



#### BIODATA PENULIS

**Dr. Drs. Harun Umar., M.Si**, dilahirkan di Ternate, Maluku Utara pada tanggal 23 Desember 1953. Meraih Gelar Doktor dalam bidang Ilmu Politik pada tahun 2019 di Universitas Nasional dengan judul Disertasi : Implementasi Kebijakan Politik Poros Maritim Presiden Joko Widodo 2014-2017.

Sejak tahun 1983 mulai mengajar di Fakultas Ilmu Politik Universitas Nasional hingga sekarang. Minat mengajar / menjadi dosen mulai tertarik sejak masih mengikuti perkuliahan. Beberapa artikel yang pernah dimuat di Jurnal luar dan dalam cukup banyak. Kegemaran menulis di jurnal atau pun di media elektronik sangat disukainya sebagai mengisi kekosongan waktu dikala sibuk-sibuknya pada saat itu sebagai PNS di Kementerian Sekretaris Negara.

Hingga sekarang penulis masih aktif mengajar di Universitas Nasional, dan juga menjabat sebagai Kepala Lembaga Penerbitan Universitas Nasional (LPU-UNAS). Aktif mengikuti berbagai seminar dalam dan luar negeri. Penulis pernah Mengemban kuliah di University Carlington, Canada pada tahun 1999 jurusan GM dan Public Policy.

Nabit Musavi,SH. Lahir Jakarta, 8 April 1987, Alumni Fakultas Hukum Unas dengan predikat Cum Laude tahun 2009. Pekerjaan Lawyer pada perusahaan swasta Pt.Moderland,tbk, Jakarta.



HARUN UMAR - NABIT MUSAVI

PERAN PARTAI POLITIK DALAM DINAMIKA  
DEMOKRASI DI INDONESIA

# PERAN PARTAI POLITIK DALAM DINAMIKA DEMOKRASI DI INDONESIA (STUDI PERIODE ORDE LAMA,ORDE BARU,DAN ORDE REFORMASI)

HARUN UMAR - NABIT MUSAVI

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 merupakan sejarah politik yang menandakan babak baru kehidupan suatu bangsa yang berdaulat dengan beridentitas Republik Indonesia. Peristiwa Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 merupakan essensial momental yang mengakhiri perjalanan panjang suatu bangsa yang mendeklarasikan diri sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat untuk mampu menempatkan diri secara equal dengan negara lainnya dalam suatu komunitas internasional. Dalam sudut pandang hukum politik, substansi dari Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 adalah titik balik sejarah politik konstitusi yang tidak berlakunya hukum kolonial dan berlakunya hukum nasional sebagai konsekuensi yuridis formal sebagai Negara BANGSA(nation states) dari perubahan status dan kedudukan Republik Indonesia dari negara yang dijajah menjadi negara yang merdeka dan berdaulat secara penuh.

Menurut Pendapat Prof. Yamin yang merupakan salah seorang *Founding fathers* yang turut berpartisipasi secara aktif dalam merekonstruksi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan bangunan yuridis seperti dasar dan falsafah negara, memberikan pendapat mengenai makna dan kedudukan Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 sebagai berikut:

Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 adalah peristiwa yang melahirkan Republik Indonesia, oleh karena itu melahirkan hukum tatanegara Indonesia. Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 adalah sumber

hukum tatanegara Indonesia yang secara keilmuan mengandung makna sebagai salah satu objek penyelidikan hukum tatanegara.<sup>1</sup>

Negara-negara Modern yang lahir pada abad ke-20 pada umumnya mempunyai Undang-Undang dasar yang bersifat tertulis, yang secara umum dinamakan konstitusi.<sup>2</sup> Dalam lapangan ilmu hukum tatanegara dikenal teori Fiksi Hukum (*Legal Fiction Theory*). Teori ini mengatakan bahwa suatu negara dianggap telah memiliki konstitusi atau Undang-Undang dasar sejak negara itu terbentuk.<sup>3</sup> Terbentuknya negara dalam sudut pandang hukum tatanegara terletak pada tindakan yang secara resmi menyatakan terbentuknya negara itu sendiri, yaitu dapat berupa penyerahan kedaulatan (*Transfer Authority*) dari negara penjajah kepada negara jajahannya, melalui pengumuman proklamasi, ataupun melalui perebutan kekuasaan secara militeristik seperti kudeta. Secara *de facto* negara yang telah merdeka melalui instrumen seperti di atas dapat dikatakan sah dan valid, akan tetapi belum mendapatkan legitimasi secara utuh sebelum mendapat pengakuan dari negara lain. Oleh karena itu semakin banyak diakui dan diterima secara luas oleh negara lain di dunia, semakin kuat legitimasinya sebagai negara yang berdaulat dan merdeka.

Konsekuensi yuridis dari proklamasi 17 Agustus tahun 1945 menuntut secara imperatif Republik Indonesia untuk segera merumuskan secara komprehensif dan holistik mengenai dasar dan falsafah negara ke dalam suatu dokumen tertulis yang secara simbolik dikenal dengan nama konstitusi atau Undang-Undang dasar. Menurut Thomas Paine, konstitusi / atau Undang-Undang dasar dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah untuk rakyat.<sup>4</sup> Pandangan Thomas Paine dapat dipandang sebagai persepsi yang idealistis bagaimana melihat antara pembentukan konstitusi/atau Undang-Undang dasar dengan terbentuknya pemerintahan. Bahkan lebih lanjut dikemukakan oleh

---

<sup>1</sup> Jazim Hamidi. *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2006), Hal.IX.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: BIP, 2007), hal.10.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal.9.

Thomas Paine, “*A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution*” (bahwa konstitusi mendahului suatu pemerintahan, karena pemerintahan itu justru dibentuk berdasarkan konstitusi).<sup>5</sup>

Demikian pula dengan Republik Indonesia, sehari setelah proklamasi kemerdekaan tahun 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) telah bersidang untuk menetapkan Undang-Undang dasar, yang disebut Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini, Republik Indonesia lebih progresif dan responsif untuk memenuhi kebutuhan perangkat hukum berupa konstitusi/Undang-Undang dasar sebagai salah satu prasyarat terbentuknya pemerintahan dan penjaminan secara akomodatif terhadap hak asasi warga negara yang secara integratif menjadi unsur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bandingkan dengan negara lain seperti Amerika Serikat, Undang-Undang Dasar Amerika Serikat / atau yang dikenal dengan nama “*The federal constitution of the United States Of America*” baru disahkan sebagai konstitusi/ atau Undang-Undang dasar pada tanggal 17 September 1787, yaitu sebelas (11) tahun setelah proklamasi kemerdekaan Amerika Serikat pada tanggal 4 Juli 1776.<sup>6</sup> Selain itu, kerajaan Belanda yang memainkan peranan penting dalam historisasi Republik Indonesia karena secara status pernah menjadi negara yang menjajah Indonesia dan turut melatarbelakangi dalam proses pembentukan sistem hukum di Indonesia, baru mengesahkan *Grondwet* sebagai konstitusi /atau Undang-Undang dasar pada tanggal 2 Februari 1814, yaitu dua (2) bulan sebelas (11) hari setelah proklamasi kemerdekaannya dari Perancis pada tanggal 21 November 1813.<sup>7</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan sehari setelah proklamasi kemerdekaan itu tergolong sebagai konstitusi yang singkat. Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari enam belas (16) bab, tiga puluh tujuh (37) Pasal, empat (4) Pasal aturan peralihan, dan dua (2) Ayat aturan tambahan. Naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan oleh sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)

---

5 Ibid..

6 Ibid., hal.10.

7 Ibid..

pada tanggal 18 Agustus 1945 bukanlah naskah yang berdiri sendiri. Naskah itu sebelumnya telah dipersiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang dibentuk oleh pemerintah bala tentara Jepang pada bulan April tahun 1945. Dibentuknya badan ini merupakan konkretisasi dari janji perdana menteri Kuniaki Koiso, bahwa pemerintah kekaisaran Jepang akan memberikan kemerdekaan kepada Indonesia kelak di kemudian hari.<sup>8</sup>

Menurut pendapat Prof. Ismail Sunny dalam bukunya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, keabsahan Undang-Undang Dasar tahun 1945 harus dipertimbangkan dengan merujuk pada Keberhasilan Revolusi Indonesia.<sup>9</sup> Oleh karena itu Revolusi Indonesia berhasil, maka apa yang dihasilkan oleh Revolusi itu, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 adalah sah. Selain itu dapat juga dilihat pendapat yang diutarakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul Teori Umum Tentang Hukum dan Negara yang menyatakan, jika suatu revolusi rakyat / atas suatu republik diubah bentuknya menjadi kerajaan oleh suatu *Coup d'etat* seorang Presiden, dan jika pemerintah baru itu mampu mempertahankan konstitusi baru itu secara efektif, maka menurut hukum Internasional, Pemerintahan dan konstitusi tersebut adalah pemerintah yang sah dan konstitusi tersebut adalah konsitusi juga sah berlaku bagi negara itu.<sup>10</sup> Selain kedua pendapat diatas, dapat juga dilihat pendapat Sir Ivon Jennings dalam bukunya *The Law and The Constitution*, yang menyatakan revolusi yang berhasil adalah revolusi yang melahirkan dan menciptakan konstitusi baru.<sup>11</sup> Oleh karena itu, dapat diilustrasikan hakikat dan falsafah Republik Indonesia ke dalam bagan alur segitiga pemahaman Hermeneutika atas Naskah Proklamasi, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 & Piagam Pancasila. Yang semuanya merupakan evidensi berhasilnya revolusi Indonesia.

---

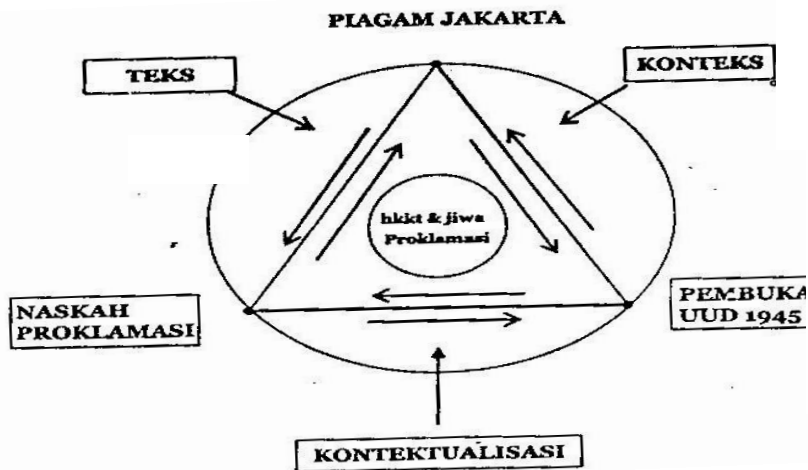
8 Ibid., hal.63.

9 Ibid., hal.79.

10 Ibid.

11 Ibid.

Gambar 1: Segitiga Pemahaman Hermeneutika atas NP.<sup>12</sup>



Setelah proses momentum Proklamasi 17 Agustus 1945 dan setelah rampungnya naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang telah ditetapkan sehari setelah Proklamasi, Republik Indonesia sebagai negara yang baru merdeka dihadapkan pada proses bagaimana melakukan penataan terhadap organ dan struktur ketatanegaraan. Hal ini merupakan hal yang essential dalam rangka menjalankan roda pemerintahan. Menyadari hal di atas, pemerintah dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional yang merupakan badan yang bersifat sementara melakukan tugas kenegaraan sebelum terbentuknya lembaga-lembaga tinggi negara dan tertinggi negara, mengumumkan Haluan Politik Republik Indonesia atau lebih dikenal dengan istilah Manifest Politik Hatta. Haluan Politik Republik Indonesia atau manifest politik Hatta merupakan Garis-garis Besar Haluan Negara Republik Indonesia yang pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Dalam pernyataan politik ini dapat kita lihat sikap dari pemerintah dalam hal ini adalah Presiden, Wakil Presiden dan Badan Pekerja Komite Nasional berupaya untuk mengimplementasikan nilai-nilai kerakyatan yang bersifat partisipatoris kepada masyarakat untuk

---

12 Jazim Hamidi. Op.Cit., hal.6.

berperan dalam proses pemerintahan. Adapun pernyataan tersebut adalah :

“Sedikit hari lagi kita akan mengadakan pemilihan umum, sebagai bukti bahwa bagi kita cita-cita dan dasar kerakyatan itu benar-benar dasar dan pedoman penghidupan masyarakat dan negara kita. Mungkin sebagai akibat pemilihan umum ini, pemerintah akan berganti dan Undang-Undang Dasar kita akan di sempurnakan menurut kehendak masyarakat kita terbanyak”.<sup>13</sup>

Dua hari kemudian, pada tanggal 3 November 1945, sebagai kontinuitas haluan Politik Republik Indonesia atau yang lebih dikenal dengan Manifest Politik Hatta, pemerintah mengeluarkan Maklumat kepada seluruh rakyat agar mendirikan partai politik. Lebih lanjut dalam maklumat itu, pemerintah menyukai timbulnya partai politik, karena dengan adanya partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.<sup>14</sup> Dari dua (2) ketentuan diatas dapat kita lihat, bahwa partai politik merupakan pilar demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintah dalam suatu negara (*the state*) dengan rakyatnya (*the citizen*). Partai politik merupakan pelembagaan dari ide pemikiran & pandangan dari berbagai masyarakat yang plural dalam suatu negara kesatuan. Bahkan menurut Schattschneider, *Political parties created Democracy*, bahwa partai politiklah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya.<sup>15</sup>

Sebelum masa kemerdekaan, Kehadiran partai politik dalam sejarah perpolitikan di Indonesia dimulai pada abad ke-20. Partai Politik sebelum masa kemerdekaan muncul setelah Gubernur Jendral Idenburg memberikan kekuasaan kepada Serikat Islam untuk memulai aktivitas politiknya secara daerah Centris. Dalam hal ini pemerintah

---

13 Yusril Ihza Mahendra. Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi. Op.Cit., hal.5.

14 Ibid.

15 Jimly Asshiddiqie. Op.Cit., hal.711.

kolonial Hindia Belanda beranggapan bahwa dengan diberikan ruang politik untuk bergerak secara lokal, serikat islam tidak akan terlibat aktif dalam aktifitas politik seperti memobilisasi dan doktrinisasi akan negara bangsa yang merdeka. Partai-partai lain juga bermunculan dalam dekade tahun 1910 – 1930, seperti : Indische Partij, ISDV (yang berubah menjadi Partij Komunis Hindia), dan Partai Nasional Indonesia yang didirikan oleh Ir. Soekarno pada tahun 1927. Partai-partai politik ini memberikan kontribusi yang besar dalam menumbuhkan semangat nasionalisme akan negara yang merdeka. Partai-partai politik ini menjadi forum perdebatan-perdebatan intelektual di kalangan dan pimpinan-pimpinan partai, yang pada akhirnya menjadi sarana pendidikan politik pada masyarakat kala itu yang masih memiliki tingkatan edukasi, dan kesadaran politik yang rendah.

Pada tanggal 15 September 1945, secara kuantitas partai politik sudah mulai menunjukkan eksistensinya sebagai media penyalur berbagai macam aspirasi masyarakat, seperti : Partai Buruh yang secara resmi didirikan pada tanggal 15 September 1945 yang berorientasi untuk menghimpun kekuasaan dan solidaritas kaum buruh Indonesia dimasa awal kemerdekaan. Golongan komunis pun tidak turut ketinggalan segera mendirikan Partai Komunis Indonesia pada tanggal 21 Oktober 1945. Golongan sosialis mendirikan Partai Rakyat Sosialis (PARSI) pada tanggal 1 November 1945. Golongan Islam pun mulai mengadakan serangkaian diskusi untuk mempersiapkan partai politik yang beraliran Islam. Baru pada pertengahan November 1945 muncul Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi). Suburnya partai politik yang muncul pada fase awal kemerdekaan merupakan indikator pluralistik dan majemuknya ideologi dan aliran politik dalam masyarakat Indonesia. Hal ini karena dijamin dan dilindunginya terhadap kemerdekaan berserikat, berkumpul dalam mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tulisan, sebagaimana diatur dalam Batang Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28. Eksistensi Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar legalitas dalam rangka membentuk partai politik sebagai manifestasi dari nilai-nilai kebebasan berserikat dan berkumpul, ternyata memiliki interpretasi / penafsiran yang berbeda-beda dalam tiap dimensinya.



Pada zaman demokrasi Liberal ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan secara ekstensif dalam pengertian bahwa rakyat bebas dan terbuka untuk mendirikan partai politik dengan berbagai ideologi yang menjadi pandangnya. Oleh karena itu, muncul partai politik- partai politik yang berideologi Religius seperti islam, kristen, dan khatolik. Selain itu juga ada partai politik yang berlandaskan ideologi nasionalis, sosialis, dan komunis. Pada masa ini ideologi komunis dianggap tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pada masa ini jumlah partai politik tidak dapat dibatasi, seolah-olah menunjukkan partai politik sebagai penunjang kedaulatan tertinggi dalam negara. Tidak keliru apabila pada masa ini di juluki sebagai zaman pemerintahan partai-partai oleh Mr. Willopo.<sup>16</sup>

Pembentukan partai politik pada masa pertama kemerdekaan erat pula korelasinya dengan gagasan Sjahrir untuk mengubah sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem parlementer. Peranan kelompok Sjahrir ini sebelumnya telah berhasil mengubah fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNPI) dari badan yang membantu Presiden menjadi badan yang menjalankan fungsi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen) melalui Maklumat Pemerintah No: X tanggal 16 Oktober 1945.<sup>17</sup> Akhirnya kabinet Presidensial Soekarno – Hatta yang di bentuk seminggu setelah proklamasi digantikan oleh kabinet parlementer yang dipimpin oleh perdana menteri Sutan Sjahrir pada pertengahan bulan November 1945.

Pada masa ini terdapat enam (6) kabinet yang memerintah dalam masa singkat, Sjahrir tiga (3) kali membentuk kabinet, Amir Sjarifudin dua (2) kali, dan Hatta satu (1) kali. Dalam masa demokrasi parlementer ini, kedudukan Ir.Soekarno yang menjabat sebagai Presiden yang tidak dapat diganggu gugat pun, mengalami problematikanya sendiri. Ir. Soekarno yang merupakan seorang proklamator yang memiliki kedudukan dan peranan vital tidak mampu memegang kontrol politik secara efektif karena separasi pemerintahan

---

16 Yusril Ihza Mahendra. Op.Cit., hal.7.

17 Yusril Ihza Mahendra. Dinamika Tatanegara Indonesia. Op.Cit., hal.182.

yang berada dibawah kekuasaan perdana menteri. Letak permasalahannya, pada masa ini sering kali isi pidato Presiden Soekarno tidak berbanding lurus dan sejalan dengan kebijakan kabinet dibawah kendali perdana menteri. Ketidakstabilan politik yang ditambah juga dengan berbagai agresi pihak asing yang berupaya mengintervensi dan mendesdruktifkan kemerdekaan Republik Indonesia ternyata berdampak pada lambat dan meredahnya intensitas pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa. Pada akhirnya demokrasi palementer ini berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 juli 1959.

Interpretasi/penafsiran terhadap Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai payung hukum dalam rangka berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat baik lisan maupun tulisan memiliki interpretasi/penafsiran yang berbeda pada zaman demokrasi terpimpin. Pluralitas Ideologi yang mendasari cara pandang partai-partai politik sedikit mengalami perubahan pada zaman demokrasi terpimpin. Pada masa ini Presiden Soekarno mendikotomikan partai politik menjadi partai yang progresif revolusioner dengan yang kontra revolusioner. Hal ini dinyatakan oleh Presiden Soekarno dalam Pidato kenegaraan tanggal 17 Agustus 1960 yang diberi judul “JAREK” (Jalannya Revolusi Kita).<sup>18</sup> Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia dan Partai Sosialis Indonesia yang pada masa ini cukup keras menentang kebijakan demokrasi terpimpin akhirnya membuat kedua partai ini dikategorisasikan sebagai partai politik yang kontra revolusi dan berujung pada pembubaran keduanya melalui Penetapan Presiden No: 200 Tahun 1960.

Pada Masa Demokrasi Terpimpin. Usaha dalam rangka melakukan penyederhanaan partai politik sudah dapat dilihat pergerakannya. Hal ini dapat dilihat dari Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 yang menyatakan bahwa semua partai politik yang mempunyai hak hidup harus bersedia bekerjasama dalam poros nasional, agama dan komunis (NASAKOM) yang berlandaskan pada

---

<sup>18</sup> Yusril Ihza Mahendra. Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi. Op.Cit., hal.8.

prinsip kekeluargaan dan kegotongroyongan. Bukan hanya itu saja, dalam masa ini pun telah dikeluarkan ketetapan MPRS Nomor /VIII/MPR/1966 yang dengan tegas menyatakan bahwa demokrasi terpimpin melarang propaganda anti nasionalisme, anti agama, dan anti komunisme.

Demokrasi Terpimpin dibawah Kooptasi Presiden Soekarno di proyeksikan sebagai golongan yang mendukung Revolusi Indonesia menentang kapitalisme, imperialisme, nekolonialisme dan feodalisme. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan politik Presiden Soekarno yang menstretotifkan : “Ayo Bung Inggris kita linggis dan Amerika kita setrika”.<sup>19</sup> Masa demokrasi terpimpin ini berakhir tepatnya pada pertengahan tahun 1967 yang digantikan oleh demokrasi Pancasila dibawah pimpinan rezim orde baru.

Pada zaman demokrasi Pancasila yang terkooptasi oleh orde baru, partai politik dilarang untuk menggunakan ideologi komunis sebagai haluan politik partai. Secara tegas pada zaman demokrasi pancasila dikeluarkan Ketetapan MPR NO: XXV/MPRS/1966 yang bersubstansi pelarangan terhadap ideologi komunisme/atau marxisme serta leninsme. Ideologi-ideologi yang dilarang ini dianggap bertentangan dengan ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pada masa ini juga diadakan upaya untuk melakukan suatu proses penyederhanaan partai politik kedalam dua (2) partai politik saja. Bagi partai politik yang berlandaskan ajaran Islam digabungkan ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai politik yang berdasarkan prinsip nasionalis dan kebangsaan digabungkan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia. Selain kedua (2) golongan partai tersebut muncul pula satu golongan baru sebagai kontestan pemilihan umum yang bernama Golongan Karya.

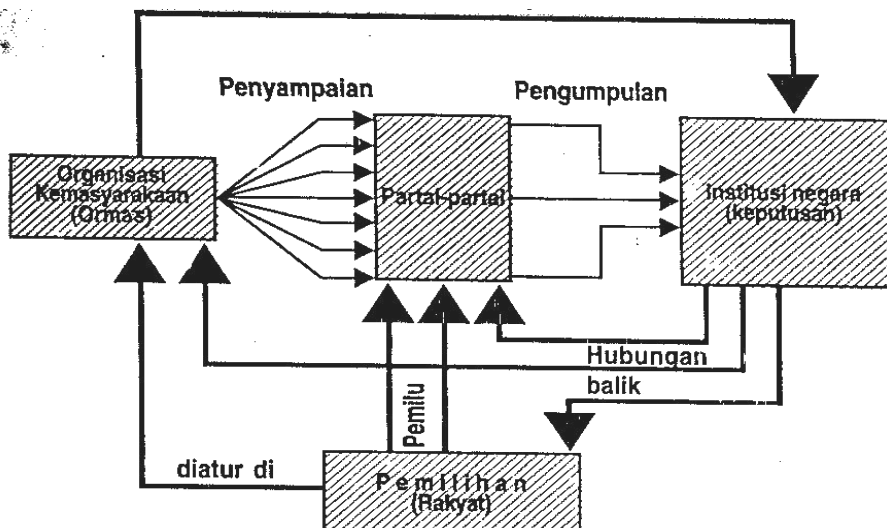
Berdasarkan permasalahan diatas dapat kita lihat bahwa penafsiran terhadap ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 memiliki konteks penafsiran yang berbeda dalam tiap dimensinya. Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi legalitas dan legitimasi partai politik telah memainkan peranannya dalam proses

---

<sup>19</sup> Ibid., hal.11.

perjalanan Republik Indonesia. Partai politik tidak hanya berorientasi secara internal dalam rangka edukasi dan sosialisasi terhadap para konstituennya tetapi juga memiliki kontribusi dan pengaruh dalam proses pengambilan suatu keputusan atau kebijakan dalam suatu negara. Oleh karena itu, penataan dan pengaturan sistem kepartaian suatu hal yang penting di negara manapun. Hal mana seperti dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

**Gambar 2 Partai Pemilu<sup>20</sup>**  
**TEKANAN**



Perbedaan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 dapat menjadi parameter untuk dapat mengetahui bagaimana kondisi kuantitas sistem kepartaian di Indonesia. Seperti pada pembahasan sebelumnya, partai politik di Indonesia telah mengalami transisional dari zaman Demokrasi liberal atau parlementer yang secara kuantitatif cukup banyak, akan tetapi menjadi minimal ketika pada masa demokrasi pancasila. Setelah berakhirnya masa demokrasi Pancasila yang ditandai dengan runtuhnya orde baru, jumlah

<sup>20</sup> Thomas Meyer. Demokrasi Sebuah Pengantar untuk Tarapan, (Jakarta : F & B, 2007), hal.29.

partai politik kembali menjadi dominan yang ditandai dengan banyaknya bermunculan partai baru. Ketika pemilu pada tahun 1999 telah terdapat empat puluh delapan (48) partai politik yang telah dinyatakan sah untuk berpartisipasi pada pemilu 1999. Melihat jumlah empat puluh delapan (48) partai politik dianggap oleh sebagian masyarakat Indonesia sebagai jumlah yang terlalu besar untuk ukuran negara seperti Republik Indonesia. Akan tetapi jumlah ini tidaklah seberapa apabila kita komparatifkan jumlah partai politik dengan negara lain. Menjelang pemilu Desember tahun 1995 di Rusia telah terdapat dua ratus lima puluh sembilan (259) partai politik peserta pemilu yang berhak mengikuti DUMA (Legislatif Rusia). Di Swiss yang merupakan negara maju yang memiliki jumlah penduduk tidak lebih dari sepuluh (10) juta jiwa saja telah terdapat 20 partai politik dengan 13 di antaranya terwakili di parlemen. Selain itu dapat juga dilihat negara Jerman, sejak tahun 1946 sampai sekarang, di negara bagian Berlin, terhitung sudah ada 120 jumlah partai politik/atau gabungan partai politik peserta pemilu.<sup>21</sup> Perhitungan ini hanya didasarkan pada jumlah partai politik yang terhitung antara tahun 1948 sampai 1990 yang hanya berada di Berlin Barat.<sup>22</sup> Apabila dilihat dari jumlah penduduk, hal ini terhitung luar biasa karena penduduk Berlin barat waktu itu hanya sekitar dua (2) juta jiwa.

Bagaimana dengan Indonesia? Apabila ditarik inferensi berdasarkan hasil komparasi jumlah partai politik yang ada di berbagai negara lain, maka jumlah partai politik di Indonesia masih relatif sedikit, apalagi jika dilihat dari jumlah penduduk dan pluralistiknya masyarakat Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah diutarakan inilah penulis berupaya menyusun penelitian dengan judul **“Peran Partai Politik Dalam Dinamika Demokrasi Di Indonesia (Studi Periode Orde Baru, Orde Lama, dan Orde Reformasi)”**.

---

21 Pipit R. Kertawidjaja dan Mulyanan W. Kusumah. Kisah Mini Sistem Kepartaian, (Berlin : Closs, 2003), hal.3.

22 Ibid.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah partai politik adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat yang dijamin dan diakui eksistensinya di negara hukum Republik Indonesia?
2. Apakah partai politik memiliki kedudukan dan peranan yang penting dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia?
3. Sistem kepartaian politik apakah yang dianut oleh Indonesia, baik pada masa orde lama, orde baru dan pasca masa reformasi?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Agar dapat mengetahui dan memahami kedudukan partai politik sebagai sarana representasi hak politik warga negara yang merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi/atau Undang-Undang dasar sebagai konsekuensi yuridis dari negara hukum;
2. Agar dapat mengetahui dan memahami aktivitas partai politik dalam historisasi ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai sarana edukasi politik bagi warga negara;
3. Agar dapat mengetahui dan memahami sistem kepartaian apakah yang dianut dan berlaku di Indonesia dalam masa Orde Lama, Orde Baru dan masa pasca reformasi dengan pendekatan situasi sosial politik yang berlaku pada tiap dimensinya.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Secara Teoritis
  - a. Dalam rangka memberikan pemahaman dan pengetahuan secara menyeluruh terhadap partai politik, pemilihan umum, sistem kepartaian dari berbagai peristiwa ketatanegaraan yang terjadi pada masa itu sebagai dinamika politik yang ditinjau dari sudut pandang hukum;
  - b. Penulisan ini dapat dijadikan referensi singkat tentang bagaimana korelasi yang kuat antara hukum dengan politik

di tengah minimnya progresifitas akademik yang membahas masalah ini;

- c. Menambah khasanah literatur dan dapat dijadikan penelitian akademik lebih lanjut mengenai studi-studi hukum ketatanegaraan yang telah berkembang 180 derajat, berbeda dengan masa Orde Lama dan Orde Baru yang jarang diminati karena penuh ancaman subversif.<sup>23</sup>
2. Manfaat Secara Praktis
    - a. Sebagai bahan masukan kepada para penyelenggara negara, pimpinan partai politik dan konstituen partai politik untuk dapat mengambil nilai positif dari aktivitas politik pada masa silam agar mampu merekonstruksi pelebagaan partai politik yang dinamis dan aspiratif serta memberikan kontribusi bagi bangsa dan negara;
    - b. Sebagai bahan masukan kepada masyarakat agar dapat memahami kedudukannya sebagai warga negara dalam mengimplementasikan hak politiknya baik secara aktif maupun pasif;
    - c. Sebagai bahan masukan dalam rangka mencari dan menentukan kondisi ideal kuantitas partai politik, sistem kepartaian dan pelaksanaan pemilu untuk masa berikutnya.

#### **D. Metode Penulisan**

##### **1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah tipe penelitian hukum yuridis normatif. Tipe penulisan ini digunakan karena dalam penulisan ini berupaya untuk melihat bagaimana polarisasi secara regulatif terhadap proses pengaturan partai politik dan penyelenggaraan proses pemilihan umum yang secara *mutatis mutandis* diatur dalam berbagai norma hukum mulai dari yang tertinggi/atau *superior* seperti konstitusi dan berbagai norma hukum yang lebih rendah/atau *inferior* yang berada dibawahnya. Digunakannya

---

23 Jimly Asshiddiqie. Op.Cit., hal.XIII.

penelitian hukum dengan tipe yuridis normatif karena karakteristik tipe penelitian ini yang berorientasi pada pembahasan normatif dan prinsipil yang merupakan manifestasi dari cita hukum (*Rechtsidee*) yang secara formal instrumentalistik terdapat dalam perangkat hukum seperti konstitusi dan berbagai produk hukum lain dibawahnya. Oleh karena itu dengan digunakannya tipe penelitian hukum yuridis normatif maka penulisan ini berorientasi pada peraturan perUndang-Undangan, teori-teori hukum, pendapat/atau doktrin para ahli hukum dan berbagai literatur lainnya yang menambah khasanah dalam penulisan ini.

## 2. Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan masalah. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-Undang, pendekatan kasus, pendekatan komparatif, pendekatan historis dan pendekatan konseptual.<sup>24</sup>

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode pendekatan secara Undang-Undang dan metode pendekatan historis. Pendekatan secara Undang-Undang berupaya untuk melihat ketentuan normatif yang terdapat dalam sumber tertib hukum secara hierarki. Pendekatan secara Undang-Undang dalam penulisan ini dapat dilihat seperti dalam ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengalami perubahan pada amandemen kedua (2) menjadi Pasal 28 E Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan dasar legalitas dan legitimasi hak asasi warga negara untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tulisan, yang telah mengalami penafsiran yang berbeda pada zaman demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan demokrasi pancasila. Sebagai negara hukum, maka Undang-Undang merupakan produk

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2007), hal.93.



hukum yang menjadi faktor penting dalam melakukan pembangunan hukum, jadi atas dasar itulah penulis menggunakan pendekatan Undang-Undang.

Pendekatan secara historis berupaya melihat aktivitas politik yang dilakukan oleh partai politik baik pada masa sebelum proklamasi kemerdekaan maupun pasca proklamasi kemerdekaan. Dalam pendekatan historis ini penulis berupaya melihat berbagai peristiwa ketatanegaraan, seperti validitas Proklamasi 17 Agustus 1945, proses perdebatan para *Founding Fathers* dalam merumuskan dasar dan falsafah negara serta merefleksi proses pelaksanaan pemilihan umum dalam tiap masa pemilihannya.

### 3. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian dalam penulisan ini bersifat deskriptif yang berupaya untuk memberikan gambaran dan penjelasan yang menyeluruh terhadap dinamika ketatanegaraan yang berkembang dengan melihat peran partai politik, sistem kepartaian dan pelaksanaan pemilu sesuai dengan situasi sosial politik yang berkembang pada masa itu.

### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penulisan. Pada penelitian hukum ini, data primer penulis dapatkan melalui wawancara terhadap para akademisi/atau pengamat yang berkompeten. Sedangkan data sekunder dalam penulisan ini terdiri dari :

#### a. Bahan hukum primer, yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik,
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,DPRD dan DPD.

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
  - b. Bahan hukum sekunder, yang meliputi literatur-literatur berupa buku, jurnal dan makalah
  - c. Bahan hukum tersier yang meliputi bahan-bahan yang melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti artikel, kliping koran/surat kabar, website, majalah, dan kamus hukum.



## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PARTAI POLITIK, SISTEM KEPARTAIAN, PEMILU DAN NEGARA HUKUM**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik**

##### **1. Definisi Partai Politik**

Secara etimologis kata Partai merupakan terjemahan dari kata *Partij* (bahasa Belanda) atau kata *Party* (bahasa Inggris).<sup>25</sup> Kata *Party* itu sendiri berasal dari kata kerja *Partire* (bahasa Latin) yang berarti *to divide* yang berarti membelah, selain itu ada juga yang menyebutkan bahwa partai juga berasal dari kata *Pars* (bahasa Latin) yang berarti bagian. Selain itu perlu juga dijelaskan secara etimologis pengertian dari kata politik sebagai pedoman dari kata partai dalam singularitas gabungan kedua kata tersebut. Istilah politik berasal dari kata *politiek* dalam bahasa Belanda atau *politics* dalam bahasa Inggris.<sup>26</sup> Selain berasal dari kedua kata di atas, istilah kata politik sering juga diterjemahkan dari kata *polis* yang berasal dari bahasa Yunani yang memiliki definisi sebagai kota dan dibatasi pada kajian tentang negara. Selanjutnya, apakah yang dimaksud dengan Partai Politik dalam pengertiannya yang utuh dan satu kesatuan ? Berikut ini akan dijelaskan mengenai Definisi Partai Politik menurut sudut pandang Para Ahli atau Pakar dan menurut berbagai Regulasi Hukum yang mengatur mengenai Partai Politik.

Sigmund Neumann dalam karyanya yang berjudul *Modern Political Parties* memberikan definisi Partai Politik sebagai berikut :

---

<sup>25</sup> Djohermansyah Djohan. *Sistem Kepartaian dan Pemilu*, (Jakarta : Universitas Terbuka, 2002), hal. 2.2.

<sup>26</sup> Ibid.

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

(Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta membuat dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda).<sup>27</sup>

Carl J. Friedrich mendefinisikan partai politik sebagai berikut :

*A political party is a group of human beings stably organized with the objective of securing or main tawwing for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages.*

(Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan pemerintahan bagi pimpinannya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.<sup>28</sup>

R.H. Soltau mendefinisikan partai politik sebagai berikut :

*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by use of their voting power, aim to control the government and carry out their general politics.*

---

<sup>27</sup> Djohermansyah Djohan. Op.Cit., hal. 2.3.

<sup>28</sup> Ibid.

(Partai politik adalah sekelompok warganegara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.<sup>29</sup>

Huszar dan Stevenson memberikan definisi terhadap partai politik sebagai berikut :

Partai politik adalah sekelompok orang yang terorganisir serta berusaha untuk mengendalikan pemerintahan agar supaya dapat melaksanakan program-programnya dan menempatkan/mendudukan anggota-anggota dalam jabatan pemerintahan. Partai politik berusaha memperoleh kekuasaan dengan pelaksanaan pemerintahan secara sah dengan tujuan bahwa dalam pemilihan umum memperoleh suara mayoritas dalam badan legislatif atau mungkin bekerja secara tidak sah atau subversif untuk memperoleh kekuasaan tertinggi dalam negara, yaitu melakukan Revolusi atau *Coup d'etat*.<sup>30</sup>

Selain itu dapat pula kita lihat perumusan definisi partai politik oleh Pakar Politik Terkemuka Indonesia, yaitu oleh Prof. Miriam Budiardjo :

Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan itu melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Ibid.

<sup>30</sup>Ibid.

<sup>31</sup>Miriam Budiardjo. Dasar-dasar Ilmu Politik, (Jakarta : PT. Gramedia, 1991), hal. 160.

Dari beberapa definisi terhadap partai politik yang disampaikan Pakar /atau Ahli di atas dapat disimpulkan bahwa ciri dari partai politik adalah sebagai berikut :

1. kumpulan dari sekelompok warganegara yang terorganisir;
2. memiliki ideologi atau cara pandang yang menjadi landasannya;
3. bertujuan untuk mendapatkan kekuasaan dalam suatu negara.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat beberapa pasal dalam Batang Tubuh yang menjadi dasar legalitas dan konstitusional bagi warganegara sebagai hak politik untuk terintegrasi secara institusional dalam bentuk partai politik. Pasal dalam Batang Tubuh tersebut diantaranya :

Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 BAB X tentang Warga Negara dan Penduduk :

”Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang”.<sup>32</sup>

Pasal 28E Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 BAB XA tentang Hak Asasi Manusia :

”Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.<sup>33</sup>

Kedua Pasal dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah disebutkan di atas adalah norma hukum dasar yang memberikan fundamen sebagai hak warganegara yang dijamin secara konstitusional dalam rangka kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat termasuk dalam membentuk partai politik. Partai politik sebagai manifestasi warganegara dalam menyalurkan aspirasinya termasuk dalam bagian hak asasi warganegara yang secara penuh terakomodasi oleh konstitusi.

Definisi secara eksplisit terhadap partai politik dapat dilihat dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang

---

<sup>32</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28

<sup>33</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28E Ayat (3).

Partai Politik. Definisi terhadap partai politik dapat dilihat dari Pasal 1 Ayat (1) BAB I tentang Ketentuan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang berbunyi :

Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok Warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>34</sup>

Dari definisi partai politik seperti disebutkan di atas telah terjadi perkembangan definisi terhadap partai politik. Partai politik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 telah mendapat pengakuan dan penguatan sebagai organisasi yang bersifat Nasional. Dari definisi tersebut partai politik tidak lagi diorientasikan dan dipersepsikan sebagai suatu organisasi yang berkorporasi dalam konstelasi Pemilihan Umum saja. Hal ini didasarkan karena tidak dicantumkannya secara jelas dan tegas frasa "Pemilihan Umum" dalam definisi partai politik. Dalam hal ini, partai politik lebih diasosiasikan sebagai organisasi yang menjadi wahana politik oleh berbagai warganegara yang memiliki kepentingan dari perjuangan politik yang diferentif.

Undang-undang yang mengatur tentang partai politik merupakan produk hukum yang paling produktif mengalami revisi. Dalam hal ini dapat kita lihat berbagai definisi terhadap partai politik dari beberapa undang-undang yang mengatur partai politik yang telah mengalami perubahan.

Pasal 1 BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik :

---

<sup>34</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 1 Ayat (1).



Partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui Pemilihan Umum.<sup>35</sup>

Pasal 1 Ayat (1) BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 1999 tentang Partai Politik :

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan partai politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui Pemilihan Umum.<sup>36</sup>

Pasal 1 Ayat (1) BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya Juncto Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan partai politik dan golongan karya adalah organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan hasil perubahan dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia, yaitu:

- a. 2 (dua) partai politik yang pada saat berlakunya Undang-Undang ini bernama :
  - 1) Partai persatuan Pembangunan,
  - 2) Partai Demokrasi Indonesia.

---

<sup>35</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Pasal 1.

<sup>36</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Pasal 1 Ayat (1).

- b. 1 (satu) Golongan Karya yang pada saat berlakunya Undang-Undang ini bernama Golongan Karya.<sup>37</sup>

Dari berbagai definisi dan penjelasan sebagaimana diuraikan di atas jelaslah sudah bahwa partai politik merupakan suatu kumpulan dari golongan warganegara yang sepaham dan sealaran guna mengembangkan kepentingan politik bersama dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut permasalahan masyarakat, terutama lewat penyampaian pendapat, baik secara langsung maupun tidak langsung guna mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, pengisian jabatan-jabatan politis dan pengaturan kehidupan politik.

Dalam rangka menambah khasanah terhadap definisi / atau pengertian terhadap partai politik, dapat pula dilihat beberapa definisi dari partai politik dari Kamus Jerman dan Inggris sebagai suatu bentuk komparatif dengan Kamus Indonesia.

**Tabel 1. Tentang Perbandingan Definisi Partai Politik.**<sup>38</sup>

<b>Kamus Indonesia</b>	<b>Kamus Jerman</b>	<b>Kamus Inggris</b>
Partai politik adalah : - Perkumpulan (segolongan orang) yang seazas, dan setuju (terutama di bidang politik) - Satu kelompok dengan keanggotaan bebas yang menyangkut semua masalah yang dihadapi negara sebagai lembaga politik	Perkumpulan orang-orang yang seazas, sepaham dalam pandangan politik yang dalam kehidupan politik berikhtiar untuk menghembuskan, melaksanakan dan memenangkan pandangannya itu, serta menelurkan pandangan ini ke dalam program partai yang bertujuan mengambil alih tanggung jawab kekuasaan	Organisasi manusia dengan paham politik tertentu yang berkompetisi dalam Pemilihan Umum sebagai upayanya untuk memenangkan posisi di pemerintahan lokal atau nasional

<sup>37</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 1975 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

<sup>38</sup>Pipit R. Kertawidjaja dan Mulyana W. Kusumah. Op.Cit., hal. 12.

## **Penggolongan Partai Politik**

Penggolongan partai politik atau tipologi partai politik adalah pengklasifikasian berbagai partai politik berdasarkan pada kriteria tertentu seperti asas dan orientasi, komposisi dan fungsi anggota, basis sosial dan tujuan. Penggolongan atau Tipologi terhadap partai politik dilakukan dalam rangka mempermudah pemahaman dan pengenalan terhadap karakteristik yang terdapat pada suatu partai politik.

Pada dasarnya partai politik dapat digolongkan menjadi beberapa bagian :

a. Partai dilihat dari komposisi dan fungsi keanggotaannya

Ditinjau dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya, partai politik dapat digolongkan menjadi :

1) Partai Massa

Partai massa adalah partai yang mengutamakan dan memprioritaskan basis kekuatannya berdasarkan pada jumlah anggotanya. Anggota partai ini biasanya terdiri dari pendukung berbagai aliran politik dalam masyarakat yang sepakat untuk bernaung di dalamnya dalam rangka memperjuangkan suatu program partai. Partai massa sering juga disebut sebagai partai lindungan (*patronage*).<sup>39</sup> Salah satu tujuan dari partai ini adalah dengan cara memobilisasi massa sebanyak-banyaknya dan mengembangkan diri sebagai pelindung bagi berbagai kelompok dalam masyarakat sehingga Pemilihan Umum dapat dimenangkan dengan mudah. Salah satu kelebihan dari partai politik massa ini adalah berupaya mempertahankan dan mengintensifkan keutuhan dan kesatuan nasional dengan cara melibatkan mayoritas dari berbagai golongan masyarakat.

Kelemahan dari partai ini adalah pada saat pembagian kursi dan perumusan kebijakan karena karakter dan kepentingan setiap kelompok dan aliran-aliran yang bervariasi di dalamnya akan begitu menonjol. Ketidakmampuan partai dalam membuat keputusan yang dapat diterima

---

<sup>39</sup> Ramlan Surbakti. Memahami Ilmu Politik, (Jakarta : PT. Gramedia, 2007), hal. 123.

oleh semua pihak merupakan ancaman bagi keutuhan dan integritas partai.

## 2) Partai Kader

Partai kader adalah suatu partai yang berorientasikan kepada kualitas anggota, keketatan organisasi dan disiplin anggota sebagai sumber kekuatan utama. Seleksi keanggotaan pada partai kader biasanya dilakukan secara ketat, yaitu melalui kaderisasi yang berjenjang dan intensif dengan penegakan disiplin partai yang konsisten. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut oleh partai ini secara periodik dan memecat anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

### b. Partai dilihat dari segi sifatnya

Ditinjau dari segi sifatnya, partai politik digolongkan menjadi :

#### 1) Partai Lindungan

Partai lindungan adalah partai yang pada umumnya memiliki organisasi nasional yang tidak begitu kuat, memiliki pola disiplin yang lemah dalam melakukan pengelolaan terhadap organ partai. Dalam program pendanaan, partai lindungan tidak terlalu mementingkan pemungutan iuran secara teratur terhadap anggota partai. Maksud utama partai ini ialah memenangkan Pemilihan Umum untuk anggota-anggota yang dicalonkannya. Selain itu partai ini memiliki karakteristik akan meningkatkan intensitas aktivitas politiknya hanya menjelang atau mendekati masa Pemilihan Umum /atau pemungutan suara saja. Jadi pada dasarnya partai lindungan ini merupakan suatu partai politik yang didirikan dalam rangka berpartisipasi hanya dalam proses yang mendekati tempo Pemilihan Umum saja. Oleh karena itu pasca Pemilihan Umum dan presentase perhitungan dari jumlah hasil perolehan suara, partai ini tidak lagi aktif dan dominan dalam pembinaan dan penataan terhadap organ partai.

#### 2) Partai ideologi /atau partai asas

Partai ideologi adalah partai yang mempunyai pandangan hidup dan garis kebijakan partai yang telah ditetapkan sebagai basis dan landasan kegiatan politiknya yang memiliki kekuatan hukum mengikat

dan bersifat primordial. Partai ideologi memiliki program seleksi terhadap para pengurusnya secara ajeg dan konservatif. Partai ideologi menekankan pada aspek idealisme dan fanatisme terhadap para anggotanya berdasarkan pada ideologi yang dianut oleh partai lain. Dalam rangka memperkuat ikatan lahir bathin dan kemurnian ideologi maka diadakan pemungutan iuran secara teratur dan turut pula diadakan penyebaran dan perluasan terhadap ideologi dan garis kebijakan partai yang dilakukan oleh para anggota partai.

c. Partai dilihat dari asas dan orientasinya

Ditinjau dari asas dan orientasinya, partai politik dapat digolongkan menjadi :

#### 1) Partai Politik Pragmatis

Partai politik pragmatis adalah suatu partai politik yang mempunyai program dan kegiatan yang tidak terikat secara rigid/kaku pada suatu ideologi tertentu.<sup>40</sup> Artinya perubahan waktu, situasi dan kepemimpinan akan juga mengubah program, kegiatan dan kebijakan terhadap partai ini. Partai pragmatis ini biasanya terorganisasi secara agak fleksibel atau tidak terlalu ketat. Partai pragmatis biasanya muncul dalam sistem dua/dwi partai yang berkompetisi relatif stabil. Aktivitas partai pragmatis cenderung merupakan cerminan dari program-program yang disusun oleh elit atau pemimpin partai.

#### 2) Partai Doktriner

Partai doktriner adalah suatu partai politik yang memiliki sejumlah program dan kegiatan konkret sebagai penjabaran ideologi.<sup>41</sup> Ideologi yang dimaksud adalah seperangkat nilai politik yang dirumuskan secara konkret dan sistematis dalam bentuk program-program kegiatan yang pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh aparat partai. Pada partai doktriner pergantian terhadap elit pimpinan partai dapat berakibat terjadinya perubahan pada arah dan kebijakan dari partai hanya pada tingkat tatanan praktis akan tetapi prinsip dasar dan

---

<sup>40</sup>Ibid., hal. 122.

<sup>41</sup>Ibid.

program dasar partai tidak akan mengalami perubahan karena ideologi dan prinsip dasar dari partai ini sudah dirumuskan secara konkret dan melembaga. Salah satu dari contoh partai politik yang berkarakteristik partai doktriner ini adalah Partai Komunis.

### 3) Partai Kepentingan

Partai kepentingan adalah suatu partai politik yang dibentuk dan dikelola atas dasar kepentingan tertentu,<sup>42</sup> seperti golongan petani, buruh, etnis, agama atau lingkungan hidup yang secara langsung ingin berpartisipasi dalam pemerintahan. Jadi pada dasarnya partai kepentingan adalah partai politik yang dibentuk atas dasar kepentingan terhadap suatu golongan/atau kelompok tertentu agar dapat memperjuangkan kepentingan/atau cita-cita politiknya secara konsisten dan sistematis. Partai kepentingan sering ditemui dalam sistem banyak partai tetapi kadangkala terdapat pula pada negara dengan Sistem Dua/atau Dwi Partai.

#### d. Partai dilihat dari segi sikapnya

Dilihat dari segi sikapnya partai politik dapat digolongkan menjadi :

##### 1) Partai Radikal

Partai radikal adalah partai politik yang tidak puas dengan keadaan sekarang/atau suasana politik dan berorientasi untuk melakukan perubahan secara cepat.<sup>43</sup> Pada dasarnya partai radikal cenderung bersifat inovatif untuk melakukan perubahan tatanan politik secara radikal. Partai radikal cenderung menempatkan pada pihak oposisi dalam suatu pemerintahan.

##### 2) Partai Konservatif

Partai konservatif adalah partai politik yang sudah merasa puas dengan keadaan suasana politik suatu periode pemerintahan dan cenderung bersifat meretesionerkan keadaan tersebut.<sup>44</sup> Pada dasarnya

---

<sup>42</sup>Ibid.

<sup>43</sup> Rahmat A., M. Halimi, Sri Suhartati. Panduan Menguasai Tata Negara, (Bandung : Ganexa Exact, 2000), hal. 50.

<sup>44</sup> Ibid.

partai konservatif berkapasitas sebagai partai politik yang berasal dari suatu pemerintahan yang sedang berkuasa/atau Incumbent. Oleh karena itu partai ini cenderung mendukung terhadap kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa/atau memerintah.

### 3) Partai Progresif

Partai progresif adalah partai politik yang tidak puas dengan keadaan sekarang/atau pada suasana politik tertentu dan berupaya ingin melakukan perubahan secara periodik/atau bertahap.<sup>45</sup> Pada dasarnya partai progresif memiliki persamaan tujuan dengan partai radikal. Persamaan tersebut terletak pada keadaan tidak puas pada suatu keadaan suasana politik tertentu dan berupaya untuk melakukan perubahan. Perbedaannya terletak pada cara/atau prosedur dalam melakukan perubahan itu. Pada partai radikal perubahan dilakukan secara cepat dan radikal, sedangkan partai progresif perubahan dilakukan secara periodik dan bertahap.

### 4) Partai Reaksioner

Partai reaksioner adalah partai politik yang merasa tidak puas pada keadaan sekarang/atau pada suasana politik tertentu dan berupaya melakukan suatu upaya untuk kembali pada keadaan masa lalu.<sup>46</sup> Partai reaksioner memiliki suatu psikologis politik terhadap kondisi masa lampau yang dianggap lebih baik daripada sekarang.

#### e. Partai politik dilihat dari basis sosial dan tujuan

Dilihat dari basis sosial dan tujuan, partai politik dapat digolongkan menjadi :

##### 1) Partai politik yang beranggotakan lapisan sosial<sup>47</sup>

Partai politik yang beranggotakan lapisan sosial adalah partai politik yang terdapat dalam suatu negara yang mengandung elemen stratifikasi/atau pembagian kelompok/atau golongan sosial tertentu. Partai politik ini terdiri dari kelas sosial bawah, kelas sosial menengah dan kelas sosial atas. Jadi partai politik ini memiliki

---

<sup>45</sup>Ibid.

<sup>46</sup>Ibid.

<sup>47</sup>Ramlan Surbakti. Loc.Cit.

korelasi terhadap status sosial yang terdapat dalam suatu masyarakat.

- 2) Partai politik yang anggotanya berasal dari kelompok kepentingan tertentu<sup>48</sup>

Pada partai politik ini terdapat suatu kesatuan politik yang dikonstruksi dari suatu kelompok kepentingan tertentu yang homogen dalam rangka mencapai tujuan politiknya. Partai seperti ini biasanya terdiri dari anggota yang memiliki persamaan profesi/atau kepentingan tertentu, seperti buruh yang membentuk partau buruh/atau pengusaha yang membentuk partai pengusaha.

- 3) Partai politik yang anggota-anggotanya berasal dari pemeluk agama tertentu<sup>49</sup>

Pada partai politik ini pembentukannya didasarkan pada homogenitas terhadap suatu golongan agama tertentu. Partai politik seperti ini cenderung menjadi basis media politik dalam rangka memperjuangkan ideologi atau ajaran dari suatu golongan agama tertentu.

- 4) Partai politik yang anggota-anggotanya berasal dari kelompok budaya/atau kultural tertentu<sup>50</sup>

Partai politik ini didasarkan atas suatu pola kebudayaan tertentu yang cenderung bersifat sektoral dan daerah centris. Faktor-faktor seperti suku bangsa, bahasa dan daerah tertentu menjadi faktor penentu dari keanggotaan partai ini.

- f. Partai politik digolongkan berdasarkan tujuan/atau destinasi politiknya

Berdasarkan tujuan/atau destinasi politiknya, partai politik terdiri dari :

- 1) Partai perwakilan kelompok

Adalah partai politik yang menghimpun berbagai kelompok masyarakat untuk memenangkan sebanyak mungkin kursi dalam parlemen seperti Barisan Nasional di Malaysia. Partai ini

---

48Ibid.

49Ramlan Surbakti. Op.Cit., hal. 124.

50Ibid.



cenderung sebagai pelaksana tunggal dalam memainkan peranannya dalam suatu negara.

2) Partai pembinaan bangsa

Adalah partai politik yang bertujuan menciptakan kesatuan nasional dan biasanya menindas atau menggeser kepentingan partai lain dengan menggunakan alasan integrasi dan kesatuan bangsa. Salah satu contoh dari partai ini adalah partai rakyat di Singapura.

3) Partai mobilisasi

Adalah partai yang berupaya memobilisasi atau menggerakkan masyarakat ke arah pencapaian tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh para pemimpin partai, sedangkan partisipasi dan perwakilan kelompok cenderung diabaikan. Partai ini cenderung monopolistis, karena hanya ada satu partai dalam masyarakat. Salah satu contoh dari partai yang berkarakter seperti partai mobilisasi ini adalah Partai Komunis.

Berdasarkan pembagian dan penggolongan partai politik ke dalam berbagai kelompok seperti yang telah dipaparkan di atas merupakan salah satu cara agar dapat lebih mudah dan fleksibilitas dalam memahami keberadaan terhadap suatu partai politik. Partai politik tumbuh dan berkembang dalam berbagai sejarah perjalanan berbagai negara yang memiliki korelasi dengan berbagai perkembangan dinamika ketatanegaraan dan situasi sosial politik yang mewarnainya. Atas dasar tersebut partai politik memiliki karakter dan sifat kepartaian yang beraneka ragam yang merupakan konsekuensi bervariasinya dinamika historis suatu negara.

## **2. Kedudukan dan Pendirian Partai Politik di Indonesia**

Kedudukan partai politik dalam suatu negara merupakan sesuatu hal vital. Partai politik dapat dianggap sebagai pilar demokrasi yang memainkan peranan dalam rangka menjembatani antara pemerintahan (*The State*) dan warganegaranya (*The Citizen*).<sup>51</sup> Partai

---

<sup>51</sup>Jimly Asshiddiqie. Op.Cit., hal. 710.

politik merupakan suatu organisasi yang merupakan refleksi dan berkaitan erat dengan prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*)<sup>52</sup> yang merupakan hak asasi warganegara dalam bidang politik yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi. Prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) dengan tegas dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28E Ayat (3) yang menegaskan :

“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”.<sup>53</sup>

Partai politik berkedudukan sebagai organisasi yang bersifat Nasional yang dibentuk oleh sekelompok warganegara Indonesia untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara. Kedudukan partai politik sebagai organisasi yang bersifat Nasional merupakan posisi dan letak partai politik yang secara institusional telah ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Secara tekstual Undang-Undang Partai Politik telah melembagakan partai politik sebagai organisasi yang bersifat Nasional yang menjadi basis perjuangan politik bagi sekelompok warganegara Indonesia yang merupakan manifestasi dari hak asasi warganegara yang mendapat pengakuan dan penjaminan dari konstitusi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan definisi dan pengaturan partai politik secara jelas. Meskipun tidak memberikan pengaturan secara jelas terhadap partai politik, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan partai politik sebagai satu-satunya organisasi yang diberikan kewenangan secara hukum dalam mengusulkan pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 6A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>52</sup>Jimly Asshiddiqie. Op.Cit., hal. 711.

<sup>53</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28E Ayat (3).

Indonesia Tahun 1945 yang bersubstansi : “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum”.<sup>54</sup>

Sebagai peserta Pemilihan Umum, partai politik bertindak sebagai media perantara dalam mengisi jabatan lembaga negara dan turut serta melatarbelakangi proses dan mekanisme dalam pengambilan keputusan bernegara. Proses ketatanegaraan ini dilakukan oleh partai politik melalui perantaraan kader-kadernya yang berhasil menduduki jabatan-jabatan kenegaraan yang dipilih (*elected officials*).

Secara rinci telah dijelaskan di atas, bahwa entitas partai politik memiliki kedudukan Institusional yang strategis sebagai elemen yang terintegrasi dalam sistem ketatanegaraan di negara hukum Republik Indonesia. Partai politik di Indonesia telah diintegrasikan sebagai organisasi yang bereskalasi Nasional sebagai wadah perjuangan warganegara yang terakomodasi dengan ideologi politiknya untuk mampu secara praktis dalam berpartisipasi dalam menjalankan roda pemerintahan dan negara. Kedudukan partai politik di negara hukum Republik Indonesia tidak hanya domain secara Nasional saja, tetapi juga memiliki ruang hukum secara sektoral seperti dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan lebih populis dikenal dengan Pilkada. Partai politik diberikan legitimasi dalam mencalonkan pasangan calon Kepala Daerah. Hal ini dapat kita lihat pada Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 yang bersubstansi : “Peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik/atau gabungan partai politik”.<sup>55</sup>

Atas dasar tersebut, partai politik merupakan organisasi nasional yang turut melatarbelakangi bagaimana sistem pemerintahan dan bernegara dapat diselenggarakan secara baik. Oleh karena itu penataan

---

<sup>54</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 6A Ayat (2).

<sup>55</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 59 Ayat (1).

terhadap partai politik merupakan bagian integral dalam menata sistem ketatanegaraan suatu negara, termasuk Republik Indonesia.

Partai politik dibentuk tidak hanya didasarkan atas prinsip sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat bangsa dan negara saja, tetapi terdapat beberapa syarat limitatif yang harus dipenuhi untuk dapat status yang sah sebagai partai politik.

Persyaratan dalam pembentukan partai politik telah diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Norma hukum yang mengatur pembentukan partai politik terdapat pada BAB II tentang Pembentukan Partai Politik yang terdiri dari beberapa pasal seperti :

#### Pasal 2

- (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warganegara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan Akta Notaris;
- (2) Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan;
- (3) Akta Notaris sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan partai politik di tingkat pusat;
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) memuat paling sedikit :
  - a. asas dan ciri-ciri partai politik;
  - b. visi dan misi partai politik;
  - c. nama, lambang dan tanda gambar partai politik;
  - d. tujuan dan fungsi partai politik;
  - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
  - f. kepengurusan partai politik;
  - g. peraturan dan keputusan partai politik;

- h. pendidikan politik; dan
  - i. kewenangan partai politik.
- (5) Kepengurusan partai politik di tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.<sup>56</sup>

### Pasal 3

- (1) Partai politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum;
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), partai politik harus mempunyai :
  - a. Akta Notaris pendirian partai politik;
  - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan;
  - c. kantor tetap;
  - d. kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan;
  - e. kantor tetap;
  - f. kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah Provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah Kecamatan pada setiap

---

<sup>56</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

- Kabupaten/Kota pada daerah yang bersangkutan;  
dan
- g. memiliki rekening atas nama partai politik.<sup>57</sup>

#### Pasal 4

- (1) Departemen menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (2);
- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap;
- (3) Pengesahan partai politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi;
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.<sup>58</sup>

Syarat-syarat seperti yang telah disebutkan di atas adalah suatu unsur yang harus dipenuhi dalam rangka mendirikan/atau membentuk partai politik. Ada salah satu unsur syarat yang inovatif yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Partai Politik sebelumnya. Hal ini merupakan restorasi hukum yang secara "wettelijk" mengamanatkan dalam pembentukan/atau pendirian partai politik harus menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan

---

<sup>57</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>58</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

perempuan. Secara filosofis, pembentuk undang-undang berupaya membentuk suatu "*political will*" tingkat partisipasi golongan perempuan agar menjadi representatif dalam susunan kepengurusan partai politik. Hal ini didasarkan aktivitas politik selama ini selalu didominasi bahkan dimonopoli golongan laki-laki. Secara tidak langsung telah terjadi perubahan paradigma dalam lapangan politik ke arah lebih egaliter dan partisipatoris dengan menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Dalam rangka menambah khasanah pemahaman terhadap pembentukan/ pendirian partai politik di Indonesia, di bawah ini dapat dilihat pembandingnya pembentukan/atau pendirian partai politik di beberapa negara :

Tabel 2. Perbandingan Syarat Pendirian Partai Politik di beberapa Negara<sup>59</sup>

<b>Indonesia</b>	<b>Portugis</b>	<b>Jerman</b>
1. Dibentuk sekurang-kurangnya oleh 50 (lima puluh) orang warganegara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun	Didukung oleh 5000 (lima ribu) orang warganegara	Dibentuk minimal dengan 3 (tiga) orang warganegara
2. Memiliki AD (Anggaran Dasar) dan ART (Anggaran Rumah Tangga)	Memiliki AD (Anggaran Dasar) dan ART (Anggaran Rumah Tangga)	Memiliki AD (Anggaran Dasar) dan ART (Anggaran Rumah Tangga)
3. Kepengurusan partai politik di tingkat Nasional	Kepengurusan partai politik di tingkat Nasional dengan anggota minimal 4.000 (empat ribu) orang	Boleh memiliki kepengurusan Nasional atau boleh Regional. Jumlah pengurus minimal 3 (tiga) orang
4. Didaftarkan kepada Departemen Hukum dan HAM	Didaftarkan kepada Mahkamah Konstitusi	Diberitahukan kepada lembaga pelaksana Pemilu pada tingkat Nasional/atau daerah
5. Berstatus badan hukum	Berstatus badan hukum	Berstatus tidak sebagai badan hukum tetapi sebagai lembaga konstitusi
6. Memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang dan tanda gambar partai politik lain	Nama, nama kependekan dan simbol partai yang tidak sama dengan partai lain, tidak boleh sama, mirip atau gampang tertukar dengan simbol-simbol keagamaan	Nama dan nama kependekan harus berbeda dari parpol yang telah ada. Tidak ada keharusan simbol atau lambang partai.

<sup>59</sup>Pipit R. Kertawidjaja dan Mulyana W. Kusumah. Op.Cit., hal. 101.



### **3. Fungsi Partai Politik**

#### **3.1. Fungsi Sosialisasi Partai Politik**

Partai politik juga memainkan peranan sebagai sarana sosialisasi politik. Sosialisasi politik adalah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat.<sup>60</sup> Melalui proses terhadap sosialisasi politik inilah para anggota masyarakat memperoleh sikap dan orientasi politik terhadap berbagai proses politik yang berlangsung dalam suatu negara. Dalam usaha memenangi Pemilihan Umum, partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin. Untuk itu partai berupaya membentuk suatu "image" bahwa partai memperjuangkan kepentingan umum.

#### **3.2. Fungsi Rekrutmen Partai Politik**

Rekrutmen politik adalah seleksi dan pemilihan atau dapat juga dikatakan pengangkatan seseorang/atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam aktivitas politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi rekrutmen politik ini adalah fungsi partai politik yang sangat penting dalam keberlangsungan sistem politik, sebab tanpa ada rekrutmen politik akan terjadi kekosongan/atau stagnansi dari regenerasi kepemimpinan politik. Partai politik berfungsi sebagai rekrutmen berupaya untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut secara aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik sebagai anggota partai politik tentunya.

#### **3.3. Fungsi Partisipasi Politik**

Partisipasi politik adalah kegiatan warganegara dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan umum dalam menentukan jalannya

---

<sup>60</sup>Ramlan Surbakti, Op.Cit., hal. 117.

pemerintahan,<sup>61</sup> termasuk proses menentukan pemimpin dalam suatu negara. Partisipasi politik dapat berwujud mengajukan kritik dan korektif atas pelaksanaan suatu kebijakan negara, mendukung atau menentang calon pemimpin, mengajukan alternatif pemimpin dan memilih wakil rakyat dalam Pemilihan Umum.

### **3.4. Fungsi Pemandu Kepentingan**

Dalam berbagai negara, masyarakat sebagai sub fungsi di dalamnya pasti terdapat beraneka ragam kepentingan yang berbeda-beda dan acap kali saling bertentangan. Untuk mampu menampung dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan, maka dibentuklah partai politik. Kegiatan politik yang menampung, menganalisis dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi alternatif kebijakan umum, kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik inilah yang dimaksud partai politik sebagai pemandu kepentingan.<sup>62</sup> Fungsi partai politik sebagai pemandu kepentingan merupakan fungsi partai politik yang paling menonjol dalam sistem politik Demokrasi.

### **3.5. Fungsi Komunikasi Politik**

Komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan sebaliknya dari masyarakat kepada pemerintah.<sup>63</sup>

Dalam melaksanakan fungsi ini partai politik tidak menyampaikan begitu saja segala informasi dari pemerintah kepada masyarakat/atau dari masyarakat kepada pemerintah, tetapi merumuskan sedemikian rupa

---

61Ramlan Surbakti. Op.Cit., hal. 118.

62Ibid., hal. 119.

63Ibid.

sehingga penerima informasi dapat lebih mudah memahami dan menyerap terhadap informasi tersebut. Dengan demikian, segala kebijakan pemerintah yang biasanya dirumuskan dalam bahasa teknis dapat diterjemahkan ke dalam bahasa yang dipahami oleh masyarakat. Jadi, proses komunikasi politik antara pemerintah dan masyarakat dapat berlangsung secara efektif melalui partai politik.

### **3.6. Fungsi Pengendalian Konflik**

Dalam negara demokrasi setiap warganegara/atau kelompok masyarakat berhak menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya, sehingga konflik/atau benturan kepentingan merupakan suatu gejala yang dapat dihindari. Konflik yang dimaksud di sini adalah konflik dalam arti luas, mulai dari perbedaan pendapat sampai pada konfrontasi fisik/atau pertikaian antar individu/atau kelompok dalam masyarakat.<sup>64</sup> Partai politik sebagai lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampungkan dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari para pihak yang terlibat konflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapat penyelesaian berupa keputusan politik.

### **3.7. Fungsi Kontrol Politik**

Kontrol politik adalah kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan dan penyimpangan dalam suatu kebijakan/atau pelaksanaan suatu kebijakan yang dibuat dan diselenggarakan oleh pemerintah.<sup>65</sup> Tujuan dari kontrol politik adalah meluruskan kebijakan/atau

---

<sup>64</sup>Ibid., hal. 120.

<sup>65</sup>Ibid., hal. 121.

pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga dapat diadakan upaya perbaikan dan korektif sebagaimana seharusnya. Dalam fungsi partai politik melakukan berbagai upaya untuk melakukan mekanisme monitoring terhadap setiap kebijakan/atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Partai politik baik secara institusional maupun secara representatif telah melakukan pelaksanaan pengawasan secara periodik terhadap jalannya roda pemerintahan apabila tidak lagi sesuai dengan arah dan kebijakan yang telah ditetapkan.

Di negara hukum Republik Indonesia, partai politik memiliki fungsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008. Fungsi partai politik dapat dilihat pada Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 sebagai berikut :

#### Pasal 11

- (1) Partai politik berfungsi sebagai sarana
  - a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warganegara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - b. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
  - c. Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
  - d. Partisipasi politik warganegara Indonesia; dan
  - e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

- (2) Fungsi partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.<sup>66</sup>

Selain memiliki fungsi seperti yang telah disebutkan di atas, partai politik juga memiliki tujuan. Tujuan partai politik diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 yang bersubstansi :

Pasal 10

- (1) Tujuan umum partai politik adalah :
- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
  - d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- (2) Tujuan khusus partai politik adalah :
- a. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggara kegiatan politik dan pemerintahan;
  - b. memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; dan
  - c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- (3) Tujuan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) diwujudkan secara konstitusional.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

#### 4. Pembubaran dan Penggabungan Partai Politik

Partai politik dalam melaksanakan aktivitas politiknya dapat melakukan pembubaran diri/atau bergabung dengan partai politik lainnya. Pembahasan terhadap konstelasi pembubaran partai politik harus didasarkan pada aturan Normatif yang terdapat dalam produk hukum yang secara *Lex Specialis* mengatur tentang partai politik. Apabila kita mengacu pada landasan konstitusional yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Institusi yang diberikan kewenangan dalam memutus pembubaran partai politik adalah Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut sebagaimana secara "*wettelijk*" diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.<sup>68</sup>

Pemberian otoritas kepada Mahkamah Konstitusi dalam singularitasnya /atau sebagai institusi tunggal yang berhak untuk melakukan pembubaran terhadap partai politik adalah suatu bentuk perlindungan dan penjaminan agar partai politik tidak boleh dibubarkan secara sewenang-wenang oleh penguasa. Partai politik tidak boleh dibubarkan hanya karena kehendak politik para pemimpin politik yang berada di luar koridor

---

<sup>67</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>68</sup> Indonesia, Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24 Ayat (1).

hukum /atau dengan kata lain tidak boleh partai politik dibubarkan selain diluar aturan dan mekanisme hukum.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, usul pembubaran partai politik hanya diberikan kepada Pemerintah yang akan bertindak sebagai pemohon dengan mengajukan permohonan perkara kepada Mahkamah Konstitusi. Pemerintah yang dalam hal ini bertindak selaku pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. hal sebagaimana yang telah diutarakan di atas, dapat dilihat pada bagian kesepuluh tentang Pembubaran Partai Politik Pasal 68 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

Pasal 68

- (1) Pemohon adalah Pemerintah
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>69</sup>

Mahkamah Konstitusi sebagai Instutis dalam memeriksa dan memutus pembubaran partai politik, dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja wajib memberikan putusan atas permohonan pembubaran partai politik. Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pembubaran partai politik disampaikan kepada partai politik yang bersangkutan. Putusan pembubaran partai politik dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada Pemerintah.

---

<sup>69</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pasal 68 Ayat (1) dan (2).

Secara eksplisit terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus pembubaran partai politik dapat dilihat dari beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi seperti di bawah ini :

#### Pasal 69

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam buku Register Perkara Konstitusi kepada partai politik yang bersangkutan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam buku Register Perkara Konstitusi.<sup>70</sup>

#### Pasal 70

- (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.
- (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- (3) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.<sup>71</sup>

#### Pasal 71

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Permohonan Atas Pembubaran Partai Politik wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak

---

<sup>70</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 69.

<sup>71</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 70 Ayat (1), (2) dan (3).



permohonan dicatat dalam buku Register Perkara Konstitusi.<sup>72</sup>

#### Pasal 72

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pembubaran Partai Politik disampaikan kepada partai politik yang bersangkutan.<sup>73</sup>

#### Pasal 73

- (1) Pelaksanaan putusan pembubaran partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada Pemerintah.
- (2) Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diumumkan oleh Pemerintah dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak putusan diterima.<sup>74</sup>

Pembubaran partai politik melalui forum Mahkamah Konstitusi adalah pembubaran partai politik yang berada pada domain hukum yang dilakukan secara peradilan. Dalam proses ini Mahkamah Konstitusi bertindak sebagai salah satu pelaksana fungsi kekuasaan kehakiman yang diberikan kewenangan secara konstitusionalitas sebagai pranata hukum dalam memutus pembubaran partai politik. Hal ini merupakan proses hukum yang dilakukan secara formal dimana pembubaran partai politik dilakukan yang berlandaskan pada putusan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Partai politik adalah elemen dari

---

<sup>72</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 71.

<sup>73</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 72.

<sup>74</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 73 Ayat (1) dan (2).

demokrasi, oleh karena itu pembubaran terhadap partai politik yang tidak berlandaskan mekanisme hukum merupakan kontra produktif dengan spirit dan nilai-nilai demokratis yang dianut oleh Negara Hukum, tidak terkecuali Negara Hukum Republik Indonesia.

Selain dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, partai politik juga dapat membubarkan diri atas keputusan partai itu sendiri dan menggabungkan diri /atau berafiliasi dengan partai lain. Pembubaran partai politik atas keputusan partai itu sendiri harus didasarkan pada AD (Anggaran Dasar) dan ART (Anggaran Rumah Tangga) partai tersebut. Pembubaran partai politik telah diakomodasi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik, seperti di bawah ini :

#### Pasal 41

Partai politik bubar apabila :

- a. membubarkan diri atas keputusan sendiri;
- b. menggabungkan diri dengan partai lain; atau
- c. dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>75</sup>

#### Pasal 42

Pembubaran p atas keputusan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf a dilakukan berdasarkan AD dan ART.<sup>76</sup>

Partai politik aru dapat dikatakan berhasil melakukan penggabungan apabila telah memenuhi persyaratan yang terdapat dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai partai politik, khususnya mengenai persyaratan penggabungan partai politik. Penggabungan partai politik

---

<sup>75</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 41.

<sup>76</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 42.

telah diakomodir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 yang mengatur secara khusus tentang partai politik. Adapun pasal-pasal yang mengatur mengenai penggabungan partai politik adalah sebagai berikut :

#### Pasal 43

- (1) Penggabungan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf b dapat dilakukan dengan cara :
  - a. menggabungkan diri membentuk partai politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru; atau
  - b. menggabungkan diri dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu partai politik.
- (2) Partai politik baru hasil penggabungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.
- (3) Partai politik yang menerima penggabungan partai politik lain sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b tidak wajib untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.<sup>77</sup>

Jadi pada dasarnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah memberikan ruang kepada partai politik untuk melakukan penggabungan dengan partai politik lainnya. Partai politik yang telah melakukan penggabungan dengan partai politik lainnya harus dideklarasikan secara terbuka dan dituangkan dalam Berita Acara Penggabungan dan didaftarkan kepada Departemen Hukum dan HAM.

---

<sup>77</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 43 Ayat (1), (2) dan (3).

## 5. Peradilan Partai Politik

Partai politik yang pada dasarnya berkapasitas sebagai badan hukum tetap harus menyelesaikan perkara yang dihadapinya melalui proses peradilan. Hal ini merupakan satu proses bahwa peradilan merupakan institusi hukum yang diberikan kewenangan dalam menyelesaikan berbagai perkara yang melibatkan partai politik. Beberapa jenis perkara yang dapat melibatkan partai politik di Pengadilan adalah :

1. Sengketa internal partai politik.
2. Sengketa antar partai politik /atau antara partai politik dengan subjek hukum lainnya.
3. Sengketa antara partai politik dengan pemerintah.
4. Perselisihan mengenai hasil Pemilihan Umum (Pemilu) antara partai politik dengan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilu.<sup>78</sup>

Penyelesaian sengketa internal partai politik dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Hal itu sesuai dengan Pasal 33 Ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 yang bersubstansi:

### Pasal 33

- (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan Undang-Undang ini diajukan melalui Pengadilan Negeri.
- (2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselesaikan oleh Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Negeri dan oleh Mahkamah

---

<sup>78</sup>Jimly Asshiddiqie. Op.Cit., hal. 735.

Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Agung.<sup>79</sup>

Dalam hal partai politik sebagai institusi badan hukum terlibat perkara hukum dengan subjek hukum lain, termasuk misalnya bersengketa dengan partai politik lain, maka penyelesaian melalui pengadilan yang dilakukan sesuai dengan Peraturan PerUndang-Undangan yang berlaku. Misalnya, partai politik dapat saja terlibat sengketa perdata dengan suatu badan hukum perusahaan, maka penyelesaiannya dilakukan sebagaimana lazimnya sengketa perdata antar subjek hukum perdata melalui Pengadilan Negeri.

Demikian pula apabila timbul sengketa Tata Usaha Negara antara partai politik dengan Pemerintah, maka partai politik dapat menyelesaikan permasalahan tersebut dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Peraturan PerUndang-Undangan yang berlaku untuk perkara-perkara Tata Usaha Negara.

Khusus perselisihan mengenai hasil Pemilihan Umum, maka proses penyelesaiannya dilakukan secara berbeda. Penyelesaian perkara mengenai perselisihan hasil Pemilihan Umum yang melibatkan partai politik diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi yang menurut ketentuan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berwenang memutus dengan putusan yang bersifat final dan mengikat mengenai perselisihan hasil Pemilihan umum. Objek perkaranya adalah mengenai hasil perhitungan suara dari Pemilihan Umum yang telah dilaksanakan. Artinya yang diperkarakan bukanlah mengenai pelanggaran prosedur oleh partai politik atau mengenai dugaan tindak pidana oleh pejabat pelaksana Pemilihan Umum /atau mengenai pelaksanaan kampanye dan persoalan-persoalan yang bukan berkenaan

---

<sup>79</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 33.

dengan hasil perhitungan suara. Objek perkara tersebut harus benar-benar berkaitan dengan hasil perhitungan suara yang menyebabkan /atau menentukan menang /atau kalahnya /atau diperoleh tidaknya kursi oleh partai politik dalam suatu daerah pemilihan sebagai akibat dari penetapan oleh Lembaga Pelaksana Pemilihan Umum.

Dalam hal ini telah dijelaskan bahwa partai politik dapat berkapasitas sebagai para pihak dalam berperkara di Mahkamah Konstitusi mengenai penetapan tentang hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh lembaga pelaksana Pemilihan Umum. Dalam hal ini partai politik diberikan kesempatan untuk mengajukan berbagai macam bukti mengenai adanya indikasi kekeliruan dalam penetapan suara oleh Lembaga Pelaksana Pemilihan Umum. Sebaliknya, Lembaga Pelaksana Pemilu juga diberikan kesempatan untuk menyampaikan dan mempertanggungjawabkan atas penetapan terhadap perhitungan suara yang dianggap telah merugikan partai politik.

Salah satu kredit point yang dapat ditarik dalam peradilan partai politik adalah penegasan bahwa hukum telah menjadi media dalam penyelesaian berbagai permasalahan yang melibatkan partai politik. Proses hukum merupakan proses yang dilaksanakan secara terbuka dan akuntabel sehingga output yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan secara demokratis. Hal ini menjadi sinyal yang positif bahwa Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang berlandaskan pada proses hukum yang adil dan terbuka. Peradilan partai politik ini telah menunjukkan bahwa hukum telah menjadi panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Hukum Republik Indonesia.

## **B. Sistem Kepartaian**

### **1. Sistem Partai Tunggal /atau Satu partai**

Sistem kepartaian adalah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu negara. Pada dasarnya sistem kepartaian dapat diklasifikasikan menjadi tiga,

yaitu sistem partai tunggal, sistem dua /atau Dwi Partai dan sistem Multi Partai.

Sistem partai tunggal merupakan bagian dari salah satu sistem kepartaian. Terhadap sistem partai tunggal, ada beberapa para sarjana berpendapat bahwa istilah sistem partai tunggal merupakan istilah yang menyangkal dirinya sendiri, sebab menurut pandangan ini suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu unsur.<sup>80</sup> Sistem partai tunggal secara istilah hanya dipergunakan untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara. Di beberapa negara, sistem partai tunggal hanya memberikan legitimasi dan kewenangan kepada salah satu partai saja dalam memegang kendali atas pemerintahan dan menguasai seluruh kebijakan dalam suatu negara. Dalam sistem partai tunggal, partai politik secara singularitas telah menguasai dan merepresentasikan seluruh kehidupan masyarakat.

Sistem partai tunggal biasanya dipilih dalam menjalankan sistem politiknya oleh negara-negara berkembang yang sedang mengalami masalah integrasi nasional dan cenderung diaplikasikan dalam suatu negara yang cenderung bersifat homogenitas dalam masyarakatnya. Sistem partai tunggal cenderung dianut di beberapa negara Afrika seperti Ghana, Mali, Pantai Gading dan cenderung dalam negara Komunis.<sup>81</sup> Salah satu negara yang paling berhasil dalam mempraktekkan sistem partai tunggal adalah Uni Soviet sebelum bubar dahulu. Partai Komunis Uni Soviet telah berhasil mengkooptasi seluruh bidang dalam negara tersebut. Hal ini didasari atas pertimbangan lebih mudah dalam melakukan mobilisasi warganegara dalam menciptakan konsensus nasional. Berbeda dengan beberapa negara di Afrika yang memilih sistem partai tunggal yang lebih didasari dengan pertimbangan bahwa sebagai negara yang baru merdeka, maka pembentukan partai

---

80 Miriam Budiardjo. Op.Cit., hal. 167.

81Ibid.

tunggal dianggap lebih mudah dalam membentuk pemerintahan yang lebih kondusif, mengingat rawannya tantangan dan tekanan dari pihak eksternal yang dapat mendestruktifikasi suatu kedaulatan dan kemerdekaan negara. Dewasa ini keberadaan sistem partai tunggal dalam berbagai negara telah ditinggalkan karena tidak urgentif dan tidak sesuai lagi dengan paham demokrasi yang telah menjadi pilihan ideal secara universal.

## **2. Sistem Dwi Partai /atau Sistem Dua Partai**

Sistem Dwi Partai /atau yang lebih populis dikenal dengan sistem Dua Partai adalah terdapatnya dua partai yang dominan dalam sistem perpolitikan di suatu negara. Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan, definisi terhadap sistem dua partai telah mengalami perkembangan bahwa dalam suatu negara yang terdapat beberapa partai politik di dalamnya, akan tetapi apabila hanya terdapat dua partai saja yang dominan dan mayoritas dalam suatu negara dapat dikategorikan menganut sistem dua partai.

Dalam sistem dua partai, dapat secara jelas terjadi pemisahan antara satu partai yang bertindak sebagai partai yang berkuasa dan menjadi bagian pemerintah dengan satu partai lagi menjadi partai yang bertindak sebagai partai oposisi /atau partai yang gagal mendapat mandat untuk memerintah. Dengan sistem ini mudah sekali membedakan mana partai yang berkuasa dan menjadi bagian suatu dekade pemerintahan dan mana partai politik yang bertindak sebagai oposisi karena gagal memenangkan diri dalam suatu Pemilihan Umum untuk berkuasa.

Dalam sistem dua partai, partai yang kalah dalam Pemilihan Umum melakukan pengawasan dan kontrol politik terhadap partai politik yang menang dalam Pemilihan Umum. Partai politik yang bertindak sebagai oposisi ini selalu berupaya mengkritisi dan mengawasi setiap kebijakan dari suatu pemerintahan yang diusung oleh partai politik pemenang



Pemilihan Umum. Pada negara yang menganut sistem dua partai, cenderung didasari atas pertimbangan dengan status sosial masyarakat dalam suatu negara yang tidak begitu diferentif. Perbedaan antara sistem partai tunggal dengan sistem ini adalah karena pertimbangan dalam rangka mengeliminasi kediktatoran dan monopolistis yang begitu tajam seperti dalam sistem partai tunggal. Sistem dua partai dianggap merupakan alternatif dari sistem partai tunggal yang cenderung tidak demokratis dan partisipatoris.

Maurice Duverger mengatakan bahwa sistem dua partai ini adalah ciri khas sistem kepartaian dari negara-negara Anglo Saxon.<sup>82</sup> Inggris dan Amerika Serikat adalah negara-negara yang cenderung berhasil dalam mempraktekkan sistem dua partai ini. Dipilihnya sistem dua partai ini oleh Inggris dan Amerika Serikat serta beberapa negara Anglo Saxon lainnya adalah didasari dengan kecenderungan sistem dua partai yang lebih menunjang stabilitas dan kondusifitas politik. Hal ini cenderung berbeda dengan sistem multi partai yang dianut oleh Perancis dan Italia yang cenderung mengganggu stabilitas pemerintahan akibat kuatnya gesekan politik yang dilakukan oleh banyak partai.

Di Indonesia pada tahun 1967 – 1968 telah ada satu usulan untuk membentuk suatu sistem kepartaian yang berbentuk partai dwi partai.<sup>83</sup> Hal ini dilatarbelakangi pasca Pemilihan Umum tahun 1955 bahwa terlalu banyak sekali jumlah partai politik di Indonesia yang berakibat sulitnya stabilitas politik akibat banyaknya partai yang cenderung memiliki kepentingan politik yang berbeda-beda. Akan tetapi hal ini tidak dilanjutkan, karena pada masa itu partai politik masih menjadi simbol demokrasi pasca Indonesia Merdeka.

---

82 Miriam Budiardjo. *Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta : Gramedia Pustakama, 1996), hal. 210.

83 *Ibid.*, hal. 213.

### **3. Sistem Partai Pluralistik /atau Sistem Multi Partai**

Pada dasarnya sistem pluralistik /atau sistem multi partai merupakan suatu sistem kepartaian yang terdiri dari banyak partai politik yang cenderung dominan dalam suatu negara. Karakteristik sistem multi partai secara garis besar didasarkan atas pendekatan secara kuantitas /atau jumlah dari partai politik.

Sistem multi partai menjadi pilihan dalam suatu negara yang masyarakatnya cenderung bersifat majemuk dan memiliki pembedaan sosial seperti suku, agama, ras dan berbagai diferensiasi sosial lainnya dalam suatu negara. Sistem multi partai cenderung berkorelasi dengan polarisasi masyarakat dalam suatu negara yang cenderung majemuk, baik secara kultural maupun ekonomi.

Dasar suatu negara yang menganut sistem multi partai, setiap bagian dari warganegara diberikan kebebasan dan hak politik secara konstitusional untuk membentuk dan mendirikan partai politik sesuai aturan hukum positif yang berlaku. Secara kultural dan kolegiat, sistem multi partai merupakan sarana perjuangan politik bagi warganegara yang cenderung memiliki perbedaan-perbedaan begitu besar dalam masyarakat. Pilihan terhadap sistem multi partai dianggap lebih berkarakteristik Demokratis dan Representatif, karena setiap warganegara diberikan hak dan kesempatan untuk mendirikan partai politik apabila merasa tidak diakomodir dan kurang terwakili oleh partai politik yang telah didirikan terlebih dahulu. Sistem multi partai dapat memberikan ruang politik bagi golongan marginal /atau minoritas dalam suatu negara untuk turut mampu mempresentasikan dan memperjuangkan kepentingan politisnya dengan jalan membentuk dan mendirikan partai politik. Akan tetapi tetap ada aturan hukum yang harus dipenuhi secara formal dalam mendirikan partai politik dalam suatu negara yang menganut sistem multi partai.

Salah satu problematika bagi suatu negara yang menganut sistem multi partai ini adalah sulitnya untuk membuat suatu konsensus nasional. Sistem multi partai cenderung membuat

sulit /atau sering terjadinya kebuntuan politik baik pada tingkat pemerintahan maupun pada tingkat parlemen. Secara kualitatif dengan suburnya jumlah partai politik maka setiap partai politik memiliki kepentingan yang berbeda-beda antara masing-masing partai politik. Hal inilah yang menjadi salah satu unsur sulitnya menata stabilitas dan kondusifitas politik nasional. Selain itu dengan dianutnya sistem multi partai, pembagian kekuasaan dalam suatu negara menjadi lebih sulit dilakukan dibandingkan dengan sistem satu partai /atau sistem dwi partai. Pembagian kekuasaan dalam sistem multi partai didasarkan atas kontribusi dari partai politik dalam memenangkan suatu rezim pemberontakan dalam suatu Pemilihan Umum. Persoalannya bagaimana kalkulasi perhitungan pembagian kekuasaan terhadap banyaknya partai politik tersebut, hal itulah yang sering disebut dengan ”praktek politik dagang sapi”, yaitu tawar menawar dalam hal jabatan dalam pemerintahan.

Sistem multi partai dianut di negara demokrasi barat seperti Belanda, Perancis, Jerman, Swedia dan di beberapa negara-negara Skandinavia.<sup>84</sup> Di Asia yang dapat dikualifikasikan menganut sistem multi partai adalah Indonesia dan Malaysia. Selain daripada negara-negara seperti di atas, salah satu ciri identik suatu negara yang demokratis adalah dengan memberikan kemudahan untuk mendirikan dan membentuk partai politik. Oleh karena itu dapat diasumsikan bahwa negara yang menganut sistem kepartaian secara multi partai dianggap negara yang demokratis dan melindungi hak asasi warganegara khususnya dalam bidang politik dan ketatanegaraan.

## **C. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum**

### **1. Definisi Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum (*general election*) memiliki berbagai macam pengertian. Prof. Harmaily Ibrahim yang merupakan

---

<sup>84</sup>Ibid., hal. 214.

ahli dalam lapangan hukum tatanegara mendefinisikan Pemilihan Umum sebagai suatu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Badan Perwakilan Rakyat.<sup>85</sup> Selain pendapat Sarjana di atas, dapat pula dilihat definisi mengenai Pemilihan Umum yang dinyatakan oleh R. William Liddle yang merupakan Intelektual yang memberikan kontribusi pemikiran mengenai Pemilihan Umum secara universal. R. William Liddle memberikan definisi terhadap Pemilihan Umum dengan melihat hubungan antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan dalam sejumlah negara.<sup>86</sup> Dalam hal ini R. William Liddle melihat bahwa Pemilihan Umum adalah manifestasi dari sistem pemerintahan suatu negara yang melegitimasikan prinsip kedaulatan rakyat. Pemilihan Umum memberikan ruang dan menjamin kepastian secara hukum bagi warganegara untuk duduk dalam suatu sistem pemerintahan maupun dalam badan-badan perwakilan.

Giovanni Sartori menyatakan Pemilihan Umum adalah sebuah bagian yang paling esensial dari suatu sistem politik.<sup>87</sup> Pemilihan Umum bukan hanya bagian dari instrumen politik yang mudah dimanipulasi, tetapi merupakan bagian yang membentuk sistem kepartaian dan merupakan sarana representasi. Berbeda dengan pendapat menurut Giovanni Sartori, Arendt Lipjhart menyatakan bahwa Pemilihan Umum adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan.<sup>88</sup> Tidak jauh berbeda dengan definisi Pemilihan Umum yang disampaikan oleh Arendt Lipjhart, Ali Murtopo menyatakan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.<sup>89</sup>

---

85Djohermansyah Djohan. Op.Cit., hal. 7.2

86 Toni Andrianus Pito, Efriza, Kemal Fasyah. Op.Cit., hal. 298.

87 Ibid., hal. 299.

88 Ibid.

89Ibid.

Manuel Kaisiepo menyatakan bahwa Pemilihan Umum adalah bagian yang telah menjadi tradisi penting yang hampir-hampir disakralkan dalam berbagai sistem politik dunia.<sup>90</sup> Lebih jelas lagi dikemukakan oleh Bintang R. Saragih berpendapat bahwa Pemilihan Umum merupakan pertanda dari kehendak rakyat dalam suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Sementara itu Samuel P. Huntington berpendapat bahwa Pemilihan Umum adalah media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern.<sup>91</sup> Menurutnya partisipasi politik adalah arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan.

Dalam Negara Hukum Republik Indonesia, keberadaan mengenai Pemilihan Umum dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdapat dalam BAB VII B tentang Pemilihan Umum Pasal 22 E yang terdiri dari 6 (enam) Ayat seperti berikut ini :

#### Pasal 22E

- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta Pemilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

---

<sup>90</sup>Ibid., hal. 300.

<sup>91</sup>Ibid., hal. 301.

- (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan Undang-Undang.<sup>92</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Dasar Konstitusional yang telah mengakomodir Pemilihan Umum di dalamnya. Dalam rangka memahami definisi Pemilihan Umum, secara *Lex Specialis* Pemilihan Umum telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008. Menurut Undang-Undang tersebut sebagaimana yang diatur dalam BAB I Ketentuan Umum, Pasal 1 Ayat (1), Pemilihan Umum adalah :

Pemilihan Umum selanjutnya disebut sebagai Pemilu adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>93</sup>

Dari pengetian di atas telah ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat. Sebagai sarana pelaksana kedaulatan rakyat Pemilihan Umum harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pada dasarnya secara konstitusionalitas, Pemilihan Umum adalah kontinuitas dan pengejawantahan dari asas kedaulatan rakyat yang telah dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh konstitusi. Hal mana sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-

---

<sup>92</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6).

<sup>93</sup>Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 1 Ayat (1).

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bersubstitusi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>94</sup>

Secara garis besar Pemilihan Umum tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip demokratis seperti kedaulatan rakyat yang representatif. Pemilihan Umum menjadi parameter /atau ukuran apakah suatu negara telah meresepsi nilai-nilai demokratis atau tidak. Bagaimana mungkin dapat tercipta suatu negara dengan penyelenggaraan yang demokratis, apabila proses dan mekanismenya tidak dilakukan secara demokratis seperti Pemilihan Umum. Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil akan menempatkan warganegara sebagai pelaksana dalam kegiatan ketatanegaraan yang tidak lagi menjadi objek semata dalam penyelenggaraan negara.

## **2. Elemen-elemen Pemilihan Umum**

Menurut Daniel Sprarringga terdapat 4 (empat) elemen prinsip pelaksanaan Pemilihan Umum yang demokratis, antara lain :

1. tersedianya kesempatan bagi setiap warganegara untuk berpartisipasi;
2. memungkinkan setiap pemilih dapat menentukan pilihannya tanpa adanya intimidasi;
3. mampu menyediakan mekanisme di mana partai-partai berkompetisi secara sehat dan fair;
4. menadakan Pemilihan Umum sebagai sarana damai untuk mengadakan suatu perubahan.<sup>95</sup>

Berbeda dengan Daniel Sparringga, J. Kristiadi menyatakan bahwa elemen dari pelaksanaan Pemilihan Umum

---

<sup>94</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (2).

<sup>95</sup>Toni Andrianus Pito, Efriza, Kemal Fasyah. Op.Cit., hal. 302.

agar dapat benar-benar menjadi sarana untuk mewujudkan kehidupan politik yang demokratis harus memenuhi beberapa persyaratan berikut :

1. Pemilihan Umum harus diselenggarakan secara reguler serta dalam suasana kehidupan politik yang memungkinkan partai-partai bersaing secara sehat.
2. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh lembaga di luar kekuasaan pemerintah sehingga tidak menimbulkan kontroversi yang mengakibatkan meluasnya tuduhan terhadap penyelenggaraan yang memihak pada salah satu partai politik.
3. Partai politik mempunyai kesempatan yang sama untuk akses dan membangun komunikasi langsung dengan masyarakat.<sup>96</sup>

Hal yang sama juga dijelaskan oleh T.A. Legowo bahwa elemen penting proses Pemilihan Umum mencakup beberapa hal, yaitu :

1. Netralitas Panitia Pelaksana Pemilihan Umum.
2. Kompetisi yang fair antar calon wakil /atau partai-partai politik yang bersaing.
3. Pelibatan warganegara sebagai pemilih.
4. Kebebasan dalam memilih.
5. Kerahasiaan pilihan.
6. Perhitungan suara yang jujur.<sup>97</sup>

Selain beberapa elemen-elemen Pemilihan Umum yang disampaikan di atas, dapat dilihat pandangan Bintan R. Saragih yang melihat hubungan elemen-elemen dalam Pemilihan Umum dengan karakteristik *electoral laws* / hukum dasar Pemilihan Umum dan *electoral process* /atau proses Pemilihan Umum,

---

<sup>96</sup>Ibid.

<sup>97</sup>Ibid., hal. 303.



elemen Pemilihan Umum dapat digolongkan menjadi dua hal pokok, yaitu :

1. Bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturan-aturannya secara umum (diakui dan dianut oleh umumnya sebagai electoral laws yang mengatur sistem Pemilihan Umum dan aturan yang menata bagaimana Pemilihan Umum dijalankan, bagaimana distribusi hasil Pemilihan Umum ditetapkan dan sebagainya.
2. Bagaimana mekanisme pelaksanaan suatu Pemilihan Umum, yang biasa disebut dengan electoral process ini ditentukan misalnya, siapa panitia, penyelenggara Pemilihan Umum, partai / organisasi peserta Pemilihan Umum, penentuan calon-calon, cara dan tempat berkampanye, kotak suara, tempat dan jumlah TPS, saksi, perpindahan pemilih dan sebagainya.<sup>98</sup>

Menurut Praktisi Hukum Max Boboy, syarat /atau elemen dari suatu *Representative Government Under Law The Rule of Law*, yaitu :

1. adanya proteksi konstitusional,
2. adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak,
3. adanya Pemilihan Umum yang bebas,
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat,
5. adanya tugas oposisi,
6. adanya pendidikan civic.<sup>99</sup>

Elemen-elemen Pemilihan Umum adalah unsur-unsur bagian yang harus dipenuhi untuk dapat suatu Pemilu dianggap telah dilaksanakan sebagaimana seharusnya. Elemen-elemen

---

98Ibid., hal. 304.

99Ibid., hal. 306.

Pemilihan Umum menjadi faktor penentu tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan suatu Pemilihan Umum.

### **3. Asas-asas Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis. Sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat, Pemilihan Umum harus dilaksanakan sesuai dengan asas-asas Pemilihan Umum. Asas-asas Pemilihan Umum adalah sebagai berikut :

#### **a. Langsung**

Bahwa pemilih mempunyai hak secara langsung untuk memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Asas langsung ini menunjukkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan terbuka tanpa harus diwakilkan. Dalam hal ini pemilih dapat mempergunakan hak politiknya dalam memberikan pilihan suara.

#### **b. Umum**

Dalam hal ini Pemilihan Umum diikuti oleh warganegara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih. Pengertian umum ini menempatkan bahwa pemilihan dilakukan secara massal dan equal tanpa harus membedakan unsur suku dan etnisitas dari berbagai golongan warganegara yang berbeda satu sama lain. Jadi sepanjang seseorang adalah warganegara dan telah memenuhi syarat sebagai pemilih dapat berpartisipasi dalam Pemilihan Umum.

#### **c. Bebas**

Bebas dimaksudkan bahwa pemilih diberikan keleluasaan dalam memberikan hak suaranya tanpa ada paksaan, tekanan dan intimidasi dari pihak manapun. Pemilih diberikan perlindungan untuk memberikan

pilihannya sesuai dengan hati nurani dan pertimbangan politiknya. Pemilih memiliki kemerdekaan secara penuh untuk bebas dalam suatu Pemilihan Umum.

**d. Rahasia**

Rahasia dimaksudkan bahwa pemilih mendapat penjaminan dan perlindungan bahwa suara yang diberikannya tidak diketahui oleh pihak manapun, termasuk para penyelenggara Pemilihan Umum. Kerahasiaan ini memberikan ruang kebebasan bagi pemilih untuk terhindar dari ancaman dan tekanan dari pihak-pihak tertentu yang memaksakan kehendaknya.

**e. Jujur**

Maksudnya adalah tidak boleh terjadi kecurangan-kecurangan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum, baik oleh para penyelenggara Pemilu, pemilih maupun dari peserta Pemilu itu sendiri. Asas jujur ini menjadi bagian yang penting dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Apabila Pemilihan Umum yang diselenggarakan dengan cara yang manipulatif dan rekayasa dapat menciptakan terganggunya proses fair dan netralitas terhadap hasil Pemilihan Umum. Hal inilah yang dapat mengganggu tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Asas jujur harus diayomi oleh semua *stake holders* yang terlibat dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Umum.

**f. Adil**

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, setiap pemilih dan peserta Pemilihan Umum wajib diperlakukan dan mendapat kedudukan yang adil satu sama lain tanpa harus diperbedakan. Dalam asas ini dikehendaki bahwa prosedur dan mekanisme dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan secara sama dan serentak secara Nasional agar dapat memenuhi aspek keadilan ini.

Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan asas yang harus diayomi dan dipraktekkan bagi seluruh elemen yang terkait dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Semua asas ini dijadikan sebagai prinsip dasar dan etika agar proses pelaksanaan Pemilihan Umum dapat diselenggarakan secara demokratis, terbuka, transparan dan akuntabel.

#### **4. Tipe-tipe Sistem Pemilihan Umum**

##### **4.1 Sistem Pemilihan Organik**

Menurut pendapat Prof. Muhamad Kusnardi dan Prof. Harmaily Ibrahim yang merupakan Pakar Hukum Tata Negara, kedua Pakar ini melihat bahwa sistem pemilihan organik adalah sistem pemilihan yang melihat bahwa rakyat dalam suatu negara ditempatkan dalam sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup.<sup>100</sup> Dalam sistem pemilihan organik ini partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh setiap persekutuan hidup dalam lingkungan sendiri. Badan perwakilan menurut sistem organik merupakan badan yang bersifat perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup yang biasa disebut Dewan Korporatif. Dengan kata lain, persekutuan itulah yang merupakan pengendali hak untuk mengutus wakil-wakil ke lembaga perwakilan.

##### **4.2 Sistem Pemilihan Mekanis**

Dalam sistem pemilihan mekanis menurut Wolhoff, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama.<sup>101</sup> Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dan masing-masing diantaranya akan

---

100 Jimly Assiddiqie. Op.Cit., hal. 758.

101 Toni Andrianus Pito, Efriza, Kemal Fasyah. Op.Cit., hal. 316.

mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Dalam sistem mekanis, partai politik mengorganisir pemilih-pemilih dan di sini partai politik berkembang baik menurut sistem satu partai, dua partai /atau multi partai. Lembaga perwakilan rakyat yang terbentuk bersifat lembaga perwakilan rakyat yang mewakili kepentingan rakyat seluruhnya /atau menghasilkan lembaga perwakilan yang representatif.

#### **4.3 Distrik dan Sistem Distrik (*Single Member Constituency*)**

Distrik adalah wilayah geografis suatu negara yang batas-batasnya dihasilkan melalui suatu pembagian untuk tujuan pendidikan umum. Dengan demikian, luas suatu distrik dapat sama besar dengan besar wilayah administrasi pemerintahan. Yang dimaksud besar distrik adalah berapa banyak anggota badan perwakilan yang akan dipilih dalam suatu daerah pemilihan / atau distrik pemilihan. Berdasarkan definisi di atas, maka kita dapat membedakan distrik menjadi distrik beranggota tunggal dan distrik beranggota jamak.

Sistem distrik disebut juga sistem pemilihan mayoritas /atau *single member constituency*.<sup>102</sup> Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem Pemilihan Umum dimana wilayah suatu negara yang menyelenggarakan pemilihan untuk memilih wakil di parlemen, dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen (kursi yang diperebutkan dalam Pemilihan Umum tersebut), dan tiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut. Karena itulah sistem ini sering disebut *single member constituency*.

---

102Ibid., hal. 318.

Kelebihan Pemilihan Umum sistem distrik adalah sebagai berikut :

1. Distrik wilayahnya lebih kecil, maka pemilih dapat mengenali calon-calon wakil rakyat yang akan dipilih di distriknya.
2. Kandidat terpilih bertanggung jawab lebih langsung kepada pemilihnya, kandidat terpilih tidak terlalu tergantung kepada pimpinan partai dan oleh karena itu lebih bebas dalam mengambil keputusan.
3. Mempermudah tercapainya stabilitas politik.
4. Sistem distrik sederhana dan mudah diselenggarakan.

Sedangkan kelemahan Pemilihan Umum sistem distrik adalah sebagai berikut :

1. Sistem ini kurang representatif dari partai yang ada dalam lingkungan distriknya.
2. Wakil-wakil yang terpilih cenderung lebih memperhatikan kepentingan daerah pemilihnya daripada kepentingan nasional.
3. sistem ini dianggap kurang mengakomodasikan berbagai kelompok dalam suatu masyarakat yang heterogen dan bersifat pluralistik.

#### **4.4 Sistem Pemilihan Mayoritas – Pluralitas**

Menurut Paimin Napitupulu, sistem pemilihan mayoritas pluralitas adalah alternatif dari sistem distrik yang terdapat kelemahan dan kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu dicari jalan keluar tanpa harus menghancurkan ciri-ciri utama sistem distrik.<sup>103</sup> Kompromi yang ideal adalah bagaimana menciptakan suatu sistem pemerintahan yang stabil dan kuat dan setiap anggota parlemen mewakili suatu konstituen sekaligus mendapatkan dukungan dari mayoritas dan konstiruensinya.

---

103Ibid., hal. 322.

Perbedaan utama dari sistem distrik dengan mayoritas adalah pada struktur kotak suara (*Ballout Structure*). Dalam sistem pemilihan mayoritas, seorang calon harus memperoleh suara mayoritas (50% + 1).<sup>104</sup> Karena itulah sistem ini disebut dengan sistem mayoritas. Jadi untuk dapat terpilih dalam suatu daerah pemilihan, seorang kandidat /atau beberapa orang kandidat harus memenangkan jumlah tertinggi dari suara yang sah.

## **5. Sistem Pemilihan Umum dalam Pemilihan Presiden Secara Langsung**

Pada Pemilihan Umum Tahun 2004, Republik Indonesia telah melakukan suatu proses Pemilihan Umum dengan metode pemilihan Presiden secara langsung. Berdasarkan metode ini pemilih diberikan otoritas untuk dapat melakukan pemilihan dan penunjukan secara langsung terhadap Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Sistem ini merupakan perubahan paling mendasar dan fundamental dalam teknik pelaksanaan demokrasi yang telah diresepsi oleh Republik Indonesia pasca reformasi.

Konsep dan metode pemilihan Presiden secara langsung pertama kali dipraktekkan oleh James Wilson. Ia merupakan satu-satunya orang yang berada dalam konvensi konstitusional yang menghendaki pemilihan Presiden dan Senator secara langsung. Pandangan James Wilson<sup>105</sup> diilhami dari pandangan Rosseau yang memberikan pemikiran bahwa dalam menciptakan pemerintahan yang aspiratif dan legitimasi, warganegara harus dapat diberikan kesempatan untuk memilih Presiden dan wakilnya secara langsung. Oleh karena itu Presiden terpilih nanti akan mendapat mandat rakyat secara langsung.

---

104Ibid.

105Gregory Leyh. *Hemeneutika Hukum*, (Bandung : Nusa Media, 2008), hal. 377.

Menurut Leo Agustino, dalam kerangka sistem pemilihan Presiden secara langsung terkadang makna substansial penting seperti :

1. Penciptaan ekuilibrium/atau keseimbangan legitimasi antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif dalam melaksanakan proses jalannya pemerintahan secara *check and balances*.
2. Pertanggungjawaban Presiden terpilih secara langsung kepada konstituen pemilihnya (*Direct Responsible to the People*) yang diharapkan mampu menciptakan kondisi yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan yang *legitimate*.
3. Dapat membentuk pemerintahan yang stabil dan kondusif karena kontrol dan legitimasi.<sup>106</sup>

Ketentuan konstitusi tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sudah final sebagai keputusan politik hukum nasional dan telah dimasukkan di dalam perubahan ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahkan ketentuan itu sudah dilaksanakan pada Pemilu Tahun 2004. Ketentuan ini dituangkan dalam perubahan ketiga dan keempat sehingga muncul Pasal 6A Ayat (1) sampai dengan (5) yang berbunyi :

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum.
- (3) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari

---

106Toni Andrianus Pito, Efriza, Kemal Fasyah. Op.Cit., hal. 354.



jumlah suara dalam Pemilihan Umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

- (4) Dalam hal tidak ada pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilihan Umum dipilih oleh rakyat secara langsung, dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.<sup>107</sup>

Implementasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung merupakan akibat hukum yang ditimbulkan dari perubahan terhadap Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sebelumnya menganut lembaga tertinggi negara pelaksana Kedaulatan Rakyat yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi mengalami perubahan normatif secara esensial dengan menghapus legitimasi lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadi pemberian legitimasi secara langsung dan otomatis kepada rakyat. Hal ini merupakan terobosan dan restorasi hukum secara signifikansi dengan menempatkan rakyat secara langsung sebagai pemegang kedaulatan secara langsung yang sebelumnya terwakili oleh suatu institusi pelaksana kedaulatan rakyat. Konsekuensi yuridis dari hal tersebut adalah rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi diberikan kewenangan secara hukum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang dicalonkan oleh partai politik maupun gabungan partai politik. Dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung rakyat

---

<sup>107</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 6A Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5).

dalam kedudukannya dapat secara langsung memilih kandidat Calon Presiden dan Wakil Presiden, hanya saja para kandidat pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden tetap hanya dapat diusulkan dan diusung oleh partai politik maupun gabungan partai politik.

Pasca reformasi, Republik Indonesia telah melaksanakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebanyak 2 (dua) kali, yaitu pada tahun 2004 dan pada tahun 2009. Pada tahun 2004, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 dijelaskan definisi dari Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah :

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang selanjutnya disebut Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>108</sup>

Definisi di atas tidak mengalami perubahan ketika telah terjadi revisi Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk dapat maju mencalonkan diri menjadi Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden hanya diperbolehkan seorang warganegara Indonesia sejak kelahirannya. Hal tersebut dapat dilihat dalam BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara

---

108 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 1 Ayat (2).

Pasal 6 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seperti dijelaskan di bawah ini :

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang.<sup>109</sup>

Persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden diatur secara *Lex Specialis* dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam BAB III Tentang Persyaratan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dan Tata Cara Penentuan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008. Substansi pasal tersebut adalah :

#### Pasal 5

Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah :

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;

---

<sup>109</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 6 Ayat (1) dan (2).

- c. tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- d. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
- e. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. telah melaporkan kekayaannya kepada Instansi yang berwenang mencari laporan kekayaan penyelenggara negara;
- g. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- h. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan Putusan Pengadilan;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. terdaftar sebagai pemilih;
  
- k. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Pajak Orang Pribadi;
- l. belum pernah menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- m. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- n. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan Tindak Pidana yang

diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- o. berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- p. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- q. bukan bekas anggota terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI ; dan
- r. memiliki visi, misi dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.<sup>110</sup>

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan yang dilaksanakan secara serentak pada hari libur/atau hari yang diliburkan.

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan melalui beberapa tahapan sebagai satu kesatuan penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Tahapan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur pada Pasal 3 Ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang meliputi:

- a. penyusunan daftar pemilih;
- b. pendaftaran bakal pasangan calon;
- c. penetapan pasangan calon;
- d. masa kampanye;

---

<sup>110</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 5.

- e. masa tenang;
- f. pemungutan dan penghitungan suara;
- g. penetapan hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
- h. pengucapan sumpah/atau janji Presiden dan Wakil Presiden.<sup>111</sup>

Salah satu perbedaan paling mendasar dalam tahapan pendaftaran bakal pasangan calon adalah adanya perubahan persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik maupun gabungan partai politik dalam memenuhi persyaratan dalam pendaftaran bakal pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003, bahwa pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik /atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara secara Nasional dalam Pemilihan Umum anggota DPR. Hal ini diatur dalam Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 yang berisi :

Pasangan calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik /atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara secara Nasional dalam Pemilihan Umum anggota DPR.<sup>112</sup>

Ketentuan tentang persyaratan perolehan suara yang harus didapat oleh partai politik /atau gabungan partai politik

---

111 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 3 Ayat (6).

112 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 5 Ayat (4).

mengalami perubahan batas nominal perolehan suara ketika terjadi perubahan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Partai politik /atau gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 harus memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR /atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah Nasional dalam Pemilu anggota DPR. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Preside, seperti di bawah ini :

Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR/atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah Nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.<sup>113</sup>

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap Provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah Provinsi di Indonesia di tetapkan sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Akan tetapi apabila dalam proses pemilihan tersebut tidak ada satu pun pasangan calon yang berhasil memperoleh suara lebih dari

---

113 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9.

50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah provinsi, maka pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali dalam Partai Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua.

Ketentuan tentang penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih diatur dalam Pasal 159 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Adapun ketentuan tersebut adalah :

#### Pasal 159

- (1) Pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah provinsi Indonesia.
- (2) Dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), 2 (dua) pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 2 (dua) pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 3 (tiga) pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.



- (5) Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari 1 (satu) pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.<sup>114</sup>

Pasangan calon terpilih ditetapkan dalam Sidang Pleno Komisi Partai politik dan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Tahapan ini diatur dalam Pasal 160 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 sebagaimana dijelaskan di bawah ini :

#### Pasal 160

- (1) Pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 159 ditetapkan dalam Sidang Pleno KPU dan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Berita Acara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) disampaikan pada hari yang sama oleh KPU kepada :
- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat;
  - c. Dewan Perwakilan Daerah;
  - d. Mahkamah Agung;
  - e. Mahkamah Konstitusi;
  - f. Presiden;
  - g. Partai politik /atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon; dan
  - h. Presiden dan Wakil Presiden terpilih.<sup>115</sup>

---

114 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 159 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5).

115 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 160 Ayat (1) dan (2).

Pasangan calon terpilih dilantik menjadi p Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan diangkat sumpahnya menurut agamanya /atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat secara bertepatan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden terdahulu.

## **6. Kampanye Sebelum Pelaksanaan Pemilu**

Menurut Arnold Steinberg, kampanye politik modern adalah cara yang digunakan para warga negar dalam demokrasi untuk menentukan siapa yang akan memerintah mereka.<sup>116</sup> Setiap kampanye dilaksanakan selalu melibatkan unsur hubungan dengan masyarakat. Bahkan sejak abad ke-19, negara-negara barat yang telah mempraktekkan sistem pemerintahan demokrasi, kampanye sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum selalu melakukan interaksi dan komunikasi dengan warga masyarakat yang notabenenya adalah para pemilih. Kampanye politik berupaya merangsang perhatian orang kepada sang calon agar mendapat simpati berupa mandat suara.

Menurut Pea dan Parrot, kampanye adalah suatu proses yang dirancang secara sadar, bertahap dan berkelanjutan yang dilaksanakan pada rentang waktu tertentu dengan tujuan mempengaruhi khalayak sasaran yang telah ditetapkan.<sup>117</sup> Mengacu pada pendapat di atas, kampanye bukanlah proses yang instan, tetapi merupakan metode yang sistematis yang telah direncanakan secara matang dan terpadu oleh para pihak yang berkepentingan dengan harapan mampu mendapat simultan politik yang sesuai. Di bawah ini dapat dilihat tabel dari berbagai media yang dapat digunakan sebagai media dalam berkampanye.

---

116Toni Andrianus Pito, Efriza, Kemal Fasyah, Op.Cit., hal. 186.

117Ibid., hal. 187.

Tabel 3. Tentang media yang dapat digunakan dalam pelaksanaan kampanye.<sup>118</sup>

<b>Media</b>	<b>Alasan Positif Penggunaan</b>	<b>Alasan Negatif Penggunaan</b>
Surat Kabar	Relatif murah untuk mendapatkannya; jangka waktunya pendek; jangkauannya luas; para pembaca menentukan ukuran konsumsi; baik untuk detail masalah-masalah teknis dan dukungan pihak ketiga	Pasif, reproduksi foto kurang bagus; tidak dinamis-kurang menarik perhatian; aktivitas membaca menurun sesuai dengan hambatan waktu
Majalah	Kualitas reproduksi menimbulkan pengaruh yang besar; pembaca menghendaki adanya iklan; dapat digunakan untuk waktu yang lama; dapat mengasosiasikan brand dengan ikon-ikon budaya dalam khalayak massa	Hanya dapat dikonsumsi secara visual; waktu yang lama; tidak menumbuhkan hubungan
Radio	Dapat digunakan secara luas; aktif; target lokal; target berdasarkan pembagian waktu-waktu tertentu; relatif murah; menimbulkan kedekatan dan terjadi dengan segera; berdasarkan topik tertentu; dapat mengikutsertakan pendengar	Tidak ada isi visual; sementara; tidak lama; sering digunakan sebagai latar belakang; perhatiannya rendah; khalayaknya sedikit; kurang istimewa

---

<sup>118</sup>Ibid., hal. 228-229.

<b>Media</b>	<b>Alasan Positif Penggunaan</b>	<b>Alasan Negatif Penggunaan</b>
Film	Akibatnya besar; mengikat masyarakat	Mahal, terutama pembuatannya;
Pengiriman Surat	Harga murah; lokal; mudah diubah; dan praktis	Kurangnya kapasitas untuk menaruh perhatian; memungkinkan segmentasi yang terbatas; gampang dirusak atau rawa pengrusakan; banyak menimbulkan kebingungan; gambar relatif sedikit
Billboard/Poster	Ongkos produksi yang rendah; dapat disimpan sebagai referensi; memasukkan hal-hal yang detail; terarah dan dapat diuji	Relatif mahal untuk dilakukan; biasanya respons hanya mencapai 2%.
Promosi Penjualan	Berakibat langsung pada penjualan; merangsang untuk mencoba	Mengubah merk menjadi komoditas
Banner Website di Internet	Keberadaannya murah; aktif; pesan dapat berupa animasi; suara dan warna untuk menarik perhatian; penyediaan informasi yang serba cepat; dapat digunakan sebagai fasilitas dalam penjualan	Bukan ruang lingkup nasional; aksesnya terbatas.

Pemanfaatan dari berbagai media seperti dijelaskan di atas dapat berfungsi sebagai alat bantu dalam melaksanakan pola kampanye yang efektif yang dapat menyentuh para pemilih yang merupakan basis suara. Hal ini dapat meminimalisir pelaksanaan kampanye yang konvensional yang lebih mengedepankan pergerakan mobilisasi masa simpatisan yang dapat mengganggu aktivitas sosial.

Dalam konteks Negara Hukum Republik Indonesia, kampanye dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu kampanye Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD dan kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Berikut akan dijelaskan secara terpisah seperti di bawah ini.

1. Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Kampanye Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD diatur secara eksplisit di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Ketentuan pelaksanaan kampanye anggota DPR, DPD dan DPRD diatur dalam BAB VIII tentang Kampanye Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008. Menurut Pasal 76 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008, kampanye dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip bertanggung jawab yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari bagian pendidikan politik masyarakat. Dalam hal ini proses pelaksanaan kampanye harus dilaksanakan secara bertanggung jawab dari berbagai kemungkinan yang dapat terjadi.

Dalam proses pelaksanaan kampanye, para pelaksana kampanye wajib mendaftarkan pelaksanaan kampanye kepada Komisi Pemilihan Umum baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah dengan diberikan tembusan kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum yang nanti akan mengawasi proses pelaksanaan kampanye. Menurut Pasal 81 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008, metode kampanye dilakukan melalui :

- a. pertemuan terbatas;
- b. pertemuan tatap muka;
- c. media massa cetak dan media massa elektronik;
- d. penyebaran bahwa kampanye kepada umum;
- e. pemasangan alat peraga di tempat umum;

- f. rapat umum; dan
- g. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan Peraturan PerUndang-Undangan.<sup>119</sup>

Tahapan-tahapan pelaksanaan kampanye tersebut akan diatur melalui Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum mengenai tempat dan waktu yang akan diberikan kepada peserta kampanye di tiap daerah pemilihan secara Nasional. Pelaksanaan kampanye di setiap daerah pemilihan secara Nasional. Pelaksanaan kampanye juga dilarang untuk melakukan beberapa hal yang telah ditetapkan dalam Pasal 84 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008. Adapun substansi dari norma hukum tersebut adalah :

#### Pasal 84

- (1) Pelaksana peserta dan petugas kampanye dilarang :
  - a. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau peserta Pemilu yang lain;
  - d. menghasut dan mengadu domba perseorangan dan masyarakat;
  - e. mengganggu ketertiban umum;
  - f. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekuasaan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta Pemilu yang lain;

---

<sup>119</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 81.

- g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta Pemilu;
  - h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan;
  - i. membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut peserta Pemilu yang bersangkutan; dan
  - j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.
- (2) Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan :
- a. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, Hakim Agung pada Mahkamah Agung, Hakim pada semua badan peradilan di bawahnya dan Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
  - b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
  - c. Gubernur, Deputi Gubernur Senior dan Deputi Gubernur Bank Indonesia;
  - d. Pejabat BUMN/BUMD;
  - e. Pegawai Negeri Sipil;
  - f. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - g. Kepala Desa;
  - h. Perangkat Desa;
  - i. Anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
  - j. Warganegara Indonesia yang tidak memiliki hak pilih.
- (3) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) huruf Pemilihan Umum sampai dengan huruf i dilarang ikut serta sebagai pelaksana kampanye.
- (4) Sebagai peserta kampanye, Pegawai Negeri Sipil dilarang menggunakan atribut partai atau atribut Pegawai Negeri Sipil.

- (5) Sebagai peserta kampanye, Pegawai Negeri Sipil dilarang mengerahkan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara.
- (6) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada Ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, Ayat (2), dan merupakan tindak pidana Pemilu.<sup>120</sup>

#### Pasal 85

- (1) Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota harus memenuhi ketentuan :
  - a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam Peraturan PerUndang-Undangan; dan
  - b. menjalani cuti di luar tanggungan negara.
- (2) Cuti dan jadwal cuti sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan pejabat negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan (2) diatur dengan peraturan KPU.<sup>121</sup>

Dalam pelaksanaan kampanye tidak menutup kemungkinan terjadi pelanggaran atas larangan-larangan kampanye sebagaimana telah ditetapkan. Dalam substansi

---

<sup>120</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 84 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

<sup>121</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 85 Ayat (1), (2) dan (3).



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, telah memuat sanksi atas pelanggaran larangan kampanye. Adapun norma hukum yang mengatur sanksi atas pelanggaran larangan kampanye adalah sebagai berikut :

#### Pasal 86

- (1) Dalam hal terdapat bukti permulaan yang cukup atas adanya pelanggaran larangan kampanye oleh pelaksana dan peserta kampanye, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota menjatuhkan denda kepada pelaksana dan peserta kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 Ayat (2) dan (3)
- (2) Denda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibayarkan kepada kas negara.<sup>122</sup>

#### Pasal 87

Dalam hal terbukti pelaksana kampanye menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar :

- a. tidak menggunakan hak pilihnya
- b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
- c. memilih partai politik peserta Pemilu tertentu;
- d. memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota tertentu; atau
- e. memilih calon anggota DPD tertentu, dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 86 Ayat (1) dan (2).

<sup>123</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 87.

## Pasal 88

Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 yang dikenai kepada pelaksana kampanye yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan DPD digunakan sebagai dasar KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengambil tindakan berupa :

- a. pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari daftar calon tetap; atau
- b. pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai calon terpilih.<sup>124</sup>

Pemaparan di atas adalah bagian dari pelaksanaan proses Pemilihan Umum yang merupakan ciri/atau identitas dari kebebasan berserikat dan berkumpul, yaitu kampanye.

## 2. Kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Dalam Negara Hukum Republik Indonesia, kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008. Norma hukum yang mengatur masalah kampanye dimuat dalam BAB VII tentang Kampanye, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Menurut Pasal 33 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pelaksana kampanye harus dilakukan dengan prinsip jujur, terbuka, dialogis serta bertanggung jawab dan

---

<sup>124</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88.

merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat. Asas ini merupakan asas yang harus diayomi dan dijiwai oleh para pihak yang turut berpartisipasi dalam kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Selain daripada itu, pihak-pihak yang menjadi peserta kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah :

#### Pasal 34

- (1) Kampanye dilaksanakan oleh pelaksana kampanye
- (2) Kampanye diikuti oleh peserta kampanye
- (3) Kampanye didukung oleh petugas kampanye.<sup>125</sup>

#### Pasal 35

- (1) Pelaksana kampanye terdiri atas pengurus partai politik, orang-seorang dan organisasi penyelenggara kegiatan.
- (2) Dalam melaksanakan kampanye, pasangan calon membentuk Tim Kampanye Nasional.
- (3) Dalam membentuk kampanye sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), pasangan calon berkoordinasi dengan partai politik atau gabungan partai politik pengusul.
- (4) Tim kampanye sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), pasangan calon berkoordinasi dengan partai politik atau gabungan partai politik pengusul.
- (5) Tim kampanye tingkat nasional dapat membentuk tim kampanye tingkat Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.
- (6) Peserta kampanye terdiri atas anggota masyarakat.
- (7) Petugas kampanye terdiri atas seluruh petugas yang memfasilitasi kampanye.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 34 Ayat (1), (2) dan (3).

### Pasal 36

- (1) Nama-nama pelaksana kampanye dan anggota tim kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 harus didaftarkan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.
- (2) KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menyampaikan daftar nama pelaksana kampanye dan nama anggota tim kampanye sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) kepada Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.<sup>127</sup>

Dalam pelaksanaan kampanye, salah satu poin yang paling penting dan merupakan bagian substansi dari pelaksanaan kampanye adalah penyampaian materi kampanye. Materi kampanye adalah substansi penjabaran dan pemaparan dari berbagai program yang nanti akan dilakukan oleh pasangan calon ketiga telah berhasil mendapat mandat rakyat dalam tiap proses pemilihan. Adapun materi kampanye menurut Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah :

- (1) Materi kampanye meliputi visi, misi dan program pasangan calon.
- (2) Dalam rangka pendidikan politik, KPU wajib memfasilitasi penyebarluasan materi kampanye yang meliputi visi, misi dan program pasangan calon melalui website KPU.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 35 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7).

<sup>127</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 36 Ayat (1) dan (2).

<sup>128</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 37 Ayat (1) dan (2).

Adapun tahapan-tahapan metode pelaksanaan kampanye yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Nomor 42 Tahun 2008 adalah sebagai berikut :

#### Pasal 38

- (1) Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dapat dilaksanakan melalui :
  - a. pertemuan terbatas;
  - b. tatap muka dan dialog;
  - c. penyebaran melalui media cetak dan media elektronik;
  - d. penyebaran melalui radio dan/atau televisi;
  - e. penyebaran bahwa kampanye kepada umum;
  - f. pemasangan alat peraga di tempat kampanye dan di tempat lain yang ditentukan oleh KPU;
  - g. debat pasangan calon tentang materi kampanye pasangan calon; dan
  - h. kegiatan lain yang tidak melanggar Peraturan PerUndang-Undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan peraturan KPU.<sup>129</sup>

#### Pasal 39

- (1) Debat pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Ayat (1) huruf g dilaksanakan 5 (lima) kali.
- (2) Debat pasangan calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselenggarakan oleh KPU disiarkan secara langsung secara Nasional oleh media elektronik.

---

<sup>129</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 38 Ayat (1) dan (2).

- (3) Moderator debat pasangan calon dipilih oleh KPU dari kalangan profesional dan akademisi yang mempunyai integritas tinggi, jujur, simpatik dan tidak memihak kepada salah satu pasangan calon.
- (4) Selama dan sesudah berlangsung debat pasangan calon, moderator dilarang memberikan komentar, penilaian, dan simpulan apa pun terhadap penyampaian dan materi dari setiap pasangan calon.
- (5) Materi debat pasangan calon adalah visi nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 :
  - a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
  - b. memajukan kehidupan bangsa; dan
  - c. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai debat pasangan calon diatur dalam peraturan KPU.
- (7) Penyelenggaraan debat pasangan calon dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>130</sup>

#### Pasal 40

- (1) Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Ayat (1) dilaksanakan sejak 3 (tiga) hari setelah KPU menetapkan nama-nama pasangan calon sampai dengan dimulainya masa tenang.
- (2) Masa tenang selama 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 39 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7).

<sup>131</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 40 Ayat (1) dan (2).

Salah satu evidensi pelaksanaan kampanye yang demokratis dan bertanggung jawab adalah adanya kesadaran dan kepatuhan terhadap larangan dalam kampanye. Larangan dalam kampanye diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang pada substansinya adalah :

- (1) Pelaksanaan, peserta dan petugas kampanye dilarang :
  - a. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. melakukan kegiatan yang membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau pasangan calon yang lain;
  - d. menghasut dan mengadu domba perseorangan atau masyarakat;
  - e. mengganggu ketertiban umum;
  - f. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau pasangan calon yang lain;
  - g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon;
  - h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
  - i. membawa atau menggunakan gambar dan/atau atribut pasangan calon lain selain dari gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan; dan
  - j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi kepada peserta kampanye.

- (2) Pelaksanaan kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan :
  - a. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, Hakim Agung pada Mahkamah Agung, Hakim pada semua badan peradilan di bawahnya dan Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
  - b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
  - c. Gubernur, Deputy Gubernur Senior dan Deputy Gubernur Bank Indonesia;
  - d. Pejabat BUMN/BUMD;
  - e. Pegawai Negeri Sipil;
  - f. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - g. Kepala Desa;
  - h. Perangkat Desa;
  - i. Anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
  - j. Warganegara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih.
- (3) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) huruf Pemilihan Umum sampai dengan huruf i dilarang ikut serta sebagai pelaksana kampanye.
- (4) Sebagai peserta kampanye, Pegawai Negeri Sipil dilarang menggunakan atribut partai atau atribut Pegawai Negeri Sipil.
- (5) Sebagai peserta kampanye, Pegawai Negeri Sipil dilarang mengerahkan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 41 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5).



Sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran larangan kampanye telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Adapun pasal-pasal yang berisi Norma Hukum terhadap pelanggaran larangan kampanye yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah :

Pasal 45

Pelanggaran atas larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada Pasal 41 Ayat (1), (2) dan Ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.<sup>133</sup>

Pasal 46

- (1) Pelaksana kampanye yang melanggar larangan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dikenai sanksi dengan tahapan :
  - a. peringatan tertulis apabila pelaksana kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan;
  - b. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain.
- (2) Tata cara penerapan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan kampanye diatur dalam peraturan KPU.<sup>134</sup>

Pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh para peserta kampanye harus dilakukan secara bertanggung jawab dan taat asas. Hal ini dikarenakan karena pelaksanaan kampanye memiliki efek secara sosiologis yang melibatkan

---

<sup>133</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 45.

<sup>134</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 46 Ayat (1) dan (2).

perhatian besar masyarakat pada tingkat pusat maupun daerah. Oleh karena itu keberhasilan dalam pelaksanaan Pemilu dapat dilihat dari tertib dan bertanggung jawabnya pelaksanaan kampanye, baik pada Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD maupun Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

## **7. Tindak Pidana Pemilihan Umum**

Dalam pelaksanaan proses Pemilihan Umum, Tindak Pidana Pemilu merupakan satu bagi bagian dari perbuatan melanggar hukum yang menyimpang dari ketentuan aturan hukum yang telah ditetapkan. Salah satu ciri dari tindak pidana adalah adanya penentuan secara legalistik mengenai suatu perbuatan/atau tindakan tertentu yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Penentuan kualifikasi dari suatu perbuatan/atau tindakan untuk dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana haruslah mendapat penegasan terlebih dahulu dari suatu aturan hukum bahwa perbuatan/atau tindakan tersebut adalah perbuatan melanggar hukum yang diancam dengan pidana. Oleh karena itu kita harus melihat pengaturan dalam suatu aturan hukum untuk menentukan perbuatan/atau tindakan apa saja yang dapat diancam sebagai tindak pidana. Dalam menentukan apakah suatu perbuatan/atau tindakan apakah dapat dikatakan sebagai tindak pidana Pemilu atau tidak. Penentuan kualifikasi ini harus dilihat dari substansi dari aturan hukum Pemilu yang pada substansinya apakah menentukan perbuatan/atau tindakan apa saja yang dimaksud dan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana Pemilu.

## **D. Tinjauan Tentang Negara Hukum**

### **1. Negara Hukum, Sejarah dan Pengertiannya**

#### **1.1. Pengertian Negara Hukum**

Dalam *Ensiklopedia Indonesia*, istilah "negara hukum" (*rechtstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machstaat*) dirumuskan sebagai berikut.

Negara hukum (bahasa Belanda : *rechtstaat*) : negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.<sup>135</sup>

D. Mutiara's dalam bukunya Ilmu Tata Negara Umum, memberikan definisi sebagai berikut :

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semauanya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh Undang-Undang (*state the not governed by men but by law*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara. Sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan Undang-Undang negara.<sup>136</sup>

Prof. Dr. R. Supomo, dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, telah mengartikan istilah negara hukum sebagai berikut :

---

135 Mukhtie Fadjar. Tipe Negara Hukum. (Malang : Bayumedia Publishing, 2005), hal. 5.

136D' Mutiar'as. Ilmu Tata Negara Hukum, (Jakarta : Pustaka Islam, 2004), hal. 20.

Negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>137</sup>

Berdasarkan berbagai definisi oleh para pakar hukum di atas, pada umumnya para sarjana dalam mencari perumusan atau pengertian tentang negara hukum menghubungkannya dengan tujuan dan tugas (fungsi) negara atau mengenai organisasi intern dan struktur negara.

## 1.2. Latar Belakang Timbulnya Negara Hukum

Istilah “*rechtstaat*” (negara hukum) adalah suatu istilah yang masih muda, baru muncul pada abad ke-19 jika dibandingkan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Menurut Prof. Soediman Kartohadiprojo, S.H., adalah :

Istilah itu kali pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar di Berlin, Jerman, dimana dalam bukunya “*das Englische Verwaltungsgerechte*” (1857), ia mempergunakan istilah “*rechtstat*” untuk pemerintahan negara Inggris.<sup>138</sup>

Namun konsepsi negara hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat, bersama-

---

<sup>137</sup>Dikutip dari Makalah Seminar Ketatanegaraan UUD 1945 pada tahun 1966 yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia bersama dengan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan Universitas Indonesia.

<sup>138</sup>Makalah Seminar Ketatanegaraan UUD 1945. Op.Cit., hal. 91.

sama dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu, pada mulanya, sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari *Renaissance* serta reformasi.

Konsepsi atau idea negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan (negara dengan pemerintahan absolut), pada hakikatnya, merupakan hasil dari perdebatan yang terus menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum, yaitu mengenai persoalan hakikat, asal mula, tujuan negara dan sebagainya.

Demikianlah maka konsepsi “negara hukum” (*rechtsstaat*) itu dilahirkan pada abad ke-17 dan 18 melalui tulisan-tulisan para sarjana penganut aliran hukum alam. Sebagai reaksi dan tantangan terhadap absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya, kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat dan warganya. Pembatasan itu dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa semua tindakan penguasa negara tidak boleh semau-maunya, tetapi harus berdasarkan dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan Undang-Undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuatan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari raja (penguasa).

Konsep *rule of law* oleh *International Commission of Jurists* hendak diperlebar dan dikembangkan asas-asasnya sehingga menjadi luas agar dapat diterapkan di berbagai negara di seluruh dunia yang mempunyai sistem hukum yang berbeda.

Di negara-negara sosialis, dikembangkan pula konsep yang mendekati *idea rechtstaat* atau *rule of law* yang disebut “*socialist legality*”, yang menginginkan adanya realisasi dari sosialisme sebagai sumber yang paling

menentukan meliputi segala aktivitas organ negara pemerintahan, pejabat pemerintah dan warga negara.

Memang dari latar belakang sejarah kelahirannya, konsep *rechtstaat* (negara hukum) atau *rule of law* itu sangat dipengaruhi oleh faham liberalisme dan individualisme yang merupakan falsafah yang dianut oleh kebanyakan negara-negara Barat. Namun demikian, cita-cita (*idea*) yang terkandung di dalamnya, yaitu yang menginginkan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan “*the dignity of man*” tidak mungkin secara apriori ditolak.

Sementara itu, dapat dikemukakan di sini, bahwa konsep negara hukum itu bukan hanya milik atau monopoli Barat, karena sebelum konsep itu lahir di Eropa Barat pada abad ke 17-18, agama Islam yang dianut oleh sebagian besar bangsa Indonesia sudah menentukan pilihannya sejak lebih dari 13 abad kepada bentuk negara hukum. Islam telah mengambil ketetapan bahwa hukumnya yang harus berkuasa setinggi-tingginya dalam negara. Hal itu tersebut dalam Al Quran surat Al Maidah Ayat 27 sampai dengan 50. Dicelanya dengan keras suatu negara yang tidak berdasarkan hukum, yang hanya menurut kemauan orang seseorang atau segerombolan orang, mempermainkan nasib berjuta-juta rakyat dengan tidak ada kepastian hukum yang harus dijunjung bersama-sama. Menurut konsepsi hukum islam, negara-negara yang tidak berdasarkan hukum merupakan negara biadab dan negara jahiliyah.

Negara hukum yang dikehendaki oleh Islam adalah negara hukum yang menegakkan hukum tanpa pandang bulu, tanpa memandang orangnya, dan berdasarkan kebenaran. Pandangan Islam tentang hukum dan negara hukum itu, kiranya akan menyuburkan konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

### 1.3. Fungsi Serta Tujuan Negara Hukum

Dari semua uraian para sarjana tentang negara dan hukum dapat dimengerti bahwa adanya negara dan hukum itu bertalian dengan adanya manusia. Jika tidak ada manusia, tidak ada negara dan tidak ada hukum. Mungkin tidak dapat dibayangkan ada suatu negara tanpa adanya manusia yang merupakan rakyat warga negara. Tanpa warga negara, negara akan merupakan suatu fiksi semata

Dengan demikian, masyarakat, termasuk negara dan hukum sebagai norma penertib tingkah laku manusia dalam masyarakat (negara), sekadar merupakan alat untuk mencapai hakikat tujuan eksistensi manusia, yaitu kebahagiaan yang sempurna, sesuai dengan integritas kepribadiannya sebagai individu dan makhluk sosial.

Tiada negara yang dibentuk untuk menimbulkan kesukaran-kesukaran dan kekacauan bagi umat manusia. Setidak-tidaknya, secara teoretis, tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan bagi warga negara, karena kesejahteraan itulah yang menjadi hukum yang tertinggi bagi negara dan penguasa negara.

Prof. Mr. Dr. J. Barent dalam bukunya *Der Wetenschap der Politick* mengemukakan bahwa tujuan negara yang sebenarnya, ialah pemeliharaan, yaitu pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya.<sup>139</sup>

Sedangkan, Mac Iver mengemukakan fungsi-fungsi dan tujuan negara sebagai pemeliharaan ketertiban, *protection* (perlindungan), *conservation* (pemeliharaan), dan *development*, dalam bukunya *The modern state* serta

---

139 Barent J. De Wetenschap Der Politick, terjemahan L.M. Sitorus, (Jakarta : PT. Pembangunan, 1965), hal. 49.

fungsi kultural dan penyelenggaraan kesejahteraan umum, dalam bukunya *The web Government*.<sup>140</sup>

Negara yang hanya berfungsi dan bertujuan untuk pemeliharaan ketertiban serta ketenteraman masyarakat adalah suatu "negara jaga malam", (*nacht wakertaat*). Menurut Ferdinand Lassale, yang semata-mata bersifat negatif dan mencegah kekacauan, hanya bersumber pada kekuasaan sebagaimana halnya dalam pemerintahan raja yang mutlak.

Sedangkan, negara yang hanya bermaksud mempertahankan kekuasaan dari penguasa semata, itu bukan tujuan negara yang sebenarnya. Menurut Prof. Mr. Dr. J. Barent, negara-negara modern di dunia sekarang ini selalu berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik politik, ekonomi sosial dan kultural. Charles M. Merriam menyebutnya sebagai "*welfare state*" di dalam bukunya *systematic politics*.<sup>141</sup>

Dengan demikian, menurut bangsa Indonesia, rumusan tentang hukum dan keadilan adalah sesuatu yang dapat dicapai dengan keadaan yang merdeka, berdaulat, bersatu, adil, dan makmur, seperti apa yang terkonstruksi dalam alinea II pembukaan konstitusi (UD 1945).

#### **1.4. Pembagian Negara Hukum**

Negara hukum dalam arti formal/atau sempit (klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (Undang-Undang) yaitu, hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya

---

140Mukhtie Fadjar. Op.Cit., hal. 27.

141Barent J. Op.Cit., hal. 51.



secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat.

Negara hukum dalam arti materiil (luas/atau modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* (*wolvaar staat*), (*wehlfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*sosial security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.

Negara hukum atau *rule of law* dalam arti yang bagaimanakah yang hendak ditegakkan oleh negara Republik Indonesia ? Sudah barang tentu, tujuan negara Republik Indonesia yang tercantum dalam kalimat keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu "... melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

## **2. Elemen-elemen Penting dari Negara Hukum**

### **2.1 Pembatasan dan Perlindungan HAM**

Di atas, telah dikemukakan bahwa tujuan negara hukum adalah melindungi hak dan kebebasan asasi manusia warga negaranya untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Oleh karena itu, asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia merupakan asas pokok/atau prinsip utama yang harus dipenuhi oleh suatu negara hukum. Bahkan, asas-asas lainnya seperti asas legalitas, asas pembagian kekuasaan negara, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, dan asas konstitusional itu merupakan konsekuensi lebih lanjut dari tujuan negara hukum untuk melindungi dan menjamin hak-hak asasi warga negaranya dari tindakan penguasa yang

sewenang-wenang. Hak asasi manusia adalah hak-hak yang telah melekat pada pribadi manusia sejak manusia dilahirkan untuk mempertahankan martabat dan nilai kemanusiaannya (*human worth and dignity*) yang tidak mengenal pengotakan ras, bangsa, agama dan derajat. Akan tetapi, suatu hal yang jelas ialah bahwa sesungguhnya pengakuan, jaminan, serta perlindungan hak-hak asasi manusia itu tidak semata-mata ada dalam konstitusi dan undang-undang semata, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana praktik dari pelaksanaan dan penegakkan praktik mampu mengawal tegaknya hak asasi manusia tersebut.

Jika hak asasi manusia yang mengedepankan perlindungan dan pengakuan terhadap kedudukan warganegara hanya diatur dalam Undang-Undang biasa maka sifatnya kurang stabil, karena dengan pergantian penguasa dan parlemen, mungkin sekali diadakan perubahan/atau revisi undang-undang lain yang menghapuskannya atau mengubahnya, tetapi jika telah diangkat jadi pasal dalam konstitusi maka tidak mudah hasil itu dirubah. Hak-hak dasar harus dijamin terlepas dari pergantian kabinet pemerintahan, yang dalam negara demokratis tentunya sering terjadi, apalagi tidak boleh digantungkan pada siapa yang sedang memegang tampuk kekuasaan dalam negara.

Hanya saja, yang lebih berat dan sulit ialah menjamin bahwa apa yang dirumuskan juga dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal itu memerlukan bukan saja pemerintahan yang baik dan jujur, serta badan-badan penegak hukum seperti, kepolisian, kejaksaan, kehakiman, parlemen serta pers yang baik dan efisien, melainkan juga sikap dan tingkah laku tiap pribadi dalam masyarakat itu pun harus sesuai. Hak asasi manusia harus dihayati oleh pemerintah dan seluruh anggota masyarakat.

## 2.2 Asas Legalitas

Dengan diakuinya hak-hak asasi manusia antara rakyat dengan rakyat maupun hak-hak asasi manusia antara rakyat dengan pemerintah, perlu suatu aturan hukum untuk menjamin hal itu supaya dilindungi dan dipatuhi. Dengan demikian, hubungan rakyat dengan rakyat maupun hubungan rakyat dengan pemerintah merupakan hubungan hukum yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Akibatnya, hak-hak asasi manusia yang melekat pada masing-masing pihak karena hendak diterapkan dalam hubungan dengan pihak lain, harus dibarengi dengan kewajiban asasi.

Asas legalitas merupakan unsur atau elemen yang utama dari sebuah negara hukum sebab memang negara hukum adalah suatu negara yang diperintah oleh hukum bukan oleh orang-per orang atau *government by laws not by men*. Hukumlah yang supremasi, hukumlah yang memberi kekuasaan dan yang mengatur kekuasaan, bukan kekuasaan adalah hukum (*recht in macht* bukan *macht is recht*). Menurut Montesquieu, "Negara merupakan alat hukum" (*rechtsapparaat*), bukan menjadi alat kekuasaan/kekuatan (*machtsapperest*).

Asas legalitas itu meliputi baik *materiil legality* yang menghendaki penerapan hukum harus melalui putusan-putusan pengadilan dan lain-lainnya, menurut isinya harus sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang bersangkutan maupun suatu *formal legality* yang memperhatikan hierarki suatu peraturan perUndang-Undangan.

## 2.3 Asas Pembagian Kekuasaan Negara

Asas pembagian kekuasaan negara merupakan asas yang esensial pula bagi suatu negara hukum, karena selain berfungsi untuk membatasi kekuasaan dari penguasa (alat kelengkapan negara), juga untuk mewujudkan spesialisasi

fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan pemenuhan tugas dan fungsi negara.

Dengan adanya pembagian kekuasaan negara, maka kekuasaan yang dimiliki negara dapat dibagi antara beberapa alat perlengkapan negara sehingga tiap-tiap alat perlengkapan negara hanya memiliki tugas dan kekuasaan yang terbatas, sesuai dengan wewenang yang diberikan, dan semuanya itu diatur dengan hukum agar jelas dan tidak simpang siur.

Kalau berbicara tentang pembagian kekuasaan, orang akan selalu mengasosiasikan pikirannya pada seorang jurist/pemikir kenegaraan seorang Perancis yang bernama Charles Louis Secondat Baron de la Bride et de Montesquieu (1689-1775), yang mengemukakan pemikirannya dalam bukunya yang termashur, *L'esprit des Lols (the spirit of law, jiwa Undang-Undang)*. Ajaran Montesquieu merupakan suatu usaha untuk menemukan cara penempatan kekuasaan-kekuasaan pemerintah yang dapat memberikan jaminan tidak terpusatnya kekuasaan negara dalam satu tangan (organ), sebagai reaksi atas kemutlakan kekuasaan raja, yaitu bahwa untuk menghindari penyalahgunaan pemerintahan agar hak-hak dan kebebasan individu tetap terpelihara maka kekuasaan dibagi tiga macam, yaitu : kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan masing-masing kekuasaan itu diserahkan pada satu organ.

Kekuasaan legislatif dipegang oleh organ legislatif, kekuasaan eksekutif oleh organ eksekutif, dan kekuasaan yudikatif oleh organ yudikatif. Kekuasaan tersebut saling terpisah satu sama lain secara mutlak sehingga ajaran Montesquieu tidak hanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

Salah satu dari ajaran Montesquieu yang sangat penting adalah, yaitu bahwa kekuasaan negara itu jangan sampai tersentralisasi dalam satu tangan (badan) karena

akan menimbulkan kesewenang-wenangan, melainkan harus dibagi sehingga hak asasi warga negaranya terlindungi.

#### **2.4 Asas Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak**

Sehubungan dengan asas pembagian kekuasaan negara tersebut di atas, khususnya kekuasaan di bidang peradilan, harus merupakan kekuasaan yang mandiri, kekuasaan yang bebas dan tidak mutlak. Hal itu esensial bagi suatu negara hukum.

Jadi, yang dimaksud dengan peradilan yang bebas dan tidak memihak adalah kekuasaan peradilan yang dilakukan oleh hakim (peradilan) untuk menyelesaikan suatu pelanggaran hukum (baik dari alat-alat negara sendiri maupun warga negara) atau perselisihan hukum antara warga negara, harus bebas dari segala macam pengurus atau campur tangan dari mana pun datangnya dan dalam bentuk apa pun juga. Hakim harus dibimbing oleh *rule of law* dan menjalankannya tanpa berpihak dan menentang setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai politik terhadap kebebasan sebagai hakim.

Dengan demikian, jelas, walaupun kekuasaan di bidang peradilan itu harus bebas dan tidak memihak, bukan berarti hakim bisa bertindak semau-maunya atau sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya. Hakim terikat atau dibatasi oleh hukum sehingga hakim itu harus *subordinated* dan tidak keluar dari koridor hukum yang telah ditetapkan. Hakim dibimbing oleh *rule of law*. Maka, hukum merupakan restriksi yang sah terhadap kebebasan hakim dalam menjalankan tugasnya, bahkan dapat dikatakan bahwa hukumlah yang menjadi landasan dalam segala tindakan dan putusannya. Karena itulah, hakim adalah penegak hukum.

Sementara itu, untuk menghindari kesalahan-kesalahan hakim dalam menjalankan tugas peradilan maka dapat dicegah dengan jalan berikut ini.

1. Diadakan adanya proses persidangan yang terbuka untuk umum, sehingga warganegara dapat mengontrol bagaimana jalannya suatu proses persidangan;
2. Mengharuskan para hakim menyebut dasar-dasar hukum (produk hukum yang menjadi dasar dan pedoman bagi hakim) dari putusannya, dan mencantumkan segala pertimbangan hukum di dalam suatu berita acara, sehingga dapat menunjukkan apakah hakim yang bersangkutan benar-benar adil, bijaksana, ahli, atau tidak;
3. Dimungkinkannya pemeriksaan kembali perkara yang telah mendapat putusan peradilan yang tetap.
4. Pengawasan oleh para sarjana hukum atau cenderkiawan, dengan komentar-komentar yang bermutu dan bertanggung jawab dalam majalah-majalah ilmiah.

Dengan adanya suatu peradilan yang bebas dan tidak memihak serta dengan adanya suatu peradilan administrasi, suatu negara hukum akan benar-benar memperoleh maknanya, *rule of law* akan sungguh-sungguh ditegakkan, dan kedudukan yang sama di depan hukum warga negara benar-benar terjamin.

## **2.5 Asas Kedaulatan Rakyat**

Dalam negara hukum, kekuasaan negara diatur dan dibagi menurut hukum. Kekuasaan dan tindakan penguasa harus berdasar atau bersumber pada hukum serta hukumlah yang hendak ditegakkan dan dilaksanakan.

Hukum yang mengatur dan membagi kekuasaan itu haruslah hukum yang benar dan adil yang mengandung nilai-nilai kemanusiaan dan yang membawa kesejahteraan umum. Hukum yang demikian hanyalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*), yang tentunya sesuai dengan atau merupakan cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu. Hukum yang bersumber pada rasa dan kesadaran hukum rakyat,

hukum yang dibuat dan ditentukan oleh rakyat dan berasal dari rakyat serta bermanfaat bagi rakyat. Jadi dibalik supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada hakikatnya adalah supremasi dan kedaulatan rakyat secara keseluruhan yang pada umumnya di negara-negara modern dimanifestasikan lewat wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat secara demokratis.

Wakil-wakil rakyat itulah sesungguhnya yang menentukan peraturan-peraturan hukum dan memilih pemerintah/penguasa yang akan melaksanakan peraturan/hukum tersebut. Oleh karena itu, setiap pemerintah harus mendekati kemauan rakyat. Hal itu adalah sepatutnya dan harus menjadi dasar untuk memerintah. Pemerintah yang tidak memperhatikan atau menghargai kemauan rakyat, tentunya, tidak bisa membuat aturan-aturan yang sesuai dengan perasaan rakyat. Dengan demikian, asas negara hukum itu tidak bisa dipisahkan dan bahkan, pelaksanaannya itu harus bersama-sama dengan asas kedaulatan rakyat.

Sebagai suatu doktrin (ajaran), kedaulatan rakyat (*popular sovereignty; volksconcerenited*) sudah tua usianya, sudah dikemukakan oleh kaum *monarchomahen* (penulis-penulis anti kerajaan) seperti Marsigio Padua (1270-1340). William Okhem (1280-1317), Buchanan (1506-1582), Bullarmin (154-1621), dan lain-lain yang kemudian dilanjutkan oleh J.J. Rousseau dengan teori *vollenk general*-nya, sehingga menjadi sangat terkenal. Sebenarnya, sebelum penulis-penulis Barat itu muncul, ajaran Islam telah mengenal prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dengan memakai term *ulil Amri*, yang mempunyai sifat perwakilan, permusyawaratan, perbedaan pikiran, dan kebebasan faham.<sup>142</sup>

---

142Ibid., hal. 75

## 2.6 Asas Demokrasi

Sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut bisa dikenal dengan istilah *sistem pemerintahan "demokrasi"*. Demokrasi berasal dari kata-kata Yunani, *demos* (rakyat) dan *cratein* (pemerintahan), artinya pemerintahan rakyat.

Demokrasi diwujudkan dengan adanya pemerintahan yang bersendikan perwakilan rakyat, yang kekuasaan dan wewenangnya berasal dari rakyat dan dilaksanakan melalui wakil-wakil rakyat serta bertanggung jawab penuh kepada rakyat. Oleh karena itu, demokrasi mensyaratkan adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat tersebut yang harus diselenggarakan secara berkala dengan bebas, rahasia, jujur, dan adil. Demikian itu, juga, dinyatakan oleh *Universal Declaration of Human Rights* dalam Pasal 21 sebagai berikut :

1. *Everyone has the rights to take part in the government of his country, directly or by freely chosen representative* (Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahannya negerinya sendiri, baik langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih secara bebas).
2. *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periode and general election which shall be held be screet vote or by equivalent free voting procedures* (Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan itu harus dinyatakan dalam Pemilihan Umum yang berkala dan harus dilakukan secara rahasia atau cara lain yang menjamin kebebasan dalam memberikan suara.<sup>143</sup>

---

143Ibid., hal. 77.



Jadi, pelaksanaan asas demokrasi merupakan manifestasi pelaksanaan salah satu hak-hak asasi manusia, yaitu hak-hak asasi di bidang politik artinya hak-hak untuk turut serta dalam pemerintahan dan persamaan kedudukan dalam pemerintahan. Paham demokrasi menyatakan bahwa setiap orang memiliki nilai dan martabatnya yang harus diakui dan dihormati oleh masyarakat. Dengan nilai-nilai dan martabat yang ada pada dirinya, orang mengharuskan dirinya untuk ikut serta dalam setiap kegiatan ketatanegaraan/pemerintahan. Paham demokrasi menitikberatkan persamaan di antara sesamanya, dan dalam praktik pemerintahan, demokrasi berintikan pertanggungjawaban, baik pertanggungjawaban individual ataupun pertanggungjawaban institusional.

Dengan demikian, demokrasi hanya mungkin berjalan dengan *rule of law*. Supremasi hukum dan *rule of law* baru bisa ditegakkan dan harus ditegakkan secara demokratis apabila peraturan perundang-undangan ditetapkan sendiri oleh rakyat melalui lembaga perwakilannya.

## **2.7 Asas Konstitusionalitas**

Tiada satu negara pun di dunia ini yang sistem ketatanegaraan/ pemerintahannya tidak mendasarkan diri pada suatu konstitusi, yang merupakan dasar dan sumber dari segala sumber hukum yang ada dalam suatu negara. Karena itu, orang lazim mengatakan bahwa suatu negara hukum harus pula merupakan negara konstitusional.

Negara konstitusional ialah negara yang pemerintahannya didasarkan sistem konstitusional, yaitu suatu sistem yang tertentu, yang pasti dan jelas dimana hukum yang hendak ditegakkan oleh negara dan yang membatasi kekuasaan pemerintah. Agar pelaksanaannya teratur dan tidak simpang siur, harus merupakan satu

tertib, satu kesatuan tujuan konstitusi yang merupakan hukum dasar dalam negara sebagai tolak ukur/parameter dari semua peraturan hukum yang ada, baik yang tertulis ataupun yang tidak tertulis.

Dalam bukunya Negara Hukum, Joenarto menyimpulkan konstitusi dalam tiga arti. Pertama, dalam arti yang paling luas yaitu diartikan sama dengan hukum tata negara. Kedua, diartikan sama dengan hukum dasar. Ketiga, dalam arti yang sempit yaitu sama dengan Undang-Undang Dasar. Penggunaan dalam tiga pengertian itu sama sekali tidak bertentangan, dalam arti menimbulkan simpang siurnya tertib hukum, untuk memperoleh adanya sistem Undang-Undang Dasar (UUD) yang merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat ketentuan-ketentuan pokok ketatanegaraan suatu negara. Di samping itu, ada hukum dasar tertulis di luar UUD dan hukum dasar yang tidak tertulis yang keduanya itu tidak boleh bertentangan dengan UUD.<sup>144</sup>

Suatu konstitusi diadakan untuk menjamin rakyat terhadap tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, yang selanjutnya berarti membuka peluang untuk menjalankan pendapat umum (*volonte Generale*) dan sebagainya, yang pada pokoknya untuk melindungi dan menegakkan hak-hak asasi manusia, tetapi tidak berarti sebaliknya, bahwa kehadiran suatu konstitusi dengan sendirinya menjamin tegaknya hak-hak asasi manusia. Di negara-negara totaliter, juga dikenal adanya konstitusi, namun demikian tidak dirasakan semangat yang demikian di dalam pemerintahan. Sebab yang paling penting, bukan ada atau tidak adanya pengakuan formal tentang asas negara hukum dan asas konstitusional), tetapi bagi kemanusiaan yang penting adalah ada atau tidak adanya praktik tentang pembatasan

---

144Joenarto. Op.Cit., hal. 59

kekuasaan negara oleh hukum menurut suatu sistem yang tertentu.

Sistem konstitusional yang mencerminkan sistem hukum dan sistem pemerintahan suatu negara berbeda-beda satu sama lain sesuai dengan latar belakang dan proses perkembangan masing-masing bangsa atau negara tersebut. Oleh karena itu, pelaksanaan konsep negara hukum atau *rule of law* dari berbagai negara itu pun berbeda-beda, sesuai dengan sistem konstitusional yang dianutnya.

### **BAB III**

## **PERANAN PARTAI POLITIK DALAM PELAKSANAAN PEMILU DI NEGARA HUKUM REPUBLIK INDONESIA**

### **A. Peranan Partai Politik di Indonesia**

#### **1. Zaman Demokrasi Parlementer**

Setelah dikumandangkannya Teks Proklamasi pada tanggal 17 Agustus tahun 1945 yang merupakan evidensi berdirinya suatu negara yang bernama Republik Indonesia, maka menindaklanjuti berdirinya Negara Republik Indonesia diperlukan pembentukan dan penataan organ ketatanegaraan sebagai pilar dalam melaksanakan jalannya roda pemerintahan. Dalam hal itu, pada tanggal 22 Agustus tahun 1945, PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) telah merumuskan suatu kebijaksanaan untuk menetapkan berdirinya suatu gerakan bernama "Partai Nasional Indonesia" sebagai partai negara atau partai tunggal atau satu-satunya partai di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kontinuitas dari kebijaksanaan PPKI (Panitia Penyelidik Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada tanggal 22 Agustus tahun 1945, maka esok harinya pada tanggal 23 Agustus tahun 1945, Presiden Soekarno mengkomunikasikan kebijaksanaan ini melalui pidato yang disiarkan secara langsung melalui siaran radio. Adapun substansi dari siaran radio yang disampaikan oleh Presiden Soekarno tersebut adalah :

Ada satu hal lagi yang sangat penting yang harus kita kerjakan dengan segera ialah membangunkan

suatu partai yang menjadi motor perjuangan rakyat dalam segala suasana dan lapangan, yaitu: Partai Nasional Indonesia.

Komite Nasional adalah suatu komite, Partai Nasional Indonesia adalah suatu partai. Komite diadakan untuk sementara waktu, partai kita hajatkan pula terus sampai di masa yang akan datang.

Apakah tujuan Partai Nasional Indonesia itu ? Tujuannya ialah : Republik Indonesia, membela Republik Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur berdasarkan kedaulatan rakyat. Dan apakah usahanya ? Usahanya ialah : memperkuat persatuan bangsa dan negara, memperbesar rasa cinta, setia, bakti kepada tanah air; mengikhtiarkan program ekonomi dan sosial sebagai tersebut dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, membantu tercapainya keadilan sosial dan perikemanusiaan dengan jalan perdamaian internasional.

Bangsaku sekalian! Sambutlah partai kita ini, dirikanlah cabang-cabangnya di mana-mana tempat di seluruh muka bumi tanah air kita setelah menerima petunjuk dan perintah kami. Petunjuk dan perintah-perintah itu akan segera kami usulkan.<sup>145</sup>

Namun perintah dan petunjuk seperti yang disebutkan di atas tersebut tidak jadi diberikan atau disebarluaskan, karena partai tunggal yang pada saat pembentukan bertujuan untuk menyesuaikan diri dengan keadaan revolusioner agar tidak terpecah-pecah dengan adanya banyak partai politik, "tidak sempat berdiri". Hal ini menjadi tanda tanya besar, faktor apakah yang menjadi latar belakang pembubaran partai tersebut ? Ternyata hal tersebut adalah akibat tantangan dari Sutan Syahrir dan kelompoknya yang

---

145Djohermansyah Djohan. Op.Cit., hal. 6.2 – 6.3

berpendapat bahwa jika sampai terjadi pembentukan partai tunggal tersebut, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru saja diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 akan mendapat gambaran dari sekutu sebagai negara otoriter sebab hanya dikuasai oleh sebuah partai tunggal yang tidak lain adalah perpanjangan kekuasaan dari pemerintah.

Konsekuensi dari berbagai pertimbangan, maka pemerintah dengan jalan lain menempuh kebijakan lainnya, yaitu dengan didahului oleh pengumuman "Haluan Politik Republik Indonesia" yang lebih dikenal dengan "Manifest Politik Hatta". Manifest Politik Hatta merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara pertama dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Adapun substansi dari "Manifest Politik Hatta" atau disebut juga sebagai "Haluan Politik Republik Indonesia" adalah sebagai berikut :

Sedikit hari lagi kita akan mengadakan Pemilihan Umum sebagai bukti bahwa bagi kita cita-cita dasar kerakyatan itu benar-benar dasar dan pedoman penghidupan masyarakat dan negara kita. Mungkin sebagai akibat dari pemilihan itu, pemerintah akan berganti dan Undang-Undang Dasar kita akan sempurnakan menurut kehendak rakyat kita yang terbanyak.<sup>146</sup>

"Haluan Politik Republik Indonesia" yang diumumkan oleh Mohammad Hatta pada tanggal 1 November 1945 kembali ditindaklanjuti dua hari kemudian oleh Pemerintah dengan mengeluarkan Maklumat Pemerintah sebagai bukti konsistensi dari ikap pemerintah yang menempatkan bahwa

---

146Yusril Ihza Mahendra. Politik dan Perubahan Tafsir Atas Konstitusi. Loc.Cit.

partai politik adalah bagian yang yital dalam mempertahankan singularitas Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bukti negara dari kandungan normatif dalam konstitusi. Maklumat Pemerintah tersebut adalah :

#### MAKLUMAT PEMERINTAH

Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat kepada Pemerintah, supaya diberikan kesempatan kepada Rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai politik itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan Masyarakat. Pemerintah menegaskan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu, bahwa :

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
2. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.

Jakarta, 3 November 1945  
Wakil Presiden,

MOHAMMAD HATTA.<sup>147</sup>

Berdasarkan Maklumat Pemerintah tersebut, partai politik diberikan keleluasaan untuk berdiri dengan didasari

---

147Djohermansyah Djohan. Op.Cit., hal. 6.4 – 6.5

oleh spirit memperkuat perjuangan yang menjaring dan merekrut warga negara untuk aktif dalam mengambil sikap dan tindakan dalam mempertahankan kedaulatan negara yang telah terbentuk. Keluarnya Maklumat Pemerintah tersebut apabila dimaknai secara hukum merupakan konkretisasi dari jaminan konstitusional warga negara untuk diberikan kebebasan dalam berserikat dan berkumpul, serta untuk mengeluarkan pendapat. Apabila dilihat dalam perspektif Hukum Tata Negara, pembentukan otoritas kepada warga negara untuk mendirikan partai politik ini adalah bukti bahwa konstitusi memiliki nilai keberlakuan secara normatif.

Masa Demokrasi Parlemerter merupakan masa rezim pemerintahan dimana masa subur dan periode berkembang partai politik. Mr. Wilopo menyebut periode ini sebagai “zaman pemerintahan partai-partai.”<sup>148</sup> Pada masa ini ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan ketentuan konstitusional warga negara untuk membentuk partai politik tidak ditafsirkan secara bebas. Para warganegara bebas mendirikan partai politik dengan berbagai ideologi apa saja yang menjadi paham dalam perjuangan politik mereka. Bahkan pada masa ini, ideologi komunis dianggap tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam Demokrasi Parlemerter partai politik tidak dibatasi pembentukan dan pendirinya. Partai politik pada masa ini merupakan bukti dan juga menjadi simbolistik bahwa rakyat adalah pemilik kedaulatan yang sesungguhnya.

Akibat dikeluarkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 3 November 1945, maka terciptalah suatu nuansa ketatanegaraan yang demokratis dimana para warga negara berlomba-lomba dalam mendirikan partai. Di bawah ini dapat dilihat beberapa partai politik yang didirikan setelah

---

148Yusril Ihza Mahendra. Op.Cit., hal. 7.



dikumandangkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 3 November 1945 :

1. PKI tanggal 7 November 1945
2. Masyumi tanggal 7 November 1945
3. Partai Buruh Indonesia (PBI) tanggal 8 November 1945
4. Partai Kristen Indonesia (Parkindo) tanggal 10 November 1945
5. Partai Sosialis Indonesia (PSI) tanggal 10 November 1945
6. Partai Rakyat Sosialis (PRS) tanggal 20 November 1945
7. Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Partai Islam PERTI) tanggal 22 November 1945
8. Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI) tanggal 8 Desember 1945
9. Partai Sosialis (gabungan PSI dan PRS) tanggal 17 Desember 1945
10. Partai Nasional Indonesia (PNI) tanggal 29 Januari 1946
11. Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII) tanggal 22 Maret
12. Partai Murba tanggal 7 November 1948
13. Partai Indonesia Raya (PIR) tanggal 10 Desember 1948

Selain itu kita masih menemukan lagi :

1. Partai Rakyat Jelata tanggal 1 Oktober 1945
2. Partai Tani Indonesia tanggal 5 Desember 1945
3. Partai Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI) tanggal 19 Januari 1946
4. Partai Wanita Rakyat (PWR) tanggal 6 September 1946
5. Partai Kedaulatan Rakyat (PKR) tanggal 24 November 1946
6. Partai Demokrat Tonghoa Indonesia (PDTI) tanggal 23 Mei 1948
7. Partai Kebangsaan Indonesia (PARKI) akhir bulan Januari 1949

8. Partai Indo Nasional (PIN) tanggal 7 Juli 1949
9. Partai Indonesia Raya (Parindra) pertengahan bulan November 1949
10. Partai Politik Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai) tanggal 17 Februari 1950
11. Partai Demokrasi Rakyat (Banteng) tanggal 26 Maret 1950
12. Partai Buruh tanggal 1 Mei 1950
13. Partai Rakyat Indonesia (PRI) tanggal 20 Mei 1950
14. Partai Rakyat Nasional (PRN) tanggal 23 Juli 1950.<sup>149</sup>

Jumlah partai-partai selain yang telah disebutkan di atas, masih terus bertambah dan mencapai puncaknya pada tahun 1955 ketika diselenggarakan Pemilihan Umum pertama tahun 1955. Setelah dilaksanakan Pemilihan Umum pada tahun 1955, maka terdapat 27 (dua puluh tujuh) partai politik yang mendapat kursi di parlemen. Pada momentum inilah muncul problematika akibat banyaknya jumlah partai politik. Banyaknya jumlah partai politik maka berakibat begitu banyaknya gesekan antara satu partai dengan partai lainnya dalam upayanya untuk merebut kekuasaan baik pada posisi pemerintahan maupun parlemen. Dalam hal ini dapat dilihat pendapat Hatta yang menyatakan : “Partai-partai sudah menjadi dirinya sendiri, negara menjadi alatnya dan kedudukan pemerintah sudah menjadi pesuruh dari partai politik.<sup>150</sup> Ambisi partai politik ini pun cukup membuat gusar Presiden Soekarno. Bahkan Presiden Soekarno tidak tinggal diam. Presiden Soekarno mengumpulkan para tokoh non partai seperti Chaerul Saleh, dan memprakarsai dibentuknya “Gerakan Anti Partai”. Kemarahan Presiden Soekarno akibat peran partai politik yang telah keluar dari harapan dan tujuannya dapat dilihat dalam pidato Presiden

---

149Djohermansyah Djohan. Op.Cit., hal. 6.5

150Ibid., hal. 6.7

Soekarno pada tanggal 30 Oktober 1956 di hadapan kongres PGRI, pidato tersebut adalah :

Saudara-saudara bertanya mengapa partai-partai harus dikuburkan? Tidak, saudara-saudara! Kalau kita kuburkan partai-partai dan setelah itu tidak berbuat apa-apa, dan lalu bangkit seseorang yang memerintah atas kehendaknya sendiri, dan terutama bila dia memerintah dengan cambuk ya, dalam hal itu demokrasi mati.

Tetapi tujuan saya, saudara-saudara, adalah membuat masyarakat kita sehat. Tidak ada satu orang pun yang bisa membenarkan adanya begitu banyak partai-partai. Ini harus dirasionalisasikan, harus dirasionalisasikan, harus diletakkan di atas dasar yang sehat. Bagaimana ? Sekurang-kurangnya, paling kurang, jumlah partai-partai harus dikurangi.

Kalau orang mau mengurangi jumlah partai, partai manakah yang harus dikuburkan? Partai yang satu akan berkata: Mengapa saya yang harus dikuburkan? Mengapa bukan engkau?

Ini logis. Tidak ada seorangpun yang mau menguburkan partainya sendiri. Sedangkan partai lainnya tinggal. Saudara tidak dapat berbuat begitu. Karena itu, saya berikan satu usulan agar kita menguburkannya bersama-sama, tanpa pandang bulu. Mari kita kuburkan partai, kuburkan, kuburkan!<sup>151</sup>

Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 merupakan sikap politik pemerintah dalam melegitimasi partai politik dalam lembaga ketatanegaraan Republik Indonesia yang ternyata telah menjadi problematikanya sendiri, bahkan telah keluar dari konsep yang dicita-citakan

---

151Ibid., hal. 6.18

yaitu sebagai upaya dalam memperkokoh kesatuan, tetapi malah mengakibatkan konfrontasi politik yang dibuktikan dengan singkatnya suatu masa periode kabinet. Salah satu bukti empirisme tersebut adalah dapat dilihat dari masa kerja kabinet dalam Demokrasi Parlementer yang mempunyai masa pemerintahan sangat singkat akibat pengaruh dari berbagai tekanan dari partai politik. Adapun dapat dilihat dalam tabel di bawah ini yang menjabarkan masa kerja suatu kabinet dalam zaman Demokrasi Parlementer.

**Tabel 4. Masa Kerja Kabinet dalam Pemerintahan Demokrasi Liberal**<sup>152</sup>

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Lamanya (bulan)
1	Syahrir I	14/11-45 s/d	4
2	Syahrir II	12/03-46	6 ½
3	Syahrir III	12/03-46 s/d	10
4	Amir I	02/10-46	4
5	Amir II	02/10-46 s/d	3
6	Hatta I	03/07-47	18
7	(Presidensial)	03/07-47 s/d	4 ½
8	Hatta II	11/11-47	1
9	Soesanto	11/11-47 s/d	7 ½
10	DR. A. Salim (RI.	29/02-48	8 ½
11	Yogya)	29/01-48 s/d	11 ½
12	Natsir	04/08-49	16
13	DR. Soekiman	04/08-49 s/d	2
14	Wilopo	20/12-49	7 ½
15	Ali I	20/12-49 s/d	13
	Burhanuddin H	21/01-50	
	Ali II	21/01-50 s/d	
		06/09-50	
		06/09-50 s/d	
		27/04-51	
		27/04-51 s/d	
		03/04-52	

<sup>152</sup>Ibid., hal. 6.19

		03/04-52	s/d	
		01/08-53		
		01/08-53	s/d	
		12/08-55		
		12/08-55	s/d	
		24/03-56		
		24/03-56	s/d	
		09/04-57		

Di luar kabinet Hatta yang “Presidensial” hanya tiga kabinet saja di masa ini yang bisa memerintah lebih dari setahun yaitu Kabinet Wilopo, Ali Sastroamidjojo I dan II. Sisanya hanya mampu mencapai usia bilangan bulan saja. Sehingga program Kabinet berjalan tidak lancar dan terputus-putus, baik yang lebih apalagi yang kurang dari setahun.

Zaman Demokrasi Parlementer berakhir sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden Republik Indonesia pada tanggal 5 Juni 1959. Sejak dikeluarkannya Dekrit ini, kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia memasuki Zaman Demokrasi Terpimpin.

## **2. Zaman Demokrasi Terpimpin**

Antara lain sebagai akibat dari kurang berhasil atau lebih tepat gagalnya partai-partai memerintah, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang berisi pernyataan : Konstituante dibubarkan, UUDS 1950 tidak berlaku lagi, dan berlakunya kembali UUD 1945 serta dibentuknya MPRS. Sekelurnya Dekrit itu, berakhirilah secara resmi zaman pemerintahan partai-partai, dan kekuasaan kembali ke tangan Presiden Soekarno dengan sistem pemerintahan Demokrasi Terpimpinnya.<sup>153</sup>

Sesegera setelah Dekrit, pada tanggal 31 Desember 1959 dikeluarkan Soekarno, Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian, yang kemudian dikenal sebagai Undang-Undang (Penpres) Nomor 7 Tahun 1959. Dalam Penpres itu ditentukan bahwa Maklumat Pemerintah 3

---

153Ibid., hal. 6.26

November 1945 dinyatakan tidak berlaku, sebab dengan berdirinya banyak partai politik, ternyata tidak berhasil mencapai stabilitas politik, sehingga membahayakan persatuan dan kesatuan Negara, Nusa, Bangsa dan merintangai Pembangunan Semesta untuk mencapai masyarakat adil dan makmur. Sedangkan persyaratan yang termaktub dalam penetapan itu cukup berat, antara lain :

1. Partai harus mempunyai cabang-cabang yang tersebar paling sedikit seperempat jumlah Daerah Tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu harus sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah Daerah Tingkat II yang ada di Indonesia.
2. Partai tidak sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau telah jelas memberikan bantuan, sedangkan partai yang bersangkutan tidak resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya.
3. Partai harus menerima dan menurut azas dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945.
4. Partai harus mencantumkan dengan tegas dalam anggaran dasar bahwa organisasi itu menerima dan mempertahankan UUD 1945 Negara RI yang memuat dasar negara yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, dan Keadilan Sosial, dan bertujuan membangun suatu masyarakat yang adil dan makmur menurut kepribadian bangsa Indonesia, serta mendasarkan program kerjanya masing-masing atas manifesto politik Presiden tertanggal 17 Agustus 1945 yang telah dinyatakan menjadi Garis-Garis Besar Haluan Negara.<sup>154</sup>

---

154Ibid., hal. 6.26 – 6.27

Sehingga dengan ditamatkannya riwayat Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang mengizinkan pendirian partai-partai dan dibuatnya persyaratan seperti di atas, berarti Presiden Soekarno telah menutup peluang bagi berdirinya partai baru dan sekaligus bakal dapat mengurangi jumlah partai, serta menempatkan partai di bawah pengawasannya sebagaimana terbukti nanti.

Untuk operasionalisasinya dikeluarkan Presiden lagi Penetapan Nomor 13 Tahun 1960 yang mengatur mengenai Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran partai politik.

Berdasarkan kedua peraturan yang tak dikenal dalam UUD 1945 dan dianggap sebagai konsekuensi pelaksanaan berlakunya kembali UUD 1945 itu, dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 128 Tahun 1961 dan Nomor 440 Tahun 1961. Dalam Keppres pertama telah diakui delapan partai sebagai partai politik yaitu : PNI, NU, PKI, Partai Katholik, Partai Indonesia (Parkindo), Partai Murba, PSII-Arudji, dan IPKI. Lalu dalam Keppres berikutnya menyusul pengakuan sebagai partai politik diberikan kepada dua partai yakni : Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Islam Persatuan Tarbiah Islamiyah (PERTI). Lalu dengan Keppres Nomor 129 Tahun 1961, empat partai yaitu : PSII Abikusno, Partai Rakyat Nasional (PRN), Partai Rakyat Indonesia (PRI), Partai Rakyat Nasional (PRN); telah ditolak untuk diakui karena dianggap Presiden tidak memenuhi persyaratan sehingga harus dinyatakan bubar.

Lebih dini daripada keempat partai di atas pada tanggal 17 Agustus 1960 melalui pidato kenegaraan, Presiden Soekarno telah memerintahkan pembubaran Partai Masyumi dan PSI. Presiden Soekarno menyebutkan : “Jikalau satu bulan sesudah perintah ini diberikan Masyumi dan PSI belum dibubarkan maka Masyumi dan PSI adalah partai-partai terlarang”.<sup>155</sup>

Kendatipun demikian, pembubaran Masyumi dan PSI beserta seluruh cabang-cabang, bagian, ranting segenap wilayah RI ini, dikukuhkan juga oleh Presiden Soekarno masing-masingnya dengan

---

155Ibid., hal. 6.27

Keppres Nomor 200 Tahun 1960 dan Keppres Nomor 201 Tahun 1960. Jadi tidak sekedar dengan suara yang diperdengarkannya dalam pidato tanggal 17 Agustus itu saja.

Kesepuluh partai yang diperbolehkan hidup dengan resmi oleh pemerintah itu ialah : PNI, NU, PKI, Partai Katholik, Partai Indonesia atau Partindo (yang mulanya merupakan “*Soekarno Supported Party*” dan kemudian terkenal sebagai “*Communist Infiltrated*”), Partai Murba, PSII-Arudji, IPKI (partai kecil yang punya hubungan erat dengan TNI), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), dan Partai Islam Persatuan Tarbiah Islamiyah (Perti).<sup>156</sup>

Di penghujung masa Demokrasi Terpimpin ini, Soekarno pada tanggal 21 September 1965 dengan Keppres/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia No. 291/KOTI/1965, masih sempat membubarkan Partai Murba, setelah terlebih dahulu dengan keputusan No. 1/KOTI/1965<sup>157</sup> melarang kegiatan partai ini di bidang politik. Jatuhnya keputusan tersebut sebagai akibat berhasilnya tekanan PKI terhadap Presiden. Karena PKI dalam rangka Nasakom hendak memonopoli aspirasi Komunis, dengan menuduh Partai Murba sebagai golongan Marxis yang menyimpang.

Dari hasil ini kelihatan bahwa jumlah partai politik masih tetap banyak, sehingga pola “*multy-party system*” dengan sendirinya sukar dielakkan untuk tidak dianut. Dalam menilai hasil tersebut, di zaman Demokrasi Terpimpin Soekarno tidak pernah berhasil melaksanakan ide dan rencananya untuk menyederhanakan sistem kepartaian secara berarti.

Maka dengan disederhanakannya jumlah partai, dibentuknya Front Nasional yang dipimpin, langsung oleh Presiden Soekarno, dimunculkannya oleh TNI-AD wadah Sekber Golkar; itu antara lain menunjukkan telah terjadinya pergeseran kekuatan dalam politik dari partai-partai ke Soekarno dan TNI-AD. Karena sebagai akibat dari penyederhanaan itu, partai-partai dipersempit ruang geraknya (kecuali

---

<sup>156</sup>Ibid., hal. 6.28,

<sup>157</sup>Ibid.



PKI). Dan sebanding dengan penyempitan itu telah mengakibatkan meluasnya gerak politik Soekarno dan TNI-AD.

Lebih jauh lagi daripada itu, semua kekuatan yang ada di parlemen takluk di bawah Presiden Soekarno. Terutama karena Presiden berwenang dalam proses pengambilan keputusan badan legislatif ini. Belum lagi karena semua anggotanya bukan dipilih rakyat tetapi ditunjuk Presiden, diberinya status Menteri – yang notabene Pembantu Presiden – kepada para pimpinan dewan.

Sebagai contoh umpamanya Soekarno berhasil memaksa DPRGR memberikan kewenangan kepada Presiden untuk turut atau campur tangan dalam soal pengadilan, yaitu dengan diterima baiknya Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman Nomor 19 Tahun 1964. Padahal jelas-jelas ketentuan tersebut menyalahi aturan yang digariskan UUD 1945, bahwa kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Dalam pada itu hubungan partai-partai politik dengan pemerintah terasa penuh konflik. Bentuk perlawanan yang dilakukan partai-partai (terutama Masyumi dan PSI) yaitu seperti : menantang garis politik Presiden Soekarno. Terhadap segala konflik dari partai-partai tersebut, pemerintah menghadapinya dengan reaksi yang keras, antara lain dengan : membubarkan partai tertentu dengan paksa, membinasakan parlemen yang dikuasai partai-partai, menangkap dan memenjarakan tokoh-tokoh partai.

Dengan begitu jumlah partai politik masih tetap hanya sedikit, sehingga pola “*multy-party system*” sukar dielakkan. Ditambah lagi dengan gagalnya usaha Soekarno untuk menjadikan Front Nasional yang dibentuknya sebagai partai tunggal. Dan semua partai-partai politik tersebut, baik yang diperbolehkan hidup maupun yang dibubarkan adalah didasarkan kepada keputusan pemerintah.

### **3. Zaman Demokrasi Pancasila**

Setelah gagalnya gerakan 30 September 1965 PKI, kehidupan politik Indonesia mengalami perubahan yang drastis dan prinsipil. Pertama, berakhirnya kepemimpinan Presiden Soekarno dan runtuhnya sistem politik Demokrasi Terpimpin. Kedua, meningkatnya peranan

politik ABRI. Ketiga, lahirnya Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dengan sistem politik Demokrasi Pancasila.

Perubahan tersebut tercermin dalam tindakan-tindakan restrukturisasi kehidupan politik yang dilancarkan oleh Pemerintah Orde Baru. Semenjak memegang kendali kekuasaan, Pemerintah Orde Baru bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, bersifat anti komunis, dan berorientasi kuat kepada pembangunan, berusaha keras untuk membangun sistem Pemilu yang mampu memelihara stabilitas pemerintahan.

Salah satu karya penting yang harus dilaksanakan Presiden Soeharto adalah menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pemilu). Hal itu telah diputuskan oleh MPRS dalam ketetapannya No. XI/MPRS/1966, di mana dalam konsideransnya dikatakan :

Bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat seperti tercantum dalam asas Pancasila dan UUD 45; bahwa untuk pelaksanaan asas kedaulatan rakyat itu diperlukan lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat yang dibentuk dengan Pemilu; bahwa hingga kini lembaga-lembaga tersebut belum terbentuk dengan Pemilu, kehidupan demokrasi Indonesia belum berjalan secara wajar; bahwa dalam rangka kembali pada pelaksanaan UUD 45 secara murni dan konsekuen, perlu segera dibentuk lembaga-lembaga dengan Pemilu.<sup>158</sup>

Berkenaan dengan penataan partai-partai, beberapa usaha yang dilakukan pada masa Demokrasi Pancasila diantaranya yang penting-penting dapat diungkapkan sebagai berikut :

1. Sesudah PKI tanggal 12 Maret 1966 dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang, pada tanggal 30 Maret sebanyak 62 orang anggota PKI di DPRGR disingkirkan. Menyusul bulan Juninya 76 orang dikeluarkan dari MPRS.

---

158Ibid., hal. 8.2.

2. Sejalan dengan itu di bulan-bulan yang sama, tindakan serupa dikenakan juga terhadap Partindo karena partai ini tidak mengeluarkan ketegasan sikap terhadap peristiwa Gestapu. Partindo dilarang melakukan kegiatan, dan tokoh-tokohnya dilarang pula mengikuti aktivitas sidang-sidang DPRGR atau MPRS.
3. Pada bulan April, PNI yang merupakan pendukung Soekarno dan telah disusupi PKI, didesak oleh pemerintah untuk mengadakan kongres partai. Hasil kongres adalah disingkirkannya para pemimpin yang dianggap setia kepada Bung Karno dan yang berbau komunis. Tindakan itu kemudian dilanjutkan dengan penutupan cabang-cabang partai, pelarangan mengadakan rapat terbuka, pembekuan beberapa organisasi massa (ormas)-nya, bahkan berlanjut dengan pembekuan PNI itu sendiri. Barulah pada tanggal 21 Desember 1967 PNI dicairkan kembali.
4. Tanggal 5 September 1965 Jenderal Soeharto mengeluarkan instruksi kepada keempat Panglima Angkatan Bersenjata agar memberikan fasilitas-fasilitas seluas-luasnya bagi perkembangan dan penunaian tugas Sekber Golkar di tingkat pusat dan daerah, mengingat Sekber Golkar selalu menempatkan dirinya sebagai “saudara kandung Angkatan Bersenjata” dan sebagai pengawal serta pengaman Revolusi Indonesia. Sebelumnya dalam suatu Coaching Sekber Golkar, Presiden Soeharto dalam sambutannya menyerukan agar Golkar mempunyai *sense of mission*; mengembangkan dan memiliki kesadaran bulat bahwa Golkar mempunyai cita-cita, tujuan tunggal, yakni pengabdian yang didasarkan kepada patriotisme yang berkiblat pada UUD 45 dan Pancasila.
5. Pada tanggal 17 Oktober 1966 Partai Murba yang dibubarkan Soekarno menjelang meletusnya peristiwa Gestapu PKI, direhabilitisir oleh Presiden Soeharto

dengan Keputusan Presiden Nomor 223 Tahun 1966. Sehingga partai ini memperoleh kesempatan untuk melakukan aktivitas-aktivitas kepartaiannya.

6. Dalam rangka pelaksanaan Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 yang menetapkan : agar pemerintah bersama-sama DPRD-GR segera membuat Undang-Undang tentang kepartaian, keormasan dan kekaryaan yang menuju pada penyederhanaan serta meninjau kembali berlakunya Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 13 Tahun 1960; pada tanggal 24 Nopember 1966 disampaikan oleh Presiden Soeharto kepada DPR-GR sebuah Rencana Undang-Undang (RUU) tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan. Tetapi hingga menjelang Pemilihan Umum 1971 RUU itu tidak berhasil diselesaikan. Menurut Ali Murtopo karena terdapat banyak kesimpangsiuran antara lain :
  - a) Definisi tentang apa yang disebut partai, organisasi massa, dan Golongan Karya;
  - b) Tentang ideologi, apakah Pancasila saja, atau diperkenankan memakai embel-embel;
  - c) Berapa jumlah partai dalam rangka penyederhanaan, dan partai mana akan dibubarkan;
  - d) Tentang struktur, apakah partai mempunyai “*onderbouw*” ataukah fungsionalisasi.<sup>159</sup>

Oleh karena itu, RUU ini ditinggalkan dan pengaturannya ditampung dalam pasal peralihan yang menyatakan bahwa partai-partai, ormas dan Golongan Karya yang ada sekarang boleh mengambil bagian dalam Pemilu.

7. Pada tanggal 20 Februari 1968 Presiden Soeharto mengizinkan berdirinya Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), lewat Keppres Nomor 70 Tahun 1968. Partai

---

159Ibid., hal. 8.4.

ini merupakan gabungan dari organisasi massa Islam yang sudah ada tetapi selama ini belum benar-benar tersalurkan aspirasi-aspirasi politiknya secara efektif. Itulah yang menjadi dasar pertimbangan keputusan Presiden Soeharto, sehingga dengan demikian pembentukan Parmusi dianggap tidak bertentangan dengan maksud penyederhanaan sistem kepartaian sebagaimana yang diamanahkan oleh MPRS.

8. Akhirnya pada tanggal 27 Februari 1970 Presiden Soeharto menyarankan pengelompokan partai-partai, saran mana tanggal 27 Februari dikonsultasikan oleh Presiden dengan para pemimpin sembilan partai politik dan satu Golongan Karya. Dalam kesempatan ini Presiden Soeharto mengemukakan sarannya, pengelompokan partai-partai tersebut semata-mata bertujuan untuk mempermudah kampanye Pemilihan Umum, tidak untuk melenyapkan partai. Setiap partai pada dasarnya memiliki identitasnya sendiri-sendiri. Pengelompokan itu akan menjadi : Pertama, Golongan Nasionalis; kedua, Golongan Spiritual; dan ketiga, Golongan Karya. Terhadap gagasan ini, IPKI dan PNI merupakan dua partai yang pertama-tama memberikan dukungan. NU malah mengatakan anjuran Presiden sesuai dengan kongres Umat Islam Indonesia tahun 1969. Namun Partai Katholik dan Parkindo menolak dikelompokkan ke dalam Golongan Nasionalis. Bahkan partai Katholik menyatakan lebih baik membubarkan diri daripada masuk ke dalam Golongan Spiritual. Pada bulan berikutnya gagasan Presiden Soeharto menjadi kenyataan. Pada tanggal 9 Maret berhasil dibentuk Kelompok Demokrasi Pembangunan atau Kelompok Materiil-Spiritual yaitu kelompok partai-partai politik yang menekankan pembangunan materiil tanpa mengabaikan aspek spiritual, yang merupakan gabungan dari : PNI, IPKI, Murba, Parkindo, Partai Katholik.

Empat hari kemudian pada tanggal 13 Maret lahir pula Kelompok Persatuan Pembangunan atau Kelompok Spiritual-Materiil yaitu kelompok partai-partai politik yang menekankan pembangunan spiritual tanpa mengabaikan aspek material, yang terdiri atas: NU, Parmusi, PSII dan Perti. Sedangkan Golongan Karya merupakan suatu kelompok ketiga yang agaknya dianggap tidak perlu dibentuk baru lagi, karena sudah sejak tanggal 20 Oktober 1964 didirikan. Golongan ini merupakan kelompok yang mendasarkan diri kepada kekaryaan rokhaniah-jasmaniah dimana di dalamnya tergabung kelompok-kelompok organisasi: Soksi, Kosgoro, MKGR, Gakani, Profesi, Ormas Hankam, dan Gerakan Pembangunan.

#### **4. Masa Reformasi**

Menjelang kejatuhan rezim Soeharto, masyarakat menuntut agar dilakukan pembaharuan dalam kehidupan sosial politik di Indonesia. Salah satu tuntutan tersebut adalah agar masyarakat diberi kesempatan untuk berpartisipasi politik melalui partai politik diluar partai politik yang sudah ada pada periode Soeharto (PPP, Golkar dan PDI). Efek dan tuntutan masyarakat tersebut adalah munculnya partai-partai baru. Setelah melalui proses penyaringan, yang dinyatakan lolos untuk mengikuti Pemilihan Umum tahun 1999 adalah sebanyak 48 partai.

Salah satu agenda penting pada masa pemerintahan transisi yaitu menyelenggarakan Pemilihan Umum. Kita paham bahwa Pemilihan Umum merupakan institusi pokok dan alat untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Diharapkan dengan Pemilihan Umum akan tercipta pemerintahan yang demokratis. Untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis harus melalui pemilihan yang demokratis pula.

Menyangkut persiapan Pemilu 1999, pemerintah melakukan revisi Undang-Undang Politik tahun 1985.

Undang-Undang tersebut terdiri dari Undang-Undang No. 2/1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.3/1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Meskipun ketiga Undang-Undang Politik ini masih dianggap belum komprehensif dan mengecewakan sebagian kalangan karena sebagian substansinya masih dianggap menguntungkan kekuatan status quo, tetapi secara obyektif diakui ada sejumlah kemajuan penting, khususnya dalam undang-undang Partai Politik dan undang-undang Pemilihan Umum. Kedua undang-undang ini membuka wacana bagi terlaksananya Pemilu yang adil, jujur dan demokratis. Langkah maju itu antara lain :

- a. adanya kebebasan memilih bagi masyarakat;
- b. terbuka peluang kompetisi antara partai-partai politik peserta Pemilu sebagai konsekuensi logis adanya kemerdekaan berserikat bagi masyarakat;
- c. berkurangnya secara signifikan peluang bagi birokrasi mendistorsikan proses Pemilu sebagai konsekuensi logis dan tuntutan netralitas birokrasi dan pembatasan keterlibatan unsur-unsur pemerintah di dalam hampir semua tingkat organisasi pelaksanaan dan pengawasan Pemilu;
- d. terbukanya peluang bagi masyarakat dan organisasi-organisasi masyarakat domestik dan internasional untuk terlibat dalam pengawasan secara sukarela;
- e. Pemilu dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan, sehingga membuka peluang bagi jajaran birokrasi untuk menentukan partai pilihan mereka secara bebas dan tanpa tekanan.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup>Ibid., hal. 9.39

## **B. Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia**

### **1. Pemilihan Umum Pertama Tahun 1955**

Ketika Republik Indonesia berusia 10 tahun, berlangsung Pemilu pertama yang digelar pada tanggal 19 September dan 15 Desember 1955. Dua kali tahapan Pemilu itu dilakukan pertama untuk memilih anggota DPR dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante.

Setelah tertunda sembilan tahun, pelaksanaan Pemilu pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955. Pemilu 1955 dilakukan dua kali, yang pertama tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR. Yang kedua tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Konstituante.

Tidak terlaksananya Pemilu pertama pada bulan Januari 1946 seperti yang diamanatkan oleh Maklumat X tanggal 3 November 1945, paling tidak disebabkan dua hal. Pertama, belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat undang-undang Pemilu kedua, belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengganggu. Dengan kata lain para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi. Namun, bukan berarti bahwa selama masa konsolidasi kekuatan bangsa dan perjuangan mengusir penjajahan, pemerintah kemudian tidak berniat untuk menyelenggarakan Pemilu. Ada indikasi kuat bahwa pemerintah punya keinginan politik untuk menyelenggarakan Pemilu. Misalnya dibentuknya Undang-Undang No. 27 Tahun 1948 tentang Pemilu, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1949 tentang Pemilu. Di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 1949 diamanatkan bahwa Pemilihan Umum yang akan dilakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidak langsung ini didasarkan pada alasan bahwa mayoritas warganegara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf,



sehingga kalau pemilihannya langsung dikhawatirkan akan banyak terjadi distorsi.

Patut dibanggakan bahwa Pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.

Yang menarik dari Pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat di antara para kontestan. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya. Karena itu sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan akan memenangkan Pemilu dengan segala cara. Pemilu ini dilakukan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR dan memilih anggota Konstituante.

Adapun hasil Pemilu 1955 untuk anggota DPR adalah sebagai berikut :

**Tabel 5. Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR** <sup>161</sup>

No.	Partai / Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434. 653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903. 886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955. 141	18,41	45

---

<sup>161</sup> Soedarsono. Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi. (Jakarta : Sekretariat dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hal. 10.

4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.58	0,53	2

.		8		
17	Baperki	178.88	0,47	1
.		7		
18	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.48	0,47	1
.		1		
19	Grinda	154.79	0,41	1
.		2		
20	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.28	0,40	1
.		7		
21	Persatuan Daya (PD)	146.05	0,39	1
.		4		
22	PIR Hazairin	114.64	0,30	1
.		4		
23	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
.				
24	AKUI	81.454	0,21	1
.				
25	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
.				
26	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
.				
27	Angkatan Comunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
.				
28	R.Soedjono	53.306	0,14	1

.	Prawirisoedarso			
29	Lain-lain	1.022. 433	2,71	-
<b>Jumlah</b>		37.785 .299	100,00	257

Pemilu untuk anggota Dewan Konstituante dilakukan tanggal 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante dipilih sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah enam kursi tidak ada pemilihan. Maka kursi yang dipilih hanya 514. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU, dan PKI meningkat dukungannya, sementara Masyumi, meski tetap menjadi pemenang kedua, perolehan suaranya merosot 114.267 dibanding suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR. Peserta pemilihan anggota Konstituante yang mendapat kursi itu adalah sebagai berikut :

**Tabel 6. Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante** <sup>162</sup>

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katolik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10

---

162Ibid. hal. 11

9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Comunis	55.844	0,15	1

	Muda (Acoma)			
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	39.874	0,11	
33.	PIR NTB	33.823	0,09	1
34.	L.M.Idrus Effendi	31.988	0,08	1
35.	Lain-lain	426.856	1,13	
<b>Jumlah</b>		<b>37.837.105</b>		<b>514</b>

Pemilu tahun 1955 disiapkan dan diselenggarakan oleh dua kabinet yang berbeda. Persiapannya dilakukan oleh kabinet Wilopo, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh kabinet Ali Sastroamidjojo. Pada bulan April 1955, Panitia Pemilihan Indonesia mengumumkan bahwa Pemilu untuk anggota Parlemen dan anggota Konstituante akan dilaksanakan masing-masing pada 29 September dan 15 Desember 1955. Partai, organisasi, “perkumpulan pemilih”, dan perorangan berhak mengajukan diri sebagai calon anggota Parlemen dan Konstituante, tetapi setiap calon harus didukung dengan tanda tangan pemilih yang terdaftar, 200 tanda tangan untuk calon pertama dalam suatu daftar dan 25 untuk setiap calon lainnya. Anggota panitia pemilihan tidak dilarang untuk menjadi calon. Sekali lagi, Pemilu 1955 dikatakan Pemilu paling demokratis dan istimewa.

## **2. Pemilu Umum 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997**

Ketika Jenderal Soeharto diangkat oleh MPRS menjadi pejabat Presiden menggantikan Bung Karno dalam Sidang Istimewa MPRS 1967, ia juga tidak secepatnya menyelenggarakan Pemilu untuk mencari legitimasi kekuasaan transisi. Bahkan ketika Ketetapan MPRS

X Tahun 1966 yang mengamanatkan agar Pemilu bisa diselenggarakan dalam tahun 1968, ditunda dan diubah lagi pada Sidang Istimewa MPR 1967. Dua tahun Soeharto sebagai pejabat Presiden, Pemilu belum diselenggarakan dengan pertimbangan kondisi politik dalam negeri masih belum mendukung. Selanjutnya Pjs. Presiden menetapkan bahwa Pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat akan diselenggarakan dalam tahun 1971.

Sebagai pejabat Presiden, Soeharto tetap memfungsikan MPRS dan DPR-GR bentukan Bung Karno, sebagai lembaga perwakilan rakyat, hanya saja ia melakukan pembersihan lembaga tertinggi dan tinggi negara tersebut dan sejumlah anggota yang dianggap berbau Soekarnoisme. Setelah melalui berbagai pertimbangan politis dan berdalil bahwa Pemilu adalah simbol demokrasi dan pengakuan bahwa sesungguhnya kekuasaan dan kedaulatan negara ditangan rakyat, Soeharto tidak lagi menunda pelaksanaan Pemilu kedua. Ditetapkan 5 Juli 1971 sebagai pelaksanaan Pemilu kedua. Meskipun dipersiapkan selama empat tahun dan dua kali menunda amanat MPRS, ketentuan tentang kepartaian tanpa Undang-Undang, kurang lebih sama dengan yang diterapkan Presiden Soekarno.

Undang-Undang sebagai dasar pelaksanaan Pemilu 1971 adalah bermula dari perintah bersama DPR GR menyelesaikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Penyelesaian Undang-Undang itu sendiri memakan waktu hampir tiga tahun. Pelaksanaan Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955 bahkan jika diperbandingkan dengan praktek penyelenggaraan Pemilu-Pemilu lainnya pada masa Pemerintahan Orde Baru.

Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan Pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Sedangkan pada Pemilu 1955 pejabat negara, termasuk perdana menteri yang berasal dari partai bisa ikut menjadi calon partai secara formal. Tetapi prakteknya, pada Pemilu 1971 para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu peserta Pemilu, yaitu Golkar. Jadi sesungguhnya pemerintah pun merekayasa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golkar seperti menetapkan seluruh

pegawai negeri sipil harus menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta Pemilu itu.

**Tabel 7. Perolehan Suara Pada Pemilu 1971** <sup>163</sup>

<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Suara</b>	<b>%</b>	<b>Kursi</b>
1	Golear	34.348.673	62.82	236
2	UN	10.213.650	18.68	58
3	Parmusi	2.930.746	5.36	24
4	PNI	3.793.266	6.93	20
5	PSII	1.308.237	2.39	10
6	Parkindo	733.359	1.34	7
7	Katolik	603.740	1.10	3
8	Perti	381.309	0.69	2
9	IPKI	338.403	0.61	-
10	Murba	48.126	0.08	-
<b>Jumlah</b>		<b>54.669.509</b>	<b>100.0 0</b>	<b>360</b>

Pemilu 1971, yang berpayung pada Undang-Undang No. 15 Tahun 1969, boleh dibilang spesifik, karena merupakan babak awal dari proses penyederhanaan partai. Selain itu, Golkar yang dibekingi secara total oleh rezim Soeharto berhasil mencapai kemenangan mutlak, dalam kesempatan pertama mengikuti Pemilu. Dari puluhan partai, hanya 10 yang lolos verifikasi dan berhak menjadi kontestan pada Pemilu 1971. Ke-10 partai itu adalah PNI, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam (PSII), Partai Persatuan Tarbiyah Islam (Perti), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik, Partai Murba dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), serta Golkar sebagai pendatang baru.

---

163Ibid., hal. 21.



Herberth Feith, pengamat Indonesia, pun menyebutnya sebagai Pemilu yang paling elegan.<sup>164</sup> Bahkan Rektor Universitas Paramadina, Prof. Dr. Nurcholish Madjid, menyebut Pemilu 1955 bisa dijadikan acuan.<sup>165</sup> Dari aspek pelaksanaannya, Pemilu pertama ini berjalan bersih dan jujur, sehingga suara rakyat mencerminkan aspirasi dan kehendak politik mereka.

Pemilu 1971 bersandar pada Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu, dilaksanakan oleh pemerintah di bawah pimpinan Presiden. Dalam penyelenggaraan sehari-hari seorang pejabat dapat ditunjuk oleh Presiden untuk melaksanakan pimpinan Pemilihan Umum tersebut. Untuk melaksanakan Pemilihan Umum, Presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum diketuai Menteri Dalam Negeri. Tujuan Pemilu 1971 untuk menyusun tata- kehidupan yang dijiwai semangat cita-cita Revolusi Kemerdekaan Republik Indonesia, Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagaimana tersebut dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka penyusunan tata-kehidupan itu harus dilakukan dengan jalan Pemilu. Dengan demikian, diadakannya Pemilihan Umum itu tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja dan juga tidak memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara baru dengan dasar falsafah negara baru, tetapi suatu pemilihan wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan, dan mengembangkan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber pada Proklamasi 17 Agustus 1945 guna memenuhi dan mengemban Amanat Penderitaan Rakyat. Pemilihan Umum adalah suatu alat yang penggunaannya tidak boleh mengakibatkan rusaknya sendi-sendi demokrasi dan bahkan menimbulkan hal-hal yang membuat rakyat menderita.

Dalam Pemilu era Orde Baru hak memilih dan hak dipilih bagi bekas anggota G30S/PKI dicabut. Pencabutan hak ikut serta dalam Pemilihan Umum bagi bekas anggota PKI termasuk organisasi-

---

164Ibid., hal. 15

165Ibid.

organisasi massanya didasarkan atas pendirian, bahwa PKI telah nyata-nyata tidak mengakui asas-asas demokrasi dan PKI musuh Pancasila.

Setelah Pemilu 1971, pelaksanaan Pemilu berikutnya yang periodik dan teratur mulai terlaksana, Pemilu ketiga diselenggarakan enam tahun lebih setelah Pemilu 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal sekali dalam lima tahun. Dari segi jadwal sejak itulah Pemilu teratur dilaksanakan. Satu hal yang nyata perbedaannya dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya adalah bahwa sejak Pemilu 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, dua parpol dan satu Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah bersama-sama dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan atau PPP dan Partai Demokrasi Indonesia atau PDI dan satu Golongan Karya atau Golkar. Dalam lima kali Pemilu, yakni Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 pesertanya tidak berubah hanya tiga kontestan tadi. Hasilnyapun sama, Golkar selalu jadi pemenang, sedangkan PPP dan PDI menjadi pelengkap atau sekedar ornamen.

Presiden Soeharto, dengan dalil melaksanakan upaya penyederhanaan dan pendayagunaan kehidupan politik, organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang telah ada dikelompokkan menjadi dua partai politik dan satu Golongan Karya, seperti yang telah dinyatakan dalam Garis Garis Besar Haluan Negara. Dengan adanya tiga organisasi kekuatan sosial politik tersebut, diharapkan agar partai-partai politik dan Golongan Karya benar-benar dapat menjamin terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa, stabilitas nasional serta terlaksananya percepatan pembangunan. Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 ditegaskan, bahwa kenyataan-kenyataan yang positif itu supaya dapat tumbuh semakin kuat dan mantap, perlu diatur tata kehidupan partai-partai Politik dan Golongan Karya tersebut, yang sekaligus memberikan kepastian tentang kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang bersangkutan yang memadai serta sesuai dengan prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila serta pelaksanaan pembangunan bangsa.

Berdasarkan kepentingan politik bahwa dua organisasi partai politik dan satu Golongan Karya harus dijamin dan dilindungi kelangsungan hidupnya, maka Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tidak mengenal pembubaran organisasi partai politik maupun Organisasi Golongan Karya. Namun pengawasan Undang-Undang ini juga menyediakan sarana pembekuan pengurus yang wewenangnya diberikan kepada Presiden dengan mendalilkan bahwa Presidenlah MPR yang melaksanakan GBHN dan harus mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam perangkat ketatanegaraan kegiatan-kegiatannya berdasarkan ketentuan-ketentuan dan jiwa Pancasila, UUD 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pemilu 1977 dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977. Cara pembagian kursi masih dilakukan seperti dalam Pemilu 1971, yakni mengikuti sistem proporsional di daerah pemilihan. Dari 70.378.750 pemilih, suara yang sah mencapai 63.998.344 suara atau 90,93 persen. Dari suara yang sah itu Golkar meraih 39.750.096 suara atau 62,11 persen. Namun perolehan kursi Golkar menurun menjadi 232 kursi atau kehilangan empat kursi dibanding Pemilu 1971. Selengkapnya dapat dilihat hasil perolehan suara Pemilihan Umum tahun 1977 dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 8. Hasil Pemilu Tahun 1977** <sup>166</sup>

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% 1971
1	Golkar	39.780.096	62,11	232	62,80
2	PPP	18.743.491	29,29	99	27,12
3	PDI	5.504.757	8,60	29	10,08
<b>Jumlah</b>		<b>63.998.344</b>	<b>100,00</b>	<b>360</b>	<b>100,00</b>

Pemungutan suara Pemilu 1982 dilangsungkan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982. Pada Pemilu ini perolehan suara dan kursi Golkar meningkat secara nasional, tetapi gagal merebut kemenangan di

---

<sup>166</sup>Ibid., 37.

Aceh. Hanya Jakarta dan Kalimantan Selatan yang berhasil diambil Golkar dari PPP. Secara nasional Golkar berhasil merebut tambahan 10 kursi dan itu berarti kehilangan masing-masing lima kursi bagi PPP dan PDI. Golkar meraih 48.334.724 suara atau 242 kursi. Cara pembagian kursi pada Pemilu ini tetap mengacu pada ketentuan Pemilu 1971.

**Tabel 9. Hasil Pemilu 1982<sup>167</sup>**

No.	Partai	Suara DPR	%	Kursi	% 1977
1	Golkar	48.334.724	64,34	242	62,11
2	PPP	20.871.880	27,78	94	29,29
3	PDI	5.919.702	7,88	24	8,60
<b>Jumlah</b>		<b>75.126.306</b>	<b>100,00</b>	<b>364</b>	<b>100,00</b>

Pemilu 1987 diselenggarakan pada tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Dari 93.737.633 pemilih, suara yang sah mencapai 85.869.816 atau 91,32 persen. Cara pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada Pemilu sebelumnya. Hasil Pemilu kali ini ditandai dengan kemerosotan suara PPP, yakni hilangnya 33 kursi dibandingkan Pemilu 1982, sehingga hanya mendapat 61 kursi. Penyebab merosotnya suara PPP antara lain karena tidak boleh lagi partai itu memakai asas Islam dan diubahnya lambang dari Ka'bah menjadi Bintang dan terjadinya penggemosan oleh tokoh-tokoh unsur NU, terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Sementara itu Golkar memperoleh tambahan 53 kursi sehingga menjadi 299 kursi. PDI, yang tahun 1986 dapat dikatakan mulai dekat dengan kekuasaan, sebagaimana diindikasikan dengan pembentukan DPP PDI hasil Kongres 1986 oleh Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam, berhasil menambah perolehan kursi secara signifikan dari 30 kursi pada Pemilu 1982 menjadi 40 kursi pada Pemilu 1987 ini.

---

167Ibid., hal. 38.

**Tabel 10. Hasil Pemilu 1987** <sup>168</sup>

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1982)
1	Golkar	62.783.680	73,16	299	68,34
2	PPP	13.701.428	15,97	61	27,78
3	PDI	9.384.708	10,87	40	7,88
<b>Jumlah</b>		<b>85.869.816</b>	<b>100,00</b>	<b>400</b>	<b>100,00</b>

Cara pembagian kursi untuk Pemilu 1992 juga masih sama dengan Pemilu sebelumnya. Hasil Pemilu yang dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992 agak mengagetkan banyak orang karena perolehan suara Golkar kali ini merosot dibandingkan Pemilu 1987. Dalam Pemilu 1987 perolehan suara Golkar mencapai 73,16 persen, pada Pemilu 1992 menjadi 68,10 persen, atau turun 5,06 persen. Penurunan yang tampak nyata bisa dilihat pada perolehan kursi, yakni menurun dari 299 menjadi 282, atau kehilangan 17 kursi dibanding Pemilu sebelumnya.

PPP juga mengalami hal yang sama, meski masih bisa menaikkan 1 kursi dari 61 pada Pemilu 1987 menjadi 62 kursi pada Pemilu 1992, tetapi di luar Jawa suara dan kursi partai berlambang ka'bah itu merosot. Pada Pemilu 1992 partai ini kehilangan banyak kursi di luar Jawa, meski ada penambahan kursi dari Jawa Timur dan Jawa Tengah. Malah partai itu tidak memiliki wakil sama sekali di sembilan provinsi, termasuk tiga provinsi di Sumatera.

Yang berhasil menaikkan perolehan suara dan kursi di berbagai daerah adalah PDI. Pada Pemilu 1992 ini PDI berhasil meningkatkan perolehan kursinya 16 kursi dibandingkan Pemilu 1987, sehingga menjadi 56 kursi. Ini artinya dalam dua Pemilu, yaitu 1987 dan 1992, PDI berhasil menambah 32 kursinya di DPR-RI.

---

168Ibid., hal. 39.

**Tabel 11. Hasil Pemilu 1992** <sup>169</sup>

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1987)
1	Golkar	66.599.331	68,10	282	73, 16
2	PPP	16.624.647	17,01	62	15, 97
3	PDI	14.565.556	14,89	56	10, 87
<b>Jumlah</b>		<b>97.789.534</b>	<b>100,00</b>	<b>400</b>	<b>100,00</b>

Sampai dengan Pemilu 1997 ini cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992. Pemungutan suara diselenggarakan tanggal 29 Mei 1997. Hasilnya menunjukkan bahwa setelah pada Pemilu 1992 mengalami kemerosotan, kali ini Golkar kembali merebut suara pendukungnya. Perolehan suaranya mencapai 74,51 persen, atau naik 6,41. Sedangkan perolehan kursi meningkat menjadi 325 kursi, atau bertambah 43 kursi dari hasil Pemilu sebelumnya.

PPP juga menikmati hal yang sama, yaitu meningkat 5,43 persen. Begitu pula untuk perolehan kursi PPP meraih 89 kursi atau meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. PDI, yang mengalami konflik internal dan terpecah antara PDI Soerjadi dengan Megawati Soekarnoputri setahun menjelang Pemilu, perolehan suaranya merosot 11,84 persen, dan hanya mendapat 11 kursi, yang berarti kehilangan 45 kursi di DPR dibandingkan Pemilu 1992.

---

169Ibid., hal. 40.

**Tabel 12. Hasil Pemilu 1997** <sup>170</sup>

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1992)
1	Golkar	84.187.907	74,51	325	68,10
2	PPP	25.340.028	22,43	89	17,00
3	PDI	3.463.225	3,06	11	14,90
<b>Jumlah</b>		<b>112.991.150</b>	<b>100,00</b>	<b>425</b>	<b>100,00</b>

Pada Pemilu tahun 1997 berlaku satu aturan baru berupa PP No. 74 Tahun 1996 dan Keppres No 99 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kampanye Pemilu. Aturan baru tersebut adalah pembagian wilayah dan waktu kampanye, pengenalan model kampanye dialogis dan larangan pawai yang tidak teratur.

Selama pelaksanaan kampanye 1997, kekerasan politik dan politik kekerasan tetap berlangsung. Hingga 13 Mei 1997 atau 16 hari sejak kampanye dimulai pada tanggal 27 April 1997, korban tewas mencapai 49 orang dengan ratusan orang luka.

Seiring dengan terpilihnya Soeharto sebagai Presiden, komponen mahasiswa dan berbagai kelompok masyarakat terus melancarkan demonstrasi meminta Presiden Soeharto dan Wapres BJ. Habibie turun serta Golkar dibubarkan. Saat itu, Pak Harto masih terlihat yakin bahwa demonstrasi itu akan surut dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi. Maka pada awal Mei 1998, ia berangkat ke Kairo, Mesir, untuk menghadiri KTT Nonblok. Saat berangkat, di bandara Halim Perdanakusuma, ia dilepas Wakil Presiden B.J Habibie, Pangab Feisal Tanjung, juga Ketua Harian ICMI Tirta Sudiro dan sejumlah menteri lainnya. Sepeninggal Pak Harto dalam beberapa hari kemudian, suasana Jakarta semakin mencekam. Selain akibat demonstrasi mahasiswa makin marak, juga tersiar isu terjadi sesuatu misteri dalam tubuh ABRI. Misteri itu diwarnai arah pengelompokan dalam tubuh militer itu. Selain banyak aktivis pro demokrasi 'hilang' entah kemana,

---

<sup>170</sup>Ibid., hal. 41.

juga diisukan ribuan anggota militer ‘menghilang’ dari kesatuannya membawa persenjataan lengkap dan amunisi cadangan.

Suasana makin mencekam akibat terjadinya penembakan mahasiswa di kampus Universitas Trisakti pada 12 Mei 1998, yang kemudian dikenal sebagai Tragedi Trisakti. Empat orang mahasiswa gugur. Hampir di seluruh kampus terjadi demonstrasi. Bahkan sebagian mulai keluar dari kampusnya.

Situasi ini memaksa H.M. Soeharto pulang lebih cepat dari Mesir. Sebelum pulang, beredar isu bahwa ia akan dihadang oleh mahasiswa. Tapi Soeharto tetap pulang, tanpa terjadi penghadangan seperti diperkirakan sebelumnya. Sebelum pulang, di hadapan warga Indonesia di Mesir, ia menyatakan bersedia mundur jika rakyat menghendaknya. Saat itu, ia menegaskan tidak akan menggunakan kekuatan bersenjata melawan mahasiswa dan kehendak rakyat. Setiba di Jakarta, H.M. Soeharto kemudian mengundang beberapa tokoh masyarakat, di antaranya Abdurrahman Wahid dan Nurcholis Madjid untuk membicarakan pembentukan Komite Reformasi. Ia juga berencana merombak kabinetnya menjadi Kabinet Reformasi. Ia menawarkan reformasi secara gradual untuk mencegah terjadinya keguncangan. Ia juga menerima rombongan rektor Universitas Indonesia.

Mereka ini datang untuk meminta Presiden Soeharto berhenti dengan hormat. H.M. Soeharto mempersilahkan mereka menyampaikan aspirasi itu melalui MPR. Demonstrasi mahasiswa pun akhirnya terpusat ke gedung MPR/DPR. Mereka menduduki gedung legislatif itu. Harmoko, yang menjabat Ketua MPR dan pimpinan MPR lainnya menampung desakan mahasiswa yang meminta Pak Harto turun. Di hadapan para mahasiswa itu, Harmoko menyatakan bahwa pimpinan MPR setuju dengan desakan mahasiswa untuk meminta Pak Harto mundur. H.M. Soeharto sampai sore tanggal 20 Mei 1998, tampaknya ia masih yakin akan bisa mengatasi keadaan secara damai dengan membentuk Komite Reformasi dan merombak kabinet menjadi Kabinet Reformasi. Tapi keinginan baik Pak Harto ini disambut dingin berbagai kalangan bahkan tragisnya ditolak oleh sebagian pembantunya (para menteri).



Rabu, 20 Mei 1998 sekitar pukul 19:30, Pak Harto menerima Mantan Wakil Presiden Sudharmono di kediaman Jalan Cendana 8 Jakarta. Saat itu, menurut Sudharmono, Presiden Soeharto menyatakan tetap akan melaksanakan tugas-tugas kePresidenan dan segera akan mengumumkan pembentukan Komite Reformasi serta mengadakan perubahan susunan Kabinet Pembangunan VII. Sekitar setengah jam berikutnya, pukul 20.00, Wakil Presiden B.J. Habibie menghadap Pak Harto. Lalu sekitar pukul 20:30, Saadillah Mursyid diminta menemui Presiden Soeharto yang sedang bersama Wakil Presiden B.J. Habibie di ruang tamu kediaman Jalan Cendana 8 itu. Di hadapan Wakil Presiden BJ Habibie, Presiden Soeharto meminta Saadillah Mursyid, Menteri Sekretaris Negara, mempersiapkan naskah final Keputusan Presiden tentang Komite Reformasi dan Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kabinet Reformasi. Saat itu, Presiden Soeharto menyatakan akan mengumumkan dan melaksanakan pelantikan keesokan harinya, Kamis 21 Mei 1998. Pada saat itu, sebanyak empat belas orang menteri membuat pernyataan tidak bersedia ikut serta dalam Kabinet Reformasi yang direncanakan Pak Harto.

Setelah BJ. Habibie pulang, Saadillah Mursyid bertemu dengan Pak Harto. Dalam kesempatan itu, Saadillah Mursyid melaporkan bahwa sejumlah orang-orang yang direncanakan untuk menjadi anggota Komite Reformasi telah menyatakan menolak. Saadillah juga melaporkan adanya informasi bahwa empat belas orang menteri yang direncanakan akan duduk dalam Kabinet Reformasi menyatakan tidak bersedia ikut serta dalam Kabinet. Setelah itu, Saadillah pulang. Tapi sekitar pukul 21.40, Saadillah Mursyid diminta menemui Presiden Soeharto lagi. Setelah hening sejenak, kemudian H.M. Soeharto mengatakan:

”Segala usaha untuk menyelamatkan bangsa dan negara telah kita lakukan. Tetapi Tuhan rupanya berkehendak lain. Bentrokan antara mahasiswa dan ABRI tidak boleh sampai terjadi. Saya tidak mau terjadi pertumpahan darah. Oleh karena itu, saya memutuskan untuk berhenti sebagai Presiden, menurut Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>171</sup>

---

171Ibid., hal. 50.

Kemudian kepada Saadillah sebagai Menteri Sekretaris Negara, diminta untuk mempersiapkan empat hal. Pertama, konsep Pernyataan Berhenti dari jabatan Presiden RI; Kedua, memberitahu pimpinan DPR bahwa permintaan pimpinan DPR untuk bertemu dan melakukan konsultasi dengan Presiden akan dilaksanakan hari Kamis, 21 Mei 1998 pukul 09.00 di ruang Jepara Istana Merdeka; Ketiga, memberitahu Wakil Presiden BJ Habibie agar hadir di Istana Merdeka hari Kamis tanggal 21 Mei 1998 pukul 09:00 dan agar siap untuk mengucapkan Sumpah Jabatan Presiden di hadapan Ketua Mahkamah Agung; Keempat, menghadirkan Ketua Mahkamah Agung di Istana Merdeka hari Kamis 21 Mei 1998 pukul 09.00. Saadillah pun segera memberitahu Pimpinan DPR, Wakil Presiden dan Ketua Mahkamah Agung melalui telepon.<sup>172</sup>

Soeharto menyampaikan pidato Pernyataan Berhenti Sebagai Presiden Republik Indonesia. Pak Harto melambaikan tangan meninggalkan Istana Merdeka pulang ke kediaman di Jalan Cendana 8. Ketika sampai di kediaman, sebelum duduk di ruang keluarga, Pak Harto mengangkat kedua belah tangan sambil mengucapkan “Allahu Akbar. Lepas sudah beban yang terpikul di pundakku selama berpuluh-puluh tahun.” Kemudian, putra-putri dan keluarga menyalaminya.

Setelah itu, Pak Harto pun menjadi bulan-bulanan caci-maki dan hujatan. Bukan hanya dari orang-orang yang sebelumnya tidak sejalan dengan Pak Harto, melainkan juga dari para menteri dan tokoh-tokoh Golkar termasuk B.J. Habibie yang mengaku dibesarkan HM Soeharto. Pada Sidang Istimewa MPR 13 November 1998 MPR menetapkan Ketetapan MPR No.XI/MPR/1998. Pasal ketetapan MPR itu berbunyi: “Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia”. Penyebutan nama orang secara eksplisit ”mantan Presiden Soeharto” dalam pasal ini tampak tendensius, absurd dan diwarnai sifat subjektivitas politik serta di luar kelaziman sistem ketatanegaraan.

---

172Ibid.

### 3. Pemilihan Umum Pada Massa Reformasi Tahun 1999, Tahun 2004 dan Tahun 2009

Pemilu di era reformasi adalah Pemilu yang bergulir dari dua partai dan satu Golkar menjadi multipartai dan tersingkat dari segi persiapan pelaksanaannya. Pemilu 1999 terkesan ingin membangkitkan kembali kenangan indah pada Pemilu pertama tahun 1955. Pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar dan diselenggarakan dalam era reformasi berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang mencabut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985.

Pemilu 1999, adalah Pemilu pertama setelah setahun lengsernya Presiden Soeharto dan dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 dibawah pemerintahan Presiden BJ Habibie dan diikuti oleh 48 partai politik. Pemilu 1999 diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan sebagai penanggungjawab Pemilu adalah Presiden. Selengkapnya hasil perhitungan pembagian kursi itu seperti terlihat dalam tabel berikut.

**Tabel 13. Hasil Pemilu 1999**<sup>173</sup>

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi
1	PDIP	35.689.073	154
2	Golkar	23.741.749	120
3	PPP	11.329.905	59
4	PKB	13.336.982	51
5	PAN	7.528.956	35
6	PBB	2.049.708	13
7	Partai Keadilan	1.436.565	6
8	PKP	1.065.686	6
9	PNU	679.179	3
10	PDKB	550.846	3
11	PBI	364.291	3

---

<sup>173</sup>Ibid., hal. 57-58.

12	PDI	345.720	2
13	PPP	655.052	1
14	PDR	427.854	1
15	PSII	375.920	1
16	PNI Fron Marhaenis	365.176	1
17	PNI Massa Marhaen	345.629	1
18	IPKI	328.654	1
19	PKU	300.064	1
20	Masyumi	456.718	-
21	PKD	216.675	-
22	PNI Supeni	377.137	-
23	Krisna	369.719	-
24	Partai KAMI	289.489	-
25	PUI	269.309	-
26	PAY	213.979	-
27	Partai Republik	328.564	-
28	Partai MKGR	204.204	-
29	PIB	192.712	-
30	Partai SUNI	180.167	-
31	PCD	168.087	-
32	PSII 1905	152.820	-
33	Masyumi Baru	152.589	-
34	PNBI	149.136	-
35	PUDI	140.980	-
36	PBN	140.980	-
37	PKM	104.385	-
38	PND	96.984	-
39	PADI	85.838	-
40	PRD	78.730	-
41	PPI	63.934	-
42	PID	62.901	-
43	Murba	62.006	-

44	SPSI	61.105	-
45	PUMI	49.839	-
46	PSP	49.807	-
47	PARI	54.790	-
48	PILAR	40.517	-
<b>Jumlah</b>		<b>105.786.661</b>	<b>462</b>

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan Pemilu 1999, fungsi partai politik juga berpengaruh secara signifikan terhadap suksesnya proses penyelenggaraan Pemilu 1999. Keberfungsian partai politik akan berpengaruh terhadap tingkat partisipasi politik masyarakat dalam Pemilu. Keberfungsian partai politik juga akan menentukan apakah Pemilu yang diselenggarakan tersebut merupakan proses politik yang mendidik dan mendewasakan politik masyarakat atau hanya pesta politik belaka.

Pemilu 2004 adalah Pemilu yang setelah perubahan UUD 1945. Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Dasar”. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Dasar. Berdasarkan perubahan tersebut seluruh anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali Melalui Pemilu tersebut akan lahir lembaga pemerintahan yang demokratis.

Sesuai dengan amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggung jawaban yang jelas. Karena itu diperlukan Undang-Undang yang baru untuk mengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum karena tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan

perkembangan dinamika masyarakat diganti dengan Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD.

**a. Pemilu Langsung Anggota DPR, DPD dan DPRD**

Pemilu 2004 diselenggarakan dengan tujuan 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 1945. Berdasarkan Pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu 2004 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberi suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

Pemilihan Umum Legislatif pada tahun 2004, diikuti oleh 24 kontestan partai politik sebagai peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Penetapan hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dituangkan secara yuridis dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK Tahun 2004, pada tanggal 5 Mei 2004. Adapun hasil tersebut adalah :

**Tabel 14. Hasil Pemilu Legislatif Pemilu 2004**<sup>174</sup>

No. Urut	Nama Partai Politik	Jumlah Suara	Persen	Jumlah Kursi
1	PNI Marhaenisme	923.159	0,81	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0,56	0
3	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2,62	11
4	Partai Merdeka	842.541	0,74	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15	58
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1,16	5

---

<sup>174</sup>Ibid., hal. 76-77

7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0,59	0
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1,08	1
9	Partai Demokrat	8.455.225	7,45	57
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1,26	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75	1
12	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895.610	0,79	0
13	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44	52
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa (*)	11.989.564	10,57	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44	13
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.025.629	18,53	109
19	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,13	12
20	Partai Golongan Karya	24.480.757	21,58	128
21	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95	0
22	Partai Serikat Indonesia	679.296	0,60	0
23	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58	0
24	Partai Pelopor	878.932	0,77	2
<b>Jumlah Suara Sah</b>		<b>113.462.414</b>	<b>100,00</b>	<b>550</b>

Selain dari jumlah suara sah pada Pemilihan Umum Tahun 2004 di atas, dapat juga dilihat pada Tabel Perbandingan Jumlah Suara Sah dengan Jumlah Suara Tidak Sah di bawah ini.

**Tabel 15. Perbandingan Jumlah Suara Sah dengan Jumlah Suara Tidak Sah <sup>175</sup>**

<b>Pemilih</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase</b>
Suara Sah	113.462.414	91,19%
Suara Tidak Sah	10.957.925	8,81%
<b>Total Pemilih</b>	<b>124.420.339</b>	<b>100,00%</b>

Salah satu hal yang menjadi faktor yang sangat problematis dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah cukup signifikansinya angka Golput atau angka dimana masyarakat pemilih yang tidak turut berpartisipasi dalam memberikan suaranya. Di bawah dapat dilihat Tabel yang merupakan perbandingan antara jumlah angka pemilih yang Golput atau yang tidak memilih dengan jumlah angka masyarakat pemilih yang turut menggunakan hak suaranya dalam Pemilu tahun 2004.

**Tabel 16. Perbandingan Jumlah Pemilih dengan Jumlah Golput <sup>176</sup>**

<b>Jenis</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase</b>
Memilih	124.420.339	84,07%
Golput	23.580.030	15,93%
<b>Grand Total</b>	<b>148.000.369</b>	<b>100,00%</b>

**b. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 6A menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau

---

<sup>175</sup>Ibid.

<sup>176</sup>Ibid., hal. 78.



gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum. Presiden dan Wakil Presiden dipilih setiap lima tahun sekali melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, yang diselenggarakan oleh suatu KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 22 E Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas ini sama dengan asas Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.

Keseluruhan pelaksanaan Pemilu 2004 dibagi menjadi maksimal tiga tahap (minimal dua tahap): Tahap pertama adalah Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD. Tahap pertama ini dilaksanakan April 2004. Tahap kedua adalah untuk memilih pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Tahap kedua dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 2004. Tahap ketiga (atau "Pemilu Presiden putaran kedua") adalah babak terakhir yang dilaksanakan hanya apabila pada tahap kedua belum ada pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen.

Bila tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari 50%, dua pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak akan diikutsertakan pada Pemilu Presiden putaran kedua. Akan tetapi, apabila pada Pemilu Presiden putaran pertama sudah ada pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen, pasangan calon tersebut akan langsung diangkat menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Pada Pemilu tahap kedua ternyata tidak ada pasangan yang meraih lebih dari 50 persen, karenanya dilakukan Pemilu putaran berikutnya yang digelar pada 20 September 2004.

Ada lima pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang dicalonkan di Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran pertama yaitu :

- 1) Nomor urut 1 : H. Wiranto, SH. dan Ir. H. Salahuddin Wahid (calon dari Partai Golongan Karya).
- 2) Nomor urut 2 : Hj. Megawati Soekarnoputri dan KH. Ahmad Hasyim Muzadi (calon dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan).
- 3) Nomor urut 3 : Prof. Dr. HM. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudohusodo (calon dari Partai Amanat Nasional).
- 4) Nomor urut 4 : H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (calon dari Partai Demokrat).
- 5) Nomor urut 5 : Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar (calon dari Partai Persatuan Pembangunan).<sup>177</sup>

Setelah dilangsungkannya hari pemungutan suara Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 pada putaran pertama adalah :

**Tabel 17. Hasil Pemilu Presiden Putaran Pertama Tahun 2004**<sup>178</sup>

<b>Nomor Urut</b>	<b>Nama Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden</b>	<b>Jumlah Suara</b>	<b>Persentase</b>
1	H. Wiranto, SH Ir. H. Salahuddin Wahid	26.286.788	22,15%
2	Hj. Megawati Soekarnoputri KH. Ahmad Hasyim Muzadi	31.569.104	26,61%
3	Prof. Dr. HM. Amien Rais Dr. Ir. H. Siswono Yudohusodo	17.392.931	14,66%

---

<sup>177</sup>Ibid., hal. 81.

<sup>178</sup>Ibid., hal. 82.

4	H. Susilo Bambang Yudhoyono Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla	39.838.184	33,57%
5	Dr. H. Hamzah Haz H. Agum Gumelar, M.Sc.	3.569.861	3,01%
<b>Jumlah Suara Sah</b>		<b>119.656.868</b>	<b>100,00%</b>

Sesuai hasil Pemilu Presiden putaran pertama di atas, yaitu belum ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50 persen, maka diadakanlah Pemilu Presiden putaran kedua. Pasangan-pasangan calon yang mengikuti Pemilu Presiden putaran kedua 2004 ini adalah dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pada Pemilu Presiden putaran pertama. Pemilu ini digelar 20 September 2004.

Dua pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pada Pemilu Presiden putaran pertama adalah:

- 1) Nomor urut 2 : Hj. Megawati Soekarnoputri dan KH. Ahmad Hasyim Muzadi (calon dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan).
- 2) Nomor urut 4 : H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (calon dari Partai Demokrat).

Hasil Pemilu Presiden putaran kedua telah selesai dihitung dan telah diumumkan oleh KPU pada tanggal 4 Oktober 2004 melalui Keputusan KPU Nomor 98/SK/KPU/2004. Berikut ini adalah hasil perhitungannya :

**Tabel 18. Hasil Pemilu Presiden Putaran Kedua Tahun 2004** <sup>179</sup>

<b>Nomor Urut</b>	<b>Nama Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden</b>	<b>Jumlah Suara</b>	<b>Persentase</b>
2	Hj. Megawati Soekarnoputri KH. Ahmad Hasyim Muzadi	44.990.704	39,38%
4	H. Susilo Bambang Yudhoyono Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla	69.266.350	60,62%
<b>Jumlah Suara Sah</b>		<b>114.257.054</b>	<b>100,00%</b>

Sesuai dengan hasil Pemilu Presiden putaran kedua di atas, maka pasangan calon pemenang Pemilu, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Pelantikan dilakukan pada tanggal 20 Oktober 2004 oleh MPR, dalam acara pelantikan yang untuk pertama kalinya dihadiri pemimpin-pemimpin negara sahabat, antara lain; PM Australia John Howard, PM Singapura Lee Hsien Loong, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, PM Timor Timur Mari Alkatiri, dan Sultan Brunei Hassanal Bolkiah serta lima utusan-utusan negara lainnya. Presiden sebelumnya Megawati Soekarnoputri tidak menghadiri acara pelantikan tersebut. Pada malam hari yang sama, sekitar pukul 23.50 WIB, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengumumkan anggota kabinet yang baru, yaitu Kabinet Indonesia Bersatu.

### **c. Pemilu Legislatif 2009**

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2009 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2009 atau Pileg 2009) diselenggarakan untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Pemungutan suara

---

<sup>179</sup>Ibid., hal. 84.

diselenggarakan secara serentak di hampir seluruh wilayah Indonesia pada tanggal 9 April 2009 (sebelumnya dijadwalkan berlangsung pada 5 April, namun kemudian diundur).

Pemilihan Umum Anggota DPR dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka yang perhitungannya didasarkan pada sejumlah daerah pemilihan, dengan peserta Pemilu adalah partai politik. Pemilihan Umum ini adalah yang pertama kalinya dilakukan dengan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan partai politik).

Pemilihan Umum Anggota DPR 2009 diikuti oleh 38 partai politik. Pada 7 Juli 2008, Komisi Pemilihan Umum mengumumkan daftar 34 partai politik yang dinyatakan lolos verifikasi faktual untuk mengikuti Pemilu 2009, dimana 18 partai diantaranya merupakan partai politik yang baru pertama kali mengikuti Pemilu ataupun baru mengganti namanya. 16 partai lainnya merupakan peserta Pemilu 2004 yang berhasil mendapatkan kursi di DPR periode 2004-2009, sehingga langsung berhak menjadi peserta Pemilu 2009. Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa seluruh partai politik peserta Pemilu 2004 berhak menjadi peserta Pemilu 2009, sehingga berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) DKI Jakarta No. 104/VI/2008/PTUN.JKT, KPU menetapkan 4 partai politik lagi sebagai peserta Pemilu 2009. Berikut daftar 38 partai politik nasional peserta Pemilihan Umum Anggota DPR 2009 beserta nomor urutnya.

Pada 9 Mei 2009, KPU menetapkan hasil Pemilihan Umum Anggota DPR 2009 setelah 14 hari (26 April 2009 – 9 Mei 2009) melaksanakan rekapitulasi penghitungan suara secara nasional. Hasil yang diumumkan meliputi perolehan suara berikut jumlah kursi masing-masing partai politik di DPR. Penetapan jumlah kursi kemudian direvisi oleh KPU pada 13 Mei 2009 setelah terjadi perbedaan pendapat mengenai metode penghitungannya. Revisi kemudian kembali dilakukan berdasarkan keputusan MK.

Berikut adalah hasil Pemilu Anggota DPR 2009, masing-masing untuk perolehan suara dan jumlah kursi di DPR.

**Tabel 19. Hasil Pemilu Legislatif 2009** <sup>180</sup>

No.	Partai	Jumlah suara	Persentase suara	Jumlah kursi	Persentase kursi	Status PT*
1	<u>Partai Hati Nurani Rakyat</u>	3.922.870	3,77%	17	3,04%	Lolos
2	<u>Partai Karya Peduli Bangsa</u>	1.461.182	1,40%	0	0,00%	Tidak lolos
3	<u>Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia</u>	745.625	0,72%	0	0,00%	Tidak lolos
4	<u>Partai Peduli Rakyat Nasional</u>	1.260.794	1,21%	0	0,00%	Tidak lolos
5	<u>Partai Gerakan Indonesia Raya</u>	4.646.406	4,46%	26	4,64%	Lolos
6	<u>Partai Barisan Nasional</u>	761.086	0,73%	0	0,00%	Tidak lolos
7	<u>Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia</u>	934.892	0,90%	0	0,00%	Tidak lolos
8	<u>Partai Keadilan Sejahtera</u>	8.206.955	7,88%	57	10,18%	Lolos
9	<u>Partai Amanat Nasional</u>	6.254.580	6,01%	46	8,21%	Lolos
10	<u>Partai Perjuangan Indonesia Baru</u>	197.371	0,19%	0	0,00%	Tidak lolos
11	<u>Partai Kedaulatan</u>	437.121	0,42%	0	0,00%	Tidak lolos
12	<u>Partai Persatuan Daerah</u>	550.581	0,53%	0	0,00%	Tidak lolos
13	<u>Partai Kebangkitan Bangsa</u>	5.146.122	4,94%	28	5,00%	Lolos
14	<u>Partai Pemuda Indonesia</u>	414.043	0,40%	0	0,00%	Tidak lolos
15	<u>Partai Nasional Indonesia Marhaenisme</u>	316.752	0,30%	0	0,00%	Tidak lolos
16	<u>Partai Demokrasi Pembaruan</u>	896.660	0,86%	0	0,00%	Tidak lolos
17	<u>Partai Karya Perjuangan</u>	351.440	0,34%	0	0,00%	Tidak lolos

180[http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD 2009](http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_anggota_DPR,_DPD_dan_DPRD_2009). Diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

18	<u>Partai Matahari Bangsa</u>	414.750	0,40%	0	0,00%	Tidak lolos
19	<u>Partai Penegak Demokrasi Indonesia</u>	137.727	0,13%	0	0,00%	Tidak lolos
20	<u>Partai Demokrasi Kebangsaan</u>	671.244	0,64%	0	0,00%	Tidak lolos
21	<u>Partai Republika Nusantara</u>	630.780	0,61%	0	0,00%	Tidak lolos
22	<u>Partai Pelopor</u>	342.914	0,33%	0	0,00%	Tidak lolos
23	<u>Partai Golongan Karya</u>	15.037.757	14,45%	107	19,11%	Lolos
24	<u>Partai Persatuan Pembangunan</u>	5.533.214	5,32%	37	6,61%	Lolos
25	<u>Partai Damai Sejahtera</u>	1.541.592	1,48%	0	0,00%	Tidak lolos
26	<u>Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia</u>	468.696	0,45%	0	0,00%	Tidak lolos
27	<u>Partai Bulan Bintang</u>	1.864.752	1,79%	0	0,00%	Tidak lolos
28	<u>Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan</u>	14.600.091	14,03%	94	16,79%	Lolos
29	<u>Partai Bintang Reformasi</u>	1.264.333	1,21%	0	0,00%	Tidak lolos
30	<u>Partai Patriot</u>	547.351	0,53%	0	0,00%	Tidak lolos
31	<u>Partai Demokrat</u>	21.703.137	20,85%	148	26,43%	Lolos
32	<u>Partai Kasih Demokrasi Indonesia</u>	324.553	0,31%	0	0,00%	Tidak lolos
33	<u>Partai Indonesia Sejahtera</u>	320.665	0,31%	0	0,00%	Tidak lolos
34	<u>Partai Kebangkitan Nasional Ulama</u>	1.527.593	1,47%	0	0,00%	Tidak lolos
41	<u>Partai Merdeka</u>	111.623	0,11%	0	0,00%	Tidak lolos
42	<u>Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia</u>	146.779	0,14%	0	0,00%	Tidak lolos
43	<u>Partai Sarikat Indonesia</u>	140.551	0,14%	0	0,00%	Tidak lolos

44	<u>Partai Buruh</u>	265.203	0,25%	0	0,00%	Tidak lolos
<b>Jumlah</b>		<b>104.099.785</b>	<b>100,00%</b>	<b>560</b>	<b>100,00%</b>	

\*) Karena adanya penerapan *parliamentary threshold* (PT), partai politik yang memperoleh suara dengan persentase kurang dari 2,50% tidak berhak memperoleh kursi di DPR.

Jumlah suara sah : 104.099.785  
 Jumlah suara tidak sah : 17.488.581  
 Jumlah pemilih : 121.588.366  
 Jumlah pemilih terdaftar : 171.265.441  
 Jumlah yang tidak memilih: 49.677.075

#### **d. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009**

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2009 (biasa disingkat Pilpres 2009) diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia periode 2009-2014. Pemungutan suara diselenggarakan pada 8 Juli 2009. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan memperoleh suara 60,80%, mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto dan Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, pengajuan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat 2009 yang memperoleh minimal 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari jumlah suara sah nasional.

Kampanye Pilpres 2009 diselenggarakan pada 2 Juni hingga 4 Juli 2009 dalam bentuk rapat umum dan debat calon (sebelumnya dijadwalkan pada 12 Juni hingga 4 Juli 2009). Materi kampanye meliputi visi, misi, dan program pasangan calon. Kampanye dalam bentuk rapat umum berlangsung selama 24 hari dalam 3 putaran, mulai



dari 11 Juni hingga 4 Juli 2009. Pada setiap putaran, setiap pasangan calon mendapatkan jatah 8 kali rapat umum di setiap provinsi.

Pada tanggal 29 Mei 2009, KPU mengumumkan jumlah harta kekayaan Calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pilpres 2009. Berikut adalah jumlah yang diumumkan KPU :

- 1) Megawati Soekarnoputri : Rp 256.447.223.594
- 2) Prabowo Subianto : Rp 1.579.376.223.359 dan US\$ 7.572.916
- 3) Susilo Bambang Yudhoyono : Rp 6.848.049.611 dan US\$ 246.359
- 4) Boediono : Rp 22.067.815.019 dan US\$ 15.000
- 5) Muhammad Jusuf Kalla : Rp 314.530.794.307 dan US\$ 25.668
- 6) Wiranto : Rp 81.748.591.938 dan US\$ 378.625 <sup>181</sup>

Rincian dana kampanye masing-masing pasangan calon peserta Pilpres 2009 yang telah diaudit oleh akuntan publik dan diumumkan oleh KPU pada 17 September 2009 adalah sebagai berikut :

**Tabel 20. Dana Kampanye** <sup>182</sup>

	<b>Megawati-Prabowo</b>	<b>SBY-Boediono</b>	<b>JK-Wiranto</b>
<b>Penerimaan</b>	260.241.836.363	232.770.456.232	83.327.864.390
<b>Pengeluaran</b>	260.140.836.562	232.578.847.237	83.307.140.408
<b>Saldo akhir</b>	100.999.744	191.608.995	20.723.982

Debat Calon Presiden diselenggarakan sebanyak 3 kali, sedangkan debat Calon Wakil Presiden diselenggarakan sebanyak 2

---

<sup>181</sup> [#http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan umum presiden dan wakil presiden Indonesia 2009 # sengketa](http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_presiden_dan_wakil_presiden_Indonesia_2009). Diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

<sup>182</sup>ibid.

kali. Total alokasi waktu untuk setiap debat adalah 2 jam, dengan konten debat 90 menit yang terdiri dari pemaparan visi, misi, dan program calon selama 7 hingga 10 menit, pertanyaan oleh moderator dan jawaban calon selama 30 menit, pertanyaan oleh moderator dan jawaban calon serta tanggapan calon lain selama 30 menit, serta pernyataan penutup dari masing-masing calon selama 5 menit. Setiap debat diselenggarakan oleh stasiun televisi nasional yang telah ditentukan oleh KPU. Berikut adalah rincian debat capres dan cawapres Pilpres 2009.

**Tabel 21. Debat Capres dan Cawapres** <sup>183</sup>

<b>Waktu</b>	<b>Peserta</b>	<b>Materi</b>	<b>Moderator</b>	<b>Stasiun TV penyelenggara</b>
Kamis, 18 Juni 2009	Capres	Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Bersih serta Menegakkan Supremasi Hukum	<u>Anies Baswedan</u> (Rektor <u>Universitas Paramadina</u> )	<u>Trans Corp</u> ( <u>Trans TV</u> dan <u>Trans7</u> )
Selasa, 23 Juni 2009	Cawapres	Pembangunan Jati Diri Bangsa	Komaruddin Hidayat (Rektor <u>UIN Syarif Hidayatullah</u> )	<u>SCTV</u>
Kamis, 25 Juni 2009	Capres	Mengentaskan Kemiskinan dan Pengangguran	Aviliani (Ekonom INDEF)	<u>MetroTV</u>
Selasa, 30 Juni 2009	Cawapres	Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia	Fahmi Idris (Ketua <u>IDI</u> )	<u>tvOne</u>
Kamis, 2 Juli 2009	Capres	NKRI, Demokrasi, dan Otonomi Daerah	Pratikno (Dekan Fisipol UGM)	<u>RCTI</u>

Pada kenyataannya, sampai dengan batas akhir masa pendaftaran pada 16 Mei 2009, hanya 3 bakal pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendaftarkan keikutsertaannya kepada

---

183Ibid.

Komisi Pemilihan Umum. Pada 29 Mei 2009, ketiga bakal pasangan calon tersebut kemudian ditetapkan sebagai pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pilpres 2009, dengan nomor urut yang ditetapkan keesokan harinya. Ketiga pasangan calon tersebut beserta nomor urutnya ialah sebagai berikut :

- 1) Megawati Soekarnoputri – Prabowo Subianto  
PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI. Suara sah 20,60%, Kursi DPR 21,61%
- 2) Susilo Bambang Yudhoyono – Boediono  
Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai RepublikaN, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI. Suara sah 59,70%, Kursi DPR 56,07%.
- 3) Muhammad Jusuf Kalla – Wiranto  
Partai Golkar, Partai Hanura. Suara sah 18,22%, Kursi DPR 22,32%.

Pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah provinsi di Indonesia. Dalam hal tidak ada pasangan calon yang perolehan suaranya memenuhi persyaratan tersebut, 2 (dua) pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali dalam Pemilihan Umum (putaran kedua). Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 2 (dua) pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat dalam Pemilihan Umum. Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 3 pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang. Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari 1 pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

Pada 18 Agustus 2009, KPU menetapkan SBY-Boediono sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih 2009-2014. Penetapan ini kemudian diikuti dengan ucapan selamat dari para Calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pilpres 2009 lainnya. Dalam pidato penerimaannya, SBY mengatakan bahwa Megawati, Prabowo, JK, dan Wiranto sebagai putra-putri terbaik bangsa yang telah memberikan yang terbaik kepada demokrasi di Indonesia dan mengharapkan pengabdian mereka tidak akan mengenal batas akhir dan akan terus berlanjut.

### **C. Indonesia Sebagai Tipe Negara Hukum**

#### **1. Negara Hukum Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Untuk mengualifikasi apakah suatu negara termasuk tipe negara hukum atau bukan, perlu diselidiki apakah di dalam konstitusi /Undang-Undang dasar negara tersebut tercantum penegasan, baik secara eksplisit ataupun implisit, bahwa negara tersebut menyatakan dirinya sebagai suatu negara hukum atau bukan. Memang sebelum amandemen, UUD 1945 berbeda dengan dua konstitusi lainnya yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, yang baik di dalam mukadimah maupun batang tubuhnya, menegaskan secara eksplisit bahwa negara Indonesia merupakan sebuah negara hukum yang demokratis, sedangkan dalam UUD 1945 penegasan tersebut tidak ada, akan tetapi setelah amandemen ketiga menjadikan Pasal 1 berbunyi :

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.*

Para pendiri negara kita telah mengonsepsikan bahwa negara Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, negara yang demokratis (berkedaulatan rakyat), berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, dan berkeadilan sosial. Dengan demikian, dapat dikatakan merupakan *theo-demokratische-sozial-rechtstaat*.<sup>184</sup>

Perumusan yang dipakai oleh pembentuk UUD 1945, yaitu “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum” dengan rumusan “rechtstaat” di antara dua tanda kutip, menurut Padmo Wahjono,<sup>185</sup> menunjukkan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), namun disesuaikan dengan kondisi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup ataupun pandangan bernegara kita. Dalam simposium di Universitas Indonesia pada tahun 1966 tentang “Indonesia – Negara Hukum” dalam simpulannya dikemukakan :

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum dan pelaksanaannya. Dalam negara Indonesia, di mana falsafah Pancasila begitu meresap, hingga negara kita ini dapat dinamakan negara Pancasila, asas kekeluargaan merupakan titik tolak kehidupan kemasyarakatan.<sup>186</sup>

Sedangkan seminar Fakultas Hukum Universitas Gajahmada tahun 1967 menyimpulkan bahwa “Negara Republik Indonesia adalah negara berdasar atas hukum yang

---

184Mukhtie Fadjar. Op.Cit., hal. 85.

185Ibid.

186Ibid., hal. 86.

terjelma dalam tata tertib dan oleh karenanya merupakan suatu negara hukum (Pancasila).<sup>187</sup>

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia menurut UUD 1945 ialah negara hukum Pancasila, yaitu konsep negara hukum di mana satu pihak harus memenuhi kriteria dari konsep negara hukum pada umumnya (yaitu ditopang oleh tiga pilar : pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak dan asas legalitas.

Sedangkan, secara formal yuridis dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal-pasal UUD 1945 dan dengan membandingkannya dengan konsep negara hukum liberal (yang menurut Frederich Julius Stahl mengandung empat unsur yaitu : pengakuan dan perlindungan HAM, pembagian kekuasaan negara, pemerintahan berdasarkan Undang-Undang, dan peradilan administrasi) dan konsep *rule of law* (yang menurut A.V. Dicey mengandung tiga unsur yaitu : supremacy of law, equality before the law, dan the constitution based on the individual rights)<sup>188</sup> negara hukum Pancasila mengandung lima unsur sebagai berikut :

- a. Pancasila merupakan sumber dan segala sumber hukum, yang berarti kita menghendaki satu sistem hukum nasional yang dibangun atas dasar wawasan kebangsaan, wawasan nusantara, dan wawasan Bhineka Tunggal Ika.
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga tinggi negara, yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar yang melandasi segala peraturan perUndang-Undangan lainnya, di mana Undang-Undang dibentuk oleh DPR, DPR bersama-sama Presiden. Hal itu menunjukkan prinsip legislatif yang khas Indonesia, kekeluargaan, atau kebersamaan.

---

187Ibid.

188Ibid., hal. 88

- c. Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, yaitu suatu sistem yang tertentu yang pasti dan yang jelas di mana hukum yang hendak ditegakkan oleh negara dan yang membatasi kekuasaan penguasa/pemerintahan agar pelaksanaannya teratur dan tidak simpang siur harus merupakan satu tertib dan satu kesatuan tujuan. Konstitusi merupakan suatu hukum dasar dalam bernegara di mana semua peraturan hukum (baik yang tertulis ataupun yang tidak tertulis) dapat dikembalikan. Rumusan itu berbeda dengan *rumusan rechstaat* atau *rule of law* yang lebih menekankan rumusan negara berdasarkan Undang-Undang atau negara berdasarkan atas hukum atau negara yang bermanfaat jadi lebih luas.
- d. Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya (Pasal 27 Ayat 1 UUD 1945). Prinsip itu lebih jelas dan lengkap daripada prinsip *equality before the law* dalam konsep *rule of law*, karena selain menyangkut persamaan dalam hak-hak politik, juga menekankan persamaan dalam kewajiban.
- e. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Prinsip itu dimaksudkan terutama untuk menjamin adanya suatu peradilan yang benar-benar adil dan tidak memihak (*fair tribunal and independent judiciary*). Prinsip itu juga merupakan salah satu prinsip negara hukum Indonesia seperti yang disimpulkan dalam simposium negara hukum tahun 1966, juga menjadi prinsip *rule of law* yang dikembangkan oleh *International Commission of Jurist*.<sup>189</sup>

Operasionalisasi konsep yuridis formal negara hukum Indonesia itu harus dimanifestasikan dalam kegiatan pembentukan hukum, penerapan dan pelayanan hukum.

---

189Ibid., hal. 88-90

## 2. Hak Asasi Manusia Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Yang dimaksud dengan UUD 1945 ialah hukum dasar tertulis yang saat ini berlaku di Indonesia yang meliputi atau mencakup Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Hal itu bisa dimengerti karena UUD 1945 kehadirannya lebih dulu daripada deklarasi hak-hak asasi manusia.

### a. Pembukaan UUD 1945 dan HAM

Pembukaan UUD 1945 yang terdiri atas empat alinea merupakan *declaration of independence* bangsa Indonesia yang merupakan satu kesatuan rangkaian dengan *proclamation of independence*, proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Pembukaan UUD 1945 seimbang jiwa dan mutunya dengan berbagai dokumen hak-hak asasi yang mendahuluinya, seperti *Magna Charta* (1215), *Bill of Right* (1689), *Declaration of Independent America* (1776), *French Declaration of The Right or Men* (1789), dan *Atlantic Charter* (1941).<sup>190</sup>

Coba perhatikan makna atau esensi empat alinea tersebut.

1. Alinea pertama merefleksikan komitmen bangsa Indonesia akan hak asasi setiap bangsa untuk memperoleh kemerdekaan yang konsekuensinya harus menentang segala penjajahan yang tidak sesuai dengan keadilan dan kemanusiaan.
2. Alinea kedua menunjukkan proses pergerakan sebagai bangsa (Indonesia) yang menghendaki suatu negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Hal itu sekaligus menunjukkan apa yang dikatakan oleh Bung Karno bahwa kemerdekaan itu ialah sekadar “jembatan emas” untuk mewujudkan keadilan dan kemakmuran.
3. Alinea ketiga menggambarkan hakikat kelahiran negara yang tidak lepas dari skenario dan skema Tuhan Sang

---

<sup>190</sup>Ibid., hal. 91



Pencipta Alam Semesta di samping faktor kesadaran politik (alinea pertama) dan perjuangan yang terorganisasikan (alinea kedua). Alinea itu sekaligus mencerminkan religiusitas dan postulat keseimbangan yang kita anut (dimensi material-spiritual, dimensi individual-sosial)

4. Alinea keempat merupakan pernyataan akan komitmen dan cita-cita kenegaraan yang kita inginkan yang mencakup pengorganisasinya, dasar-dasar dan tujuannya, yaitu sebagai berikut :
  - a) Komitmen dan cita-cita negara konstitusional (*Constitutional Government*); negara disusun dalam suatu Undang-Undang dasar negara.
  - b) Komitmen dan cita-cita negara demokrasi (*Democratic Government*) negara yang berbentuk republik dan berkedaulatan rakyat.
  - c) Dasar falsafah negara berupa lima nilai fundamental yang kemudian disebut Pancasila : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan, Perwakilan, Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
  - d) Fungsi negara Indonesia dan tujuan negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>191</sup>

---

191Ibid., hal. 91-93

b. HAM dalam Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD 1945.

Pengaidahan dalam Batang Tubuh UUD 1945 merupakan perwujudan pokok-pokok pikiran atau konsep dan asas-asas bernegara yang termuat dalam pembukaan. Oleh karena itu, jika pembukaan UUD 1945 dipandang telah sarat dengan pemikiran HAM, sudah sewajarnya apabila dalam Batang Tubuh UUD 1945 memuat pasal-pasal tentang HAM, yang pada awalnya sebelum amandemen memang tidak rinci benar mengingat karena singkatnya UUD 1945, akan tetapi setelah diamandemen rumusan yang awalnya hanya enam pasal sekarang menjadi lebih rinci, seperti berikut :

Pasal 28A <sup>192</sup>

*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*

*Pasal 28B* <sup>193</sup>

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.*
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.*

*Pasal 28C* <sup>194</sup>

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu, pengetahuan dan teknologi, demi budyaa, demi*

---

<sup>192</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28A.

<sup>193</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28B.

<sup>194</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28C.

*meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.*

- (2) *Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.*

*Pasal 28D*<sup>195</sup>

- (1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*
- (2) *Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*
- (3) *Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*
- (4) *Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.*

*Pasal 28E*<sup>196</sup>

- (1) *Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.*
- (2) *Setiap orang berhak atas kebebasan menyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*
- (3) *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*

*Pasal 28F*<sup>197</sup>

---

195Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D.

196Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28E.

*Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.*

*Pasal 28G*<sup>198</sup>

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.*

*Pasal 28H*<sup>199</sup>

- (1) Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

---

197Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28F.

198Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28G.

199Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H.

- (3) *Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.*
- (4) *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.*

*Pasal 28I<sup>200</sup>*

- (1) *Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.*
- (2) *Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*
- (3) *Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.*
- (4) *Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*
- (5) *Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perUndang-Undangan.*

---

<sup>200</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28I.

*Pasal 28J*<sup>201</sup>

- (1) *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
- (2) *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

### **3. Asas Persamaan di Hadapan Hukum Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Seperti telah dikemukakan di atas, asas persamaan di depan hukum berasal dari salah satu elemen konsep *rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey yaitu asas *equality before the law*. Asas itu juga dikenal dengan asas *equal protection of law* dalam konstitusi di AS, yang bersama-sama dengan asas *due proses of law* merupakan sendi-sendi *rule of law* di AS.

Dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 asas persamaan di depan hukum dirumuskan sebagai berikut : “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Seperti telah dikemukakan di depan, rumusan itu jelas lebih luas daripada konsep *equality before the law*, karena tidak saja menyangkut persamaan dalam hak-hak di bidang politik/pemerintahan, dan bahkan tidak hanya menyangkut

---

<sup>201</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28J.

persamaan hak, tetapi juga persamaan kewajiban. Dengan rumusan itu, tidak boleh ada diskriminasi dalam bidang hukum dan pemerintahan.

Pembahasan terhadap kedudukan yang menitikberatkan persamaan di hadapan wajah hukum adalah salah satu nilai yang paling essential dalam penegakan hukum. Apabila kita melakukan penafsiran secara historis, dalam Kitab Negara Kertagama yang dibuat oleh Mpu Sutasoma terdapat salah satu semboyan idealis bagi Negara Hukum Republik Indonesia yang berbunyi : “Bhineka Tunggal Ika Tan Hana Dharma Manrua” salah satu definisi dari frasa “Tan Hana Dharma Manrua” adalah menandakan tiada hukum yang mendua. Artinya hukum itu harus berkarakter sama kepada setiap entitas warga negara tanpa harus melihat perlu adanya pemberian kedudukan khusus atau istimewa kepada subjek hukum lainnya.

#### **4. Sistem Pemerintahan di Indonesia**

Pembahasan terhadap sistem pemerintahan adalah pembahasan yang tidak dapat dipisahkan dari pembahasan mengenai hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Secara garis besar sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi :

- a. Sistem pemerintahan Presidensial
- b. Sistem pemerintahan Parlementer
- c. Sistem pemerintahan Campuran

Sistem pemerintahan Presidensial adalah sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala negara selaku kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer jabatan kepala negara dan jabatan kepala pemerintahan dipisahkan satu sama lain, dalam sistem ini jabatan kepala negara dan jabatan kepala pemerintahan tidak terletak pada satu jabatan layaknya sistem pemerintahan Presidensial. Sistem pemerintahan campuran adalah suatu sistem pemerintahan kepala dimana di satu sisi ada perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi kepala negaranya adalah Presiden yang dipilih dan bertanggung

jawab kepada rakyat secara langsung seperti dalam sistem pemerintahan Presidensial. Sedangkan kepala pemerintahan di sisi lain bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi di sisi lain pula ia diangkat karena kedudukannya sebagai pemenang Pemilu yang menduduki kursi parlemen dan karena itu pula ia juga bertanggung jawab kepada parlemen.

Pembahasan terhadap sistem pemerintahan dalam suatu negara tidak dapat dipisahkan dalam substansi format pemerintahan yang termaktub dalam konstitusi. Konstitusi dalam substansinya telah mengatur dan menetapkan dalam bentuk seperti apakah suatu sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Kontekstualisasi sistem pemerintahan dalam konstitusi merupakan bagian yang paling vital untuk dapat mengkualifikasikan apakah suatu negara telah mengaplikasikan sistem pemerintahan sesuai dengan format sistem pemerintahan yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

Di Negara Hukum Republik Indonesia, sistem pemerintahan yang dianut oleh Republik Indonesia, baik sebelum perubahan maupun pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan yang bersifat Presidensial. Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara sekaligus merangkap sebagai kepala pemerintahan. Secara normatif konstitusional, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab III yang mengatur Pasal 4 Ayat (1) dijelaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan pasal tersebut dijelaskan bahwa Presiden secara "Via Absoluta" memegang kendali atas kekuasaan pemerintahan di Negara Hukum Republik Indonesia. Berdasarkan normatif konstitusional tersebut dijelaskan bahwa Negara Hukum Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial. Oleh karena itu Presiden dalam rangka menjalankan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh satu orang



Wakil Presiden. Wakil Presiden tidak dapat diartikan atau diberi peran sebagai jabatan Perdana Menteri, sebagaimana dalam sistem pemerintahan bergaya parlementer. Oleh karena itu, menurut Prof. Jimly Asshidiqie, Indonesia yang menganut sistem pemerintahan Presidensial tidak perlu lagi membedakan apalagi memisahkan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup>Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.*, hal. 317.

**BAB IV**  
**ANALISIS YURIDIS TENTANG PARTAI POLITIK,**  
**PEMILIHAN UMUM DAN SISTEM KEPARTAIAN**  
**DI NEGARA HUKUM REPUBLIK INDONESIA**

**1. Peran Partai Politik sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat yang Dijamin dan Dilindungi Eksistensinya dalam Negara Hukum Republik Indonesia**

Eksistensi terhadap partai politik merupakan salah satu faktor integratif terhadap format struktur badan ketatanegaraan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dilihat dari supremasi partai politik yang disatu pihak berkapasitas sebagai organisasi nasional yang berbentuk badan hukum sebagai bagian dari basis pengisian lembaga ketatanegaraan seperti lembaga parlemen dan kepresidenan dan dilain pihak partai politik berkapasitas sebagai bagian dari jaminan hak konstitusional warganegara yang dijamin dan dilindungi untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam kehidupan bernegara yang merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Dari kedua fungsi di atas dapat dilihat bahwa keberadaan entitas partai politik adalah bagian dari struktur badan ketatanegaraan yang memiliki kedudukan sangat essensial sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang menempatkan supremasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam Negara Hukum Republik Indonesia. Partai politik menjadi institusional atau melembaga secara fungsional sebagai alat penggerak dalam menentukan arah dan kebijakan dalam pengelolaan negara melalui representasi warganegara dalam struktur lembaga ketatanegaraan akan memberikan legitimasi dan supremasi bahwa rakyat yang termanifestasi sebagai warganegara adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara.

Dalam konteks Negara Hukum Republik Indonesia, partai politik yang merupakan representasi dari hak konstitusional warga negara mendapatkan kedudukan secara hukum untuk menempatkan kader /atau wakilnya dalam lembaga legislatif maupun eksekutif. Hal ini dapat dilihat dari mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Umum yang memberikan ruang hukum kepada partai politik untuk mempresentasikan anggotanya agar dapat duduk di parlemen yang mewakili golongan warga negara dengan kesamaan ideologi atau perjuangan politiknya baik di Tingkat Nasional (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun di Tingkat Regional (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Selain itu, partai politik juga dapat menempatkan kader /atau wakilnya pada lembaga eksekutif /atau pemerintahan, baik pada Tingkat Pusat (Presiden) maupun di Tingkat Regional (Gubernur, Bupati /atau Walikota).

Berdasarkan kajian di atas, maka partai politik sebagai Sarana Pelaksana Kedaulatan Rakyat telah mendapat pengaturan dan pengakuan secara yuridis positivistik dari Sumber tertib hukum di Negara Hukum Republik Indonesia. Partai politik telah melembaga sebagai hak asasi warga negara yang dijamin dan dilindungi oleh perangkat hukum dalam Negara Hukum Republik Indonesia yang telah menempatkan partai politik sebagai Organisasi Nasional yang berbentuk badan hukum sebagai Sarana Pelaksana Kedaulatan Rakyat.

Makna hukum dari partai politik sebagai Sarana Pelaksana Kedaulatan Rakyat adalah bahwa rakyat yang beridentitas sebagai warga negara memiliki kedaulatan hak dan pengakuan dari konstitusi untuk secara demokratis, memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh elemen masyarakat sekaligus untuk memberikan pilihannya untuk memilih anggota badan perwakilan /atau parlemen untuk mengawasi jalannya roda pemerintahan secara “Check and Balances”.

Partai politik sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat disalurkan melalui partisipasi dalam Pemilihan Umum secara langsung, adil dan demokratis guna memilih para pelaksana dan pengawas jalannya pemerintahan, membuat produk Hukum Nasional dalam rangka mencapai tujuan negara yang termaktub dalam Konstitusi serta dalam

mengalokasikan sumber dana pembiayaan negara dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang ditujukan dan diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat selaku Pemegang Kedaulatan Tertinggi.

Substansi paling mendasar dari keberadaan partai politik sebagai Sarana Pelaksana Kedaulatan Rakyat menempatkan partai politik secara institusional sebagai media penyalur suara rakyat sebagai pemegang dan penentu kebijakan dalam Negara Hukum Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Oleh karena itu pendistribusian lembaga negara yang melalui mekanisme partai politik, seperti legislatif dan eksekutif merupakan pendelegasian daripada Kedaulatan Rakyat yang direpresentasikan melalui partai politik. Keberadaan partai politik sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat yang menempatkan hak warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam menentukan jalannya suatu negara merupakan suatu bukti konkrit bahwa negara tersebut telah memenuhi unsur dari suatu Negara Hukum yang Demokratis.

Negara Hukum Republik Indonesia telah memenuhi rumusan konsepsional dari Negara Hukum pada umumnya. Dari sejarah kelahiran, perkembangan maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep Negara Hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena suatu Negara Hukum akan berupaya menegakkan hukum agar hak asasi warga negaranya benar-benar terlindungi. Oleh karena itu partai politik sebagai sarana pelaksana kedaulatan mendapat proteksi secara hukum sebagai pengejawantahan dari prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi dan konstitusionalitas. Partai politik yang termanifestasi dalam lembaga eksekutif dan lembaga legislatif memainkan peranan yang sangat strategis dan vital terkait pembentukan dan penataan produk hukum yang merupakan instrumen paling penting dalam penegakan hukum di suatu Negara Hukum. Korelasi antara partai politik sebagai elemen Pelaksana Kedaulatan Rakyat di satu pihak dan Hukum sebagai dasar dari negara di lain pihak dapat menciptakan pembentukan hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya

yang dipilih secara adil dan demokratis melalui partai politik sehingga dapat menciptakan tertib hukum yang ajeg.

Peran partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dapat juga dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/ 2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya memberikan penilaian dan pendapat hukum terkait makna Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Adapun pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut adalah :

Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan Pemilihan Umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendah perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi calon yang bersangkutan ... Bahwa prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar yang bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, akan tetapi juga dapat dipandang sebagai moralitas konstitusi yang memberi warna dan sifat pada keseluruhan Undang-Undang di bidang politik. Meskipun harus diakui perlunya dipelihara satu sistem rekrutmen pimpinan politik yang terutama dipamerkan oleh partai politik sehat sehat, maka sebagai satu metode dan prosedur rekrutmen dalam sistem politik dan perwakilan yang dianut, harus diberi batas yang jelas bahwa partai politik tidak boleh melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang dapat

dipandang sebagai prinsip konstitusi yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan Basic Norm melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa baik di bidang politik, sosial, ekonomi dan hukum. Prinsip tersebut harus berdampingan, tidak boleh menafikan tetapi justru harus menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia (*The Dignity of Man*).<sup>203</sup>

Dari penafsiran di atas, Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pilar pelaksana kekuasaan kehakiman telah memberikan penafsiran dan pendapat hukum tersendiri mengenai substansi dari prinsip kedaulatan rakyat. Pendapat hukum dan penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan penafsiran yang sah dan valid mengingat fungsi dari Mahkamah Konstitusi yang berkapasitas sebagai pengawal dan penafsir konstitusi. Nilai hukum yang dapat ditarik dari penafsiran dan pendapat hukum Mahkamah Konstitusi terhadap prinsip kedaulatan rakyat telah menempatkan bahwa rakyat pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara yang memberikan hak kepada rakyat untuk menentukan siapa pelaksana pimpinan negara yang dikehendaknya. Oleh karena itu suara rakyat yang disalurkan kepada partai politik menjadi indikasi tingkat kepercayaan rakyat terhadap legitimasi yang diberikan kepada para calon legislatif maupun eksekutif. Prinsip kedaulatan rakyat menurut Mahkamah Konstitusi merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar yang dipandang sebagai moralitas konstitusi, oleh karena itu Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa partai politik sebagai sarana pelaksana kedaulatan rakyat partai tidak

---

203 Dikutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh Pemohon Muhammad Sholeh, SH., dan Sutjipto, SH, M.Kn yang diputus hari Selasa tanggal 23 Desember 2008.

boleh melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang merupakan prinsip dasar dan tidak dapat dikesampingkan karena merupakan moralitas konstitusi yang menjiwai semua kehidupan negara dan bangsa baik dalam bidang politik, sosial, ekonomi dan hukum. Partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat merupakan refleksi dari penempatan Hak Asasi Manusia, khususnya dalam bidang politik yang meletakkan dasar dan harkat martabat manusia sebagai pemegang kedaulatan.

Pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat juga memiliki korelasi dengan nilai-nilai demokrasi. Pemaknaan konsep demokrasi sebagai kedaulatan rakyat secara universal telah diakui oleh International Commission of Jurist dalam Konferensi di Bangkok pada tahun 1965 yang menyebut negara-negara penganut demokrasi sebagai "Representative Government". Representative Government menurut "International Commission of Jurist" adalah "*a government deriving its power and authority from the people, which the people and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*". (Representative government adalah suatu pemerintahan yang kekuasaan dan kewenangannya bersumber dari rakyat, kewenangan tersebut dilaksanakan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas dan wakil-wakil tersebut bertanggung jawab kepada rakyat).<sup>204</sup>

Keberadaan partai politik dalam sistem ketatanegaraan suatu negara merupakan suatu unsur imperatif untuk dapat dikualifikasikan sebagai negara yang berbasiskan Paham Demokrasi. Paham Demokrasi adalah paham yang paling memiliki akseptabilitas yang secara universal dianut oleh negara-negara di dunia. Nilai positif dalam demokrasi yang dijadikan ideologi dasar dalam mengusung suatu pemerintahan adalah nilai-nilai dasar yang meletakkan dan memberikan perlindungan bagi warganegara secara partisipatoris untuk mengambil peranan dalam menjalankan fungsi negara secara egaliter dan terbuka. Partai politik adalah organisasi yang paling strategis untuk memberikan akses kepada warga negara untuk mengambil peranan untuk berpartisipasi dalam proses jalannya pemerintahan yang merupakan

---

204Jimly Azzhiddiqie. Op.Cit. hal. 412.

manifestasi dari nilai-nilai demokrasi. Dalam hal ini dapat dilihat pernyataan Muhammad Natsir yang menganalisa hubungan antara partai politik dengan demokrasi dalam suatu negara. Pernyataan tersebut adalah :

“Selama Demokrasi masih ada, selama itu pula partai-partai terus ada, dan selama masih ada kebebasan partai, selama itu pula demokrasi ditegakkan, sedangkan kalau partai-partai dikubur, demokrasi otomatis akan terkubur, dan di atas kuburan itu hanya diktatur yang memerintah.”<sup>205</sup>

Muhammad Natsir yang merupakan salah seorang “Founding Fathers” telah memberikan penilaian bahwa partai politik dalam suatu negara adalah syarat mutlak ditegakkannya demokrasi dalam suatu negara, tidak terkecuali Negara Hukum Republik Indonesia. Dalam pernyataannya, Muhammad Natsir meletakkan partai politik sebagai antinomistik dari suatu pemerintahan yang bersifat diktator. Partai politik yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat harus diberikan kebebasan dalam peranannya sebagai evidensi bahwa demokrasi itu benar-benar hidup, oleh karena itu bukan demokrasi yang melahirkan partai politik, tetapi partai politiklah yang melahirkan dan menjadi cikal bakala dari pemerintahan yang demokratis.

Kaidah demokrasi adalah harus mendukung dan menunjung nilai kedaulatan rakyat, keterbukaan serta perlakuan yang tidak diskriminatif dalam suatu negara, termasuk Negara Hukum Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diakui dan dijamin eksistensi dari kemerdekaan berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pendapat dan pikiran baik lisan dan tulisan yang merupakan refleksi dari Hak Asasi Manusia. Sejarah dan dinamika perkembangan partai politik di Negara Hukum Republik Indonesia telah mendapat pengaturan, perlindungan dan

---

205 Azian Tamin, Asran Jalan, Robi Nurhadi, dkk., Profil Politik Indonesia Pasca Orde Baru, (Jakarta : Pusat Studi Politik Indonesia (PSPI) FISIP UNAS bekerjasama dengan Pusat Studi Politik (PSP) Madani Institute Jakarta, 2005), hal. 3.



penjaminan dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan pada konstitusi. Sebagai negara yang berlandaskan hukum yang terdapat nilai penjaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dipisahkan bagi suatu negara hukum, maka Republik Indonesia telah membuktikan sebagai negara hukum yang demokratis yang dapat dilihat dari keberadaan partai politik yang memiliki eksistensi dalam percaturan politik nasional sejak Indonesia merdeka bahkan hingga saat ini. Diawali dengan keinginan untuk merdeka dan mempertahankan kemerdekaan, partai politik lahir dari berbagai aspirasi rakyat yang berkeinginan untuk bersatu dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Banyaknya partai politik yang lahir pada fase awal kemerdekaan merupakan bukti faktual bahwa paham dan nilai demokrasi telah hidup dan berkembang serta menjadi bagian dari sejarah Hukum Republik Indonesia.

Keberadaan multi partai pada tahap awal kemerdekaan Indonesia didasari pemikiran bahwa konstruksi Negara Hukum Republik Indonesia dibentuk dengan melibatkan partisipasi warga negara yang seluas-luasnya, oleh karena itu partai politik sebagai kendaraan untuk berpartisipasi dan mengambil peranan dalam pemerintahan menjadi bagian yang tak dapat dipisahkan dari prinsip kedaulatan rakyat. Secara empirik, Negara Hukum Republik Indonesia telah melaksanakan 10 (sepuluh) kali penyelenggaraan Pemilihan Umum sejak tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan 2009 yang melibatkan partisipasi partai politik dalam tiap tahapannya. Oleh karena itu dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa peranan partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah mendapat jaminan dan perlindungan di Negara Hukum Republik Indonesia.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan dan peranan yang sentral dalam setiap negara hukum yang demokratis. Tidak ada suatu negara hukum dapat dikatakan demokratis apabila tidak terdapat partai politik di dalamnya, hal ini dikarenakan partai politik memainkan peranan penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*The State*) dengan warga negaranya (*The Citizens*). Dalam demokrasi partai politik merupakan

pilar utama, karena pusat pemerintahan berada di tangan eksekutif, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.<sup>206</sup> Artinya hanya melalui partai politik yang diberikan otoritas dan legitimasi untuk dapat menempati posisi eksekutif yang merupakan posisi yang strategis dalam melaksanakan pemerintahan. Oleh karena itulah setiap negara hukum yang demokratis membutuhkan partai politik untuk dapat memberikan peranan bagi warga negaranya duduk dalam pemerintahan. Jadi sangat rasional suatu argumentasi yang menyatakan bahwa penjaminan dan perlindungan partai politik yang merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat adalah syarat mutlak bagi suatu negara hukum yang demokratis, tidak terkecuali Negara Hukum Republik Indonesia.

## **2. Pelaksana Pemilihan Umum di Negara Hukum Republik Indonesia**

Pemilihan Umum adalah syarat mutlak bagi adanya demokratis dalam suatu negara. Pemilihan Umum adalah seremonial demokrasi melalui partisipasi partai politik dalam rangka mengkonstruksi suatu bentuk pemerintahan. Oleh karena itu partai politik dengan Pemilihan Umum adalah satu bagian yang integratif yang tak dapat dipisahkan dalam mewujudkan fungsi ketatanegaraan yang berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat. Di Negara Hukum Republik Indonesia, Pemilihan Umum bertujuan dalam rangka untuk memilih wakil rakyat dalam legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah dan dalam ranah eksekutif untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dalam implementasi Pemilihan Umum dilakukan agar dapat membentuk suatu lembaga ketatanegaraan, baik pada ranah eksekutif maupun legislatif untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan mendapat

---

<sup>206</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 6 Ayat (2)

dukungan dan partisipasi dari seluruh warga negara dalam rangka mewujudkan dan mencapai tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Dalam kaitannya dengan Negara Hukum, pelaksanaan Pemilihan Umum yang diikuti oleh partai politik sebagai kontestannya adalah refleksi dari unsur negara hukum yang meletakkan prinsip-prinsip dasar Hak Asasi Manusia sebagai pemegang peranan dalam hukum untuk turut berpartisipasi secara aktif melakukan tindakan hukum yaitu berupa pengambilan peranan dalam pelaksanaan fungsi negara. Melalui mekanisme dan prosedur ini, negara hukum yang terbentuk dapat melakukan pembentukan Regulasi Hukum yang mencerminkan nilai-nilai dalam masyarakat yang bersifat aspiratif karena telah melibatkan secara terbuka bagian dari masyarakat untuk masuk ke dalam lembaga negara pembentuk hukum. Selain itu, pemerintahan yang terbentuk yang merupakan hasil mekanisme Pemilihan Umum dapat menjalankan fungsi pemerintahan dengan mendapat legitimasi dari warganegaranya yang telah berkompetisi secara demokratis dan konstitusional.

Pemilihan yang dilangsungkan dalam suatu negara telah menjadi suatu bahagian yang tak dapat terpisahkan dari unsur-unsur negara hukum. Dalam hal ini warga negara mendapat posisi secara equal untuk menjunjung tinggi pemerintahan melalui partisipasi aktif di dalamnya yang mendapat perlindungan dan jaminan oleh hukum. Apabila terdapat suatu negara yang mendeklarasikan negaranya sebagai negara hukum, akan tetapi tidak terdapat pengejawantahan dari nilai-nilai hukum yang meletakkan fondasi prinsip Hak Asasi Manusia untuk memiliki kedudukan yang sama dalam rangka mengambil bahagian dalam pemerintahan, melalui Pemilihan Umum yang demokratis, maka negara tersebut belum memenuhi syarat normatif sebagai negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu, partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah elemen-elemen penting dari negara hukum yang tak dapat dipisahkan, termasuk Negara Hukum Republik Indonesia.

Pemilihan Umum adalah salah satu mekanisme yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat yang dilindungi oleh hukum dalam sebuah

negara yang demokratis. Sudah barang tentu mekanisme pelaksanaan Pemilihan Umum ini hanya dapat dijalankan apabila secara yuridis normatif dalam konstitusi memberikan kebebasan hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagai dasar pembentukan pemerintahan yang demokratis. Mekanisme Pemilihan Umum menjadi sebuah hal yang bersifat imparatif dalam suatu sistem demokrasi perwakilan seperti yang dianut oleh Negara Hukum Republik Indonesia yang mana rakyat diberikan kesempatan memilih wakilnya yang akan membuat hukum dan menjalankan hukum tersebut termasuk mengawasi pelaksanaannya.

Pemilihan Umum dalam negara demokrasi adalah proses pembentukan pemerintahan, oleh karena itu jika suatu negara gagal dalam melaksanakan Pemilihan Umum atau sama sekali tidak melaksanakan Pemilihan Umum sama sekali, maka dapat dipastikan bahwa demokrasi telah berhenti di negara tersebut. Oleh karena itu dibutuhkan proteksi dan perlindungan oleh hukum untuk mencapai hasil Pemilihan Umum yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat sebagai dasar pembentukan pemerintahan. Prinsip tersebut memungkinkan setiap warga negara memiliki dan dapat melaksanakan hak pilihnya secara langsung tanpa diskriminasi dan paksaan. Oleh karena itu sudah tepat asas pelaksanaan Pemilihan Umum yang ditetapkan oleh Negara Hukum Republik Indonesia, yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagai perwujudan demokrasi konstitusional, asas Pemilihan Umum tersebut adalah falsafah dasar yang harus diayomi dalam setiap tahapan periodik Pemilihan Umum yang diselenggarakan di Negara Hukum Republik Indonesia.

Secara historisasi, Negara Hukum Republik Indonesia telah 10 (sepuluh) kali menyelenggarakan Pemilihan Umum. Dalam momentum ini dapat dilihat bahwa Negara Hukum Republik Indonesia secara periodik telah mempraktekkan nilai-nilai demokrasi konstitusional melalui proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum telah menjadi preseden dan bagian dari praktik hukum ketatanegaraan Republik Indonesia dalam mengkonstruksi bentuk pemerintahan yang dibuktikan secara empiristis melalui

penyelenggaraan Pemilihan Umum sebanyak 10 (sepuluh) kali. Hal tersebut adalah bukti konkrit dan faktual bahwa demokrasi konstitusional yang partisipatoris telah menjadi identitas Negara Hukum Republik Indonesia yang berlandaskan falsafah kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Pemilihan Umum adalah syarat mutlak suatu negara dapat dikatakan berlandaskan pada nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu proses penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dilangsungkan secara periodik merupakan penegasan bahwa sistem demokrasi hidup dan berkembang dalam negara tersebut. Negara Hukum Republik Indonesia yang telah melaksanakan praktek penyelenggaraan Pemilihan Umum baik pada masa Orde Lama, Orde Baru dan pasca reformasi adalah bukti konkrit bahwa penyelenggaraan negara yang dilakukan telah berlandaskan nilai-nilai demokratis. Bahkan dalam Konferensi Internasional Commission of Jurist (ICJ) di Bangkok, Thailand pada tahun 1965 menyatakan bahwa Pemilihan Umum yang bebas adalah bagian yang dapat dipisahkan dari Negara Hukum yang merupakan syarat mutlak bagi suatu negara demokrasi, yaitu melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>207</sup>

Sebelum diadakan perubahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur ketentuan secara jelas mengenai Pemilihan Umum. Akan tetapi dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 atau Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 memberikan pengaturan terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum tersebut ditujukan dalam rangka memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat sekaligus juga dalam rangka melakukan pemilihan anggota badan konstituante yang bertujuan dalam rangka melakukan pembahasan guna menyusun konstitusi. Akan tetapi setelah menjalani 4 (empat) kali amandemen, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara tegas mengenai Pemilihan Umum di dalam batang tubuh, yaitu Pasal 22E BAB VIIB yang berisi sebagai berikut :

---

207Jimly Asshiddiqie. Op.Cit., hal. 420.

1. Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
6. Kesatuan lebih lanjut mengenai Pemilihan Umum diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.<sup>208</sup>

Berdasarkan jaminan sosial yang telah dijelaskan di atas, Pemilihan Umum telah menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan ketatanegaraan di Negara Hukum Republik Indonesia. Pengaturan mengenai Pemilihan Umum dalam substansi konstitusi merupakan dasar fundamental dan prinsipil bahwa Pemilihan Umum adalah amanat konstitusi untuk diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang dilakukan secara periodik, yaitu setiap lima tahun sekali. Negara Hukum Republik Indonesia yang berlandaskan konstitusi menggambarkan secara terang bahwa Negara Hukum Republik Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis yang memberikan ruang terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum secara kontinuitas setiap lima tahun sekali. Secara normatif substansi konstitusi yang merupakan sumber hukum positif tertinggi di Negara Indonesia telah membuktikan bahwa negara hukum yang demokratis adalah negara yang memberikan jaminan konstitusional secara positif

---

<sup>208</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

dari menyelenggarakan Pemilihan Umum sebagai bukti akseptabilitas prinsip kedaulatan rakyat. Kedaulatan menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Oleh karena itu Pemilihan Umum adalah wahana perwujudan kedaulatan rakyat dengan partai politik sebagai kontesannya untuk menentukan siapakah yang mendapat pilihan dan mandat rakyat untuk duduk dalam lembaga negara. Mekanisme Pemilihan Umum ini merupakan perwujudan penyaluran aspirasi dan kedaulatan rakyat secara langsung sesuai dengan kalender ketatanegaraan setiap lima tahun sekali.

Pemilihan Umum dilakukan agar dapat menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur sehingga nilai-nilai demokrasi itu berjalan secara berkala guna memenuhi tuntutan dan pandangan masyarakat dalam suatu negara yang berkembang tiap periodenya. Dengan sistem demokrasi yang teratur inilah kesejahteraan dan keadilan dapat dijamin perwujudannya secara tahap demi tahap.

Negara Hukum Republik Indonesia telah 10 (sepuluh) kali menyelenggarakan pelaksanaan Pemilihan Umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan yang terakhir adalah 2009. Proses penyelenggaraan Pemilihan Umum ini adalah bukti empiris bahwa demokrasi bebar-benar hidup dan berjalan di Indonesia. Proses penyelenggaraan Pemilihan Umum tersebut telah membuktikan bahwa selama masa kemerdekaan, rakyat telah dilibatkan dalam setiap proses penyelenggaraan bernegara melalui representasi partai politik di dalamnya. Setiap proses penyelenggaraan Pemilihan Umum, mulai dari Pemilihan Umum tahun 1955 sampai dengan Pemilihan Umum yang terakhir, yaitu pada tahun 2009, setiap momentumnya memiliki fenomena historisnya sendiri. Hal ini adalah bagian sejarah ketatanegaraan Negara Hukum Republik Indonesia yang tidak dapat dipisahkan.

Dalam memahami setiap situasi dan kondisi sosial politik dari setiap proses penyelenggaraan Pemilihan Umum maka dapat digunakan penafsiran historis sebagai media analisis untuk dapat mengetahui bagaimana situasi dan kondisi yang terjadi pada masa tersebut. Pemilihan Umum pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955 ketika

Republik Indonesia telah berusia 10 (sepuluh) tahun. Dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, Pemilihan Umum pertama kali pada tahun 1955 merupakan prestasi penyelenggaraan Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh Republik Indonesia, bahkan mendapat pujian dari berbagai negara-negara sahabat. Salah satu nilai positif dari prestasi Pemilu tahun 1955 adalah tingginya kesadaran kompetisi secara sehat oleh para peserta Pemilu. Hal ini dapat dilihat dari para calon yang berkompetisi adalah para Menteri Kabinet, Perdana Menteri dan aparat pemerintah yang sedang menjabat, tetapi mereka bersaing secara fair tanpa menggunakan fasilitas negara. Kebanyakan para pakar Hukum Tata Negara dan para pengamat Pemilihan Umum menyatakan bahwa Pemilihan Umum tahun 1955 adalah Pemilihan Umum paling demokratis serta mampu menghasilkan Dewan Perwakilan Rakyat yang sangat representatif.

Herberth Feith yang mengamati Pemilu di Indonesia menyebutkan bahwa Pemilu tahun 1955 adalah Pemilu yang paling elegan.<sup>209</sup> Selain itu Rektor Universitas Paramadina, Almarhum Prof. DR. Nurcholish Madjid menyebutkan Pemilihan Umum tahun 1955 dapat dijadikan acuan.<sup>210</sup> Hal ini dapat dilihat dari aspek pelaksanaannya yang berjalan secara bersih, jujur dan tertib sehingga suara rakyat mencerminkan aspirasi dan kehendak politik mereka.

Pada Pemilu tahun 1955, anggota Angkatan Perang dan Kepolisian juga diberikan hak untuk memilih. Akan tetapi kompetisi demokrasi ini berjalan secara tertib dan demokratis dengan tidak ada para pemangku kekuasaan menggunakan kewenangan dan kekuasaan yang ada padanya untuk menggiring masyarakat pemilih untuk memenangkan partainya. Prestasi Pemilu tahun 1955 juga dibuktikan dengan disiplin dan akuntabelnya dalam penggunaan Dana Anggaran untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum. Luar biasanya para pejabat penyelenggara Pemilihan Umum menyisakan dana sebesar Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dari total anggaran penyelenggaraan Pemilihan Umum sebesar

---

209Soedarsono. Loc.Cit.

210Soedarsono., Loc.Cit.



Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Sisa anggaran sebesar Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) akhirnya digunakan untuk membangun gedung Panitia Pemilihan Indonesia di Jalan Matraman Raya 40 yang dikenal sebagai Gedung LPU. William Liddle yang merupakan seorang Pakar Parpol dan Pemilu yang namanya sudah tidak asing lagi dalam memonitoring historisasi penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia memberikan pendapat mengenai perbandingan penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 1955 dengan Pemilihan Umum pada masa Orde Baru :

Pemilu-pemilu Orde Baru bukanlah alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Pemilu-pemilu itu dilakukan melalui sebuah proses yang tersentralisasi pada tangan-tangan birokrasi. Tangan-tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh proses Pemilu, namun juga berkepentingan untuk merekayasa kewenangan bagi partai politik pemerintah. Kompetisi ditekan seminimal mungkin, dan keragaman pandangan tidak memiliki tempat yang memadai.<sup>211</sup>

Pemilihan Umum tahun 1971 adalah Pemilihan Umum kedua yang dilaksanakan setelah Pemilu pertama pada tahun 1955. Salah satu perbedaan yang paling mendasar dari pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 1971 adalah bahwa para pejabat negara beserta angkatan bersenjata dan Polisi diharuskan bersikap netral. Dalam Pemilihan Umum 1971 adalah Pemilihan Umum yang diselenggarakan dalam rezim pemerintahan yang berbeda dari rezim pemerintahan Orde Lama menjadi Orde Baru. Pada Pemilu tahun 1971 ini muncul satu kekuatan baru yang bernama Golongan Karya. Pada proses penyelenggaraan Pemilu kali ini, netralitas dan kebebasan politik tidak lagi sama sebagaimana pada saat Pemilu pada tahun 1955. Munculnya partai politik yang bernama Golkar seolah-olah telah diasosiasikan sebagai partai pemerintah, sehingga pilihan dan destinasi politik pada masa itu tidak benar-benar bebas, apalagi para pejabat dan pimpinan lembaga

---

211 Soedarsono. Op.Cit., hal. 18-19.

negara yang tengah memimpin pada masa itu. Mereka telah diarahkan secara tidak langsung oleh satu pilihan politik yang merupakan bayang-bayang pemerintah yang tengah berkuasa pada masa itu.

Pada Pemilu tahun 1971 merupakan sejarah untuk pertama kalinya muncul suatu gerakan yang tidak menggunakan hak pilihnya yang disebut dengan Golongan Putih (Golput). Munculnya golongan ini dipelopori oleh Arief Budiman. Kemunculan golongan ini diakibatkan ketidakpuasan dari mengerucutnya jumlah partai politik yang sebelumnya secara kuantitatif cukup banyak pada Pemilu sebelumnya tetapi berubah menjadi semakin berkurang. Dalam Pemilu pada era Orde Baru ini, hak memilih dan hak dipilih dari bekas anggota yang terlibat Gerakan 30 September atau yang lebih dikenal dengan G30S/PKI dicabut. Langkah ini ditempuh oleh pemerintah dengan didasari pertimbangan bahwa simpatisan G30S/PKI adalah gerakan organisasi yang terlarang yang mengkhianati nilai-nilai Pancasila. Penghapusan dan pencabutan terhadap hak memilih dan hak dipilih mereka merupakan suatu kewaspadaan untuk menghindari rongrongan terhadap kesatuan bangsa guna mencegah disintegrasi bangsa.

Pemilihan Umum selanjutnya yang diselenggarakan pada masa Orde Baru adalah Pemilihan Umum tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilihan Umum pada masa ini dikenal dengan Pemilihan 3 (Tiga) Kontestan. Pada awal pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 1977, sejarah kepartaian di Negara Hukum Republik Indonesia mengalami perubahan dari jumlah partai yang beragam atau dapat disebut juga multi partai tetapi berubah menjadi tiga partai. Hal ini adalah konsekuensi yuridis dari diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Akibat dari produk hukum ini partai-partai dikelompokkan menjadi 2 kategori, yaitu aliran nasionalis dan aliran keagamaan atau religius. Oleh karena itu dalam tiap periodik penyelenggaraan kalender Pemilihan Umum selama masa Orde Baru hanya diikuti oleh 2 (dua) partai politik dan 1 (satu) Golongan Karya (Golkar). Partai politik tersebut adalah Partai Persatuan Pembangunan atau PPP dan Partai Demokrasi Indonesia atau PDI.

Selama masa Pemilu Orde Baru, Presiden Soeharto menyatakan pengelompokan partai politik menjadi dua bagian beserta hadirnya satu Golongan Karya adalah salah satu upaya yang ditempuh dalam rangka menjaga terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa, stabilitas nasional serta tercapainya pembangunan bangsa. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 1975 sebagai pelaksana dari Garis-garis Besar Haluan Negara sebagaimana tertuang dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor IV/MPR/1973, yang menyatakan bahwa penyusunan partai politik dan Golongan Karya perlu disesuaikan dengan upaya penyederhanaan partai-partai politik. Berdasarkan Undang-Undang ini dikukuhkan dan diberikan landasan hukum bagi 2 (dua) partai politik dan satu Golongan Karya. Penetapan ini ditetapkan dalam Bab I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1975. Dalam Undang-Undang tersebut sangat disayangkan tidak mengenal adanya pembubaran partai politik maupun Golongan Karya, namun pengawasan terhadap partai politik dan Golongan Karya diberikan kepada Presiden sebagai Mandataris MPR. Presiden dalam melakukan pembekuan terhadap pengurus partai politik terlebih dahulu harus mendengar pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung. Begitulah situasi sosial politik pada masa ini, Presiden Soeharto dengan kewenangan tersebut sangat kokoh dan berkuasa untuk mendikte serta menentukan siapa saja yang berwenang menjadi pengurus atau memimpin partai politik. Akibat hukum dari berkuasanya pimpinan eksekutif yaitu Presiden Soeharto, proses penyelenggaraan Pemilihan Umum dilangsungkan di bawah tekanan politis pemerintah dan angkatan bersenjata. Golkar yang pada awal pembentukannya hanya diasosiasikan sebagai satu golongan saja akhirnya berkembang mendapat predikat partai politik. Golkar menjadi alat pemerintah dan secara tidak langsung adalah bagian dari pemerintah yang berbentuk institusi partai politik, akibatnya Golkar selalu memenangi tiap penyelenggaraan Pemilu pada masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto berkuasa.

Pemilihan Umum tahun 1997 adalah Pemilu yang terakhir yang merupakan babak baru berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru. Penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 1997 banyak diwarnai protes

di berbagai daerah pemilihan. Aksi huru-hara dan kerusuhan yang merebak di berbagai daerah adalah bentuk dari ketidakpuasan masyarakat atas penyelenggaraan Pemilu yang tidak fair dan jujur. Hal tersebut juga diperparah dengan kondisi buruk dan carut-marutnya kondisi ekonomi yang semakin parah yang akhirnya berbuntut panjang menjadi krisis politik dan stabilitas nasional.

Golkar sebagai pemenang Pemilu tahun 1997 dibawah kepemimpinan Harmoko tetap mengusung Soeharto sebagai Presiden, akan tetapi telah terjadi perbedaan dalam menyikapi kembalinya Soeharto menjadi Presiden melalui hasil Pemilu tahun 1997, bahkan di kalangan keluarga Soeharto sekalipun menyarankan Soeharto untuk tidak lagi maju mencalonkan diri sebagai Presiden. Setelah lebih dari 3 (tiga) dasawarsa, pemimpin Orde Baru akhirnya jatuh dari pusat kekuasaan. Pagi hari Kamis tanggal 21 Mei 1998 sekitar pukul 10.00 WIB di ruang upacara Istana Merdeka, Presiden Soeharto menyampaikan pidato pernyataan berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia. Setelah kekisruhan dan berbagai gejolak stabilitas politik yang mewarnai sebelum lengsernya Presiden Soeharto, ternyata setelah lengsernya pun kembali menimbulkan polemik, yaitu seputar upaya hukum yang harus ditempuh dalam rangka meminta pertanggungjawaban hukum terkait tindakan korupsi selama masa pemerintahannya. Hal tersebut dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998. Dalam Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut dijelaskan : “Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapa pun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta / konglomerat termasuk Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tidak bersalah dan hak asasi manusia.<sup>212</sup> Dalam ketentuan tersebut disebutkan secara jelas dan tegas nama “mantan Presiden Soeharto”. Demikianlah akhir dari Pemilu tahun 1997 yang mempunyai catatan sejarah ketatanegaraan yang menjadi bagian dari Negara Hukum Republik Indonesia.

---

212Ibid., hal. 51.

Pemilihan Umum tahun 1999 adalah Pemilu yang dilangsungkan dalam momentum sosial politik yang baru, yaitu masa reformasi. Masa reformasi ini telah membuka dan membawa kembali bangsa Indonesia memasuki dimensi politik yang bebas dan merdeka sebagaimana Pemilu pertama tahun 1955. Hal ini ditandai dengan kembali pluralitasnya jumlah partai politik menjelang Pemilu tahun 1999. Sebahagian para pelaku sejarah mengatakan bahwa Pemilu tahun 1999 kembali ingin mengenang dan membangkitkan kembali sejarah keemasan partai politik seperti pada masa Pemilu tahun 1955. Pada masa menjelang Pemilu tahun 1999, partai politik kembali hadir mewarnai sejarah kepartaian di Negara Hukum Republik Indonesia. Keberadaan partai politik yang pada masa Orde Baru tersentralistis pada kekuasaan eksekutif di bawah kooptasi Presiden Soeharto, kini kembali berdaulat dan hadir layaknya Pemilu pertama pada tahun 1955. Jumlah partai politik yang dibatasi dan dikelompokkan secara minimal selama dekade Orde Baru, kini kembali menjadi multi partai pada Pemilu tahun 1999. Euforia politik pada masa ini merupakan hasil dari pengekangan dan pembatasan jumlah partai politik yang dikebiri pada masa Orde Baru.

Pemilihan Umum tahun 1999 diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999 dibawah pemerintahan Presiden BJ Habibie. Pemilu tahun 1999 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 yang mencabut dasar hukum pelaksanaan Pemilu pada masa Orde Baru, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1969, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 1975, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 1980 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 1985.

Pada tahapan awal penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 1999, sebanyak 141 partai politik yang telah mendaftar sebagai peserta Pemilu. Akan tetapi setelah dilakukan upaya verifikasi mengenai syarat administratif dan aktual hanya terdapat 48 partai politik yang dapat mengikuti secara sah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999. Pelaksanaan Pemilu tahun 1999 berjalan secara aman dan lancar meskipun tahapan persiapan penyelenggaraan Pemilu hanya menyisakan waktu 5 (lima) bulan sebelum Hari Pemungutan Suara. Sejarah hukum mencatat,

bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pemerintahan pada masa reformasi inilah yang berhasil menyelenggarakan Pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan.

Keberhasilan Pemilu tahun 1999 tidak terlepas dari keberhasilan dan kesadaran partai politik untuk kembali menghidupkan demokrasi. Keberhasilan ini dapat dilihat dari tingginya partisipasi partai politik dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 1999. Pemilu tahun 1999 merupakan Pemilu yang memberikan pukulan keras kepada Partai Golkar. Partai yang telah menjadi kendaraan politik selama masa Orde Baru ini tidak kembali menjadi partai pemenang Pemilu tahun 1999. Hal ini akibat stigma negatif yang melekat pada Partai Golkar yang merupakan bagian dari masa Orde Baru. Hal tersebut telah membuat masyarakat pemilih dihadapkan pada suatu kekhawatiran akan terjadinya reinkarnasi kepemimpinan politik sebagaimana pada masa Orde Baru apabila Partai Golkar kembali sebagai partai pemenang Pemilu. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan adalah partai politik yang keluar sebagai pemenang pada Pemilu tahun 1999. Salah satu peristiwa ketatanegaraan yang melekat dari penyelenggaraan Pemilu tahun 1999 adalah keberhasilan dari penyelenggaraan Pemilu ini mengawal transisi kekuasaan dari suatu rezim otoritarian menuju suatu kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis dan parsipatoris.

Pemilu tahun 2004 adalah Pemilu kedua yang diselenggarakan pada masa Reformasi. Pemilu tahun 2004 diselenggarakan melalui perubahan dasar hukum dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 1999 yang diganti menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003. Pemilu tahun 2004 adalah Pemilu yang diselenggarakan dengan menggunakan mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan metode penunjukan langsung. Pemberian legitimasi kepada warganegara untuk dapat memberikan suara secara

langsung adalah sistem pelaksanaan Pemilihan Umum yang baru pertama kali dilaksanakan pada tahun 2004 sepanjang sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Pemilu tahun 2004 adalah Pemilu yang berlandaskan pada perpektif kerakyatan secara penuh dimana rakyat diberikan kewenangan penuh untuk menentukan pimpinan legislatif dan eksekutif. Pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik, hal ini menandakan kembalinya keberlakuan sistem multipartai jilid dua pada masa Reformasi setelah Pemilu tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik. Meskipun secara kuantitatif terdapat penurunan jumlah partai politik dari 48 menjadi 24 partai politik pada Pemilu tahun 2004, tingkat partisipasi masyarakat terhadap partai politik tetap menunjukkan gejala signifikansi.

Proses penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2004 antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Eksekutif merupakan satu tahapan Pemilu yang tidak dapat dipisahkan, karena perolehan suara dari Pemilu Legislatif sangat menentukan apakah suatu partai politik telah memenuhi sejumlah suara tertentu untuk dapat mengusulkan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu sejarah ketatanegaraan pada Pemilu tahun 2004 adalah penyelenggaraan Pemilu di mana masyarakat pemilih dapat melakukan penunjukan langsung terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung oleh suatu partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Umum tahun 2004 dengan metode pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung adalah konsekuensi yuridis dari Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Hasil dari amandemen tersebut adalah pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hal ini tentu berbeda dengan pelaksanaan Pemilu tahun 1999 yang masih memberikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu tahun 2004 adalah terobosan hukum dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini merupakan peristiwa hukum yang menandakan bahwa demokrasi di Negara Hukum Republik Indonesia itu benar-benar hidup yang tidak hanya memiliki nilai normatif tetapi juga empiris.

Pemilu tahun 2004 adalah Pemilu yang kembali memperkuat eksistensi partai politik dalam penyelenggaraan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini partai politik merupakan satu-satunya lembaga yang diakui otoritas dan legitimasi dalam mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Kedudukan partai politik telah melembaga secara konstitusional sebagai lembaga yang menyatukan pimpinan eksekutif, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu pengambilan peranan politik adalah wujud partisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pelaksanaan Pemilu tahun 2004 adalah bukti nyata dan faktual bahwa Negara Hukum Republik Indonesia telah memenuhi syarat normatif Negara Hukum yang berlandaskan aturan konstitusi dengan menyelenggarakan proses Pemilihan Umum secara langsung.

Penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 merupakan penyelenggaraan Pemilu yang dianggap paling buruk sepanjang sejarah bangsa Indonesia. Pandangan tersebut diakibatkan buruknya pihak penyelenggara Pemilu yang acap kali tidak konsisten dalam melaksanakan ketetapan yang telah mereka buat sendiri. Hal tersebut seperti perubahan jadwal hari pemungutan suara yang akhirnya mengalami perubahan waktu dari tanggal 5 April 2009 yang akhirnya berubah menjadi tanggal 9 April 2009. Akibat perubahan waktu tersebut berdampak pada penambahan anggaran karena bertambahnya jumlah pemilih. Meskipun terkait masalah teknis, masalah tersebut dapat merusak citra dan integritas lembaga pelaksana Pemilu seperti KPU yang akhirnya dapat membawa preseden buruk pada penyelenggaraan Pemilu tersebut.

Banyak para pakar Hukum Tata Negara menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 merupakan penyelenggaraan Pemilu terburuk sepanjang sejarah. Menurut Prof. Jimly Asshidiqie, Pemilu tahun 2009 merupakan Pemilu yang paling buruk dan Pemilu yang paling rumit akibat partai politik peserta Pemilu dan jumlah pemilih yang banyak apalagi ditambah dengan aturan yang berubah-ubah hingga menjelang hari pemilihan.<sup>213</sup>

---

213 <http://forum.detik.com/showthread.php?t=96162>. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.



Penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 meskipun dianggap sebagai penyelenggaraan Pemilu terburuk tetapi memiliki beberapa poin positif yang dianggap sebagai kemajuan dalam mekanisme penyelenggaraan Pemilu. Hal tersebut seperti metode alam pemberian suara. Dalam berbagai Pemilu sebelumnya, proses pemberian suara dilakukan melalui membolongi atau membuat lubang pada kertas suara, tetapi dalam sistem pemberian suara pada Pemilu 2009 proses pemberian suara dilakukan melalui pemberian Tanda Centang (Contreng) pada kertas suara. Hal ini dapat menjadi indikator bahwa masyarakat pemilih mampu menguasai kemampuan baca dan tulis melalui penggunaan alat tulis dalam pemberian suara.

Salah satu poin positif lainnya dari penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 adalah diterbitkannya kebijakan *Affirmative Action* (tindakan khusus sementara) yang merupakan kebijakan politik hukum bersifat imperatif untuk mengisi kuota 30% perempuan sebagai anggota parlemen. Ini merupakan sejarah baru dalam penyelenggaraan Pemilu dengan adanya regulasi yang mengharuskan kaum perempuan untuk bertindak secara equal dan sejajar dalam mengambil peranan di parlemen. Kebijakan tersebut merupakan tindakan yang positif untuk mengedepankan kesetaraan antara kaum pria dan wanita yang selama ini memiliki rasio perbandingan tidak seimbang dalam perolehan kursi di parlemen. Kebijakan tersebut telah mengikis monopoli kedudukan pria yang memiliki kedudukan lebih sentral selama ini dalam struktur perolehan kursi di parlemen.

Selain itu, penetapan calon anggota legislatif terpilih pada Pemilu 2009 melalui perolehan suara terbanyak juga merupakan sejarah baru yang positif dalam sejarah penyelenggaraan pemilu di Negara Hukum Republik Indonesia. Ketentuan ini adalah terobosan hukum yang lebih menggambarkan nilai demokratis dalam percaturan politik di Indonesia. Sebelum penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak, Caleg yang terpilih hanyalah Caleg yang memperoleh suara sebesar 30% dari bilangan pembagi pemilih. Jika 30% bilangan pembagi pemilih tidak terpenuhi maka calon terpilih ditentukan oleh Nomor Urut yang telah ditetapkan partai politik. Mekanisme ini adalah mekanisme yang sangat memberatkan bagi calon anggota legislatif

untuk dapat terpilih sebagai calon anggota legislatif yang telah berhasil memenuhi suara 30% dari bilangan pembagi pemilih. Mekanisme tersebut telah menetapkan partai politik sebagai lembaga yang paling berkuasa untuk menentukan calon-calon legislatifnya yang memiliki kedudukan istimewa untuk dapat memperoleh nomor urut ganjil. Mekanisme ini dianggap sangat tidak adil, karena setiap calon anggota legislatif yang memperoleh suara lebih besar tetapi tidak memiliki nomor urut kecil (mulai dari angka 1, 2 dan 3) tidak memiliki peluang untuk terpilih sebagai calon terpilih. Tetapi sebaliknya, apabila ada Calon Legislatif yang sama-sama tidak memenuhi 30% bilangan pembagi pemilih tetapi berada pada posisi nomor urut awal (1, 2 dan 3) lebih berpeluang terpilih meskipun suaranya lebih kecil dari calon lain yang memiliki nomor urut besar / bawah. Setelah melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang merubah secara Hukum Regulasi ini, akhirnya mekanisme penentuan Caleg terpilih melalui mekanisme jumlah suara terbanyak yang lebih adil dan demokratis.

Direktur Centre for Electoral Reform (CETRO)<sup>214</sup>, Hadar Navis Gumay menyebut minimal terdapat empat potensi masalah pada Pemilu 2009. Pertama, penentuan Calon Legislatif (Caleg) terpilih. Menurutnya, penentuan Caleg terpilih dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) 30 persen. Sementara ada partai politik yang membuat konsensus internalnya bahwa penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak.

Oleh karena itu, perbedaan penentuan Caleg terpilih ini, apakah berdasarkan suara terbanyak atau berdasarkan BPP 30 persen akan berpotensi timbulnya konflik terutama antar Caleg dalam satu partai politik. Untuk itu, Hadar mengusulkan kepada DPR dan pemerintah perlu melakukan amandemen (revisi) terbatas Undang-Undang Pemilu khususnya pengaturan mekanisme penentuan Caleg terpilih agar Caleg didasarkan pada perolehan suara terbanyak di suatu daerah pemilihan (Dapil).

---

214 [http://friederichbatari.blogspot.com/2008/2009/membaca potensi masalah pemilu 2009.html](http://friederichbatari.blogspot.com/2008/2009/membaca_potensi_masalah_pemilu_2009.html). Diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

Kedua, Daftar Pemilih Sementara (DPS). Data daftar pemilih yang belum akurat dan valid akan berpotensi terjadi masalah. Apabila masyarakat yang berhak ikut Pemilu tetapi belum terdata cukup besar akan berpengaruh pada legitimasi Pemilu itu sendiri termasuk legitimasi anggota DPR, DPD maupun DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Sebagai solusinya, kata Hadar, KPU perlu memperpanjang masa pendaftaran pemilih. KPU perlu mengoptimalkan koordinasi dengan aparat pemerintah sampai tingkat kelurahan dan desa bahkan sampai tingkat RT/RW guna memastikan setiap warga negara yang berhak ikut pemilih terdata sebagai peserta pemilih.

Ketiga, biaya Pemilu yang mubazir. Menurut dia, apabila sosialisasi mekanisme Pemilu tidak berjalan secara efektif yang berakibat kurangnya pemahaman masyarakat akan mekanisme Pemilu maka biaya Pemilu bisa mubazir. Selain mengurangi legitimasi hasil Pemilu, juga berpengaruh pada pemanfaatan anggaran yang tidak efektif.

Untuk itu, dia meminta KPU menyusun program dan tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu terutama sosialisasi Pemilu kepada masyarakat secara terukur, efisien dan efektif guna menyukseskan pelaksanaan Pemilu 2009.

Keempat, hubungan KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Menurut dia, apabila KPU maupun KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota tidak merespons laporan pengaduan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu (Panwas di Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota) akan berpotensi terjadi konflik lembaga antara Bawaslu dan KPU.

Secara terpisah, Pakar Hukum Tata Negara, Refly Harun mengatakan, penyelenggaraan Pemilu merupakan pekerjaan besar bagi KPU. Oleh karena itu, KPU harus mencurahkan pikiran, tenaga, dan waktu untuk menyukseskan Pemilu 2009.<sup>215</sup>

KPU seharusnya jangan melakukan pekerjaan yang tidak terlalu prioritas, misalnya melakukan sosialisasi di luar negeri. Sementara

---

215Ibid.

sosialisasi di dalam negeri belum berjalan efektif dan belum terbentuk seluruhnya Panwa Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia,” katanya usai diskusi di DPD kemarin.

Di lain pihak, Direktur Lembaga Advokasi dan Perlindungan Konsumen (LAPK) Farid Wajdi, mengatakan golongan putih (golput) betul-betul terbukti merisaukan. Golput adalah pemenang sesungguhnya pada Pemilu Legislatif 2009. Menurut dia, golput bukan karena kemauan sendiri, tapi karena memang mereka tidak terdaftar sebagai pemilih.<sup>216</sup>

Dari penyelenggaraan Pemilihan Umum yang telah dibahas di atas, dapat ditarik suatu inferensi bahwa Negara Hukum Republik Indonesia telah melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang ditandai dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum sebanyak 10 (sepuluh) kali mulai tahun 1955 sampai dengan yang terakhir tahun 2009. Pemilihan Umum telah menjadi agenda ketatanegaraan yang diselenggarakan secara periodik dalam tiap massa pemilihannya. Dalam setiap proses penyelenggaraan Pemilihan Umum selalu memiliki nilai historis yang terjadi pada setiap zamannya. Nilai-nilai Negara Hukum yang menempatkan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dalam konstitusional seperti kebebasan membentuk partai politik dan partisipasi melalui Pemilihan Umum adalah salah satu syarat normatif yang telah dilalui oleh Negara Hukum Republik Indonesia secara periodik mulai dari awal kemerdekaan maupun dalam mengisi kemerdekaan. Pembentukan negara melalui konstruksi hukum berbasis konstitusi adalah sarana yang vital dalam mencapai suatu tujuan negara yang meletakkan rakyat sebagai warganegara dalam memegang peranan untuk mencapai tujuan tersebut. Pembentukan partai politik sebagai manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat serta kebebasan berserikat dan berkumpul yang disalurkan melalui Pemilihan Umum merupakan suatu jaminan konstitusional Negara Hukum Republik Indonesia. Esensi dasar dari praktek ketatanegaraan tersebut adalah dalam rangka penataan negara secara adil dan demokratis dalam suatu

---

<sup>216</sup><http://forum.detik.com/showthread.php?t=9612>. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

konsepsi negara hukum yang demokratis. Dalam hal ini Negara Hukum Republik Indonesia telah menebakkan nilai-nilai kedaulatan rakyat secara berkala melalui pengisian lembaga negara yang diselenggarakan melalui Pemilihan Umum dan dengan partai politik sebagai kontestannya.

### **3. Sistem Kepartaian di Negara Hukum Republik Indonesia**

Pembahasan terhadap sistem kepartaian dan upaya dalam rangka mencari format Pemilu yang sesuai dengan Negara Hukum Republik Indonesia harus diawali dengan upaya penelusuran secara historis dengan melihat bagaimana pelaksanaan praktek sistem kepartaian dan penyelenggaraan Pemilihan Umum yang selama ini dilangsungkan oleh Negara Hukum Republik Indonesia. Untuk melihat sistem kepartaian dalam suatu negara, Maurice Duverger seorang Ilmuwan Politik dari Perancis menyatakan bahwa pengidentifikasian terhadap sistem kepartaian suatu negara dapat dilihat dari pola interaksi partai politik dalam suatu negara dengan melihat secara kuantitatif berapakan jumlah partai yang terdapat dalam negara tersebut. Oleh karena itu sistem kepartaian dapat digolongkan menjadi partai tunggal apabila hanya terdapat satu partai yang berkuasa secara tunggal. Sistem dwi partai apabila terdapat dua partai yang berkuasa dan multipartai apabila terdapat banyak partai yang terdapat dalam suatu negara.

Dengan menggunakan metode analisis dari Maurice Duverger yang menekankan pada aspek jumlah atau aspek kuantitatif dalam melakukan proses identifikasi sistem kepartaian dalam suatu negara, maka Negara Hukum Republik Indonesia telah mempraktekkan sistem kepartaian yang fluktuatif dalam setiap rezim pemerintahan. Pada Pemilu awal tahun 1955 yang merupakan proses penyelenggaraan Pemilu pertama kali di Negara Hukum Republik Indonesia, Pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik yang menjadi peserta Pemilu yang sah. Pada masa Demokrasi Liberal ini Negara Hukum Republik Indonesia telah mempraktekkan sistem kepartaian dengan pola multipartai. Proses penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 yang berbasis sistem multipartai tidak mampu menghasilkan pemenang Pemilu secara mayoritas. Penyelenggaraan Pemilu berbasis multipartai pada tahun

1955 hanya mampu menghasilkan lima partai besar yaitu PNI, Masyumi, NU, PKI dan PSI. Pengadopsian sistem multipartai pada Pemilu tahun 1955 tidak mampu menghasilkan kekuatan politik secara mayoritas di bawah satu atau dua partai tertentu. Pada Pemilu pertama kali ini menggambarkan bahwa pilihan politik masyarakat terdistribusi ke beberapa partai politik secara merata, sehingga tidak tersentralistik pada satu atau dua partai tertentu.

Seiring dengan transisi rezim berkuasa, Pemilu kedua kembali diselenggarakan pada tahun 1971. Pada Pemilu kedua ini jumlah partai politik kembali mengalami pengurangan secara drastis. Faktor ini diakibatkan oleh pengalaman instabilitas dan inkondusifitas akibat banyaknya jumlah partai politik pasca Pemilu pertama tahun 1955. Hal ini ditandai dengan umur kabinet suatu pemerintahan yang tidak mampu menyelesaikan satu masa jabatan tetapi sudah menjalani pengartian. Akibat dari dampak tersebut, Pemilu 1971 hanya menyisakan sembilan partai politik yang merupakan partai peserta Pemilu tahun 1955 dan ditambah satu Golongan Karya (Golkar). Pada penyelenggaraan Pemilu kali ini kita kembali mempraktekkan sistem multi partai pada Pemilu kedua tahun 1971. Jadi secara kuantitatif jumlah partai politik mengalami penurunan secara tajam dari 29 partai politik peserta Pemilu 1955 menjadi 9 partai politik ditambah satu Golongan Karya pada Pemilu 1971. Fenomena multipartai masih tergambar secara jelas pada Pemilu tahun 1971 yang belum mampu mengerucut hingga dua atau tiga partai.

Pada era Orde Baru setelah dikeluarkannya Instruksi Penyederhanaan dan Fungsi Partai Politik, jumlah partai politik mengalami penurunan secara signifikansi. Partai politik yang berjumlah sembilan pada pemilu tahun 1971 hanya menyisakan dua partai politik saja pada Pemilu tahun 1977. Kedua partai tersebut adalah hasil penggabungan dan pengelompokkan partai politik menjadi dua bagian, yaitu partai yang berideologikan nasionalis dilebur dan digabungkan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia dan partai berideologi Islam Religius dilebur dan digabungkan ke dalam Partai Persatuan Pembangunan. Akan tetapi Golongan Karya yang cukup mencuri perhatian pada Pemilu tahun 1971 karena mendapatkan suara sebesar

63% tetap dipertahankan eksistensinya. Jadi pada Pemilu rezim Orde Baru yang diselenggarakan sejak tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 bertumpu pada dua partai politik dan satu Golongan Karya. Golkar yang pada awalnya dibentuk sebagai golongan berbasis kekaryaan akhirnya menjelma menjadi satu kekuatan politik dan pada akhirnya berkapasitas sebagai partai politik. Pemilu pada masa Orde Baru telah berhasil melakukan penyederhanaan partai politik secara sederhana yang berbeda dengan Pemilu sebelumnya.

Tetapi ketika memasuki Rezim Reformasi yang ditandai dengan runtuhnya kekuasaan Orde Baru, sejarah kepartaian kembali mengalami perubahan. Sistem kepartaian kembali menunjukkan cirinya yang bersifat multipartai kembali. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggaraan Pemilu putaran pertama kali pada masa Reformasi. Pemilu tahun 1999 adalah Pemilu pertama pada masa Reformasi. Partai politik kembali menunjukkan eksistensinya dengan meningkatnya aktivitas politik warganegara dalam membentuk dan mendirikan partai politik. Pada Pemilu tahun 1999 jumlah partai politik yang didirikan mencapai 140 partai politik, tetapi yang lolos verifikasi dan sah secara hukum mengikuti pelaksanaan Pemilu tahun 1999 dengan 48 partai politik. Selanjutnya pada Pemilu tahun 2004 dan tahun 2009, sejarah sistem kepartaian masih tetap menggambarkan sejarah kepartaian berbasis multipartai. Pada Pemilu tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik dan Pemilu tahun 2009 diikuti oleh 44 partai politik. Sejarah kepartaian menggambarkan bahwa sistem multipartai kembali berlaku dan berkembang pada masa reformasi bahkan hingga saat ini. Penerapan sistem multipartai pada masa ini bukanlah suatu pengalaman baru bagi Negara Hukum Republik Indonesia. Landasan konstitusional yang memberikan legitimasi dalam membentuk partai politik tidak lagi mendapat tekanan dan intervensi oleh pemerintah sebagaimana pada masa Orde Baru, faktor inilah yang melatarbelakangi beragamnya jumlah partai politik pada masa Reformasi. Kembalinya penggunaan sistem multipartai pada masa reformasi telah menominasikan Negara Hukum Republik Indonesia sebagai negara paling demokrasi ketiga di dunia setelah Amerika dan dunia.

Perubahan terhadap sistem multipartai tidak mendapat pengaturan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi apabila merujuk pada Pasal 6A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa: “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”. Apabila dilakukan penafsiran secara gramatikal, maka unsur dari frase kata *gabungan* dalam rangkaian kalimat “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau *gabungan* partai politik”, maka secara implisit nilai dalam konstitusi tidak menutup kemungkinan melarang berlakunya sistem multipartai, karena definisi dari frase gabungan dapat ditafsirkan banyak atau lebih dari satu. Oleh karena itu berdasarkan Norma Hukum di atas, keberadaan sistem multipartai menjadi satu cipta hukum dalam mengusung satu pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh beberapa partai politik melalui satu babak koalisi.

Penerapan sistem multipartai mendapat pandangan yang berbeda dari Pengamat Politik dan Pengamat Hukum Tata Negara. Ada pakar yang mengatakan bahwa sistem multipartai yang berlaku di Indonesia sangat bermanfaat dalam membangun demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan ada pula pakar yang beranggapan bahwa keberadaan multipartai adalah kesalahan besar. Penerapan sistem multipartai pada saat ini adalah bagian dari Politik Hukum Pemerintah yang menyadari bahwa dalam era modern saat ini, nilai-nilai demokrasi adalah bagian yang tak dapat dipisahkan dari beragam dan banyaknya jumlah partai politik yang merupakan perwujudan Hak Asasi Manusia. Implikasi dari penerapan sistem multipartai bagi satu negara berkembang yang memiliki warganegara dengan pemahaman politik sangat terbatas adalah pilihan yang sangat berisiko dan cenderung instabilitas sebagaimana sistem multipartai pada tahun 1955 yang dibuktikan dengan jatuhnya kabinet sebelum masa jabatannya berakhir. Berdasarkan pengalaman politik hukum itulah yang membuat Presiden Soeharto menolak mempraktekkan sistem multipartai selama masa pemerintahannya. Akan tetapi berbekal pengalaman hukum dari periode sebelumnya, pilihan sistem multipartai



saat ini telah diimbangi dengan kesadaran partai politik dan berbagai Regulasi Hukum yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan sistem multipartai ini.

Pembahasan terhadap sistem multipartai yang berlaku pada Negara Hukum Republik Indonesia sangat berhubungan dan berkorelasi dengan hubungan sistem pemerintahan yang berlaku. Kawin silang antara sistem multipartai dengan sistem pemerintahan Presidensial yang dianut oleh Negara Hukum Republik Indonesia adalah pilihan hukum yang sulit dan telah keluar dari ciri dan syarat pemerintahan Presidensial yang biasanya minim partai. Secara teoritis, sistem multipartai lebih cocok diterapkan dengan sistem pemerintahan yang bersifat Parlementer. Hubungan antara sistem multipartai dengan sistem pemerintahan adalah bagian dari pelaksanaan sendi negara yang tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, sistem kepartaian dan sistem pemerintahan akan sangat menentukan bagaimana hubungan hukum antara eksekutif dan legislatif yang telah terbentuk.

Dalam Hukum Tata Negara positif saat ini, Negara Hukum Republik Indonesia adalah salah satu model negara yang mempraktekkan satu bentuk sistem pemerintahan berbentuk Presidensial dengan bentuk sistem multipartai. Sedangkan menurut pendapat Scott Mainwaring, bahwa kombinasi antara sistem Presidensial dengan sistem multipartai cenderung menghasilkan *deadlock* dan *immobilism* dalam relasi eksekutif dengan legislatif.<sup>217</sup> Pendapat yang disampaikan oleh Scott Mainwaring sepertinya telah terbukti secara empiris dalam Negara Hukum Republik Indonesia terkait dampak dari kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan Presidensial. Konsekuensi dari penerapan sistem ini adalah terganggunya hubungan hukum antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif selama keberlangsungan sistem multipartai pada pemerintahan era Reformasi tahun 1999 hingga saat ini. Dalam hal ini tidak terjadi konflik ketatanegaraan antara legislatif yang dalam hal ini

---

217Syamsuddin Haris. Format Baru Relasi Presiden – DPR dalam Sistem Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi (2004 – 2008), (Jakarta : Ringkasan Disertasi, Universitas Indonesia Fakultas FISIP Program Studi Doktorat Studi Ilmu Politik, 2008), hal. 1.

adalah DPR dengan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden. Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir dengan menggunakan 14 kali Hak Interpelasi dan 9 kali Hak Angket yang ditujukan kepada pemerintah. Akibat dari hal ini telah menciptakan situasi ketegangan politik dan instabilitas pemerintahan. Di bawah ini dapat dilihat data dari penggunaan Hak Interpelasi dan Hak Angket oleh DPR kepada Pemerintah.

**Tabel 22. Usulan Penggunaan Hak Interpelasi DPR (1999-2008)** <sup>218</sup>

Periode	Tanggal	Materi Interpelasi	Unsur Pengusul	Status Usulan
Presiden Abdurrahman Wahid	18 Nov 1999	Pembubaran Depsos dan Deppen	Semua fraksi kecuali F-KB	Diterima
	20 Juli 2000	Pencopotan Hamzah Haz dan Laksamana Sukardi	Semua fraksi kecuali F-KB	Diterima
Presiden Megawati Soekarnoputri	24 Mei 2002	Bantuan Presiden untuk pembangunan asrama TNI/Polri	Semua fraksi kecuali F-PDIP & F-TNI/Polri; 48 orang	Tidak berlanjut karena Golkar tidak mendukung
	Awal Juni 2002	Kunjungan Presiden Megawati ke Timor Leste menghadiri undangan Presiden Xanana Gusmao	Semua fraksi kecuali F-PPP dan F-TNI/Polri; 25 orang	Tidak berlanjut
	24 Juni 2003	Lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan	Semua fraksi kecuali PDIP	Diterima
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	06 Nov 2005	Penarikan surat Presiden Megawati tentang Penggantian Panglima TNI	F-PDIP; F-KB; F-DS; 49 orang	Ditolak
	17 Jan 2005	SK Wapres No. 1/2004 tentang Pembentukan Timnas Penanganan Bencana di Aceh	F-PDIP; F-KB, F-PAN; F-PBR; 15 orang	Tidak berlanjut
	Awal Feb 2005	Surat Setwapres tentang arahan Wapres agar menteri tidak	Semua fraksi kecuali F-PG dan F-PD; 19 orang	Tidak berlanjut

<sup>218</sup>Ibid., hal. 7-8.

		anggap penting Raker dengan DPR		
	Akhir Agust 2005	MoU Helsinki tentang Penyelesaian Kasus Aceh	F-PDIP; F-KB; F-PAN	Tidak berlanjut
	Sept 2005	Teleconference Presiden dari Amerika Serikat	Lintas fraksi; 20 orang	Tidak berlanjut
	13 Sept 2005	Kasus busung lapar dan polio	Semua fraksi kecuali F-PD	Diterima
	17 Okt 2005	Kenaikan harga BBM	F-PDIP; F-KB	Ditolak
	24 Jan 2006	Impor Beras (I)	F-PP, F-KB, F-PAN, F-PDS	Ditolak
	17 Okt 2006	Impor Beras (II)	F-PDIP	Ditolak
	05 Jun 2007	Dukungan pemerintah atas Resolusi PBB tentang isu nuklir Iran	Semua fraksi kecuali F-PD; 280 orang	Diterima
	17 Juni 2007	Semburan Lumpur Lapindo di Sidoarjo	Semua fraksi kecuali F-PD; 153 orang	Ditunda
	04 Des 2007	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI	Semua fraksi	Diterima
	Juni 2008	Kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM	Semua fraksi kecuali F-PD	Diterima
	Jun 2008	Kenaikan harga BBM	F-PD dan F-PPP; fraksi lain usul hak angket	Ditolak

Selain dari pengajuan Hak Interpelasi di atas, DPR selama hampir kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir sering juga mengajukan Hak Angket seperti yang dapat dilihat di bawah ini :

**Tabel 23. Usulan Penggunaan Hak Angket DPR (1999 – 2008)** <sup>219</sup>

Periode	Tanggal	Materi Interpelasi	Unsur Pengusul	Status Usulan
Presiden Abdurrahman Wahid	28 Agust 2000	Dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (Buloggate dan Bruneigate)	Semua fraksi kecuali F-KB dan F-PDKB	Diterima
	28 Agust 2000	Dana Nonbujeter Bulog (kasus Akbar Tandjung)	F-KB, F-PDIP, F-PDKB, F-KKI	Ditolak
Presiden Megawati Soekarnoputri	Jan 2003	Divestasi PT Indosat	F-Reformasi; F-KB, F-PDU; 137 orang	Tidak berlanjut
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	31 Mei 2005	Kenaikan harga BBM	F-PDIP, F-KB, F-PDS	Ditolak
	31 Mei 2005	Lelang gula illegal	F-PDIP, F-KB, F-PDS	Ditolak
	7 Juni 2005	Penjualan Tanker Pertamina	Semua fraksi	Diterima
	17 Jan 2006	Kredit Macet Bank Mandiri	F-PDIP, yang lain tarik diri	Tidak berlanjut
	24 Jan 2006	Impor Beras	F-PDIP, F-PKS, F-PAN, F-PDS	Ditolak
	30 Mei 2006	Pengelolaan Blok Cepu	F-PDIP, F-PAN, F-BPD	Ditolak
	Maret 2008	Penyelesaian Kasus KLBI/BLBI	Semua fraksi, kecuali F-PD; 55 orang	Tidak berlanjut, F-PG, F-PDIP, F-PKS turut menolak
	2 Juni 2008	Kebijakan energi nasional dan transparansi pengelolaan migas oleh Pertamina	Semua fraksi kecuali F-PD dan F-G	Diterima

Data di atas telah menggambarkan bagaimana problematika ketatanegaraan yang muncul akibat kombinasi sistem kepartaian berbasis multipartai dengan sistem pemerintahan berbasis presidensialisme. Sistem pemerintahan Presidensialisme lebih cocok dipadukan dengan sistem partai yang terbatas, bahkan apabila harus

---

219Ibid., hal. 8-9.

berbentuk multipartai, maka pilihannya adalah sistem multipartai yang terbatas, berbeda dengan sistem pemerintahan yang memang bercirikan dengan banyaknya jumlah Parlemerter partai politik. Pilihan bentuk pemerintahan Parlemerter lebih kondusif apabila dikaitkan dengan bentuk kepartaian yang berbentuk multipartai. Karena dalam hal ini, bentuk pemerintahan antara eksekutif dan legislatif adalah satu kesatuan dengan pembentukan dan pertanggungjawaban pemerintahan diberikan kepada parlemen tempat berkolektivitasnya berbagai politik. Hal ini sungguh berbeda dalam bentuk pemerintahan presidensialisme yang memisahkan fungsi antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang seringkali terjadi rivalitas antara partai politik yang duduk dan menguasai di kedua lembaga negara yang berbeda ini.

Negara Hukum Republik Indonesia ternyata telah menjadi bagian dari hubungan ketatanegaraan yang tidak harmonis antara elemen eksekutif dengan legislatif hingga saat ini. Pilihan ini dapat lebih buruk lagi apabila terdapat pimpinan eksekutif yaitu Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang tidak memiliki kursi mayoritas di dalam DPR. Sebagai salah satu contoh, pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla yang merupakan Presiden pertama pilihan rakyat secara langsung dengan meraih lebih dari 60% suara pada putaran kedua Pemilu tahun 2004 sempat mendapat hambatan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat dengan penggunaan 14 Hak Interpelasi dan 9 Hak Angket. Meskipun penggunaan Hak Interpelasi dan Hak Angket adalah kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi secara rasio politik adalah hambatan dan seolah-olah sebagai aksi manuver politik oleh DPR untuk menurunkan wibawa pemerintah, bahkan tidak menutup kemungkinan sebagai upaya menggulingkan pemerintahan.

Selain daripada itu konflik antara legislatif atau DPR dengan eksekutif atau DPR dapat mengakibatkan gangguan dalam pengisian jabatan atau penempatan pimpinan badan / lembaga negara. Contoh dalam hal ini dapat dilihat dari adanya upaya DPR untuk mempersulit setiap nama calon pimpinan badan / lembaga negara yang diusulkan oleh Presiden. Dalam hal ini Presiden diberikan kewenangan secara

hukum untuk mengangkat Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung serta Gubernur BI, tetapi kadangkala sering direpotkan oleh banyaknya Parpol dalam DPR melalui mekanisme *fit and proper test* yang sering kembali menolak nama calon pimpinan badan / lembaga negara tersebut dengan alasan rasionalitas sepihak dari DPR. Hal inilah yang mengharuskan adanya janji politik oleh Presiden terlebih dahulu agar tidak menjalani kendala dalam pelaksanaan hak prerogatifnya tersebut. Hal ini juga merupakan bagian dari pengambilalihan kewenangan Presiden secara sepihak oleh DPR.

Konflik hubungan antara Presiden dan DPR akibat kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensialisme juga makin kompleks apabila pembentukan pimpinan eksekutif yaitu presiden dan wakilnya berasal dari partai politik yang berbeda. Problematika ini muncul karena seringkali terjadi perbedaan sikap dan kepentingan dari partai politik yang berbeda sebagai pengusung pemerintahan. Hal ini muncul akibat tidak terdapat konsistensi dari kontrak politik antara partai politik yang berbeda pada saat bersepakat secara politis dalam mengusung pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Keadaan ketatanegaraan seperti ini seringkali tidak terdapat satu kebijakan yang seragam antara kebijakan Presiden dan wakilnya dengan pernyataan dan sikap dari pihak DPR yang terdapat partai presiden yang berbeda dengan partai Wakil Presiden di dalamnya. Belum lagi tekanan pembagian kekuasaan dalam bentuk kursi Kabinet oleh DPR kepada Presiden. Dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan sudah menjadi hukum tidak tertulis bahwa penempatan pimpinan partai / kader partai dalam kabinet adalah bagian strategi dari Presiden untuk mengamankan kebijakannya di DPR.

Presiden diharuskan pada pembentukan Kabinet yang profesional dalam menjalankan agenda kabinetnya di satu pihak dan di pihak lain Presiden juga harus membalas budi politik dari partai presiden itu sendiri maupun partai lainnya yang telah memberikan jasa politiknya melalui pengusungannya dari Calon Presiden menjadi Presiden Definitif. Akibat dari banyaknya jumlah partai dalam sistem multipartai, Presiden yang memiliki hak secara hukum membentuk kabinet dihadapkan pada tekanan politik yang begitu besar dari partai

politik pengusungnya. Apabila Presiden mampu membentuk formasi Kabinet yang menata dengan pembagian kursi Kabinet jabatan Menteri kepada partai politik pengusungnya, maka secara relasi Presiden akan mendapat balas budi politik dari partai-partai politik di DPR yang kader atau pimpinannya mendapat jatah kursi kabinet. Akan tetapi sebaliknya, kegagalan Presiden dalam pemenuhan pembagian kursi kepada partai politik yang telah memberikan jasa politik kepadanya akan diganti dengan tekanan-tekanan politik oleh partai politik di DPR yang tidak puas atas pembentukan kabinet oleh Presiden. Oleh karena itu pengertian jabatan atau kursi Menteri yang dikenal dengan istilah “Reshuffle” Kabinet adalah bagian dari praktek ketatanegaraan yang tidak dapat dipisahkan dari Negara Hukum Republik Indonesia.

Penerapan sistem multipartai dengan sistem pemerintahan Presidensial hingga saat ini adalah masalah ketatanegaraan yang tak dapat diselesaikan secara mudah. Padahal hal ini sangat mempengaruhi penyelenggaraan praktek ketatanegaraan dalam Negara Hukum Republik Indonesia. Tarik menarik antara fungsi legislatif dengan eksekutif dapat mengganggu proses penyelenggaraan negara yang dapat berimbas pada stagnasi pelaksanaan fungsi dari lembaga negara tersebut sehingga Tujuan Nasional yang hendak dicita-citakan dan dicapai sangat sulit dilaksanakan. Oleh karena itu dibutuhkan satu upaya untuk kembali melakukan penataan terhadap hubungan eksekutif dan legislatif termasuk upaya dalam melakukan penyederhanaan partai politik.

Dalam analisis ini penulis mengharapkan bahwa upaya penyederhanaan partai politik adalah langkah yang harus dilakukan agar menciptakan kehidupan ketatanegaraan yang lebih kondusif demi menghindari berbagai tarik menarik kepentingan politik akibat beragamnya jumlah partai politik yang mengemban kepentingan yang berbeda. Penyederhanaan partai politik dilakukan dalam rangka mencapai sistem Presidensial agar dapat membentuk pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif. Secara teknis yuridis penyederhanaan partai politik dapat dilakukan melalui penggunaan mekanisme *Electoral Threshold* atau ambang batas perolehan suara untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya. Mekanisme *Electoral Threshold* ini dapat

digunakan untuk meminimalisir dan menyeleksi jumlah partai politik dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. *Electoral Threshold* sebenarnya telah diaplikasi dalam mekanisme pembatasan partai politik di Negara Hukum Republik Indonesia. Pada Pemilu tahun 1999, Negara Hukum Republik Indonesia telah menerapkan *Electoral Threshold* sebesar 2% dari suara nasional. Akan tetapi nominasi angka sebesar 2% dari suara nasional belum mampu mengurangi jumlah partai politik. Hal ini dapat dilihat ketika penyelenggaraan Pemilu tahun 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik belum mampu meminimalisasi dan mengurangi jumlah partai politik dengan penerapan 2% *Electoral Threshold*. Penerapan *Electoral Threshold* pada Pemilu tahun 1999, sebesar 2% hanya mampu mengurangi separuh jumlah partai politik tahun 1999 sebanyak 48 partai politik menjadi 24 partai politik pada Pemilu tahun 2004. Artinya batas 2% *Electoral Threshold* belum memberikan signifikansi hasil mengurangi jumlah partai politik.

Analisis mengenai berapakah jumlah partai yang ideal bagi Negara Hukum Republik Indonesia. Lalu berapakah angka ambang batas perolehan suara untuk mengikuti Pemilu berikutnya atau disebut juga dengan *Electoral Threshold* yang ideal bagi Negara Hukum Republik Indonesia. Hal tersebut adalah domain dari politik hukum yang melibatkan seluruh elemen negara untuk mampu menjaring aspirasi yang sesuai di masyarakat untuk dituangkan dalam bentuk hukum. Upaya politik hukum tersebut dapat diperjuangkan melalui lembaga perwakilan rakyat dalam melakukan pembahasan demi mencapai keputusan bersama untuk menentukan mekanisme kualifikasi apa demi membatasi jumlah partai politik yang sudah barang tentu harus tertuang dalam bentuk instrumen hukum. Hal tersebut tidaklah mudah mengingat partai politik adalah abgian dari pelaksana kedaulatan rakyat yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi. Oleh karena itu dibutuhkan konsensus politik oleh elit partai dan seluruh pimpinan partai politik yang duduk dalam lembaga perwakilan dalam menuangkan cita hukum tersebut dalam bentuk peraturan perundangan yang berlaku dan mengikat secara umum. Ini merupakan agenda ketatanegaraan yang harus mendapat prioritas agar dapat diadakan pilihan hukum yang tepat serta jangan sampai mengundang sensitivitas



politik masyarakat yang tergabung dalam berbagai politik sehingga berpotensi menimbulkan gejolak politik dan disintegrasi bangsa.

Problematika terhadap sistem kepartaian ini tidak semata-mata dapat diselesaikan hanya dengan penerapan prosedur hukum melalui legislasi saja, tetapi juga merupakan masalah politik hukum yang berhubungan dengan kehidupan sosial masyarakat Hukum Indonesia. Dalam hal ini hukum harus mampu bersinergi dan bertimbang balik dengan kepentingan politik dan budaya dari masyarakat hukum Indonesia. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh seorang mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia yaitu Bagir Manan yang menyatakan bahwa Hukum saling mempengaruhi tidak hanya dalam diri hukum itu sendiri tetapi juga dengan bidang-bidang lain di luar hukum seperti politik.<sup>220</sup> Penguatan sistem pemerintahan berbasis presidensial akan dapat dilaksanakan lebih efektif dan kondusif apabila jumlah partai politik disederhanakan menjadi multipartai sederhana, sehingga representasi partai politik di parlemen lebih menata, hal mana yang sangat tidak sesuai dengan sistem multipartai saat ini dimana jumlah partai dalam parlemen tidak terdistribusi secara merata.

Jadi analisis ini berkesimpulan, perlu diadakan pembatasan dan pengurangan jumlah partai politik yang terlalu banyak sehingga membuat tidak efektivitasnya sistem pemerintahan. Pembatasan terhadap partai politik ditujukan untuk merubah sistem kepartaian yang bersifat multipartai menjadi sistem kepartaian yang bersifat multipartai sederhana sehingga jumlah partai politik terdistribusi secara merata dalam lembaga perwakilan demi membentuk koalisi kepartaian yang utuh yang tidak hanya berorientasi pada koalisi di DPR tetapi juga koalisi pada pemerintahan di Kabinet dalam memperkuat sistem Presidensial berbasis konstitusi. Dan yang terakhir perlu juga diadakan penataan jadwal penyelenggaraan Pemilihan Umum secara ideal melalui sistem Concurrent Elections / penyelenggaraan pemilihan umum legislatif dan pemilihan Presiden secara bersamaan sehingga dapat dilangsungkan secara efektif dan efisien demi menghemat

---

<sup>220</sup>Jeane Neltje Saly. Dikutip dari Jurnal Legislasi Indonesia. Volume 5 No. 1, Edisi Maret 2008, hal. 41. Diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Peraturan PerUndang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI.

anggaran penyelenggaraan Pemilu serta membuat kalender ketatanegaraan lebih sistematis. Langkah-langkah ini diharapkan mampu mengatasi problematika sistem kepartaian dalam Negara Hukum Republik Indonesia.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari analisis yang telah dilakukan sebelumnya maka dalam bab ini dapat ditarik kesimpulan sebagai resultan dari penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini, yaitu sebagai berikut :

1. Dalam bab kesimpulan ini ditegaskan bahwa partai politik adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat yang dijamin dan diakui eksistensinya di Negara Hukum Republik Indonesia. Penegasan partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang dijamin dan diakui eksistensinya di Negara Hukum Republik Indonesia merupakan inferensi yang ditarik setelah dilakukan analisis dengan menggunakan pendekatan teoritis sebagai *Tool of Analysis* yang dijadikan dasar tolak ukur mengenai keberadaan partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di Negara Hukum Republik Indonesia. Penjaminan dan pengakuan terhadap partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat merupakan bukti konkrit bahwa Negara Hukum Republik Indonesia telah memenuhi unsur sebagai negara hukum yang demokratis melalui partisipasi partai politik sebagai peserta Pemilihan Umum yang menandakan bahwa rakyat sebagai pemegang peranan tertinggi dalam Negara Hukum Republik Indonesia.

Berdasarkan analisis tersebut, maka Negara Hukum Republik Indonesia telah membuktikan bahwa partai politik adalah media atau wahana yang telah merepresentasikan warganegara Indonesia untuk ikut berpartisipasi mengambil peranan secara aktif dalam kegiatan penyelenggaraan negara.

Hal tersebut telah dibuktikan secara empiris dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum sebanyak 10 (sepuluh) kali yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan 2009, dengan partai politik sebagai peserta pemilu. Secara historisasi, partai politik sebagai representasi warganegara telah mengambil peranan dalam setiap pelaksanaan agenda ketatanegaraan berupa Pemilihan Umum dalam rangka menempatkan warganegara untuk berwenang secara hukum menduduki lembaga negara.

2. Partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di Negara Hukum Republik Indonesia telah membuktikan secara yuridis historis bahwa partai politik memiliki kedudukan dan peranan yang penting dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Dalam hal ini partai politik adalah perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat dan konkritisasi dari pelebagaan Hak Asasi Manusia dalam bidang politik yang telah mengawal estafetisasi dinamika Hukum Republik Indonesia dalam tiap dimensinya. Partai politik selalu mengambil peranan dan kedudukan dalam setiap perkembangan sosial politik, baik pada masa Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila dan Masa Reformasi. Partai politik telah mengisi dan mengawal transisi demokrasi dari warganegara secara demokratis melalui aktivitas politik dalam lembaga perwakilan sehingga mampu menciptakan produk hukum yang representatif. Partai politik dalam Negara Hukum Republik Indonesia telah berkapasitas secara strategis dan dinamis sebagai alat perjuangan warganegara dalam peranannya sebagai pemegang kedaulatan untuk turut menentukan pengambilan kebijakan oleh negara dengan berpartisipasi dalam lembaga perwakilan dan lembaga pemerintahan secara konstitusional. Partai politik telah melembaga dan menjadi aksen serta ikon bahwa dalam Negara Hukum Republik Indonesia telah memenuhi syarat mutlak demokrasi yang ditandai dengan dijamin dan diakuinya eksistensi dari partai politik. Partai politik menjadi organisasi nasional yang menjadi aset perjuangan warganegara dalam

mempresentasikan cita hukum yang dianutnya untuk mampu diwujudkan dalam bentuk peraturan hukum secara aspiratif dan representatif dalam lembaga perwakilan secara konstitusional. Selama masih terdapat partai politik, maka selama itu pula demokrasi hidup dalam Negara Hukum Republik Indonesia dan selama masih terdapat eksistensi partai politik maka selama itu pula warganegara dapat memperjuangkan pembentukan hukum yang aspiratif dan representatif. Partai politik telah memberikan kontribusi yang besar dalam melakukan pendidikan politik kepada warganegara untuk memberikan pembekalan secara hukum dan politik apabila akan mengambil peranan dalam lembaga negara, maka tanpa ada partai politik upaya pendemokratisan hanya akan bersifat nihil. Dengan penafsiran historis pada masa Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila dan masa Reformasi terhadap peranan partai politik dalam tiap dimensinya maka dapat dihasilkan kesimpulan bahwa partai politik memiliki kedudukan dan peranan yang penting dalam sejarah ketatanegaraan di Negara Hukum Republik Indonesia.

3. Negara Hukum Republik Indonesia telah mempraktekkan sistem kepartaian yang diferentif dalam tiap zamannya. Praktek sistem kepartaian selalu mengalami perubahan setiap transisi rezim yang berkuasa. Pada masa Orde Lama, Negara Hukum Republik Indonesia telah mempraktekkan sistem kepartaian berbasis multipartai. Pilihan terhadap sistem multipartai karena situasi politik hukum pada masa ini sangat berkorelasi dengan situasi sosial politik yang bereuforia dengan menempatkan partai politik sebagai motor perjuangan dalam mempertahankan bangsa dan negara pada awal kemerdekaan. Secara politik hukum, pemerintah yang berkuasa pada saat itu memberikan pernyataan hukum yang dituangkan dalam bentuk Maklumat Pemerintah yang menegaskan sikap pemerintah yang ditujukan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik sebebas-bebasnya. Bahkan dalam Maklumat tersebut Pemerintah memberikan pernyataan politik bahwa pemerintah sangat menyukai

timbulnya partai politik. Atas dasar situasi sosial politik inilah pilihan sistem kepartaian berbasis sistem multipartai menjadi pilihan pemerintah pada saat itu. Setelah terjadinya transisi dari Orde Lama yang digantikan oleh Orde Baru, maka praktek sistem kepartaian turut mengalami perubahan secara mendasar. Praktek sistem kepartaian berbasis multipartai sebagaimana pada masa Orde Lama tidak lagi menjadi pilihan politik hukum pada masa Orde Baru. Masa Orde Baru telah memilih sistem kepartaian berbasis sistem dwi partai. Pilihan inilah didasari dari sikap politik hukum Orde Baru yang melihat praktek sistem kepartaian berbasis multipartai tidak kondusif dan gagal menciptakan stabilitas politik dalam kehidupan bernegara. Asumsi pilihan politik hukum rezim Orde Baru ini melihat presedensi penerapan sistem multipartai pada rezim pemerintahan terdahulu yang cenderung mengakibatkan jatuh banggunya kabinet dalam pemerintahan. Hal ini diakibatkan terlalu banyaknya jatah partai politik dalam parlemen dan pemerintahan yang mengakibatkan sulitnya mengambil konsensus atau keputusan politik yang utuh. Jumlah partai politik yang begitu beragam mengakibatkan stagnansi terhadap jalannya mekanisme roda pemerintahan diakibatkan beragam kepentingan politik yang menjadi agenda setiap partai politik. Stagnasinya roda pemerintahan akibat jatuh banggunya kabinet pada masa Orde Lama, dianggap sebagai kesalahan pilihan pada masa itu sehingga menjadi bahan pertimbangan pada masa Orde Baru untuk memangkas jumlah partai politik yang hanya menyisakan 3 (tiga) partai politik sebagai pilihan politik hukumnya. Setelah mangkatnya rezim pemerintahan Orde Baru, Negara Hukum Republik Indonesia kembali memasuki masa Reformasi yang merupakan antitesis dari masa Orde Baru yang otoritarian dan represif militeristik. Akibat terjadinya perubahan rezim lagi, sistem kepartaian dalam Negara Hukum Republik Indonesia pun kembali diwarnai perubahan. Masa Orde Baru yang dianggap sejarah kelam partai politik akibat ketatnya kontrol politik dari pemerintah dianggap tidak lagi urgen untuk

mewariskan sistem kepartaian berbasis dwi partai yang ditinggalkan oleh Orde Baru. Pada masa Reformasi, dengan agenda demokrasi yang mengemuka dan populis, spirit untuk kembali membangun partai politik kembali lagi menjadi pilihan politik hukum pada masa ini. Sesuai dengan spirit dan cita hukum pada masa Reformasi yang mengedepankan agenda Demokrasi dan kebebasan Hak Asasi Manusia, maka pilihan sistem kepartaian kembali lagi dijatuhkan kepada sistem kepartaian berbasis multipartai. Hal ini menjadi pilihan politik hukum pada masa reformasi yang ditandai dengan beragamnya jumlah partai politik pada 3 (tiga) kali penyelenggaraan Pemilihan Umum pada masa reformasi, yaitu pada tahun 1999, 2004 dan yang terakhir pada tahun 2009.

## **B. Saran**

1. Partai politik harus memiliki komunikasi yang positif dan berkala dengan anggota atau kader partai politik secara internal dan dengan masyarakat pemilih secara eksternal untuk dapat mengetahui aspirasi dan kepentingan dari masyarakat pemilih untuk mampu diperjuangkan oleh suatu partai politik tertentu. Hal ini sangat penting dalam mewujudkan efektivitas partai politik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Melalui komunikasi yang positif dan berkala tersebut, partai politik dapat mengetahui secara langsung aspirasi apakah yang saat ini menjadi kebutuhan politik dari masyarakat pemilih. Melalui fungsi komunikasi inilah partai politik mengakomodasikan aspirasi dan kebutuhan politik tersebut melalui wakil-wakilnya yang terpilih dalam lembaga negara untuk mampu diperjuangkan dan diwujudkan secara konstitusional.
2. Perlu diadakan penyederhanaan terhadap sistem kepartaian di Negara Hukum Republik Indonesia agar mampu menciptakan stabilitas dan pemerintahan yang kuat dan governable. Hal ini hanya akan terwujud melalui pembatasan dan pengurangan jumlah partai politik yang ada. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pembentukan Regulasi Hukum yang mengatur partai



politik dengan menerapkan syarat-syarat limitatif dalam hal pembentukan dan pendirian partai politik. Syarat-syarat limitatif tersebut dapat menjadi alat kontrol untuk meminimalisir dan merduksi meningkatnya pembentukan dan pendirian partai politik menjelang Pemilihan Umum.

3. Proses penyelenggaraan Pemilihan Umum sebagai agenda ketatanegaraan yang demokratis sebaiknya dilaksanakan sekaligus melalui penggabungan antara Pemilu Legislatif dengan Pemilu Eksekutif. Penggabungan pelaksanaan Pemilu ini lebih efisien dan menghemat anggaran pelaksanaan Pemilu mengingat besarnya jumlah dana yang dibutuhkan untuk membiayai penyelenggaraan Pemilu. Apabila hal ini dilakukan maka akan mampu memangkas dan meminimalisir uang negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku – Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : BIP, 2007.
- Barents, J. *De Wetenschap de Politiek*, Terjemahan L.M. Sitorus. Cet.3. Jakarta : PT. Pembangunan, 1965.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia, 1991.
- Djohan, Djohermansyah. *Sistem Kepartaian dan Pemilu*. Jakarta : Universitas Terbuka, 2002.
- Fadjar, Mukhtie. *Tipe Negara Hukum*. Malang : Bayu Media Publisting, 2005.
- Halim, Ridwan. *Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatismenya*. Jakarta : Angky Pelita Studyways, 2004.
- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia*. Jakarta : Konpress, 2006.
- Haris, Syamsuddin. “*Format Baru Relasi Presiden – DPR Dalam Demokrasi Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi (2004-2008)*”. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.
- Joeniarto. *Negara Hukum*. Yogyakarta : YBP Gadjah Mada, 1968.
- Kartawidjaja; Pipit R; dan Mulyana W. Kusumah. *Kisah Mini Sistem Kepartaian*. Berlin : Closs, 2003.

- Leyh, Gregory. *Hermeneutika Hukum*. Bandung : Nusa Media, 2008.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Gema Insani, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Politik dan Perubahan Tafsir Atas Konstitusi*. Jakarta : UI Press, 1998.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2007.
- Meyer, Thomas. *Demokrasi Sebuah Pengantar Untuk Terapan*. Jakarta : F&B, 2007.
- Mutiara D. *Ilmu Tata Negara Umum*. Jakarta : Pustaka Islam, 2004.
- Pito, Andrianus Toni; Efriza; dan Kemal Fasyah. *Mengenal Teori-Teori Politik*. Bandung : Nuansa, 2006.
- Rahmat; Halimi; dan Sri Suharti. *Panduan Menguasai Tata Negara*. Bandung : Ganeca Exact, 2000.
- Soedarsono. *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengenal Demokrasi*. Jakarta : Sekretariat dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia, 2007.
- Tamin, Azian; Astan Jalal; dan Rabi Nuhardi. Jakarta : Pusat Studi Politik Indonesia FISIP UNAS, 2005.

## **B. Peraturan PerUndang-Undangan**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Partai Politik dan Golongan Karya. UU No. 3, L.N. No. 32 Tahun 1975. T.L.N. No. 3062.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Partai Politik. UU No. 31, L.N. No. 138 Tahun 2002. T.L.N. No. 4251.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. UU No. 23, L.N. No. 93 Tahun 2003. T.L.N. No. 4311.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. UU No. 24, L.N. No. 98 Tahun 2003. T.L.N. No. 4316.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Pemerintahan Daerah. UU No. 32, L.N. No. 125 Tahun 2004. T.L.N. No. 4437.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Partai Politik. UU No. 2, L.N. No. 2 Tahun 2008. T.L.N. No. 4801.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 10, L.N. No. 51 Tahun 2008. T.L.N. No. 4836.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. UU No. 42, L.N. No. 176 Tahun 2008. T.L.N. No. 4924.

### **C. Jurnal**

Jurnal Legislasi Nasional, Volume 5, No. 1. Edisi Maret 2008.  
Diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Peraturan PerUndang-  
Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### **D. Internet**

[http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD 2009.](http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_anggota_DPR,_DPD_dan_DPRD_2009)

[http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan umum presiden dan wakil presiden Indonesia 2009 # sengketa.](http://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_presiden_dan_wakil_presiden_Indonesia_2009_#_sengketa)

[http://friederichbatari.blogspot.com/2008/2009/membaca potensi masalah pemilu 2009.html.](http://friederichbatari.blogspot.com/2008/2009/membaca_potensi_masalah_pemilu_2009.html)

[http://forum.detik.com/showthread.php?t=96162.](http://forum.detik.com/showthread.php?t=96162)