dalam menentukan pilihannya dalam suatu proses pemilihan umum lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan psikologis yang berkembang dalam dirinya sendiri, yang semua itu sebenarnya merupakan akibat dari hasil proses sosialisasi politik. Melalui proses sosialisasi inilah, akan berkembang suatu ikatan yang bersifat psikologis antara si individu dengan suatu parpol, yang berwujud

¹²⁸ *Ibid*, hlm.95

simpati terhadap parpol bersangkutan.¹²⁹ Ikatan psikologis inilah yang dikenal dalam ilmu politik dengan istilah *identifikasi kepartaian*. Identifikasi kepartaian menunjuk pada perasaan individu terhadap partai, di mana ikatan ini adalah juga merupakan ikatan bersifat psikologis yang dapat muncul tanpa harus menjadi anggota resmi dari partai tersebut dan bahkan tanpa suatu konsistensi untuk mendukung secara resmi suatu parpol.

Untuk kasus Indonesia, faktor psikologis sebenarnya lebih menonjol ketimbang faktor sosiologis. Hal ini dapat dilihat dengan kentalnya nuansa politik aliran dalam konfigurasi Pemilu 1999. Al Chaidar (2001) dalam *Pemilu 1999: Pertarungan Ideologi Partai Islam dan Partai Sekuler* mengatakan bahwa budaya politik di Indonesia adalah suatu kombinasi antara modernitas dengan tradisi. Yang muncul di Indonesia adalah partai politik yang lekat dengan tradisi aristokratis yang tak bertujuan jelas. Hal ini membuat perilaku pemilih mengikuti arus budaya yang ada di atas. Lebih tajam lagi, Patrick Merloe (1999) mengatakan bahwa kualifikasi calon anggota DPR yang hendak dipilih seharusnya menentukan proses pemilu. Pemilih semestinya juga mempertimbangkan apakah calon-calon dari partai tertentu cukup memiliki kualifikasi untuk memenuhi janji politik mereka atau tidak. Namun dengan sistem pencalonan yang ada,

¹²⁹ *Ibid*, hlm.96

nampaknya hal ini masih belum terinternalisasi secara utuh pada diri pemilih di Indonesia.¹³⁰

Masih rendahnya kualitas dari perilaku pemilih ini sangat paralel dengan intensitas fungsi sosialisasi politik yang dilakukan oleh partai politik di Indonesia. sosialisasi politik yang terjadi selama ini masih terfragmentasi. Parpol tertentu gencar melakukan sosialisasi dan transformasi sosial ke masyarakat ketika ada kepentingan yang ingin di capai, tapi ketika kepentingannya itu sudah dianggap aman, maka sosialisasi politik itu berhenti. Inilah yang membuat antara sosialisasi politik dan bangunan perilaku pemilih di Indonesia dari tahun ke tahun seperti lingkaran yang terputus.

3) Fungsi Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur-prosedur rekrutmen yang berbeda. Partai politik yang ada seharusnya dapat melakukan mekanisme rekrutmen politik yang dapat menghasilkan pelaku-pelaku politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur-prosedur rekrutmen yang berbeda. Partai politik yang ada seharusnya dapat melakukan mekanisme rekrutmen politik yang dapat menghasilkan pelaku-pelaku politik yang berkualitas di masyarakat. Salah satu tugas

¹³⁰ *Ibid*, hlm.98

pokok dalam rekrutmen politik ini adalah bagaimana partai-partai politik yang ada dapat menyediakan kader-kadernya yang berkualitas untuk duduk di lembaga legislatif (DPR/DPRD).¹³¹

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang sangat penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi selalu didasarkan pada ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan rakyat, memiliki berbagai macam sebutan seperti *Congres, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag*, atau kalau di Indonesia bernama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Keberadaan lembaga perwakilan rakyat tersebut merupakan hal yang sangat esensial, karena berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Sebab melalui lembaga inilah aspirasi rakyat ditampung, dan kemudian dituangkan dalam berbagai macam kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.¹³²

Mengingat semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap lembaga legislatif yang lebih mampu menampung dan menyalurkan aspirasi yang berkembang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, maka komposisi anggota lembaga legislatif hendaknya

¹³¹ *Ibid*, hlm. 99

¹³² *Ibid*, hlm. 100

tidak saja secara kualitatif berbobot, tetapi juga lebih akomodatif. Sehingga lembaga legislatif diharapkan mampu berperan serta mengantisipasi permasalahan yang timbul.

Selama ini mekanisme rekrutmen politik yang digunakan selama ini lebih banyak menghasilkan “tokoh karbitan”. Dan saat sekarang cara ini tidak sesuai lagi dengan tingkat pendidikan dan daya nalar para pemilih. Di samping itu, persoalan-persoalan yang muncul bermuara pada bagaimana mekanisme rekrutmen tersebut.

Menurut Czudnowski dalam Imawan (1992) rekrutmen politik didefinisikan sebagai suatu proses yang berhubungan dengan individu-individu atau kelompok individu yang dilantik dalam peran-peran politik aktif. *“The process through which individuals or groups of individuals are inducted into active political roles”*. Rekrutmen politik ini berlangsung dalam satu tatanan politik yang jelas. Tatanan ini membutuhkan kontinuitas institusional. Namun kontinuitas ini juga mengandung pengertian terjadinya pergeseran/penggantian pada tingkat personal, karena itu rekrutmen politik memiliki fungsi memelihara sistem sekaligus sebagai saluran bagi terjadinya perubahan. Czudnowski juga mengemukakan beberapa hal yang dapat menentukan terpilih atau tidaknya seseorang dalam lembaga legislatif.¹³³

¹³³ *Ibid*, hlm.101-102

- a. *Social Background*, artinya faktor ini berhubungan dengan pengaruh status sosial dan ekonomi keluarga di mana seorang calon elit dibesarkan.
- b. *Political Socialization*, dimana melalui sosialisasi politik seseorang menjadi terbiasa dengan tugas-tugas atau pun isu-isu yang harus dilaksanakan oleh satu kedudukan politik. Dengan demikian, orang tersebut dapat menentukan apakah dia mau dan punya kemampuan untuk menduduki jabatan tersebut sehingga dia dapat mempersiapkannya dengan baik.
- c. *Initial Political Activity*, di mana faktor ini menunjuk kepada aktivitas atau pengalaman politik seorang calon elit selama ini.
- d. *Apprenticeship*, di mana faktor ini menunjuk langsung kepada proses “magang” dari calon elit ke elit lain yang sedang menduduki jabatan yang diincar oleh calon elit.
- e. *Occupational Variables*, di mana di sini calon elit dilihat pengalaman kerjanya dalam lembaga formal yang belum tentu berhubungan dengan politik. Ini menarik sebab elit politik sebenarnya tidak sekedar dinilai dari popularitas saja (sesuai dengan ajaran demokrasi), namun dinilai pula faktor kapasitas intelektual, rasa diri, vitalitas kerja, latihan peningkatan kemampuan yang diterima, dan pengalaman kerja.

f. Motivations, di mana hal ini merupakan faktor yang paling penting, yakni melihat motivasi yang dimiliki oleh calon elit tersebut menduduki suatu jabatan tertentu.

Setiap sistem politik mempunyai prosedur-prosedur untuk rekrutmen dan seleksi para pejabat administrasi dan politik. Di negara demokratis seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis, jabatan-jabatan politik dan administratif secara resmi terbuka bagi setiap calon yang berbakat. Tetapi calon-calon dalam jabatan politik cenderung berasal dari orang-orang yang berlatarbelakang kelas menengah atau kelas atas, dan orang-orang kelas atas, dan orang-orang kelas rendah yang berhasil memperoleh pendidikan. Di negara berkembang, tak terkecuali Indonesia, kelihatannya proses rekrutmen dalam sistem politik tidak dirumuskan secara formal, karena perkembangan organisasi partai-partai politiknya kurang ekstensif, dan terpecah-pecah.

Rekrutmen politik ini sangat menentukan kinerja parlemen utamanya dalam konsistensi perwujudan janji politik mereka dalam kebijakan publik. Sebab hanya dengan kualifikasi SDM politik yang tinggilah para politisi kita dapat dengan cerdas menyesuaikan berbagai perubahan yang ada dengan janji politik mereka dalam produk kebijakan publik yang demokratis.

4) Fungsi Komunikasi Politik

Komunikasi politik adalah salah satu fungsi yang dijalankan oleh partai politik dengan segala struktur yang tersedia, yakni mengadakan komunikasi informasi, isu dan gagasan politik. Media-media massa banyak berperan sebagai alat komunikasi politik dan membentuk kebudayaan politik.¹³⁴

Berkaitan dengan komunikasi politik ini yang penting untuk dicatat adalah bagaimana mereka dapat mengelola komunikasi politik di internal partai mereka sendiri, baru kemudian berbicara tentang komunikasi politik dengan pihak luar. Hasil dari sebuah komunikasi politik ini tentunya adalah rendahnya tingkat konflik yang ada di dalam entitas yang dikomunikasikan itu. Sementara yang terjadi di Indonesia saat ini justru komunikasi politik yang mengarah para rekonsiliasi konflik. Dan hal itu belum tercapai bahkan di tingkat internal parpol yang ada.

Padahal salah satu fungsi dibentuknya partai politik adalah menjadi sarana atau wahana pengelolaan konflik di tingkat masyarakat. Namun dalam kepolitikan Indonesia sekarang ini adalah sebuah ironi, di mana partai politik justru menjadi ajang konflik di antara pengurus-pengurusnya sendiri. Kalau diruntut pasca Pemilu 1999- *sebagaimana sedikit disinggung dalam bab dua*-banyak parpol yang mengalami konflik internal. Dengan banyaknya konflik yang terjadi di internal

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 103

partai tersebut, jelaslah mengapa banyak pertanyaan yang muncul terutama seperti yang penulis sebut pada bagian pendahuluan.

Dari beberapa uraian mengenai fungsi-fungsi parpol di atas, kita melihat bahwa ada fungsi yang sudah berjalan dengan baik, tapi masih banyak fungsi lainnya yang belum berjalan. Dengan demikian agenda yang perlu kita desakkan kepada parpol-parpol di Indonesia adalah bagaimana menjalankan semua fungsinya secara seimbang. Fungsi-fungsi tersebut harus dilihat sebagai organ yang saling berkaitan. Selama ini parpol hanya berfungsi untuk berebut kekuasaan dan mengesampingkan fungsi lainnya.

Memang harus diakui bahwa hingga saat ini partai politik kita masih jauh dari kondisi memadai sebagai penyalur aspirasi. Sehingga bila dikembalikan pada substansi buku ini untuk menjawab kongruensi antara janji politik partai dengan realisasi produk kebijakan publik memang masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan.

B. Hubungan antara Partai Politik dengan Proses Demokrasi

Polarisasi preferensi atau pilihan politik berdasarkan politik aliran mengindikasikan bahwa tidak ada pendidikan politik masyarakat yang memadai selama sekurangnya 44 tahun, sejak Pemilu 1955 sampai Pemilu 1999. Dalam kepastakaan ilmu politik, konsep dan arah pendidikan politik tak terlepas dari kepribadian, kesadaran dan partisipasi politik. Ustman Abdul Mu'iz Ruslan menggambarkan hubungan variabel-variabel tersebut dengan

sangat baik, yaitu bahwa kepribadian politik merupakan tujuan pokok pendidikan politik. Karena itu, tidak ada kesadaran politik tanpa kandungan kepribadian politik, dan bahwa jenis partisipasi politik dipengaruhi oleh jenis budaya politik yang membentuk kandungan kepribadian politik.¹³⁵

Menurut paradigma demokratis pendidikan politik adalah pengembangan kesadaran generasi terhadap problematika kekuasaan dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan politik. Pendidikan politik juga diartikan sebagai penyiapan generasi untuk berpikir merdeka seputar esensi kekuasaan dan pilar-pilarnya, faktor-faktor yang berpengaruh dalam lembaga-lembaga atau masyarakat melalui lembaga-lembaga tersebut. Dalam sistem ini, tujuan pendidikan untuk menumbuhkan kesadaran politik dan mendidik karakteristik manusia yang kenyang dengan jiwa demokrasi. Pendidikan politik menyiapkan generasi untuk dapat memahami struktur-struktur dunia tempat warga hidup di dalamnya, untuk menaikkan berbagai tanggung jawab yang benar dalam kehidupan, agar mata warga tidak terpejam dan pemahaman terhadap teka-teki dunia inipun tidak tertutup.¹³⁶

Pendulum transisi dapat bergerak dari demokrasi menuju suatu otoritarianisme baru. Suatu negara yang mengalami transisi dapat saja terjebak dalam “pola siklus”, dimana negara tersebut secara berselang-seling menganut sistem otoriter, demokrasi dan kembali ke rezim otoriter.¹³⁷ Sebaliknya, proses Demokrasi dapat berkembang secara linear, dari transisi demokrasi,

¹³⁵ Ustman Abdul Mu'iz Ruslan, 2000, *Pendidikan Politik Ikhwanul Muslimin, Era Intermedia*, Surakarta, hlm. 91

¹³⁶ *Ibid*

¹³⁷ Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti Pers, Jakarta, hlm.

konsolidasi demokrasi sampai demokrasi yang matang. Faktor-faktor penyebab transisi ikut pula menentukan, apakah transisi demokrasi bermuara pada konsolidasi atau justru terjebak pada siklus, yaitu kembali ke rezim otoriter.

Berdasarkan konteks tersebut, semestinya pendidikan politik memberi kerangka dan membangun prakondisi agar transisi demokrasi berjalan lancar menuju konsolidasi demokrasi dan tidak terjebak pada pola siklus. Untuk kepentingan itu, dibutuhkan kesamaan visi terhadap gerakan pendidikan politik yang dilakukan oleh banyak elemen masyarakat, khususnya elemen-elemen masyarakat sipil. Hal ini perlu digarisbawahi karena pengalaman dalam pendidikan politik yang diselenggarakan oleh elemen-elemen ormas, LSM, kalangan kampus, pada waktu lalu cenderung memiliki visi dan bahan orientasi yang sangat variatif atau bahkan berdasarkan kepentingan pelaksana. Akibatnya, cita-cita dan tujuan ideal pendidikan politik tidak tercapai.

Visi memberi warna terhadap proses dan misi yang ingin dicapai gerakan pendidikan politik. Sedangkan misi pendidikan politik mempengaruhi dan menunjukkan orientasi yang hendak dituju dengan berbagai kegiatan atau program aksi pendidikan politik. Dengan visi yang variatif dalam gerakan pendidikan politik serta merta menunjukkan berbeda-bedanya misi. Hal tersebut mungkin dihasilkan tidak adanya agenda dan skala prioritas dalam gerakan pendidikan politik pada masa lalu. Konkritnya, banyak kegiatan-kegiatan pendidikan politik yang tidak relevan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebagaimana dikemukakan di atas, persoalan utama yang berkaitan dengan kehidupan politik saat ini adalah menghindari terjadinya jebakan pola siklus dalam transisi demokrasi. Demokrasi harus menjadi prioritas dalam pendidikan politik, sehingga saat ini diperlukan pendidikan demokrasi. Pendidikan demokrasi dalam istilah klasik adalah “mendidik warga masyarakat agar gampang dipimpin tapi sulit dipaksa; gampang diperintah tapi sulit diperbudak”. Untuk itu pendidikan demokrasi menekankan pada kemandirian, kebebasan dan tanggung jawab.¹³⁸

Kemandirian diperlukan untuk mengembangkan kepercayaan diri dan sekaligus kesadaran akan keterbatasan kemampuan individu, sehingga bekerjasama dengan warga lain merupakan keniscayaan dalam hidup bermasyarakat. Kebebasan mempunyai makna perlu dikembangkannya visi kehidupan yang bertumpu pada kesadaran akan pluralitas dan heterogenitas masyarakat. Kebebasan harus diikuti dengan kesabaran (*patience*), toleransi (*tolerance*) dan kemampuan mengendalikan diri (*self control*). Tanpa ketiga sifat tersebut kebebasan akan menjadi anarki. Sedangkan tanggung jawab dimaknai sebagai perlu dikembangkannya toleransi dan kepedulian terhadap warga lain dalam kehidupan bermasyarakat. Pemilu misalnya, bukan sekedar pesta demokrasi, namun juga merupakan pendidikan demokrasi.¹³⁹

Lazimnya, suatu pendidikan selalu ada tiga dimensi yang hendak ditransformasikan, yaitu kognisi (pengetahuan), afeksi (sikap dan evaluasi), dan psikomotorik (perilaku). Pengertian dari kognisi adalah pengetahuan

¹³⁸ Joko J. Prihatmoko, *op.cit*, hlm. 186

¹³⁹ Zamroni. 2002, *Pendidikan Untuk Demokrasi Tantangan Menuju Civil Society*, Bigraf, Yogyakarta, hlm. 140-141

mengenai demokrasi, asal-usul, perkembangan teori-teori demokrasi, pemerintahan demokrasi dan sebagainya. Adapun yang dimaksud afeksi adalah sikap atau pandangan terhadap tindakan-tindakan demokratis, lembaga demokrasi, sistem demokrasi dan lain-lain. Sedangkan yang dimaksud psikomotorik adalah semua tindakan demokratis yang berhubungan dengan penyelenggaraan kekuasaan.

Namun demikian, pendidikan demokrasi lebih bersifat *learning* daripada *intentional learning*. *Intentional learning* berlangsung dalam sistem pendidikan formal dengan tujuan utama pengembangan aspek kognitif (pengetahuan), apapun *incidental learning* berlangsung dalam kehidupan riil di masyarakat dengan arah utama adalah pengembangan aspek afektif (sikap) dan psikomotorik (perilaku). Pendidikan demokrasi diorientasikan pada berbagai tingkatan mulai dari yang paling kecil, individu, kelompok sosial dan komunitas, sampai organisasi yang lebih besar.

Berkaitan dengan proses konsolidasi demokrasi, Juan J. Linz dan Alfred Stefan memastikan 5 (lima) syarat demokrasi yang terkonsolidasi, yang layak menjadi agenda pendidikan politik untuk demokrasi. Kelima syarat inilah yang merupakan urgensi pendidikan demokrasi saat ini, yaitu :¹⁴⁰

1. Harus diciptakan kondisi bagi berkembangnya masyarakat sipil yang bebas dan aktif
2. Harus ada masyarakat politik yang relatif otonom

¹⁴⁰ Juan J. Linz dan Alfred Stefan, 2001, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (rds), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat-Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Mizan, Bandung, hlm. 41

3. Di seluruh wilayah negara, semua tokoh politik utama terutama pemerintah dan aparat negara, harus benar-benar tunduk pada aturan hukum yang melindungi kebebasan individu dan kehidupan bermasyarakat
4. Harus ada birokrasi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah demokratis yang baru
5. Harus ada masyarakat ekonomi yang dilembagakan

C. Kendala yang Dihadapi oleh Partai Politik dalam Menjalankan Fungsinya

Partai-partai politik baru menghadapi sekurang-kurangnya 3 (tiga) problem utama, yaitu :¹⁴¹

Pertama, mereka belum memiliki jaringan yang luas dan konsolidasi yang kuat dan tertata rapi. Faktor jaringan dan konsolidasi itu sangat penting bukan semata-mata untuk memenuhi prasyarat sebagai partai peserta Pemilu, namun juga merupakan prakondisi wajib bagi dukungan sosial dan lancarnya arus komunikasi. Diyakini bahwa pemenang dalam persaingan global adalah mereka yang menguasai informasi dan dengan jaringan yang kuat dan luas, arus informasi mudah untuk didistribusikan ke seluruh jaringan partainya.

Persoalan Kedua, adalah keterbatasan sumberdaya, baik sumberdaya keuangan maupun sumberdaya manusia. Sebagian besar tokoh-tokoh partai baru kurang dikenal oleh masyarakat, dan mereka juga belum teruji pengalaman dan kesabaran, dan kepiawaiannya dalam politik.

¹⁴¹ Joko. J. Prihatmoko, *op.cit*, hlm. 145-146

Sedangkan problem ketiga adalah bahwa partai-partai baru juga belum memiliki basis pemilih yang jelas. Dengan demikian sebenarnya mereka harus menggarap basis pemilih baru dan “muntahan” dari partai-partai besar. Pengertian basis pemilih baru adalah pemilih lama yang mengambang dan pemilih pemula yang jumlahnya diperkirakan mencapai 20 juta pemilih. Sedangkan yang dimaksud “muntahan” adalah pemilih lama yang dalam beberapa tahun terakhir merasa kecewa terhadap partai-partai besar.

Basis pemilih tidak saja menunjukkan besaran dukungan yang dimiliki partai, namun juga basis ideologi yang dimiliki partai. Dalam hal tersebut, belajar dari Partai Keadilan sungguh sangat bermanfaat, partai tersebut berhasil membangun basis pemilih baru (Islam, berpendidikan dan tinggal di perkotaan), dengan hasil yang sangat signifikan. PDI-P, PKB, PAN dan PBB juga belum sepenuhnya lepas dari persoalan jaringan, konsolidasi dan sumberdaya, tetapi basis pemilihnya jelas.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa titik berangkat partai-partai baru dan partai-partai lama dalam pemilihan umum adalah tidak sama. Di satu sisi, partai-partai kecil tidak memiliki keuntungan komparatif (*comparative advantage*) sebagaimana dialami oleh PDI-P, PKB, PAN dan PBB, dimana masyarakat begitu berharap dengan perubahan dan anti terhadap kekuatan lama. Di lain sisi, persoalan teknis internal sebagai sebuah organisasi juga masih menumpuk dan butuh waktu dan proses yang panjang untuk menuntaskan persoalan-persoalan tersebut.

Kegagalan partai politik untuk melahirkan para pemimpin bangsa yang berkualitas telah dicatat oleh sejarah. Kenyataannya, parpol hanya sibuk demi meraih kekuasaan tanpa diimbangi penyiapan kader partai yang matang. Mereka nyaris tidak memandang “perlu” untuk terus meningkatkan kualitas para kader dan pemimpin-pemimpin yang mereka miliki. Pola kaderisasi yang masih setengah hati, serampangan, dan miskin konsep seolah menjadi identitas yang tepat bagi keseriusan pembangunan SDM dalam sebuah parpol. Kenyataannya lagi menunjukkan bahwa kondisi parpol semakin parah manakala ia hanya berorientasi utama mendulang suara sebanyak mungkin tanpa dibarengi dengan upaya peningkatan kualitas kadernya. Kader-kader partai yang muncul akhirnya menjadi pemimpin-pemimpin karbitan. Kualitas para pemimpin yang dihasilkan oleh partai terasa memprihatinkan. Beberapa parpol bahkan hanya menggunakan sistem “urut kacang” pada para kader mereka untuk menjadi pemimpin tanpa dilalui penjenjangan dan pematangan yang cukup.

Pada masa Orde Baru, peran dan kualitas para pemimpin parpol menjadi hal yang menarik untuk diamati. Pembentukan parpol menjadi hal wadah perjuangan untuk menyalurkan kepentingan rakyat banyak mengalami distorsi. Partai, terutama PPP dan PDI, hanyalah menjadi obyek pelengkap penderita dari sistem demokrasi di zaman ini. Parpol hanya menjadi legitimasi demokrasi otoriter yang dibangun oleh rezim Soeharto yang didukung sepenuhnya oleh kekuatan militer.

Pada momen-momen penting perjalanan demokrasi bangsa ini, para pemimpin parpol seolah kehilangan jati dirinya sebagai kader sebuah partai. Para pemimpin parpol pada bertekuk lutut dan bersimpuh pada kekuasaan rezim Orde baru. Mungkin hal ini wajar, karena kaderisasi di partai tersebut lemah, dan fenomena di Indonesia ditandai dengan adanya pemimpin dan elit partai yang tidak lepas dari kuatnya pengaruh kekuasaan. Penguasa yang didukung penuh oleh militer ini tumbuh menjadi diktator yang mengatur dan menguasai semua persoalan kehidupan partai. Dengan jargon demi stabilitas yang diabdikan untuk pertumbuhan ekonomi, semua komponen bangsa ini terikat dalam jaring kekuasaan.

Pada babak baru perjalanan bangsa dengan lahirnya era reformasi, terutama sejak dilaksanakan Pemilu 1999, kehidupan demokrasi mengalami perubahan yang cukup berarti. Di tengah kondisi bangsa yang terpuruk, kita sepakat untuk kembali menggunakan sistem multipartai. Parpol berikut para pemimpinnya tumbuh subur seperti jamur di musim hujan. Iklim "berdemokrasi" mengalami lompatan yang luar biasa. Parpol mempunyai otonomi yang luas untuk menata dan mengembangkan dirinya. Para aktivis parpol berlomba-lomba untuk menyambut sistem demokrasi di masa ini. Dinamika politik yang turun naik secara drastis dalam perebutan pengaruh di masyarakat membawa bangsa ini pada auforia politik. Para ahli mengatakannya sebagai masa transisi menuju demokrasi.

Sampai pada tahun kelima pelaksanaan reformasi kondisi yang dicapai oleh para parpol tampaknya belum mampu menunjukkan keberhasilan untuk

memunculkan para pemimpin yang paripurna bagi bangsa ini. Terasa sekali bangsa ini mengalami krisis kepemimpinan, dan sangat susah mencari sosok pemimpin yang memiliki integritas moral dan legitimasi politik, *powerfull* dan resistensinya kecil di mata masyarakat. Harus diakui bahwa kita kehilangan orang-orang seperti Soekarno dan Hatta dalam konteks kepemimpinan politik di negeri ini.

Di masa transisi ini, euforia politik mendorong terjadinya pragmatis rekrutmen para pemimpin partai. Partai-partai berpacu untuk mencari figur-figur alternatif yang mempunyai kemampuan unggul. Kalau pemimpin alternatif ini diharapkan datangnya dari parpol maka tidak banyak pilihan yang akan muncul. Hal ini dikarenakan kaderisasi yang tidak optimal serta faktor kesejahteraan era Orde Baru memang tidak memberikan ruang yang cukup bagi munculnya seorang pemimpin "ratu adil". Sampai saat ini kita bisa merasakan dan melihat dengan mata telanjang bahwa para pemimpin parpol masih tidak serius menanggapi kegagalannya melahirkan kepemimpinan yang *credible*. Mengapa tidak banyak lahir para pemimpin politik yang handal dari tubuh parpol? Bagaimana parpol melakukan kaderisasi? Bagaimana parpol mengatasi persoalan krisis kepemimpinan di negeri ini? Beberapa pertanyaan tersebut sangat menarik untuk dicarikan jawabannya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis uraikan pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan sebagai berikut :

1. Peran partai politik dalam proses demokrasi menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dapat dilihat dari posisi dan peranan partai politik dalam proses interaksi antara negara dengan rakyat dalam wujud kebijakan publik. Hal ini perlu disadari bahwa posisi dan peran tersebut telah menjadi idealitas terjauh dari identitas suatu partai politik. Sebab bila partai politik tidak dapat beranjak dari fungsi konvensionalinya yang hanya sebatas perebutan kekuasaan semata, maka dalam konteks dinamika sosial yang ada hal tersebut tidak lagi menemukan signifikansi yang tinggi. Masyarakat modern adalah mereka yang memandang politik tidak lagi sebatas ikatan ideologis dan keyakinan semata, melainkan mereka lebih melihat politik sebagai proses aktualisasi diri dan kepentingan mereka yang akan diwujudkan dalam bentuk kebijakan publik.
2. Hubungan antara sistem kepartaian dengan proses demokrasi di Indonesia dapat dilihat pelaksanaan fungsi partai politik itu sendiri sebagai sarana bagi masyarakat untuk menyatukan aspirasi dan kepentingan mereka

kepada pemerintah agar supaya aspirasi dan kepentingan masyarakat tersebut dijadikan dasar bagi pemerintah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan publik. Berdasarkan fungsi tersebut partai politik diharapkan dapat memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Hal ini penting untuk dilakukan karena menurut paradigma demokratis, pendidikan politik merupakan pengembangan kesadaran generasi terhadap problematika kekuasaan dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan politik. Partai-partai politik yang dapat menjalankan fungsinya secara ideal dan fair merupakan partai politik yang dibutuhkan oleh masyarakat demokratis.

3. Kendala yang dihadapi oleh partai politik dalam menjalankan fungsinya antara lain adalah: pertama, banyak partai politik baru yang belum memiliki jaringan luas dan konsolidasi yang kuat, sehingga peran partai masih belum dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat; kedua, banyak partai politik yang mengalami keterbatasan sumber daya, baik sumber daya keuangan maupun sumber daya manusia yang dapat membawa partai tersebut menjadi pilihan masyarakat; ketiga, banyak partai politik, terutama partai politik baru, belum memiliki basis pemilih yang jelas dan konsisten. Basis pemilih tidak saja menunjukkan besaran dukungan yang dimiliki partai, namun juga basis ideologi yang dimiliki partai.

B. Saran

1. Kalangan partai politik perlu memandang bahwa kompetisi antar partai politik dalam Pemilu adalah setara juga dengan kompetisi antara partai politik dengan kelompok pemboikot Pemilu atau “Golput”. Jika kompetisi tersebut terhalang oleh produk perundang-undangan maka berarti tertutup juga proses perkembangan Demokrasi.
2. Pendidikan politik merupakan urgensi bagi perkembangan politik, pelebagaan partai dan proses Demokrasi, untuk itu usaha pendidikan politik masyarakat harus terus dilakukan oleh semua pihak, baik pemerintah, partai politik, maupun LSM atau organisasi kemasyarakatan lainnya.
3. Memaksimalkan dan mengoptimalkan peran dan fungsi lembaga-lembaga dalam pemilihan umum merupakan langkah dan upaya strategis melalui pranata Pemilu dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di negara Republik Indonesia ini. Dengan demikian lembaga-lembaga tersebut akan membatasi potensi dan kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan nilai-nilai demokrasi dalam praktik politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew Reynolds, 2001, *Merancang Sistem pemilihan Umum*, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat-Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Mizan, Jakarta.
- Antonio Gramsci, 1976, *Selection From The Prison Notebooks*, dalam Quintin Hoare dan Nowell Smith (ed), Internasional Publisher, New York.
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia, Ctk. Ketiga, Jakarta, 2002.
- Ben Reilly, 1999, *Reformasi Pemilu di Indonesia*. Dalam Almanak Parpol Indonesia, Yayasan API, Jakarta.
- Biografi Maududi ini dirangkum penulis dari Achmad Imam Ghozali, *Konsepsi Kedaulatan Dalam Pemerintahan Islam : Studi Pemikiran Sayid Abul A'la Al Maududi*, FH UH, Skripsi S1, Yogyakarta, 1998.
- David Bourchier, "Sistem Pemilu Pada Masa Transisi", dalam Erward Aspinal, Herbert Feit dan Gerry van Kliken (editor), *Titik Tolak Reformasi, Hari-hari Terakhir Presiden Soeharto*, Ctk. Pertama, LKIS, Yogyakarta, Juli 2000.
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Ctk. Keenam, Bandung, 2000.
- Zamroni, *Pendidikan untuk Demokrasi Tantangan Menuju Civil Society*, Yogyakarta : Bigraf, 2002.
- Edy Haryadi, *Lenin : Pikiran Tindakan dan Ucapan*, Komunitas Studi Untuk Perubahan, Ctk. Pertama, 2000, Jakarta.
- Frans Magnis-Suseno, *Pemikiran Karl Marx : Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, Gramedia Pustaka, Ctk. Kelima, 2001, Jakarta.
- Dahlan Thaib, "Independensi dan Peran Mahkamah Agung (Kajian dari sudut Pandangan Yuridis Ketatanegaraan)", Artikel pada *Jurnal HUKUM*, edisi NO. 14 Vol. 7-2000.
- Dahlan thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic theory*, Oxford University Press, New York, 1960.

- Henry J. Schmadt, *Filsafat Politik; Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum : dari Plato sampai Kant*, Pembangunan, Ctk. Keenam, Jakarta, 1988.
- Joko J. Prihatmoko, 2003, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, Semarang.
- Juan J. Linz dan Alfred Stefan dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat-Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Bandung: Mizan, 2001.
- Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Mac Iver, R.M, 1961, *The Web of Government*, The Macmillan Company, London.
- Mansour Fakih, "Gramsci di Indonesia", dalam Roger Simon (Pengantar), *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, INSIST & Pustaka Pelajar, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 1999.
- Mark N. Hagopian dalam Ichlasul Amal, 1988, *Pengantar Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Martin Cornoy, *The State and Political Theory*, Princeton University Press, New Jersey, 1984.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Ctk. Keduabelas, Jakarta, 1989.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Ctk. Keduabelas, Jakarta, 1989.
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1995, *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia*, Ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta.
- _____, 2002, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta.

- Samual P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti Pers, 1997.
- Sayid Abul A'la Al Maududi, *Ajaran-Ajaran Al Qur'an tentang Ekonomi dan Politik*, dalam Haidar Bagir Peny), *Esai-Esai Al Qur'an*, Mizan, Bandung, 1984.
- _____, *Dasar-Dasar Islam*, Terj. Achsin Muhammad, Pustaka, Bandung, 1984.
- _____, *Menuju Pengertian Islam*, Terj. Amiruddin Djamil, Mizan, Bandung, 1984.
- _____, *Sistem Politik Islam*, Mizan, Ctk. Keempat, Bandung, 1995.
- _____, *Teori Politik Islam*, terj. Adnan Syamni, Median Dakwah, Jakarta, 1985.
- Sigmund Newman, 1981, *Kearah Studi Perbandingan Partai-Partai Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Soltan, R.H., *Pengantar Ilmu Politik*, Jilid II (terjemahan), Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan RI Menurut UUD 1945*, Media Indonesia, 5 Agustus 2001.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Ctk. Keduabelas, Yogyakarta, 2000.
- Ustman Abdul Mu'iz Ruslan, 2000, *Pendidikan Politik Ikhwanul Muslimin*, Era Intermedia, Surakarta.
- V.I. Lenin, *The State and Revolution*, 2nd Edition, Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1918.
- Zamroni, 2002, *Pendidikan Untuk Demokrasi Tantangan Menuju Civil Society*, Bigraf, Yogyakarta.

Peraturan Perundangan

Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

Koran/Majalah

Bagir Manan, *Memuju Sistem Dua Kamar*, Republika, 8 Juni 2000.

Berita Utama, *Memalukan, Baku Hantam di ST MPR*, Kompas, 2 November 2001.

Mulyana W. Kusumah, *Reformasi Hukum di Mahkamah Agung*, Kompas, 25 Oktober 1999.